

UNIVERZITA TOMÁŠE BATI VE ZLÍNĚ

FAKULTA HUMANITNÍCH STUDIÍ

Institut mezioborových studií Brno

**Problematika korupce a její negativní aspekty,
metody jejího odhalování a dokumentování**

DIPLOMOVÁ PRÁCE

**Vedoucí diplomové práce :
JUDr.et Bc. DRAGOUN Radim**

**Vypracovala :
Bc. KNAPPOVÁ Ivana**

Brno 2009

Prohlášení

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma: „, Problematika korupce a její negativní aspekty, metody jejího odhalování a dokumentování“ zpracovala samostatně a použila jsem literaturu uvedenou v seznamu literatury.

Brno 25. března 2009

Bc. Ivana KNAPPOVÁ

Poděkování

Děkuji panu JUDr.et Bc.DRAGONOVI za velmi užitečnou metodickou pomoc, kterou mi poskytl při zpracování mé diplomové práce

Bc. Ivana KNAPPOVÁ

OBSAH

Úvod	2
1. Korupce jako protispolečenský jev	4
1.1. Geneze korupce	5
1.2. Definice korupce	8
1.3. Oblasti zasažené korupcí.....	16
1.4. Postavení České republiky z hlediska indexů korupce	18
1.5. Předpoklady úspěšného boje proti korupci	20
2. Vládní program boje proti korupci.....	27
2.1. Pilíř boje proti korupci – PREVENCE	27
2.2. Pilíř boje proti korupci – PRŮHLEDNOST	28
2.3. Pilíř boje proti korupci – POSTIH	29
2.4. Stručný výčet některých splněných bodů Strategie vlády	30
3. Ochrana společnosti před korupcí prostředky trestního práva procesního....	33
3.1. Předstíraný převod věci.....	35
3.2. Sledování osob a věcí.....	38
3.3. Použití agenta	40
3.4. Odposlech a záznam telekomunikačního provozu.....	42
4. Ochrana společnosti před korupcí a úplatkářstvím prostředky trestního práva hmotného	45
4.1. Úplatkářství.....	47
4.1.1. Pojem úplatek a obstarávání věcí obecného zájmu.....	48
4.1.2. Pojem veřejný činitel	49
4.2. Přijímání úplatku.....	51
4.3. Podplácení	52
4.4. Nepřímé úplatkářství.....	53
4.5. Zvláštní ustanovení o účinné lítosti	55
4.6. Přehled vývoje trestné činnosti související s korupcí z let 1997 až 2007....	57
5. Mezinárodně právní instrumenty v boji proti korupci	62
5.1. Úmluva OECD o potírání podplácení zahraničních veřejných činitelů při mezinárodních podnikatelských transakcích	62
5.2. Trestně právní úmluva o korupci	65
6. Protikorupční linky a Portál Magistrátu hlavního města Prahy.....	66
6.1. Protikorupční linka Ministerstva spravedlnosti	69
6.2. Protikorupční linka Ministerstva financí.....	72
6.3. Speciální protikorupční linka č. 199 vedená TIC	74
6.4. Protikorupční portál Magistrátu hlavního města Prahy	79
6.5. Vyhodnocení pracovních hypotéz.....	82
6.6. Závěrečné vyhodnocení hypotéz.....	86
Závěr:	89
Resumé	91
Anotace.....	93
Klíčová slova.....	93
Seznam použité literatury :	94
Přílohy :.....	96

Úvod

Korupce je jedním z nejzávažnějších světových problémů současnosti. Tato skutečnost je dána charakterem dnešní společnosti, jejím deformovaným žebříčkem hodnot a zájmů. Tento negativní a ve své podstatě mimořádně zhoubný společenský jev narušuje základy právního státu a demokracie, protože oslabuje důvěru v jejich efektivní fungování a tak způsobuje řadu politických, morálních i ekonomických škod. Tím podlamuje důvěru občanů v pevnost organizace společnosti, její politiku, ekonomiku a veřejnou správu. V důsledku toho roste nejen pasivita občanů ve vztahu k politickým aktivitám, ale dochází i k úpadku eticko-morálních hodnot ve společnosti a snižování prahu zábran vůči nekalému obohacování.

Korupce má tendenci rozkvétat především v totalitních, autoritářských a diktátorských režimech, kde se soustředí moc do rukou několika jedinců. Není to však pravidlem, korupce existuje i v demokratických společnostech. Ty však na rozdíl od režimů autoritářských umožňují korupci řešit, neboť v nich je zaručena bezpečnost jednotlivců, pluralismus, tolerance a svoboda projevu oproti jiným politickým režimům dokáže lépe zabránit korupci prostřednictvím celé řady institucionálních pojistek.

Nejinak je tomu i v České republice, kde se v posledních letech čím dál častěji otevírá diskuse na téma korupce a úplatkářství. Toto téma ji širokou veřejností dlouhodobě pokládáno za jeden z největších problémů naší společnosti. Boj s korupcí je také jednou ze stanovených priorit naší vlády.

V diplomové práci na téma „Problematika korupce a její negativní aspekty, metody jejího odhalování a dokumentování“ se snažím tento pojem vysvětlit s důrazem na jeho zakotvení v našem trestním právu, byť trestní zákon a trestní řád pojem „korupce“ neznají. Práce je tematicky rozdělena do šesti kapitol. Prvních pět je zaměřeno teoreticky a šestá má charakter empirický. V první kapitole definuji pojem korupce a dále se zabývám možnou oblastí jejího výskytu, stručně uvedu její genezi. Kapitulu uzavírám popisem možných předpokladů úspěšného boje proti korupci. Ve druhé kapitole se zaměřím na přístup vlády v oblasti postupu proti korupci, který je postaven na třech protikorupčních pilířích, kterými jsou prevence, průhlednost a postih. V této souvislosti uvádím stručný výčet některých splněných bodů Strategie vlády. Ve třetí kapitole se věnuji procesně právním institutům, které jsou dle trestního řádu typicky využívány k odhalování a objasňování korupčních trestných činů Policií ČR.

Ve čtvrté kapitole se zabývám možnostmi postihu korupce podle trestního zákona. Vzhledem k tomu, že trestných činů „korupčního charakteru“ je celá řada a není prostor je všechny důkladně rozebrat, blíže uvádím pouze trestné činy úplatkářství. Pátou kapitolu věnuji boji s korupcí v mezinárodním kontextu, zejména se zaměřím na bližší popis Úmluvy o potírání podplácení zahraničních veřejných činitelů při mezinárodních obchodních transakcích a Trestně právní úmluvy o korupci. Poslední šestá kapitola je zaměřena na provoz protikorupčních linek vedených na Ministerstvu spravedlnosti ČR, Ministerstvu financí ČR, nevládní organizací Transparency International, o.p.s., a rovněž protikorupčního portálu Magistrátu hlavního města Prahy.

Cílem mé diplomové práce je kromě zaměření se na problematiku tohoto protispolečenského fenoménu, kdy hlavní důraz je třeba klást na preventivní činnost, tak uvedení možností, jak odhalovat a dokumentovat korupční formy jednání za pomoci trestního práva. Rovněž v souvislosti s provozem protikorupčních linek, které jsou pro občany jednou z možností jak upozornit na možné korupční jednání si stanovím dvě hypotézy-protikorupční linky svou činností mohou napomáhat k omezení korupčního jednání ve společnosti tím, že jsou veřejností využívány a oznámení jsou institucemi prověřovány. Druhá hovoří o 30 % obsahové přínosnosti oznámení pro trestní řízení. Za pomoci stanovených pracovních hypotéz a po jejich vyhodnocení, tyto budou potvrzeny či vyvráceny.

