

Evaluace trestněprávní odpovědnosti veřejných funkcionářů a úředníků

Bc. Martina Chovancová

Diplomová práce
2013

 Univerzita Tomáše Bati ve Zlíně
Fakulta managementu a ekonomiky

Univerzita Tomáše Bati ve Zlíně
Fakulta managementu a ekonomiky
Ústav regionálního rozvoje, veřejné správy a práva
akademický rok: 2012/2013

ZADÁNÍ DIPLOMOVÉ PRÁCE

(PROJEKTU, UMĚLECKÉHO DÍLA, UMĚLECKÉHO VÝKONU)

Jméno a příjmení: **Bc. Martina CHOVANCOVÁ**
Osobní číslo: **M10872**
Studijní program: **N6202 Hospodářská politika a správa**
Studijní obor: **Veřejná správa a regionální rozvoj**
Forma studia: **kombinovaná**

Téma práce: **Evaluace trestněprávní odpovědnosti veřejných funkcionářů a úředníků**

Zásady pro vypracování:

Úvod

I. Teoretická část

- Definujte základní pojmy v oblasti trestněprávní odpovědnosti veřejných funkcionářů a úředníků.
- Zpracujte rešerši odborné literatury.

II. Praktická část

- Analyzujte současnou právní úpravu v problematice trestněprávní odpovědnosti.
- Proveďte rozbor vybraných trestných činů veřejných funkcionářů a úředníků a porovnejte je.
- Navrhněte opatření směřující ke snížení míry rizika korupčního jednání ve veřejné správě.

Závěr

Rozsah diplomové práce: **cca 70**
Rozsah příloh:
Forma zpracování diplomové práce: **tištěná/elektronická**

Seznam odborné literatury:

HENDRYCH, Dušan et al. Správní právo: Obecná část. 7. vyd. Praha: C. H. Beck, 2009, 842 s. ISBN 978-80-7400-049-2.
CHMELÍK, Jan a Zdeněk TOMICA. Korupce a úplatkářství: Charakteristika, způsoby páčání, právní aspekty, postupy při vyšetřování, protikorupční opatření, mezinárodní dokumenty. 1. vyd. Praha: Linde, 2011, 288 s. ISBN 978-80-7201-853-6.
JELÍNEK, Jiří et al. Trestní právo hmotné: Obecná část: Zvláštní část. 2. vyd. Praha: Leges, 2010, 904 s. ISBN 978-80-87212-49-3.

Vedoucí diplomové práce: **Mgr. Petr Šimek**
Ústav regionálního rozvoje, veřejné správy a práva
Datum zadání diplomové práce: **17. června 2013**
Termín odevzdání diplomové práce: **12. srpna 2013**

Ve Zlíně dne 17. června 2013

prof. Dr. Ing. Drahomíra Pavelková
děkanka



doc. RNDr. Oldřich Hájek, Ph.D.
ředitel ústavu

PROHLÁŠENÍ AUTORA DIPLOMOVÉ PRÁCE

Beru na vědomí, že:

- odevzdáním diplomové práce souhlasím se zveřejněním své práce podle zákona č. 111/1998 Sb. o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), ve znění pozdějších právních předpisů, bez ohledu na výsledek obhajoby¹;
- diplomová práce bude uložena v elektronické podobě v univerzitním informačním systému,
- na mou diplomovou práci se plně vztahuje zákon č. 121/2000 Sb. o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon) ve znění pozdějších právních předpisů, zejm. § 35 odst. 3²;
- podle § 60³ odst. 1 autorského zákona má UTB ve Zlíně právo na uzavření licenční smlouvy o užití školního díla v rozsahu § 12 odst. 4 autorského zákona;

¹ zákon č. 111/1998 Sb. o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), ve znění pozdějších právních předpisů § 47b Zveřejňování závěrečných prací

(1) Vysoká škola nevytělečně zveřejňuje disertační, diplomové, bakalářské a rigorózní práce, u kterých proběhla obhajoba, včetně posudků oponentů a výsledku obhajoby prostřednictvím databáze kvalifikačních prací, kterou spravuje. Způsob zveřejnění stanoví vnitřní předpis vysoké školy.

(2) Disertační, diplomové, bakalářské a rigorózní práce odevzdané uchazečem k obhajobě musí být též nejméně pět pracovních dnů před konáním obhajoby zveřejněny k nahlížení veřejnosti v místě určeném vnitřním předpisem vysoké školy nebo není-li tak určeno, v místě pracoviště vysoké školy, kde se má konat obhajoba práce. Každý si může ze zveřejněné práce pořizovat na své náklady výpisy, opisy nebo rozmnoženiny.

(3) Platí, že odevzdáním práce autor souhlasí se zveřejněním své práce podle tohoto zákona, bez ohledu na výsledek obhajoby

² zákon č. 121/2000 Sb. o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon) ve znění pozdějších právních předpisů, § 35 odst. 3:

(3) Do práva autorského také nezasahuje škola nebo školské či vzdělávací zařízení, užije-li nikoli za účelem přímého nebo nepřímého hospodářského nebo obchodního prospěchu k výuce nebo k vlastní potřebě dílo vytvořené žákem nebo studentem ke splnění školních nebo studijních povinností vyplývajících z jeho právního vztahu ke škole nebo školskému či vzdělávacímu zařízení (školní dílo).

³ zákon č. 121/2000 Sb. o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon) ve znění pozdějších právních předpisů, § 60 Školní dílo:

(1) Škola nebo školské či vzdělávací zařízení mají za obvyklých podmínek právo na uzavření licenční smlouvy o užití školního díla (§ 35 odst. 3). Odpírá-li autor takového díla udělit svolení bez vážného důvodu, mohou se tyto osoby domáhat nahrazení chybějícího projevu jeho vůle u soudu. Ustanovení § 35 odst. 3 zůstává nedotčeno.

- podle § 60⁴ odst. 2 a 3 mohou užit své dílo – diplomovou práci - nebo poskytnout licenci k jejímu využití jen s předchozím písemným souhlasem Univerzity Tomáše Bati ve Zlíně, která je oprávněna v takovém případě ode mne požadovat přiměřený příspěvek na úhradu nákladů, které byly Univerzitou Tomáše Bati ve Zlíně na vytvoření díla vynaloženy (až do jejich skutečné výše);
- pokud bylo k vypracování diplomové práce využito softwaru poskytnutého Univerzitou Tomáše Bati ve Zlíně nebo jinými subjekty pouze ke studijním a výzkumným účelům (tj. k nekomerčnímu využití), nelze výsledky diplomové práce využít ke komerčním účelům.

Prohlašuji, že:

- jsem diplomovou práci zpracovala samostatně a použité informační zdroje jsem citovala;
- odevzdaná verze diplomové práce a verze elektronická nahraná do IS/STAG jsou totožné.

Ve Zlíně 16. srpna 2013

Charanzová

⁴ zákon č. 121/2000 Sb. o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon) ve znění pozdějších právních předpisů, § 60 Školní dílo:

(2) Není-li sjednáno jinak, může autor školního díla své dílo užit či poskytnout jinému licenci, není-li to v rozporu s oprávněnými zájmy školy nebo školského či vzdělávacího zařízení.

(3) Škola nebo školské či vzdělávací zařízení jsou oprávněny požadovat, aby jim autor školního díla z výdělku jím dosaženého v souvislosti s užitím díla či poskytnutím licence podle odstavce 2 přiměřeně přispěl na úhradu nákladů, které na vytvoření díla vynaložily, a to podle okolností až do jejich skutečné výše; přitom se přihlídí k výši výdělku dosaženého školou nebo školským či vzdělávacím zařízením z užití školního díla podle odstavce 1.

ABSTRAKT

Předmětem diplomové práce je evaluace trestněprávní odpovědnosti veřejných funkcionářů a úředníků. V teoretické části je provedena syntéza základních poznatků z oblasti veřejné správy, trestního práva a korupce. Praktická část je zaměřena na současnou právní úpravu odpovědnosti veřejných funkcionářů a úředníků plynoucí z jejich zákonem daných povinností, obzvláště odpovědnost trestněprávní. Dále je pozornost věnována vybraným trestným činům úředních osob, které souvisí s korupcí a analýze několika málo kauz dokládajících jejich protiprávní jednání. V závěru je zhodnocena současná trestněprávní úprava v dané problematice a navrženo několik opatření, která by mohla vést ke zmírnění korupce ve veřejné správě.

Klíčová slova: veřejná správa, trestněprávní odpovědnost, úředník, korupce

ABSTRACT

The diploma thesis deals with the evaluation of criminal liability of public functionaries and officials. In the theoretical part a synthesis of basic knowledge in the areas of public administration, criminal law and corruption is conducted. The practical part focuses on current legislation concerning the liability of public functionaries and officials arising from their obligations imposed by law, especially their criminal liability. Further on, attention is paid to selected crimes of public officials connected with corruption, and to the analysis of a few cases documenting the infringement of law. In the conclusion current legislation related to the above field is evaluated, and some measures are proposed that could lead to mitigation of corruption in public administration.

Keywords: public administration, criminal liability, official, corruption

Na tomto místě bych ráda poděkovala za cenné rady a připomínky vedoucímu mé diplomové práce panu Mgr. Petru Šimkovi. Za trpělivost při zpracování práce děkuji také své rodině, která mi byla po celou dobu oporou.

Prohlašuji, že odevzdaná verze diplomové práce a verze elektronická nahraná do IS/STAG jsou totožné.

OBSAH

ÚVOD	10
I TEORETICKÁ ČÁST	11
1 ÚŘEDNÍCI A VEŘEJNÍ FUNKCIONÁŘI V RÁMCI VEŘEJNÉ SPRÁVY	12
1.1 PRÁVO SOUKROMÉ VERSUS PRÁVO VEŘEJNÉ.....	13
1.2 POJEM A FUNKCE VS	13
1.3 SUBJEKTY A VYKONAVATELÉ VS	15
1.4 VYMEZENÍ POJMU ÚŘEDNÍ OSOBA A VEŘEJNÝ FUNKCIONÁŘ DLE PLATNÉ PRÁVNÍ ÚPRAVY	16
2 ODPOVĚDNOST	21
2.1 PRÁVNÍ ODPOVĚDNOST.....	21
2.2 KLASIFIKACE PRÁVNÍ ODPOVĚDNOSTÍ.....	22
2.3 DELIKTY A JEJICH KLASIFIKACE.....	23
2.4 TRESTNÍ ODPOVĚDNOST	24
2.5 TRESTNÝ ČIN.....	25
2.5.1 Druhy TČ.....	25
2.5.2 Pojmové znaky TČ (provinění) podle platné právní úpravy.....	26
2.6 SANKCE.....	27
3 KORUPCE VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ	29
3.1 POJEM, TYPY, PŘÍČINY A DŮSLEDKY KORUPCE VE VS	29
3.2 STAV KORUPCE V ČR	31
3.3 ODHALOVÁNÍ A VYŠETŘOVÁNÍ TČ VE VS	32
3.4 VÝZNAMNÉ DOKUMENTY A ODBORNÁ LITERATURA NA MEZINÁRODNÍ I NÁRODNÍ ÚROVNI.....	34
II PRAKTICKÁ ČÁST	37
4 ANALÝZA SOUČASNÉ PRÁVNÍ ÚPRAVY TRESTNĚPRÁVNÍ ODPOVĚDNOSTI VEŘEJNÝCH FUNKCIONÁŘŮ A ÚŘEDNÍKŮ	38
4.1 ODPOVĚDNOST ÚŘEDNÍKŮ A VEŘEJNÝCH FUNKCIONÁŘŮ PLYNOUCÍ Z PORUŠENÍ ZÁKONEM STANOVENÝCH POVINNOSTÍ.	38
4.2 TRESTNÍ ODPOVĚDNOST ÚŘEDNÍKŮ PODLE ZÁK. Č. 40/2009 SB., TRESTNÍ ZÁKONÍK.....	43
4.3 SKUTKOVÉ PODSTATY VYBRANÝCH TČ ÚŘEDNÍCH OSOB.....	44
4.3.1 Zneužití pravomoci úřední osoby dle § 329 TZ.....	44
4.3.2 Maření úkolu úřední osoby z nedbalosti dle § 330 TZ.....	45
4.3.3 Skutkové podstaty TČ úplatkářství dle § 331 - § 333 TZ.....	45
5 ANALÝZA VYBRANÝCH KAUZ TČ ÚŘEDNÍCH OSOB	53
5.1 KAUKY ÚPLATKÁŘSKÝCH TČ.....	53
5.1.1 Přijetí úplatku § 160/§ 331.....	53
5.1.2 Podplácení § 161/§ 332.....	61
5.1.3 Nepřímé úplatkářství § 162/§ 333.....	65
5.1.4 (Ne)úspěšnost při odhalování a vyšetřování TČ úplatkářství	66
5.2 KAUKY TYPICKÝCH ÚŘEDNICKÝCH TČ.....	68
5.2.1 Zneužití pravomoci úřední osoby § 158/§ 329.....	69
5.2.2 Maření úkolu úřední osoby z nedbalosti § 159/ §330.....	71
5.2.3 (Ne)úspěšnost při odhalování a vyšetřování typických úřednických TČ	72
6 NĚKOLIK NÁVRHŮ OPATŘENÍ SMĚŘUJÍCÍCH KE SNÍŽENÍ MÍRY RIZIKA KOUPEČNÍHO JEDNÁNÍ ÚPLATKÁŘSTVÍ VE VS	75

6.1	ZÁKONNÁ ÚPRAVA TRESTNĚPRÁVNÍ ODPOVĚDNOSTI ÚŘEDNÍKŮ	75
6.2	ZNOVUZAVEDENÍ INSTITUTU ÚČINNÉ LÍTOSTI.....	76
6.3	POVINNÁ A PRŮBĚŽNÁ ŠKOLENÍ ÚŘEDNÍKŮ ZAMĚŘENÁ NA BOJ PROTI KORUPCI.....	76
6.4	ETICKÉ KODEXY	77
6.5	ÚČAST VEŘEJNOSTI NA ŘEŠENÍ KORUPCE.....	78
6.6	OHLAŠOVÁNÍ KORUPCE, MANUÁLY, PROTIKORUPČNÍ LINKA PRO VEŘEJNOST	79
6.7	ZVÝŠENÍ EFEKTIVITY VÝKONU A STABILIZACE StS PROSTŘEDNICTVÍM NOVÉHO ZÁKONA O ÚŘEDNÍCÍCH	80
	ZÁVĚR	82
	SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY.....	84
	SEZNAM POUŽITÝCH SYMBOLŮ A ZKRATEK.....	89
	SEZNAM OBRÁZKŮ	90
	SEZNAM TABULEK.....	91

ÚVOD

Ve své práci se budu zabývat tématem trestněprávní odpovědnosti veřejných funkcionářů a úředníků. Domnívám se, že dané téma je aktuální a dost závažné. Dokladem jsou obzvláště v posledních dnech korupční kauzy čelních představitelů naší země, které vyplouvají na povrch. Již se neřeší jen „drobné“ kauzy „malých“ úředníků, ale pozornost orgánů činných v trestním řízení se pomalu ale jistě začíná obracet i do nejvyšších pater naší společnosti. Téma jsem si vybrala i z toho důvodu, že ačkoliv je natolik závažné, ještě před 15 lety se o něm příliš nemluvalo (Frič, 1999, s. 5), až v posledních letech. I já bych touto prací chtěla přispět svou „trochou do mlýna“ a alespoň na následujících pár stránkách upozornit na tento velký „nešvar“ společnosti, neboť čím více se o problémech mluví, tím rychleji se dospěje k jejich řešení, jejich následnému eliminování. Dané téma jsem si vybrala i z toho důvodu, že i já sama se řadím do zástupu tzv. „malých“ úředníků.

Na úvod si musím položit hned několik otázek. Jednou z nich je, zda je vůbec důležité se touto problematikou zabývat? Existují přece zákonné předpisy, které výše uvedenou oblast upravují. Otázkou však zůstává, nakolik jsou ony předpisy dodržovány osobami, které by měly ctít a dodržovat zákon, již z hlediska svého zaměstnání. Řeč je o úřednících a veřejných funkcionářích. A jaké tresty je čekají za porušení svých povinností daných jim výkonem jejich funkce ve veřejné správě? Jaká je současná právní úprava dané problematiky a jak účinné je vymáhání odpovědnosti těchto veřejných zaměstnanců? Na všechny výše uvedené otázky se pokusím odpovědět, nebo alespoň danou problematiku nastínit, zhodnotit a navrhnout možná řešení, která by vedla ke zmírnění korupčního jednání úředníků ve veřejné správě.

Diplomová práce je rozdělena na část teoretickou a část praktickou. V teoretické části se pokusím o syntézu základních poznatků z oblasti veřejné správy, trestního práva a korupce, získaných zejména z odborných publikací, časopisů a internetových stránek, které se danou problematikou zabývají. V praktické části se blíže zaměřím na současnou právní úpravu odpovědnosti úředníků a veřejných funkcionářů plynoucí z jejich zákonem daných povinností, zejména té trestněprávní. Dále se budu věnovat vybraným trestným činům úředních osob, které souvisí s korupcí a analýze několika kauz dokládajících jejich protiprávní jednání. Pro napsání praktické části budou nezbytné informace čerpány z právních předpisů a soudních rozhodnutí. Celá práce vyústí v uvedení mých postojů a názorů pojednávané problematiky a návrhy možných protikorupčních opatření a následný závěr.

I. TEORETICKÁ ČÁST

1 ÚŘEDNÍCI A VEŘEJNÍ FUNKCIONÁŘI V RÁMCI VEŘEJNÉ SPRÁVY

Pro usnadnění orientace ve své práci se v teoretické části pokusím o vysvětlení základních pojmů, které se budou vyskytovat v jednotlivých kapitolách a jejichž vymezení a ujasnění nám poslouží i jako krátké uvedení do dané problematiky. Konkrétně se jedná o pojmy jako soukromé právo, veřejné právo, veřejná správa, trestný čin, úřední osoba, veřejný funkcionář, právní odpovědnost a korupce.

1.1 Právo soukromé versus právo veřejné

S ohledem na vymezenou oblast své práce považuji za důležité objasnit samotný pojem právo, jeho členění a vysvětlit především rozdíl mezi právem soukromým a právem veřejným. Poté se zaměřím na samotný pojem veřejná správa (dále jen „VS“), její základní charakteristiky, organizaci a hlavně její vykonavatele, jakožto nezbytný článek VS.

Pojem právo může mít hned několik významů, jehož použití je nejčastěji ve smyslu objektivním a subjektivním. Právo ve smyslu objektivním je souhrn pravidel chování (tzv. právních norem) vyznačujících se jistými specifickými znaky, které je odlišují od jiných pravidel chování, jež ve společnosti existují. Oprávnění osoby chovat se určitým způsobem je poté právem v subjektivním slova smyslu.

V objektivním smyslu existují 2 části práva, a to, právo veřejné a právo soukromé. Toto dělení práva je charakteristickým znakem našeho právního systému. (Weinberger, 1995, s. 146) Pro **právo veřejné** je typické zejména nadřazené postavení státu (resp. státních orgánů či jiných subjektů veřejné moci vůči ostatním účastníkům právních vztahů a dále pak i úprava pravomoci a působnosti orgánů státní a jiné veřejné moci.

Mezi veřejnoprávní odvětví patří právo:

- **trestní**
- **správní**
- **ústavní**

Rovné postavení subjektů, větší míra svobody rozhodování a určitá smluvní volnost je důležitým znakem **práva soukromého**.

Mezi soukromoprávní odvětví patří:

- občanské
- pracovní
- rodinné
- obchodní (Sedláček a Rohr, 2009, s. 7)

M. Škop a P. Machač (2011, s. 31) zmiňují i tzv. procesní právní odvětví, jež mají zvláštní postavení a jsou řazeny spíše do veřejného práva, jelikož zde vystupují orgány veřejné moci, které jsou v nadřazeném postavení. Tyto orgány veřejné moci pak vydávají akty autoritativní aplikace práva, mezi něž patří například rozsudky a rozhodnutí. Do veřejného práva je tedy řazeno trestní právo procesní a správní právo procesní.

Já se budu účelně zabývat pouze jednou výše zmíněnou částí práva, a sice právem veřejným.

1.2 Pojem a funkce VS

Definovat pojem VS není snadným úkolem. V minulosti tento pojem nebyl používán ani ve vědeckých pracích ani v legislativě, neboť jej nahrazoval pojem **státní správa**, jakožto správa vykonávaná orgány státu a absorbující v sobě veškerou správu věcí veřejných. Tím byla popřena možnost existence občanské společnosti, která se vyznačuje také tím, že správu věcí veřejných mohou vykonávat i jiné subjekty, než je stát. V současné době však stát přestává být jediným nositelem VS. Povinnosti státu byly částečně delegovány i na jiné nositele VS, mezi něž řadíme i samosprávné svazky. (Hendrych et al., 2009, s. 4 – 5)

Ani v nynější době nemá VS ústavní ani zákonnou definici. Neexistuje tedy žádný právní předpis, jenž by se jí souhrnně zabýval. Přesto jsou řadou předpisů termíny VS nebo orgán veřejné správy používány. (Brůna, 2002, s. 5) Slovo správa (administrativa) je v českém prostředí, jak uvádějí autoři R. Pomahač a O. Vidláková (2002, s. 57), často vyslovováno podezřelými až hanlivými přívlastky. Například se zcela běžně hovoří o samoúčelné nebo přebujelé administrativě jako o samozřejmosti, bez toho aniž by byly zmiňované vlastnosti jednoznačně prokázány.

VS je vykonávána ve veřejném zájmu a její činnost je vázána právem i ústavními zásadami. Čl. 2 odst. 3 české Ústavy říká, že „*státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech a způsoby, které stanoví zákon*“ (ČESKO, zákon č. 1/1993 Sb.) a čl. 2 odst. 2 LZPS stanovuje, že „*státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví.*“ (ČESKO, zákon č. 23/1991 Sb.).

Brůna (2002, s. 6) chápe VS jednak jako „**činnost** (vydávání správních aktů, spravování, službu, dozor apod.) a jednak jako **souhrn institucí**, které tuto činnost přímo či zprostředkovaně vykonávají. V teorii se takovému chápání říká „správa ve smyslu funkčním“ (materiálním) a „správa ve smyslu organizačním“ (formálním)“.

- **VS jako činnost**

Podle Kindla (2006, s. 34) se jedná o veškeré veřejnoprávní činnosti, tedy všechny činnosti, které nejsou zákonodárstvím nebo soudnictvím. V činnostním pojetí je rozhodujícím kritériem charakter dané činnosti. Autoři R. Pomahač a O. Vidláková (2002, s. 63) v materiálním smyslu VS vidí souhrn všech správních činností, které předmětně souvisejí s vládnutím na ústřední i místní úrovni a poskytování veřejných služeb.

- **VS jako souhrn institucí**

Ve formálním smyslu je VS „*činností organizačních jednotek a osob, jimiž jsou buďto správní úřady jakožto přímí nositelé veřejné správy, nebo úřední osoby vykonávající úkony správní povahy, anebo zařízení v postavení nepřímých subjektů veřejné správy.*“ (Pomahač a Vidláková, 2002, s. 63).

Organizační pojetí VS zahrnuje celou řadu členění. Já zde uvedu pro představu pouze jedno, a sice členění institucí dle míry zapojení VS. Jedná se o instituce vykonávající přímo VS tak, jak je uvádí Brůna (2002, s. 11):

- ministerstva
- ostatní ústřední správní úřady
- územní správní úřady
- veřejné ozbrojené a neozbrojené sbory
- orgány obcí a krajů
- další instituce (profesní komory, nadace atd.)

Funkce VS jsou vlastně vyjádřením jejích potřeb a požadavků, tzn., že je VS určena k tomu, aby prakticky realizovala funkce státu (Kindl et al., 2006, s. 53). Mezi funkce VS patří:

- **mocenská** – realizuje svou moc ve státě prostřednictvím právního řádu a působením státního zřízení,
- **ochranná (bezpečnostní)** – povinnost zajistit a organizovat vnitřní a vnější bezpečnost a pořádek státu,
- **organizační** – veřejná správa organizuje záležitosti státní, záležitosti institucí a záležitosti občanů,
- **regulační** – tato funkce spočívá v tom, že v demokratické společnosti se vytváří takový systém řízení, který je založený na politickém pluralismu, solidaritě a toleranci,
- **služba veřejnosti** – jedná se o činnosti poskytované ve veřejném zájmu.

Jen pro úplnost ještě doplním **funkce veřejné správy** dle Schelleho et al. (1994, s. 48), jimiž jsou:

- **reparační** - neboli odčinění škodlivého následku,
- **satisfakční** - jejímž cílem je odčinit újmu nemajetkové povahy (např. omluva),
- **represivní** - rušiteli přináší újmu v případě, kdy došlo k závažnému úmyslnému porušení právní normy,
- **preventivní** - sloužící k dosažení toho, aby právo nebylo porušováno.

Aby VS své úkoly, působnost a pravomoc mohla vykonávat, je nezbytné, aby byla vybavena nejen prostředky věcnými a finančními, ale i personálními, neboť význam lidí podílejících se na výkonu VS, je pro její efektivitu a kvalitu zcela zásadní. (Hendrych et al., 2012, s. 468)

1.3 Subjekty a vykonavatelé VS

Dle E. Horzinkové a V. Novotného (2010, s. 25 – 27) lze z formálního hlediska každou činnost ve VS přiřadit určitému subjektu dle jeho působnosti a pravomoci. Subjekty VS jsou tedy jejími nositeli a odpovídají za její realizaci a výkon. Danými subjekty je tedy stát a ty fyzické nebo právnické osoby, o nichž to stanoví ústava nebo zákon.

Stát zabezpečuje výkon státní správy (dále jen „StS“) prostřednictvím svých orgánů a organizačních složek (vykonavatelů). Vykonavateli jsou správní úřady, orgány územní správy a fyzické osoby pověřené výkonem VS. V rámci oněch vykonavatelů veřejné správy je VS vykonávána konkrétními osobami. Ve StS jde o ústavní činitele, veřejné zaměstnance a jiné fyzické osoby. V oblasti územních samosprávných celků (dále jen „ÚSC“) se jedná o volené zástupce (členy zastupitelstva), osoby v pracovním poměru (úředníci územních samosprávných celků) nebo jiné osoby (např. členové zvláštních orgánů zřízených podle zvláštních zákonů).

