

Právnická fakulta Masarykovy univerzity

Obor Veřejná správa

Katedra trestního práva



DIPLOMOVÁ PRÁCE

Trestněprávní postih korupce ve veřejné správě

Petr Šafařík

2013

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma „Trestněprávní postih korupce ve veřejné správě“ zpracoval sám. Veškeré prameny a zdroje a informací, které jsem použil k sepsání této práce, byly citovány v poznámkách pod čarou a jsou uvedeny v seznamu použitých pramenů a literatury.

V Olomouci dne 30. 10. 2013

.....

Na tomto místě si dovoluji, za vedení mé diplomové práce, poděkovat panu doc. JUDr. Josefu Kuchtovi, CSc.

Rovněž bych rád poděkoval mé manželce paní Andrei Šafaříkové, že mě byla po celou dobu mého studia velkou oporou.

Abstrakt

Diplomová práce zpracovává problematiku trestněprávního postihu korupce se zaměřením na oblast veřejné správy. Prostor je věnován samotnému pojmu korupce, její definici, příčinami vzniku, způsobu páčání korupčního jednání a zabývá se jejími formami. Část práce se zabývá „netrestními“ vlastními opatřeními veřejné správy v souvislosti s bojem proti korupci, s důrazem na určitou výseč veřejné správy, a to na korupční rizika v resortu Ministerstva vnitra, zejména pak u Policie České republiky. Jedná se o ty rizika, která mohou následně vyústit v jednání, která mohou naplnit skutkovou podstatu některého z úplatkářských trestných činů, kterým je věnována pozornost v té části práce, jenž se zabývá trestněprávními aspekty úplatkářství. Pro zpracování práce jsem použil zejména platnou právní úpravu, odbornou literaturu, internetové zdroje, resortní předpisy policie a vybranou judikaturu Ústavního soudu a Nejvyššího soudu ČR, nechybí ani rozhodnutí obecných soudů.

Abstract

The diploma thesis deals with the issue of criminal prosecution of corruption, focusing on the area of public administration. I examine the concept of corruption, its definition, causes, ways of committing corruption and discuss its forms. Part of the thesis deals with "non-criminal" own measures of public administration in the fight against corruption, with an emphasis on a certain sector of public administration, and the risk of corruption in the Ministry of Interior, especially the Police of the Czech Republic. These are the risks that may subsequently result in negotiations that can fulfill any of the facts of bribery offenses, which is addressed in the part of thesis that deals with the criminal aspects of corruption. For processing I mainly used applicable legislation, professional literature, internet sources, police departmental regulations and selected jurisprudence of the Constitutional Court and the Supreme Court, there is also a general court decisions.

Seznam klíčových slov

korupce, úplatkářství, úplatek, policie, veřejná správa, úřední osoba, obstarávání věcí obecného zájmu.

Keyword list

corruption, bribery, bribe, police, public administration, public officer, administration things of general interest.

Obsah

1. ÚVOD	7
2. KORUPCE	9
2.1. Definice korupce a příčiny vzniku	9
2.2. Druhy korupce	11
2.2.2. Nepotismus	13
2.2.3. Klientelismus	14
2.2.4. Lobbing	15
2.3. Další rozlišení korupce – vybrané oblasti	16
2.4. Shrnutí	18
3. BOJ PROTI KORUPCI VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ	21
3.1. Nevládní organizace	21
3.1.1. Transparency International	21
3.1.2. Nadační fond proti korupci	22
3.1.3. Nadační fond Oživení	23
3.2. Whistleblowing	24
3.3. Interní protikorupční programy a etické kodexy MV ČR a Policie ČR	25
3.3.1. Interní protikorupční program MV ČR	26
3.3.2. Interní protikorupční program Policie ČR	27
3.4. Působnosti, organizace a členění policie	28
3.5. Korupční rizika u policie	31
3.6. Ombudsman Policie ČR a HZS	32
3.7. Protikorupční komise	34
3.8. Zkouška spolehlivosti	36
4. TRESTNĚPRÁVNÍ ASPEKTY KORUPCE	39
4.1. Úplatkářství v trestním zákoníku	39
4.1.1. Vybrané pojmy	40
4.1.2. Úřední osoba	41
4.1.3. Obstarávání věcí obecné zájmu a úplatek	42
4.1.4. Účinná lítost	44
4.2. Základní korupční trestné činy	45
4.2.1. Přijetí úplatku	45
4.3.2. Podplacení	48
4.3.3. Nepřímé úplatkářství	52
4.3.4. Další korupční trestné činy	53
4.4. Trestní odpovědnost právnických osob	54
5. ZVLÁŠTNÍ POSTUPY PROŠETŘOVÁNÍ A ODHALOVÁNÍ KORUPCE	56
5.1. Odposlech a záznam telekomunikačního provozu	57
5.2. Údaje o uskutečněném telekomunikačním provozu	58
5.3. Operativně pátrací prostředky	60
5.3.1. Předstíraný převod	60
5.3.2. Sledování osob a věcí	61
6. ZÁVĚR	63
7. SEZNAM POUŽITÝCH PRAMENŮ A LITERATURY	67
8. PŘÍLOHA	71

1. ÚVOD

Jako téma pro zpracování své závěrečné práce jsem si zvolil problematiku trestněprávního postihu korupce se zaměřením na oblast veřejné správy. Volba pro uvedené téma padla jednoznačně a z drtivé většiny zejména pro jeho aktuálnost. A to jsem při jeho výběru nemohl ani tušit, že v průběhu zpracování práce budu mít takové „štěstí“ a téma korupce ve veřejné správě bude plnit přední strany novin a bude v tomto období hojně diskutováno nejen u odborné, ale i široké laické veřejnosti. Podpůrným důvodem byla i skutečnost, že pracuji již několik let ve veřejné správě a domnívám se, že jsem tak schopen, byť třeba jen částečně, vnést do práce i určité své postřehy získané praxí. Rozhodně se o to, alespoň v některých částech práce, pokusím.

Nejprve se tedy budu věnovat samotnému pojmu korupce, zabývat se její definicí, příčinami vzniku, způsobu páčání korupčního jednání a jejími formami tak, abych mohl čtenáři nastínit, v čem vlastně spočívá nebezpečnost korupce. Zodpovězení této otázky má totiž zásadní vliv na pochopení problematiky trestněprávního postihu korupce, o kterém bude pojednáno dále. Čili je nutné pochopit, v čem tkví nebezpečnosti korupce, a proč je tedy společensky žádoucí, aby byla potírána, a proč je při potírání úplatkářství nutné sáhnout až k institutům trestního práva.¹

Následující kapitola se bude zabývat bojem proti korupci ve veřejné správě. Zde budu na problém nahlížet z „netrestního“ pohledu. Tato část práce je věnována jak nevládním organizacím, které se zabývají bojem proti korupci, tak dále vlastními opatřeními veřejného sektoru v boji proti korupci. Veřejná správa má velmi široký záběr. A právě s ohledem na již zmiňovaný široký záběr pojmu „veřejná správa,“ se zde zaměřím pouze na určitou výše veřejné správy, a to na korupční rizika v resortu Ministerstva vnitra, zejména pak u Policie České republiky.² Jedná se o ta rizika, která budou částečně dále rozváděna v kapitole věnované trestněprávním aspektům. Pro demonstraci některých protikorupčních opatření ve veřejné správě jsem zvolil právě tento resort, neboť v něm již

¹ PETROVSKÝ, Karel. *Korupce po Česku, aneb korupce očima průměrného Čecha*. Praha: Eurolex Bohemia, a.s., 2007. 193 s. ISBN 80-86861-94-5. S. 57

² Dále jen „policie.“

přes deset let působím a jsem tak schopen promítnout do sledované problematiky i své postřehy a sdělit vlastní názory na určité instituty a opatření.

V následující části práce se budu zabývat trestněprávními aspekty úplatkářství se zaměřením na vybrané trestné činy postihující korupci. Jelikož žádný z účastníků korupčního vztahu nemá zájem na odhalení vlastního protiprávního jednání, je odhalování a následné vyšetřování této trestné činnosti nesmírně náročné. Odhalování této trestné činnosti tak má svá specifika a jsou využívány instituty trestního řádu, které nebývají v takové míře využívány v rámci odhalování jiné, obecné trestné činnosti. Z tohoto důvodu jim bude rovněž věnována pozornost v závěru práce.

Při přípravě samotné práce jsem zjistil, že uvedená problematika byla v minulosti hojně zpracována. Literatura i samotná judikatura je v tomto směru dosti bohatá. Studium dané problematiky se zabývalo i hodně mých předchůdců, neboť téma je zpracováno v hojné míře formou závěrečných prací, a to nejen na právnických fakultách u nás, ale i na Slovensku. Celá řada korupčních aspektů byla rozebrána do takových detailů, že by každá další práce nutně opakovala již řečené. Uvedené však podle mého názoru platí toliko pro aspekty obsahové; existují desítky kvalifikačních prací, sborníků a monografií a stovky článků věnujících se hmotně právnímu či procesně právnímu aspektům úplatkářství v českém právním řádu. Je to oblast rozsáhlá a složitá. Velmi dlouho jsem proto přemýšlel, jak uvedené uchopit, aby obsahovalo určitou tzv. „přidanou hodnotu.“ Budu se tedy věnovat boji proti korupci ve veřejné správě v oblasti, kterou znám nejlépe ze své vlastní činnosti. Názorně se budu zabývat korupčními riziky v resortu policie.

Podklady pro zpracování práce budu čerpat nejen z odborné literatury, judikatury Ústavního a Nejvyššího soudu ČR, ale jako příklady z praxe budou sloužit i rozhodnutí obecných soudů. Pro definování základních terminologií použiji metodu deskriptivní a pro rozbor trestněprávní úpravy metodu analytickou.

Závěrem bych tak měl být schopen odpovědět na otázku, zda současná právní úprava dostatečně postihuje korupční jednání ve veřejné správě.

2. KORUPCE

Kapitola je věnována samotnému pojmu korupce, její definici, příčinami vzniku, způsobu páčání korupčního jednání a zabývá se jejími formami. Mám-li se věnovat trestněprávnímu postihu korupce, je nezbytné, aby čtenář byl seznámen s jejím rozsahem a způsoby páčání. Vzhledem k tomu, že korupce bývá označována *nemocí společnosti*³ a všeobecně se tvrdí, že je všudypřítomná, je třeba vymezit samotnou korupci a zejména pochopit, v čem spočívá její škodlivost. Pro potřeby této práce je důležité si uvědomit zásadní věc, a to, že ne každé jednání, které je označováno jako korupční, je trestně postižitelné. „*Korupce zahrnuje i taková jednání, která nejsou předmětem veřejnoprávní ochrany a tudíž jsou jenom těžko postižitelná.*“⁴

2.1. Definice korupce a příčiny vzniku

Samotný termín „korupce“ vychází z latinského výrazu „*corruptus*“, což bývá označováno v překladu jako něco nekalého, mravně zvráceného (slovo pochází ze slovního základu *rumpere*, což značí přetřhnout, zlomit, rozlomit). Mnoho autorů odborných textů se pokusilo o různé definice korupce, avšak žádná oficiální či jednoznačná doktrinární jednotná definice neexistuje. Vzhledem k tomu, že korupce je zcela jistě celosvětovým problémem a v každé společnosti má přece jen svá specifika, tak k jednotné definici korupce ani nemohlo dojít.

Jedna z definic uvádí, že se jedná „*o deviantní chování vybočující z norem regulujících činnost a chování veřejné moci za úplatu či jinou výhodu pro oboustranný prospěch a obohacení toho, kdo výhodu poskytuje nebo slíbí.*“⁵ Poněkud šířeji pojímá

³ PETROVSKÝ, Karel. *Korupce po Česku, aneb korupce očima průměrného Čecha*. Praha: Eurolex Bohemia, a.s., 2007. 193 s. ISBN 80-86861-94-5. S. 15.

⁴ PETROVSKÝ 2007 op. cit. S. 19.

⁵ CHMELÍK, Jan. TOMICA, Zdeněk. *Korupce a úplatkářství*. Praha: Linde Praha, a.s., 2011. 283 s. ISBN 978-80-7201-853-6. S. 25.

svou definici korupce na svých internetových stránkách Transparency International,⁶ která uvádí, že „*korupci lze definovat jako zneužití svěřených pravomocí za účelem získání nezaslouženého osobního (soukromého) prospěchu.*“⁷

Z uvedených definic tedy lze shrnout základní rysy a povahu korupce, kdy se jedná o **porušení rovného postavení či jeho zneužití. Jedná se o chybu v řídicím a rozhodovacím procesu.** Motivace je ve snaze po zisku výhod, zejména materiálních. Součástí korupčního vztahu bývá vždy osoba, která rozhoduje a je v jeho moci se odchýlovat od stanovených pravidel. Účast v korupčním vztahu je v širším pojetí brána jako etické a mravní selhání jednotlivců. Výskyt korupce může ohrožovat životaschopnost demokratických institucí a tržních ekonomik. Zároveň s tímto tak ohrožuje vnitřní i vnější bezpečnost státu.⁸

Fungování ekonomiky lidského společenství je založeno na směně zboží a služeb. Čili je zcela přirozené, že určitá touha po penězích, moci a vlivu nás obklopuje. Peníze by neměly být cílem žití, ale prostředkem pro jeho kvalitní prožití. Nicméně, ne vždy tomu tak je. A zde musíme hledat i hlavní příčinu vzniku korupce. Literatura k tomu uvádí, že „*základním zdrojem korupce je lidská touha po zisku a osobním úspěchu. Ta je vlastní každé lidské společnosti. Záleží na tom, jaké existují příležitosti ke korupčnímu jednání.*“⁹ V každé oblasti našeho života je možno hledat nějaké podhoubí vzniku korupčního rizika. Čili v každém oboru lidské činnosti jsou tyto příčiny vzniku korupčního rizika různá, byť mohou mít občas shodné rysy. Například v oblasti justice, jako jednu z příčin vzniku korupčního rizika, uvádí Josef Baxa zejména „*složitost práva, složitost procedury, řadu*

⁶ Transparency International je jednou z nevládních, neziskových organizací působících celosvětově, jejímž hlavním posláním je boj proti korupci. Její pobočka Transparency International – Česká republika, působí na území ČR a jejím posláním je zejména mapování korupce v ČR a svou činností se snaží aktivně přispívat k jejímu omezení. Samotné organizaci bude věnována pozornost v následující kapitole.

⁷ Dostupné z: <http://www.transparency.cz/korupce/> [cit. 15. 4. 2013]

⁸ Pokyn Ministra vnitra č. 29/2010, kterým se vydává Interní protikorupční program Ministerstva vnitra, Příloha, S. 4. [IS e-SIAŘ] MV ČR [cit. 15. 7. 2013]

⁹ CHMELÍK, Jan. TOMICA, Zdeněk. *Korupce a úplatkářství*. Praha: Linde Praha, a.s., 2011. 283 s. ISBN 978-80-7201-853-6. S. 25.

ustanovení, která jsou bezkritériální, kdy prostě má někdo nějakou pravomoc a působnost, aniž by bylo vymezeno, podle jakých podmínek ji má nebo nemá uplatnit.“¹⁰

K příčinám vzniku korupce se budu věnovat dále v podkapitole, která se týká druhů korupce.

2.2. Druhy korupce

2.2.1. Tzv. „malá a velká“ korupce

Existuje mnoho kritérií, podle kterých je možno korupci rozdělovat. Základní dělení je dělení na tzv. „*velkou a malou*“ korupci. Dělení odpovídá kritériu „rozsahu“ korupce. Mezi velkou korupci řadíme ovlivňování veřejných zakázek ve velkém rozsahu, organizovaně, či za úplatky. Zneužívání informací nejvyššími státními představiteli, či účelně nehospodárné využívání veřejných zdrojů. Typický případ uvádím níže:

V posledním roce se řeší v naší zemi případ velké korupce, kdy je vazebně stíhán bývalý člen vlády - ministr zdravotnictví, v inkriminované době středočeský hejtman a v neposlední řadě také poslanec Parlamentu České republiky. Jedná se o ukázkový případ tzv. velké korupce, který naplňuje shora uvedené rysy. V daném případě jde o údajně předraženou veřejnou zakázku, která měla souviset s opravou buštěhradského zámku a Gymnázia v Hostivících a dále o podezřelé průběhy veřejných soutěží, které měly vést k vybrání dodavatelů pro kolínskou, kladenskou a mladoboleslavskou nemocnici.

Podle obžaloby se obviněný hejtman spolu s dalšími osobami podíleli na tvorbě zadávací dokumentace, v části stanovení si podmínek pro uchazeče tak, aby vyhovovala předem vybranému soutěžiteli, kdy věděli a byli srozuměni s tím, že takto jednají na úkor dalších potenciálních soutěžitelů. Využili postavení a vlivu, který vyplývá z titulu hejtmána kraje. *„Takto jednali v úmyslu opatřit takto předem vybranému soutěžiteli prospěch spočívající v jednak samotném získání veřejné zakázky, nejméně finančně vyčísleném v podobě čistého zisku z následné realizace takové zakázky. Další výhody ale spočívají v podobě zajištění práce pro zaměstnance soutěžitele, zvyšováním obrátu firmy,*

¹⁰ BAXA, Josef In: DANČÁK, Břetislav. HLOUŠEK, Vít. ŠIMÍČEK, Vojtěch. (eds.) *Korupce. Projevy a potírání v České republice a Evropské unii*. Brno: Masarykova univerzita, 2006. 309 s. ISBN 80-210-4062-9. S. 143.

upevnění postavení na trhu a podobně, přičemž se rovněž předem dohodli, že za toto jednání budou po vybraném zájemci žádat pro sebe majetkový prospěch. V souvislosti s ovlivněnými zadávacími řízeními pro sebe takto po jednotlivých zástupcích soutěžitelů požadovali dle obžaloby celkem 48.200.000,- Kč, kdy z této celkové částky měli skutečně převzít částku ve výši 38.200.000,- Kč, přičemž zbytek již slíbeného úplatku již nestihli převzít z důvodu jejich zadržení policií.“¹¹

Mezi velkou korupci musíme zahrnovat korupci v justici. Pro demokratické zřízení je velmi nebezpečné jakékoliv zasahování do nezávislosti a nestranného rozhodování soudů. Z tohoto důvodu je sebemenší pokus o korupci v tomto prostředí, považován za velmi závažnou záležitost a takové jednání je řazeno pod pojem velké korupce. Velmi je známý případ nepravomocně odsouzeného ústeckého „konkurzního“ soudce, kdy jde o jeden z nejrozsáhlejších případů naší justice se zapojením soudce, a kde bylo trestně stíháno celkem 12 osob.¹²

Za zmínku stojí i další korupční kauza, která propukla na začátku tohoto roku a ve které byl obviněn a vazebně stíhán soudce, podezřelý z korupčního jednání, spočívajícího v přijímání úplatku v souvislosti s výkonem jeho funkce soudce. Zde v této kauze je trestně stíhán i státní zástupce, kdy spolu měli za úplatu ovlivňovat trestní řízení ve prospěch jiných stíhaných osob. Takováto kauza velmi negativně ovlivňuje veřejné mínění a velmi oslabuje důvěru občanů v náš soudní systém. Bez ohledu na konečný výsledek trestního stíhání. Občané jsou dnes a denně doslova zahlceni ze strany sdělovacích prostředků ohledně trestních stíhání známých, veřejně činných osob. Korupce tak bývá vnímána jako něco všudypřítomného a nic mimořádného. Avšak vazební stíhání soudce, může veřejnost na straně jedné vnímat pozitivně, jako signál orgánů činných v trestním řízení, že tyto orgány „sahají i tzv. do svých řad.“ Na straně druhé, ono **vazební** stíhání, zcela jistě u větší části veřejnosti nabourává důvěru v justici.

¹¹ Srov.: Obžaloba KSZ v Praze sp. zn. KZV 60/2012 ze dne 4. dubna 2013. [on-line] Dostupné z: http://www.lidovky.cz/GalerieDokumentu.aspx?dg=146&c=A130808_183638_In_domov_rak&slide=0 [cit. 4. 6. 2013]

¹² Srov. např.: Aktuálně.cz [on-line] http://aktualne.centrum.cz/domaci/soudy-a-pravo/clanek.phtml?id=777448#utm_source=google&utm_medium=cpc&utm_campaign=aktualne-dynamic [cit. 19. 4. 2013]

Projevy tzv. malé korupce zaznamenáváme především ve veřejné správě, kdy se jedná o podplácení a ovlivňování úředních osob v souvislosti s výkonem jejich pravomoci. Těmto případům se hodlám věnovat v jiné kapitole.

Mezi malou korupci dále řadíme formu různých dárků, pozorností, drobných protislužeb, nadstandardní péčí apod. „*Spodní hranice mezi dárkem a začátkem korupce neexistuje. Názory na spodní hranici se různí, některé státy se snažily určit ji finanční částkou. Byla též snaha dát pojmu neúplatku slovní vyjádření, např. přípustná pozornost, nebo opisem, že legální dar je věc, jež neovlivňuje jednání obdarovaného.*“¹³ V naší společnosti je zcela běžné podání drobných pozorností. Nicméně, je třeba konstatovat, že „*z pohledu doslovného výkladu obecné definice korupce je i dar či pozornost formou úplatku a má rysy korupčního jednání, neboť je těmito dary a pozornostmi druhá osoba zvýhodňována za poskytnutou službu...takový výklad úplatkářství, respektive korupce, asi není na místě. Je nutné přistupovat k hodnocení darů a pozorností střízlivě, 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 není na jedné straně získání neoprávněné výhody, tedy zvýhodnění adresáta daru, ale zpravidla výraz jisté míry osobního ocenění chování k zákazníkovi a kvality práce.*“¹⁴

2.2.2. Nepotismus

Za zvláštní formu korupce bývá považován nepotismus (z latinského *nepot*, což se překládá jako synovec) Dle některých autorů se nejedná o korupci „v pravém slova smyslu“, nýbrž o korupci „na hraně.“¹⁵ Ve světle již shora citované a obecně uznávané definice však nezbyvá, než konstatovat, že udávaná škodlivost tohoto jevu je na místě. Pod pojmem nepotismus totiž rozumíme prosazování svých příbuzných do vlivných pozic, a to

¹³DAVID, Vladislav. NETT, Alexander. *Korupce v právu mezinárodním, evropském a českém*. Praha: C. H. Beck, 2007. 345 s. ISBN 978-80-7179-562-9. S. 31.