1. Korupce jako protispolečenský jev

Korupce je jedním z nejzávažnějších světových problémů současné doby. Představy o korupci se vyvíjí od úhlu pohledu jednotlivých subjektů společnosti, jsou závislé na historickém vývoji, odpovídajících tradicích a změnách společnosti. Jedná se o společenský jev, který se časově vyvíjí, je možné na něj nahlížet z hlediska etického, kdy se jedná o nežádoucí společenský jev, z hlediska politického, společenského, kdy nebezpečnost spočívá zejména v tom, že veřejné instituce přestávají sloužit veřejnému zájmu a naopak se stávají platformou pro sledování zájmů soukromých, sociálního, ekonomického, kdy se jedná o ohrožení prosperity společnosti, kriminologického a trestně právního, kde se jedná o spojení korupce s organizovaným zločinem. Tato skutečnost je dána charakterem dnešní společnosti, deformovaným žebříčkem hodnot i zájmů. Negativní důsledky korupce jsou dány tím, že korupce vede k přijímání důležitých rozhodnutí jednotlivců určených nízkými osobními motivy bez ohledu na to, jaké budou mít následky pro celou společnost.¹

Korupce škodí celé společnosti zejména tím, že poškozuje a ohrožuje demokratické formy vlády a chod veřejné správy jako celku. Vytváří mocenské struktury, které nemají původ v demokratických procedurách. Tím ohrožuje základní principy demokratického státu, neboť distribuce moci může jejím prostřednictvím probíhat na základě jiných než ústavních kritérií.²

Příležitost ke korupci nastává všude tam, kde jsou veřejné správě státu a jeho činitelům svěřovány pravomoci, způsobuje nepřehlednost, nesrozumitelnost a nedůvěryhodnost při rozhodování. Korupce tedy představuje jeden z aktuálních problémů, jenž zasahuje všechny sféry a úrovně společnosti.

Najdeme jen málo negativních jevů, jenž by měly tak historicky dlouhodobý globalizační charakter. Korupce existovala a vyskytuje se ve všech státech. Její vysoký stupeň nebezpečnosti tkví v její rozšířenosti na celém světě. O globalizaci v souvislosti s korupcí lze hovořit nejen proto, že korupce proniká do všech států na světě, ale též proto, že se při ní střetává veřejný a soukromý zájem. Korupce neohrožuje dnes jen státy, ale také stabilitu světové ekonomiky a politiky.

¹ Protikorupční program hlavního města Prahy přijatý Radou hlavního města Prahy dne 26. 6. 2001, Praha, str. 1

² Němec. Mafie a zločinecké gangy, Praha: Eurounion, 2003, s. 4

Přijmeme-li výchozí tezi o globálním charakteru korupce neznámá to, že je po světě stejnoměrně rozložená. Značné rozdíly jsou i v systémových možnostech jejích potlačování, v druzích korupce, v rychlosti zásahu proti ní i ve způsobech jejího trestání. Disproporce existuje i v tom směru, že v některých státech je na velmi nízké úrovni (Island, Finsko, Nový Zéland), v jiných zemích (zejména afrických) je tak rozšířená, že si nelze bez ní každodenní život představit. Příčinu například skandinávské prosperity hledejme v náležitě civilizační úrovni a ve vysoké rovině morálních hodnot, naproti tomu třeba v Kamerunu je sice míra zdanění též vysoká, peníze se však nedostanou až do státní poklady, ale zůstávají v peněženkách zkorumpovaných úředníků.³

Korupci není snadné v širokém měřítku diagnostikovat, projevuje se v mnoha způsobech. Chybí jakýkoliv důkaz o její existenci již vzhledem k latentním procesům její realizace. Je obohacení určitého počtu lidí na majetku všech, poškozují celou lidskou společnost a způsobují ročně miliardové škody.

1.1. Geneze korupce

Pro korupci je z hlediska významového zásadní, co si pod ní představujeme a jaké místo jí dáme v právu, musíme znát její význam v souvislosti s jinými normami, především etickými a morálními, a také v historickém pojetí, s praxí daných kultur a společností. Právní normy týkající se korupce se stále vyvíjely, prodělávaly změny, přetvářely se normy morální a naopak.

Dějiny lidstva, počínaje kmenovými jednotkami a konče státy, jsou prostoupeny potencionálním korupčním prostředím. O tomto nežádoucím fenoménu je dostatek pramenů, ať dokumentárních či literárních, od soudních řečí ve starém Řecku, přes články a vědecké statě až po monografie, od obyčejových k psaným normám. Avšak jen sporadicky objevíte v jednotlivých, zejména nejstarších lidských epochách, zaznamenané konkrétní příklady korupce. Jsou to spíše náznaky a nepřímá svědectví. Ve zdrojích je těžké odlišovat skutečné od předpokládaného, myšlenky od jejich provádění.

³ David, Nett., Korupce v právu mezinárodním, evropském a českém, Praha: C. H. Beck, 2007, s 1-4

Korupce nepřibližuje určitý stupeň vývoje lidstva, jeho kulturní vyspělost a vzdělanost, má spíše univerzální charakter. Vznikala souběžně s vývojem států v oblastech Mezopotámie a Egypta a poté v řeckých polis a v antickém Římě.

Základní předpoklady pro vznik korupce nutno hledat ve výkonu moci. Lapidárně to uvedl čínský filozof Kung-tse (Konfucius, 551- 479): *“Každá moc svádí lidstvo ze správné cesty, absolutní moc ho zkaží“*.⁴ Odkazy na úplatkářství můžeme najít v učení Budhy i v konfucianismu i hinduismu.

V homérském Řecku se uvádí, že velkou úlohu v tehdejší životě hrály dary, které se zpravidla poskytovaly v očekávání vzájemného daru. V raném Řecku patřily mezi nepříznivé znaky sudičství a úplatnost soudců. Aristoteles (384-322 před n.l.), starořecký filozof, napsal v souvislosti s kritikou špatných mravů tehdejšího světa, že: *„značný počet lidí se uchyluje k tomuto způsobu života pouze kvůli vlastnímu obohacení a ze ctižádosti“*.⁵

Athény požadovaly na politicích, aby zdůvodňovali své veřejné výdaje před tribunálem občanů, jehož rozhodnutím mohla být potvrzena. Platón zastával názor, že každý občan, který přijme dar výměnou za veřejnou službu, by měl zemřít bez pohřbu.

Mezi hlavní protiprávní činy v klasickém Řecku, tedy v 5. a 4. století před n. l. patřily, kromě jiných vražda, krádež, cizoložství, podvod, travičství. Korupce či úplatkářství se nezaznamenávají. To však neznamená, že korupce neexistovala. Lze to odvodit ze skutečností, že speciální pozornost byla věnována představitelům státních orgánů, jejich výběru, volbě a řízení, aby se zabránilo chybám v jejich úřadu.