Kindl (2006, s. 59) člení vykonavatele VS na:

- stát, nebo také StS,
- veřejnoprávní korporace,
- veřejné ústavy a veřejné podniky, veřejné fondy a nadace,
- jiné právnické a fyzické osoby.

Já se ve své práci zaměřím na fyzické osoby, které by jakožto zaměstnanci státu měly vykonávat VS profesionálně, odborně, nestranně a nezávisle. Jednotlivé kategorie zaměstnanců VS jsou v platném právu označovány různými termíny. „*Jasně a přiléhavě označení „úředníci“ (viz. též zák. č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků). Platný služební zákon používá označení „státní zaměstnanci“ pro osoby, které vykonávají státní správu, tedy de facto pro státní úředníky.*“ (Hendrych et al., 2009, s. 510)

1.4 Vymezení pojmu úřední osoba a veřejný funkcionář dle platné právní úpravy

Definice „úřední osoby“ se objevuje v českém právním řádu hned na několika místech a použitelná vždy pro potřeby daného právního předpisu. Mezi základní pojmové znaky úřední osoby se řadí odpovědnost a pravomoc. Tedy **odpovědnost**, kterou má za splnění konkrétních úkolů a **pravomoc**, která úřední osobu opravňuje autoritativně rozhodovat o právech a povinnostech jiných subjektů a která jí byla svěřena ke splnění svěřených úkolů. (Pavlišová a Novák, 2012, s. 8) Jelikož je úředník jedním z nejdůležitějších pojmů předkládané práce, budu mu věnovat větší pozornost.

Úřední osoby podle zákona č. 500/2004 Sb., správní řád

Nejjednodušší vymezení **úřední osoby** podává Nezhyba (2005, s. 61), který říká, že úředními osobami jsou zaměstnanci úřadů (s výjimkou „pomocného personálu“ mezi který patří například uklízečky, archiváři, sekretářky či řidiči), jestliže plní úkoly státu nebo společnosti a při tom používají svěřených pravomocí pro plnění těchto úkolů.

Obecně je správním řádem za **úřední osobu** považovaná „každá osoba bezprostředně se podílející na výkonu pravomoci správního orgánu“ (ČESKO, zákon č. 500/2004 Sb., § 14). **Pověřenou úřední osobou** je podle téhož zákona osoba, která je oprávněná vnitřními předpisy správního orgánu (dále jen „SO“) nebo pověřená vedoucím SO k tomu, aby prováděla úkony SO v řízení (ČESKO, zákon č. 500/2004 Sb., § 15) „Smyslem tohoto ustanovení je (ve spojení s § 15 odst. 4) zejména to, aby správní orgány nevystupovaly vůči účastníkovi řízení, resp. dotčeným osobám jako takovým anonymně, ale aby účastník řízení, resp. dotčená osoba, věděl, kdo „jejich věc“ ve správním řízení vyřizuje.“ (Vedral, 2007, s. 59)

Úřední osoba podle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem

Pojem „úřední osoba“ nalezneme i v zákoně o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. V § 3 zmiňovaného zákona je vymezen osobní rozsah odpovědnosti státu za škodu, která byla způsobena státními orgány, orgány ÚSC při výkonu přenesené působnosti a v neposlední řadě také „právnícké a fyzické osoby při výkonu státní správy, která jim byla svěřena zákonem nebo na základě zákona, (dále jen „úřední osoby“).“ K pojetí „úředních osob“ dle správního řádu (dále jen „SŘ“) a zákona o odpovědnosti za škodu (dále jen „OdpŠk“) Hendrych et al. (2009) uvádí, že obě zmiňovaná pojetí se od sebe znatelně liší a překrývají se jen částečně. Dále uvádí, že úředními osobami, o kterých hovoří OdpŠk se rozumí např. ředitel škol, lesní stráž nebo i veřejné zdravotní školy či veřejné vysoké školy.

Státní zaměstnanec dle zákona č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech

Nutnost zákonného zakotvení veřejné služby je v České republice vyjádřena již na ústavní úrovni, a sice v čl. 79 odst. 2 Ústavy, kde je uvedeno: „*Právní poměry státních zaměstnanců v ministerstvech a jiných správních úřadech upravuje zákon.*“ K tomuto zákonnému provedení došlo až v roce 2002, kdy byl přijat zákon č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon, dále jen „SZ“), a zároveň zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků, který se vztahuje na úředníky obcí a krajů. Ačkoliv byl služební zákon přijat dne 26. 4. 2002 a v platnost vstoupil dne 28. 2. 2002, jeho plánovaná účinnost byla již několikrát odsunuta. Datum předpokládané účinnosti SZ je v současnosti stanoveno na 1. 1. 2015. (ČESKO, zákon č. 218/2002 Sb.)

Úředníci ÚSC

Kdo je úředníkem ÚSC pak vymezuje § 2 zákona o úřednících územně samosprávných celků (ČESKO, zákon č. 312/2002 Sb.), podle kterého se úředníkem rozumí „*zaměstnanec územního samosprávného celku podílející se na výkonu správních činností zařazený do obecního úřadu, do městského úřadu, do magistrátu statutárního města nebo do magistrátu územně členěného statutárního města, do úřadu městského obvodu nebo úřadu městské části územně členěného statutárního města, do krajského úřadu, do Magistrátu hlavního města Prahy nebo do úřadu městské části hlavního města Prahy.*“

Podle téhož zákona se **vedoucím úředníkem** rozumí „*úředník, který je vedoucím zaměstnancem*“ a **vedoucím úřadu** pak „*vedoucí úředník, který vykonává funkci tajemníka obecního úřadu, tajemníka magistrátu statutárního města, tajemníka úřadu městského obvodu nebo městské části územně členěného statutárního města, ředitele krajského úřadu, ředitele Magistrátu hlavního města Prahy nebo tajemníka úřadu městské části hlavního města Prahy*“ (ČESKO, zákon č. 312/2002 Sb., § 2). Nejedná se přitom o zaměstnance ÚSC zařazené do jejich organizačních složek, zařazené jen v jeho zvláštních orgánech, či o ty, kteří vykonávají výhradně pomocné, servisní nebo manuální práce nebo výkon takových prací řídí. (ČESKO, zákon č. 312/2002 Sb., § 1odst. 3) Orgány samosprávy (dále jen „Sa“) jsou obecní a krajské zastupitelstvo, rada obce a kraje, hejtman, starosta a obecní policie (Kolektiv autorů, 2008, s. 29)

Pracovněprávní vztahy těchto úředníků jsou upravovány zákoníkem práce (dále jen „ZP“). (ČESKO, zákon č. 312/2002 Sb., § 1)

Úřední osoba podle zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník

Pojem **úřední osoba** je definován v nynějším trestním zákoníkem (dále jen „TZ“), jež nahradil pojem **veřejný činitel** používaný v předchozím trestním zákoně (dále jen „TrZ“). (Nezhyba et al., 2005, s. 61)

Konkrétní vymezení úřední osoby nalezneme v § 127 trestním zákoníku (ČESKO, zákon č. 40/2009 Sb.) Za úřední osobu se tedy považuje „*např. člen zastupitelstva (obce či kraje) nebo odpovědný úředník územní samosprávy, orgánu státní správy nebo jiného orgánu veřejné moci, jakož i příslušník ozbrojených sil nebo bezpečnostního sboru nebo strážník obecní policie, osoba, která byla ustanovena veřejnoprávní stráží, pokud plní úkoly státu nebo společnosti a požívá přitom svěřené pravomoci pro plnění těchto úkolů.*“ (Hendrych et al., 2009, s. 690-691) Stejně tak jsou dle zmiňovaného zákona úředními osobami notář provádějící úkony v řízení o dědictví, finanční arbitr se svým zástupcem, soudní exekutor, soudce, státní zástupce, prezident ČR a v neposlední řadě poslanec či senátor Parlamentu ČR. (ČESKO, zákon č. 40/2009 Sb., § 127)

Veřejný funkcionář podle zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů

Výčet osob, jakožto osob úředních, jež nalezneme např. ve SŘ, OdpŠk, SZ, zákoně o úřednících územně samosprávných celků a v neposlední řadě v TZ, je mnohdy totožný s výčtem osob označených jakožto veřejní funkcionáři. Kdo konkrétně je považován za veřejného funkcionáře, je vymezeno v § 2, zákona o střetu zájmů (dále jen „StřZ“). Mezi ty, jež jsou veřejnými funkcionáři a nebyli zmíněni ani v jednom z výše uvedených právních předpisů a nalezneme je pouze v zákoně o střetu zájmů, patří například předseda a inspektor Úřadu pro ochranu osobních údajů, člen Rady Českého telekomunikačního úřadu, člen bankovní rady České národní banky, veřejný ochránce práv a jeho zástupce a další. (ČESKO, zákon č. 159/2006 Sb., § 2) V náplni práce musí mít taková osoba znak podílení se na plnění úkolů společnosti a státu, to je potřeba posuzovat v každém konkrétním přípa-

dě. Zejména je zapotřebí rozlišovat soukromý a veřejný zájem. (Kolektiv autorů, 2008, s. 31)

Jelikož úředníci patří mezi „základní kameny“ VS mělo by na ně být nahlíženo všude stejně, měla by být vyžadována vysoká kvalita jejich výkonu a průběžné vzdělávání. Přitom není rozhodující, zda se jedná o úředníka ministerstva nebo úředníka, který vykonává StS v přenesené působnosti na obci či kraji. (Ochrana a Půček, 2011, s. 42)

2 ODPOVĚDNOST

Odpovědnost je jedním z principů moderní veřejné správy. Odpovědnost není pouze problematikou etickou, filozofickou nebo sociologickou, ale také problematikou právní. Právo upravuje to, za co je jedinec odpovědný právně. (Boguszak, Čapek a Gerloch, 2001, s. 160-161)

Odpovědnost je možno rozeznávat na více úrovních:

- a) **Právní odpovědnost**
- b) **Politická odpovědnost**
- c) **Ústavní odpovědnost**
- d) **Morální odpovědnost** (Gerloch, 2001, s. 155).

2.1 Právní odpovědnost

M. Škop a P. Machač (2011, s. 163) definují právní odpovědnost jako „*právními normami uloženou povinnost strpět sankci, která je rovněž předvídaná právními normami. Proto nám také může splynout odpovědnost a sankce, případně také sankční povinnost. V některých případech se také setkáváme s chápáním odpovědnosti jako povinnosti nahradit vzniklou škodu.*“

Právní odpovědnost vzniká právními skutečnostmi, jimiž jsou protiprávní jednání a protiprávní stav. (Gerloch, 2001, s. 156) O tom, co je takovým protiprávním jednáním (porušením povinnosti), pojednám v následujících řádcích.

Právní odpovědnost se dělí na subjektivní a objektivní. Základním kritériem tohoto dělení je, zda jde o odpovědnost za zaviněné jednání či nikoliv. V případě **subjektivní právní odpovědnosti** jde o zaviněné porušení právní povinnosti. S tímto druhem odpovědnosti se pojí pojem **exkulpace**, kterým se rozumí „*možnost prokázat, že ačkoli jsou splněny všechny předpoklady odpovědnosti, subjekt nezavinil vznik újmy.*“ **Objektivní odpovědností** je pak označována odpovědnost za protiprávní stav. (Škop a Machač, 2011, s. 168) Významné postavení objektivní odpovědnost zaujímá v právu soukromém (především v obchodním a občanském právu, zčásti pak v právu pracovním) a v některých institutech správního práva. V trestním a přestupkovém právu je objektivní odpovědnost vyloučena, neboť to je vybudováno na principu odpovědnosti za zavinění. (Boguszak, Čapek a Gerloch, 2001, s.

166) V rámci objektivní odpovědnosti se rozlišuje **objektivní odpovědnost absolutní** a **objektivní odpovědnost s připuštěním liberačních důvodů**. Právo dává v některých případech možnost liberace neboli možnosti zprostit se objektivní odpovědnosti, prokáže – li se, že škoda byla způsobena jednou ze skutečností, jež zákon připouští jako liberační důvod (např. vyšší moc). Jestliže právo možnost liberalizace nedává, hovoří se o objektivní odpovědnosti absolutní. ((Boguszak, Čapek a Gerloch, 2001, s. 177)

2.2 Klasifikace právní odpovědnosti

Gerloch (2001, s. 158 – 159) uvádí následující klasifikaci právní odpovědnosti, kdy typickými příklady právní odpovědnosti v **soukromoprávní oblasti** jsou:

- *odpovědnost za škodu*
- *odpovědnost z prodlení*
- *odpovědnost z bezdůvodného obohacení*
- *odpovědnost za vadu věci*
- *odpovědnost za zásah do nehmotného statku (např. čest, důstojnost, obchodní prestiž)*

Ve **veřejnoprávní oblasti** se jedná o odpovědnosti:

- *trestní*
- *správní (administrativní) – odpovědnost za správní delikty*
- *disciplinární – odpovědnost za porušení disciplíny v rámci interních vztahů (často též za porušení právních předpisů.*

V této oblasti uvádí Gerloch (2001, s. 159) ještě netypické odpovědnosti:

- *ústavní – upravena normami ústavního práva*
- *mezinárodněprávní – mezi státy (rozhoduje Mezinárodní soudní dvůr v Haagu při OSN), stát vůči fyzické, event. i právnické osobě při porušení mezinárodních úmluv o základních právech a svobodách (např. Evropský soud lidských práv ve Štrasburku ustavený podle Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod).*

Výše uvedené klasifikaci právních odpovědností odpovídá i třídění **právních deliktů** (Gerloch, 2001, s. 159).

2.3 Delikty a jejich klasifikace

Právním deliktem se rozumí „*protiprávní jednání, a to jak jednání, které je proti právu (contra legem), tak jednání, které je obcházením zákona (in fraudem legis)*“. (Škop a Machač, 2011, s. 166) Právní delikt má své specifické znaky, jimiž se liší od deliktů neprávních. Za neprávní delikty je považováno například „*porušení morálních či politických povinností, popřípadě porušení principů vyplývajících z obecné kultury demokratické společnosti*.“ Specifikum právního deliktu je dáno objektem, tedy charakterem společenských hodnot. (Boguszak, Čapek a Gerloch, 2001, s. 167)

Delikty jsou nejčastěji děleny podle odvětví práva, které daný delikt zakotvuje. Z tohoto zakotvení pak plyne nejen samotná povaha určitého deliktu, ale i míra, s níž se projevuje funkce sankce, která byla za delikt uložena a v neposlední řadě také jeho role v mechanismu právní regulace. (Škop a Machač, 2011, s. 166)

M. Škop a P. Machač (2011, s. 166) rozlišují tyto hlavní typy deliktů:

- **trestné činy,**
- **správní delikty,**
- **civilní delikty,**
- **disciplinární delikty.**

Přičemž zmínění autoři řadí trestné činy (dále jen „TČ“) a správní delikty do deliktů veřejnoprávních a civilní delikty do soukromoprávních. U disciplinárních deliktů uvádí, že jsou jak povahy veřejnoprávní, tak soukromoprávní.

Gerloch (2001, s. 159) k tomu doplňuje následující delikty:

- **ústavní delikty,**
- **mezinárodněprávní delikty,**
- **delikty z porušení povinností upravených soukromoprávní metodou úpravy.**

Ačkoliv **správní delikt** není v zákoně definován, můžeme ho charakterizovat jakožto protiprávní jednání, které vymezují normy správního práva a jehož sankcionování přísluší správnímu orgánu. Správní delikty se dělí na **přestupky** a **jiné správní delikty**. (Škop a Machač, 2011, s. 167) Teorie správního práva tyto jiné správní delikty rozděluje do mnoha skupin. Jedná se o:

- jiné zaviněné správní delikty fyzických osob,

- správní delikty fyzických osob nevyžadující zavinění,
- správní delikty právnických osob,
- správní disciplinární delikty,
- správní pořádkové delikty. (Kindl et al., 2006, s. 249)

Disciplinární delikt je chápán jako porušení disciplíny, kázně založených na plnění zvláštních právních povinností, které vyplývají ze zvláštních právních vztahů (např. lékaři, advokáti, soudci). O těchto deliktech rozhodují subjekty, jež jsou ze zákona nadány disciplinární pravomocí a typickými sankcemi za disciplinární delikt jsou důtky, veřejné důtky. (Boguszak, Čapek a Gerloch, 2001, s. 170)

V případě **civilního deliktu** jde o porušení norem soukromého práva (občanského nebo obchodního). Příkladem civilního deliktu může být „*způsobení škody úmyslným jednáním proti dobrým mravům anebo jednání v nekalé soutěži*“. (Škop a Machač, 2011, s. 167)

Vzhledem k tématu své diplomové práce se podrobněji zaměřím na odpovědnost trestní a s ní související TČ.

2.4 Trestní odpovědnost

Jak je uvedeno výše, trestní odpovědnost je druhem právní odpovědnosti spočívající v následné sankční reakci státní moci na spáchaný TČ. Pachatel, na něhož je uvedená sankce zaměřena, má povinnost se jí podrobit i za použití donucení. Mezi prvky struktury trestní odpovědnosti patří „trestný čin“ a „trestní sankce“. Trestní odpovědnost je odpovědností subjektivní, tj. za zavinění a individuální, tj. odpovědností fyzických osob. (Kratochvíl et al., 2009, s. 140 - 141)

Rozlišují se základní a odvozené **druhy trestní odpovědnosti**. Mezi základní formy trestní odpovědnosti spadá trestní odpovědnost jako trestněprávní institut a jako trestněprávní vztah. Coby „institut“ je tvořena již výše zmiňovanými pojmy **trestný čin** a **sankce**. Jako trestněprávní vztah zahrnuje povinnost pachatele TČ strpět trestněprávní sankce. Ze základních forem trestní odpovědnosti vycházejí formy odvozené, mezi něž zahrnujeme trestní odpovědnost dospělých a mladistvých, odpovědnosti plné a zúžené. (Kratochvíl et al., 2009, s. 141 - 142)

Jen pro úplnost zmíním v krátkosti **funkce trestní odpovědnosti**. Jakožto funkce trestní odpovědnosti přicházejí v úvahu dle Kratochvíla (2009, s. 142 – 143) „*funkce preventivní*

a **repressivní**. Jejich specifikum spočívá v tom, realizují stejnojmenné funkce samotného trestního práva, včetně jeho funkce **ochranné**. Trestní odpovědnost tak v uvedeném smyslu plní funkci **realizační**, což koneckonců činí kterýkoliv trestněprávní institut, nejen „trestní odpovědnost“. De lege ferenda se v literatuře zdůrazňovala též funkce **satisfakční**.“

2.5 Trestný čin

Podle platného českého trestního práva je základem trestní odpovědnosti TČ, resp. u mladistvých provinění. (Jelínek et al., 2010, s. 114) Legální vymezení TČ je uvedeno v § 13 odst. 1 trestního zákoníku: „Trestným činem je protiprávní čin, který trestní zákon označuje za trestný a který vykazuje znaky uvedené v takovém zákoně.“ Po provedeném trestním řízení jsou TČ trestány soudy. (Boguszak, Čapek a Gerloch, 2001, s. 168) V trestním zákoníku § 13 odst. 2 je pak uvedeno, že: „K trestní odpovědnosti za trestný čin je třeba úmyslného zavinění, nestanoví-li trestní zákon výslovně, že postačí zavinění z nedbalosti.“ Za TČ se dle § 111 TZ považuje i jeho příprava, pokus k TČ, organizátorství, návod a pomoc, pokud z jednotlivého ustanovení trestního zákona nevyplývá něco jiného.

2.5.1 Druhy TČ

Podle platného českého trestního práva existují dvě kategorie soudně trestných deliktů, jimiž jsou přečiny a zločiny definovány v § 14 trestního zákona. Jedná se o tzv. bipartizaci TČ. Rozdíl mezi přečiny a zločiny tkví ve formálním hledisku, tj. formě zavedení a délce trestu odnětí svobody, jenž TZ stanovuje za ten který TČ. (Jelínek et al., 2010, s. 126)

- a) **Přečiny** – přečiny definuje TZ pozitivně (Jelínek et al., 2010, s. 126) a jsou jimi „všechny nedbalostní trestné činy a ty úmyslné trestné činy, na něž trestní zákon stanoví trest odnětí svobody s horní hranicí trestní sazby do pěti let.“ (ČESKO, zákon č. 40/2009 Sb., § 14 odst. 2)
- b) **Zločiny** – naopak zločiny jsou TZ definovány negativně (Jelínek et al., 2010, s. 126) jakožto „všechny trestné činy, které nejsou podle trestního zákona přečiny.“ (ČESKO, zákon č. 40/2009 Sb., § 14 odst. 3)

U kategorie zločinů se ještě rozlišuje podkategorie (Jelínek et al., 2010, s. 127) **zvlášť závažné zločiny**, kterou TZ ve svém § 14 odst. 3 definuje jako „ty úmyslné trestné činy, na něž trestní zákon stanoví trest odnětí svobody s horní hranicí trestní sazby nejmeně deset let.“ (ČESKO, zákon č. 40/2009 Sb., § 14 odst. 3)

2.5.2 Pojmové znaky TČ (provinění) podle platné právní úpravy

Mezi pojmové znaky Jelínek et al. (2010) řadí:

- a) **Protiprávnost**
- b) **Typové znaky TČ** neboli znaky skutkové podstaty TČ, které charakterizují objekt, objektivní stránku, subjekt, subjektivní stránku.
- c) **Obecné znaky uvedené v zákoně**, jimiž jsou obecné znaky (stanovený věk a přítomnost) a rozumová a mravní vyspělost.

V následujícím textu si jednotlivé pojmové znaky TČ podrobněji rozebereme.

Prvním z pojmových znaků TČ je **protiprávnost**, která je rozporem s právní normou v rámci právního řádu. Jedná se převážně o předpisy správního práva, kterými jsou např. předpisy upravující bezpečnost při práci v různých oborech lidské činnosti, silniční provoz, předpisy o nakládání s jedy, omamnými látkami apod. Protiprávnost je zkoumána v rámci celého právního řádu, tzn., že není přípustné, aby např. v občanském nebo správním právu bylo dovoleno jednání, jenž je v trestním právu označováno za protiprávní. Protiprávnost činu je v některých skutkových podstatách vyjádřena slovy jako „bez povolení“, „v rozporu s právními předpisy“, „neoprávněně“ či obdobně. (Jelínek et al., 2010, s. 115)

Typovými znaky TČ, jak je uvedeno výše, jsou objekt, objektivní stránka, subjekt a subjektivní stránka a v následujícím textu budou popsány tak, jak je uvádí Jelínek et al. (2010, s. 143-208).

Objektem jsou myšleny společenské hodnoty (zájmy, vztahy), proti nimž TČ směřuje, a který má znaky této skutkové podstaty. Takovými společenskými vztahy jsou například vztahy vlastnické a příkladem zájmů a hodnot jsou život člověka, jeho zdraví, důstojnost, čest či jeho osobní svoboda. Příkladem objektu TČ krádeže je tedy zájem na ochraně majetku.

U **objektivní stránky** TČ můžeme rozlišit jak znaky obligatorní, tak znaky fakultativní. Obligatorními znaky jsou jednání, následek TČ a příčinný vztah mezi jednáním a následkem. Mezi fakultativní znaky se řadí jednak místo a čas jednání a také hmotný předmět útoku a účinek. Jinými slovy řečeno jde o způsob spáchání TČ a jeho následky. Jestliže některý z obligatorních znaků objektivní stránky TČ chybí, není tato naplněna, tím pádem není naplněna ani skutková podstata TČ, a tudíž ani nenastává trestní odpovědnost.

Subjektem (pachatelem) TČ může být kdokoli, kdo je trestně odpovědný. Okruh pachatelů je však u některých skutkových podstat omezen. Tak příklad dle § 329 TZ může být pachatelem nebo spolupachatelem zneužití pravomoci úřední osoby pouze úřední osoba. Pachatelem nemusí být pouze pachatel dokonání TČ, nýbrž i pokusu, nebo přípravy, je-li trestná. Jak uvádí český TZ, pachatelem může být pouze:

- a) *fyzická osoba, která je v době činu*
- b) *příčetná,*
- c) *dovršila patnáctý rok věku,*
- d) *je rozumově a mravně vyspělá, jde-li o mladistvého pachatele provinění,*
- e) *podle okolností jde o osobu charakterizovanou zvláštními znaky (tzv. konkrétní subjekt, tzv. speciální subjekt, tzv. vlastnoruční delikty).*

Subjektivní stránka TČ obsahuje soubor znaků charakterizujících vnitřní, psychický vztah pachatele k protiprávnímu jednání. Obligatorním znakem subjektivní stránky TČ je zavinění, výjimečně pak pohnutka jednání. Formou zavinění je úmysl nebo nedbalost. Bez zavinění v podstatě není TČ a nenastává trestní odpovědnost. Ještě se zmíním o rozdílu mezi označením „**zavinění**“ a „**vina**“. Zavinění ve smyslu § 15 a násl. TZ je označením faktu spáchání TČ v případě, že se poukazuje na osobu, jež má nést za TČ odpovědnost. Naproti tomu vina označuje nejen zavinění TČ, ale souhrn podmínek, které jsou důležité k tomu, aby šlo o TČ. Jde o výraz v trestním řízení označující trestní odpovědnost.