¹⁴ CHMELÍK, Jan. TOMICA, Zdeněk. *Korupce a úplatkářství*. Praha: Linde Praha, a.s., 2011. 283 s. ISBN 978-80-7201-853-6. S. 53.

¹⁵ Srov.: DAVID, Vladislav. NETT, Alexander. *Korupce v právu mezinárodním, evropském a českém*. Praha: C. H. Beck, 2007. 345 s. ISBN 978-80-7179-562-9. S. 84.

za plného vědomí a srozumění s tím, že v budoucnu bude požadováno různých protislužeb či dalšího protěžování. Je zcela v pořádku, pokud majitel soukromé společnosti „rozdělí“ významné funkce mezi své příbuzné. Je to jeho volba a jen on má právo rozhodovat o dění ve své společnosti. Problém nastává, pokud se nepotismus projevuje v rámci veřejné správy. Zneužívání svého postavení k prosazování svých rodinných příslušníků do vlivných, kolikrát lukrativních a společensky vlivných pozic ve veřejné správě, za účelem budoucího užitku, je jistě nutné považovat za nežádoucí korupční jednání.

2.2.3. Klientelismus

Obdobnému jednání je možno přidat i zvýhodňování na základě známostí či přátelských vztahů. Takové jednání označujeme jako klientelismus (z latinského *cliens* – poslušný). Klientelismus může mít několik podob. Od zvýhodňování svých přátel a známých v tom menším měřítku, jako jsou různé služby ve formě přednosti při ošetření u lékaře, rychlejší vyřízení svých záležitostí na úřadech apod. Toto je velmi rozšířená forma klientelismu, která je na základě své masovosti ve společnosti přijímána jako něco ne zrovna v souladu s morálkou, ale v zásadě je i víceméně tolerována. Je mnohdy brána jako běžný jev a srovnávána s poskytováním různých darů a pozorností. Vzhledem k tomu, že i u tohoto jednání, které můžeme brát jako normální a běžný jev, může docházet a dochází ke znevýhodňování třetí strany,¹⁶ můžeme zařadit klientelismus pod pojem korupce. Je však nutné, aby byla splněna podmínka nejen narušení rovného postavení a získání neoprávněné výhody, ale i v těchto případech obvyklé vyžadování budoucí výhody – reciprocity. Na straně druhé totiž *„poskytování ojedinělých darů a pozorností nevýznamného charakteru a rozsahu, aniž by byla ze strany poskytovatele očekávána nebo vyžadována protihodnota či služba přesahující běžný rámec povinností adresáta daru,*

¹⁶ Právě znevýhodňování ostatních a narušování rovného postavení, patří mezi základní znaky korupce. Z tohoto důvodu je považováno uvedené za korupci. „Jen těžko lze přijmout teorii, podle níž je korupce jevem, který je objektivně dán, ve společnosti rozšířen, má své zákonitosti a stabilitu. V důsledcích může být pak korupce považována za jev legitimní.“ Viz. CHMELÍK, Jan. TOMICA, Zdeněk. *Korupce a úplatkářství*. Praha: Linde Praha, a.s., 2011. 283 s. ISBN 978-80-7201-853-6. S. 87.

služby nebo pozornosti, nedosahuje intenzity úplatku, je však kriminogenním faktorem pro úplatkářství nebo korupci.“¹⁷

Klientelismus však může dosahovat i úrovně tzv. velké korupce. Jedná se typicky o organizovaný zločin. Osobní vazby a vzájemná důvěra jsou v podsvětí „základním stavebním kamenem“ úspěchu. Osobní vztahy se zde přeměňují ve vztahy skupinové, klientské, které podléhají určité nadřízenosti a podřízenosti. *„Nahodilost se mění v organizovanost, korupční činnost vyžaduje ještě vyšší latentnost jednání a odtud již není daleko ke korupci jako předpokladu organizovaného zločinu.*“¹⁸

2.2.4. Lobbying

Mezi další zvláštní aktivity, které občas bývají spojovány s korupcí, či jsou mnohdy za jakýsi druh korupce označovány, jsou aktivity označované pod pojmem lobbying. Samotný pojem lobbying pochází z USA a je odvozen z anglického *lobby* – předsíní, hala, vestibul. Jeho počátek je datován do 19 století, kdy do amerického Kongresu přicházeli lidé zastupující určité své zájmy a ve vnitřních prostorách (kuloárech a ve vestibulu) se snažili ovlivňovat členy parlamentu, aby hlasovali pro návrhy zákonů, které by byly pro tyto zájmové skupiny nejvýhodnější.

Lobbista je tedy osoba, která se snaží působit svými argumenty na smýšlení politiků, aby je tak ovlivnil v jejich rozhodování. *„Pojmově lze lobbismus vymezit jako přesvědčování vlivných jedinců o názorové správnosti na tvorbu zákonů, ovlivňování jejich přijetí a působení na veřejné mínění k prosazení zájmů jednotlivců, skupin či politických stran, provozované profesionály za úplatu.*“¹⁹ Základním prostředkem lobbyingu je tedy přesvědčování. Jedná se o přímou formu lobbyingu, která může mít několik způsobů provedení. Od osobního setkání, formální návštěvu, přes e-mailovou komunikaci, až po pozvání na různé společenské akce. Existují však i nepřímé formy lobbyingu, mezi které řadíme přesvědčování prostřednictvím třetích osob, ale i třeba prostřednictvím

¹⁷ CHMELÍK, Jan. TOMICA, Zdeněk. *Korupce a úplatkářství*. Praha: Linde Praha, a.s., 2011. 283 s. ISBN 978-80-7201-853-6. S. 54.

¹⁸ DAVID, Vladislav. NETT, Alexander. *Korupce v právu mezinárodním, evropském a českém*. Praha: C. H. Beck, 2007. 345 s. ISBN 978-80-7179-562-9. S. 86.

¹⁹ Tamtéž S. 34.

negativních kampaní, nátlaku přes média apod. Jak uvádí Martin Hamšík: „*Právě nástroje lobbyingu jsou často veřejností nebo novináři považovány za manipulaci blížící se k hranici korupce nebo dokonce za ni. Rozhodujícím faktorem v takových případech je etika lobbisty a především etika zákonodárce nebo úředníka.*“²⁰ Je tedy těžké určit onu pomyslnou hranici, kde končí lobbying a začíná korupce. A to i s ohledem na to, že u nás žádná pravidla pro lobbying zatím neexistují.

2.3. Další rozlišení korupce – vybrané oblasti

Kritérií, na základě kterých by bylo možno dělit korupci, je celá řada. Formy korupce, tedy způsoby realizace tohoto jevu jsou rozmanité. Záleží na oblasti, ve které se projevují. Tak, jak je rozmanitá veřejná správa, tak jsou různé formy a způsoby uplácení.

Politická korupce – Týká se ovlivňování rozhodovacích procesů politicky činných osob. Ve většině případů se jedná o tzv. „kupčení“ s vlivem. Peníze nebývají většinou předmětem plnění. Ve většině případů se jedná o vzájemné protislužby.²¹ Velmi blízká je k politické korupci i korupce byrokratická, o které je pojednáno níže, ale která se s politickou prolíná. Jedná se o různé rozhodování úředních osob. Jedná se o vliv a rozhodování, jehož jsou účastni poslanci, senátoři, členové vlády, ale i primátoři a

²⁰ HAMŘÍK, Martin In: DANČÁK, Břetislav. HLOUŠEK, Vít. ŠIMÍČEK, Vojtěch. (eds.) *Korupce. Projevy a potírání v České republice a Evropské unii*. Brno: Masarykova univerzita, 2006. 309 s. ISBN 80-210-4062-9. S. 90

²¹ Poprvé od vzniku České republiky došlo k pádu vlády mj. i pro politickou korupci. Vláda premiéra Nečase padla na základě podezření, že předseda vlády prostřednictvím třetích osob, měl nabídnout lukrativní posty třem poslancům vládní strany, výměnou za složení jejich poslaneckých mandátů. Uvedení poslanci totiž odmítli hlasovat pro tzv. vládní balíček (několik vládních návrhů zákonů) a tím, že se zbavili poslaneckých mandátů, umožnili schválení vládního daňového balíčku a tím měli udržet vládu u moci. Následně byl jeden z exposlanců skutečně jmenován do dozorčí rady významné státní společnosti, kdy se dokonce následně stal i jejím předsedou. Druhý z exposlanců taktéž zasedl do představenstva další státní společnosti.

Popsané jednání skutečně zakládá podezření na korupční jednání. Je však otázkou, zda se jedná o úplatkářství postižitelné trestním právem, čili zda je na místě trestní stíhání zúčastněných osob. Na obdobný případ myslí i odborná literatura, která uvádí: „*Za korupci nelze většinou považovat výměnu politických funkcí. Jestliže se však poskytne významný post za zakrytí skandálu, který by ohrozil či zničil kariéru dárce, pak to korupce nepochybně je; znamená to i značné narušení politického klimatu.*“ DAVID, Vladislav. NETT, Alexander. *Korupce v právu mezinárodním, evropském a českém*. Praha: C. H. Beck, 2007. 354 s. ISBN 978-80-7179-562-9. S. 34. Trestněprávní rovině úplatkářství se nyní nebudu záměrně věnovat, neboť k tomu je prostor v další části práce. Nicméně je svým způsobem škoda, že do kauzy zasáhl Nejvyšší soud a stíhání exposlanců s ohledem na poslaneckou imunitu zrušil. Bylo by (a možná ještě bude) zajímavé sledovat, jak by se k této kauze postavily obecné soudy.

starostové, radní. Politická korupce na komunální úrovni je totiž také významná. I zde se rozhoduje o rozdělování veřejných zakázek, obsazování lukrativních postů v dozorčích radách, obcemi vlastněných firem, obsazování manažerských funkcí v nemocnicích, na úřadech obcí, základních a středních školách apod.

Mezi politickou korupci dále řadíme i zneužívání informací, které politik získá v souvislosti s výkonem své funkce. Politikové ve funkcích disponují neveřejnými informacemi, které mohou zneužívat buď sami nebo prostřednictvím jiných osob k prospěchu jiných. Dalším příkladem může být již zmiňovaný lobbying, který přesáhne onu pomyslnou hranici a formou úplatků je působeno na členy parlamentu, aby hlasovali podle zájmu jiných skupin. Nemusí jít o hlasování, ale postačí svým vlivem působit na kolegy a ovlivňovat tak jejich názor na sledovanou problematiku. *„Mluví se o prodeji vlivu. V podstatě jde o případy neoprávněného využití veřejného úřadu a porušení základních demokratických zásad.“*²² Opačným případem může být kupování si hlasů voličů. V naší zemi bývá častým jevem zakládání místních organizací politických stran na základě koupených členů.

Korupce v médiích – Jde o zneužívání masových sdělovacích prostředků. Zneužívání může být zejména v oblastech politické a hospodářské činnosti.

Sportovní korupce – Do světa sportu zejména v posledních desetiletích přichází množství peněz. Vysoce organizovaný vrcholový sport, zejména fotbal a hokej je financován silnými obchodními skupinami, které pochopitelně hájí své zájmy. A zde nastává prostor pro možnou korupci. Nejen u nás, ale i ve světě jsou známy případy uplácení fotbalových rozhodčích ze strany funkcionářů klubů.²³ Dalšími případy jsou

²² DAVID, Vladislav. NETT, Alexander. *Korupce v právu mezinárodním, evropském a českém*. Praha: C. H. Beck, 2007. 345 s. ISBN 978-80-7179-562-9. S. 67.

²³ U nás je nejznámější kauza uplácení v I. fotbalové lize z roku 2004. Trestně stíháno tehdy bylo 20 prvoligových rozhodčích fotbalu. Nakonec bylo odsouzeno 11 rozhodčích a 3 funkcionáři klubů. V té době Českomoravský fotbalový svaz, jako občanské sdružení, tehdy svou prací dosáhlo vynikajících výsledků na poli reprezentace, výchovy mládeže, marketingu či zajištění materiálně-technické základy fotbalu. Náš fotbal byl v té době, ať již směrem do zahraničí nebo i u nás, hodnocen velmi vysoko. Nicméně celá korupční kauza tak otrásla důvěrou veřejnosti ve „zdravý“ sport. (zdroj: FELT, Karel. *Český fotbal: Skandální odhalení*. Praha: Ottovo nakladatelství, s.r.o., 2005. 495 s. ISBN 80-7360-221-0)

v poslední době tolik řešené sázky na výsledky utkání, kdy samotní hráči měli opakovaně ovlivňovat výsledky zápasů pro sázkařské gangy, a to za podíl na zisku.

Korupce v policii – Zde přichází v úvahu například ovlivňování trestního řízení, zasahování do přestupkového řízení či úplatkářství v oblasti řešení dopravních přestupků.

Korupce ve zdravotnictví – V souvislosti s poskytováním zdravotní péče dochází k vytváření korupčního klimatu. „*Jedná se především o poskytování úplatků v souvislosti s domnělým zajištěním lepší kvality lékařské péče a přijímání úplatků v souvislosti s čekací dobou na plánovou operaci.*“²⁴

Korupce ve školství – Zde může docházet ke korupci již v rámci předškolního vzdělávání, kdy z kapacitních důvodů jsou vytvářeny různé pořadníky na umístění dětí do mateřských škol. Rovněž tak může docházet ke korupčnímu jednání v souvislosti s přijímáním studentů na střední či vysoké školy.

Samozřejmě existuje spousta dalších oblastí, o kterých by bylo možno psát. Nicméně tento krátký výčet má demonstrovat korupční klima ve vybraných oblastech tak, aby čtenáři nastínil samotný problém, zejména s ohledem na tu část práce, která bude věnována trestněprávnímu postihu korupce.

2.4. Shrnutí

Výše jsem se věnoval pojmu korupce, zabýval se její definicí, příčinami vzniku, způsobu páčání korupčního jednání a jejími formami. Cítil jsem i určitou potřebu část pozornosti věnovat i pojmu lobbingu, který může v určitých případech přejít až do stádia korupce.

Shora jsem uvedl různé druhy a formy korupce. Od tzv. velké korupce, kde dochází k ovlivňování velkých státních zakázek, politické, rozsáhlé hospodářské korupce. Věnoval jsem se tzv. malé korupci, která není o nic méně závažná, než ta velká, a věnoval jsem se i drobným úsluhám a dárkům.

²⁴DAVID, Vladislav. NETT, Alexander. *Korupce v právu mezinárodním, evropském a českém*. Praha: C. H. Beck, 2007. 354 s. ISBN 978-80-7179-562-9. S. 67.

Nyní je tedy čas zodpovědět otázku v čem vlastně spočívá nebezpečnost korupce. Zodpovězení této otázky má totiž zásadní vliv na pochopení problematiky trestněprávního postihu korupce, o které bude pojednáno dále. Čili je nutné pochopit, v čem tkví nebezpečnosti korupce, a proč je tedy společensky žádoucí, aby byla potírána a proč je při potírání úplatkářství nutné sáhnout až k institutům trestního práva.²⁵ Odpověď na tuto otázku musíme hledat zejména v důvodu uplácení. Proč uplácet a kdo je subjektem korupčního vztahu.

Základními subjekty korupčního vztahu jsou osoby, které přijímají nebo vyžadují úplatek a osoby, které úplatek nabízí nebo poskytují. Ti první jsou vybaveni pravomocemi, oprávněními nebo jsou nadány jiným postavením, z titulu kterých mohou ovlivnit, ať již pozitivně nebo negativně předmět zájmu uplácející osoby. „*Zpravidla se jedná o pachatele činné v oblasti veřejné správy disponujícími určitými pravomocemi, na základě kterých jsou nadáni určitou rozhodovací pravomocí, nebo jsou oprávněni poskytovat služby plynoucí z charakteru veřejné správy.*“²⁶ Čili osoby, které zneužívají svou pravomoc, kterou jsou nadáni a která jim byla svěřena k řádnému výkonu své funkce. Řádným výkonem je bezesporu myšlen nestranný výkon tak, aby nebyl neoprávněně zvýhodňován kdokoliv na úkor ostatních.

Druhým subjektem korupčního vztahu jsou osoby, které úplatek nabízejí nebo poskytují. Jedná se o velmi rozmanité představitele této skupiny. Jsou jimi jak běžní občané, tak osoby z politických kruhů, zástupci obchodních firem, které disponují dostatečným množstvím finančních prostředků nebo službami. Může se jednat o korupci nahodilou, malé intenzity až po korupci, která se opakuje.²⁷ „*Negativní dopady korupce jsou dány mimo jiné i tím, že korupce nepřímo vybízí veřejně činné osoby a úředníky*

²⁵ PETROVSKÝ, Karel. *Korupce po Česku, aneb korupce očima průměrného Čecha*. Praha: Eurolex Bohemia, a.s., 2007. 193 s. ISBN 80-86861-94-5. S. 57.

²⁶ CHMELÍK, Jan. TOMICA, Zdeněk. *Korupce a úplatkářství*. Praha: Linde Praha, a.s., 2011. 283 s. ISBN 978-80-7201-853-6. S. 81.

²⁷ CHMELÍK, Jan. a kol. *Pozornost, úplatek a korupce*. Praha: Linde Praha, a.s. – Právnické a ekonomické nakladatelství a knihkupectví Bohumily Hořínkové a Jana Tuláčka, 2003. 222 s. ISBN 80-7201-434-X. S. 57.

k přijímání důležitých rozhodnutí, která jsou určována nízkými motivy bez ohledu na to, jaké mají mít dopady na celou společnost.“²⁸

Korupční vztah je výhodný jak pro uplácujícího, tak upláceného. Z tohoto důvodu tak není v zájmu zúčastněných, aby se o tomto vztahu mimo něj vědělo. Nadto jsou ve většině případů oba účastníci trestně postižitelní, takže pochopitelně žádná ze stran nemá zájem na odhalení. Proto i odhalování a prokazování této trestné činnosti je nadmíru složité.

Nebezpečnost korupce ve veřejné správě zejména spočívá v tom, že má za následek, že důvěra veřejnosti v demokratický právní stát klesá. Oslabuje mravní povědomí lidí. Vytváří nedemokratické struktury, které jsou nástrojem pro organizaci nejzávažnější trestné činnosti. Bývá prostředkem realizace organizovaného zločinu, který ji používá k pronikání do veřejné správy, politických a hospodářských struktur.²⁹ Shora jsem popsal oba subjekty korupčního vztahu. Hovoříme-li o škodlivosti korupce, musíme k těmto dvěma subjektům přidat i další subjekt. A to jsou oběti korupčního jednání. Jestliže kdokoliv získá neoprávněný prospěch, získá jej tak na úkor třetích osob. **A v tomto tkví škodlivost korupce.** Korupce vede k přijímání neefektivních opatření, vede k omezení konkurence, zvyšuje ceny zboží a služeb a snižuje jejich kvalitu. „*Snižuje celkovou společenskou produktivitu a vede k hospodářskému, kulturnímu a morálnímu úpadku země a řadě dalším negativním dopadům.*“³⁰ Poškozených korupčním jednáním tak často bývá určitá, mnohdy obtížně definovaná skupina. Poškození z korupce není mnohdy zřejmé ani z časového hlediska. Tyto osoby tak **nemusí ani vědět**, že jsou poškozováni korupcí.³¹

²⁸ CHMELÍK, Jan. a kol. *Pozornost, úplatek a korupce*. Praha: Linde Praha, a.s. – Právnické a ekonomické nakladatelství a knihkupectví Bohumily Hořínkové a Jana Tuláčka, 2003. 222 s. ISBN 80-7201-434-X.S. 7.

²⁹ CHMELÍK op. cit. S. 24.

³⁰ CHMELÍK op. cit. S. 7.

³¹ REKTOŘÍK, Jaroslav. a kol. *Kontrolní systémy veřejné správy a veřejného sektoru*. Praha: EKOPRESS, s.r.o., 2003. 212 s. ISBN 80-86119-72-6. S. 9.

3. BOJ PROTI KORUPCI VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ

Tato kapitola je věnována boji proti korupci ve veřejné správě. Jelikož následující kapitoly se budou zabývat trestněprávními aspekty, budu na problém nahlížet z „netrestního“ pohledu. Tato část práce je věnována jak nevládním organizacím, které se zabývají bojem proti korupci, tak dále vlastními opatřeními veřejného sektoru v boji proti korupci. Veřejná správa má velmi široký záběr. Mám-li vymezit pojem veřejná správa, učiním tak za pomoci odborné literatury, kdy je mi blízká definice, která vychází ze skutečnosti, že veřejná správa řídí a spravuje veřejný sektor. A *„veřejný sektor je ta část národního hospodářství, ve které jsou ve veřejném zájmu uspokojovány potřeby společnosti a občanů formou statků, prostřednictvím veřejných služeb, je financována převážně z veřejných rozpočtů, je řízena a spravována veřejnou správou, rozhoduje se v ní převážně s využitím veřejné volby a podléhá veřejné kontrole.“*³² **A právě s ohledem na již zmiňovaný široký záběr pojmu veřejná správa se zde zaměřím pouze na určitou výšeč veřejné správy, a to na korupční rizika v resortu Ministerstva vnitra, zejména pak u Policie České republiky. Jedná se o ty rizika, která budou částečně dále rozváděny v kapitole věnované trestněprávním aspektům. Pro demonstraci některých protikorupčních opatření ve veřejné správě jsem zvolil právě tento resort, neboť v něm již přes deset let působím a jsem tak schopen promítnout do sledované problematiky i své postřehy a sdělit vlastní názory na určité instituty a opatření.**

3.1. Nevládní organizace

3.1.1. Transparency International³³

Jednou z nejvýznamnějších nevládních organizací, které bojují proti korupci je mezinárodní organizace Transparency International. Byla založena v roce 1993 a má více než devadesát národních poboček po celém světě. Tato organizace se snaží, na mezinárodní úrovni, upozorňovat na problém korupce, zejména pak na její důsledky. Zaměřuje se na prosazování systémových změn v oblasti problematiky veřejných zakázek,

³² REKTOŘÍK, Jaroslav. a kol. *Kontrolní systémy veřejné správy a veřejného sektoru*. Praha: EKOPRESS, s.r.o., 2003. 212 s. ISBN 80-86119-72-6. S 15.