Řecku však nebylo souzeno přežít, roku 146 před n. l. se dostalo pod římskou nadvládu, kdy v této době korupce neustávala, ba naopak, prodávaly se zejména úřednické tituly. Že korupce není fenomén, který vzniknul v současnosti, o tom svědčí latinský slovní základ rumpure, tedy zlomit, rozlomit, přetřhnout, od něho je odvozeno corrumpere, což značí zkažit, zmařit, dále uplatit, podplatit. Corruptus je pak ten, kdo je zvrhlý, zkažený, mravně zvrácený, podplacený (homo corruptus). Bývá uváděno corrumpere pecunia – podplatit penězi. Tacitus použil obratu corrupto ad indicium servo (ježto byl podplacen otrok k udání).⁶

⁴ David Nett. Korupce v právu mezinárodním, evropském a českém, Praha: C.H.Beck, 2007, s. 5

⁵ David, Nett. Korupce v právu mezinárodním, evropském a českém, Praha: C. H.Beck, 2007, s. 5

⁶ David, Nett. Korupce v právu mezinárodním, evropském a českém, Praha: C.H.Beck, 2007, s. 5-7

Základními římskými republikánskými orgány byla lidová shromáždění jako prvek demokratický, senát jako prvek aristokratický a magistratury jako složka monarchistická. Lidová shromáždění a magistratury byly považovány za nejvíce zkorumpované orgány.

Za dominátu ve 3. století docházelo již k úpadku vyspělého římského práva, spolu s postupujícím zánikem římského impéria. Po antických předchůdcích se korupce rozšiřovala v Evropě od 15. století se vznikem moderních států. V podstatě se vytvořily dvě skupiny lidí. Jednak to byli nositelé moci, jednak lidé nižšího stavu, kteří byli mocí nastolení nebo se s její pomocí prosadili a které moc rovněž zkorumpovala. Obě skupiny si nebyly cizí, mnohdy se i doplňovaly. Projevilo se to v obchodování s duchovními hodnotami a neadekvátním prodejem veřejných funkcí a odpustků. Ludvík XIV. propůjčoval postavení na svém dvoře, což jistě nebylo zdarma. Bylo běžným jevem, že kurfiřtům při příležitosti volby římských císařů či králů byly dávány osobní přísliby, aby pak byly od zvolených plněny. Byl to v obecné rovině odsuzovaný jev, někdy jen potají a někdy vůbec ne, když korumpující nebo korumpovaný měli vysoká postavení u dvora.

Během středověku byla značným problémem korupce ve vztahu k církvi, ve Francii a Anglii přispěl obchodní rozvoj přesahující území těchto států k zavádění ustanovení s cílem předcházet a odhalovat korupci osob zastávajících úřední postavení. Evropské státy se v tomto období potýkaly s korupcí ve všech jejích formách. Tento stav zavinila nedostatečně propracovaná právní pravidla, která se často odvíjela od přirozenoprávních teorií, velké rozdíly mezi bohatými a chudými a zneužívání moci v rovině světské i duchovní. Již tehdy převládal názor, že každý je úplatným, a tak záleží pouze na výši nabízené částky i na okolnosti, za nichž je nabízena. Představitel francouzského osvícenství Charles Louis Montesquieu (1689-1755) k tomuto napsal: *„Existují dva druhy korupce. Jeden, když lid vůbec nedodrží zákony, a druhý, když ho korumpují samotné zákony. Je to nemoc nevyléčitelná, neboť tkví v samotném léku.“*⁷

V 19. století posílily korupční prostředí dva nové faktory: tisk a politické strany. Pod vlivem tisku a stále se měnících postojů politických stran vznikaly nové formy korupce, zejména v oblasti ekonomické, a rozšířilo se zneužívání politického vlivu. Rozšiřovala se do všech zemí, ať šlo o státy suverénní či nesamostatné, protože nezná jakékoliv hranice.

⁷ David,Nett. Korupce v právu mezinárodním, evropském a českém, Praha: C. H.Beck, 2007, s.10-13

Francouzský Napoleonský kodex (1810) zavedl přísné tresty v případě korupce úředníků a další kontinentální zákoníky následovaly tento kodex, ale praxe zůstávala většinou stejná. A stejná zůstala i ve 20. století, kdy významně vzrostla korupce na mezinárodní úrovni. Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (OECD) oznámila, že mezi lety 1994 až 2000 obdržela tvrzení, že úplatky byly nabídnuty u 353 mezinárodních smluv v hodnotě 165 bil. dolarů, a v případech, kde měly úplatky zajistit uzavření smluv s americkými společnostmi, které to odmítly, tak přišly tyto společnosti o 92 smluv v hodnotě přibližně 26 bil. dolarů.

Ještě v 80 letech 20. století se žilo v iluzi, že korupce nepřekročí určitou rozumnou míru. Avšak postupně se vnášela do politických stran, do byrokratického aparátu, policie a celních služeb i do velkých obchodních společností a dnes je jen málo oblastí, jejichž prostředí není korupční. Koncem 20. století došlo k pronikavému zvýšení korupce téměř ve všech zemích a tento neblahý trend postupuje. K tomu podotkl D. Pryce-Jones, že: *“ tak jako 20. století ničil fašismus a komunismus, stejně bude 21. století pustošit korupce”*.⁸

Dílčí závěr :

Korupční praktiky byly v různých dějinných obdobích jinak pojímány a trestně hodnoceny. Projevovalo se to nejmarkantněji při přijímání darů státními úředníky při výkonu úředních povinností. Jestliže dary nebyly spjaty s úředními výkony, někdy byly a jindy nebyly považovány za korupci. Historii korupce můžeme přirovnat ke zlomku. V čitateli lze umístit různé formy úplatkářství, jak se vyvíjely, měnily a zanikaly podle jednotlivých společenských formací a rozvoje lidské společnosti v různých oblastech. Ve jmenovateli je pouze jeden atribut. Je jím bezbřehá lidská hrabivost, menší či větší snaha získat bohatství a tím i moc, která umožňuje ještě větší hrabivost.

1.2. Definice korupce

Představy o korupci jsou velice pestré podle úhlu pohledu jednotlivých subjektů společnosti, jsou závislé na historickém vývoji, odpovídajících tradicích a změnách společnosti. Ukázalo se, že najít společnou definici tohoto pojmu není zdaleka tak

⁸ David, Nett. Korupce v právu mezinárodním, evropském a českém, Praha: C.H.Beck, 2007, s.14-15

jednoduché, jak se může na první pohled zdát. Její celosvětové rozšíření vedlo k různým definicím podle společenského charakteru států a právního nazírání, závažnosti pro společenské zřízení, rozsahu působnosti. K pojmovému sjednocení, co je a co není korupce, dosud nedošlo. Co někde korupcí je, to jinde je běžnou praxí nepostavenou mimo zákon. Jinak bude tento pojem definován z hlediska sociologického, kriminologického, politického či trestně právního. Stejně tak různé sociální vrstvy budou tento pojem vnímat odlišně.

Korupce obvykle sestává z dohody mezi jedincem, který platí (uplácený, korumpující) a příjemcem (podplaceným, korumpovaným). Pro korupci je příznačný její skrytý charakter, ale též neodhalený, protože snaha korumpujícího a korumpovaného zatajit jí, je většinou úspěšná. Ti se snaží o nevyzrazení své aktivity, ba dokonce přesvědčovat veřejnost o tom, že jejich jednání není protiprávní. Právě pro skrytou činnost nelze přesně zjistit počet korupčních jednání ve státě, najevo vyjde jen jejich nepatrný počet. Je tomu tak i proto, že lidé ve státě mohou mít různý názor na to, co korupce je nebo není. Zároveň mnozí z nich nepovažují za nutné na korupci upozornit, protože jsou toho názoru, že korupce je, bude i v budoucnosti.