2.6 Sankce

Trestními sankcemi jsou dle TZ, § 36 **tresty** a **ochranná opatření**, čímž hovoříme o tzv. dualismu trestních sankcí. (Jelínek et al., 2010, s. 395)

Trest je právním následkem TČ a jako takový může být uložen výlučně za TČ, na základě zákona oprávněným subjektem, tedy trestním soudem. Charakteristickým znakem trestu je to, že pachateli TČ způsobí újmu a citelně zasáhne do jeho práv a svobod. Ona újma se však smí uplatňovat pouze v souladu se zásadou ekonomie trestního práva, subsidiarity trestní represe. Výkon trestu se zajišťuje státním donucením, tj. proti vůli pachatele. Výše popsané pojmové znaky jsou příznačné pro **trest soudní**, který se odlišuje od jiných právních či mimoprávních sankcí, a sice např. **sankcí za přestupky** nebo **sankcí morálních**. (Kratochvíl et al., 2009, s. 470 - 471)

Jednotlivé druhy trestů, které může soud uložit za spáchané TČ jsou taxativně vymezeny v § 52 TZ. Jsou jimi například domácí vězení, propadnutí majetku, peněžitý trest, zákaz činnosti a pobytu, trest odnětí svobody a další. (ČESKO, zákon č. 40/2009 Sb., § 52 odst. 1) Posledně zmiňovaný trest lze uložit „*nejen nepodmíněně, ale i s podmíněným odkladem na stanovenou zkušební dobu, příp. i s vyslovením dohledu probačního úředníka, tedy ve třech formách, kdy za zvláštní typ trestu odnětí svobody je považován i výjimečný trest (§ 54).*“ (Fenyk, Hájek, Stříž a Polák, 2010, s. 297)

Dvěma základními funkcemi trestního práva jsou preventivní a represivní. **Represivní** funkce směřuje k ochraně chráněných zájmů, a to působením na pachatele TČ. Účelem je pachatelům zabránit v páchání další trestné činnosti a při výkonu trestu vytvářet podmínky pro jejich převýchovu. Předcházení a zamezování trestné činnosti je pak funkcí **preventivní**. Individuální prevence je zaměřena na konkrétního pachatele a tzv. generální prevence na ostatní (potencionální) pachatele. (Jelínek et al., 2010, s. 21)

System trestů je novým TZ upraven tak, aby bylo možné (s ohledem na zásadu přiměřenosti trestu, personality a individualizace) při ukládání trestu vyměřit takový, kterým se co nejlépe dosáhne sledovaných cílů se zřetelem na povahu a závažnost TČ jak k osobě pachatele, tak i k jeho možnostem resocializace. (Fenyk, Hájek, Stříž a Polák, 2010, s. 297)

3 KORUPCE VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ

V následujících řádcích se pokusím přiblížit problematiku korupce ve VS. Především jak a proč vzniká, jaké jsou její negativní důsledky a jaký je její současný stav v České republice. Dále mě bude zajímat, jakými právními prostředky disponují orgány činné v trestním řízení při jejím odhalování a jak jsou při tom tyto orgány úspěšné. V poslední podkapitole se pokusím v dané problematice o stručný přehled dokumentů a literatury vydanými českými i zahraničními odborníky a institucemi.

3.1 Pojem, typy, příčiny a důsledky korupce ve VS

Rozsáhlým a závažným tématem současnosti, je bezesporu **korupce**. Existuje několik definic tohoto pojmu. Tak například Chmelík et al. (2003, s. 27) na korupci nahlíží jakožto na neformální vztah dvou subjektů, které jednájí v rozporu s dobrými mravy. Toto jejich jednání spočívá v nabídce, příslibu a realizování výhody v něčí prospěch. Anebo může jít o akceptování takového požadavku za vyžádanou, slíbenou nebo nabídnutou odměnu. Jiný z autorů Frič (1999, s. 28) pak pod tento pojem zahrnuje jak **úplatkářství**, tak i **klientelismus** (vztah osobní reciproční závislosti zpravidla dvou subjektů, většinou navzájem mocensky zcela nesouměřitelných) a **nepotizmus** (protěžování, prosazování příbuzných, chráněnců apod.). Poslední definicí korupce, kterou zde uvedu, je podle Šebestové (2008, s. 146), která uvádí, že korupce je jednání, „*kterým osoba v určitém kvalifikovaném postavení (volený zástupce, úředník zaměstnaný ve veřejné správě, zaměstnanec veřejného sektoru, ale i osoba na určité pozici v soukromém sektoru) zneužívá svého postavení k osobnímu obohacení nebo obohacení třetích osob, přičemž z tohoto jednání mohou mít přímý užitek osoby, které korupční jednání vyvolají, a vždy vzniká škoda do různé míry určité skupiny fyzických i právnických osob.*“

Ačkoliv korupce zasahuje všechny oblasti života společnosti, vymezuje Hulinský (2008, s. 29 – 35) oblasti s nejčastějším výskytem korupce. Jsou jimi oblast politiky, bankovníctví, soukromého sektoru a v neposlední řadě oblast veřejné a státní správy. V předkládané diplomové práci se budu podrobněji zabývat oblastí posledně zmiňovanou.

Ve **veřejné správě** jde často, jak uvádějí autoři R. Pomahač a O. Vidláková (2002, s. 149) o zneužívání pravomoci, neboli neetické nebo nezákonné používání vládní (správní) moci pro politický nebo osobní zisk. V rámci korupce jsou veřejné zájmy podřizovány soukro-

mému účelu, během čehož jsou porušovány právní normy i normy etického chování, zejména pak jsou porušovány povinnosti a odpovědnost.

Mnohdy však dochází i ke střetu zájmů soukromých a veřejných. Příkladem mohou být radní jednoho města, kteří jsou členy správních rad společnosti, jenž se účastní veřejné soutěže, o které dotyčný radní rozhoduje nebo příbuzná ministra je zaměstnána v agentuře pracující pro ministerstvo a dodávající služby aj. (Hulinský, 2008, s. 32)

Mezi **typy korupce** ve VS můžeme zařadit například *malou administrativní korupci* (zneužívání pravomocí vyplývajících z dozorové činnosti VS, záměrně nepřehledná regulace, zatemňování pravidel, špatná organizace a podplácení úředníků), dále pak *zneužívání veřejných zdrojů* (soukromý prospěch z privatizace, nehospodárné využívání veřejných zdrojů a zpronevěra veřejných zdrojů), *zneužívání úřední moci při udělování veřejných zakázek* a již zmiňovaný *nepotismus* a *klientelismus*, případně „prodej“ pozic. (Šebestová et al., 2008, s. 146 – 147) Jednodušší dělení korupce ve VS pak podává Dančák, Hloušek, Šimíček (2006, s. 13 – 14), kteří rozlišují drobnou korupci obyčejných úředníků, policistů a poskytovatelů veřejných služeb, čili korupci v „obyčejném životě“, a „velkou korupci“, spojenou s rozkrádáním a zneužíváním veřejných prostředků, prospěchem z privatizace apod.

Autoři R. Pomahač a O. Vidláková (2002, s. 150) vidí **příčinu korupce** ve VS například v nízkých platech úředníků, v nedostatku profesní etiky veřejné služby, politické ustanovování osob do některých vrcholových funkcí VS nebo vzájemné propojování soukromého a veřejného sektoru (účast veřejných funkcionářů, ať úředníků či politiků ve správních radách firem apod.)

Korupce s sebou přináší mnohé **negativní důsledky**. Takovéto důsledky jsou dle J. Chmelíka a Z. Tomici (2011, s. 7) dány především tím, že „*korupce nepřímou vyvíjí veřejně činné osoby a úředníky k přijímání důležitých rozhodnutí, která jsou určována nízkými motivy bez ohledu na to, jaké mají mít dopady na celou společnost*“. Podle týchž autorů se korupce odráží i sekundárně, a to ve zvýšení cen zboží a služeb, vede ke snížením kvality zboží a služeb, k neefektivnosti trhu apod. (Chmelík a Tomica, 2011, s. 7) Dle P. Černého a K. Klanicové (2010, s. 4) je negativním jevem, který korupci provází, zejména „*vytváření paralelních, nikým nevolených a nedemokratických mocenských struktur, oslabení důvěry v právní stát a tím i celospolečenský pokles motivace k dodržování práva*.“ Ač by se mohlo zdát, že korupční vztahy mají dvě strany, není tomu tak. Vyskytuje se zde ještě strana třetí, která je více či méně konkretizovaná, a která je vždy stranou poškozenou. Jedná se napří-

klad o daňového poplatníka v případech předražených veřejných zakázek či neoprávněně vyplacených dotací ze státního nebo místního rozpočtu. Negativním výsledkem pak je, že veřejné instituce pomalu ale jistě přestávají sloužit veřejnému zájmu a stávají se platformou pro sledování soukromých zájmů. Tím dochází k narušování výkonu základních funkcí státu, kterého se při svém rozhodování přestávají zajímat obecně závazná pravidla, a raději poskytuje výhody na základě kupní síly jejich jednotlivých klientů. (Kolektiv autorů, 2008, s. 17)

3.2 Stav korupce v ČR

Při pokusech „změřit“ úroveň korupce všechny objektivizující systémy selhaly, na základě toho, lze konstatovat, že skutečná hladina korupce je v podstatě nezjistitelná. Co však hodnotit a porovnávat lze, je veřejné mínění občanů, tedy jejich vnímání korupce. (Chmelík a Tomica, 2010, s. 33) Z každoročního výzkumu Centra pro výzkum veřejného mínění Sociologického ústavu Akademie věd ČR vyplývá, že obyvatelé ČR vnímají korupci jako jeden z nejvýznamnějších společenských problémů. Toto tvrzení dokládají následující údaje, dle nichž vnímalo naléhavost řešení korupce v roce 2010 90 % respondentů, v roce 2011 94 % a v roce 2012 požadovalo řešení problematiky korupce až 95 % respondentů. (Strategie vlády v boji proti korupci, 2012) Naproti tomu se jeví rozporuplně data z výzkumu korupčního klimatu, který provádí společnost GfK, podle něhož od roku 1998 klesá podíl respondentů považujících korupci za něco nemorálního. V roce 1998 to bylo 85% respondentů, zatímco v roce 2010 již jen 74%. Současně s tím stoupá i procento osob, považujících korupci za oprávněnou, kdy s výrokem „*ten, kdo může, ale nebere úplatky, zbytečně škodí sobě i své rodině*“ souhlasilo v roce 2010 30% respondentů, přičemž v roce 1998 to bylo 18%. (Jansa a Bureš, 2011, s. 32)

V roce 2009 proběhl průzkum veřejného mínění s názvem „Globální barometr korupce 2009“, ve kterém odpovídalo 1000 osob. Na základě něho bylo zjištěno, že za nejvíce zkorumpovaný sektor je v ČR považován 40 % odpovídajících sektor veřejných představitelů/státních úředníků. Hned za ním se s 23 % umístil sektor politických stran. (Černý a Klaničková, 2010, s. 4) „*Bezmála tři čtvrtiny (74 %) obyvatel se domnívají, že jsou do korupce zapojeni téměř všichni (či většina) veřejných činitelů. To opět představuje nárůst oproti minulým rokům, kdy byly hodnoty 65 % (2010) a 68 % (2011).*“ (Strategie vlády v boji proti korupci, 2012) Jak uvádějí autoři Dančák, Hloušek a Šimíček (2006, s. 210), problémem ko-

rupčních TČ je jejich malá objasněnost, kdy podle odhadů OSN vyjde najevo asi 1 % korupčních jednání. Nevládní nezisková organizace zabývající se problematikou korupce Transparency International (dále jen „TIC“) pravidelně vydává index korupce CPI (Corruption Perceptions Index). CPI od roku 1995, tedy od roku, kdy začala být korupce sledována, každoročně v ČR klesá, tzn., že míra korupce je rok od roku vyšší. V roce 1996 dosáhla míra korupce hodnoty 5,37, o rok později to bylo 5,2, v roce 1999 tato hodnota klesla na 4,6, v roce 2000 už to bylo 4,3 a 2001 3,9. (Chmelík a Tomica, 2010, s. 34)

Jak uvádí TIC (2012) *„Index vnímání korupce – CPI 2012 hodnotí podle míry vnímání korupce 176 zemí na stupnici 0–100, kde 100 označuje zemi téměř bez korupce a 0 znamená vysokou míru korupce. Česká republika získala v roce 2012 49 bodů a umístila se na 54. místě, což je stejný výsledek, jakého dosáhly Lotyšsko, Malajsie a Turecko.*

Za pozornost jistě stojí i údaj, který vyplynul z veřejného průzkumu TIC (2013), podle kterého by celkem 55 % českých respondentů případ korupce ohlásilo. Jako důvody neohlášení polovina z dotazovaných uvedla, že by se stejně nic nestalo. 23 % by mělo strach z následků takového ohlášení. Paradoxem je, jak dále konstatuje TIC, že 37 % českých respondentů by korupci ohlásilo na vládní protikorupční linku, která však 30. 4. 2012 ukončila svůj provoz.

3.3 Odhalování a vyšetřování TČ (potažmo korupce) ve VS

Rozhodující prostor a hlavní nebezpečí korupce se nachází v oblasti VS, nevyjímaje moc zákonodárnou a moc soudní. (Chmelík a Tomica, 2011, s. 13) Jakým způsobem a jakými nástroji lze proti korupci potažmo úplatkářství ve VS bojovat? Uvedla jsem již dva preventivní nástroje. Teď se zaměřím na nástroje represivní.

Samotné odhalování a vyšetřování TČ úplatkářství je pro orgány činné v trestním řízení nesnadným úkolem, neboť zpravidla ani jedna ze stran, jak uplácející, tak uplácený, nemají nejmenší zájem na tom, aby se o jejich vzájemném vztahu někdo dozvěděl.

Existuje několik **důkazních prostředků**, jak je uvádí Hulinský (2008, s. 87) mezi něž patří:

- Procesní nástroje
 - a) Utajený svědek a spolupracující obviněný
 - b) Odposlech a záznam telekomunikačního provozu

- Operativně pátrací prostředky
 - a) Předstíraný převod
 - b) Sledování osob a věcí
 - c) Použití agenta

K operativně pátracím prostředkům uvádí Hulinský (2008, s. 93) následující skutečnosti. Policejní orgán je oprávněn používat v řízení o úmyslném TČ výše vyjmenované operativně pátrací prostředky, přičemž jejich použití nesmí sledovat jiný zájem, než je získání skutečností nezbytných pro trestní řízení. V boji proti korupci jsou operativně pátrací prostředky efektivními nástroji.

U **předstíraného převodu** jde o „*předstírání koupě, prodeje nebo jiného způsobu převodu předmětu plnění včetně převodu věci, k jejímuž držení je třeba zvláštního povolení, jejíž držení je nepřipustné, která pochází z trestného činu, nebo která je určena ke spáchání trestného činu.*“ (ČESKO, zákon č. 141/1961 Sb., § 158c odst. 1) V praxi se objevily i případy, kdy došlo k převodu abstraktních hodnot, jako je kupříkladu získání protislužeb. Toto jednání je nezákonné a naplňuje některou ze skutkových podstat TČ (např. poskytnutí služby v souvislosti s obstaráváním věcí obecného zájmu za úplatek, zneužití pravomoci úřední osoby aj.). (Hulinský, 2008, s. 94) Uskutečnění předstíraného převodu je možné pouze na základě povolení státního zástupce. Pokud však věc nesnese odkladu, lze provést předstíraný převod i bez povolení. Jestliže k takovému případu dojde, je povinností policejního orgánu o povolení dodatečně požádat, a pokud povolení do 48 hodin neobdrží, musí provádění předstíraného převodu zanechat. (ČESKO, zákon č. 141/1961 Sb., § 158c odst. 2, 3)

Dalším zákonným prostředkem, který je často využíván v praxi policejními orgány, mimo jiné také i při dokumentování a odhalování úplatkářství, je **sledování osob a věcí**, (Hulinský, 2008, s. 96) jehož zákonné podmínky jsou stanoveny ustanovením § 158d TrŘ, kdy se za sledování osob a věcí považuje „*získávání poznatků o osobách a věcech prováděné utajovaným způsobem technickými nebo jinými prostředky.*“ (ČESKO, zákon č. 141/1961 Sb., § 158d odst. 1) Dle vysvětlení Hulinského (2008, s. 97) se sledováním jinými prostředky má namysli činnost příslušníků Policie České republiky specializovaných pracovišť, která spočívá především vizuálním pozorováním na veřejně přístupných místech, a při němž jsou pořizovány obrazové, zvukové nebo jiné záznamy (tj. datové nebo písemné záznamy o pohybu a činnosti sledovaného objektu).

Posledně zmiňovaný institut, **použití agenta**, který je při odhalování a vyšetřování pojednávané trestné činnosti velice efektivní, neumožňuje trestní řád využívat. Příčinou jsou nízké sazby za tyto TČ, čímž nespádají do skupiny zvláště závažných TČ. (Hulinský, 2008, s. 7)

3.4 Významné dokumenty a odborná literatura na mezinárodní i národní úrovni

Korupce není jen problémem České republiky, nýbrž problémem celosvětovým, s rozdílem míry jejího výskytu. Kvůli své míře nebezpečnosti, se jí začaly zabývat přední nejvýznamnější mezinárodní instituce a společenství. K vytvoření protikorupčních mechanismů v zapojených zemích dala podnět **Organizace spojených národů**. K nejvýznamnějším počínům na úrovni **Rady Evropy** patří *Akční program proti korupci* z roku 1996 a *Společná pozice členských států Evropské unie ve vztahu ke korupci* z roku 1997. V uvedených dokumentech byly členské státy vyzývány k tomu, aby ve svých národních právních úpravách prosadily trestní postih korupčního jednání činitelů mezinárodních organizací nebo úředníků cizího státu. Z roku 1999 pochází *Trestněprávní úmluva o korupci*, kterou vypracovala tzv. Skupina států proti korupci (dále jen „GRECO“). ČR zmiňovanou úmluvu ratifikovala o rok později a v roce 2002 se stala členem **GRECO**. V roce 1999 byla přijata i *Občanskoprávní úmluva o korupci*, kterou ČR ratifikovala v roce 2003. Na základě ní by měly státy ve svém vnitrostátním právu přijmout ochranu osob, které v důsledku korupčního jednání utrpěla škodu. Jádrem protikorupční legislativy v rámci **Evropské unie** se stala *Úmluva o ochraně finančních zájmů Evropských společenství*, která vstoupila v platnost v roce 2002. Z roku 1997 pochází další významný dokument, a sice *Úmluva o boji proti korupci úředníků Evropských společenství nebo členských států Evropské unie a Rámcové rozhodnutí Rady Evropské unie o boji proti korupci v soukromém sektoru* z roku 2003. (Hulinský, 2008, s. 5 – 8) Do současnosti nebyla Českou republikou ratifikována *Úmluva OSN proti korupci*, přestože byla podepsána již v roce 2005. (Jansa a Bureš, 2011, s. 38) Z výše uvedeného je tedy patrné, že od 2. pol. 90. let 20. stol. dochází k přijímání mezinárodních právních dokumentů, které jsou zaměřeny jak na potírání korupce, tak i na její prevenci.

Kromě orgánů činných v trestním řízení se v boji proti korupci v ČR angažují i nevládní neziskové organizace. Jedná se o **Oživení**, které se ve svém programu s názvem „Bez korupce“ snaží o systematické snižování korupčních rizik. Ke korupční tematice Oživení od

roku 2009 vypracovalo řadu analýz a projektů a v roce 2009 dokonce sestavilo seznam legislativních priorit s návrhy řešení při účinnějším potírání korupce. Mezi zmiňovanými prioritami nalezneme například profesionalizaci VS, efektivnější regulaci střetu zájmů, financování politických stran a další. (Černý a Klanicová, 2010, s. 4) Mezi hlavní témata, kterými se Oživení zabývá, patří problematika ÚSC. (Chmelík a Tomica, 2010, s. 171) Další významnou nevládní organizací je **Transparenci International - Česká republika (TIC)**, která je autorem řady protikorupčních projektů, jakými jsou například projekt s názvem „Transparentní kraj“ nebo „Korupce a protikorupční politika ve veřejné správě“. (Dančák, Hloušek, Šimíček, 2008, s. 181) Prosazováním svobodného přístupu k informacím, jakožto klíčovému nástroji boje proti korupci, se pak věnuje **Otevřená společnost** nebo **Růžový panter**. Mezi občanská sdružení, která působí v regionech, patří například **Ekologický právní servis** (Tábor, Brno) nebo **Čmelák – Společnost přátel přírody** (Liberec). (Chmelík a Tomica, 2010, s. 171) V roce 2010 vzniká i občanské sdružení **Veřejnost proti korupci**. (Jansa a Bureš, 2011, s. 40)

Ačkoliv je korupce tématem starým jako státní útvar sám, začali se jím odborníci a vláda ČR, ostatně jako na mezinárodní úrovni, jak je patrné z výše uvedeného, zabývat poměrně v nedávné době. To, že se o korupci intenzivně mluví a píše, je poměrně novou skutečností, neboť v období předcházejícímu devadesátým létům 20. století, byla korupce pro společnost tabu. Problém korupce nebyl tematizován a protikorupční politika v podstatě neexistovala. (Kolektiv autorů, 2008, s. 17) Na téma korupce byla napsána celá řada monografií, publikací či akademických prací u nás i ve světě. V roce 1999 došlo ke zpracování **první zprávy o korupci** v ČR a téhož roku byl přijat první vládní program boje proti korupci. Tedy v době, která se vyznačovala řadou nejen privatizačních skandálů, ale i skandálů týkajících se podvodného financování politických stran. Vláda do praxe zavedla zpracování a předkládání zpráv o stavu korupce, které se jí musí každoročně předkládat. V roce 2006 byla zpracována a přijata první **protikorupční strategie**, v níž došlo k přijetí řady patření jako například zákonná regulace lobbingu, zvýšení hmotné odpovědnosti veřejných funkcionářů, zřízení specializovaného senátu vyšších soudů a zvláštního útvaru Nejvyššího státního zastupitelství, do jehož působnosti mělo patřit stíhání korupce veřejných činitelů a korupce při veřejných zakázkách a soutěžích a další. Všechna zmiňovaná opatření byla postupně a v tichosti zrušena již do konce roku 2007. Další **protikorupční strategie** byla přijata v lednu 2011 a obsahuje soubor různých opatření (např. zvýšení efektivity výkonu a stabilizace StS novým zákonem o úřednících, změna přístupu členů zastupitelstev ÚSC

k informacím, zavedení kontrolních pravomocí NKÚ ve vztahu k ÚSC) bez jakékoli analytické části či rozboru výchozího a cílového stavu či zmínky o nástrojích k realizaci strategie. (Jansa a Bureš, 2011, s. 35 - 37) Nová protikorupční strategie byla vydána na období let 2013 až 2014.

Takovým prvním titulem popisujícím příčiny a důsledky korupce, je publikace Pavola Friče také z roku 1999 s názvem „Korupce na český způsob“. Pavol Frič se zde věnuje nejen příčinami a důsledky korupce, ale i TČ jakými jsou přijímání úplatků, úplatkářství, zneužívání pravomocí veřejného činitele (dnes úřední osoby), dále pak provádí analýzu korupčního klimatu v ČR, zabývá se postoji obyvatelstva ke korupci, korumpujícími aférami a skandály, výskytem a vývojovými trendy korupce v ČR od roku 1989 apod. Kniha Pavola Friče významná právě tím, že byla vůbec první na toto téma u nás. Dalšími autory a odborníky na danou problematiku, kteří Pavola Friče v publikační činnosti následovali, jsou například Jan Chmelík a Zdeněk Tomica, kteří vydali svou publikaci s názvem „Pozornost, úplatek a korupce“ v roce 2003 a následnou publikaci „Korupce a úplatkářství“ v roce 2011. Další významné dílo zabývající se řadou otázek souvisejících s projevy a způsoby potírání korupce v českém i zahraničním kontextu je „Korupce: Projevy a potírání v České republice a Evropské unie“ autorů Břetislava Dančáka, Víta Hlouška a Vojtěcha Šimíčka z roku 2006. O dva roky později vyšla i publikace Petra Hulinského „Aktuální otázky trestněprávní ochrany společnosti před korupcí“. Od zmiňovaného roku 1999 bylo napsáno a vydáno mnoho titulů mnoha dalších odborníků jakými jsou Jolana Volejníková zabývající se korupcí spíše z ekonomického hlediska, Karel Petrovský, Aleš Pachman, Michal Štíčka a mnoho další. Ovšem největší množství odborných publikací na toto téma vydává právě již zmiňovaná TIC.

Teoretický rámec předkládané práce je vymezen, teď se mohu pustit do praktické části, v níž se zaměřím na konkrétní TČ konkrétních úředníků. Jak je patrné z celkového výčtu typů korupce, jedná se o poměrně obsáhlou oblast působení korupce ve VS a pokud se podíváme na vymezení pojmu úředník a veřejný funkcionář, jedná se i o nepřehledné množství osob honosící se tímto označením. Není mým cílem a vzhledem k rozsahu této práce to není ani možné, se věnovat všem zmíněným, ať již typům korupce nebo úředním osobám, ale svou pozornost zaměřím pouze na některé z TČ, které souvisí s některými úředními osobami, zejména policisty, poskytovateli veřejných služeb, úředníky malé administrativní korupce, čili korupci v „obyčejném životě“ a výskyt jejich protikorupčního jednání ve VS doložím konkrétními kauzami, které se udály v posledních, především dvou, letech.

II. PRAKTICKÁ ČÁST

4 ANALÝZA SOUČASNÉ PRÁVNÍ ÚPRAVY ODPOVĚDNOSTI ÚŘEDNÍKŮ A VEŘEJNÝCH FUNKCIONÁŘŮ

Za co vše může být úředník odpovědný, jaké konkrétní sankce ho čekají za porušení jemu ze zákona určených povinností a za protizákonné jednání vyplývající z výkonu jeho funkce? A jak často se toto porušení trestá? Jakým způsobem a jakými prostředky by se mohla zmírnit trestná činnost úředních osob? Na tyto otázky se pokusím najít odpověď v následující praktické části.