³³ Zpracováno na podkladě informací TI CZ. Dostupné z www.transparency.cz/o-tic/ [cit. 5 .8. 2013]

nakládání s veřejnými prostředky apod. tak, aby svou činností přispívala k omezování korupce. Její činnost je financována zejména z grantů, které získává na své projekty z programů státních i soukromých dárců.

Věnuje se analýze problémů v konkrétních oblastech lidského života. Kromě toho poskytuje i bezplatné právní poradenství lidem, kteří se setkali s korupčním jednáním a prostřednictvím různých vzdělávacích programů se snaží působit na úředníky a představitele veřejné správy. Organizace se dále zabývá financováním politických stran, profesionalizací veřejné správy s důrazem na zákon o úřednících, justici, transparentností a důvěryhodností výkonu spravedlnosti, místními referendy, efektivností fungování kontrolních systémů veřejných zakázek v ČR, ochranou oznamovatelů, komunálními rozpočty, možnostmi přístupu k informacím o projektech podporovaných ze strukturálních fondů EU, až po aplikaci etických kodexů ve státní správě.

3.1.2. Nadační fond proti korupci

Další nevládní organizací, která se zabývá bojem proti korupci je Nadační fond proti korupci, který vznikl v březnu roku 2011 z iniciativy známých osobností, jako je podnikatel Stanislav Bernard, či herec a moderátor Jan Kraus. Jako svůj hlavní cíl si stanovili *„podporovat rozvoj etických hodnot v demokratické společnosti a odhalovat skrytou korupční činnost ve veřejné správě. Finančně i mediálně podporuje odvážlivce upozorňující na významné veřejné kauzy“*³⁴

Zřizovatelé fondu si uvědomují, že korupce je škodlivým jevem ve společnosti a snaží se pomáhat osobám, které rezignují na boj proti korupci. Nadační fond přijímá od občanů podněty, tyto se snaží prověřovat a následně pomáhá buď formou právní pomoci nebo medializuje konkrétní kauzy, vytváří protikorupční projekty. Samozřejmostí je spolupráce s příslušnými státními orgány.

Nadační fond od svého vzniku řešil a medializoval desítku korupčních případů. Některé z těchto případů skončily pravomocným odsouzením aktérů korupčního vztahu. Další formou boje proti korupci je rozdělování nadačních příspěvků, kdy fond dle Výroční

³⁴ Viz.: Výroční zpráva Nadačního fondu proti korupci za rok 2012 Dostupné z: http://www.nfpk.cz/_userfiles/soubor/listiny/vyrocní_zprava_nfpk_2012_komplet.pdf [cit. 21. 8. 2013]

zprávy za rok 2012 „přijímal žádosti o nadační příspěvky na činnosti cílící k odhalení korupce ve veřejné správě. Správní rada na svých zasedáních rozhodla o podpoře šestnácti projektů, které byly doporučeny výborem pro nadační příspěvky, a mezi příjemce rozdělila finanční prostředky v celkové výši přesahující 1,7mil. Kč.“³⁵

Činnost nadačního fondu tak jde shrnout do třech oblastí. První je sběr informací o korupčním prostředí, jejich vyhodnocování a následná medializace spojená s oznámením na příslušné státní orgány. Druhou činností je ochrana oznamovatelů korupčního jednání a jejich oceňování³⁶ a v neposlední řadě se jedná o granty na výzkumné projekty, které mají za úkoly mapovat korupční klima v naší zemi a nalézat vhodná řešení pro eliminaci tohoto nežádoucího jednání.

3.1.3. Nadační fond Bez korupce – Oživení

Další nevládní neziskovou organizací, která má za svůj cíl prosazovat principy transparentní veřejné správy, je nadační fond Bez korupce - Oživení. Občanské sdružení Oživení bylo založeno v roce 1997 a věnuje se potírání systémové korupce a nehospodárného jednání ve veřejné správě a zvyšováním transparentnosti veřejného sektoru. Mezi hlavní zásluhy této organizace řadí etický kodex pro zastupitele, který jako vzorový vytvořili a nabídli samosprávám k využití. Dále v červnu 2012 ve spolupráci se soukromou společností spustili webový portál „vsechnyzakazky.cz“, který umožňuje, podle zvolených vyhledávacích kritérií, zobrazit největší zakázky, jejich dodavatele, zadavatele, druhy používaných řízení, konkurenci ve vypsání soutěží. Portál využívají úředníci veřejné správy, novináři, analytici, ale je přístupný i široké veřejnosti.

³⁵ Viz.: Výroční zpráva Nadačního fondu proti korupci za rok 2012 Dostupné

z: http://www.nfpk.cz/_userfiles/soubor/listiny/vyrocní_zprava_nfpk_2012_komplet.pdf [cit. 21. 8. 2013]

³⁶ Takovým případem může být ocenění MUDr. M. K., bývalého primáře psychiatrického oddělení Nemocnice v Ostrově, kdy jeho pacientka – policistka R. K. byla odsouzena za přijímání úplatku od cizinců, kteří žádali pobyt v Česku. Policistka v rámci svého vyšetření sdělila dr. K., že pro ni byla zakoupena milost a byl zaplacen několikamilionový úplatek kanceláři prezidenta republiky a jeho poradcům. Dr. K. splnil svou povinnost a obrátil se na protikorupční policii. Následně mu bylo v práci naznačeno, že jeho setrvání ve funkci je spojené s riziky pro oddělení a pro nemocnici a postupně byl donucen vzdát se svého místa primáře a podepsat dohodu o ukončení pracovního poměru. Za to, že se tento lékař nebál upozornit na korupci na těch nejvyšších místech, byl oceněn nadací částkou ve výši 300.000,- Kč. Zdroj.: Zpráva o výsledku činnosti Nadačního fondu 2012 dostupné z: http://www.nfpk.cz/_userfiles/soubor/listiny/vyrocní_zprava_nfpk_2012_komplet.pdf [cit. 21. 8. 2013]

Nadační fond rovněž zřídil protikorupční poradnu, pořádá workshopy, školení a semináře ke zvýšení povědomí veřejnosti o korupci.

3.2. Whistleblowing

Pojem pochází z angl. „to blow the whistle“ – zapískat na píšťalku. Zatím nemá v českém jazyce adekvátní vyjádření. Jedná se o upozorňování na nekalé praktiky na pracovišti, které jdou proti veřejnému zájmu. Jedná se o upozornění na korupci a jiné podvodné jednání a porušování povinností při správě zejména veřejného majetku. Právě osoba, která upozorňuje na nekalé praktiky, je označována jako „whistleblower.“ Jedná se tedy o oznamovatele a případného svědka protiprávního jednání. Je to osoba, která upozorňuje na problémy v organizaci. Oznámení může být učiněno veřejně, ale i skrytě. Oznamovatel mnohdy delší čas mapuje situaci v organizaci a po získání dostatečného množství informací, reaguje na zjištěné skutečnosti.

Většina whistleblowerů se však snaží zůstat v anonymitě. Důvodem může být obava ze ztráty zaměstnání, částečný vlastní podíl na negativním jevu v organizaci, nedůvěra v orgány činné v trestním řízení, loajalita zaměstnavateli. Whistleblowing je nástroj, kterým může být v demokratické společnosti využit v boji proti monopolu moci.³⁷ Nejedná se o „udavačství“, ke kterému mají mnozí lidé odpor. Je to nástroj boje proti korupci, který úzce souvisí s dodržováním etických kodexů na pracovištích veřejné správy. Zásady a pravidla, kterými je každý etický kodex tvořen, a kterými by se měli zaměstnanci veřejné správy řídit, nesmí být porušována nebo nerespektována. Takové jednání je neslučitelné s řádným výkonem zaměstnání či funkce ve veřejné správě. A právě upozornění na porušování pravidel by mělo být samozřejmostí.

Každá organizace by měla mít vytvořeny takové instituty, aby mohla řádně a včas reagovat na podněty svých pracovníků. Každé oznámení musí být řádně prošetřeno. *„Oznamovatel musí dostat jasný signál, že se jeho oznámením bude někdo zabývat a v případě, že bude oznámení shledáno opodstatněným a zakládajícím se na pravdě, bude*

³⁷ Srov. CÍSAŘOVÁ, Eliška. *Whistleblowing a ochrana oznamovatelů v České republice*. Praha 2009: TI Česká republika. [on line] ISBN 978-80-87123-11-9 S. 18 Dostupné z: www.transparency.cz [cit. 8. 8. 2013]

problém vyřešen a viník potrestán.“³⁸ Pokud budou dobře nastaveny vnitřní mechanismy zpracování takových informací, může být whistleblowing velkým přínosem i pro samotnou organizaci. Může tak reagovat na vzniklou situaci a interními prostředky tuto vyřešit. Může se tak stát, že se chyba odstraní ještě v zárodku a nemusí tak dojít ke ztrátě prestiže organizace tím, že by se uvedené jednání řešilo před soudy, v médiích apod.

K tomu samozřejmě patří i ochrana oznamovatelů. Je nutné zavést přísná pravidla, která by zabraňovala ostatním v organizaci, aby se mstili či šikanovali oznamovatele. Zde by měla být dána možnost utajení totožnosti oznamovatele, kdy by nebylo možné zveřejnit totožnost oznamovatele bez jeho souhlasu.

3.3. Interní protikorupční programy a etické kodexy MV ČR a Policie ČR

Na základě celospolečenské poptávky po zintenzivnění boje proti korupci a v souladu s vládou politikou, vznikly v minulých letech ve veřejné správě protikorupční programy. Vyhodnotila se korupční rizika ve svých rezortech a následně se vypracovaly samotné programy s návrhy na eliminaci korupčního rizika. Nejinak tomu bylo i v rezortu Ministerstva vnitra a policie. Veřejná správa má široký záběr a postihnout protikorupční politiku v celé této oblasti, je pro potřeby této práce dle mého názoru asi nadbytečné. Nastíním tedy programy rezortu vnitra s důrazem na policii, kdy se tak budu zabývat oblastí, ve které působím již přes deset let a mohu tak přinést a zpracovat vlastní postřehy. Je to oblast zajímavá i z pohledu trestněprávního, kterému bude věnován prostor v následujících kapitolách. V této podkapitole se zaměřím na některé vybrané aspekty boje proti korupci ve veřejné správě. Uvedu zde některé postupy a instituty, které byly vytvořeny k potírání nejen samotné korupce, ale i ke snižování korupčního rizika. Jak jsem již uvedl, budu je demonstrovat jen na určité výseči oblasti veřejné správy, v tomto případě na úseku spravovaném Ministerstvem vnitra. S různou obměnou a jistou specifikací jsou však aplikovatelné (a i aplikovány) v rámci celé veřejné správy. Nicméně se chci věnovat jen oboru, ve kterém působím.

³⁸ CÍSAŘOVÁ, Eliška. *Whistleblowing a ochrana oznamovatelů v České republice*. Praha 2009: TI Česká republika. [on line] ISBN 978-80-87123-11-9 S. 11. Dostupné z: www.transparency.cz [cit. 8. 8. 2013]

3.3.1. Interní protikorupční program MV ČR

Na základě pokynu ministra vnitra č. 29/2010 byl vytvořen interní protikorupční program ministerstva vnitra. „*Interní protikorupční program Ministerstva vnitra by měl přispět k tomu, aby při zjištění určitých v něm naznačených rizik a předpokládaných možných forem korupčního jednání, jež je možné očekávat, byla včas přijata preventivní protikorupční opatření.*“³⁹ Cílem protikorupčního programu je přijímání takových vlastních opatření, které vnášejí do řídicího systému prvky, které budou eliminovat korupční rizika.

V první fázi dochází k vytyčení těch oblastí, kde může docházet ke korupčnímu jednání. Jsou to oblasti s možným rizikem výskytu korupčního jednání v rozhodovacím procesu na ministerstvu. Zejména je to oblast zadávání veřejných zakázek a s tím související pořízování majetku a služeb, nájmy a podnájmy nemovitého majetku, finanční podpora z prostředků EU nebo nakládání s nepotřebným majetkem. Dále je nutné věnovat pozornost trestnímu a správnímu řízení, zejména nakládání s osobními údaji, jejich ochrana, samotné vedení trestního a správního řízení, nakládání s utajovanými informacemi a jejich ochrana. Rovněž je nutné řádně sledovat vyřizování stížností a upozornění, včetně řádného vyřizování podání dle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím.⁴⁰ V neposlední řadě je důležité věnovat pozornost personální práci, kvalitní řídicí a kontrolní činnosti včetně řádného a zodpovědného výběru nových zaměstnanců.

Ke snížení rizika výskytu korupce tak byla v rezortu ministerstva vnitra přijata konkrétní opatření.⁴¹ V oblasti zadávání veřejných zakázek postupovat podle zákona a nařízení ministra vnitra, které se věnuje procesu zadávání veřejných zakázek. Nezbytné je vzdělávání vrcholového managementu v oblasti veřejných zakázek tak, aby nedocházelo k porušování shora uvedených předpisů. Při zadávání podmínek a vyhodnocování nabídek uplatňovat zásadu transparentnosti a nediskriminační charakter kritérií. Výběrové komise sestavovat tak, aby byla minimalizována rizika korupčního jednání, např. formou rotací

³⁹ Příloha k Pokynu MV č. 29/2010 S. 3. [IS e-SIAŘ] MV ČR [cit. 15. 7. 2013]

⁴⁰ Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 25. 9. 2013]

⁴¹ Pokyn MV ČR S. 7

zaměstnanců, kteří se podílí na zadávání veřejných zakázek a zavést zde víceúrovňové rozhodování a zachování účinného vnitřního kontrolního systému. V oblasti uzavírání a realizace smluv na dodávky zboží a služeb plně využívat odborné pomoci příslušných útvarů ministerstva. (zejména odboru právního). Zamezit přijímání nekvalitních, nedokončených nebo řádně nerealizovaných prací nebo služeb a důsledná kontrola před poskytnutím platby. V oblasti personální a řídicí zavést účinný a důsledný systém kontroly výkonu a činností úředníků a na základě kontrolních zjištění přijímat nápravná opatření. Nekompromisně přistupovat k řešení všech náznaků korupčního jednání. Při přijímání nových zaměstnanců a při obsazování pracovních míst s výrazným rizikem případného korupčního jednání využívat možností psychologického vyšetření uchazečů.⁴² Oblastí, kterou nelze podceňovat, je vzdělávání úředníků. Jednak je nutné poskytnout novým zaměstnancům v rámci vstupního vzdělávání základní a zásadní informace z hlediska boje proti korupci, a to zejména ve vztahu k zásadám Kodexu etiky zaměstnanců ve veřejné správě. Formou celoživotního vzdělávání organizovat specializovaná školení a kurzy se zaměřením na otázky protikorupčního jednání.

Interní protikorupční program Ministerstva vnitra není jednorázovým aktem. Do řízení se zavádí nové prvky, tyto se průběžně vyhodnocují a na základě vyhodnocení se bude program aktualizovat a přizpůsobovat potřebám útvarů ministerstva tak, aby plnil svou hlavní roli, což je eliminace korupčního rizika.

3.3.2 Interní protikorupční program Policie ČR

Rozkazem policejního prezidenta č. 69/2012 byl vydán interní protikorupční program policie, a to na základě již zmiňovaného pokynu ministra vnitra č. 29/2010. Tento rozkaz ukládá ředitelům krajských ředitelství policie, ředitelům útvarů policie

⁴² Kritéria pro zjišťování osobnostní způsobilosti uchazečů k přijetí do služebního poměru příslušníka Policie České republiky jsou uvedena ve vyhl. č. 487/2004 Sb., o osobnostní způsobilosti, která je předpokladem pro výkon služby v bezpečnostním sboru. Odolnost vůči korupčním vlivům je obsažena v § 1 písm. e) vyhlášky, které zní: „s žádoucí motivací, postoji a hodnotami“. Mgr. Vladimír Voska, vedoucí psycholog Odboru strategického personálního řízení Policejního prezidia k tomu připsal pro vedoucí služební funkcionáře pod. čj. PPR-8893/ČJ-2010-0099OP ze dne 25.6.2010 mj. uvádí, že „zkoumání náchylnosti uchazeče ke korupčnímu chování je diagnosticky velmi složité právě proto, že se týká především morálních vlastností, které se časem mění a nejspolehlivějším ukazatelem je tak dosavadní chování uchazeče zjištěné z anamnézy, případně šetření v místě bydliště a dále pak zjištění na základě diagnostického rozhovoru a pozorování.“

s celostátní působností a ředitelům a vedoucím organizačních článků Policejního prezidia ČR, aby zajistili dodržování obecných a konkrétních opatření z oblasti činnosti policie ve své působnosti, průběžně vyhodnocovali a přehodnocovali oblasti potenciálních rizik výskytu korupčního jednání a takto získané informace předávali protikorupční komisi policie. Rovněž ukládá ke snížení výskytu korupce zajistit do konce roku 2013 proškolení všech příslušníků a zaměstnanců policie, u kterých je předpoklad, že by se mohli setkat s korupční nabídkou. K tomuto účelu byl vydán pokyn vedoucímu odboru vzdělávání policejního prezidia, aby ve spolupráci s ředitelkou úřadu vnitřní kontroly a předsedou protikorupční policie, zajistili vyškolení lektorů pro realizaci těchto školení.

Samotný interní protikorupční program, jenž je přílohou uvedeného rozkazu, vychází z protikorupčního programu ministerstva a má tak velmi shodné rysy. Velká část je opět věnována oblasti ekonomiky, tedy veřejným zakázkám, hospodaření s přiděleným majetkem, uzavírání smluv, čerpání peněz z fondů EU. Rovněž se věnuje oblasti poskytování veřejné finanční podpory (dotací), oblasti hospodaření s prostředky fondu kulturních a sociálních potřeb. Dostatek pozornosti je tak, stejně jako u programu MV, věnován personálním záležitostem, řídicí a kontrolní činnosti a úseku vzdělávání. Rovněž není opomenuta problematika poskytování informací. Nicméně, jak vyplývá se shora uvedeného, jedná se mnohdy o velmi obecné fráze, bez označení konkrétních kroků, které jsou třeba k naplnění programu.

3.4. Působnosti, organizace a členění policie

Policie je jednotný ozbrojený bezpečnostní sbor, který slouží veřejnosti a jejím hlavním posláním je plnit úkoly na poli vnitřní bezpečnosti a vnitřního pořádku. Jejím úkolem je chránit bezpečnost osob a majetku a veřejný pořádek. Plní úkoly podle trestního řádu⁴³ a předchází trestné činnosti. Dále řeší úkoly na úseku vnitřního pořádku a bezpečnosti, které jsou jí svěřené zákony a přímo použitelnými předpisy Evropských

⁴³ Zák. č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer [cit. 29. 4. 2013]

společenství nebo mezinárodními smlouvami, které jsou součástí našeho právního řádu.⁴⁴ „*Policie vykonává i další činnosti doprovodné a podpůrné, které jsou často svou povahou typicky policejní, avšak nevyžadující stanovení zákonem. Jde především o kriminalisticko-technickou, pyrotechnickou, znaleckou a vědeckovýzkumnou činnost prováděnou speciálně zřízenými znaleckými pracovišti policie, zapsanými v seznamu ústavů kvalifikovaných pro znaleckou činnost Ministerstva spravedlnosti ČR. K zajištění akceschopnosti a nepřetržité dosažitelnosti provozuje police operační střediska a pracoviště pro příjem tísňového volání.*“⁴⁵

Policie je podřízena Ministerstvu vnitra, které vytváří podmínky pro plnění jejích úkolů. V čele policie stojí policejní prezident, který řídí činnost policie a je za její řízení odpovědný ministrovi vnitra.

Policii tvoří Policejní prezidium, útvary policie s celostátní působností a krajská ředitelství policie a útvary, které jsou zřízeny v rámci krajského ředitelství. Krajská ředitelství policie mají vyhrazenou svou místní a věcnou příslušnost. Bez ohledu na místní či věcnou příslušnost útvarů, můžeme tvrdit, že vně policie působí několik základních služeb, jejíž příslušníci přichází do přímého kontaktu s veřejností téměř denně. A to jsou právě ty složky, které mají největší rizikový korupční potenciál.

Nejpočetnější, a co se týče náplně činnosti nejuniverzálnější službou, je služba pořádkové policie. Mezi její povinnosti zejména patří ochrana bezpečnosti osob a majetku, dohled nad bezpečností a plynulostí silničního provozu,⁴⁶ ale plní také úkoly v přestupkovém a správním řízení a podílí se na prověřování vybraných trestných činů.