Nejstručnější vymezení korupce můžeme odvodit z latinského úsloví „do, et des“ (dávám, abys dal). Korupce je mravní úpadek, rozklad, prodejnost představitelů veřejného sektoru. Korumpovat znamená mravně narušit, kazit zejména podplácením nebo poskytováním neoprávněných výhod či úsluh. Korupci lze obecně definovat jako získávání neoprávněných výhod za úplatek. Je znám i slogan: „dej ber“ nebo „ber dej“. Často se za neetický úplatek (persons bribe) pokládá nabídka, slib nebo zajištění jakékoli výhody nebo soukromého zisku, jejichž cílem je výkon nebo (opomenutí) povinností veřejného činitele. Jde o zneužívání postavení, moci nebo autority veřejného činitele pro soukromé zisky. Korupci lze pro veřejný sektor stručně vymežit jako zneužití veřejné moci pro soukromý prospěch.⁹

V Ottově slovníku naučném je korupce definována jako:“ *jednání, kterým se na určitou osobu působí, aby jednala buď proti dobrým mravům, nebo proti svým povinnostem, ať již úředním nebo morálním*“¹⁰

Podle slovníku cizích slov se korupcí rozumí:“ *získávání neoprávněných výhod za úplatek, tedy úplatkářství*“.¹¹

⁹ David,Nett. Korupce v právu mezinárodním , evropském a českém. Praha: C.H.Beck, 2007, s. 16

¹⁰ Ottův slovník naučný,Dodatky,díl třetí, svazek druhý Konkurs-Majo:Olomouc, Horáček-Paseka,2001

Chmelík uvádí, že korupce je: „*neformální vztah dvou subjektů jednajících v rozporu s dobrými mravy, spočívající v nabídce, příslibu a realizování výhody v něčí prospěch nebo akceptování takového požadavku za vyžádanou, nabídnutou nebo slíbenou odměnu.*“¹²

Hamšík korupci charakterizuje jako: „*zneužití postavení spojené s porušováním principu nestrannosti při rozhodování, motivované snahou po zisku*“.¹³

Martinka pod pojmem korupce zahrnuje vedle zvýhodnění na základě příbuzenských vztahů (nepotizmu), „*překročení pravomoci a zneužití důvěry, krádež a podvod.*“¹⁴

Petrovský uvádí, že: „*Korupci lze vyjádřit jako dobrým mravům odporující a princip nestrannosti porušující dvoustranný vztah, spočívající ve výměně nějakého neoprávněného prospěchu pro omezený okruh osob za poskytnutí protiplnění z určitých pohnutek*“.¹⁵

Státní zastupitelství definuje korupci jako: „*zneužití postavení spojené s porušením principu nestrannosti při rozhodování, motivované snahou po zisku*“¹⁶

Zpráva o korupci v České republice charakterizuje korupci jako: „*zneužití postavení spojené s porušením principu nestrannosti při rozhodování, motivované snahou po zisku. Korupce je projevem chyby v rozhodovacím, řídicím procesu*“¹⁷

Ve skriptech pro vzdělávání pracovníků veřejné správy se „*korupcí rozumí takové 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*

¹¹ Petráčková, Kraus, Akademický slovník cizích slov. Praha:Academia, 1997, s. 426

¹² Chmelík a kol.. Pozornost, úplatek a korupce. Praha: Linde,2003, s. 281

¹³ Hamšík. Korupce a lobby.In.Korupce:projevy a potírání korupce v České republice a Evropské unii.Brno:Masarykova universita.Mezinárodní politologický ústav, 2006, s. 85

¹⁴ Martinka. Korupce jako ekonomický problém, In. Sborník z odborného semináře „K otázkám korupce a úplatkářství“. Praha: Policejní akademie České republiky, 2002, s.106

¹⁵ Petrovský. Korupce po česku, aneb korupce očima průměrného Čecha. Praha:Eurolex Bohemia, a.s., 2007, s. 20

¹⁶ Zpráva o korupci v České republice v roce 2001 a o plnění vládního programu boje proti korupci. Brno: Nejvyšší státní zastupitelství, 2002, s. 3

¹⁷ Zpráva o korupci v České republice v letech 2005-2006 a o plnění Aktualizovaného vládního programu boje proti korupci. Praha:Ministerstvo vnitra České republiky, 2007, s. 4

*korupční jednání vyvolávají a vždy vzniká škoda do různé míry určité skupině fyzických i právnických osob.*¹⁸

Z uvedeného můžeme vyvodit, že základním znakem korupce je, že se někdo nepoctivě zachová při plnění svěřených úkolů vyplývajících z jeho postavení a že korupce je vždy vedena ziskovými cíli. Korupční vztahy se nemusí objevovat pouze ve vztahu soukromá osoba – veřejný činitel, ale může k nim docházet i v případě dvou či více soukromých osob (například v obchodních stycích).

David a Nett za korupci považují: *„jednání motivované snahou po zisku korumpované osoby, která porušuje právní normu tím, že poskytuje za odměnu korumpující osobě či skupině osob výhody jakéhokoliv druhu a může tím poškodit i třetí osoby na protiprávním směnném obchodu přímo nezúčastněné“*¹⁹

V anglosaském pojetí je nejvíce rozšířena definice korupce, jejímž autorem je Ney, který za korupci považuje *„chování, které se odchyluje od „formálních povinností“ veřejné role pro soukromé (osobní, rodinné nebo skupinově orientované) zájmy, pro finanční nebo statusový zisk, a dále jakéhokoliv chování, které porušuje pravidla na účelem zvýšení soukromého vlivu“*.²⁰

Zajímavý názor na pojetí korupce má americká politoložka Susan Rose-Askermanová, která ji chápe jako: *„chování, které se z důvodů dosahování soukromých (osobních, rodinných, úzce skupinových) finančních nebo statusových zisků odchyluje od formálních povinností, anebo přestupuje normy proti výkonu určitého typu soukromého vlivu“*.²¹

Na IX. Kongresu OSN, který se konal v roce 1995 v Káhiře byla přijata definice korupce: *„jako úplatkářství nebo jiné chování ve vztahu k osobám, jimž byla svěřena odpovědnost, ve veřejném nebo soukromém sektoru, které porušuje jejich povinnosti vyplývající z jejich postavení veřejného činitele, soukromého zaměstnance, nezávislého agenta a směřuje k získání nepatřičných výhod jakéhokoliv druhu pro ně samé nebo pro jiné“*.²²

¹⁸ Kolektiv autorů. Korupce a protikorupční politika ve veřejné správě: skripta ke stejnojmennému vzdělávacímu programu Transparency International-Česká republika, Praha: Transparency International, 2005, s. 6

¹⁹ David, Nett. Korupce v právu mezinárodním, evropském a českém. Praha: C.H.Beck, 2007, s. 27

²⁰ Chmelík a kol. Pozornost, úplatek a korupce. Praha: Linde Praha, a.s., 2003., s. 12

²¹ Hulínský. Aktuální otázky trestně právní ochrany společnosti před korupcí. Praha: Police History, 2008, s. 19

²² Příručka občanské obrany proti korupci, Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 2001, s. 6