Právní úprava, která reguluje výkon VS, předpokládá, že „*odpovědné orgány moci výkoné (správní úřady), resp. jednotliví úředníci, nesou primární odpovědnost za dodržování požadavků právních předpisů v oblasti jejich pravomocí. Laicky řečeno, státní správa (úředník) koná a rozhoduje jen podle zákona, resp. jen v mezích zákona. Praxe tomuto ideálnímu modelu mnohdy neodpovídá.*“ (Černý a Klanicová, 2010, s. 3)

4.1 Odpovědnost úředníků a veřejných funkcionářů plynoucí z porušení zákonem stanovených povinností

Obecné dělení právní odpovědnosti jsem již vymezila v kapitole s názvem Klasifikace právní odpovědnosti. Na tomto místě se ve stručnosti ještě zmíním o konkrétních druzích individuální právní odpovědnost v oblasti veřejnoprávní. Jedná se o tyto následující tak, jak je uvádí autoři P. Černý a K. Klanicová (2010, s. 19):

- **odpovědnost za způsobenou škodu,**
- **pracovněprávní (kárná) odpovědnost,**
- **trestní odpovědnost.**

Ve StS existují mechanismy, které zabezpečují odpovědnost za její řádný výkon, a které závisí na vnitřním hierarchickém uspořádání jednotlivých institucí. Právní rámec dává možnost sankcionovat neprofesionalitu a neodpovědnost úředníků, přičemž primárně závisí na jejich nadřízených, jestli této možnosti využijí. Vnějšími mechanismy se rozumí vyšetřování trestné činnosti, zásah ombudsmana nebo kontrola Nejvyšším kontrolním úřadem. Účinné sankce mají však pouze orgány činné v trestním řízení. (Jansa a Bureš, 2011, s. 91)

Problematiku úředníků v současnosti v českém právním řádu upravují zejména dva zákony, kterými jsou SZ a zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územně samosprávných celků.

Tyto dva zákony by pro úředníky centrálních orgánů, krajů a obcí měly přinést jasná pravidla. Jejich účinností by se měl zajistit konec zbytečné byrokracie, odpolitizování StS, stabilizaci a nestrannost úředníků, dále by se jimi měla zajistit jednotná organizace a řízení, organizace dalšího vzdělávání, systém odměňování, zkvalitnění služby občanům a v neposlední řadě i odbourání korupce. (Chmelík a Tomica, 2011, s. 165)

➤ *Zák. č. 312/2002 Sb., o úřednících územně samosprávných celků*

„Zákon č. 312/2002 Sb. je účinný od 1. ledna 2003“ (Chmelík a Tomica, 2011, s. 165)

a mezi základní povinnosti úředníka, které stanovuje, patří zejména dodržování ústavního pořádku ČR a právních předpisů, které se vztahují k jím vykonávané práci, za předpokladu, že s nimi byl řádně seznámen. Dále je úředník povinen hájit při výkonu správních činností veřejný zájem, plnit pokyny vedoucích úředníků, pokud ovšem nejsou v rozporu s právními předpisy a pokud by se jejich vykonáním nedopustil TČ, přestupku nebo jiného správního deliktu. Povinností úředníka je i prohlubování své kvalifikace, jednat a rozhodovat nestranně, nenarušovat svým jednáním důvěryhodnost ÚSC a dbát na to, aby jeho jednání nevedlo ke střetu veřejného zájmu se zájmy osobními, především nezneužívat informací ve svůj prospěch nebo prospěch někoho jiného. Neméně důležitými povinnostmi v souvislosti s výkonem zaměstnání úředníka je nepřijímání darů nebo jiných výhod, zachování předepsané mlčenlivosti, nebyl-li jí zproštěn, poskytování informací v rozsahu vyplývajícím z pracovního zařazení. Úředník má povinnost pracovní úkoly plnit včas, kvalitně a hospodárně, řádně hospodařit se svěřenými prostředky a při jednání zachovávat pravidla slušnosti. (ČESKO, zákon č. 312/2002 Sb., § 16)

Na základě § 12 odst. 1 zákona č. 312/2002 lze vedoucího úředníka nebo vedoucího úřadu **odvolat**, za předpokladu, že pozbyl některý z předpokladů podle § 4 citovaného zákona, nebo pokud závažným způsobem porušil některou ze svých zákonem stanovených povinností. Odvolán může být i v případě, že se dopustil minimálně dvou méně závažných porušení zákonem stanovených povinností, a to v době posledních 6 měsíců.

➤ **Zák. č. 218/2002 Sb., služební zákon**

Nespočet dalších povinností stanovuje SZ (účinnost těchto ustanovení byla již několikrát odložena, naposledy ke dni 1. 1. 2015, jak je uvedeno výše) ve svém § 61 a násl. Jedná se především o povinnost státních zaměstnanců mimo jiné vykonávat službu nestranně, poskytovat informace o činnosti služebního úřadu podle zákona o svobodném přístupu k informacím, zdržet se jednání, které by mohlo vést ke střetu zájmů se zájmy osobními, zejména nezneužívat informací nabytých v souvislosti s výkonem služby ve prospěch vlastní nebo někoho jiného, řádně hospodařit s prostředky svěřenými jim služebním úřadem, zachovávat pravidla slušnosti při úředním jednáním.

Jednou z podmínek vstupu České republiky do Evropské unie bylo přijetí legislativy, která by komplexně upravovala postavení státních úředníků. Přijetím SZ v dubnu 2002 došlo k formálnímu splnění tohoto požadavku. V současné době neexistují žádná pravidla pro kariérní postup státních zaměstnanců ani jejich ochrana před nežádoucími politickými vlivy. (Jansa a Bureš, 2011, s. 87)

Pokud se ještě vrátím k účinnosti tohoto zákona, jak uvádějí J. Chmelík a Z. Tomica (2011, s. 165), důvodem opakovaného oddalování jeho účinnosti je „*neexistence politické i odborné podpory pro řešení obsažené v tomto právním předpise. Oddalování účinnosti tohoto zákona je rovněž zdůvodňováno vysokou finanční a administrativní náročností.*“ Z tohoto důvodu se vztah státu a státních zaměstnanců nadále řídí ZP, jenž je primárně koncipován pro soukromou sféru. Pouze příslušníci bezpečnostních sborů mají zvláštní služební zákon a speciální právní úprava existuje i u postavení úředníků samosprávy. (Jansa a Bureš, 2011, s. 87)

Za neplnění výše uvedených povinností vzniká úředníkovi **kárná odpovědnost**. Tu vymezuje SZ (§ 70 a násl.), dle něž se jedná o odpovědnost správní disciplinární existující ve státní službě demokratických zemí. SZ je vymezeno i **kárné provinění** (zaviněné porušení služební kázně). **Kárnými opatřeními** jsou poté například snížení platu, písemná důtka či propuštění ze služebního poměru. (Hendrych et al., 2009, s. 523)

➤ **Zák. č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů**

Jak je uvedeno v teoretické části, pod pojem korupce řadíme i problematiku klientelismu a střetu zájmů, na což se zaměřuje zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, který v § 1 vyme-

zuje povinnosti veřejných funkcionářů, a to, „*vykonávat svoji funkci tak, aby nedocházelo ke střetu mezi jejich osobními zájmy a zájmy, které jsou povinni z titulu své funkce prosazovat nebo hájit.*“ Toto obecné ustanovení, jak správně podotýkají P. Jansa a R. Bureš (2011, s. 51) není spojeno s žádnou sankcí.

V současném StřZ konkrétní definici střetu zájmů nenajdeme. Ta byla obsažena v právní úpravě předešlé, a sice v zákoně č. 238/1992 Sb., o střetu zájmů. Podle tohoto zákona, který již v současné době není účinný, „*Střetem veřejného zájmu se zájmem osobním se rozumí takové jednání, popřípadě opomenutí veřejného funkcionáře, které ohrožuje důvěru v jeho nestrannost nebo při němž veřejný funkcionář zneužívá svého postavení k získání neoprávněného prospěchu pro sebe nebo jinou fyzickou či právnickou osobu.*“ (ČESKO, zákon č. 238/1992 Sb., § 1 odst. 2) Absenci tohoto pojmu považují autoři webových stránek „Bezkorupce“ (2012) za velký nedostatek, neboť bez něho nemůže současný StřZ veřejným funkcionářům sloužit jako srozumitelné vodítko při jejich rozhodování. Podle týchž autorů se v případě střetu zájmů nejedná automaticky o „*nečestné jednání, jako je tomu v případě korupce. Střet zájmů je spíše stav zvýšeného rizika, kdy je osoba vystavena pokušení klientelismu, nepotismu či korupce.*“ Aby se předcházelo korupčnímu jednání, je nezbytné nastavování pravidel pro regulaci střetu zájmů. Nejúčinnějšími nástroji k předcházení střetu zájmů jsou například kodexy jednání, vyloučení z rozhodovacího procesu či majetková přiznání.

Tímto StřZ byl do praxe zaveden tzv. „centrální registr zákona o střetu zájmů“, na základě něhož je veřejným funkcionářům ukládána povinnost podávat oznámení o majetku, který nabyli v průběhu funkce, dále o darech, příjmech, závazcích či jiných vykonávaných činnostech. (Černý a Klanicová, 2010, s. 5) Tyto povinnosti se vztahují na vedoucí zaměstnance, kteří mají oprávnění rozhodovat o finančních operacích nad 250 000 Kč, podílejí se na veřejných zakázkách, na vedení trestního stíhání nebo rozhodují ve správním řízení. (ČESKO, zákon č. 159/2006 Sb., § 2 odst. 3) Jedná se o významný nástroj veřejné kontroly, kdy má každý právo žádat o nahlédnutí do těchto registrů a to zcela zdarma. Navíc může každý upozornit na to, že přiznání veřejného funkcionáře je neúplné či nesprávné. (Chmelík a Tomica, 2011, s. 167)

➤ **Zák. č. 500/2004 Sb., správní řád**

Ve správním řádu, konkrétně v ustanovení § 4 je uvedeno, že VS má být službou veřejnosti, na základě čehož se mají úřední osoby chovat zdvořile, dotčeným osobám poskytovat přiměřené poučení o povinnostech a právech. Mimo to vyřizovat věci bez zbytečných průtahů, postupovat nestranně a zajistit rovné postavení při uplatňování procesních práv.

Občané mají možnost podávat na činnost úředníků neformální **stížnosti**. Na takovou stížnost má úřad povinnost reagovat do 60 dnů. Na způsob jakým byla stížnost vyřízena, si mohou občané stěžovat u nadřízeného orgánu. (ČESKO, zákon č. 500/2004 Sb., § 175)

➤ **Majetková odpovědnost dle zák. č. 262/2006 Sb., zákoník práce a zák. č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci**

V případech odpovědnosti za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, jde o majetkovou odpovědnost, která je spojena s výkonem VS. (Schelle et al., 1994, s. 121) Tento druh odpovědnosti je upraven OdpŠk a ZP. „*Občané se mohou proti nezákonnému postupu úředníků bránit u správního soudu a také nárokovat škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem.*“ (Jansa a Bureš, 2011, s. 91)

ZP v § 38 říká, že podle pokynů zaměstnavatele je zaměstnanec povinen konat osobně práci podle pracovní smlouvy a dodržovat povinnosti, které mu vyplývají z pracovního poměru. § 250 a násl. ZP upravují odpovědnost zaměstnance za škodu způsobenou zaměstnavateli. Na základě těchto ustanovení je zaměstnanec povinen **nahradit skutečnou škodu, a to v penězích**, pokud škodu neodčiní uvedením v předešlý stav. Jestliže byla škoda způsobena z nedbalosti, nesmí výše požadované náhrady přesáhnout u jednotlivého zaměstnance částku, která se rovná čtyřapůlnásobku jeho průměrného měsíčního výdělku před porušením povinnosti, kterým způsobil škodu. Ovšem byla-li škoda způsobena úmyslně, toto omezení neplatí. „*Vymáhání škody po zaměstnancích je ovšem stanoveno pouze jako možnost a záleží tedy na vedoucích funkcionářích, zda tuto škodu budou nárokovat.*“ (Jansa a Bureš, 2011, s. 91)

Tzv. **regresní náhradu**, která spočívá v tom, že stát či ÚSC, který nahradil škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem nebo poskytl ze stejného důvodu zadostiučinění za vzniklou nemajetkovou újmu, může požadovat její

úhradu po úředních osobách, které škodu způsobily, upravuje § 16 a násl., § 23 a násl. OdpŠk. (Černý a Klanicová, 2010, s. 9)

Řadovým zaměstnancům je díky ZP poskytována poměrně dobrá ochrana, neboť mohou být propuštěni pouze ze zákonných důvodů. (ČESKO, zákon č. 262/2006 Sb., § 48 a násl.) Naproti tomu vedoucí pracovníky, jejichž funkce vznikla jmenováním, může odvolat ten, kdo je jmenoval a to, bez udání jakéhokoli důvodu. (ČESKO, zákon č. 262/2006 Sb., § 73) V rámci StS se tato možnost týká ředitelů sekcí a odborů i vedoucích jednotlivých oddělení. Výjimku tvoří vedoucí interního auditu, k jejichž odvolání může dojít pouze se souhlasem ministra financí, co se týče ústředních úřadů a u ostatních orgánů StS se souhlasem vedoucího nadřízeného úřadu. (Jansa a Bureš, 2011, s. 87)

Jak je z výše uvedeného patrné, povinností, z nichž za jejich porušení plyne úředníkům odpovědnost, je uzákoněno velké množství. Mě však bude, jak již sám název předkládané diplomové práce napovídá, v rámci právní odpovědnosti úředníků a veřejných funkcionářů v následujícím textu podrobněji zajímat odpovědnost trestní.

4.2 Trestní odpovědnost úředníků podle zák. č. 40/2009 Sb., trestní zákoník

Každý občan má právo se aktivně v úředním kontaktu s úředníkem domáhat toho, aby plnil povinnosti podle zákona o úřednících územních samosprávných celků. K tomu, aby byla fyzická osoba odpovědná jakožto osoba úřední, je důležité splnění tří podmínek, a sice aby se jednalo o některou z osob uvedených v § 127 odst. 1 písm. a)-i) TZ, tato osoba plnila úkoly státu nebo společnosti a používala při tom svěřené pravomoci pro plnění oněch úkolů (např. policista, který ukládá blokovou pokutu) a k tomu, aby byla taková osoba chráněná jako osoba úřední, musí být případný TČ spáchán v rámci její odpovědnosti a pravomoci (např. napadení soudce před jeho domem odsouzeným pro odsuzující rozhodnutí). (Jelínek et al., 2010, s. 757 - 758)

TČ, jichž se může úřední osoba či veřejný funkcionář dopustit, je hned několik. TČ úředních osob jsou stanoveny v Hlavě V TZ v § 220 porušení povinnosti při správě cizího majetku a § 221 porušení povinnosti při správě cizího majetku z nedbalosti. Dále trestněprávní odpovědnost úředních osob souvisí například se zpronevěrou podle § 206, podvodem (úvěrový, dotační) podle § 209 - § 212 či neoprávněným nakládáním s osobními údaji dle §

180. U posledně zmiňovaného, jde o typ korupce, který je nejen běžnější, ale i tolerovanější, takovým typickým příkladem je pro potřeby soukromých osob poskytnutí údajů z evidence obyvatel. Veškerá shovívavost by však v tomto měla jít stranou, neboť informace, a obzvláště pak osobní údaje vedou jak k výhodám značné hodnoty, tak i k soukromí jednotlivců. (Šebestová et al., 2008, s. 156)

Existují TČ, které může spáchat pouze úřední osoba, jedná se o zneužití pravomoci úřední osoby dle § 329 a maření úkolu úřední osoby dle § 330. U celé řady dalších TČ je za čin spáchaný úřední osobou uložena zvýšená sazba. Je tomu tak u úplatkářských TČ § 331 - § 333 (přijetí úplatku, podplácení a nepřímé úplatkářství) a u pletich při zadávání veřejné zakázky a při veřejné soutěži, jak je uvedeno v § 257 a pletich při veřejné dražbě § 258. „*S těmito trestnými činy úzce souvisí také sjednání výhody při zadání veřejné zakázky, při veřejné soutěži a veřejné dražbě dle § 256 TZ. Vzhledem k tomu, že se jedná o ustanovení, která jsou v poměru speciality k ustanovením § 331 až 333, je jejich jednočinný souběh s trestnými činy úplatkářství vyloučen.*“ (Novák, 2012)

Vzhledem k obsáhlosti tématu se budu nadále věnovat úpravě korupčních TČ a TČ s korupcí úzce souvisejícími, jedná se o § 331 – 333 TZ a takzvané typické TČ úředních osob, a to zneužití pravomoci úřední osoby dle § 329 a maření úkonů úřední osoby z nedbalosti dle § 330.

4.3 Skutkové podstaty vybraných TČ úředních osob

Zvýšená trestní odpovědnost úřední osoby je vyjadřována skutkovými podstatami TČ zneužití pravomoci úřední osoby (§ 329 TZ) a maření úkolu úřední osoby z nedbalosti (§ 330 TZ).

4.3.1 Zneužití pravomoci úřední osoby dle § 329 TZ

Zneužití pravomoci úřední osoby je TČ specifikovaným v § 329 TZ, kterého se může dopustit pouze speciální pachatel, tedy úřední osoba ve smyslu § 127 TZ. (Kuchta et al., 2009, s. 450)

V rámci objektivní stránky je vyžadováno, aby úřední osoba naplnila skutkovou podstatu jednou ze tří forem jednání taxativně uvedených v § 329 odst. 1 TZ, a to tím, že *vykonává svou pravomoc způsobem odporujícím jinému právnímu předpisu, překročí svou pravomoc, nebo nesplní povinnosti vyplývající z její pravomoci.*“ Přičemž se tohoto jednání

musí úřední osoba dopustit „*v úmyslu způsobit jinému škodu nebo jinou závažnou újmu anebo opatřit sobě nebo jinému neoprávněný prospěch.*“ (ČESKO, zákon č. 40/2009 Sb., § 329 odst. 1) Dle vysvětlení Kuchty (2009, s. 451) to znamená, že o TČ se nejedná, pokud chybí úmysl pachatele opatřit sobě nebo jinému neoprávněný prospěch nebo způsobit jinému škodu a to bez ohledu na postavení úřední osoby, důležitost její pravomoci, povahu a rozsah překročení její pravomoci či následky jejího chování.

U daného TČ jsou upřesněny a doplněny některé okolnosti, které podmiňují vyšší trestní sazby, a to způsobením poruchy u dotčeného subjektu, spáchání takového činu při zneužití závislosti, bezbrannosti, tísně, rozumové slabosti nebo nezkušenosti jiného a způsobení tímto činem značné škody. (Fenyk, Hájek, Stríž a Polák, 2010, s. 1130) Až na dvanáct let odnětí svobody nebo propadnutím majetku pak může být pachatel potrestán při naplnění zvláště přitěžujících okolností způsobení škody velkého rozsahu nebo získání pro sebe nebo jiného prospěchu velkého rozsahu. (ČESKO, zákon č. 40/2009 Sb., § 329 odst. 3)

4.3.2 Maření úkolu úřední osoby z nedbalosti dle § 330 TZ

Druhým typickým TČ úředních osob je maření úkolu úřední osoby z nedbalosti, na základě něhož, bude potrestána odnětím svobody až na jeden rok nebo zákazem činnosti, pokud „*při výkonu své pravomoci z nedbalosti zmaří nebo podstatně ztíží splnění důležitého úkolu.*“ (ČESKO, zákon č. 40/2009 Sb., § 330 odst. 1)

Ustanovením § 329 TZ je jasně vymezeno, že aby bylo nějaké jednání úředníka, jímž porušil své povinnosti považováno za TČ, je třeba úmyslu způsobit jinému škodu anebo opatřit sobě nebo jinému neoprávněný prospěch. Oproti tomu v případě subjektivní stránky ustanovení § 330 TZ jde o nedbalostní TČ, když postačí i nedbalost nevědomá. (Kuchta et al., 2009, s. 453)

Přísnějšího potrestání se pachatel může dočkat v případě, že svým jednáním způsobí vážnou poruchu u dotčeného subjektu, způsobí-li značnou škodu (tedy dle § 138 odst. 1 TZ nejméně 500 000 Kč.), příp. škodu velkého rozsahu (dle § 138 odst. 1 TZ nejméně 5000 000 Kč.) nebo zajistí-li takovým jednáním jinému značný prospěch, příp. prospěch velkého rozsahu. (ČESKO, zákon č. 40/2009 Sb., § 330 odst. 2 - 3)

4.3.3 Skutkové podstaty trestných činů úplatkářství dle § 331 - § 333

Ustanovení dílu Úplatkářství by měla chránit čistotu veřejného života před různými formami korupce, a to především objektivní a nestranné obstarávání věcí obecného zájmu osobami, jež tyto obstarávají. Korupcí je označováno jednání, jímž osoby v jistém kvalifikovaném postavení (úředník zaměstnaný ve VS, volený zástupce, zaměstnanec veřejného sektoru a další) zneužívají svého postavení k tomu, aby obohatily sebe nebo třetí osoby, přičemž osoby, které toto korupční jednání vyvolají, mohou mít z tohoto jednání přímý užitek. Přitom vždy vzniká škoda do různé míry určitelné skupině fyzických i právnických osob. (Růžička, 2006, s. 1)

Ačkoliv v platném TZ, stejně jako v jeho předchůdci, nenalezneme pojem korupce, přesto korupční jednání postihuje. Ve 3. dílu X. hlavy zvláštní části TZ jsou rozlišovány tři skutkové podstaty TČ spočívajících v úplatkářství. Jsou jimi **přijetí úplatku, podplácení a nepřímé úplatkářství**.

Přijetí úplatku dle § 331 TZ

TČ přijetí úplatku se dopustí ten, kdo přijme nebo i si jen dá slíbit úplatek, takto může učinit sám nebo prostřednictvím jiného a to v souvislosti s obstaráváním věcí obecného zájmu, přičemž úplatek může být určen jemu samotnému nebo pro jiného. Tohoto TČ se osoba může dopustit nejen v souvislosti s obstaráním věci obecného zájmu, ale také v souvislosti s podnikáním, a to jak podnikáním osoby samé nebo jiného. Přísnější trest čeká toho, kdo si ve výše popsané situaci o úplatek sám řekne. (ČESKO, zákon č. 40/2009 Sb., § 331 odst. 1-2) Jak z výše uvedeného vyplývá, pachatelem TČ přijetí úplatku, na rozdíl od § 160 TrZ, nemusí být již jen osoba podílející se na obstarávání věcí obecného zájmu. (Kuchta et al., 2009, s. 454)

Základní skutková podstata v prvním odstavci užívá dvou základních pojmů, kterými jsou úplatek a obstarání věci obecného zájmu. (Chmelík a Tomica, 2011, s. 104) Přičemž **úplatkem** se rozumí „*neoprávněná výhoda spočívající v přímém majetkovém obohacení nebo jiném zvýhodnění, které se dostává nebo má dostat uplácené osobě nebo s jejím souhlasem jiné osobě, a na kterou není nárok.*“ (ČESKO, zákon č. 40/2009 Sb., § 334 odst. 1) Ačkoliv není hodnota úplatku zákonem konkrétněji vymezena, nelze však ze zásadních

důvodů v oblasti výkonu státní moci a Sa a činnosti úředních osob tolerovat žádné úplatky, a to ani nepatrné hodnoty. (Kuchta et al., 2009, s. 455)

„Přijetí úplatku předpokládá, že se pachateli skutečně dostalo neoprávněné výhody. K přijetí úplatku může dojít i bez předchozí nabídky nebo slibu. Znak „dá si slíbit“ je formou přípravy (§ 20), která je tu povýšena na dokonáný trestný čin. (Kuchta et al., 2009, s. 455) Z pohledu trestnosti daného jednání pak nezáleží na tom, zda bude úplatek skutečně poskytnut, neboť samo přijetí slibu poskytnutí úplatku, jak je uvedeno výše, je dokonáným TČ. (Chmelík a Tomica, 2011, s. 106)

Přesnou definici pojmu **obstarávání věcí obecného zájmu** v TZ nenajdeme, avšak autoři J. Chmelík a Z. Tomica (2011, s. 104) pod označení obstarání věcí obecného zájmu řadí jak veškeré činnosti orgánů StS a moci, tak i činnosti při uspokojování lidských potřeb celospolečenského nebo skupinového rozměru, jimiž jsou tedy nepochybně rozhodování soudů, pracovníků stavebních a bytových úřadů, ale také i činnost pracovníků ve školství, činnost lékařů či pracovníků pohřební služby. Stejného názoru je i J. Kuchta (2009, s. 456), který uvádí, že se jedná o činnost související s plněním společensky významných úkolů, přičemž se nemusí jednat pouze o rozhodování orgánů státní moci a správy, nýbrž i o uspokojování zájmů právnických osob a občanů v oblasti zdravotních, materiálních, kulturních, sociálních či jiných potřeb.