Další početnou uniformovanou službou je služba dopravní policie. Zabývá se zejména dohledem nad BESIP a vyšetřováním dopravních nehod. Součástí dopravní služby je i dopravně inženýrský úsek, který provádí výkon státní správy v oblasti BESIP, kdy vystupuje jako odborný specializovaný orgán policie při posuzování dopravních

⁴⁴ Viz. ust. §§ 1,2 zák. č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer [cit. 29. 4. 2013] Dále jen „TrŘ“

⁴⁵ ŠKODA, Jindřich., VAVERA, František., ŠMERDA, Radek. *Zákon o policii s komentářem*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009. 397 s. ISBN 978-80-7380-160-1. S. 37

⁴⁶ Dále jen „BESIP“

situacích, užívání dopravních značek a dopravního značení, řeší síť pozemních komunikací a řízení jejich provozu a uplatňuje svá zjištění k preventivním opatřením vedoucích k omezení dopravní nehodovosti a zmírňování následků dopravních nehod. U úseku dopravního inženýrství je však rizikový potenciál korupce minimální.

Další důležitou službou, je služba kriminální policie a vyšetřování.⁴⁷ Zde platí, že příslušníci této služby působí jak na úrovni krajských ředitelství policie, tak u specializovaných útvarů s celostátní působností. Policisté SKPV se podílí na odhalování, prověřování a vyšetřování trestných činů, a to od těch méně závažných, až po tu nejzávažnější trestnou činnost. Kriminalisté se specializují na obecnou a hospodářskou trestnou činnost. Dále se dělí na pracovníky, kteří primárně trestnou činnost odhalují, tedy provádí operativně pátrací činnost a poté na pracovníky, kteří vedou vyšetřování.

Cizinecká policie – Plní zejména úkoly, které vyplývají ze zákona o pobytu cizinců na území České republiky.⁴⁸ V rámci mezinárodní spolupráce plní také úkoly, které vyplývají z práva EU a mezinárodních smluv. Cizinecká policie působí na celém území republiky a mezi její hlavní úkoly patří odhalování nelegální migrace, odhalování přeshraniční kriminality, trestné činnosti cizinců a zabývá se rovněž pobytovou kontrolou cizinců. Do její působnosti rovněž patří ochrana hraniční pásma státních hranic.

Dále u policie působí další složky, u kterých je však korupční riziko ve vztahu policista-občan buď minimální nebo velmi nízké:

- policejní potápěči
- poříční oddělení
- železniční oddělení
- služební kynologie a hipologie
- letecká služba
- pyrotechnická služba
- ochranná služba
- kriminalisticko-technická a znalecká služba (Kriminalistický ústav Praha aj.)

⁴⁷ Dále jen „SKPV“

⁴⁸ Zákon č. 362/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů. In: *ASPI* [právní informační systém] Wolters Kluwer ČR [cit. 13. 8. 2013]

- prevence
- zajišťování oficiálních ceremonií (Hudba hradní stráže a Policie České republiky)

Výčet těchto útvarů je pouze demonstrativní. Riziko korupčního jednání je zde totiž minimální.

Poslední službou, kterou je třeba ve vztahu ke korupčnímu riziku zmínit, je služba pro zbraně, střelivo, výbušniny, bezpečnostní materiál a drogy. Policie prováděla dříve spoustu jiných tzv. „nepolicejních“ činností, jako byla správa a vydávání občanských a řidičských průkazů, pasová služba, agenda motorových vozidel nebo vystupovala jako správní orgán při řešení dopravních přestupků. Od těchto činností již byla odbřemeněna a tyto agendy přešly na obce s rozšířenou působností. Jednou z posledních oblastí, kde policie vystupuje v postavení správního orgánu, je agenda služby zbraní a střeliva, kterou zajišťují Inspektoráty zbraní, střeliva, výbušnin a drog. Vedou správní řízení ohledně agendy zbrojních průkazů, zbraní a střeliva. Při tomto řízení dochází k přímému styku s občany a vytváří se tak možné korupční prostředí. Ze strany policistů může docházet k nesprávnému výkonu státní kontroly na úseku zbraní a bezpečnostního materiálu, nedůslednosti při odhalování nedostatků a při porušení povinností držitele zbrojní licence či předávání informací o chystaných kontrolách.

3.5. Korupční rizika u policie

V předchozí kapitole jsem v krátkosti popsal působnost, organizaci a členění policie a představil ty složky policie, které přichází ke každodennímu kontaktu s občany. Jejich příslušníci jsou nadáni určitými pravomocemi a oprávněními. Jsou tedy ve většině případů nadáni ovlivňovat rozhodování ve věcech obecného zájmu. V této kapitole se tak konečně dostávám k pojmenování a demonstraci konkrétních korupčních rizik u policie.

Jak jsem již uvedl shora, mezi základní služby policie řadíme pořádkovou, dopravní a službu kriminální policie a vyšetřování.

Mezi nejčastější případy korupce v oblasti služby pořádkové policie, jsou jednání osob podezřelých ze spáchání přestupků či trestných činů. Podezřelé osoby se snaží

ovlivňovat policisty dokumentující či vyšetřující protiprávní jednání, a to formou finančního nebo jiného plnění za to, že zmanipulují či pozmění zápisy o prvotních úkonech na místě činu či události. U přestupkového jednání věc nepředají správnímu orgánu, odloží, nebudou posuzovat věc jako trestný čin apod. Osoby poškozené se zase mohou snažit ovlivnit policisty za to, že manipulují dokumentaci, pozmění okolnosti děje či výši škody, aby si zajistili vyšší plnění z pojištění.

V oblasti činnosti dopravní policie se zejména objevují případy, kdy se osoby přestupců snaží ovlivňovat samotné šetření protiprávního jednání nebo následně se snaží ovlivnit výsledek šetření. Zejména se jedná o případy, kde nejsou splněny podmínky blokového řízení a hrozí trest zákazu činnosti, spočívající v zákazu řízení motorových vozidel nebo případy, kdy přestupek zakládá povinnost správního orgánu, připsat řidiči do karty řidiče bodové ohodnocení.

V oblasti činnosti služby kriminální policie a vyšetřování se objevují případy, kdy osoby podezřelé ze spáchání protiprávního jednání se snaží vyšetřující policisty, popř. jejich kolegy či nadřízené ovlivňovat formou finančního či jiného plnění za to, že zmanipulují dokumentaci, pozmění okolnosti děje, výši škody apod. Ze strany policistů může docházet k účelově nesprávně vedenému trestnímu řízení manipulací se spisem tak, aby eliminovali zjištění těchto skutečností ze strany dozorujícího státního zástupce v rámci jeho dozorové činnosti.

3.6. Ombudsman Policie ČR a HZS

Jedním z nástrojů boje proti korupci ve veřejné správě je zřízení nezávislé osoby, která přijímá a řeší podněty pracovníků organizace, které se týkají nekalého jednání v organizaci. (viz. kap. o whistleblowerovi) Měl by prošetřovat oznámení podnětů, které se týkají možného korupčního jednání, porušování základních a dalších práv zaměstnanců, postupů neodpovídajících principům demokratického právního státu. U policie má tuto roli plnit Ombudsman Policie ČR,⁴⁹ který vznikl na základě Strategie vlády

⁴⁹ Dále jen „ombudsman“

v boji proti korupci na období let 2011 a 2012.⁵⁰ V tomto nařízení byla Ministerstvu vnitra, v rámci úkolu pod bodem č. 3.15, uložena povinnost zřídit funkci ombudsmana. Vznikem tohoto institutu se předpokládá posílení nezávislé informovanosti o možné korupci v řadách policie.

Z tohoto důvodu byla nařízením Ministra vnitra č. 22/2011 ze dne 15.4.2011 zřízena tato funkce. Ombudsman je zaměstnancem ministerstva a je přímo podřízen ministrovi. Jeho zařazení mimo organizační strukturu policie a přímá podřízenost ministrovi je z důvodu nezávislosti na vedení policie. Rovněž má být zárukou jeho nestrannosti. Působnost ombudsmana se vztahuje pouze na případy, které jsou přímo spojeny s fungováním organizace a s přímým výkonem služby nebo služební funkce. Jeho fungováním není nijak dotčena činnost odborových svazů nebo organizací. Plní roli nadstavby kontrolních instancí. Nemá však pochopitelně působnost v oblasti prošetřování trestných činů.

Přijímá a prošetřuje zejména porušování základních a dalších práv zaměstnanců, jednání v rozporu s právními předpisy, prošetřuje postupy neodpovídající principům demokratického právního státu včetně předcházení a řešení případů diskriminace a šikany ze strany nadřízených, podřízených, případně spolupracovníků, Dále má za úkol vyhledávat systémové nedostatky v činnosti policie, spolupracuje při vytváření podmínek pro činnost vnitřního kontrolního systému a dokumentuje a identifikuje rizika v rámci své působnosti tak, aby mohl vždy k jednou za půl roku předložit ministrovi zprávu o své činnosti.⁵¹

Institut ombudsmana je od svého zřízení hojně využíván zejména policisty, kteří v tento institut získali důvěru⁵² a obracejí se na něj nejen v případech, kdy jsou ať již

⁵⁰ Usnesení Vlády České republiky č. 1 ze dne 5. ledna 2011, bod 3.15 Zřízení ombudsmana Policie ČR. [IS e-SIAŘ] MV ČR [cit. 15. 7. 2013]

⁵¹ Srov. Nařízení ministra vnitra č. 22/2012 ze dne 16. dubna 2012, čl. 3,4 [IS e-SIAŘ] MV ČR [cit. 15. 7. 2013]

⁵² Důvěru v tento institut však zvláštním způsobem narušila událost z léta roku 2013, kdy se policista, který je stíhán pro podezření z trestného činu, obrátil na ombudsmana ve věci svého propuštění ze služebního poměru v souvislosti se svým trestním stíháním. Následně byl ombudsman dožádán postupem dle ust. § 8 odst. 1 tr. řádu Generální inspekci bezpečnostních sborů, jakožto policejním orgánem, o poskytnutí spisů a informací, které ombudsman k danému případu vede. Ombudsman nemá zákonem nijak stanovenou povinnost mlčenlivosti a v obecné rovině na něj tak dopadá povinnost dožádání dle ust. § 8 odst. 1 tr. řádu.

domněle či skutečně krácení na svých právech, ale i v dalších případech, včetně případů podezření na korupční aktivity uvnitř policie. Jelikož byly na tento institut zaznamenány vcelku kladné ohlasy, byla rozhodnutím ministra jeho působnost rozšířena i pro Hasičský záchranný sbor.

3.7. Protikorupční komise

V roce 2006 byla k realizaci úkolů, které vyplývají z vládního programu boje proti korupci a z interního protikorupčního programu, zřízena stálá protikorupční komise policie. Členy komise jsou zástupci všech složek policie a zástupci všech linií řízení. V rámci komise pracují sekce analytické, legislativní, mediální, sekce nejlepší praxe, vnější služby, ekonomických činností a sekce služby kriminální policie a vyšetřování. Komise spolupracuje s resortními i mimo resortními subjekty.

Hlavním úkolem komise je zpracovávat, navrhopvat, projednávat a doporučovat policejnímu prezidentovi formy a metody implementace interního protikorupčního programu a spolupůsobit při jeho naplňování.

Za dobu svého působení se může komise pochlubit konkrétními výstupy ze své činnosti. Jako prvním reálným výstupem je pilotní projekt, který umožňuje osobám, které se dopustili dopravního přestupku, aby mohly hradit blokovou pokutu bezhotovostně.

Z povahy věci vyplývá, že ombudsman potřebuje v zájmu zachování důvěry zaměstnanců, kteří se na něj obracejí, a tedy v zájmu řádného fungování institutu, zachovávat mlčenlivost o údajích, které mu tito zaměstnanci sdělí. Nicméně ombudsman tedy poskytl informace požadované GIBS. Vyžádal si stanovisko Odboru bezpečnostní politiky MV a v souladu s tímto stanoviskem v rámci „zachování rovnosti zbraní“ a šetření principu práva na nesebeobvinění, sdělil policistovi fakt, že byl dožádán ze strany GIBS, a aby dotčený policista, popř. jeho obhájce, mohl proti tomuto úkonu v trestním řízení procesně brojit žádostí o přezkoumání postupu policejního orgánu dle ust. § 157a tr. řádu.

Zde odbor bezpečnostní politiky vychází z právního názoru, že policista svěřoval dobrovolně informace ombudsmanovi policie, od kterého zcela legitimně v souladu s jeho postavením a smyslem jeho působení očekával, že informace mu svěřené neposkytne nikomu dalšímu. Narušení takovéhoho legitimního očekávání prostřednictvím dožádání dle citovaného ust. tr. řádu, dle stanoviska OBP MV, může představovat narušení práva na nesebeobvinění, tedy zásady „nemo tenetur se ipsum accusare“. Navíc příslušník poskytoval informace v době, kdy byl již obviněn a v trestním řízení tak mimo jiné požíval ničím nepodmíněné právo nevypovídat. Viz. stanovisko Odboru bezpečnostní politiky čj. MV-111138-1/OBP-2013 dostupné z policejního intranetu <http://ppportal.pcr.cz/ombudsman/dokumenty/Stavovisko> [cit. 25.9.2013]

Policisté byli vybaveni platebními terminály. Pilotní projekt platebních terminálů je spuštěn zejména u dálničních oddělení policie. U občanů se setkal s pozitivním ohlasem. Do této doby totiž bylo možno hradit blokovou pokutu buď v hotovosti na místě nebo prostřednictvím poštovní poukázky či osobně přímo na policejní služebně. Pokud tedy občan neměl u sebe finanční hotovost, byl nucen obětovat čas a pokutu hradit na poště spolu s příslušným poštovním poplatkem nebo opět investovat svůj čas a dostavit se na policejní služebnu. Zejména uvítali možnost platit pomocí platební karty cizí státní příslušníci. Cizinci, kteří přes naše území pouze přejíždí, nemívají ve většině případů u sebe finanční hotovost v naší měně. Jinou měnu policista přijmout nesmí a ani to zatím není technicky možné. Já osobně se domnívám, že v rámci snížení korupčního rizika při projednávání jakéhokoliv dopravního přestupku, by policisté neměli přicházet do styku s žádnou finanční hotovostí. Bylo by vhodné do budoucna využívat platební terminály tak, jak se osvědčily při pilotním projektu. Vzhledem k tomu, že ne každý je vždy vybaven platební kartou, nezbyvá než dále využívat možnosti poštovních poukázek či nově převodem z účtu. Jakákoliv hotovost u policisty či přestupce „v ruce“ při projednávání dopravního přestupku, by tak do budoucna byla signálem, že řešení přestupku probíhá zcela nestandardně.

Dalším projektem bylo zavedení metody community policing do praxe. Jedním z prostředků zavádění této metody do praxe je i projekt „Každý zná svého policistu“. Cílem je seznámení občanů s územně odpovědnými policisty⁵³ prostřednictvím internetových stránek. Na internetové adrese policie se představují jednotliví uniformovaní policisté spolu s osobním kontaktem. Dochází tak k vystoupení policistů z původní anonymity.

Komise mezi další protikorupční opatření zařadila i montáž lokalizačních a záznamových zařízení do služebních vozidel policie. Je tak přesně monitorován pohyb jednotlivých hlídek. To plní dvojí funkci. Tou první je funkce kontrolní, kdy lze i zpětně dohledat potřebná data o místu pohybu hlídky. Již samotné povědomí o vybavení vozidel GPS snižuje korupční rizika. Druhá funkce je podpůrná pro výkon služby. On-line přenos

⁵³ Policista je zodpovědný za svěřený úsek, kdy v tomto odpovídá za bezpečnost a veřejný pořádek.

na sál operačního střediska tak pomáhá operačnímu důstojníkovi k případné koordinaci sil a prostředků. K tomu uvádím, že systém GPS pro zkvalitnění služby velmi vítám, nicméně by bylo dle mého názoru vhodné vybavovat nejen motorizované hlídky, ale i hlídky pěší záznamovým zařízením tak, jak to funguje u některých obecních policí. Takové záznamové zařízení dokumentuje průběh služebního úkonu zakročujících policistů. Je možno záznam z takového zařízení použít jako důkaz korupčního jednání přestupce. Podle mého však spatřuji hlavní význam a užitečnost takového zařízení jako jistou formu prevence. Je-li osoba, proti níž je veden služební úkon policistů srozuměna s tím, že průběh takového úkonu je nahráván, zcela jistě tato skutečnost sama o sobě musí mít vliv na její jednání. Záznamové zařízení není využitelné jen v rámci boje proti korupci, nýbrž je možno jej využít i jako důležitý důkazní materiál při prošetřování jakýchkoliv stížností na jednání policistů. V rámci protikorupčních opatření u policie bych tedy doporučoval vybavit každého člena hlídky záznamovým zařízením s uloženou povinností, pokud to okolnosti umožní, vždy takové zařízení uvést do chodu při jakémkoliv služebním úkonu.

U policie funguje pro zpracování veškerých písemností (včetně přestupkového a trestního řízení) informační systém „IS ETŘ,“ tedy informační systém evidence trestního řízení. Jakékoliv písemnosti se tedy vytváří v tomto programu. Do budoucna bych doporučoval, aby systém byl on-line přístupný i dozorujícímu státnímu zástupci, a to i u věcí, kde nejsou zahájeny úkony trestního řízení.

3.8. Zkouška spolehlivosti

Zákonem č. 341/2011 Sb., o Generální inspekci bezpečnostních sborů a o změně souvisejících zákonů, byla zřízena Generální inspekce bezpečnostních sborů (dále jen „GIBS“). Úkolem tohoto nového bezpečnostního ozbrojeného sboru je v první řadě odhalování trestné činnosti příslušníků vybraných bezpečnostních sborů.

Inspekce odhaluje a prověřuje trestnou činnost zejména policistů, celníků, a příslušníků Vězeňské služby. Rovněž tak šetří zaměstnance těchto institucí.⁵⁴ Předmětným zákonem byl zřízen nový institut – zkouška spolehlivosti. K předcházení,

⁵⁴ Viz. ust. § 2 odst. 2 zák. č. 341/2011 Sb., o Generální inspekci bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů. In.: GIBS [online]. Dostupné z: <http://www.gibs.cz/> [cit. 15. 9. 2013]

zamezování a odhalování trestné činnosti příslušníků vybraných bezpečnostních sborů a jejich zaměstnanců jsou inspektoři oprávněni navodit zvláštní situaci, kterou je zkoušená osoba povinna řešit.

I když inspektoři vystupují způsobem, který zastírá skutečný účel své činnosti, nejedná se o použití agenta ve smyslu příslušných ustanovení trestního řádu. Inspektoři mohou sdělovat nepravdivé údaje, a pokud je to nezbytné k dosažení účelu zkoušky spolehlivosti, mohou se inspektoři dopustit i jednání mající znaky přestupku nebo jiného správního deliktu a takové jednání není přestupkem ani jiným správním deliktem.⁵⁵

Zkouška spolehlivosti spočívá v navození zdání běžné situace, která odpovídá jiné standardní situaci při plnění úkolů příslušníka. U policistů může docházet k simulování spáchání přestupkového jednání v dopravě, kdy může následovat situace, zda si policista sám o úplatek řekne, jakým způsobem jedná s přestupcem. Dále může jít o navození jiné běžné situace, která bude sledovat, jak si policista počíná při příjmu oznámení, jednání s občany, vyřízení jejich místně či věcně nepřislušných podání. Velmi běžnou je situace, kdy inspektor odevzdává na policejní útvar „nález“ různých věcí a dále je sledováno, jak s těmi věcmi bylo naloženo. Cílem je tedy ověřit, zda si zkoušená osoba plní své povinnosti zodpovědně a zda nemá sklony k nestandardnímu řešení situací.

Činnost inspektorů při provádění zkoušky spolehlivosti má shodné rysy s činností agentů. Jedná se o utajený postup, který je zaznamenáván záznamovou technikou. Zde je však nutné dbát, aby navození situace, kterou má příslušník či zaměstnanec řešit, nepřecházelo k činnosti, která by iniciovala spáchání trestného činu. Policejní provokace je nepřípustná a je v hrubém rozporu s ust. čl. 8 odst. 2 Listiny.

Nastíněný institut tak vychází z naší právní úpravy a pojetí agenta-kontrolora, který konspirativním a skrytým způsobem sleduje činnost zločinecké organizace a aktivně působí jen v zákonem dovolené činnosti. Za splnění těchto podmínek, je dle mého názoru, dalším účinným institutem v boji proti korupci a jistou inspirací v budoucím směřování kontrolní činnosti ve veřejné správě, a to i přesto, že naráží v konečném důsledku na možnost využitelnosti důkazů, které taková zkouška přinese.

⁵⁵ Srov. ust. § 41 odst. 8 zák. č. 341/2011 Sb., o GIBS.

Jistě může být podkladem pro k zahájení kázeňského či jiného obdobného řízení a dokonce může být i důvodem k zahájení úkonů trestního řízení a následném prověřování zkoušeného jednání. Možnost použití záznamu z provedené zkoušky, jako důkazu v řízení před soudem, považuje Jiří Herzok ve svém článku jako sporný. *„Proti použití tohoto záznamu hovoří zejména nižší rozsah procesních záruk ve srovnání s operativně pátracími prostředky podle trestního řádu. Zkouška spolehlivosti se blíží pojmu provokace a činností, které by měl vykonávat agent ve smyslu trestního řádu.“*⁵⁶

⁵⁶ HERCZEG, Jiří. *Systém řízení provokace v boji proti korupci a principy právního státu*. In.: Bulletin advokacie, 2011. ASPI [právní informační systém] Wolters Kluwers ČR. [cit. 5. 9. 2013]

4. TRESTNĚPRÁVNÍ ASPEKTY KORUPCE

4.1. Úplatkářství v trestním zákoníku

V úvodní kapitole jsem definoval pojem korupce. Rovněž jsem uvedl, že ne každé jednání, které můžeme řadit pod jednání korupční, je trestně postižitelné. Dnem 1. ledna 2010 vešel v účinnost úplně nový trestní kodex, který nově upravuje celou oblast trestního práva hmotného. Jedná se o zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník⁵⁷ ve znění pozdějších předpisů (dále jen „TrZ“). Nový trestní zákoník, ani předchozí trestní zákon neznají pojem korupce. Pracuji s pojmem úplatkářství. Uvedené protiprávní jednání, jako společensky negativní jev, je postihován zejména trestnými činy uvedenými v části druhé hlavy X. trestního zákoníku s názvem „Trestné činy proti pořádku ve věcech veřejných“, konkrétně Díl 3 – Úplatkářství. Tento díl *„chrání čistotu veřejného života, nestranné a objektivní obstarávání věcí obecného zájmu osobami, které věci obecného zájmu obstarávají, před různými formami korupce (úplatkářství)“*.⁵⁸ Jde o trestné činy:

- § 331 Přijetí úplatku
- § 332 Podplácení
- § 333 Nepřímé úplatkářství
- § 334 Společné ustanovení (vymezuje některé důležité pojmy jako *úplatek, úřední osoba a obstarávání věcí obecného zájmu*).