Podle doporučení Rady OECD z 23. 5. 1997 o boji proti korupci v mezinárodních podnikatelských transakcích, je podplácení definováno následovně: *“Podplácením se rozumí slib, nebo poskytnutí jakékoli neoprávněné platby nebo jiných výhod a to přímo nebo přes prostředníky, veřejnému činiteli, a to buď jemu nebo třetí osobě, aby ovlivnil úřední výkon, nebo aby se zdržel činnosti při výkonu úředních povinností, za účelem získání obchodu“*. Podle Úmluvy OECD proti korupci v mezinárodních obchodních transakcích je trestná každá právnická či fyzická osoba, která *„úmyslně nabídne, slíbí nebo dá nedovolený peněžitý nebo jiný prospěch, ať již přímo nebo zprostředkovaně, zahraničnímu veřejnému činiteli, a to pro tohoto činitele nebo pro třetí stranu, za tím účelem, aby tento činitel jednal nebo se zdržel jednání v souvislosti s výkonem veřejných povinností, za účelem získání nebo udržení podnikatelské aktivity nebo jiné nepatřičné výhody v mezinárodních podnikatelských transakcích“*. Definice tím, že zdůrazňuje úplatkářství fyzických a právnických osob, které podplácejí zahraniční veřejné činitele, přispěla ke sjednocení legislativy četných vnitrostátních právních řádů.²³

Po schválení Výborem ministrů Rady Evropy byla 27. 1. 1999 přijata ve Štrasburku a otevřena k podpisu Trestněprávní úmluva o korupci, která definovala aktivní úplatkářství tuzemských veřejných činitelů: *“Každá smluvní strana přijme taková legislativní a jiná opatření, která budou nezbytná pro to, aby přímá či nepřímá nabídka nebo příslibení nebo poskytnutí nepatřičné výhody nějakou osobou veřejnému činiteli této smluvní strany, ať již přímo jemu nebo někomu jinému, anebo tomuto činiteli, aby případně jednal nebo naopak nejednal při výkonu své funkce, bylo pokládáno za trestný čin podle tuzemského práva, je-li tento čin spáchán úmyslně“*.

Pokud jde o pojem korupce, docházím k závěru, že na základě dostupných publikovaných prací, tak v literatuře ani v praxi neexistuje definice korupce, která by se dala aplikovat na všechny formy, druhy a stupně korupce a byla uznávána v mezinárodním měřítku.

Je zřejmé, že drtivá většina pokusů definovat korupci se uchyluje k jejímu institucionálnímu vymezení a redukuje ji na hospodářskou sféru. Za základní definiční znak používají zneužití veřejného úřadu, veřejné moci, postavení či moci a z tohoto titulu zneužívání postavení či moci k ovlivňování určitých procesů, zejména ve sféře

²³ David, N. Korupce v právu mezinárodním, evropském a českém. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 29-30

hospodářské soutěže, vždy ku prospěchu jiného a za to přijata finanční, naturální nebo jiná výhoda.

I přes toto konstatování v zásadě v korupčním vztahu vystupují tři subjekty:

Korumpující - strana poskytující výhody, úplatky s cílem získání prospěchu.

Korumpovaný - strana přijímající výhody, úplatky za poskytnutí prospěchu.

Poškozený.

V této souvislosti dále lze hovořit o :

- vztahu dvou subjektů (toho, kdo úplatek poskytuje-nabízí a toho, kdo jej přijímá),
- jde o směnný vztah, přinášející oběma stranám výhodu,
- souvislost s obstaráním věcí obecného zájmu nebo institucionálního zájmu,
- korumpovaným je subjekt disponující určitým postavením, pravomocí,
- jde o jednání proti dobrým mravům.²⁴

Korumpujícího a korumpovaného můžeme nazvat aktivními aktéry korupčního vztahu. Specifikem korupce je, že korumpovaný i korumpující, kteří mohou být v přímém vztahu, ale stejně tak jejich vztah může být zprostředkován celou řadou prostředníků, získávající prospěch, svým způsobem neoprávněný zisk.

Neoprávněnost tohoto prospěchu tedy spočívá u:

- korumpovaného ve zneužití postavení, nikoli na funkčnosti ve prospěch organizace či systému kde působí,
- korumpujícího na zisku v konečném efektu, který není dán volným tržním vztahem v rámci zákonů, a dalších právních norem.

Korupce tak má často podobu jakéhosi obchodu. Na jedné straně je zde osoba disponující formou moci, na druhé straně osoba, která se snaží tuto osobu přimět k nikoli nestrannému jednání. Jedná tak za účelem dosažení zvýhodnění sebe sama nebo spřízněného subjektu. V tomto případě mají obě strany tohoto obchodu „zájem na jeho hladkém průběhu a činí veškerá opatření k tomu, aby jednání nebylo odhaleno. Svým způsobem se může jednat o „oboustranně výhodný vztah“.

Ne vždy však musí být motivace korumpujícího v prvních fázích navazování korupčního vztahu vedena získáním okamžitého efektu. Jednání může směřovat ke snaze kompromitovat druhého účastníka korupčního vztahu, a tím si jej zavázat do budoucna. V další fázi korupčního vztahu pak korumpovaná strana nejedná z vlastní vůle, ale pod nátlakem. V tomto případě již korupční vztah nemá onu podobu

²⁴ Chmelík a kol. Pozornost, úplatek a korupce. Praha: Linde Praha.a.s.,2003, s. 20

vzájemného obchodu, ale jde o určitou formu vydírání. Tyto metody využívá především organizovaný zločin při posilování svého vlivu, ať již na úrovni státní správy, samosprávy či posílení moci politické, kdy cílem je dosažení co nejvyššího zisku a jeho zabezpečení.

Poškozeným v korupčním vztahu může být jeden subjekt nebo určitý okruh subjektů. Například to může být účastník či účastníci výběrového řízení, kteří nepodplácejí. V jiných případech může být poškozeným celá komunita obtížně identifikovatelná, kdy její příslušníci si ani neuvědomují, že jsou poškozováni. Absence personifikované oběti může být považována za další pojmový znak některých korupčních jednání. Obětí, či poškozeným bývá společnost jako taková. Absence oběti pak hraje roli při obtížném odhalování tohoto jevu.

Od korupce je třeba odlišovat takové druhy „úplatků“, které se projevují užším rozsahem poskytnutého daru hmotného (dárky) či nehmotného charakteru (služby). Hovoří se spíše o daru, pozornosti, protislužbě, odměně, výhodě, příležitostném dárku, spropitném, o „drobné korupci“ nebo „malé korupci“ či „bagatelní korupci“. Malá korupce ve formě dáreků je náhodná, příležitostná, epizodní záležitost. Je poměrně snadno zjistitelná, předvídatelná a tudíž jí lze potírat. Nemá většinou protiprávní charakter, přechod od ní k „velké“ korupci však může nastat.²⁵

Malá korupce, tzv. „korupce na přilepšenou“, spojená s výkonem státní správy a samosprávy na úrovni měst, obcí, okresů, krajů i celostátních orgánů a dalších úřadů a institucí spojených s rozhodováním a výkonnou mocí (poplatky, daně, cla, pokuty, posudky, rozhodnutí, vyjádření apod.). Tento typ korupce pomáhá firmám a jednotlivcům obejít zákonné podmínky, omezit časové proluky apod. Podněty k vymáhání úplatků se vyskytují všude tam, kde má úředník moc nad soukromou firmou nebo jednotlivcem. Jakmile je systém úspěšně provedených úplatků jednou institucionalizován, zkorumpovaní úředníci jsou motivováni zvyšovat výši požadovaných úplatků a hledat i jiné způsoby vymáhání úplatků – odmítat vykonávat svou službu vůči klientům, zařídit nákladný zakázkový projekt a zakrýt tak příjem velkého úplatku, vyzrazovat informace, preferovat vybrané uchazeče apod. Můžeme konstatovat, že tato forma korupce nezaznamenává v posledních letech vzestupný trend, nebezpečně se však vyvíjí propojení soukromého sektoru se sektorem veřejným velmi

²⁵ Hulínský. Aktuální otázky trestněprávní ochrany společnosti před korupcí. Praha: Police History, 2008, s. 24

často zaštitěné některými volenými regionálními zástupci politických stran a zvolenými správními orgány měst a obcí.