Přísnějšího postihu se dočká pachatel, který v souvislosti s obstaráváním věcí obecného zájmu úplatek žádá. (ČESKO, zákon č. 40/2009 Sb., § 334 odst. 2) K naplnění znaku „úplatek žádá“ dojde ve chvíli, kdy pachatel dá sám podnět ke slibu úplatku nebo k jeho poskytnutí. U tohoto znaku v ustanovení § 331 odst. 2 není vyžadováno, aby pachatel o úplatek výslovně požádal. Zcela postačí jakékoliv jednání, z něhož je zřejmé, že pachatel úplatek očekává a chce. (Kuchta et al., 2009, s. 455-456) *„Trestný čin přijímání úplatku podle § 160 odst. 2 tr. zák. (nyní § 331 odst. 2 tr. zák.) je dokonán již tím, že pachatel úplatek žádá; je nerozhodné, zda mu byl z tohoto podnětu úplatek poskytnut nebo slíben. K tomu, že pachatel, který úplatek žádal, jej přijal, se přihlédně při výměře trestu.“ (Fenyk, Hájek, Stříž a Polák, 2010, s. 1138)*

K opětovnému zpřísnění postihu dochází u TČ v kvalifikovaných skutkových podstatách, kdy k základní skutkové podstatě, která byla popsána výše, přistupují další okolnosti způsobující větší nebezpečnost činu. Takovou okolností je podle odst. 3 písm. a) to, že ten kdo úplatek přijímá (i prostřednictvím jiného) anebo kdo o úplatek žádá, má úmysl opatřit sobě

nebo jinému značný prospěch (značným prospěchem se, dle ustanovení § 138 odst. 1 TZ, rozumí prospěch nejméně 500 000 Kč) nebo takový čin spáchá jako úřední osoba, která musí být vždy vybavena určitou rozhodovací pravomocí. Podle odst. 4 bude pachatel potrestán, jestliže TČ přijetí úplatku spáchá v úmyslu opatřit sobě nebo jinému prospěch velkého rozsahu (prospěchem velkého rozsahu se, dle ustanovení § 138 odst. 1 TZ, rozumí prospěch nejméně 5 000 000 Kč) nebo spáchá čin jako úřední osoba v úmyslu opatřit sobě nebo jinému značný prospěch, tedy 500 000 Kč. (Chmelík a Tomica, 2011, s. 107)

Podplácení dle § 332 TZ

Podplácení se dopustí podle § 332 odst. 1 ten, kdo poskytne, nabídne nebo slíbí úplatek jinému nebo pro jiného v souvislosti s obstaráváním věcí obecného zájmu, anebo kdo poskytne, nabídne nebo slíbí úplatek jinému nebo pro jiného v souvislosti s podnikáním svým nebo jiného. (ČESKO, zákon č. 40/2009 Sb., § 332 odst. 1)

K dokonání TČ podplácení opět postačí, že je úplatek nabídnut nebo slíben, vůbec nemusí dojít k přijetí úplatku podplácenou osobou. (Kuchta et al., 2009, s. 45) Podle komentáře k TZ rozdíl mezi nabídkou a slibem tkví především v tom, že **slib** směřuje do budoucna s tím, že k jeho realizaci dojde až po splnění další podmínky nebo podmínek. A ve srovnání s nabídkou je slib méně konkrétní. (Šámal et al., 2010, s. 856)

Kvalifikovanou skutkovou podstatou je u TČ podplácení to, že pachatel se činu dopustí v úmyslu opatřit sobě nebo jinému značný prospěch nebo v úmyslu způsobit jinému značnou škodu nebo jiný zvlášť závažný následek, anebo spáchá uvedený čin vůči úřední osobě. (ČESKO, zákon č. 40/2009 Sb., § 332 odst. 2) Chmelík a Tomica (2011, s. 109) uvádějí, že „*zatímco znak kvalifikované skutkové podstaty „značný prospěch a značná škoda“ jsou definovány trestním zákoníkem, znak „jiný zvlášť závažný následek“ není blíže definován a působí abstraktně. Autoři komentáře TZ jej srovnávají z hlediska závažnosti se značnou škodou, tj. že zvlášť závažný následek by měl být v přepočtu svou intenzitou srovnatelný alespoň se škodou 500 000 Kč.*“

Do TZ, na rozdíl od předešlé úpravy těchto TČ v TrZ, nebylo začleněno zvláštní ustanovení o **účinné lítosti** dle § 163 TrZ. Toto zvláštní ustanovení o účinné lítosti vyvíňovalo pachatele TČ podplácení (§ 161) a nepřímého úplatkářství (§ 162), za předpokladu, že pachatel úplatek poskytl nebo slíbil jen proto, že byl o to požádán. Zároveň však o tom musel

dobrovolně a bez zbytečného odkladu učinit oznámení příslušným orgánům. Opětovným nezařazením ustanovení o účinné lítosti byly do zákona promítnuty požadavky aktů mezinárodního práva veřejného nepřipouštějící žádné výjimky z trestní odpovědnosti u korupčních TČ. (Fenyk, Hájek, Stříž a Polák, 2010, s. 1142) V současné době se však opět začíná o jeho znovuzavedení do TZ uvažovat.

Nepřímé úplatkářství dle § 333 TZ

Nepřímého úplatkářství se dle § 333 odst. 1 TZ dopustí ten, kdo žádá nebo přijme úplatek za to, že bude působit svým vlivem nebo prostřednictvím jiného na výkon pravomoci úřední osoby anebo za to, že takové jednání již učinil. Dle odstavce 2 bude potrestán ten, kdo poskytne, nabídne nebo slíbí úplatek jinému, aby svým vlivem nebo prostřednictvím jiného působil na výkon pravomoci úřední osoby. Toto ustanovení se vztahuje i na případ, kdy někdo poskytne, nabídne nebo slíbí úplatek jinému za to, že již svým vlivem nebo prostřednictvím jiného působil na výkon pravomoci úřední osoby. (ČESKO, zákon č. 40/2009 Sb., § 333 odst. 1, odst. 2)

Skutková podstata nepřímého úplatkářství postihuje tzv. prostředníky. (Kolektiv autorů, 2008, s. 36) Dle odst. 2 paragrafu 333 bude, jak uvádějí Chmelík a Tomica (2011, s. 110), potrestán ten, jenž z výše uvedených důvodů poskytne, nabídne nebo slíbí úplatek osobě, která sice veřejným činitelem není, ale má u něj intervenovat za to, aby svoji pravomoc vykonával určitým způsobem. Za zmínku ještě jistě stojí i vztah mezi TČ nepřímého úplatkářství a TČ podvodu. V případě, že pachatel uplatnění vlivu na úřední osobu pouze předstírá a přijme nebo žádá za to úplatek, s tím, že již od samého počátku nemá v úmyslu takový vlivu uplatnit, je takové jednání kvalifikované jako podvod podle § 209, nikoliv jako TČ nepřímého úplatkářství.

Především na korupční TČ nepřímého úplatkářství se váže s pojmem lobbying. Dokonce jsou mnohdy veřejností vnímány jako totožné činnosti. Za lobbistu je v širším slova smyslu považován jednotlivec, firma, zájmová skupina, nevládní organizace či dokonce v oblasti mezinárodní politiky stát, kteří lobbují za prosazení svých, společných nebo cizích zájmů. V užším smyslu jsou jimi osoby nebo firmy, pro něž je lobbying profesionální činností a kteří jsou nájímáni zájmovými skupinami, aby prosadily své zájmy. Činnost těchto profesionálních lobbistů je regulována přísnými pravidly. Hranice mezi lobbyingem a korupcí je

velmi tenká a otázkou je, kde končí lobbying a začíná korupce? Úkolem lobbisty je nabízet podněty, analýzu a informace, jakmile by však nabídl službu, peníze nebo jiné plnění vedoucí až již k finančnímu nebo statusovému zisku jedince, jehož se lobbista snaží přesvědčit, dopustil by se korupce. (Dančák, Hložek, Šimíček, 2006, s. 90 – 91)

Z anonymního průzkumu Lidových novin z roku 2005 mezi zákonodárci ČR vyplynulo, že každý šestý se setkal s žádostí o ovlivnění nějakého výběrového řízení. Každému dvacátému byl při tom nabízen úplatek. Dále z průzkumu vyplynulo, že se polovina poslanců a senátorů pravidelně stýká s lobbisty nebo dokonce přímo s majiteli firem, o kterých následně rozhodují. Lubomír Zaorálek jakožto tehdejší předseda Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR vytvořil Etický kodex poslance, ve kterém navrhoval, aby se senátoři a poslanci setkávali pouze s registrovanými lobbisty. V předmětném kodexu je i návrh oznámení do třiceti dnů jakéhokoliv daru či jiné majetkové výhody získané při výkonu mandátu. (Dančák, Hložek, Šimíček, 2006, s. 96)

Dlužno podotknout, že v trestním právu existuje povinnost oznámení trestné činnosti, jež platí jak pro úředníky, tak pro ostatní občany, přičemž v případě korupčního jednání a jiných závažných TČ je neoznámení TČ také trestné. Trestem je zde odnětí svobody až do výše 3 roky. (ČESKO, zákon č. 40/2009 Sb., § 368 odst. 1)

Pro srovnání a větší přehlednost zmiňovaných skutkových podstat vybraných TČ, jichž se úředníci a veřejní funkcionáři mohou dopustit, jsem vytvořila tabulku podle toho, jak je ve své monografii popisuje Jelínek et al. (2010, s. 767-773)

Tabulka 1: Přehled skutkových podstat vybraných trestných činů

Trestný čin	objekt	Objektivní stránka	Subjekt	Subjektivní stránka
§ 329 zneužití pravomoci úřední osoby	Zájem na řádném výkonu pravomoci úřední osoby	Zneužití svěřené pravomoci	Úřední osoba	úmysl
§ 330 maření úkolu úřední osoby z nedbalosti	Zájem na řádném výkonu pravomoci úřední osoby	Zmaření nebo ztížení splnění důležitého úkolu	Úřední osoba	nedbalost
§ 331 přijetí úplatku	Zájem na řádném, nestranném	Přijetí úplatku nebo	Osoba, která	úmysl

ku	ném a zákonném obstarávání věcí obecného zájmu a zájem na řádném výkonu podnikatelské činnosti	přijetí slibu o poskytnutí úplatku v souvislosti s obstaráváním věcí obecného zájmu nebo v souvislosti s podnikáním	se účastní na obstarávání věcí obecného zájmu a na jednání v souvislosti s podnikáním	
§ 332 podplácení	Zájem na řádném, nestranném a zákonném obstarávání věcí obecného zájmu a zájem na řádném výkonu podnikatelské činnosti	Poskytnutí, nabídnutí nebo slib úplatku jinému nebo pro jiného, a to vždy v souvislosti s obstaráváním věcí obecného zájmu nebo v souvislosti s podnikáním svým nebo jiného	kdokoliv	úmysl
§ 333 nepřímé úplatkářství	Zájem na řádném, nestranném a zákonném obstarávání věcí obecného zájmu	Jednání pachatele, který žádá, přijme, poskytne, nabídne nebo slíbí úplatek za to, že bude svým vlivem působit na výkon pravomoci veřejného činitele, nebo za to, že tak již učinil	kdokoliv	úmysl

Zdroj: vlastní zpracování na základě údajů uvedených v monografii Jiřího Jelínka

Shrnutí

Na závěr jen o úplatkářských skutkových podstatách shrnu, že ačkoliv v nově přijatém TZ zůstaly základní skutkové podstaty daných TČ ve své podstatě zachovány, byly převzaty, přesto oproti předešlému TrZ, doznala právní úprava úplatkářství jistých změn. Předně došlo ke zrušení institutu zvláštní účinné lítosti, byla zavedena nová objektivní stránka postihující úplatkářství v souvislosti s podnikáním a v neposlední řadě byl zaveden nový pojem úřední osoba nahrazující dosavadní termín veřejný činitel.

Co se týče výše sankcí, R. Pavlišová a M. Novák (2012, s. 6) konstatují, že sankce byly téměř beze změny převzaty ze starého TrZ, neboť ke zvýšení trestních sazeb za úplatkářství došlo již v roce 2008. Ke zpřísnění sankce došlo jen v případě horní hranice trestní sazby kvalifikované skutkové podstaty TČ podplácení o jeden rok, tedy z pěti let na šest.

Od roku 2009 došlo již jen k jednomu zvýšení trestní sazby úplatkářských TČ zákonem č. 330/2011 Sb., na základě něhož se zvýšila základní skutková podstata § 331 odst. 1 a kvalifikovaná skutková podstata dle odst. 3. V prvním případě se dá uložit trest odnětí svobody až na tři roky a v případě druhém od tří do deseti let. Tato nová právní úprava byla přijata z důvodu naplnění programového prohlášení vlády v oblasti boje proti korupci, přesněji z důvodu splnění závazku vlády ohledně zpřísnění trestů za korupční jednání v případě úředních osob. (Pavlišová a Novák, 2012, s. 7)

V následující kapitole s názvem Analýza vybraných kauz TČ úředních osob budou všechny shora uvedené TČ demonstrovány na konkrétních kauzách, které se udály v nedávné době a v nichž byly uděleny i „tresty“. Jedná se o oblast TČ, které se týkají zejména přednostního vyřízení správních úkonů (při vyřizování dokladů, povolení, agendy správního rozhodování, např. při stavebním povolení). Dále jsou to případy, kdy úředník vyřízení nějaké záležitosti záměrně zdržuje nebo zcela „opomene“ vyřídit. Obdobná situace nastává i v oblasti správního trestání, kdy dochází k záměrnému ovlivňování výše sankce nebo jejího úplného prominutí.

5 ANALÝZA VYBRANÝCH KAUZ TČ ÚŘEDNÍCH OSOB

Co je TČ, jaké jsou jeho znaky a jaké jsou skutkové podstaty TČ úředních osob, je již vymezeno výše jak v části teoretické, tak i v části praktické. Nyní se zaměřím na konkrétní korupční kauzy konkrétních fyzických osob, které jsou (nebo byly) zaměstnány ve VS jakožto osoby úřední.

5.1 Kauzy úplatkářských TČ

Korupce rozkvétá ve všech společenských režimech, tedy i v demokratických společnostech, v nichž nabývá závažnosti tím, že se stává součástí systému, součástí veřejné moci. Obecně se pojem korupce příliš nepožívá, většina veřejnosti totiž korupci chápe spíše jako úplatkářství. (Chmelík a Tomica, 2011, s. 7)

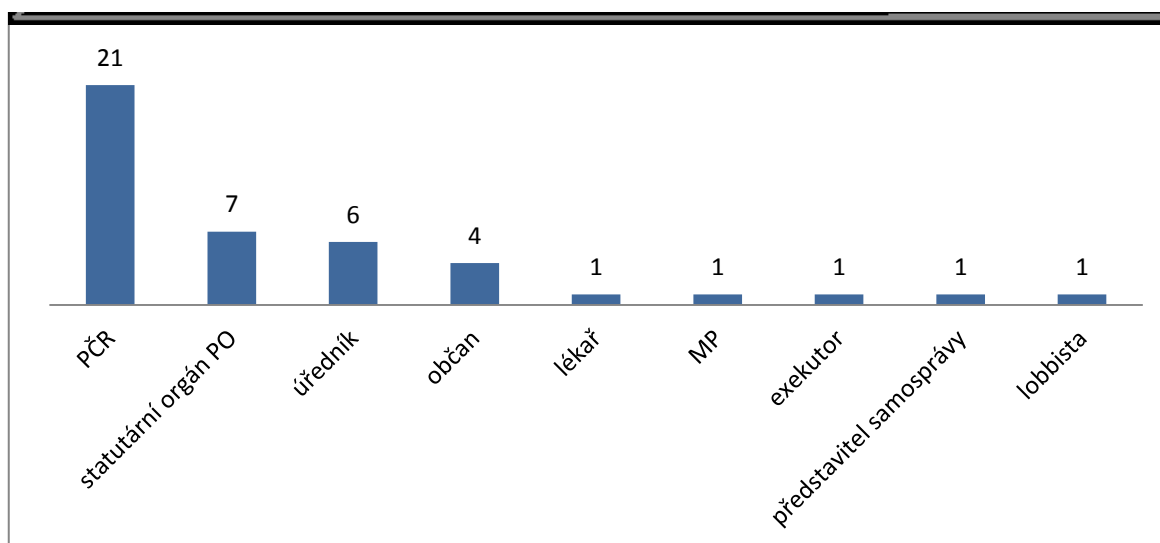
O úplatkářství se v současnosti hovoří především v souvislosti s politickou scénou. Stačí si vzpomenout na nedávno médií probírané štědré „půjčky“ ve straně Věci Veřejné anebo „láhve vína poslance Ratha“, z nichž se vyklubalo sedm milionů korun. Není mým cílem věnovat se všem kauzám týkajících se úplatkářství úředníků, ale jako příkladem za všechny, pouze některým z nich a tím tak poukázat, na tento „nešvar“ vyskytující se v jejich řadách potažmo ve VS jako takové.

Při analýze jednotlivých úplatkářských kauz budu vycházet zejména z rozsudků Nejvyššího soudu a publikace zpracované mezinárodním hnutím zabývajícím se omezováním korupce, TIC, která vypracovala analýzu úplatkářských TČ v rozmezí let 2010 až 2012.

5.1.1 Přijetí úplatku § 160/ § 331

Z úplatkářských TČ se úřední osoby nejvíce dopouštějí právě TČ přijetí úplatku, což je patrné z porovnání následujících tří grafů této kapitoly, a proto bude daným případům přijetí úplatku věnována největší pozornost. Ještě předtím, než se pustím do jednotlivých kauz, se podívám na to, nakolik jsou úřední osoby ve srovnání s ostatními osobami zastoupeny při páchaní TČ přijímání úplatku, neboť jak jsem již uvedla, tohoto TČ se může dopustit kdokoli, tedy i osoby „neúřední“.

Obrázek 1: Graf charakteristiky pachatelů TČ přijetí úplatku



Zdroj: Analýza soudních rozhodnutí vydaných v letech 2010 až 2012 ve věcech úplatkářských trestných činů

Při pohledu na graf č. 1 je patrné, že z analyzovaného vzorku soudních rozhodnutí z let 2010 – 2012 převažovali mezi obžalovanými příslušníci Policie ČR s počtem 21, především se jednalo o příslušníky dopravní a cizinecké policie. Tento údaj není nikterak překvapivý, neboť jsou to právě policisté, kteří v každodenních situacích zásadním způsobem rozhodují o právech a povinnostech občanů. Asi každý si dokáže představit situaci, kdy dochází k nabídce a následnému přijetí úplatku při řešení dopravního přestupku, je až s podivem, že takový případ nebyl v letech 2010 – 2012 zaznamenán ani jeden. Spíše se jednalo o přijetí úplatku za udělení víza, krytí a pomoc při pojistném podvodu či výměnou za zastavení TrŘ. Mezi dalšími obžalovanými bylo sedm osob v postavení statutárního orgánu právnické osoby práva soukromého, šest osob, které vystupovali v postavení úředníka územní Sa, nebo orgánu StS. Pro přijetí úplatku byl obžalován příslušník městské policie, lékař, exekutor, lobbista, jeden příslušník Sa a v neposlední řadě i čtyři „občané“, tedy osoby, které úplatek přijímaly bez ohledu na své postavení či v souvislosti s výkonem svých soukromých práv a povinností. (Pavlišová a Novák, 2012, s. 84 - 85)

Dle slov Šebestové et al. (2008, s. 147) je za podmínek nedostatečných kontrolních mechanismů a veřejného dohledu možné, aby soukromé subjekty uplácely jednotlivé úředníky proto, aby si tím obstarali nějakou výhodu. Podplácení však nemusí být iniciováno jen ze

strany soukromých subjektů, nýbrž může být požadováno ze strany samotných úředníků, a to třeba i organizovaným způsobem. Toto tvrzení dokládá hned první kauza týkající se starosty městské části Brna.

❖ Starosta městské části Brna

Požadavek dvou mužů o úplatek řešil Krajský soud v Brně, který je oba shledal vinnými ve věci, kdy se snažili využít postavení jednoho z nich, tehdy starosty městské části Brna a po soukromém investorovi požadovali úplatek za to, že mu starosta městské části nebude klást při realizaci investičních projektů překážky. (Pavlišová a Novák, 2012, s. 42) Úplatek byl požadován ve „výši 4.000.000,- Kč, postupně snížený na částku 1.000.000,- Kč, který následně pro oba obviněné převzal dne 11. 2. 2010 v sídle společnosti SONO Records, s. r. o., obviněný JUDr. R. N.“ (ČESKO, usnesení NS ČR, sp. zn. 8 Tdo 1131/2011) Celá kauza se dostala přes Vrchní soud v Olomouci až k Nejvyššímu soudu. Soudy se musely zabývat otázkou, zda obžalovaný starosta úplatek požadoval jako úřední osoba, neboli jestli mohl ze své pozice starosty nějakým způsobem územní řízení při realizaci investičních projektů ovlivnit. (Pavlišová a Novák, 2012, s. 42)

Prvoinstanční Krajský soud v Brně odkazoval na znění ustanovení § 127 odst. 1 písm. d) na základě něhož dospěl k závěru, že starosta žádal úplatek v postavení úřední osoby. Podle téhož soudu by obžalovaný z pozice úřední osoby nejednal, kdyby územní řízení probíhalo nezávisle a v souladu se zákonem. Odvolací Vrchní soud v Olomouci se s tímto závěrem soudu prvního stupně neztotožnil a zdůraznil, že úřední osobou je ten, kdo plní úkoly státu nebo společnosti, přičemž pro plnění těchto úkolů používá svěřené pravomoci, v níž musí být obsažen prvek moci a rozhodování, z čehož vyplývá, že obžalovaný se TČ nedopustil v postavení úřední osoby. Na závěr daný soud konstatoval, že ačkoliv obžalovaný v rámci projednávané věci plnil úkoly státu, tak v konkrétním případě jako úřední osoba realizující mocenský prvek spojený s výkonem mu svěřené pravomoci nevystupoval. S tímto rozhodnutím však nesouhlasil Nejvyšší státní zástupce, který proti danému rozhodnutí podal dovolání. Ten byl toho názoru, že starosta byl osobou mající v předmětném územním řízení postavení účastníka řízení značící výkon určité pravomoci. Jakožto starosta měl možnost ovlivňování daného řízení, ačkoliv jím nebylo přímo použito vrchnostenského postavení, tzn., že on sám v konkrétní věci nerozhodoval. Dle mínění Nejvyššího státního zástupce starosta disponoval pravomocí do územního řízení zasahovat (např. úče-

lovým podáváním opravných prostředků) čímž dojde k oddálení nabytí právní moci rozhodnutí o umístění stavby. (Pavlišová a Novák, 2012, s. 42 - 44)

Otázka, zda starosta městské části Brna vystupoval či nevystupoval v postavení úřední osoby, je rozhodná pro správnou kvalifikaci skutku přijetí úplatku podle § 331 odst. 2, 4 písm. b) anebo podle § 331 odst. 2, 3 písm. a), kdy se Krajský soud v Brně přiklonil k první kvalifikaci, zatímco Vrchní soud v Olomouci ke kvalifikaci druhé.

Nejvyšší soud dospěl k závěru, že „*oba obvinění naplnili zákonné znaky skutkové podstaty zločinu přijetí úplatku podle § 331 odst. 2, 3 písm. a) trestního zákoníku, a to ve spolupachatelství podle § 23 trestního zákoníku.*“ (ČESKO, usnesení NS ČR, sp. zn. 8 Tdo 1131/2011) Nejvyšší soud se tedy shodl s právním názorem Vrchního soudu na tom, že při protiprávním jednání obžalovaný starosta neplnil úkoly státu a společnosti a při plnění těchto úkolů nepoužíval pravomoci, z čehož vyplývá, že starosta obce jakožto účastník řízení nespáchal TČ v souvislosti s pravomocí a odpovědností, které mu byly svěřeny, jelikož z pozice autority nerozhodoval o povinnostech a právech jemu podřízených subjektů. (Pavlišová a Novák, 2012, s. 46)

Za daný TČ byli obvinění odsouzeni k trestu odnětí svobody v trvání sedmi let a peněžitému trestu 500 000 Kč pro starostu a 250 000 Kč pro zprostředkovatele. Tento napadený rozsudek zrušil Vrchní soud v Olomouci a oba pachatele odsoudil k trestu odnětí svobody na čtyři roky do věznice s ostrahou a peněžité tresty jim zvýšil na 1 000 000 Kč a 500 000 Kč, což potvrdil i soud Nejvyšší. (Usnesení NS ČR, sp. zn. 8 Tdo 1131/2011)

V souvislosti s tímto případem je nastíněna i problematika tzv. **systemové** nebo **generální podjatosti**. V rámci ní vyvstává otázka, zda při nynějším „smíšeném“ či „spojeném“ modelu VS, kdy kraje a obce vykonávají funkce Sa a v přenesené působnosti i funkce StS, může úředník ÚSC, který byl zařazen do jeho orgánu, tedy obecního nebo krajského úřadu, rozhodovat o věcech, v nichž je účastníkem jeho „chleboďárce“ nezávisle, bez nějakých vnějších či vnitřních tlaků? Jinak řečeno je takový úředník nepodjatý? (Potměšil, 2011) P. Černý a K. Klanicová (2010, s. 16) k tomu dodávají, že postavení těchto úředníků „*se vyznačuje celou řadou vazeb charakteristických obecně právně pro vztah mezi zaměstnavatelem a zaměstnancem, mimo jiné například povinností zaměstnance dbát pokynů svých nadřízených. Bez významu není ani jejich ekonomická závislost na zaměstnavateli. Existence těchto skutečností může u úředních osob v případech rozhodování o žádosti jejich zaměst-*

navatele zakládat zájem na takovém výsledku řízení, který bude pro žadatele příznivý.“ Již „jen“ přednostní nebo rychlejší postup úřadů potažmo úředníků vůči investorům ze strany Sa znamená, že jde o nemístné ovlivňování výkonu StS a neodůvodněné dělání rozdílů mezi jednotlivci, jejichž rovnost v právech je zakotvena v Ústavě.