Vzhledem k tomu, že nejčastěji dochází k úplatkářství ve veřejné správě, bývá s úplatkářstvím často spojeno i protiprávní úředníků, kteří v hojné míře mají status úředních osob. Zde tedy přichází v úvahu trestné činy úředních osob, konkrétně

- § 329 Zneužití pravomoci úřední osoby.

Korupční charakter mohou mít i trestné činy

- § 220 Porušení povinnosti při správě cizího majetku

⁵⁷ Zák. č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů In: *ASPI* [právní informační systém] Wolters Kluwer ČR [cit. 13. 8. 2013]

⁵⁸ KUCHTA, Josef. *Kurs trestního práva. Trestní právo hmotné. Zvláštní část*. Praha: C. H. Beck, 2009. 656 s. ISBN 978-80-7400-047-8. S. 438

- § 226 Pletichy v insolvenčním řízení
- § 255 Zneužití informace a postavení v obchodním styku
- § 256 Sjednávání výhody při zadání veřejné zakázky, při veřejné soutěži a veřejné dražbě
- § 257 Pletichy při zadání veřejné zakázky a při veřejné soutěži
- § 258 Pletichy při veřejné dražbě.

Ustanovení o korupčních trestných činech měly i trestní zákony z let 1852, 1855, 1878. Úplatkářství mělo dvě formy, a to zneužití úřední moci a svádění ke zneužití úřední moci. Tehdejší trestní zákony neřešily jako úplatkářství korupci v rámci podnikání. Zákonem č. 89/1950 Sb. dochází k zahrnutí zvláštního ustanovení o účinné lýtosti a hovoří se zde již o přijímání úplatku a podplácení, tak o nepřímém úplatkářství. Trestním zákonem č. 140/1961 Sb., bylo doplněno společné ustanovení, které se týkalo pojmu úplatku a veřejného činitele.

4.1.1. Vybrané pojmy

Nová právní úprava do značné míry vychází z předešlého trestního zákona, kde úplatkářství bylo vymezeno ustanoveními §§ 160-162a. Zachoval se pojem *úplatkářství* a pojem *obstarávání věcí obecného zájmu*. Došlo k mírně odlišné formulaci u §§ 331 a 332 TrZ, a to *kdo sám nebo prostřednictvím jiného a kdo jinému nebo pro jiného*. Dochází tak k upřesnění základní skutkové podstaty. Pokrývá jak přímé přijetí úplatku a podplácení, tak i nepřímé, které je spácháno prostřednictvím jiné osoby. Rovněž téměř „kosmetickou“ změnou je v nové právní úpravě změna vidu v případě samotných názvů trestných činů, kdy se jedná o *přijetí úplatku a podplácení* místo *přijímání úplatku a podplácení*.

Podstatnou změnou oproti předešlé právní úpravě je zavedení pojmu úřední osoba a postihování úplatkářství v souvislosti s podnikáním. Další změnou zavedenou novelou TrZ provedenou zák. č. 330/2011 Sb., se podstatně zpřísnují tresty za korupční jednání. Zvyšuje se trestní sazba základní skutkové podstaty uvedené v ust. § 331 odst. 1 TrZ a rovněž se zvyšuje výše trestu u kvalifikované skutkové podstaty u § 331 odst. 3 TrZ.

4.1.2. Úřední osoba

Novinkou v novém trestním zákoníku je pojem „úřední osoba“. Plně nahrazuje doposud obecně známý pojem veřejný činitel. *„Trestní zákoník vymezuje pojem úřední osoby náhradou za dříve užívaný pojem veřejného činitele, čímž reagoval i na kritiku tohoto pojmu a jeho vymezení v trestním zákoně.“*⁵⁹ Vymezení pojmu úřední osoba nalezneme v ustanovení § 127 TrZ. V tomto ustanovení jsou vyjmenovány osoby, které jsou úředními osobami. Jedná se o prezidenta republiky, členy parlamentu, členy vlády nebo se jedná o jinou osobu, která zastává funkci v jiném orgánu veřejné moci. Dále pak člen zastupitelstva, soudce či státní zástupce. Úřední osobou je rovněž příslušník ozbrojených sil nebo bezpečnostního sboru a strážník obecní policie. Na tyto osoby se hledí jako na úřední osoby v celém rozsahu jejich působnosti.

Nově je zde zařazen finanční arbitr a jeho zástupce.⁶⁰ Rovněž tak notář při provádění úkonů v řízení o dědictví jako soudní komisař a soudní exekutor při výkonu exekuční činnosti a při či činnostech vykonávaných z pověření soudu nebo státního zástupce. V neposlední řadě se tento institut týká fyzických osob, které byly ustanoveny lesní stráží, stráží přírody, mysliveckou nebo rybářskou stráží, a to v okamžiku, kdy plní úkoly státu nebo společnosti a používají při tom svěřené pravomoci.⁶¹ *„Za podílení se na plnění úkolů společnosti a státu je třeba považovat pouze výkon důležitých veřejných funkcí a rozhodovací činnost s tím spojenou, nelze sem zahrnovat výkon pomocných, manuálních nebo méně významných technickoadministrativních a zabezpečovacích prací. (technici, písáčky, tiskový mluvčí, vrátní, příslušníci ochranky, pomocný personál.)“*⁶² Znak *plní úkoly státu nebo společnosti* je tak naplněn až tehdy, jde-li o činnosti, které mají širší společenský dosah. Je nezbytné, aby se jednalo o zásadní

⁵⁹ ŠÁMAL, Pavel. a kol. *Trestní zákoník I. § 1 až 139. Komentář*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012. 1464 s. ISBN 978-80-7400-428-5. S. 1352

⁶⁰ Zřízení k 1. lednu 2003 zák. č. 229/2002 Sb., o finančním arbitrovi. In: *ASPI* [právní informační systém] Wolters Kluwer ČR [cit. 1. 8. 2013] Je volen Poslaneckou sněmovnou na 5 let. Hlavní náplní jeho činnosti je rozhodování sporů mezi institucemi vydávajícími a spravujícími elektronické platební prostředky a klienty těchto institucí.

⁶¹ § 127 odst. 1 TrZ

⁶² KUČHTA, Josef. *Kurs trestního práva. Trestní právo hmotné. Zvláštní část*. Praha: C. H. Beck, 2009. 617 s. ISBN 978-80-7400-047-8. S. 441

rozhodovací pravomoc. Úřední osoba rozhoduje o právech a povinnostech jiných a k tomu využívá pravomoci, která jí byla svěřena k plnění jejich úkolů.

Zvláštní ochranu podle jednotlivých ustanovení trestního zákona má úřední osoba v zásadě potud, pokud postupuje v rámci své pravomoci a odpovědnosti. *„Objektem trestného činu totiž je zájem na nerušené výkonu pravomoci, čímž se ovšem závažně míní jen její řádný výkon. S principy, na nichž je založen demokratický právní stát je neslučitelné, aby ochrana prostředky trestního práva byla chráněna úřední osoba při postupu, ke kterému vůbec není oprávněna a při kterém očividně překročila meze své pravomoci a odpovědnosti. Za této situace požívá úřední osoba pouze obecné ochrany podle těch ustanovení trestního zákona, v nichž ochrana není vázána na souvislost s pravomocí a odpovědností.“*⁶³

Pro potřeby úplatkářských trestných činů se dle ust. § 334 odst. 2 TrZ považují za úřední osoby v zákonodárném orgánu, soudním orgánu nebo v jiném orgánu veřejné moci cizího státu, v mezinárodním soudním orgánu, v mezinárodní nebo nadnárodní organizaci vytvořené státy nebo jinými subjekty mezinárodního práva veřejného nebo v jejím orgánu nebo instituci, nebo v podnikající právnické osobě, v níž má rozhodující vliv Česká republika nebo cizí stát, pokud je s výkonem takové funkce, zaměstnání nebo práce spojena pravomoc při obstarávání věcí obecného zájmu. Osoba, která nemá rozhodovací pravomoc, nemůže být úřední osobou.

4.1.3. Obstarávání věcí obecného zájmu a úplatek

Dalším z neméně významných pojmů je pojem obstarávání věcí obecného zájmu, který je základním předpokladem k naplnění skutkové podstaty úplatkářských trestných činů. Uvedený pojem není v zákoně nijak definován. Ústavní soud k tomu uvádí, že *„dle judikatury obecných soudů je obstarávání věcí veřejného zájmu činností, která souvisí s plněním úkolů, týkajících se věcí obecného zájmu, tedy nejen rozhodování orgánů státní moci a správy, ale i uspokojování zájmů občanů a právnických osob v oblasti materiálních,*

⁶³ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 20.6.2012, sp. zn. 7 Tdo 629/2012-43. In: Beck-online [právní informační systém]. Nakladatelství C. H. Beck [cit. 16. 10. 2013]. Dostupné z: <http://www.beck-online.cz/>

*sociálních, kulturních a jiných potřeb, pokud se jedná o záležitosti obecného (veřejného zájmu).*⁶⁴

V případě obstarávání věcí obecného zájmu jde o plnění takových úkolů, na jejichž řádném a nestranném plnění má zájem celá společnost nebo určitá sociální skupina. V předchozích kapitolách jsem věnoval pozornost i sportovní korupci. K tomu je možné uvést případ, kdy i výkon funkce fotbalového rozhodčího spadá pod uvedený pojem. Pod pojem určitá sociální skupina tak lze podřadit nejen fotbalové sdružení, v tomto případě Fotbalovou asociaci České republiky, ale i ostatní osoby, které mají zájem na řádném a nestranném výkonu funkce fotbalového rozhodčího. Mezi takové osoby můžeme řadit sponzory, diváky, sázkové kanceláře.

Úplatkem se rozumí neoprávněná výhoda, která spočívá v přímém majetkovém obohacení nebo jiném zvýhodnění, které se dostává nebo má dostat uplácené osobě nebo s jejím souhlasem jiné osobě a na kterou nemá žádný nárok. Může jít o mimořádný finanční nebo materiální prospěch. O úplatek jde i v případech, kdy je nabízena protislužba. Je nezbytně nutné, aby mezi úplatkem a obstaráváním věcí obecného zájmu byla souvislost.⁶⁵

Specifickým případem nabídky úplatku protislužbou je případ muže, že v srpnu roku 2011 jako řidič osobního motorového vozidla, při dopravní kontrole hlídkou policie, nabízel členům hlídky nejen hotovost ve výši 1.000,- Kč s tím, aby jej nechali odejít a aby s ním nic neřešili a když na tuto nabídku policisté nepřistoupili, nabídl jim, že jim *provede zdarma střechy* na jejich domech, pokud jej pustí a nebudou s ním nic dále řešit. Muž byl následně uznán vinným ze zločinu podplácení podle ust. 332 odst. 1, odst. 2 písm. b) TrZ a odsouzen k peněžitému trestu ve výši 15.000,- Kč.⁶⁶

Ještě kurióznějším případem, ve smyslu druhu úplatku, je věc pravomocně odsouzeného policisty z Jablonce nad Nisou, který mj. v Liberci, v přesně nezjištěné době od počátku roku 2008 do května roku 2009 jako příslušník policie, který byl vázán

⁶⁴ Nález Pl. ÚS 6/1998 ze dne 14.10.1998 [online]. Dostupné z: www.nalus.cz

⁶⁵ ŠÁMAL, Pavel. a kol. *Trestní zákoník II. § 140 až 421. Komentář*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012. 2150 s. ISBN 978-80-7400-428-5. S. 3161

⁶⁶ Rozsudek Okresního soudu v Berouně ze dne 31.10.2011 pod sp. zn. 1T 172/2011, vyžádán na základě zák. č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím.

zákonnou mlčenlivostí a měl přístup k neveřejným informacím o plánovaných úkonech trestního řízení, nejméně ve třech případech vyrazoval provozovatelce nočního klubu informace o chystaných kontrolách v tomto klubu. Tyto kontroly byly zaměřeny zejména na kontrolu výskytu drog a na kontrolu legálnosti pobytu v nočním klubu ze strany zde pracujících cizích státních příslušnic. Uvedeným způsobem tak zmařil policejní akci, která byla zaměřena na výskyt drog u dealera, který prodával drogy v uvedeném klubu, neboť předal majitelce informaci o chystané akci a ta informaci předala distributorovi. Policista tak za prozrazení neveřejných informací opakovaně přijímal úplatky ve formě bezplatné konzumace alkoholu na baru a bezplatného poskytování sexuálních služeb od zde pracujících prostitutek. Naproti tomu byl pro nedostatek důkazů zproštěn obžaloby pro skutek, který spočíval v tom, že v přesně nezjištěné době koncem roku 2005 se opakovaně stýkal s cizí státní příslušnicí, která pobývala na našem území nelegálně, o čemž věděl a se kterou se seznámil v nočním klubu. Jelikož mu bylo známo, že poskytuje sexuální služby, vyžádal si od ní nejméně ve třech případech poskytnutí bezplatných sexuálních služeb ve svém rekreačním objektu a následně ji ještě požádal částku ve výši 10.000,- Kč za to, že jí zařídí možnost legálního pobytu s tím, že poskytnutá finanční částka bude sloužit k ovlivnění jeho známých – policistů, kteří rozhodují o příslušném vízu.⁶⁷ Uvedený případ nám tak demonstruje tu skutečnost, že za úplatek protislužbou může být považováno jakékoliv plnění, na které by jinak neměl nárok.

4.1.4. Účinná lítost

Jednou z nejvýznamnějších změn v novém TrZ je zrušení institutu účinné lítosti. Předchozí právní úprava obsahovala zvláštní ustanovení o účinné lítosti v ust. § 163 tr. zákona, které stanovilo, že „*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.*“⁶⁸

⁶⁷ Usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci ze dne 7.12.2011 pod sp. zn. 31To 540/2011-911, vyžádáno na základě zák. č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím.

⁶⁸ JELÍNEK, Jiří. SOVÁK, Zdeněk. *Trestní zákon a trestní řád. Poznámkové vydání s judikaturou*. 12 vyd. Praha: Linde Praha a.s., 1999. 831 s. ISBN 80-7201-133-2. S. 161.

Uvedené ustanovení mělo za cíl dosáhnout vyšší efektivity v boji proti korupci. Mělo motivovat občany k bezodkladnému oznámení úplatkářství. Na základě tlaku mezinárodních organizací, kterými je ČR členem, došlo k zrušení tohoto ustanovení, resp. již nebylo přeneseno do nové právní úpravy.

V současné době probíhají diskuse k znovuzavedení tohoto institutu. Nicméně existují i argumenty proti jeho znovuzavedení, kdy „*silným argumentem jsou výtky OECD, že ustanovení o účinné lítosti skýtá prostor pro zneužití a že by její uplatňování mohlo vytvořit právní mezeru při realizaci Úmluvy o boji proti podplácení zahraničních veřejných činitelů v mezinárodních podnikatelských transakcích.*“⁶⁹

Nicméně se nedomnívám, že zrušení tohoto institutu bylo správný krokem. Stát tímto svým institutem zabezpečil beztrestnost osobám, které měly snahu odhalovat korupci tím způsobem, že přijmou úplatek jen proto, aby následně věc oznámily. Rovněž povědomí osob o takovém institutu vedlo k tomu, že osoby se nemusely obávat přijmout úplatek s vědomím, že se následně zbaví trestní odpovědnosti tím, že takové jednání oznámily bezodkladně státnímu zástupci či policejnímu orgánu.

4.2. Základní korupční trestné činy

4.2.1. Přijetí úplatku § 331 trestního zákoníku

Objektem trestného činu přijetí úplatku je zájem společnosti na řádném, nestranném a zákonném obstarávání věcí obecného zájmu, ochrana čistoty veřejného života a podnikání.⁷⁰ Jedná se o úmyslný trestný čin, jehož pachatelem může být kdokoliv. Není rozhodné, zda k přijetí úplatku dojde před, v průběhu nebo až po obstarání věci obecného zájmu.

Ustanovení § 331 TrZ obsahuje v odstavci 1 a 2 dvě samostatné skutkové podstaty, které říkají, že potrestán bude pachatel, který sám nebo prostřednictvím jiného

⁶⁹ GRIVNA, Tomáš. Účinná lítost u korupčních trestných činů. In: *Dny práva 2011 – Days of Law 2011* [online]. Brno: Masarykova univerzita, 2012 [cit. 18. 9. 2013] ISBN 978-80-210-5916-0 (soubor) 9788021047334. Dostupné z: <http://www.law.muni.cz/content/cs/proceedings/>

⁷⁰ KUČTA, Josef. *Kurs trestního práva. Trestní právo hmotné. Zvláštní část*. Praha: C. H. Beck, 2009. 656 s. ISBN 978-80-7400-047-8. S. 457.

v souvislosti s obstaráváním věcí obecného zájmu, nebo v souvislosti s podnikáním pro sebe nebo jiného přijme nebo si dá slíbit úplatek. Odstavec 2 je ustanovením speciálním, neboť zde pachatel za shora uvedených okolností úplatek žádá. Ustanovení odst. 3 a 4 předpokládá účast speciální osoby, v tomto případě úřední osoby popř. úmysl opatřit sobě nebo jinému značný prospěch nebo prospěch velkého rozsahu.

„Znak úplatek žádá je naplněn tehdy, jestliže pachatel dal sám podnět k poskytnutí úplatku nebo ke slibu úplatku. Znak dá si slíbit úplatek, je formou přípravy, která je povýšena na dokonáný trestný čin. Tento znak je naplněn, jestliže pachatel nabídku neodmítne a výslovně nebo konkludentně s ní souhlasí.“⁷¹ Tento trestný čin je dokonán již tím, že pachatel žádá nebo přijme úplatek.⁷² V souvislosti s protikorupčními opatřeními, stanovených na základě mezinárodních smluv a ujednání⁷³, kterými je naše země vázána, je kladen důraz na úplatkářství i v rámci podnikání. „Za obstarávání věcí obecného zájmu se považuje též zachovávání povinnosti uložené právním předpisem nebo smluvně převzaté, jejímž účelem je zajistit, aby v obchodních vztazích nedocházelo k poškozování nebo bezdůvodnému zvýhodňování účastníků těchto vztahů nebo osob, které jejich jménem jednají.“⁷⁴

Pod shora uvedené je možno zařadit případ kožní lékařky, která v roce 2009 v prostorách FN u sv. Anny v Brně, požadovala po osobě, jež se představila jako reprezentantka farmaceutické společnosti, vyplacení finanční částky ve výši 5.000,- Kč měsíčně za to, že bude předepisovat lék Lamisil, který distribuovala právě uvedená farmaceutická společnost. Lék Lamisil předepisovala namísto léku Terbinafin, který měla z pokynu ředitele nemocnice výhradně předepisovat. Soud tak musel řešit otázku, zda preskripce léků, tedy jejich předepisování je možno zahrnout pod pojem obstarání věcí obecného zájmu. Jak jsem již uvedl shora, není tento termín v zákoně nijak definován.

⁷¹ ŠÁMAL, Pavel. a kol. *Trestní zákoník II. § 140 až 421. Komentář*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012. 3586 s. ISBN 978-80-7400-428-5. S. 3162.

⁷² Srov. Usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 24.2.2011 pod sp. zn. 6Tdo 87/2011-48. In: *Beck-online* [právní informační systém]. Nakladatelství C. H. Beck [cit. 19. 10. 2013]. Dostupné z: <http://www.beck-online.cz/>

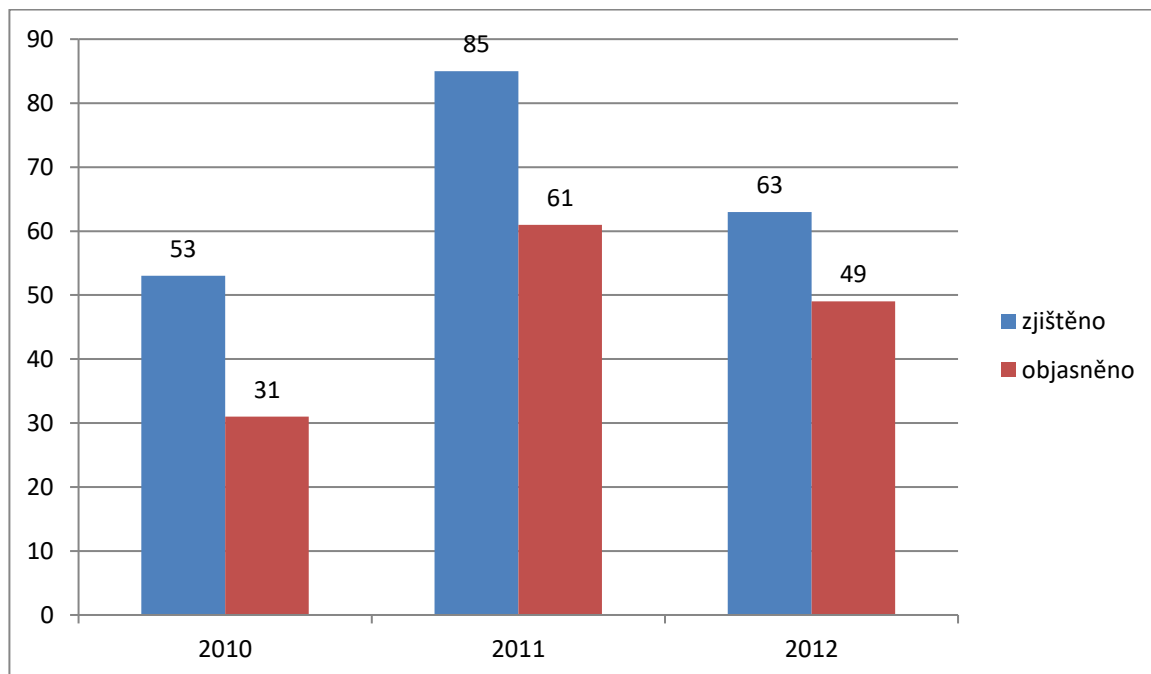
⁷³ Např. Trestněprávní úmluva o korupci č. 43/2009 Sb.m.s. Viz.: CHMELÍK, Jan. TOMICA, Zdeněk. *Korupce a úplatkářství*. Praha: Linde Praha, a.s., 2011. 283 s. ISBN 978-80-7201-853-6. S. 246 a násl.