Velká korupce, ekonomická, mnohdy přerůstá i do politických a mocenských struktur. Taková korupční jednání mohou být spojena s privatizací a restrukturalizací velkých průmyslových společenství v jednotlivých regionech, v místech soustředěného zahraničního kapitálu a v místech, kde dochází k rozhodování o přidělování státních zakázek nebo dotací a subvencí, tj. institucí s touto rozhodovací pravomocí. Z tohoto hlediska nelze oddělovat finanční kriminalitu od korupčního jednání, neboť tyto působí vždy provázaně a prorůstají postupně do státní správy a do všech oblastí činnosti společnosti. Velká korupce se vyskytuje zejména ve státech, ve kterých nejsou funkční kontrolní mechanismy, kde je politická a tím i sociální nejistota, nefungující právní systémy, kde je korupce považována za zcela normální jev, kde je nízké právní vědomí společnosti.

Jiným rozlišovacím kritériem mezi různými formami korupce, korupčního jednání může být aktivita v korupčním vztahu – aktivněji vystupuje korumpující, který úplatek poskytuje (někdy i vnucuje) za účelem získání výhody, nebo aktivita je na straně korumpovaného (například úředníka státní správy). Stupeň agresivity uplácejících i úplatek přijímajících osob je přímo úměrný objemu zakázky či hodnotě výhody – čím vyšší je objem než hodnota, tím větší snaha a tlak jsou vyvíjeny na jejich získání.²⁶

Dílčí závěr :

Mohli bychom definovat ještě celou řadu definicí, které jsou však obsahově a významově postaveny na stejném základu. Jedná se o deviantní chování, které vybočuje z norem, které regulují činnost a chování veřejné moci za úplatu či jinou výhodu pro oboustranný prospěch a obohacení toho, kdo výhodu poskytuje nebo slíbí. Většina definicí by měla vycházet z obecného soudu, že korupční jednání je takové, při kterém se někdo chová v rozporu s dobrými mravy při plnění svěřených úkolů, které vyplývají z jeho postavení ve prospěch jiného za úplatu. Takto chápaná korupce pak ukazuje na to, že se korupce netýká jenom veřejných činitelů, ale i osob, které svým postavením nebo funkcí mají vliv na určitou oblast veřejných statků či činností.

²⁶ www.mv.cz: Korupce a antikorupční programy státní a soukromé sféry, s. 1

1.3.Oblasti zasažené korupcí

Korupce v podstatě zasahuje všechny oblasti života společnosti, vyjmenovány jsou pouze základní oblasti, které se navzájem více či méně překrývají. Bylo by jistě možné nadefinovat i další oblasti, ale ty by byly již příliš neurčité.

Etická oblast

Korupce je především problémem etickým, se kterým se snažily vyrovnat jak všechny ideologické směry, tak i společnosti, na jejich základech postavených. Za zajímavou lze v této souvislosti označit skutečnost, že v podstatě všechny ideologické směry (jak demokratické, tak i totalitní) označily korupci za nebezpečný protispolečenský jev, který je ve svých důsledcích schopen narušit fungování celého systému společnosti. Již v období Starého Říma byly snahy řešit právní cestou problém „crimen ambitus“, což v té době vyjadřovalo jednak korupci volební, korupci soudců, tak i nobilitů, který se stal metlou tehdejšího společenského života. S tímto problémem se marně snažily vyrovnat četné „leges de ambituu“ (zákony o korupci).

Politická oblast

Jde o nelegální snahu určitého politického subjektu získat za využití všech právních forem korupčního jednání dominantní postavení v politickém systému daného státu. Vysoká nebezpečnost spočívá zejména v tom, že s využitím těchto vysoce latentních kriminalizujících forem korupčního jednání dochází v podstatě k postupnému přechodu od demokratických parlamentních forem vládnutí k totalitním formám vládnutí. Nejzkorumpovanějšími institucemi všeobecně, podle výsledků celosvětových průzkumů Gallupova ústavu pro mezinárodní organizaci Transparency international, jsou politické strany. Představitelé hospodářské sféry se mnohdy snaží získat od politiků výhody. Politická korupce může vést ke kleptokracii – vládě zlodějů a loupežníků, kdy už odpadá i předstírání poctivosti a upřímnosti před veřejností.²⁷

²⁷ Hulinský. Aktuální otázky trestněprávní ochrany společnosti před korupcí. Praha:Police History, 2008, s.29

Společenská oblast

Ze společenského pohledu lze korupci označit jako jeden z nejzávažnějších problémů, který degraduje všechny demokratické principy fungování řízení a rozvoje společnosti. Základem je nevyslovený fakt, že nikoliv volná soutěž svobodných jedinců, osobní svobodný podíl jedinců na rozvoji demokratické samosprávy, včetně realizace části práv v oblasti řízení státu státní správou, ale korupce může zabezpečit rozvoj společnosti jako celku. Nebezpečnost spočívá v degradaci právního vědomí společnosti, která korupci (i přes skutečnost, že ji verbálně odsuzuje) chápe jako jediný prostředek schopný zabezpečit realizaci vytýčených cílů společnosti.

Sociální oblast

Sociální pohled na korupci je velmi úzce spojen s pohledem společenským. Nebezpečnost opět spočívá v přesvědčení části společnosti, že deklarovaná sociální práva lze zajistit pouze za využití jednotlivých forem korupčního jednání.

Etnická oblast

Etnický pohled na korupci je shodný s pohledem společenským a spočívá zejména v přesvědčení etnických a národnostních skupin, že jejich práva lze získat a zabezpečit pouze za využití jednotlivých forem korupčního jednání. Z etnického pohledu je však míra nebezpečnosti zvyšována faktem, že různá etnika a národnostní skupiny nepůsobí v rámci uzavřené komunity, společensko-politického systému, státu apod., ale zabezpečení jejich práv je řešeno zejména v mezinárodní oblasti.

Ekonomická oblast

V ekonomice je korupce vysoce nebezpečným faktorem, který je schopen narušit, postupně utlumit a následně zlikvidovat volné tržní vztahy, které jsou základem celého systému tržní ekonomiky. Nebezpečnost lze zejména spatřovat ve faktické likvidaci volně tržních vztahů, postupné monopolizaci a ovládnutí ekonomiky, včetně dopadu do oblasti politické a společenské, který se následně odráží ve snahách o realizaci totalitních forem vládnutí.

Kriminologická oblast

Nejdůležitějším aspektem je využívání jednotlivých forem korupčního jednání organizovaným zločinem jako zvláštní formy trestné činnosti, která je nezbytná

pro vybudování pozic a následné ovládnutí státních, politických, společenských a ekonomických struktur státu, stejně jako pro zajištění vlastní beztrestnosti a možnosti využívat nelegálně nabytých výnosů z trestné činnosti. Nesmírně důležitou okolností je skutečnost, že korupce je pouze prostředkem používaným organizovanými zločineckými strukturami k dosažení jejich záměrů, nejedná se o jejich cíl.