❖ Úřednice odboru dopravy

V kauze úřednice městského úřadu, odboru dopravy a silničního hospodářství, přesněji agendy řidičských průkazů, jež za úplatu vydávala (minimálně 35 případů) řidičské průkazy osobám, které nesplňovaly zákonem stanovené požadavky (Chmelík a Tomica, 2010, s. 63), je opět diskutována problematika veřejného činitele (úřední osoby). Úřednice díky svému přístupovému heslu vkládala nepravdivé údaje do evidence řidičů o obdržení řidičského oprávnění, aby těmto uplácejícím osobám mohla vystavit řidičský průkaz. Okresní soud v Kladně toto jednání nekvalifikoval jako TČ zneužití pravomoci veřejného činitele dle § 158 TrZ, nýbrž kvalifikoval je podle ustanovení § 160 odst. 1 TrZ. Soud vycházel z vymezení pojmu veřejný činitel, který je obsažen v ustanovení § 89 odst. 9 TrZ (Pavlišová a Novák, 2012, s. 46), kdy je podle zmiňovaného ustanovení za veřejného činitele mimo jiné považován odpovědný pracovník orgánu StS a Sa, „*pokud se podílí na plnění úkolů společnosti a státu a používá přitom pravomoci, která mu byla v rámci odpovědnosti za plnění těchto úkolů svěřena.*“ Soud dospěl k názoru, že vymezení úkolů obžalované spočívající v administrativní práci na úseku evidence řidičských průkazů, přístupu do Centrálního registru řidičů, ve kterém mohla úřednice měnit údaje a na základě něhož vystavovala a vyměňovala řidičské průkazy, předmětné vymezení úkolů dotyčné nenaplnuje znaky pravomoci ve smyslu § 89 odst. 9 TrZ. (Pavlišová a Novák, 2012, s. 47)

Podle mínění autorů analýzy soudních rozhodnutí R. Pavlišové a M. Nováka (2012, s. 48) je výše uvedené rozhodnutí v rozporu se všeobecně uznávanou judikaturou, teorií a v podstatě se jedná ve sledované rozhodovací praxi obecných soudů o ojedinělý případ. Zmiňovaní autoři uvádí, že „*z ustálené judikatury i teorie vyplývá, že za výkon pravomoci nelze považovat pouze rozhodnutí o právech a povinnostech fyzických a právnických osob, v pojmu pravomoci však musí být vždy obsažen prvek rozhodování a prvek moci. Osoba, která nemá rozhodovací pravomoc, nebo pravomoc s bezprostředně s takovou pravomocí související, není veřejným činitelem s výjimkou toho, že by zabezpečovala výkon rozhodnutí*

státního orgánu. V daném případě úřednice vydávala žadatelům řidičské průkazy, ačkoliv ti žadatelé nesplňovali zákonem stanovené požadavky. Postupovala tak při plnění své funkce v rozporu s právními předpisy, konkrétně v rozporu s ustanovením § 109 odst. 1 a § 92 odst. 7 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), podmiňujících vydání řidičského průkazu splněním zákonem stanovených podmínek.“

Ačkoliv obžalovaná nevydávala rozhodnutí, ale namísto toho vystavila řidičský průkaz, který je s přihlédnutím na ustanovení § 151 odst. 1 SŘ dokladem osvědčujícím existenci práva přiznaného ve správním řízení. Potvrzením splnění podmínek do úřední evidence a následným vydáním řidičského průkazu, založila obžalovaná práva třetím osobám, tzn., že naplnila znak výkonu moci a zároveň tím zabezpečila výkon rozhodnutí SO o udělení řidičského oprávnění. Dle autorů analýzy tak došlo k naplnění znaku výkonu pravomoci a dotyčná úřednice jednala v postavení veřejného činitele. Prvoinstančním soudem byl obžalované uložen nepodmíněný trest odnětí svobody v délce trvání tří let. Avšak odvolací soud tento rozsudek zrušil a nahradil jej novým, kdy byl tentokrát uložen podmíněný trest odnětí svobody na tři roky, odložené na zkušební dobu pěti let. (Pavlišová a Novák, 2012, s. 49, 107)

❖ **Vedoucí odboru dopravy městského úřadu**

Pro srovnání s předešlým případem v tom následujícím byl Okresním soudem v Rychnově nad Kněžnou vedoucí odboru dopravy městského úřadu shledán vinným pro přijímání úplatku za úkony, které prováděl v registru silničních vozidel. Ačkoliv šlo v podstatě o shodné jednání jako v předešlém případě projednávaném před Okresním soudem v Kladně, bylo toto kvalifikováno jako TČ zneužívání pravomoci veřejného činitele podle § 158 odst. 1 písm. a) TrZ a současně jako přijímání úplatku podle § 160 odst. 1, 3 písm. b) TrZ. Okresní soud v Rychnově nad Kněžnou tedy dospěl k závěru, že dotyčný se trestné činnosti dopustil jakožto veřejný činitel v postavení SO. Zmiňovaná právní kvalifikace byla následně potvrzena jak soudem odvolacím, tak i soudem Nejvyšším. (Pavlišová a Novák, 2012, s. 49)

Úplatky byly obviněným vybírány za přednostní či rychlé vyřízení žádosti zapsání daných skutečností do registru vozidel v malé výši (od 50 Kč do 500 Kč) nebo formou různých druhů potravin nebo nápojů. (Pavlišová a Novák, 2012, s. 81)

V této kauze byl použit druhý z výše zmiňovaných operativně pátracích prostředků, a sice **sledování osob a věcí**, který se řadí mezi nejužívanější nástroje při odhalování zejména závažnějších případů úplatkářství. Nejvyšší státní zastupitelství se k použití zmiňovaného operativního prostředku vyjádřilo, že vedoucí odboru dopravy se dopouští takové trestné činnosti, která musela být zadokumentována, protože již zpočátku bylo zřejmé, že výsledky žadatelů o přihlášení vozidel do registru silničních vozidel nepřinesou žádná potřebná zjištění, jelikož by svou výpovědí ohrozili možnost vlastního trestného stíhání. (Pavlišová a Novák, 2012, s. 67 - 70)

Obžalovanému byl uložen nepodmíněný trest odnětí svobody v trvání tří let, dále pak trest zákazu činnosti ve VS po dobu deseti let, peněžitý trest v celkové hodnotě 50 000 Kč

a trest propadnutí věci (finanční hotovost ve výši 7 000 Kč). Odvolací Krajský soud v Hradci Králové uloženou sankci potvrdil a vyjádřil se pro potřebu přísnějšího trestání korupčního jednání, obzvláště pokud k němu dochází při rozhodování úředníků o právech a povinnostech občanů v souvislosti s výkonem VS. (Pavlišová a Novák, 2012, s. 111)

❖ **Vysoce postavený úředník Úřadu vlády ČR**

Pro srovnání s případy úřednice a vedoucího odboru dopravy městského úřadu v souvislosti s uloženým trestem uvádím extrémní případ vysokého úředníka Úřadu vlády ČR, který žádal po polském lobbistovi úplatek 5 000 000 Kč za to, že ovlivní privatizaci Unipetrolu. (TÝDEN.cz, 2010) Za své protizákonné jednání, které naplnilo znaky kvalifikované skutkové podstaty podle § 160 odst. 2, odst. 4 písm. a) TrZ si „vysloužil“ jen podmíněný trest odnětí svobody v délce trvání dvou let se zkušební dobou v trvání pěti let. Výše tak nízkého trestu se v tomto případě jeví jako úsměvná. Soud dokonce ani neuložil obžalovanému žádný alternativní trest, ačkoliv se tento snažil svým jednáním získat prospěch velkého rozsahu a to v pozici vysokého státního úředníka. (Pavlišová a Novák, 2012, s. 112 - 113)

Městský soud v Praze se k výši (níži) uděleného trestu v odůvodnění svého rozhodnutí vyjádřil, že ačkoliv se obžalovaný svým jednáním snažil získat částku 5 000 000 Kč (škoda velkého rozsahu), jednal z pozice vysoce postaveného státního úředníka (ředitel kabinetu

tehdejšího předsedy vlády Ing. Jiřího Paroubka), čímž je stupeň nebezpečnosti takového jednání pro společnost vysoký, tak soud přihlédl ke skutečnosti, že onen pětimilionový úplatek obžalovaným získán nebyl a také k dosavadní bezúhonnosti obžalovaného. Soud se domnívá, že obžalovaný, jakožto osoba inteligentní, vzdělaná, s patřičným věkem a sociálním postavením, je schopen, se ze svého excesu poučit. (ČESKO, rozsudek MS v Praze, sp. zn. 3 T 1/2007)

Jak je uvedeno v části teoretické, tresty mají působit nejen represivně, ale i preventivně. Je tedy otázkou, jak preventivně má působit trest v uvedené kauze vysoce postaveného státního úředníka.

❖ Dva případy příslušníků Policie ČR

Korupční kauzy se nevyhýbají ani našim ochráncům a strážcům zákona. V prvním uváděném případě se jedná o příslušníka Policie ČR, který si dal slíbit úplatek za zmanipulování vyšetřování dopravní nehody tak, aby viník nebyl řádně potrestán. Toto jeho jednání bylo vyhodnoceno Obvodním soudem pro Prahu 10 jako přijetí slibu úplatku. Vyslovení slibu úplatku se podařilo zaznamenat díky nařízenému odposlechu a záznamu telekomunikačního provozu. (Pavlišová a Novák, 2012, s. 78 - 79)

Jedním z podnětů u korupčního jednání může být oznámení učiněné občany. Zpravidla jsou tito občané osoby, které samy do korupčního vztahu vstupují, jelikož naléhavě potřebují obstarat věc obecného zájmu. Jsou to většinou lidé, kteří jednájí v určité tísní. Jejich obtížné životní situace využívají osoby, jež mohou těmto lidem ať již zdánlivě nebo fakticky pomoci. Za svou pomoc buď požadují, dají si slíbit nebo obdrží úplatek. Mnohdy požadovaná výše úplatku přesahuje možnosti protistrany. V této chvíli dochází (i když ne moc často) k oznámení podezření ze spáchání TČ úplatkářství. (Chmelík a Tomica, 2010, s. 130 – 131) Je to situace, v níž se ocitla žena cizí státní příslušnosti z následujícího případu.

Druhá uvedená kauza se opět týká příslušníka Policie ČR, který nepravdivě oznámil ženě ukrajinské státní příslušnosti, že soudem jí poskytnuté povolení k pobytu v ČR na dobu 30 dní je neplatné a pokud zde chce zůstat, potřebuje výjezdní příkaz, za jehož vystavení policista žádal 5000 Kč. K tomu ženě nabídl další službu, a to, že za 5000 Kč zabráni kontrole jejího přítele, který na území ČR pobýval ilegálně. Žena požadovanou částku policistovi poskytla. Po čase obžalovaný policista ženu opět kontaktoval a požadoval částku vyšší,

tentokrát nejen pro sebe, ale i pro svého nadřízeného. Tuto schůzku však již žena zaznamenala a nahrávku předala Inspekci ministerstva vnitra. Poté, co pachatel úplatek přijal, byl zadržen. (Pavlišová a Novák, 2012, s. 81)

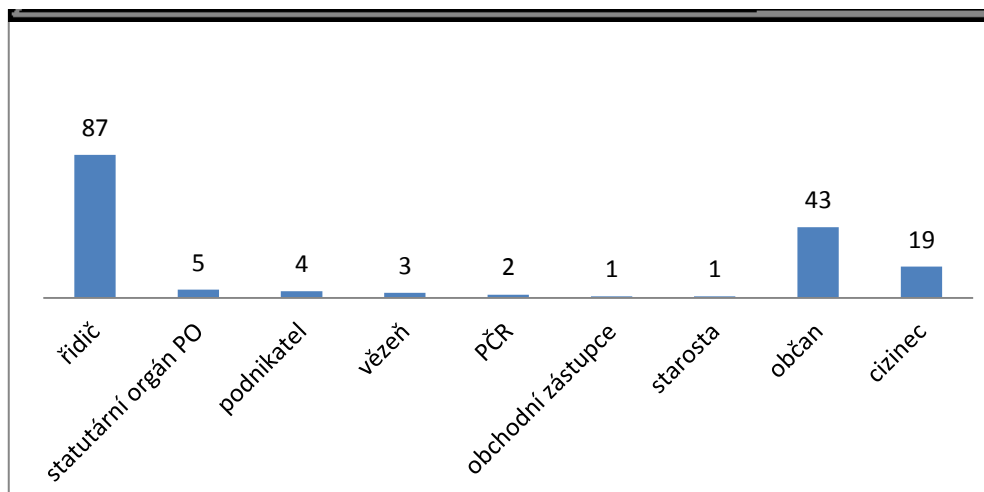
K odůvodnění výše trestu vzhledem ke společenské nebezpečnosti tohoto policistova jednání, kterého se dopustil v rámci výkonu svých povinností, se městský soud v Brně vyslovil tak, že „na osoby, které jsou činné v systému justice (policie, státní zástupci, soudci) je nutno klást mnohem vyšší nároky, než na ostatní veřejné činitele. Totéž lze samozřejmě tvrdit i o poslancích, senátorech a vysokých státních úřednících. Je nutno zohlednit skutečnost, že obžalovaný, jehož pracovní náplní bylo trestnou činností potírat, z ní sám profitoval. Dá se logicky předpokládat, že ne všichni pracovníci justičního systému vykonávají svoji práci svědomitě a v souladu se zákonem. Proto soud bral v potaz i otázku takzvané **generální prevence** a tímto rozhodnutím vyslal signál jiným osobám, které se případně ocitnou v pokušení zneužít svoje postavení k finančnímu obohacení. Trestnou činností v rámci justičního aparátu považuje soud za mimořádně společensky nebezpečnou, přímo ohrožující právní stát a podkopávající důvěru občanů ve spravedlnost.“ (ČESKO, rozsudek MS v Brně, sp. zn. 9 T 71/2010) Opět si musím klást otázku, jaký signál chtěl asi vyslat Městský soud v Praze ve zmiňovaném případě úředníka Úřadu vlády ČR?

Soudem byl obžalovanému policistovi uložen nepodmíněný trest odnětí svobody v délce trvání dvou let společně s trestem peněžitým ve výši 30 000 Kč. Odvolací soud však obžalovanému trest zmírnil a uložil mu podmíněný trest odnětí svobody na dva roky odložený na zkušební dobu pěti let. Co se týče peněžitého trestu, ten byl obžalovanému zachován. (Pavlišová a Novák, 2012, s. 109)

5.1.2 Podplácení § 161/ § 332

TČ podplácení se úřední osoby dopouští velice sporadicky. Spíše dochází ke zcela opačným situacím, kdy ony samy jsou podpláceny občany. Dokladem toho jsou výsledky analýzy soudních rozhodnutí z let 2010 - 2012 autorů Pavlišová a Novák (2012, s. 121), kteří vypracovali i následující graf, ze kterého je patrné, jaké skupiny osob se TČ podplácení dopouštějí nejčastěji.

Obrázek 2: Graf charakteristiky pachatelů TČ podplácení



Zdroj: *Analýza soudních rozhodnutí vydaných v letech 2010 až 2012 ve věcech úplatkářských trestných činů*

Z uvedeného grafu vyplývá, že z celkového počtu obžalovaných z TČ podplácení bylo 87 řidičů motorových vozidel, jimiž bývá úplatek poskytován, nabízen či slibován příslušníkům Policie ČR zejména v souvislosti s prošetřováním dopravních přestupků. V těchto případech dochází velmi často k oznámení takového jednání, neboť nabídka úplatku směřuje k osobám (policistům), u nichž se dá předpokládat vyšší míra úcty k zákonům a morálním hodnotám. Druhou velkou kategorií obžalovaných jsou občané, tedy osoby, které podplácely bez ohledu na své postavení či souvislost s výkonem svých soukromých práv a povinností. Jedná se zejména o účastníky správního řízení nebo jejich zástupce snažící se nabídnutím úplatku docílit zmírnění či zmaření zákonného postihu. Mezi dalšími pachateli bylo 19 cizinců, 5 osob v postavení statutárního orgánu právnické osoby, čtyři podnikatelé, tři vězni a jeden obchodní zástupce. (Pavlišová a Novák, 2012, s. 120 - 121) Z celkového počtu 165 obžalovaných byly pouze tři pachatelé v postavení úřední osoby, a sice dva příslušníci Policie ČR a jeden starosta. Posledně zmiňovanému, jakožto zástupci úředních osob v rámci TČ podplácení, budou patřit následující řádky.

❖ Starosta městské části Pardubic

Zajímavá je kauza, kterou řešil Okresní soud v Pardubicích. Jednalo se o starostu městského obvodu, který byl shledán vinným pro TČ podplácení ve smyslu § 332 odst. 1 TZ. Starosta poskytl reportérům úplatek za to, že neodvysílají reportáž, která by mohla poškodit jeho veřejný obraz. Soud v tomto případě posuzoval naplnění znaku **obstarávání věci obecného zájmu** s odkazem na ustálenou judikaturu (Pavlišová a Novák, 2012, s. 27), v níž je uvedeno, že za obstarávání obecného zájmu se považuje činnost, která *není pouze rozhodováním orgánů státní moci či samosprávy, ale i dalších společenských úkolů, na jejichž řádném a nestranném plnění má zájem celá společnost.*“

Okresní soud v Pardubicích dospěl k závěru, že reportáž o politikovi zvoleného starostou městského obvodu, která měla poskytnout informaci o politikově minulosti jakožto příslušníka VB je obstarání věci obecného zájmu. Ve svém odůvodnění soud vyzvedával důležitost svobody slova a práva na informace. (ČESKO, usnesení NS ČR – 4 Tdo 27/2013-46)

S tímto rozhodnutím Okresního soudu v Pardubicích se ztotožnil i Krajský soud v Hradci Králové, který rozhodoval o odvolání obžalovaného. Také on se však musel na základě námitek obžalovaného zabývat skutečností, jestli je uveřejnění reportáže obstaráváním věci obecného zájmu podle § 331 TZ. (Pavlišová a Novák, 2012, s. 27)

Zajímavá byla i obhajoba týkající se **úplatku**, kdy se obžalovaný hájil tím, že částka v hodně 60 000 Kč samozřejmě není úplatkem za neodvysílání reportáže, ale pouze kupní cenou za zpracování předmětné reportáže v rámci zcela běžné obchodní transakce, čímž chtěl soud přesvědčit o tom, že se nejedná o TČ, nýbrž o obchod. Toto tvrzení obžalovaného nalézací soud v Pardubicích nepřijal a označil koupi reportáže za nevěrohodnou, neboť se ji starosta ani náznakem nesnažil získat do vlastní dispozice, resp. ji koupit a tudíž v případě výše uvedené částky nešlo o kupní cenu za práva k reportáži, nýbrž o cenu, resp. úplatek za neodvysílání reportáže. I odvolací soud v Hradci Králové přisvědčil, že nešlo o běžný obchodní vztah. (ČESKO, usnesení NS ČR – 4 Tdo 27/2013-46)

Jakožto důkazní prostředek byl použit **předstíraný převod**, který se řadí, jak je uvedeno výše, mezi operativně pátrací prostředky. Předstíraný převod se uskutečnil tak, že peníze přebíral novinář, vše bylo zaznamenáno technikou soukromoprávní televizní stanice a z vedlejší místnosti prostřednictvím monitoru sledováno policistou. Obžalovaní však

v podaném odvolání namítali, že postup při realizaci předstíraného převodu byl nezákonný, neboť jej neprováděl příslušník Policie ČR, nýbrž novinář, byť byla policie tohoto úkonu účastna. S námitkou obžalovaných odvolací Krajský soud v Hradci Králové částečně souhlasil, když uvedl, že o předstíraný převod skutečně nešlo, a že se jednalo pouze o záznam o schůzce, který byl pořízen soukromými technickými prostředky, a o níž byla informována policie. (Pavlišová a Novák, 2012, s. 64 - 65)

Za uvedené jednání byl starosta odsouzen k peněžitému trestu ve výši 180 000 Kč. Byl mu stanoven i trest náhradní, a to odnětí svobody na šest měsíců, pro případ, že by ve stanovené lhůtě nebyl peněžitý trest vykonán. Dále byl obviněnému uložen trest propadnutí věci. (ČESKO, usnesení NS ČR – 4 Tdo 27/2013-46)

❖ Vedoucí úředník novojičínské radnice

Druhý případ, který na tomto místě ve stručnosti zmíním, nespadá do analyzovaného vzorku soudních rozhodnutí let 2010 - 2012, jelikož se stal poměrně nedávno. Jedná se o bývalého vedoucího Odboru obecního podnikání Městského úřadu v Novém Jičíně, který byl státním zástupcem obžalován ze zločinu podplácení podle § 332 odst. 1, odst. 2 písm. a), b) TZ. Zmiňovaného zločinu se měl dopustit nabízením úplatku jednomu členu vedení města Nový Jičín ve výši 100 000 Kč. Obžalovaný chtěl úplatkem docílit toho, aby se podplácený dál nezajímal o to, proč stavební firma vyváží zeminu a stavební suť ze stavby obchodního centra v Šenově na pozemek Nový Jičín, konkrétně v lokalitě Kojetín, a to zcela zdarma. Podplácený člen vedení města za ČSSD nejenže nabídku úplatku odmítl, ale vše nahlásil na státním zastupitelství. Celá záležitost se tím dostala před Okresní soud v Novém Jičíně. Okresní soud v Novém Jičíně bývalého vedoucího Odboru obecního podnikání Městského úřadu v Novém Jičíně zprostil obžaloby z podplácení, neboť se korupční jednání nepodařilo prokázat. Proti tomuto rozsudku se odvolal státní zástupce a celá záležitost se bude projednávat před Krajským soudem v Ostravě. (Občanská iniciativa proti korupci a tunelování majetku města Nový Jičín, 2013)

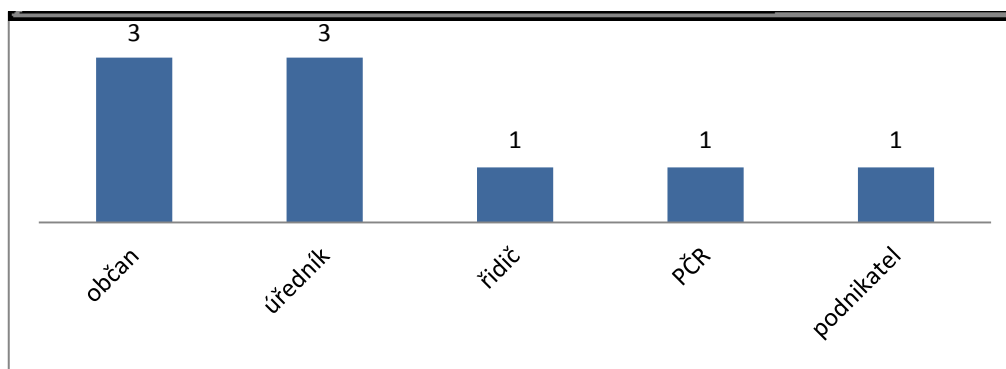
Tento případ jsem uvedla zejména ze dvou potěšujících důvodů, které stojí za zmínku. Prvním z nich je, že takové chování politika, který nejen že úplatek odmítl, ale celou záležitost si nenechal pro sebe a nahlásil ji státnímu zastupitelství, je zcela příkladné a domnívám se, že stejně tak (bohužel) i ojedinělé. A tím druhým důvodem je skutečnost, že exis-

tuje občanská iniciativa, která nejen tento případ, ale celou řadu podobných případů pečlivě sleduje a informuje o nich na svých webových stránkách, a které není lhostejné dění věcí veřejných v jejich městě.

5.1.3 Nepřímé úplatkářství § 162/ § 333

Ačkoliv se u nepřímého úplatkářství jedná klasickou trestnou činnost zavedených klientelistických sítí s velmi vysokou společenskou škodlivostí, k odhalování těchto TČ příliš často nedochází. (Pavlišová a Novák, 2012, s. 147)

Obrázek 3: Graf charakteristiky pachatelů TČ nepřímého úplatkářství



Zdroj: Analýza soudních rozhodnutí vydaných v letech 2010 až 2012 ve věcech úplatkářských trestných činů

V analyzovaném vzorku soudních rozhodnutí byly z TČ nepřímého úplatkářství v postavení úředníka StS nebo Sa obžalovány tři osoby. Ačkoliv tedy hlavními aktéry nepřímého úplatkářství nejsou vždy úřední osoby, je s nimi toto protiprávní jednání úzce spjato. Dalšími třemi obžalovanými byly občané, tedy osoby, dopouštějící se předmětné trestné činnosti bez ohledu na své postavení či v souvislosti s výkonem svých soukromých práv a povinností. Mezi pachateli nepřímého úplatkářství se vyskytl i jeden příslušník Policie ČR, jeden řidič motorového vozidla a jeden podnikatel.

Ačkoliv se nepřímé úplatkářství, jak je uvedeno v úvodu tohoto oddílu, týká především našich zákonodárců, najdou se i případy úředníků z kategorie tzv. malé korupce, kteří se předmětného TČ dopouštějí. Já zde uvedu alespoň jeden za všechny, který se týká vedoucího oddělení trhu práce úřadu práce.

❖ Vedoucí oddělení trhu práce úřadu práce

Před okresní soud v Jičíně se dostala kauza vedoucího oddělení trhu práce úřadu práce požadujícího úplatek po jednatelích obchodní společnosti. Úplatek souvisel s přidělením příspěvku na částečnou úhradu provozních nákladů chráněné dílny. Obžalovaný nabízel, že svým vlivem bude působit na ředitele úřadu práce v souvislosti s výší zmiňovaného příspěvku. Mimo to obžalovaný vyhrožoval, že v případě neposkytnutí úplatku zařídí, aby dotyčná firma v budoucnu tento příspěvek neobdržela. Výhrůžkami se pachatel snažil zvýšit pravděpodobnost poskytnutí požadovaného úplatku a pohrůžkou postihu snížit pravděpodobnost oznámení tohoto jednání. (Pavlišová a Novák, 2012, s. 148)

Jak citovaní autoři (2012, s. 148) dále uvádějí, v otázce dokazování nepřímého úplatkářství je zásadní, jestli měl pachatel reálně možnost rozhodování úřední osoby ovlivnit či nikoliv. Pachatel byl v rámci své pracovní náplně odpovědný za shromažďování a předkládání žádostí subjektů, které měly o uvedené příspěvky zájem. Pracovní činnost obžalovaného tedy mohla mít dle vyjádření soudu významný vliv na rozhodnutí, které činí poradní sbor a které se tak stává doporučujícím podkladem, na základě něhož se rozhoduje ředitel úřadu práce.

5.1.4 (Ne)úspěšnost při odhalování a vyšetřování TČ úplatkářství

Pro představu uvedu několik málo statistických údajů korupčních TČ Přijímání úplatku podle § 160, Podplácení podle § 161 a Nepřímé úplatkářství podle § 162, jak je znal zákon č. 140/1961 Sb., trestní zákon, a jednak TČ uvedené v zákoně č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, Přijetí úplatku podle § 331, Podplácení podle § 332 a Nepřímé úplatkářství podle § 333, který nabyl účinnosti od 1. 1. 2010.