⁷⁴ KUČHTA, Josef. *Kurs trestního práva. Trestní právo hmotné. Zvláštní část*. Praha: C. H. Beck, 2009. 617 s. ISBN 978-80-7400-047-8. S. 456.

Soud tedy musel vycházet z ustálené judikatury a z právní teorie. Soud následně konstatoval, že mimo jiné jde o činnost v oblasti uspokojování zdravotních potřeb zásadního významu. Jedná se o činnost při uspokojování potřeb občanů, ale i právnických osob. Zásadní význam je nutno přitom vykládat tak, že jde o zájem celé společnosti, nebo alespoň větší skupiny občanů. Soud dále uvádí, že předepisování léků, jejich užívání se dotýká každého jedince a každý člověk je nucen, samozřejmě v rozličné míře, léky užívat. Nemůže mu být tedy lhostejno, jaký typ léků a s jakými účinky a za jakou cenu užívá. Závěrem tedy soud konstatuje, že preskripce léků je tedy činností obstarávání věci obecného zájmu⁷⁵.

V roce 2012 bylo postupem dle ust. § 158 odst. 3 TrŘ prověřováno 63 trestných činů kvalifikovaných jako přijetí úplatku dle ust. 331 TrZ, z toho bylo 49 objasněno.⁷⁶ Na grafu č. 1 je možno porovnat nápad uvedené trestné činnosti a její objasněnost od doby účinnosti nového TrZ. Nejvyšší nárůst nápadu sledujeme v roce 2011, kdy bylo rovněž nejvíce trestných činů objasněno.

Graf č. 1 - Porovnání nápadu a objasněnosti u tr. činu dle § 331 TrZ, r. 2010-2012

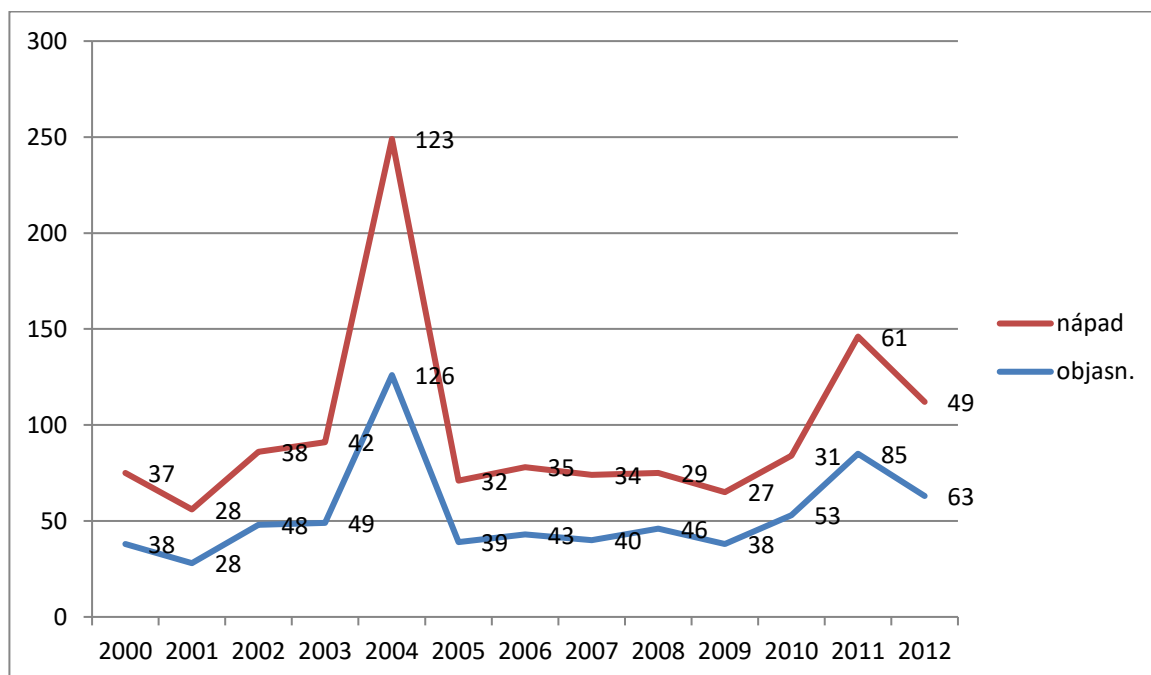


⁷⁵ Rozsudek Městského soudu v Brně ze dne 19.1.2011 sp. zn. 10T 107/2010-867

⁷⁶ Statistiky Kriminalita podle druhů za období, Policie ČR: Dostupné z: [http:// www.policie.cz/statistiky](http://www.policie.cz/statistiky) [cit. 5. 5. 2013] (Pozn. autora: Veškerá statistická data v této kapitole byla získána u shora uvedeného zdroje a autor si dovoluje již na tuto skutečnost dále v textu neodkazovat)

Graf č. 2 – Porovnání nápadu a objasněnosti u tr. činů § 160 tr. zákona a § 331 TrZ

v letech 2000-2010



Největší nápad sledované trestné činnosti byl zaznamenán v roce 2004, kdy bylo prověřováno celkem 126 tr. činů a objasněno 123. Pohledem na tabulku je však zřejmé, že se jednalo o mimořádně zvýšený nápad této trestné činnosti. Nejnižší nápad sleduji v roce 2001, kdy bylo prověřováno jen 28 skutků.

Pachatelem tohoto činu může jak fyzická, tak právnická osoba.⁷⁷

4.3.2. Podplacení podle ust. § 332 trestního zákoníku

Dalším trestným činem úplatkářského charakteru je podplacení dle ust. § 332 TrZ. I zde je pracováno s pojmy obstarávání věcí obecného zájmu, úplatek, úřední osoba. Pachatelem uvedeného činu se stane osoba, která v souvislosti s obstaráváním věcí obecného zájmu nebo v souvislosti s podnikáním poskytne, nabídne nebo slíbí úplatek nebo tak jedná pro jiného. Jedná se o úmyslný trestný čin, jehož „*objektem je zájem na*

⁷⁷ Srov. ust. § 7 zák. č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 25. 9. 2013]

*řádném a zákonném obstarávání věci obecného zájmu a zájem na řádném a zákonném plnění.*⁷⁸

K plnění může dojít ihned nebo v budoucnu a nevyžaduje se, aby podplácená osoba nebo zprostředkovatel úplatek přijala. U slibu se jedná vždy o budoucí plnění. Rozdíl mezi nabídkou a slibem spočívá v tom, že slib úplatku směřuje do budoucna a má se realizovat až po provedeném plnění spočívajícím v souvislosti s obstaráváním věci obecného zájmu nebo v souvislosti s podnikáním. Oproti nabídce bývá slib méně konkrétní.⁷⁹

Uvedený trestný čin je zaměřen na jiný okruh pachatelů, než je tomu u tr. činu přijetí úplatku. Zejména dopadá na osoby, které neoprávněné výhody zajišťují a přijímají. „*Mezi poskytnutím úplatku, nabídnutím nebo slibem úplatku a obstaráváním věci obecného zájmu nebo podnikáním pachatele musí být příčinná souvislost.*“⁸⁰ Úplatek nemusí být nabídnut, poskytnut nebo slíben přímo osobě, která může věc obstarat, ale může být dán prostřednictvím zprostředkovatele. Pokud by tak pachatel jednal s vědomím, že podplacený bude působit na výkon pravomoci úřední osoby, naplňuje již skutkovou podstatu tr. činu nepřímého úplatkářství dle ust. § 333 TrZ.⁸¹

Již z názvu plyne, že nejde o hromadný trestný čin, neboť postačí jediné podplacení. Jednání zde spočívá v poskytnutí jakékoliv neoprávněné výhody, která může mít materiální podobu či získání neoprávněné výhody, vykonání protislužby apod. Dále může spočívat v nabídnutí či slíbení úplatku.⁸² Nabídka může být určitá poskytnutá slovně či skrytě, konkludentně.⁸³

⁷⁸ KUCHTA, Josef. *Kurs trestního práva. Trestní právo hmotné. Zvláštní část.* Praha: C. H. Beck, 2009. 656 s. ISBN 978-80-7400-047-8. S. 458.

⁷⁹ ŠÁMAL, Pavel. a kol. *Trestní zákoník II. § 140 až 421. Komentář.* 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012. 3586 s. ISBN 978-80-7400-428-5. S. 3168.

⁸⁰ Tamtéž S. 3168

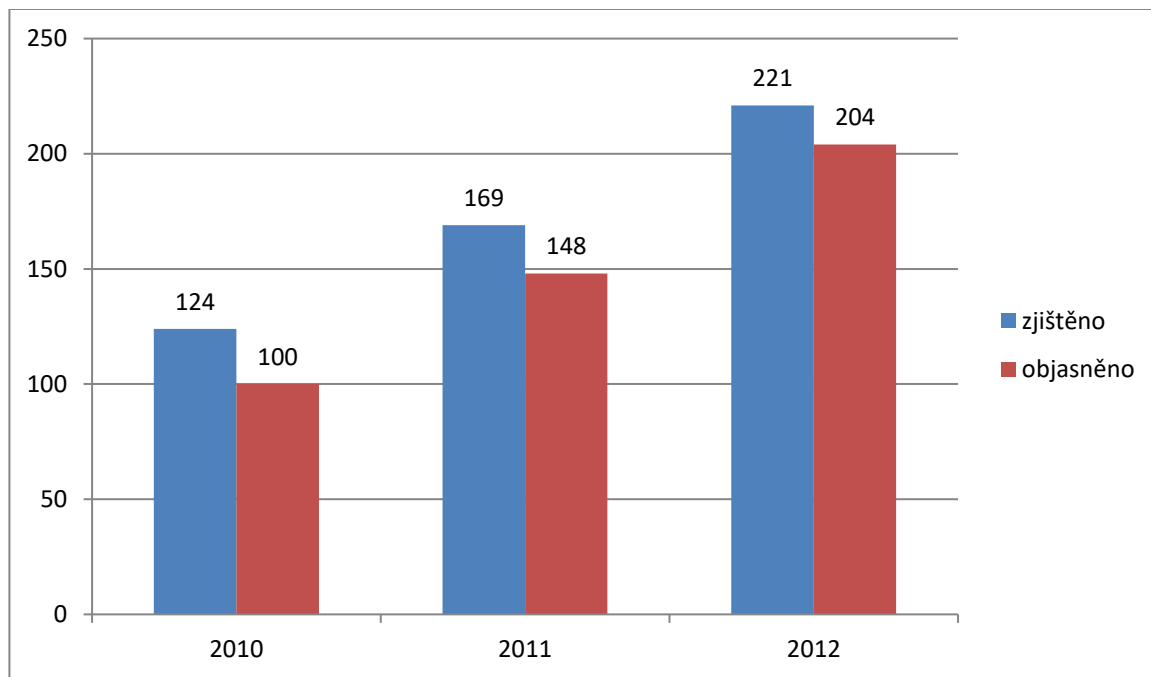
⁸¹ Srov. DAVID, Vladislav. NETT, Alexander. *Korupce v právu mezinárodním, evropském a českém.* Praha: C. H. Beck, 2007. 345 s. ISBN 978-80-7179-562-9. S. 254.

⁸² Srov. JELÍNEK, Jiří a kol. *Trestní zákoník a trestní řád s poznámkami a judikaturou.* 2. vyd. Praha: Leges, 2011. 1280 s. ISBN 978-80-87212-99-8. S. 427.

⁸³ Pachatelé těchto činů jsou v drtivé většině srozuměni s tím, že nasazením operativních prostředků, zejména odposlechem telefonních hovorů, může dojít k jejich odhalení. Z těchto důvodů se snaží své jednání maskovat a nabídky či sliby úplatků různě *šifrují*. Například ve známé korupční fotbalové kauze byly tisícikoruny označovány jako *kapřící*, padaly zde již zlidověné hlášky ohledně *třicetníků*, *padesátníků*, *třiceti kilo hrušek* apod.

V loňském roce bylo postupem dle ust. § 158 odst. 3 TrŘ prověřováno 221 tr. činů podplacení dle ust. § 332 TrZ, z nichž 204 bylo objasněno. I zde platí, že pachatelem tohoto činu může jak fyzická, tak právnická osoba.⁸⁴

Graf č. 3 - Porovnání nápadu a objasněnosti u tr. činu dle § 332 TrZ, r. 2010-2012



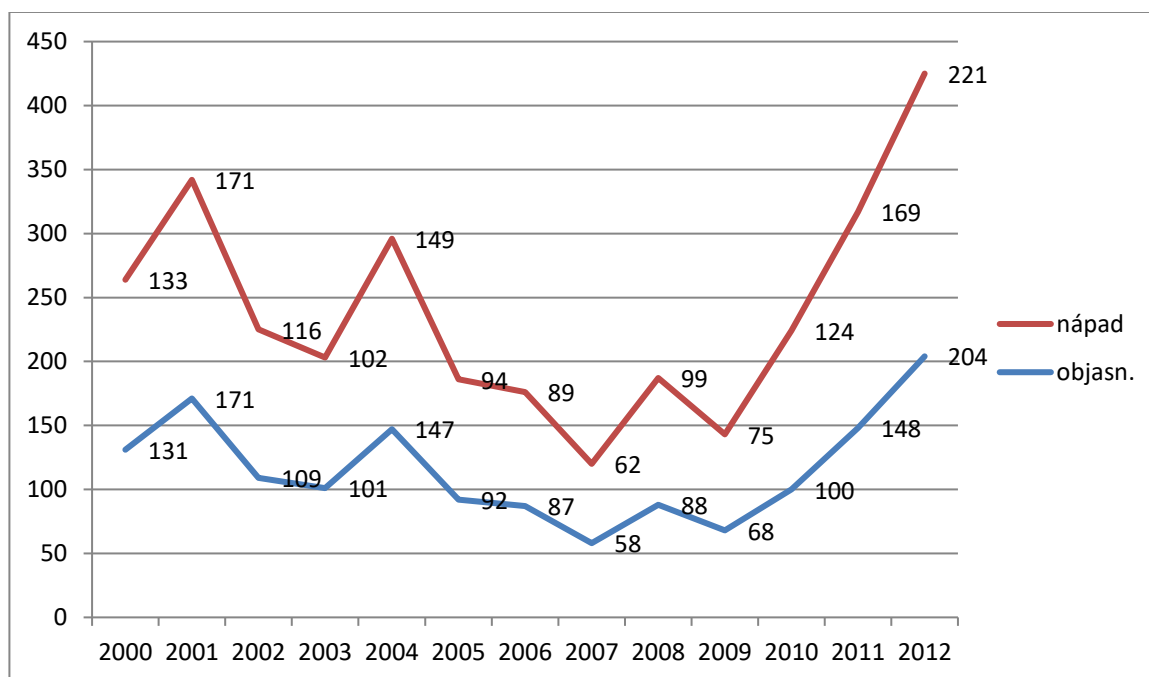
Nápad u tr. činu podplacení je oproti tr. činu přijetí úplatku několikanásobně vyšší. I zde můžeme sledovat, že čím vyšší nápad tr. činnosti, tím vyšší objasněnost. Zde se domnívám, že to je zapříčiněno zejména skutečností, že úkony tr. řízení jsou u úplatkářských trestných činů zahajovány vždy již s konkrétním případem, kde je dáno důvodné podezření ze zaviněného jednání konkrétního pachatele. Čili ta míra objasněnosti je tímto nápadně vysoká, než je tomu u obecné, bagatelní trestné činnosti, kdy jsou úkony zahajovány po splnění základních zákonných podmínek a zjištění okolností, že mohl být spáchán trestný čin. Příkladem tak může být právě ta nejrozšířenější obecná drobná kriminalita, kde jsou úkony zahajovány pro jednání neznámého pachatele. Další podstatnou okolností, která nám vyplývá z grafu je skutečnost, že nápad uvedené trestné

⁸⁴ Srov. ust. § 7 zák. č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim

činnosti má v posledních třech letech vzestupnou tendenci.⁸⁵

Graf č. 4 – Porovnání nápadu a objasněnosti u tr. činů § 161 tr. zákona a § 332 TrZ

v letech 2000-2010



Největší nápad sledované trestné činnosti byl zaznamenán v roce 2012, kdy bylo prověřováno 221 skutků s objasněností pouze 204 skutků. Jinak lze sledovat v posledních deseti letech pokles spáchaných tr. činů (kromě roku 2004), a to až do účinnosti nového TrZ. Roku 2010 až k dvojnásobnému nápadu oproti minulému roku. Rovněž poměr mezi nápadem skutků a jejich objasnění se „rozevírá.“ Zajímavým údajem v tomto směru jsou data z roku 2000, kdy byl poměr 133/131 a v roce 2001 dokonce došlo ke 100-procentní objasněnosti při nápadu 171 skutků.

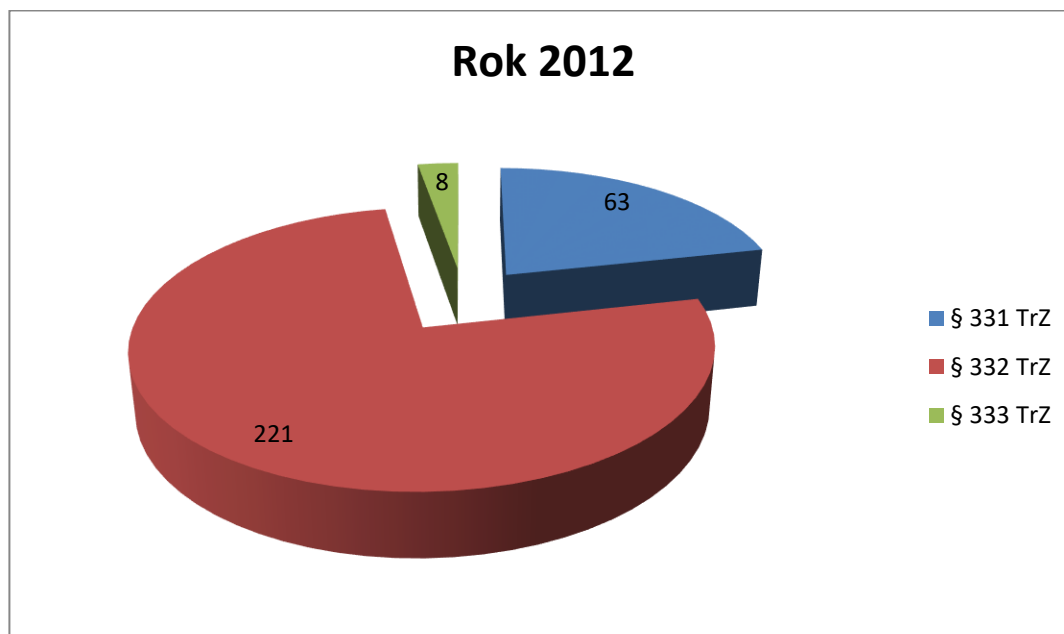
⁸⁵ Podle ust. § 158 odst. 1 TrŘ je „policejní orgán na základě vlastních poznatků, trestních oznámení i podnětů jiných osob a orgánů, na jejichž podkladě lze učinit závěr o podezření ze spáchání trestného činu, učinit všechna potřebná šetření a opatření k odhalení skutečnosti, nasvědčujících tomu, že byl spáchán trestný čin, a směřující ke zjištění jeho pachatele.“ K tomu je třeba uvést, že policejní statistiky v rámci trestního řízení pracují až s případy, kde byly zahájeny úkony trestního řízení dle ust. § 158 odst. 3 TrŘ

4.3.3. Nepřímé úplatkářství podle § 333 TrZ

Pachatel tohoto skutku žádá nebo přijme úplatek za to, že svým vlivem sám nebo prostřednictvím jiného bude působit na výkon pravomoci úřední osoby, nebo za to, že již tak učinil nebo kdo úplatek jinému poskytne, nabídne nebo slíbí.⁸⁶ I zde je objektem trestného činu zájem na řádném, nestranném a zákonném obstarávání věcí obecného zájmu a působí jen na výkon pravomoci úřední osoby. Tedy ne každé osoby, která obstarává věci obecného zájmu.