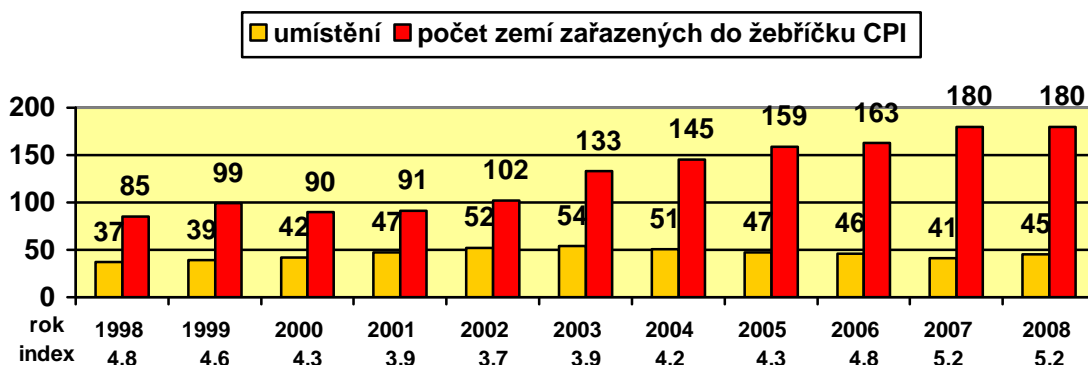
Dílčí závěr:

Vláda i celá centrální exekutiva by měla vycházet z poznání, že korupce sama o sobě není nikdy cílem, ale pouze prostředkem k získání neoprávněných a mnohdy nelegálních výhod všeho druhu, ať již materiální povahy či povahy personální. Proto téma boje proti korupci by mělo být vždy kritériem pro posuzování jakýchkoliv přijímaných rozhodnutí na této úrovni jako jedna z hlavních metod práce exekutivy. Státy, kde existuje silná, kvalifikovaná, výkonná, stabilizovaná a přitom málopočetná byrokracie, požívající poměrně velké sociální autority a prestiže, s vysokým statutem a dobrým finančním zajištěním svých pracovníků, mají problémů s korupcí daleko méně, než státy se slabou, nestabilní, nekvalifikovanou, nekvalitní a příliš početnou státní správou, která má nízkou prestiž i autoritu a organizačně je špatně zajištěna.

1.4. Postavení České republiky z hlediska indexů korupce

Od roku 1995 nevládní organizace pro boj s korupcí Transparency International zveřejňuje Index vnímání korupce (Corruption Perception Index – „CPI“), který vychází z výsledků nezávislých průzkumů mínění prováděných mnoha výzkumnými institucemi. Výzkumy se provádějí v oblasti podnikatelské sféry, odborné veřejnosti a v řadách analytiků. Výběr vzorků – subjektů vnímání míry korupce je omezen na pouhý zlomek veřejnosti, kdy hovoří pouze o příjemcích úplatku. Jde tedy o míru vnímání korupce v omezeném segmentu společnosti, nikoliv o její skutečnou hodnotu. Hodnocení CPI má stupnici 10-0, kdy hodnocení 10 označuje zemi téměř bez korupce a hodnocení 0 zemi s vysokou mírou korupce. CPI je na rozdíl například od empirických, exaktních ukazatelů, jako je HDP (hrubý domácí produkt), míra nezaměstnanosti apod., ukazatel subjektivní.

Index vnímání korupce – přehled hodnocení České republiky v letech 1998-2008



Dílčí závěr:

Od roku 1998 do roku 2002 zaznamenal CPI pro Českou republiku postupně zhoršující se míru korupce. Od roku 2003 je patrná zlepšující se tendence trendu CPI, která lze přisoudit vstupu České republiky do Evropské unie. Tím se zvýšil její kredit v očích korespondentů jednotlivých průzkumů v souvislosti s volným pohybem osob, zboží, služeb, kapitálu a důvěrou v transpozici a implementaci komunitárního práva Evropských společenství. V roce 2006 se Česká republika umístila lépe než v předchozím období. Na žebříčku, který zahrnoval 163 zemí, se Česká republika spolu s Litvou a Kuvajtem dělila o 46. příčku, kdy všechny tři země dosáhly indexu 4.8. V roce 2007 se ČR dělí o příčku s Itálií, kdy se polepšila o pět míst.²⁸ V roce 2008 se ČR umístila na 45 místě, v rámci 27 zemí EU je až na 18. příčce a předběhly ji i nové členské státy jako Slovinsko a Estonsko. Korupční prostředí v ČR tak v roce 2008 nedoznalo výraznějších změn a je nadále považováno za jedno z nejhorších ve střední Evropě. Pocit vnímání korupčního jednání v ČR byl bezpochyby také negativně ovlivněn okolnostmi, které provázely v roce 2008 volbu prezidenta republiky a které byly médií široce komentovány ČR je tak v podezření, že je zde rozšířena politická korupce, což může být podmíněno i stále odkládanými sliby přijmout zákonnou úpravu pro oblast lobbingu. ČR patří mezi země, kde lidé nejsilněji pocítují zkorumpovanost politických stran a kde považují boj vlády proti korupci za nejméně účinný. Vyplývá

²⁸ Zpráva o korupci v České republice v letech 2005-2006 a o plnění Aktualizovaného vládního programu boje proti korupci. Praha: Ministerstvo vnitra, 2008, s. 10-11

to z nové zprávy organizace Transparency International, která porovnávala míru korupce ve 26 státech čtyř kontinentů. Co do úplatnosti politiků horší než Česko jsou už jen Nigérie a Mexiko. Pokud jde o míru zkorumpovaných politických stran, ČR dostala na stupnici od nuly do pěti (pět je nejhorší) známku 4,3. Za velmi zkorumpované jsou v ČR považovány také parlament a policie, které dostaly známku 3,9.²⁹

1.5.Předpoklady úspěšného boje proti korupci

Právní úpravy postupu v boji proti korupci vychází z celé řady navazujících zákonů a dalších právních předpisů, v nejobecnějších tezích Ústavy České republiky. Tento právní předpis nejvyšší právní síly definuje základní práva a povinnosti, ve kterých jsou obsaženy nosné etické principy chování každého jednotlivce. Na Ústavu České republiky navazuje mnoho dalších zákonů, nařízení, vyhlášek a dalších právních předpisů různé závaznosti, které již konkrétně definují právní vztahy tak, aby se co nejučinněji předcházelo nepříznivému společenskému jevu, kterým korupce nepochybně je. V oblasti českého práva rozlišujeme korupci ve sféře soukromoprávní a v oblasti veřejného práva. Jednotlivými zákony z první skupiny, které upravují problematiku korupce jsou například obchodní zákoník, zákon o zadávání veřejných zakázek. V oblasti veřejného práva zastává významnou roli v možnosti omezování korupce důsledná aplikace správního řádu. Dalším předpisem, jehož účelem je především transparentnost veřejné správy, je zákon o svobodném přístupu k informacím. Veřejnost má možnost prostřednictvím tohoto zákona zjistit, jakým způsobem veřejné instituce používají pravomoci a zdroje, které jim byly svěřeny. Největší postih korupce obsahuje trestní zákoník.³⁰

Potírání korupce však není jen věcí vyšetřovatelů, státních zastupitelství, soudů a různých institucí. Nejde jen o odhalování a trestání korupce. Je třeba preventivně a transparentně zabraňovat vzniku nežádoucích jevů a vztahů vedoucích k tomuto jevu, a to zejména v oblasti finanční a kontrolní. Je to záležitost institucionálních a organizačních reforem a systémových změn, dodržování trestněprávních opatření, zavádění etického prostředí, zaktivování veřejnosti do snahy omezit korupci. Nelze

²⁹ Zpráva o činnosti Útvaru odhalování korupce a finanční kriminality služby kriminální policie a vyšetřování za rok 2008, Praha

³⁰ Protikorupční program hlavního města Prahy, přijatý Radou hlavního města Prahy dne 26.června 2001,Praha, s. 2-3

podceňovat ani vytváření tvůrčího partnerství mezi vládou a organizacemi občanské společnosti.³¹

Aby boj proti korupci byl úspěšný, je třeba si uvědomit, že těžiště tohoto boje nemůže být pouze v oblasti trestního práva. Z praxe je známo, že u korupce, pokud se jí podaří odhalit, se velmi těžko prokazuje zavinění. Podle statistik vyjde najevo asi 1 % všech případů korupčního jednání. Z tohoto vyplývá, že je nutné přiznat si vysokou latenci korupce, kdy mnoho deliktů nelze zjistit a potrestat.