Tabulka 2: Počet obžalovaných a odsouzených za TČ úplatkářství

rok	§ 160/ § 331		§ 161/ § 332		§ 162/ § 333		celkem	
	Obžalováno	Odsouzeno	Obžalováno	Odsouzeno	Obžalováno	odsouzeno	obžalováno	odsouzeno
2002	45	26	120	108	3	3	168	137
2003	30	20	96	53	3	2	129	75
2004	41	23	103	74	6	0	150	97

2005	91	24	82	82	2	1	178	107
2006	39	27	96	45	3	2	138	74
2007	37	51	65	51	2	1	104	103
2008	42	26	78	50	6	0	126	76
2009	31	28	68	51	3	1	102	80
2010	31	21	82	53	3	1	116	75
2011	48	22	155	78	9	3	112	103

Zdroj: Strategie vlády v boji s korupcí na období let 2013 – 2014

Při pohledu na tabulku se dá konstatovat, že nejvíce osob (137) bylo za spáchání TČ úplatkářství odsouzeno v roce 2002, nejméně pak v roce 2006, a to (74). Od roku 2007 do roku 2010 bylo odsouzeno celkem 437 osob, zatímco za období 2002 až 2006 to bylo 490 osob. Z toho lze vyvodit, že trend počtu odsouzených osob měl v posledních pěti letech klesající tendenci.

Shrnutí

Při odhalování úplatkářských TČ je nejčastěji z operativně pátracích prostředků používán předstíraný převod a sledování osob a věcí. Jak uvádějí autoři Pavlišová a Novák (2012, s. 76), k použití agenta, jak vyplývá z analyzovaného vzorku dřívějších soudních rozhodnutí z let 2007 – 2009, nedošlo ani jednou.

Z hlediska společenské škodlivosti se jako nejzávažnější jeví ty případy, kdy pachatel úplatek žádá, s čímž koresponduje i vyšší trestní sazba, než je tomu u slibu nebo přijetí úplatku. Závažnost je dána především tím, že osoby dopouštějící se tohoto protiprávního jednání, vystupují v silnějším postavení (např. policisté či úředníci) než osoba, která je o úplatek požádána. Jediné pozitivum v těchto případech, kdy osobě při neposkytnutí úplatku hrozí závažná újma, spočívá v tom, že často dochází k oznámení takového jednání orgánům činným v trestním řízení, které díky tomu mohou již od počátku v daném případě efektivně zasáhnout a pachatele žádajícího úplatek odhalit. V daných případech nejenže dochází pachateli (např. policisty) ke zneužívání služebního postavení ke svému obohacení, ale i ak-

tivně vyhledávají osoby, které se ocitly v obtížné životní situaci. Jakmile osoba tzv. „spolupracuje“ a jednou úplatek poskytne, vytváří se tím korupční prostředí, neboť pachatel se na stejnou osobu začne se stupňujícími se požadavky obracet opakovaně. (Pavlišová a Novák, 2012, s. 80 - 81)

Nejčastějším trestem, který soudy ukládají za přijímání úplatku je podmíněný trest odnětí svobody ve výměře dvou let. K nepodmíněným trestům odnětí svobody se soudy přiklánějí především v případech souběhu více TČ. Jelikož osoby páchající úplatkářskou trestnou činnost usilují o majetkový prospěch, hrají významnou roli i tresty peněžitě. Ty jsou ovšem ukládány převážně jako tresty vedlejší, zejména vedle uložení podmíněného trestu odnětí svobody. Jako samostatný je peněžitý trest ukládán výjimečně. Významným alternativním trestem je i trest zákazu činnosti. (Pavlišová a Novák, 2012, s. 101- 104)

V čem vlastně tkví vysoká míra společenské nebezpečnosti TČ nepřímého úplatkářství, když jich v podstatě mnoho zaznamenáno nebylo? Daný TČ je dle § 333 odst. 1 „*dokonán již tím, že pachatel žádá nebo přijme úplatek za to, že bude svým vlivem působit na výkon pravomoci úřední osoby. Nevyžaduje se, aby u úřední osoby skutečně intervenoval. Jestliže pachatel přijímá nebo žádá úplatek za to, že bude svým vlivem působit na výkon pravomoci úřední osoby, avšak jedná bez součinnosti s úřední osobou, dopouští se trestného činu nepřímého úplatkářství podle § 333 odst. 1.*“ (Kuchta et al., 2009, s. 458) Podstatou tedy je uplatňování pachatelova vlivu na činnost úřední osoby, tzn., že takovým vlivem musí reálně disponovat. Dle tvrzení Pavlišové a Nováka (2012, s. 151) se to týká případů tzv. „kmo-trů“ či „lobbistů“, jejichž vliv je ve své podstatě vlivem virtuálním, neboť vychází především z opory ve vytvořené klientelistické síti. Osoby, které tímto neformálním vlivem disponují, působí v konkrétním prostředí dlouhodobě. Poskytováním či obstaráváním nejrůznějších služeb mezi klienty si posilují a udržují své pozice. To vše společenskou škodlivost takového jednání zvyšuje a navíc to komplikuje orgánům činným v trestním řízení možnost jeho odhalení.

5.2 Kauzy typických úřednických TČ

Pro TČ přijetí úplatku charakteristický souběh s TČ zneužití pravomoci úřední osoby. Je to z toho důvodu, že právě k ovlivnění této pravomoci je úplatek poskytován. Ve srovnání s tím bývá v případech podplácení úplatek poskytnut nebo nabízen v souvislosti s vlastním

jednáním pachatele, jenž je většinou protiprávní, a s úmyslem vyhnout se zákonnému postihu. (Pavlišová a Novák, 2012, s. 126)

Na tomto místě zaměřím svou pozornost na vybrané kauzy TČ, jejichž hlavními aktéry mohou být pouze úřední osoby. Konkrétně se jedná o již zmíněný TČ zneužití pravomoci úřední osoby a maření úkolu úřední osoby z nedbalosti.

5.2.1 Zneužití pravomoci úřední osoby § 158/ § 329

Jak uvádějí Jansa a Bureš (2011, s. 92), za TČ zneužití pravomoci veřejného činitele bylo v roce 2009 státním zastupitelstvím stíháno 124 osob, z nichž bylo obžalováno 112. Odsouzeno pak bylo za daný TČ v témže období 41 osob. Co se týče trestů odsouzených, šlo ve 31 případech o podmíněné a v 8 případech peněžité tresty. Nepodmíněný trest byl uložen pouze v jednom z případů a v jednom případě vůbec k potrestání nedošlo. Dle týchž autorů je relativně nízké množství odsouzených mimo jiné také důsledkem obtížné důkazní situace, poněvadž, aby byl zmiňovaný TČ spáchán, není postačující, aby funkcionář nebo úředník porušil zákon, ale je potřeba prokázání pohnutky „*způsobit jinému škodu nebo opatřit sobě nebo jinému neoprávněný prospěch*.“ Neoprávněným prospěchem se dle judikatury (ČESKO, usnesení NS ČR – R 25/1975) rozumí „*nejen prospěch majetkový, nýbrž i jakákoliv jiná výhoda, na kterou nemá pachatel nebo jiná zvýhodněná osoba právo*.“ Neoprávněným prospěchem může být například protiprávní zvýhodnění při přidělení bytu, při přijetí na VŠ, nestíhání pachatele TČ apod. (ČESKO, usnesení NS ČR – 3 Tdo 321/2012-30)

❖ Zneužití pravomoci příslušníkem dopravní policie

Okresní soud v Písku řešil případ příslušníka policie ČR ve funkci vedoucího Dopravního inspektorátu Krajského ředitelství policie, který při řešení dopravního přestupku řidiče osobního motorového vozidla nařídil svému přímému podřízenému, aby přestupek vyřešil dohodou bez řádného zadokumentování, čímž chtěl ve zřejmém úmyslu opatřit řidiči neoprávněný prospěch. V tomto případě neoprávněný prospěch spočíval v nepotrestání za dopravní přestupek, kdy policista, jakožto úřední osoba, kterému je udělena pravomoc v oblasti dohledu nad bezpečností silničního provozu potrestat viníka dopravního přestupku, tzn. zaznamenat (zdokumentovat) řidičovo porušení dopravních předpisů a následně toto

provinění projednat, což se v případě policisty nestalo. (ČESKO, usnesení NS ČR – 3 Tdo 321/2012-30)

Obviněný byl za toto jednání odsouzen podle § 329 odst. 1 TZ s užitím § 43 odst. 1 TZ

k úhrnnému trestu odnětí svobody na dobu 18 měsíců, jehož výkon byl podmíněně odložen na zkušební dobu v trvání dva a půl roku, dále zákaz výkonu činnosti, která by souvisela s pravomocí úřední osoby v trvání tří let. Rozhodnutí soudu potvrdil i odvolací Krajský soud v Českých Budějovicích a následně bylo Nejvyšším soudem dovolání obviněného odmítnuto. (ČESKO, usnesení NS ČR – 3 Tdo 321/2012-30)

❖ Zneužití pravomoci referentem státní správy

TČ zneužívání pravomoci úřední osoby se dopustil vedoucí technik registru vozidel odboru dopravy a silničního hospodářství Městského úřadu v Jaroměři v rozporu se zákonem č. 56/2001 Sb., o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, který ve správním řízení rozhodl o schválení technické způsobilosti z ciziny do ČR dovezených vozidel. Přičemž rozhodoval na podkladě padělaných francouzsky psaných dokladů. Obsah těchto dokladů neznal a byl mu lhostejný, neboť se ani nepokusil o ověření či porozumění jejich obsahu. Kdyby si však dokumenty nechal přeložit, zjistil by, že se jedná o padělané listiny, které byly navíc opatřeny razítkem francouzské zdravotní pojišťovny – oddělení pracovních úrazů. Na základě těchto padělaných listin došlo ke schválení technické způsobilosti vozidel. Za výše uvedené jednání byl dotčený Okresním soudem v Náchodě uznán vinným TČ zneužívání pravomoci úřední osoby podle § 329 odst. 1 písm. c) a odsouzen k trestu odnětí svobody na dvanáct měsíců, jehož výkon byl odložen na zkušební dobu tři let a k zákazu výkonu funkcí v orgánech veřejné moci, které jsou spojeny s rozhodováním o právech a povinnostech třetích osob, a to na dobu pěti let. Stejného názoru byl i odvolací Krajský soud v Hradci Králové a Nejvyšší soud, který svým usnesením odmítl dovolání obviněného. (ČESKO, usnesení NS ČR – 7 Tdo 71/2011-21)

Ve svém dovolání k Nejvyššímu soudu se vedoucí technik registru vozidel snažil zpochybnit subjektivní stránku TČ. V dovolání namítal, že nevěděl, jak má postupovat při předkládání listin z Francie, jelikož mu na žádném školení nebylo vysvětleno, jak má správně postupovat. Nejvyšší soud však konstatoval, že postup při schvalování technické způsobilosti

dovezených vozidel je jasně a srozumitelně upraven zákonem. Ačkoli obviněný neměl odpovídající podklady ke schválení technické způsobilosti, i přesto vydával rozhodnutí v podstatě obratem, a proto Nejvyšší soud toto jednání interpretoval jako úmysl opatřit jinému neoprávněný prospěch, s přihlédnutím ke skutečnosti, že v průběhu dvou let byla ve třinácti případech žadatelem o schválení technické způsobilosti individuálně dovezených vozidel stále stejná osoba. (ČESKO, usnesení NS ČR – 7 Tdo 71/2011-21)

5.2.2 Maření úkolu úřední osoby z nedbalosti § 159/ § 330

Jak je uvedeno výše, povinnosti úředníků ÚSC nalezneme v § 16 zákona č. 312/2002. V témže zákoně, přesněji v § 19 až § 21 je požadavek na jejich odbornou kvalifikaci. S ohledem na tato ustanovení a zásadu „neznalost zákona neomlouvá“, *„je možné v případě zjevného porušení zákona úředníkem argumentovat, že úředník věděl (nebo alespoň měl vědět), že zákon porušuje a jaké to může mít důsledky. Jinými slovy řečeno, úředník má povinnost znát zákony, dle kterých postupuje, a proto jejich zjevné porušení lze klasifikovat jako úmyslně zaviněné.“* (Černý a Klanicová, 2010, s. 20)

Jak dále P. Černý s K. Klanicovou (2010, s. 20) uvádějí, je trestní stíhání nebo snad dokonce odsouzení úředníků za výkon jejich pravomocí ojedinělé. Výjimkou byl rozsudkem Nejvyššího soudu ukončený níže uvedený případ úřednice stavebního úřadu.

❖ Vedoucí stavebního úřadu

Rozsudkem Nejvyššího soudu byla uznána vinnou úřednice stavebního úřadu TČ maření úkolu veřejného činitele z nedbalosti dle § 159 odst. 1 TrZ. Uvedeného TČ se dopustila tím, že v rozporu s podmínkami stavebního zákona zahájila sloučené územní a stavební řízení týkající se přístavby stavebních a technologických částí provozu řeznické a uzenářské firmy a poté vydala stavební povolení, i přesto, že stavba byla v rozporu s územním plánem schváleným vyhláškou dané obce. Soud konstatoval, že dotyčná při plnění jí svěřených úkolů postupovala nedůsledně a nerespektovala příslušná ustanovení stavebního zákona, když neprovedla řádné územní řízení, ačkoliv tak učinit měla. Svým rozhodnutím tedy zmařila splnění úkolu činitele působícího ve VS na úseku územního a stavebního řízení. (ČESKO, usnesení NS ČR- sp. zn. 7 Tdo 991/2005)

Za tento TČ si úřednice „vysloužila“ peněžitý trest ve výši 10 000 Kč s tím, že pokud by nebyl tento peněžitý trest ve stanovené lhůtě vykonán, došlo by na vykonání náhradního

trestu odnětí svobody ve výměře jednoho měsíce. (Usnesení NS ČR- sp. zn. 7 Tdo 991/2005)

Poslední případ týkající se protiprávního jednání úředních osob, který uvedu, se dotýká nečinnosti a nedůslednosti sociální pracovnice oddělení péče o rodinu a děti.

❖ Sociální pracovnice oddělení péče o rodinu a děti

Druhou výjimkou TČ maření úkolu úřední osoby z nedbalosti, která se dostala až před soud, je případ, který byl projednán Městským soudem v Brně, Krajským soudem v Brně a následně na základě dovolání obviněné i soudem Nejvyšším. V této kauze byla sociální pracovnice uznána vinnou za to, že se důkladně neseznámila se spisem ve věci značně problémové rodiny, v níž byli v minulosti rodiče pravomocně odsouzeni za týrání svých starších synů, kteří v důsledku toho byli umístěni do ústavní výchovy. Obviněná nevyužila všech svých oprávnění k tomu, aby chránila práva nezletilého na jeho příznivý vývoj a řádnou výchovu a také k tomu, aby obnovovala narušené funkce rodiny, čímž porušila zákon o sociálně-právní ochraně dětí. Dále pak neprováděla řádná šetření v rodině, ani nereagovala na telefonické upozornění ZŠ. Tímto svým (ne)konáním důsledně neplnila povinnosti úřední osoby. Jednání obviněné bylo kvalifikováno jako přečin maření úkolu úřední osoby z nedbalosti podle § 330 odst. 1 TZ a sankcionováno trestem odnětí svobody v délce trvání čtyř měsíců, jehož výkon podmíněně odložil na dobu dvanácti měsíců. (ČESKO, usnesení NS ČR, sp. zn. 8 Tdo 1092/2012-26)

V tomto případě je zajímavá námitka, kterou obviněná vznesla ve svém odvolání ke Krajskému soudu v Brně a to, že shora uvedeného protiprávního jednání se měla dopouštět v poměrně krátké době, kterou si sama spočítala na pouhých 97 dnů, kdy se mohla aktivně problémové rodině nezletilého věnovat. Argumentovala, že v tak krátké době není v lidských silách si podrobně nastudovat obsah všech spisů. Na tuto námitku soud reagoval a konstatoval, že „*k naplnění znaků přečinu maření úkolu úřední osoby z nedbalosti podle § 330 odst. 1 tr. zákoníku se nevyžaduje trvání protiprávního stavu po určité delší časové období. Citovaný přečin je tak možné spáchat i jednorázovým útokem.*“ (Usnesení NS ČR, sp. zn. 8 Tdo 1092/2012-26)

5.2.3 (Ne)úspěšnost při odhalování a vyšetřování typicky úřednických TČ

Nakolik jsou orgány činné v trestném řízení v boji s touto trestnou činností úspěšné, můžeme vyčíst z následující tabulky č. 3, v níž jsou uvedena statistická data TČ úředních

osob, které sice nejsou typickými korupčními TČ, ale s korupcí úzce souvisí. Jsou jimi Zneužití pravomoci úřední osoby podle § 329 TZ (dříve § 158 TrZ označen jako Zneužívání pravomoci veřejného činitele) a Maření úkolu úřední osoby z nedbalosti dle § 330 TZ (dříve § 159 TrZ označen jako Maření úkolu veřejného činitele z nedbalosti).

Tabulka 3: Počet obžalovaných a odsouzených za typické úřednické TČ

rok	§ 158/ § 329		§ 159/ § 330	
	Obžaloba	Odsouzeno	Obžaloba	odsouzeno
2002	332	104	12	6
2003	288	110	14	11
2004	221	127	7	5
2005	216	89	7	1
2006	144	75	9	4
2007	151	64	10	0
2008	156	70	2	1
2009	112	64	11	3
2010	130	73	7	3
2011	231	76	10	5

Zdroj: Strategie vlády v boji s korupcí na období let 2013 - 2014

Shrnutí

Ve strategii vlády ČR (2012) nalezneme následující interpretaci obou předchozích tabulek (tabulka č. 2 a č. 3): „Opakuje se tedy pokles všech sledovaných ukazatelů v období 2006 až 2009. Naopak se neprojevuje nějaká jednoznačná tendence např. ke snižování míry odsouzených vůči obžalovaným. Lze z toho usuzovat, že policie a státní zastupitelství nepodléhají vnějším tlakům ve smyslu žalování ve sporných případech, které by pak soudy musely korigovat.“

Jak jsem nastínila již v úvodu mé práce, jedním z důvodů, proč jsem si vybrala téma trestněprávní odpovědnosti veřejných funkcionářů a úředníků je fakt, že i já sama jsem jako

úředník zaměstnaná. Při pročítání rozsudků soudů, analýzy soudních rozhodnutí z let 2010 – 2012 a názorů některých odborníků, jsem nabyla přesvědčení, že pokud jako úřední osoba při výkonu své pracovní náplně poruším povinnosti vyplývající ze zákonů, které mám dodržovat a vykonávat (ať již jde o ty obecné vztahující se na všechny úředníky ÚSC nebo speciální vztahující se na konkrétní oblast mého pracovního zařazení v rámci úřadu) a přitom občas vezmu nějaký ten úplatek, v podstatě nic moc se mi nestane.

Předně nebude toto mé protiprávní jednání s největší pravděpodobností odhaleno, a pokud náhodou ano, u soudu „vyvážnu“ tak maximálně s podmíněným trestem a možná nějakou malou pokutou. Jaká opatření by tedy mohla přispět ke zmírnění protiprávního jednání úředních osob? Na to pokusím odpovědět v následující a zároveň i poslední kapitole předkládané práce.

6 NĚKOLIK NÁVRHŮ OPATŘENÍ SMĚŘUJÍCÍCH KE SNÍŽENÍ MÍRY RIZIKA KORUPČNÍHO JEDNÁNÍ ÚPLATKÁŘSTVÍ VE VS

Jak vyplývá z předešlého textu, korupce se řadí mezi nejzávažnější světové problémy současnosti, už jen s odkazem na její negativní důsledky a výsledky výzkumů TIC a GfK. Vymýcení korupce je běh na dlouhou trať, protože je velice těžko prokazatelná. Co tedy dělat, aby došlo k jejímu omezení? Největší problém vidím při jejím složitém odhalování a následném trestání.

6.1 Zákonná úprava trestněprávní odpovědnosti úředníků

Na základě výše popsaných kauz úředních osob, je dle mého názoru, právní úprava obsažená v TZ, co se týče regulace míry korupce a úplatkářství jak ve společnosti, tak i u úředních osob, zcela dostačující. Klíčová je aplikace trestněprávní úpravy orgány činnými v trestním řízení. Jednou ze základních funkcí trestního práva je tzv. generální prevence, jak bylo uvedeno v části teoretické. Tudíž, „*už jen to, že zákonodárce označí určité jednání jako trestné, má preventivní účinek a pomáhá při formování řádných pravidel chování ve společnosti a při utváření právního vědomí*“ (Novotný, Vokoun, Šámal e al., 2010, s. 3) Viníci by se totiž měli nejenom odhalovat, ale i trestat. S ohledem na to, by měly soudy přistoupit k udělování přísnějších trestů tak, jak jim umožňuje TZ s tím, že bych se přiklábila k ukládání více trestů nepodmíněných namísto ve většině případů udělovaným podmínkám, neboť když už se velmi složitým způsobem (vyšetřovací prostředky, rozhodování soudů v prvním stupni, druhém stupni, nejvyšším stupni...) podaří pachatele usvědčit, uloží se mu podmíněný trest a zanedbatelný peněžitý trest, neboť je pachatelem osoba inteligentní a do budoucna si ze svého protizákonného jednání jistě vezme ponaučení. Zpřísněním soudy udělování trestů, by bylo dáno jasně najevo, že takové jednání není žádoucí a konkrétně ve VS není prostor pro jakoukoli toleranci korupčního jednání.

Jako problematické se mi jeví i ukládání výše trestů peněžních, kdy v případech úplatkářských kauz se přijímání úplatků úředníky mnohdy „vyplatí“, neboť výše úplatku většinou značně převyšuje hrozbu výše trestu, která by jim mohla být za přijetí úplatku udělena. Proto by se peněžité tresty měly několikanásobně zvýšit, aby se úředníkům a veřejným funkcionářům případně brání úplatků či žádost o ně „nevyplatila“. Jak bylo uvedeno v případě starosty městské části Brna, kdy byl původně požadován úplatek ve výši 4 000 000 Kč a peněžitý trest byl viníkovi uložen v hodnotě 1 000 000 Kč. Vzhledem k tomu, že se

odhalí nízké procento (1 %) korupčního jednání, dá se předpokládat, že toto nebyl jediný případ starostova požadavku o úplatek. Jak by se mohlo prostřednictvím trestního práva působit na potírání korupce více?

6.2 Znovuzavedení institutu účinné lítosti

Jak jsem již naznačila, v poslední době se začíná uvažovat o znovuzavedení institutu účinné lítosti (ve smyslu § 163 TrZ), který se do současného TZ nepromítl. Vláda se proti tomuto institutu vyjádřila, že byl využíván jen ojediněle, je jedním z důvodů zániku trestní odpovědnosti a zejména byla účinná lítost kritizována orgány mezinárodních organizací, které kontrolují plnění závazků vyplývajících z mezinárodních smluv z oblasti protikorupčního boje, především z *Úmluvy o boji proti podplácení veřejných činitelů v mezinárodních podnikatelských transakcích* a z *Trestněprávní úmluvy o korupci*. (Vantuch, 2012, s. 19)

I přes uváděné vládní argumenty proti institutu účinné lítosti, bych se přikláněla k jeho znovuzavedení, neboť vzhledem k minimálnímu procentu případů, kdy dojde k odhalení úplatkářské trestné činnosti, je úspěchem každé takové jednotlivé zjištění tohoto nešvaru, proto ustanovení účinné lítosti nepovažuji za zbytečné a mělo by se do TZ jistě vrátit. Navíc může účinná lítost působit i preventivně, neboť by se tím dalo najevo, že stát nemá zájem na tom, postihovat osoby, které jsou o poskytnutí úplatku žádány a které tuto „nekalost“ bezodkladně oznámí. Jistě přínosné by bylo i to, aby tyto osoby spolupracovaly s policií ihned poté, co úplatek slíbily, a chystají se jej poskytnout. Tím by se docílilo toho, že by se celá transakce policií zdokumentovala (jako předstíraný převod) Navíc takto zabavený úplatek by se podplácejícímu nevrátil, nýbrž by propadl ve prospěch státu.

K začlenění institutu účinné lítosti by mohlo dojít buďto vytvořením zvláštního ustanovení, anebo by se § 33, kde je obsaženo obecné ustanovení o účinné lítosti, rozšířil o další dva TČ a to, podplácení (§ 332) a nepřímého úplatkářství (§ 333).

6.3 Povinná a průběžná školení úředníků zaměřená na boj proti korupci

Při řešení korupce ve VS (a nejen v ní), by se, vedle zpřísnění trestů při jejím trestání, by neměla být opomíjena stránka preventivních opatření. V souvislosti s tím, mě napadá otázka, zda úředníci vůbec vědí, jak se zachovat v situacích korupční nabídky? Domnívám se, že málokdo by si v dané situaci věděl rady, a pokud by úplatek odmítl, asi by to nějak více

neřešil a o dané věci by se dozvěděl tak maximálně kolega ve vedlejší kanceláři a nejbližší příbuzní.

Dle mého názoru by v případě úředních osob měla probíhat **povinná a průběžná školení** zaměřená na boj proti korupci, neboť je důležité neustále upozorňovat na to, že takové chování je velkým problémem ve společnosti, jako o takovém diskutovat a hlavně se zaměřit na jeho efektivní řešení. Je důležité, aby úředníci řádně pochopili pravomoci, kterými disponují, zodpovědnost a etická pravidla, jejichž dodržování je vyžadováno již z výkonu jejich profese. Školení by mohli poskytovat jak vysokoškolští pedagogové znalí práva v dané problematice ve spolupráci s odborníky z řad Policie, kteří korupční případy odhalují a vyšetřují. Mělo by tím dojít i k navázání lepší komunikace a případné pozdější spolupráce s Policií a ztráty strachu korupční jednání oznamovat. Úředník by měl tedy dostat podrobné instrukce jak postupovat, na koho konkrétně se v jejich městě obrátit, kam zavolat, poskytnout informace o dalším postupu po oznámení na Policii, co vše by to pro úředníka znamenalo apod.