Nevyžaduje se, aby pachatel u úřední osoby skutečně intervenoval. Dojde-li však k intervenci, je její výsledek nepodstatný. Podstatné také je, zda jedná v součinnosti s úřední osobou. Pokud jedná v součinnosti s úřední osobou, dopouští se účastenství na trestném činu přijetí úplatku. V případě, že jedná bez součinnosti, dopouští se trestného činu nepřímého úplatkářství.⁸⁷ Pokud však pachatel pouze předstírá, že bude svým vlivem působit na výkon pravomoci úřední osoby, ale pro vyřízení věci nehodlá nic podniknout, dopouští se tr. činu podvodu dle ust. § 209 TrZ.⁸⁸

Graf č. 5 – Porovnání nápadu úplatkářských trestných činů v roce 2012



⁸⁶ Srov. ust. § 333 TrZ

⁸⁷ ŠÁMAL, Pavel. a kol. *Trestní zákoník II. § 140 až 421. Komentář*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012. 3586 s. ISBN 978-80-7400-428-5. S. 3162-3163

⁸⁸ KUČHTA, Josef. *Kurs trestního práva. Trestní právo hmotné. Zvláštní část*. Praha: C. H. Beck, 2009. 617 s. ISBN 978-80-7400-047-8. S. 459

V loňském roce bylo postupem dle ust. § 158 odst. 3 TrŘ prověřováno jen 8 tr. činů nepřímého úplatkářství dle ust. § 333 TrZ, z nichž 7 bylo objasněno a v souvislosti s touto trestnou činností bylo stíháno 10 osob. Pachatelem tohoto činu může jak fyzická, tak právnická osoba.⁸⁹ Z uvedeného grafu dále vyplývá, že policejní orgány neprověřují tyto skutky téměř vůbec. Kromě let 2011 (prověřováno 13) a 2004 (prověřováno 12) se jedná vždy o jednociferná čísla. S ohledem na porovnání množství prověřovaných trestných činů úplatkářství se nemohu zbavit dojmu, že v odhalování této činnosti mají policejní orgány určité rezervy. Samozřejmě to souvisí již s mnohokrát zmiňovanými specifiky odhalování této specifické trestné činnosti.

4.3.4. Další korupční trestné činy

Mezi úplatkářské trestné činy můžeme pro svou povahu řadit i činy neuvedené v hlavě X. TrZ, ale i vybrané trestné činy z hlavy V. a VI. TrZ. Jak jsem již uvedl v předchozích kapitolách, ke korupčnímu jednání je náchylné jakékoliv prostředí, kde se předpokládají rovné podmínky a je v moci některé ze stran, tyto rovné podmínky za úplatu nějakým způsobem *zkřivit*. Rovněž jsem se v předchozí části věnoval úplatkářství, jak je ukotveno v trestním zákoníku v 3. dílu hlavy X.

Specifické znaky korupčních trestných činů však může nalézt i v rámci vybraných trestných činů proti majetku či hospodářských trestných činů. Postihují negativní jevy, které souvisí s veřejnou soutěží a veřejnou dražbou. Jedná se zejména o trestné činy:

- § 220 Porušení povinnosti při správě cizího majetku
- § 226 Pletichy v insolvenčním řízení
- § 255 Zneužití informace a postavení v obchodním styku
- § 256 Sjednávání výhody při zadání veřejné zakázky, při veřejné soutěži a veřejné dražbě
- § 257 Pletichy při zadání veřejné zakázky a při veřejné soutěži
- § 258 Pletichy při veřejné dražbě.

Ustanovení těchto trestných činů umožňují poskytnutí ochrany řádnému a zákonnému podnikání, provedení zejména jakékoliv veřejné soutěže či dražby, a to

⁸⁹ Srov. ust. § 7 zák. č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim.

prostředky trestního práva. Aktivní i pasivní úplatkářství můžeme nalézt všude tam, kde je předpokládáno rovné postavení všech účastníků a jedna strana je způsobilá ovlivnit rovnou soutěž nekalými praktikami. Nemusí se jednat vždy o veřejnou správu. Státní moc dříve do soukromého podnikání v rámci úplatkářství víceméně nezasahovala. Nyní se však „*trestněprávní ochrana před korupcí rozšiřuje i na privátní sektor, typicky např. na úsek zadávání veřejných zakázek a veřejných soutěží, i na nekalou soutěž. Je to logické, neboť stát v poslední době omezuje stále více ingerenci do oblasti soukromých podnikatelských vztahů, stále více vystupuje na trhu jako konzument řady statků vytvářených privátním sektorem, je i největším zaměstnavatelem a spotřebitelem řady produktů a služeb. Jeho úkolem je v hospodářské oblasti mj. zajistit administrativní rámec podnikání a zajistit rovnost příležitostí na trhu, přičemž korupce směřuje i proti tomuto úsilí státu, směřuje k zajištění neoprávněných výhod i pro soukromé podnikatele v rámci jejich podnikání.*“⁹⁰

4.4. Tr. odpovědnost právnických osob

V této kapitole se budu rovněž zabývat relativně novým právním institutem, který vešel v platnost teprve nedávno a je v naší právní úpravě novinkou. Lze jej jistě uvést jako další nástroj v boji proti korupci. Jeho povaha je jak hmotně právní, tak i procesně právní. Z tohoto důvodu jsem si jej dovilil zařadit na konec kapitoly, která pojednává o hmotně právních aspektech úplatkářství a předchází kapitole, která se bude věnovat některým vybraným institutům trestního práva procesního.

Dnem 1. ledna 2012 nabyl účinnosti zákon č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim, kterým byl vložen do našeho právního řádu další institut trestního práva, který je způsobilý postihovat pro trestnou činnost i právnické osoby. Do této doby bylo možno trestně postihovat pouze osoby fyzické.

V dobách jeho přípravy se ozývaly hlasy pro i proti jeho zavedení. Mezi hlavní argumenty pro jeho zavedení byla zejména vzrůstající závažnost deliktních jednání právnických osob, vzrůstající faktická moc právnických osoba a s tím spojené narůstání

⁹⁰ KUCHTA, Josef. Úplatkářství v ekonomické sféře. In: *Dny práva 2011 – Days of Law 2011* [online]. Brno: Masarykova univerzita, 2012 [cit. 21. 9. 2013] ISBN 978-80-210-5916-0 (soubor) 9788021047334. Dostupné z: <http://www.law.muni.cz/content/cs/proceedings/>

korupce. Mezi hlavními argumenty také byla potřeba na citelný represivní dopad trestního práva na právnické osoby. Na straně druhé bylo namítáno, že trestní odpovědnost je vázána na konkrétní, individuální osobu, přetíženost trestní justice a na možný nespravedlivý proces, neboť trestně právní sankce postihuje i nevinné fyzické osoby v právnické osobě.⁹¹

Zákon se nevztahuje na všechny právnické osoby, ale jen na osoby, které jsou negativně vymezené v ust. § 6 uvedeného zákona. V ust. § 7 zákon jasně vymezuje, kterých korupčních činů se může právnická osoba dopustit. Jedná se o trestný čin přijetí úplatku (§ 321 TrZ), podplacení (§ 322 TrZ), nepřímé úplatkářství (§ 333 TrZ), ale i tr. činu sjednání výhody při zadání veřejné zakázky, při veřejné soutěži a veřejné dražbě (§ 256 TrZ), tr. čin pletichy při zadání veřejné zakázky a při veřejné soutěži (§ 257 TrZ) či tr. čin pletichy při veřejné dražbě (§ 258 TrZ).

Z pohledu problematiky úplatkářství je podstatné ust. § 11 předmětného zákona, kde je upravena možnost zániku trestní odpovědnosti za využití institutu účinné lítosti. Trestní odpovědnosti se právnická osoba zbaví, jakmile upustí od protiprávního konání a odstraní nebezpečí, které vzniklo, nebo učiní státnímu zástupci či policejnímu orgánu oznámení o trestném činu v době, kdy ještě může být trestnému činu zabráněno. Institut účinné lítosti u právnických osob však nelze použít právě o trestné činu uvedené v hlavě X TrZ, části 3, tedy u trestných činů přijetí úplatku, podplacení a nepřímé úplatkářství. U ostatních korupčních trestných činů není zánik trestní odpovědnosti právnické osoby vyloučen.

⁹¹ CHMELÍK, Jan. a kol. *Pozornost, úplatek a korupce*. Praha: Linde Praha, a.s. – Právnické a ekonomické nakladatelství a knihkupectví Bohumily Hořínkové a Jana Tuláčka, 2003. 222 s. ISBN 80-7201-434-X. S. 147.

5. ZVLÁŠTNÍ POSTUPY PROŠETŘOVÁNÍ A ODHALOVÁNÍ KORUPCE

Odhalování a vyšetřování korupční trestné činnosti provádí policejní orgán. Nejčastěji je tímto orgánem policie,⁹² přičemž její působnost v této oblasti kromě určitých obecných úkolů a působnosti v rámci prevence a předcházení trestné činnosti vyplývá z ust. § 2 zák. č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů. Uvedené ustanovení mj. uvádí, že policie plní úkoly podle trestního řádu.

Skutkové podstaty trestných činů jsou uvedeny v trestním zákoníku. Dílčí úkony, které koná policejní orgán v jednotlivých stádiích trestního řízení vychází z trestního řádu. Působnost policejního orgánu je tak přesně dána zákonnou úpravou. Základním úkolem policejního orgánu je prověřování a vyšetřování trestné činnosti. Plní i další úkoly, spíše podpůrného a doplňkového charakteru, a to např. v řízení před soudem.⁹³

Jelikož žádný z účastníků korupčního vztahu nemá zájem na odhalení vlastního protiprávního jednání, je odhalování a následné vyšetřování této trestné činnosti nesmírně náročné. K náročnosti vedeného odhalování, mimo shora uvedeného, zcela jistě přispívá i fakt, že korupční jednání probíhá skrytě, mimo účast veřejnosti a mnohdy až konspirativně. Odhalování této trestné činnosti tak má svá specifika a jsou využívány instituty trestního řádu, které nebývají v takové míře využívány v rámci odhalování jiné, obecné trestné činnosti. Z tohoto důvodu je nutné také plně využívat veškeré zákonné možnosti, které trestní řád dává. Jedním z neúčinnějších nástrojů při odhalování korupce jsou operativně pátrací prostředky a odposlech a záznam telekomunikačního provozu. Určitou významnou, avšak víceméně podpůrnou roli hraje institut zjišťování údajů o uskutečněném telekomunikačním provozu. V této části práce se tak právě zaměřím právě na uvedené vybrané procesní instituty trestního řádu, které jsou praxí považovány za obzvláště účinné a slouží k odhalování této zvláštní trestné činnosti.

⁹² Srov. ust. § 12 odst. 2 TrŘ

⁹³ ŠKODA, Jindřich. VAVERA, František. ŠMERDA, Radek. *Zákon o policii s komentářem*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009. 397 s. ISBN 978-80-7380-160-1. S. 36.

5.1. Odposlech a záznam telekomunikačního provozu

Jedná se o jeden z neúčinnějších prostředků k odhalování korupční trestné činnosti, který může za splnění všech zákonných podmínek, být v trestním řízení použit jako důkaz. Jde zde o zajišťovací institut, který je svou povahou blízky operativně pátracím prostředkům. Aplikací uvedeného institutu však dochází k velmi citelnému zásahu do základních lidských práv.⁹⁴ K omezení takových práv může dojít jen výjimečně a jen je-li to nezbytné, a pokud účelu sledovaného veřejným zájmem nelze dosáhnout jinak. Vystupuje tu silná role zásady subsidiarity. *„Odposlech a záznam telekomunikačního provozu lze použít pouze za přísného respektování zásady subsidiarity, kdy jiné prostředky se ukázaly jak nedostatečné k dosažení účelu trestního řízení. Podle právní teorie je tento institut legitimován jako ultima ratio a poslední opatření kriminální politiky, kdy účelem je ochrana společnosti před pachateli závažných trestných činů.“*⁹⁵

Za podmínek uvedených v ust. § 88 tr. řádu je možno nařídit odposlech a záznam telekomunikačního provozu. Na základě mezinárodních smluv, kterými je Česká republika vázána, je možno využít tento institut na úplatkářské trestné činy, byť třeba v základních skutkových podstatách nesplňují podmínku, že se jedná *o zločin s horní hranicí trestní sazby nejméně osm let*. Právě na základě mezinárodních smluv⁹⁶ je zde totiž splněna alternativní zákonná podmínka pro možné nařízení odposlechů, uvedená v ust. § 88 odst. 1 tr. řádu. *„To souvisí i s pojmem tzv. trestního práva mezinárodního, které se zabývá i vztahy, v nichž se vyskytuje mezinárodní prvek pouze normativní*

⁹⁴ Viz. ust. Čl. 13 Listiny práv a svobod, který říká, že *„nikdo nesmí porušit listovní tajemství ani tajemství jiných písemností a záznamů, ať již uchovávaných v soukromí nebo zasílaných poštou anebo jiným způsobem, s výjimkou případů a způsobem, které stanoví zákon.“* In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 1. 10. 2013]

⁹⁵ ŠÁMAL, Pavel. a kol. *Trestní řád I. § 1 až 156. Komentář*. 7. vyd. Praha: C. H. Beck, 2013. 1898 s. ISBN 978-80-7400-465-0. S. 1197.

⁹⁶ Např. Sdělení č. 25/2000 Sb. m. s. Ministerstva zahraničních věcí o přijetí Úmluvy o boji proti podplácení zahraničních veřejných činitelů v mezinárodních podnikatelských transakcích. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 15. 10. 2013]

*povahy. Spočívá v tom, že vnitrostátní norma, jíž je vztah upraven, má původ v normě mezinárodního práva... je plněním mezinárodněprávního závazku českého státu.*⁹⁷

Hlavním rozdílem mezi ust. § 88 TrŘ - odposlech a záznam telekomunikačního provozu a ust. § 88a TrŘ o zjišťování údajů o uskutečněném telekomunikačním provozu je v tom, že § 88 směřuje do budoucna,⁹⁸ zatímco § 88a TrŘ se týká již uskutečněného telekomunikačního provozu.⁹⁹

Po technické stránce odposlechy, záznamy a výpisy o uskutečněném telekomunikačním provozu zabezpečuje Útvar zvláštních činností Policie České republiky. Poslaneckou sněmovnou byl zřízen vlastní kontrolní orgán, který se zabývá dodržováním zákonnosti při výkonu oprávnění uvedených ustanovení tr. řádu. Ministr vnitra navíc předkládá jednou ročně svou analýzu použití výše uvedených oprávnění. Podstatná je zde i úloha soudu jako garanta a ochránce práv osob zaručených ústavním pořádkem v trestním řízení. Požadavek důslednosti a efektivity soudní kontroly zde opakovaně zdůrazňuje i Ústavní soud.¹⁰⁰ Policejní orgán je povinen průběžně vyhodnocovat trvání odposlechu. Jakmile pominou důvody, které vedly k nařízení odposlechu, je povinen ihned odposlech ukončit. Není rozhodné, že soud vydal rozhodnutí pro určité časové období, které třeba ještě trvá. Stejně musí policejní orgán postupovat, jestliže usoudí, že další skutečnosti významné pro trestní řízení je možno získat jinými procesními postupy, zejména jinými důkazními prostředky.¹⁰¹

5.2. Údaje o uskutečněném telekomunikačním provozu

Velmi účinným nástrojem k odhalování trestné činnosti je institut zjišťování údajů o uskutečněném telekomunikačním provozu, který je ukotven v ust. § 88a TrŘ. Pomocí něj se dařilo objasňovat i drobnou, méně závažnou, obecnou majetkovou trestnou činnost.

⁹⁷ ŠÁMAL, Pavel. a kol. *Trestní řád. Komentář. I. díl*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2001. 1020 s. ISBN 80-7179-473-2. S. 465

⁹⁸ Není to možné ani technicky. Odposlech lze uskutečnit pouze v reálném čase. Zaznamenávají se hlavně provozní a lokalizační údaje, které lze následně získat právě institutem zakotveným v ust. § 88a tr. řádu.

⁹⁹ ŠÁMAL, Pavel. a kol. *Trestní řád I (Velké komentáře)*. 7. vyd. Praha: C. H. Beck, 2013. 1920 s. ISBN 978-80-7400-465-0. S. 1196

¹⁰⁰ Např. Nález ÚS ze dne 27.9.2007sp. zn. II. ÚS 789/06, bod 17 nebo nález ÚS ze dne 20.12.2011 pod sp. zn. ÚS 24/11[online]. Dostupné z: www.nalus.cz

¹⁰¹ ŠÁMAL 2013 op. cit. S. 1197.

A právě jeho určité „nadužívání“ policejními orgány a absencí proporcionality zásahu do základního práva s ohledem na sledovaný účel, vedlo postupně k vývoji v této právní úpravě.¹⁰² Nicméně pro odhalování úplatkářské činnosti neměl tento vývoj zásadní význam. S ohledem na specifika páchání korupční trestné činnosti, hraje institut zjišťování údajů o uskutečněném telekomunikačním provozu spíše podpůrnou roli.

Dává orgánům činným v trestním řízení, pro účely trestního řízení, za přesně definovaných podmínek, možnost vyžádat si údaje o telekomunikačním provozu, které jsou předmětem telekomunikačního tajemství, anebo na něž se vztahuje ochrana osobních a zprostředkovacích dat. Mj. se v tomto ustanovení uvádí, že trestní řízení musí být vedeno pro úmyslný trestný čin, na který zákon stanoví trest odnětí svobody s horní hranicí trestní sazby nejméně tři roky, další taxativně vyjmenované trestné činy, anebo pro úmyslný trestný čin, k jehož stíhání zavazuje mezinárodní smlouva, kterou je naše republika vázána.¹⁰³ Jednou z nejdůležitějších podmínek je skutečnost, že **sledovaného účelu nelze dosáhnout jinak nebo bylo-li by jinak jeho dosažení podstatně ztíženo**.

Jak jsem již uvedl shora, zatímco odposlech a záznam odposlechu směřuje do budoucnosti, tak institut zjišťování údajů o uskutečněném telekomunikačním provozu, lze využít pouze zpětně, a to až po dobu 6 měsíců. Po uvedenou dobu je totiž povinností právnické nebo fyzické osoby, která zajišťuje veřejnou komunikační síť nebo poskytující veřejně dostupnou službu elektronických komunikací, tyto data archivovat.¹⁰⁴ Tedy za

¹⁰² Nález Ústavního soudu ze dne 20. prosince 2011 pod sp. zn. Pl. ÚS 24/2011 právě řešil zrušení příslušného ustanovení § 88a tr. řádu právě s ohledem na skutečnost, že „zákonodárce do napadeného ustanovení především nijak nepromítl požadavek proporcionality zásahu....., neboť přístup k předmětným údajům upravil v podstatě jako běžný prostředek zaopatřování důkazů pro účely trestního řízení, a to dokonce vedeného pro jakýkoli trestný čin.....Přístup orgánů činných v trestním řízení k údajům o uskutečněném telekomunikačním provozu přichází v úvahu pouze za předpokladu, že účelu trestního řízení nelze dosáhnout jinak, že právní úprava obsahuje dostatečné garance, aby nedošlo k použití těchto údajů k jinému než zákonem předpokládanému účelu, a že omezení práva jednotlivce na informační sebeurčení není nepřiměřeným zásahem s ohledem na význam konkrétních společenských vztahů, zájmů nebo hodnot, jež jsou objektem trestného činu, pro který je vedeno předmětné trestní řízení. Tato omezení napadené ustanovení nerespektuje, přičemž tento nedostatek nelze odstranit ani prostřednictvím jím stanovené soudní kontroly.“ In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 12. 10. 2013]

¹⁰³ Srov. ust. § 88a TrŘ

¹⁰⁴ Pozn.: Povinnost vyplývá z ust. § 97 odst. 3 zák. č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých zákonů (zákon o elektronických komunikacích) In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 12. 9. 2013]

splnění shora nastíněných podmínek uvedených v ust. § 88a tr. řádu je možno vyžadovat provozní a lokalizační údaje.

Uvedené údaje jsou taková data, která mohou vést k dohledání a identifikaci zdroje a adresáta komunikace. Rovněž mezi ně řadíme údaje, které vedou ke zjištění přesného data, času, způsobu a doby trvání komunikace. Jsou to údaje, které jsou předmětem telekomunikačního tajemství, popřípadě se na ně vztahuje ochrana osobních dat.¹⁰⁵

5.3. Operativně pátrací prostředky

Jedním z nejefektivnějších nástrojů pro odhalování a prověřování korupčního jednání je použití operativně pátracích prostředků, které mají zcela zásadní a neopominutelný význam při odhalování korupce. Mezi ně řadíme

- předstíraný převod,
- sledování osob a věcí.
- použití agenta.

Uvedené činnosti provádějí na základě zákona a v jeho mezích specializované útvary policejních orgánů. Jedná se o činnost, která je prováděna speciálními metodami a prostředky s cílem odhalit pachatele trestné činnosti. Jedná se o velmi účinné metody právě pro odhalování korupce, která je svou povahou latentní trestnou činností. Pro potřeby této práce se budu věnovat předstíranému převodu a sledování osob a věcí.

Používáním operativně pátracích prostředků nesmí sledovat jiný zájem, než získání skutečností důležitých pro trestní řízení. To znamená, že prostřednictvím operativně pátracích prostředků jsou získávány informace, které vedou pouze k odhalování trestných činů, zjišťování jejich pachatelů a k předcházení trestným činům.¹⁰⁶

¹⁰⁵ Srov. ŠÁMAL, Pavel. a kol. *Trestní řád I (Velké komentáře)*. 7. vyd. Praha: C. H. Beck, 2013. 1920 s. ISBN 978-80-7400-465-0. S. 1229 a 1231

¹⁰⁶ ŠÁMAL, Pavel. a kol. *Trestní řád II. § 157 až 314. Komentář*. 7. vyd. Praha: C. H. Beck, 2013. 3930 s. ISBN 978-80-7400-465-0. S. 1992.

5.3.1. Předstíraný převod

V případě korupčního jednání je využití tohoto institutu na místě v případech, kdy policejní orgán pronikne do korupčního vztahu a zadokumentuje předávání neoprávněné výhody. Nejčastěji tak dochází v situacích, kdy osoba oznámí, že byla požádána o úplatek a následně je za asistence policejního orgánu úplatek předán. Rovněž je tato činnost spojována s prací agentů.

Nicméně nesmí jít o provokaci. Ústavní soud opakovaně judikoval, že je zde *„nepřípustný takový zásah státu do skutkového děje, jenž ve své komplexnosti tvoří trestný čin, resp. takový podíl státu na jednání osoby, jehož důsledkem je trestní kvalifikace tohoto jednání.“*¹⁰⁷ Provokování k trestnému činu či jeho iniciování je tak nepřípustným zásahem státu. *„Pověřené policejní orgány nesmějí při využívání operativně pátracích prostředků provokovat trestnou činnost nebo se jiným způsobem aktivně podílet na utváření skutkového děje tak, aby vzbuzovaly, vytvářely či usměrňovaly do té doby neexistující vůli, to znamená úmysl pachatelů trestný čin spáchat. Je totiž nepřípustné, aby policejní orgány jako orgány státu naváděly jiného ke spáchání trestné činnosti.“*¹⁰⁸ Je tedy nezbytné, aby policisté přistupovali k využívání tohoto institutu s rozmyslem. Policisté by se měli omezit při používání operativně pátracích prostředků na čistě pasivní přezkoumání prověřované trestné činnosti a nesmí působit na podezřelé vlivem, který by jej přivedl ke spáchání trestného činu. Důkaz získaný nezákonnou provokací má za následek neúčinnost takového důkazu.¹⁰⁹

5.3.2. Sledování osob a věcí

Sledování se provádí utajeným způsobem za použití technických či jiných prostředků, s cílem získání poznatků o osobách a věcech. Provádí se v zásadě třemi způsoby: Nejprve se jedná o klasické sledování, které se provádí vlastním pozorováním a nejsou při něm pořizovány záznamy. Převážně se jedná o zjištění, které slouží

¹⁰⁷ Srov. rozhodnutí ÚS III. ÚS 597/1999 ze dne 22.6.2000 In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 1. 5. 2013]

¹⁰⁸ ŠÁMAL, Pavel. a kol. *Trestní řád II. § 157 až 314. Komentář*. 7. vyd. Praha: C. H. Beck, 2013. 3930 s. ISBN 978-80-7400-465-0. S. 1991.

¹⁰⁹ HERCZEG, Jiří. *Systém řízení provokace v boji proti korupci a principy právního státu*. In.: Bulletin advokacie, 2011. ASPI [právní informační systém] Wolters Kluwers ČR. [cit. 5. 9. 2013]

k operativním účelům a budou rozhodné pro zvolení vhodného plánu prověřování. Při druhé způsobu sledování osob a věcí jsou již pořizovány zvukové, obrazové nebo jiné záznamy a vyžaduje se písemné povolení státního zástupce. Nesnese-li věc odkladu lze sledování zahájit i bez povolení, nicméně policejní orgán je povinen o povolení bezodkladně dodatečně požádat.¹¹⁰ Třetí způsob již zasahuje výrazně do některých ústavně zaručených a chráněných práv a svobod občanů. Zasahuje se do nedotknutelnosti obydlí, jiných prostor a pozemků, listovního tajemství či tajemností jiných písemností a záznamů uchovávaných v soukromí. Jedná se o sledování osob a věcí, za použití převážně technických prostředků, které umožňují sledování na dálku. Vzhledem k výraznému zásahu do ústavně chráněných práv a svobod občanů, je již vyžadováno povolení soudce.

Nejvýznamnější formou provádění sledování osob a věcí je v případě korupčních trestných činů provádění tzv. *prostorových odposlechů*. Při provádění prostorových odposlechů se pořizují zejména zvukové záznamy. Není však vyloučeno, že zvukový záznam může být doplněn i o záznam obrazový. Není vyloučeno ani použití jiných záznamů, přičemž „*jinými záznamy se zde míní záznamy získávané prostřednictvím jiných technických prostředků, zejména počítačů, počítačových datových sítí, elektronické pošty, laserové techniky a dalších moderních i v budoucnu objevených technik*.“¹¹¹ Podstatné je, že povolování prostorových odposlechů se řídí příslušným ustanovení § 158b TrŘ a nejde o záznam telekomunikačního provozu ve smyslu ust. § 88 TrŘ.

V této kapitole jsem čtenáři přiblížil specifické instituty trestního řádu, které jsou způsobilé, za přísného dodržení zákonných podmínek, pomáhat při odhalování úplatkářských trestných činů. Trestní řád dává orgánům činným v trestním řízení spoustu dalších procesních institutů, které slouží k odhalování a vyšetřování trestné činnosti. Nicméně pro potřeby této práce jsem se zabýval pouze těmito instituty, které nebývají v takové míře využívány v rámci odhalování jiné, obecné trestné činnosti. Čtenáři jsem tak představil jedny z nejdůležitějších nástrojů odhalování úplatkářství.

¹¹⁰ Viz. ust. § 158d odst. 5 TrŘ

¹¹¹ ŠÁMAL, Pavel. a kol. *Trestní řád II. § 157 až 314. Komentář*. 7. vyd. Praha: C. H. Beck, 2013. 3930 s. ISBN 978-80-7400-465-0. S. 1993.

6. ZÁVĚR

Korupce patří k jednomu z nejdiskutovanějších a nejaktuálnějších témat současné doby. Narušuje rovnost v soupeření. Je to chyba v řídicím a rozhodovacím procesu, jejímž výsledkem je vygenerování neoprávněné výhody pro určitou zájmovou skupinu, s přímým či nepřímým dopadem na zbytek společnosti. Je proto nezbytné, aby společnost byla více informována o různých formách páchání korupčního jednání, lépe seznámena s podstatou její škodlivosti.

Já jsem se v předložené diplomové práci zabýval uvedenou problematikou. V úvodní části jsem se věnoval samotnému pojmu korupce, jejími formami, druhy, některými jednáními, které mají znaky korupce, a pokusil se pojmenovat v čem spočívá její nebezpečnost.

Boj proti korupci je jedním z dlouhodobých problémů celého světa. V případě, že dochází ke korupci ve veřejné správě, je tak velmi oslabována důvěra občanů v demokratické zřízení. Ve druhé kapitole jsem se tedy věnoval samotnému boji proti korupci. Představil jsem některé vybrané nevládní, neziskové organizace zabývající se danou problematikou a nastínil některé jejich nástroje, kterými se snaží snižovat korupční rizika. Dále jsem se podrobně věnoval institutům, které používá veřejná správa k omezení korupčních rizik. Vybral jsem si tu výseč veřejné správy, ve které působím přes deset let, s vědomím, že každá oblast veřejné správy má svá specifika. Nicméně instituty, které jsou používány v boji proti korupci v mém oboru, lze paušalizovat na celou oblast veřejné správy. Ať už se jedná o zavedení etických kodexů s důrazem na jejich dodržování, zvýšení a zejména zkvalitnění kontrolní činnosti (zavádění technických prostředků – GPS do vozidel), zřízení institutů, které budou vhodným způsobem přijímat oznámení od whistleblowerů (např. ombudsman policie), po zvýšení transparentnosti chodu organizace (kvalitní internetové stránky, které transparentně představují chod organizace).

Každá organizace veřejné správy by měla mít takový nástroj kontroly svých zaměstnanců, který by byl způsobilý provádět namátkové kontroly řádného výkonu svých pracovních povinností. Zde mám na mysli institut, který je využíván inspektory GIBS,

kdy se jedná o jistou formu testu integrity, nazvané jako zkouška spolehlivosti. O tomto institutu bylo pojednáno v samostatné podkapitole. Vzhledem k již citovaným některým ústavním překážkám, by zřejmě nebylo možno se v řízení před soudem opírat pouze o záznam z průběhu této zkoušky pro potřeby dokazování. Nicméně rozšíření tohoto institutu, i na zbylou oblast kontroly veřejné správy, bych v budoucnu přivítal. Věřím, že možná hrozba pracovněprávního postihu za případné hrubé porušení pracovních povinností, by jistě sehrála svou pozitivní roli v řádném výkonu pracovního poměru.

Každá organizace si musí zcela jasně sama pro sebe vymezit její rozsah činnosti a vyhodnotit následná korupční rizika. Já považuji zcela za zásadní transparentnost fungování celé organizace a za druhé, nepřetržité vzdělávání svých pracovníků. Transparentnosti je třeba zejména v oblasti veřejných zakázek, výběrových řízení, přijímání nových pracovníků. Co se týká vzdělávání svých pracovníků, tak se domnívám, že je třeba korupci pojmenovat, charakterizovat a osvětlit rizika korupce. Troufám si tvrdit, že to většině dnešních úředníků chybí. Proto by v budoucnu měl být dán rozhodně větší důraz na informovanost o korupci. I v rámci informovanosti občanů by stát mohl udělat více. Domnívám se, že by bylo vhodné, aby se v budoucnu problému informovanosti korupce, věnovala větší pozornost v oblasti středního školství. Více než v dnešní době by měl být dán dostatečný prostor i etickým kodexům s důsledným vymáháním jejich dodržování.

V poslední části práce byla pozornost věnována trestněprávním aspektům korupce. Náš právní řád nezná pojem korupce, pracuje s pojmem úplatkářství. Pod tímto pojmem se rozumí společensky negativní jev, který je postihován zejména trestnými činy uvedenými v části druhé hlavy X. trestního zákoníku s názvem „Trestné činy proti pořádku ve věcech veřejných.“ Zejména jde o trestné činy přijetí úplatku, podplácení a nepřímé úplatkářství. Nová právní úprava do značné míry vychází z předešlého trestního zákona, přičemž se zachoval pojem *úplatkářství* a pojem *obstarávání věcí obecného zájmu*. Určitou změnou oproti předešlé právní úpravě je zavedení pojmu úřední osoba.

Jednou z nejvýznamnějších změn je však postihování úplatkářství v souvislosti s podnikáním. Tato změna a zavedení trestněprávní odpovědnosti právnických osob

považuji za krok správným směrem. Je třeba trestním právem chránit i vztahy mimo veřejnou správu. Nabytím účinnosti zákona o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim, byl vložen do našeho právního řádu další institut trestního práva, který je způsobilý postihovat pro trestnou činnost nejen osoby fyzické.

Rovněž vítám další změnu, která byla zavedena novelou TrZ, provedenou zák. č. 330/2011 Sb., kdy se podstatně zpřísnují tresty za korupční jednání. Zvyšuje se trestní sazba základní skutkové podstaty uvedené v ust. § 331 odst. 1 TrZ a rovněž se zvyšuje výše trestu u kvalifikované skutkové podstaty u § 331 odst. 3 TrZ. Zvýšení trestní sazby zcela jistě přispěje k boji proti úplatkářství. Nicméně se nedomnívám, že dalším zvyšováním trestní sazby by výrazně ubylo páchané trestné činnosti a v tomto směru již do budoucna nevidím žádný další prostor pro možné navyšování sazeb.

V práci jsem se rovněž zabýval zrušením institutu účinné lítosti u TrZ. Rozhodně jsem proti zrušení tohoto institutu. Jak jsem již uvedl, stát takto zabezpečil beztrestnost osobám, které měly snahu odhalovat korupci tím způsobem, že přijmou úplatek jen proto, aby následně věc oznámily. Rovněž povědomí osob o takovém institutu vedlo k tomu, že osoby se nemusely obávat přijmout úplatek s vědomím, že se následně zbaví trestní odpovědnosti tím, že takové jednání oznámily bezodkladně státnímu zástupci či policejnímu orgánu. Byť se vedou jisté debaty o znovuzavedení tohoto institutu v určité podobě do našeho právního řádu, obávám se, že jsme limitováni mezinárodními smlouvami, a ani zde nevidím žádný prostor do budoucna.

V poslední kapitole jsem čtenáři přiblížil specifické instituty trestního řádu, které jsou způsobilé, za přísného dodržení zákonných podmínek, pomáhat při odhalování úplatkářských trestných činů. Jak jsem již uvedl, TrŘ dává orgánům činným v trestním řízení spoustu dalších procesních institutů, které slouží k odhalování a vyšetřování trestné činnosti. Nicméně pro potřeby této práce jsem se zabýval pouze vybranými instituty, které nebývají v takové míře využívány v rámci odhalování jiné, obecné trestné činnosti. Dle mého názoru se jedná o nedůležitější nástroje k odhalování úplatkářství.

Závěrem mi nezbyvá než konstatovat, že naše právní úprava postihující korupci má jistě svoje mezery, nicméně vítám snahu zákonodárců bojovat s korupcí prostřednictvím

nových institutů trestního práva. Mohu jim však vytknout obsahovou nejednotnost pojmu korupce. Chybí mi její definice v zákoně. Nezbyvá než, aby se s pojmem „neoprávněná výhoda,“ vypořádaly soudy a bylo definováno, jaké jednání, mající znaky korupce, je již trestně postižitelné. Rovněž jednoznačně kladně hodnotím, že zákonodárce nepodmínil naplnění základních skutkových podstat, u úplatkářských trestných činů, stanovením minimální výše škody, popř. výší úplatku apod. a je si vědom, že již samotné jednání, spočívající v přijetí či slíbení jakékoliv neoprávněné výhody, je závažný protiprávní čin.

7. SEZNAM POUŽITÝCH PRAMENŮ A LITERATURY

- (1) BAXA, Josef In: DANČÁK, Břetislav. HLOUŠEK, Vít. ŠIMÍČEK, Vojtěch. (eds.) *Korupce. Projevy a potírání v České republice a Evropské unii*. Brno: Masarykova univerzita, 2006. 309 s. ISBN 80-210-4062-9. S. 143.
- (2) DANČÁK, Břetislav. HLOUŠEK, Vít. ŠIMÍČEK, Vojtěch. (eds.) *Korupce. Projevy a potírání v České republice a Evropské unii*. Brno: Masarykova univerzita, 2006. 309 s. ISBN 80-210-4062-9.
- (3) DAVID, Vladislav. NETT, Alexander. *Korupce v právu mezinárodním, evropském a českém*. Praha: C. H. Beck, 2007. 345 s. ISBN 978-80-7179-562-9.
- (4) FELT, Karel. *Český fotbal: Skandální odhalení*. Praha: Ottovo nakladatelství, s.r.o., 2005. 495 s. ISBN 80-7360-221-0
- (5) HAMŘÍK, Martin In: DANČÁK, Břetislav. HLOUŠEK, Vít. ŠIMÍČEK, Vojtěch. (eds.) *Korupce. Projevy a potírání v České republice a Evropské unii*. Brno: Masarykova univerzita, 2006. 309 s. ISBN 80-210-4062-9.
- (6) CHMELÍK, Jan. a kol. *Pozornost, úplatek a korupce*. Praha: Linde Praha, a.s. – Právnické a ekonomické nakladatelství a knihkupectví Bohumily Hořínkové a Jana Tuláčka, 2003. 222 s. ISBN 80-7201-434-X.
- (7) CHMELÍK, Jan. TOMICA, Zdeněk. *Korupce a úplatkářství*. Praha: Linde Praha, a.s., 2011. 283 s. ISBN 978-80-7201-853-6.
- (8) JELÍNEK, Jiří. SOVÁK, Zdeněk. *Trestní zákon a trestní řád. Poznámkové vydání s judikaturou*. 12 vyd. Praha: Linde Praha a.s., 1999. 831 s. ISBN 80-7201-133-2.
- (9) JELÍNEK, Jiří a kol. *Trestní zákoník a trestní řád s poznámkami a judikaturou*. 2. vyd. Praha: Leges, 2011. 1280 s. ISBN 978-80-87212-99-8.
- (10) PETROVSKÝ, Karel. *Korupce po Česku, aneb korupce očima průměrného Čecha*. Praha: Eurolex Bohemia, a.s., 2007. 193 s. ISBN 80-86861-94-5.
- (11) KUČHTA, Josef. *Kurs trestního práva. Trestní právo hmotné. Zvláštní část*. Praha: C. H. Beck, 2009. 617 s. ISBN 978-80-7400-047-8.

- (12) ŠÁMAL, Pavel. a kol. *Trestní řád I. § 1 až 156. Komentář*. 7. vyd. Praha: C. H. Beck, 2013. 1898 s. ISBN 978-80-7400-465-0.
- (13) ŠÁMAL, Pavel. a kol. *Trestní řád II. § 157 až 314. Komentář*. 7. vyd. Praha: C. H. Beck, 2013. 3930 s. ISBN 978-80-7400-465-0.
- (14) ŠÁMAL, Pavel. a kol. *Trestní řád. Komentář. I. díl*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2001. 1020 s. ISBN 80-7179-473-2.
- (15) ŠÁMAL, Pavel. a kol. *Trestní zákoník I. § 1 až 139. Komentář*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012. 1450 s. ISBN 978-80-7400-428-5.
- (16) ŠÁMAL, Pavel. a kol. *Trestní zákoník II. § 140 až 421. Komentář*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012. 3586 s. ISBN 978-80-7400-428-5.
- (17) ŠKODA, Jindřich. VAVERA, František. ŠMERDA, Radek. *Zákon o policii s komentářem*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009. 397 s. ISBN 978-80-7380-160-1.
- (18) REKTOŘÍK, Jaroslav. a kol. *Kontrolní systémy veřejné správy a veřejného sektoru*. Praha: EKOPRESS, s.r.o., 2003. 212 s. ISBN 80-86119-72-6.

Odborné články:

- (19) GRIVNA, Tomáš. Účinná lítost u korupčních trestných činů. In: *Dny práva 2011 – Days of Law 2011* [online]. Brno: Masarykova univerzita, 2012 [cit. 18. 9. 2013] ISBN 978-80-210-5916-0 (soubor) Dostupné z: <http://www.law.muni.cz/content/cs/proceedings/>
- (20) HERCZEG, Jiří. *Systém řízení provokace v boji proti korupci a principy právního státu*. In.: Bulletin advokacie, 2011. ASPI [právní informační systém] Wolters Kluwers ČR. [cit. 5. 9. 2013]
- (21) KUČHTA, Josef. Úplatkářství v ekonomické sféře. In: *Dny práva 2011 – Days of Law 2011* [online]. Brno: Masarykova univerzita, 2012 [cit. 21.9.2013] ISBN 978-80-210-5916-0 (soubor) 9788021047334. Dostupné z: <http://www.law.muni.cz/content/cs/proceedings/>

- (22) CÍSAŘOVÁ, Eliška. *Whistleblowing a ochrana oznamovatelů v České republice*. Praha 2009: TI Česká republika. [on line] ISBN 978-80-87123-11-9 S. 18
Dostupné z: www.transparency.cz [cit. 8. 8. 2013]

Internetové zdroje:

- (23) Transparency International Dostupné z:
<http://www.transparency.cz/korupce/> [cit. 15. 4. 2013]
- (24) Obžaloba KSZ v Praze sp. zn. KZV 60/2012 ze dne 4. dubna 2013. [on-line]
Dostupné z:
http://www.lidovky.cz/GalerieDokumentu.aspx?dg=146&c=A130808_183638_ln_domov_rak&slide=0 [cit. 4. 6. 2013]
- (25) Aktuálně.cz. Dostupné z: Aktuálně.cz [on-line]
http://aktualne.centrum.cz/domaci/soudy-a-pravo/clanek.phtml?id=777448#utm_source=google&utm_medium=cpc&utm_campaign=aktualne-dynamic [cit. 19. 4. 2013]
- (26) Výroční zpráva Nadačního fondu proti korupci za rok 2012 Dostupné
z: http://www.nfpk.cz/_userfiles/soubor/listiny/vyrocni_zprava_nfpk-_2012_komplet.pdf [cit. 21. 8. 2013]
- (27) Statistiky Kriminalita podle druhů za období, Policie ČR: Dostupné z:
<http://www.policie.cz/statistiky> [cit. 5. 5. 2013]

Judikatura

- (28) Nález ÚS sp. zn. II. ÚS 789/06
- (29) Nález ÚS sp. zn. ÚS 24/11
- (30) Nález ÚS sp. zn. Pl. ÚS 24/2011
- (31) Nález ÚS sp. zn. Pl. ÚS 6/1998
- (32) Nález ÚS III. ÚS 597/1999
- (33) Rozsudek Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 7 Tdo 629/2012-43
- (34) Usnesení Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 6Tdo 87/2011-48
- (35) Rozsudek Okresního soudu v Berouně sp. zn. 1T 172/2011
- (36) Usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci sp. zn.
31To 540/2011-911
- (37) Rozsudek Městského soudu v Brně sp. zn. 10T 107/2010-867

Zákony:

Listina základních práv a svobod

Trestněprávní úmluva o korupci č. 43/2009 Sb.m.s.

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

Zák. č. 40/2009 Sb., trestní zákoník

Zák. č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád)

Zák. č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky

Zákon č. 362/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky

Zák. č. 229/2002 Sb., o finančním arbitrovi

Zák. č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim

Zák. č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých zákonů (zákon o elektronických komunikacích)

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

Zák. č. 341/2011 Sb., o Generální inspekci bezpečnostních sborů

Vyhl. č. 487/2004 Sb., o osobnostní způsobilosti, která je předpokladem pro výkon služby v bezpečnostním sboru

Ostatní:

Pokyn Ministra vnitra č. 29/2010, kterým se vydává Interní protikorupční program Ministerstva vnitra,

Rozkaz policejního prezidenta č. 69/2012

Usnesení Vlády České republiky č. 1 ze dne 5. ledna 2011, bod 3.15 Zřízení ombudsmana

Nařízení ministra vnitra č. 22/2012

Stanovisko Odboru bezpečnostní politiky čj. MV-111138-1/OBP-2013