Asi je velice psychicky náročné na policii ohlásit nějaké nekalé jednání, jehož se dopustil kolega v práci, proto se mi zamlouvá myšlenka zavedení tzv. **whistleblowingu**, neboli „oznámení ilegálních nebo eticky pochybných praktik na pracovišti“. Nemělo by to být chápáno jako nějaká forma udavačství či práskačství, ale spíše se jedná o jinou možnost jak s jistou dávkou odvahy upozornit a sdělit nespravedlivé jednání, než jít za nadřízeným či policií. Je to záruka neprozrazení a anonymity, což je principem ochrany oznamovatelů. (Chmelík a Tomica, 2010, s. 170)

6.4 Etické kodexy

Jestliže není chování úředníka odpovědné, lze ho jen stěží označit za etické. Jedním ze způsobů, jak udržet a zdokonalit etické chování úředních osob, jsem uvedla v předešlé podkapitole o jejich školení. Stejně tak důležité by mělo být i jejich přijetí **etických kodexů**. V současné době jsou dle TIC etické kodexy součástí interních předpisů a zaměstnanci se s nimi seznamují při vstupním školení. (Jansa a Bureš, 2011, s. 94) Problémem je, že v současnosti je většina kodexů spíše než na hodnotách, založena na pravidlech. Jsou psány převážně právnickým jazykem orientujícím se především na popis procesů, místo toho, aby kladly důraz na vytváření hodnotového prostředí. Poukazováno je zejména na neúčinné

nost, slabou vymahatelnost, formalismus a tzv. prázdná slova. Mimo to, jsou některé z nich kritizovány za to, že se nevztahují k činnosti systému a jsou příliš obecné. (Kolektiv autorů, 2008, s. 109 – 113) Samotná existence kodexu neznamena, že se budou např. všichni členové zastupitelstva automaticky chovat čestně, slušně a poctivě (i když by samozřejmě měli), ale mohly by se stát dobrým vodítkem při jejich chování a rozhodování. Pokud se úředník či veřejný funkcionář zaváže a otevřeně se hlásí k etickým hodnotám, jistě se to odrazí v důvěryhodnějším vnímání takové osoby občanem. Každý úředník by se měl při nástupu do zaměstnání zavázat k dodržování etických potažmo protikorupčních pravidel. Dne 21. 3. 2001 došlo usnesením vlády ke schválení Kodexu etiky zaměstnanců ve veřejné správě č. 270 za účelem zvýšení prestiže a důvěryhodnosti zaměstnanců ve VS v očích široké veřejnosti. Zároveň v něm bylo doporučováno, aby byl tento Kodex přijat i na úrovni místních samospráv. Kodex etiky z roku 2001 je většinou úřadů používán jako vzorový, ačkoliv nepřináší nic nového a v podstatě povinnosti vyplývající pro zaměstnance přímo z právních předpisů. Nic nového nepřináší ani aktuální etický kodex zaměstnanců ministerstva vnitra, jenž by měl být použit jako vzor pro tvorbu etických kodexů ve StS. Velkým nedostatkem obou kodexů je absence kontrolního, sankčního a motivačního mechanismu. (Jansa a Bureš, 2011, s. 93) Aby etickým kodexům úředníci přikládali nějakou váhu, měla by v nich být zavedena jasná pravidla protikorupčního chování, konkrétní postihy za jejich porušení, ale na druhou stranu i záruka ochrany pracovníků úřadu, kteří oznámili podezření korupce ve StS.

6.5 Účast veřejnosti na řešení korupce

O aktuálnosti řešení otázek, které se týkají TČ souhrnně nazývaných „Úplatkářství“, není pochyb. Ve sdělovacích prostředcích často slycháváme z úst politiků dramatická slova o potřebnosti zatočení s korupcí a klientelismem. O upřímnosti oněch slov, s ohledem na předešlý text, by se však dalo polemizovat. O právních nástrojích proti korupci úředníků, jež jsou v České republice, jakožto nástroj preventivní a represivní, nastaveny, jsem se také zmiňovala. Domnívám se však, že do boje s korumpovanými úředníky by se měla zapojit i co možná nejširší veřejnost. Pasivním posedáváním u televize a pohoršováním se nad morální zkažeností osob, které jsou odpovědny za řádný výkon a fungování naší země, se sotva co změní.

Veřejnosti jsou samozřejmě dány mnohé právní nástroje, jak se podílet na věcech veřejných a tím alespoň částečně kontrolovat zda úředníci dostávají svých povinností tak, jak

dle zákona mají. Takovými kontrolními nástroji, jimiž veřejnost má možnost disponovat, je kontrola „*prostřednictvím poslanců v zákonodárných orgánech a v orgánech krajské a místní samosprávy, a to prostřednictvím peticí, stížností a přímou účastí na veřejných zasedáních samosprávných orgánů.*“ (Rektořík, Šelešovský et al., 2002, s. 103)

Otázkou však zůstává, nakolik jich občané České republiky využívají. Proto by iniciativa, spočívající v důsledném využívání účasti veřejnosti na rozhodování a všech dostupných práv umožňujících ovlivňovat běh věcí veřejných, měla ležet právě na veřejnosti. Občané by měli být více aktivní a případy trestné činnosti oznamovat a být nápomocni především při jejím dokazování a předcházení.

O organizacích občanských společností se Šebestová et al. (2008, s. 157) vyjádřila, že „*hrají významnou úlohu nejen v oblasti poskytování veřejných služeb, které stát není schopen poskytovat, ale také v oblasti veřejné kontroly fungování státu a jeho kontroly. Předpokladem úspěšné protikorupční politiky je proto i spolupráce státu (jeho orgánů) se sdruženími občanů i zájmovými sdruženími právnických osob (podnikatelského i nepodnikatelského charakteru) v rámci boje proti korupci.*“ Já s tímto názorem zcela souhlasím, neboť zakládání Občanských iniciativ považuji za výrazný posun a krok vpřed. Příkladem může být brněnské občanské sdružení Nesehnutí. Dalším zářným příkladem je již zmiňovaná Občanská iniciativa proti korupci a tunelování majetku města Nový Jičín, která vznikla v roce 2009. Jedná se, dle jejich vlastních slov, o spolek lidí, kterým není lhostejná situace v jejich městě (Nový Jičín), zejména co se týče hospodaření a nakládání s majetkem města. Svou iniciativou se snaží odhalovat řadu ať již uskutečněných nebo teprve připravujících se nepravostí. Poukázat na ně nebo se jim snažit všemi dostupnými legálními prostředky zabránit. (Občanská iniciativa proti korupci a tunelování, 2009) Na webových stránkách této občanské iniciativy nalezneme nepřehledné množství článků týkajících se zejména činnosti čelních představitelů města Nový Jičín.

Domnívám se, že čím více takových iniciativ bude, tím rozvážněji a odpovědněji budou úředníci a veřejní funkcionáři přistupovat ke svým rozhodnutím, která učiní, neboť budou mít na paměti, že jsou pod neustálým drobnohledem veřejnosti, které nejsou věci veřejné lhostejné.

6.6 Ohlašování korupce, manuály, protikorupční linka pro veřejnost

Když si je občan jist, že úředník porušil své povinnosti, překročil svou pravomoc nebo má podezření na korupci, neměl by se bát a měl by podat na dotyčného úředníka trestní oznámení, nehledě na to, že povinnost oznámení TČ přijetí úplatku a podplácení je dána přímo zákonem, resp. za jejich neohlášení může být potrestán odnětím svobody až na tři léta jak úředník, tak i občan. (ČESKO, zákon č. 40/2009 Sb., § 368 odst. 1) I když se úmysl prokazuje jen stěží, již podání trestního oznámení by mohlo mít alespoň odstrašující efekt, který může vést úředníka k uvědomění si, že je v souvislosti s výkonem práce za své chování (také trestně) odpovědný.

Podobně jako pro úředníky organizovaná školení, by se podrobné informace o postupu ohlašování občany v případě, že se setkají s korupčním jednáním, mohly šířit natištěnými manuály, které by byly volně k dispozici na kterémkoliv úřadě či jiném veřejném místě.

Jelikož chybí důvěryhodný a efektivní mechanismus pro ohlašování korupce občany, jsem i pro znovuzavedení vládní protikorupční linky, která byla v dubnu 2012 zrušena, a která by poskytovala právní pomoc občanům, kteří by se setkali s individuálním případem korupce ať již na straně představitelů veřejné moci nebo v soukromém sektoru. Každé takové zaznamenané hlášení by bylo předáno kompetentním orgánům, neboť ty se o korupčním jednání dozvídají jen stěží. To by bylo přínosem zejména pro policii, která by tak mohla podniknout příslušné kroky k odhalení zkorumpovaného úředníka.

6.7 Zvýšení efektivity výkonu a stabilizace StS prostřednictvím nového zákona o úřednících

Proč je tak důležité mít kvalitní zákon o státní službě? Dle P. Jansy a R. Bureše (2011, s. 85) má ČR dostatek prostředků na to, aby zajistila kvalitní výkon StS, zároveň má i dostatek kvalifikovaných osob, které by ji mohly řádně vykonávat. Problém však spatřují v tom, že právní rámec nezajišťuje dostatečnou stabilitu pro jejich činnost, neboť je celý systém nastaven způsobem, kdy je podporována vysoká míra fluktuace a loajality vůči nadřízeným politikům, tím pádem jsou upozaďovány takové hodnoty jako odbornost a nezávislost. Jak bylo již zmiňováno v předešlém textu, vedoucí úředníci mohou být bez udání důvodu kdykoli odvoláni ze své funkce, čímž se dostávají pod silný politický vliv a faktická odpovědnost těchto úředníků za protiprávní jednání či způsobenou škodu tak závisí na politickém uvážení.

Domnívám se, že by mělo dojít k vytvoření zcela nového SZ, namísto toho stávajícího, který by neřešil pouze úředníky StS, ale také úředníky ÚSC a v první řadě by zajišťoval jasná pravidla pro tyto úředníky a jejich postavení vymezovat takovým způsobem, aby ten si mohl být jist, že při dodržování povinností, jež jsou mu ukládány zákonem, nebude vystaven politickému nátlaku. Úřední osoby by tedy měly mít na jednu stranu jistotu toho, že pokud budou své úkoly plnit řádně, mají své postavení zaručeno, na druhou stranu v případě porušení svých povinností si ponесou následky svých chyb, neboť „*ve státech, v nichž existuje kvalifikovaná, výkonná, stabilizovaná a přitom málopočetná byrokracie s dobrým finančním zajištěním svých pracovníků, se korupci daří daleko méně, než ve státech se slabou, nestabilní, nekvalifikovanou a příliš početnou státní správou, která má nízkou prestiž, autoritu a nedostatečně zajištěnou organizaci.*“ (Hulinský, 2008, s. 37) Cílem takového SZ by mělo být úplné odpolitizování, profesionalizace a stabilizace ve VS.

ZÁVĚR

Ve své práci jsem se věnovala problematice trestněprávní odpovědnosti veřejných funkcionářů a úředníků, zejména pak korupcí těchto osob, potažmo korupcí veřejné správy samotné. Na úvod jsem si položila několik otázek, na které jsem se v průběhu práce snažila nalézt dostatečné odpovědi. K tomu mi byly nápomocny nashromážděné základní poznatky z oblasti veřejné správy, trestního práva, odborníků na problematiku korupce a v neposlední řadě informace získané z rozhodnutí soudů.

Zajímalo mě, zda je vůbec korupce ve veřejné správě nějakým problémem, kterému bychom měli věnovat zvýšenou pozornost. Pokud vezmeme v potaz ekonomické a sociální následky, jaké korupce způsobuje, můžu konstatovat, že korupce ve veřejné správě vážným problémem je a to obzvláště v České republice (s ohledem na jednotlivé zmiňované kauzy, (ne)úspěšnost orgánů činných v trestním řízení při jejich odhalování a hodnoty CPI).

Českou společností je korupce vnímána jako součást každodenního života, neboť i přesto, že většinu z nás nejen politické korupční kauzy, o kterých obzvláště v dnešních dnech slycháme z médií, dokáží „zvednout ze židle“, nedokáží si na druhou stranu mnozí z nás rychle a zdárné vyřízení svých záležitostí na úřadech bez úplatku dost dobře představit.

S ohledem na předešlý text bych chtěla na závěr poznamenat, že ačkoliv v současné době (dle mého názoru) máme v oblasti stíhání korupčních trestných činů více méně dostatečně upravenou legislativu, mají orgány činné v trestním řízení při jejich odhalování, stíhání a následném trestání ztíženou situaci, neboť podplácející i podplácený nemají nejmenší zájem na tom, aby jejich trestná činnost byla odhalena. Navíc s korupcí není možno dost dobře účinně bojovat, jestliže většina občanů v zemi nebude skutečně přesvědčena o tom, že uplácení nejen ve veřejném sektoru je odsouzeníhodné chování a jako takové by se mělo trestat. Je totiž velice obtížné společnosti vnucovat právem pravidla, která jí nejsou vlastní, avšak, jak se domnívám, vhodnými opatřeními se dá korupční jednání výrazně omezit.

Hlavními protikorupčními opatřeními, na které jsem v závěru práce zaměřila, a které by dle mého názoru, jako jedny z mnoha mohly přispět ke snížení protiprávního jednání úředních osob a tím i výskytu korupce ve VS, jsou znovuzavedení institutu účinné lítosti, povinná a průběžná školení úředníků zaměřená na problematiku boje proti korupci, zavedení etických kodexů s jasně stanovenými pravidly chování a postihy za jejich případné nedodržení a zavedení nového zákona o úřednících. Korupce je problémem celospolečenským a

tak by se do boje proti ní měla zapojit co nejširší veřejnost ať již podáváním trestních oznámení či jejího ohlašování nebo zakládáním občanských iniciativ, které by měly být ze strany státu co nejvíce podporovány. Ze všeho nejdůležitější a nejúčinnější by jistě byla změna uvažování celé společnosti, k tomu však povede ještě dlouhá cesta.

SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY

BOGUSZAK, J., ČAPEK, J. a A. GERLOCH, 2001. *Teorie práva*. Dotisk 2003. Praha: Nakladatelství ASPI Publishing, s. r. o. ISBN 80-86395-74-X.

BRŮNA Miroslav, 2002. *Veřejná správa (po startu reformy)*. 2. vyd. Praha: Tiskárny MV.

ČERNÝ, P. a K. KLANICOVÁ, 2010. *Klientelistický nebo právní stát? Příčiny nedostatečné odpovědnosti úředníků za nezákonné rozhodování*. Ekologický právní servis. [online].[cit.2013-03-01].Dostupné z: http://www.eps.cz/sites/default/files/publikace/analyza_odpovednost_uredniku_eps_2010.pdf

ČESKO. Rozsudek Okresního soudu v Brně ze dne 8. září 2010, sp. zn. 9 T 71/2010. In: *Aspi* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 5. 6. 2013].

ČESKO. Rozsudek Okresního soudu v Praze ze dne 7. prosince 2010, sp. zn. 3 T 1/2007. In: *Aspi* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 2. 6. 2013].

ČESKO. Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 15. listopadu 2005, sp. zn. 7 Tdo 991/2005. In: *Aspi* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 27. 5. 2013].

ČESKO. Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 9. února 2011, sp. zn. 7 Tdo 71/2011-21. In: *Aspi* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 7.6. 2013].

ČESKO. Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 4. dubna 2012, sp. zn. 3 Tdo 321/2012-30. In: *Aspi* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 10. 6. 2013].

ČESKO. Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 31. května 2012, sp. zn. 8Tdo1131/2011. In: *Aspi* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 26. 6. 2013].

ČESKO. Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 19. září 2012, sp. zn. 8 Tdo 1092/2012-26. In: *Aspi* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 10. 6. 2013].

ČESKO. Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 19. září 2012, sp. zn. 8 Tdo 1092/2012-26. In: *Aspi* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 10. 6. 2013].

ČESKO. Zákon č. 140 ze dne 29. listopadu 1961 trestní zákon. In: *Sbírka zákonů České republiky*. 1961, částka 65, s. 465 – 512. Dostupný také z: <http://aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu/>

ČESKO. Zákon č. 141 ze dne 29. listopadu 1961 o trestním řízení soudním (trestní řád). In: *Sbírka zákonů České republiky*. 1961, částka 66, s. 513 – 576. Dostupný také z: <http://aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu/>

ČESKO. Zákon č. 23 ze dne 9. ledna 1991 listina základních práv a svobod. In: *Sbírka zákonů České republiky*. 1991, částka 6, s. 114 - 121. Dostupný také z: <http://aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu/>

ČESKO. Zákon č. 1 ze dne 16. prosince 1992 ústava České republiky. In: *Sbírka zákonů České republiky*. 1992, částka 1, s. 3 - 16. Dostupný také z: <http://aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu/>

ČESKO. Zákon č. 82 ze dne 17. března 1998 o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád). In: *Sbírka zákonů České republiky*. 1998, částka 31, s. 5058 - 5088. Dostupný také z: <http://aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu/>

ČESKO. Zákon č. 218 ze dne 26. dubna 2002 o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech. In: *Sbírka zákonů České republiky*. 2002, částka 84, s. 4914 - 4992. Dostupný také z: <http://aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu/>

ČESKO. Zákon č. 312 ze dne 13. června 2002 o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů. In: *Sbírka zákonů České republiky*. 2002, částka 114, s. 6598 - 6612. Dostupný také z: <http://aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu/>

ČESKO. Zákon č. 500 ze dne 24. června 2004 správní řád. In: *Sbírka zákonů České republiky*. 2004, částka 174, s. 9782 – 9827. Dostupný také z: <http://aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu/>

ČESKO. Zákon č. 159 ze dne 16. března 2006 o střetu zájmů. In: *Sbírka zákonů České republiky*. 2006, částka 55, s. 1941 - 1949. Dostupný také z: <http://aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu/>

ČESKO. Zákon č. 262 ze dne 21. dubna 2006 zákoník práce. In: *Sbírka zákonů České republiky*. 2006, částka 84, s. 3146 - 3241. Dostupný také z: <http://aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu/>

ČESKO. Zákon č. 40 ze dne 8. ledna 2009 trestní zákoník. In: *Sbírka zákonů České republiky*. 2009, částka 11, s. 354 - 664. Dostupný také z: <http://aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu/>

ČTK. Doležel dostal za “pět na stole v českých” podmínku. *TÝDEN.cz*. [online]. Dec 7, 2010,14:20am[cit.2013-07-06].Dostupný z: http://www.tyden.cz/rubriky/domaci/krimi/dolezel-dostal-za-pet-na-stole-v-ceskych-podminku_187974.html

FENYK, J., HÁJEK, R., STRŽÍŽ, I. a P. POLÁK, 2010. *Trestní zákoník a trestní řád: Průvodce trestněprávními předpisy a judikaturou*. Praha: Linde. ISBN 978-80-7201-802-4.

FRIČ, Pavol et al., 1999. *Korupce na český způsob*. 1. vyd. Praha: G plus G. ISBN 80-86103-26-9.

GERLOCH, Aleš, 2001. *Teorie práva*. 2. rozš. vyd. Dobrá Voda: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk. ISBN 80-86473-04-X.

HENDRYCH, Dušan et al., 2009. *Správní právo: Obecná část*. 7. vyd. Praha: C. H. Beck. ISBN 978-80-7400-049-2.

HENDRYCH, Dušan et al., 2012. *Správní právo: Obecná část*. 8. vyd. Praha: C. H. Beck. ISBN 978-80-7400-04.

HORZINKOVÁ, E. a V. NOVOTNÝ, 2010. *Základy organizace veřejné správy v ČR*. 2. uprav. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk. ISBN 978-80-7380-263-9.

HULINSKÝ, Petr, 2008. *Aktuální otázky trestněprávní ochrany společnosti před korupcí*. Praha: Vydavatelství Police History. ISBN 80-86477-47-3.

CHMELÍK, Jan et al., 2003. *Pozornost, úplatek a korupce*. 1. vyd. Praha: Linde. ISBN 80-7201-434-X.

CHMELÍK, J. a Z. TOMICA, 2011. *Korupce a úplatkářství*. 1. vyd. Praha: Linde. ISBN 978-80-7201-853-6.

JANSA, P. a R. BUREŠ, 2011. *Studie národní integrity*. Praha: Transparency International – Česká republika. ISBN 978-80-87123-17-1.

JELÍNEK, Jiří et al., 2010. *Trestní právo hmotné: Obecná část. Zvláštní část*. 2. vyd. Praha: Leges, s. r. o. ISBN 978-80-87212-49-3.

KINDL, Milan et al., 2006. *Základy správního práva*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk. ISBN 80-7380-011-X.

KOLEKTIV AUTORŮ, 2008. *Korupce a protikorupční politika ve veřejné správě*. Praha: Transparency International – Česká republika. ISBN 978-80-87123-04-1.

KRATOCHVÍL, Vladimír et al., 2009. *Kurs trestního práva: Trestní právo hmotné: Obecná část*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck. ISBN 978-807-7400-042-3.

KUCHTA, Josef et al., 2009. *Kurs trestního práva: Trestní právo hmotné: Zvláštní část*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck. ISBN 978-80-7400-047-8.

NEZHYBA, Jiří et al., 2005. *Právem proti korupci: Praktický průvodce občana*. 1. vyd. Brno: Ekologický právní servis. ISBN 978-80-904829-3-7.

NOVÁK, Martin. Korupce z pohledu českého trestního práva. *Všehrd, časopis českých právníků*. [online]. 2012, č. 4 [cit.2013-06-06]. Dostupný z: <http://casopis.vsehrd.cz/2012/04/korupce-z-pohledu-ceskeho-trestniho-prava/>

NOVOTNÝ, O., VOKOUN, R., ŠÁMAL, P. et al. *Trestní právo hmotné. Zvláštní část*. 6. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s. ISBN 978-80-7357-509-0.

OBČANSKÁ INICIATIVA PROTI KORUPCI A TUNELOVÁNÍ MAJETKU MĚSTA NOVÝ JIČÍN. *Vedoucí úředník novojičínské radnice obžalován z korupce, hrozí mu 6 let*. [online]. Mar 14, 2013 [cit.2013-07-06]. Dostupné z: <http://www.nezavisli-nj.cz/vedouci-urednik-novojicinske-radnice-obzalovan-z-korupce/>

OCHRANA, F. a M. PŮČEK, 2011. *Efektivní zavádění a řízení změn ve veřejné správě*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR. ISBN 978-80-7357-667-7.

PAVLIŠOVÁ, R. a M. NOVÁK, 2013. *Analýza soudních rozhodnutí vydaných v letech 2010 až 2012 ve věcech úplatkářských trestných činů*. [online]. Transparency International - Česká republika, ©2012 [cit.2013-04-08]. Dostupné z: <http://www.transparency.cz>

POMAHAČ, R. a O. VIDLÁKOVÁ, 2002. *Veřejná správa*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck. ISBN 80-7179-748-0.

POTMĚŠIL, Jan. [online]. Jun 11, 2011 [cit.2013-07-01]. Dostupný z: <http://jinepravo.blogspot.cz/2011/06/jan-potmesil-je-urednik-rozhodujici-o.html>

REKTOŘÍK, J., ŠELEŠOVSKÝ, J. et al., 2002. *Jak řídit město, kraj, obec*. Brno: Masarykova univerzita. Ekonomicko-právní fakulta. ISBN 80-210-2955-5.

RŮŽIČKA, Martin. Ke stíhání korupce z pohledu státního zástupce. *Trestněprávní revue*. 2006, roč. 6, č. 1. ISSN 1213-5313.

SEDLÁČEK, J. a K. ROHR, 2009. *Úvod do práva: Distanční opora*. 2. vyd. Pardubice: Univerzita Pardubice. ISBN 978-80-7395-208-2.

SCHELLE, Karel et al., 1994. *Základy práva 1: Veřejné právo*. Brno: Masarykova univerzita. ISBN 80-210-1037-1.

Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2013 až 2014. [online]. Úřad vlády České republiky, ©2012 [cit.2013-04-08]. Dostupné z: <http://www.vlada.cz>

ŠÁMAL, Pavel et al., 2010. *Trestní zákoník II. § 140 až 421*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck. ISBN 978-80-7263-677-8.

ŠEBESTOVÁ, Jarmila et al., 2008. *Kontrolní systémy veřejné správy a veřejného sektoru*. 1. vyd. Karviná: Slezká univerzita v Opavě. ISBN 978-80-7248-460-7.

ŠKOP, M. a P. MACHAČ, 2011. *Základy právní nauky*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR. ISBN 978-80-7380-263-9.

TI. *Co ukázal vzkum Globální barometr korupce*. 2013 [cit.2013-07-01]. Dostupný z: <http://www.transparency.cz/ukazal-vyzkum-globalni-barometr-korupce/>

VANTUCH, Pavel. Úplatkářství a účinná lítost v trestním zákoníku. *Bulletin advokacie*. [online]. 2012, č. 4 [cit.2013-07-01]. Dostupný z: http://www.bulletin-advokacie.cz/assets/zdroje/casopis/2012/ba_04_2012_web.pdf

WEINBERGER, Ota, 1995. *Norma a instituce. Úvod do teorie práva*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita v Brně – Právnická fakulta. ISBN 80-210-1123-8.

SEZNAM POUŽITÝCH SYMBOLŮ A ZKRATEK

CPI	Index korupce
NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad
OdpŠk	Zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád)
Sa	Samospráva
SO	Správní orgán
SZ	Zákon č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon)
StS	Státní správa
StřZ	Zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů
TČ	Trestný čin
TIC	Transparenci International – Česká republika
TrŘ	Zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád)
TrZ	Zákon č. 140/1961 Sb., trestní zákon
TZ	Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník
ÚSC	Územně samosprávné celky
VS	Veřejná správa
ZP	Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce

SEZNAM OBRÁZKŮ

<i>Obrázek 1:</i> Graf charakteristiky pachatelů TČ přijetí úplatku.....	54
<i>Obrázek 2:</i> Graf charakteristiky pachatelů TČ podplácení.....	62
<i>Obrázek 3:</i> Graf charakteristiky pachatelů TČ nepřímého úplatkářství.....	65

SEZNAM TABULEK

<i>Tabulka 1:</i> Přehled skutkových podstat vybraných TČ.....	50
<i>Tabulka 2:</i> Počet obžalovaných a odsouzených za TČ úplatkářství.....	66
<i>Tabulka 3:</i> Počet obžalovaných a odsouzených za typické úřednické TČ.....	73