*„Chceme-li s korupcí účinně bojovat, je třeba poznat její příčiny a podmínky. Předem však chci uvést, že podle mého názoru je možno korupci snížit, nikoli však zlikvidovat. Vždy je třeba vidět, že důvodem korupce je zejména snaha o přístup k nedostatečným službám a zdrojům, získání služeb (vyhnutí se nákladům), které jsou nedostatečné, ale u nichž je nutné veřejným činitelům ponechat plné rozhodovací právo, přístupu k vedlejším službám, které s jejich získáním (vyhnutím se nákladům) souvisí, zabránění jiným sdílet užitek z určité služby a o způsobeném nákladu jinému subjektu“.*³²

Cílem protikorupčních opatření je snižování korupce, neboť její eliminace je nereálná. Reálný cíl boje proti korupci je přitom velmi důležitý, neboť nedostatečné výsledky, které s sebou přináší postup, který si stanovil nereálné cíle, odrazuje společnost od větší účasti v protikorupčních aktivitách. Hlavní důraz je třeba klást na prevenci možné budoucí korupce (řídit se heslem „gram prevence je více než tuna nápravy“) a na systémové změny („hony na čarodějnice“ jsou nedostatečné).³³

Je proto žádoucí korupci stále omezovat těmito způsoby:

a) změnami ve státní správě

Rezervy jsou ve fungování administrativy, ta je často komplikovaná a neefektivní. Nepružný systém vyřizování záležitostí vede občany k urychlování administrativní procedury pomocí úplatků. S tím souvisí umožnit veřejnosti přístup k informacím v co nejširším měřítku. To znamená zveřejnění procedury pro přijímání,

³¹ David,Nett. Korupce v právu mezinárodním, evropském a českém. Praha: C.H.Beck.2007, s. 104

³² Hulínský. Aktuální otázky trestněprávní ochrany společnosti před korupcí. Praha: Police History, 2008, s. 42

³³ Chmelík a kol.. Pozornost, úplatek a korupce. Praha: Linde Praha, a.s., 2003, s. 136

posuzování a rozhodování, přijetí seriózních pravidel pro kontrolu financí, přijetí procesu pro dohled prováděný vládními orgány.

b) Zlepšit kontrolu veřejné správy

Jedná se o dodržování zákonností při jejím výkonu. Buď jde o kontrolu právní, vykonávanou uvnitř státních orgánů formou zákonů a prováděcích předpisů, nebo o kontrolu vnější vykonávanou soudy nebo finančními úřady, anebo o kontrolu mimoprávní s pomocí nevládních organizací či sdělovacích prostředků. V poslední době hrají významnou roli investigativní novináři, říká se jim též elitní vyšetřovací reportéři.

c) Preventivní opatření

Jedná se zde o vytvoření institutů na prevenci korupce, zavádění transparentnosti při jednání a rozhodování, systémové změny, usměrnění neomezené moci státních úředníků a zvýšení jejich odpovědnosti, snižování nadbytečného rozhodování. Důležité je přitom spojení, koncentrace preventivních a represivních opatření, podle povahy korupce může být ovšem zdůrazněna jedna z těchto složek.

d) Zveřejňování správních rozhodnutí

Správní rozhodnutí zveřejňované na internetu, zejména doporučujících, spolu se jmény odpovědných úředníků tak, aby se naplnil princip publicity veřejné správy a svobodného přístupu k informacím. Reforma státní správy zahrnující reformu administrativních pravidel a procedur a zjištění další možnosti týkající se veřejných stížností.

c) Represivní opatření

Zavedení přesných a úplných nedvojsmyslných legislativních opatření, odstranění cenzury tisku, zvýšení vynutitelnosti protikorupčních zákonů, omezení monopolní moci na vládní úrovni i při běžných schvalovacích řízeních, zavedení neohlášené inspekce úřadů.

d) Zavést etické kodexy

Etické kodexy zavést do všech oblastí státní správy a firemní etické kodexy či profesní kodexy v soukromé sféře. Viditelně umístit v úřadech oznámení, kam se má občan obrátit, není-li spokojen se službami úředníka.³⁴

e) Finanční opatření

Vytvořit mechanismy monitorování toků peněz, vytvořit vnitřní finanční kontrolní systém, které zajistí dostatečnou a efektivní kontrolu nad používáním veřejných a soukromých zdrojů. Program na zajištění takových platů státních zaměstnanců, které dostatečně odráží zodpovědnost spojenou s jejich pozicí a jsou srovnatelné s platy v soukromém sektoru. Monitorování majetku, příjmů a dluhů osob disponujících rozhodovací mocí. Odměňovat protikorupční chování. Všechny dary státním zaměstnancům hlásit a zaznamenat, stanovit pravidla, jaké dary přijímat lze a jaké ne. Propadání zisků z korupce. Nepovolit odečet úplatků z daní.³⁵

f) Legislativní opatření

Nezávislý justiční systém. Zabránit korupci v samotném soudním systému, která se projevuje například ztrátami soudních spisů, odkládáním případů či přidělování případů zkorumpovaným soudcům na nižší úrovni. Vyšší soudci musí mít dobré platové ohodnocení a získat celoživotní kariérní jistotu, musí být dána jasná pravidla pro jejich odvolání, proces odvolání by měl probíhat před soudci. Srozumitelná, jednoznačná a vymahatelná legislativní opatření, která poskytují minimální prostor k právním „kličkám“. Zákony musí působit dostatečně preventivně, musí platit pro všechny stejně, jinak ztrácí důvěru a společnost má tendenci je obcházet. Dostatečné pravomoci orgánů činných v trestním řízení, existence nezávislých institucí, jako například nezávislá komise proti korupci, s rozsáhlými vyšetřovacími a trestními pravomoci. Veřejní činitelé by měli odůvodňovat své rozhodnutí, poskytovat informace, jen pokud to vyžaduje společenská potřeba, musí se oprostít od jakýchkoli osobních zájmů. Kvalitní správní právo dohlížející na postup centrální i místní správy státních orgánů a dávající občanům práva, která jim přísluší. Zákony zakazující veřejným činitelům

³⁴ David, N. Korupce v právu mezinárodním, evropském a českém. Praha: C. H. Beck. 2007, s. 104-107

³⁵ Chmelík, a kol.. Pozornost, úplatek a korupce. Praha: Linde Praha, a.s., 2003, s. 137

zneužívání informací, zneužití pravomoci či majetku ke svému prospěchu nebo k újmě jiných osob.³⁶

Předpoklad úspěšného boje proti korupci lze dále shrnout do úseku personální práce a úseku organizačního, tedy do oblastí, které lze ovlivnit kvalitní řídicí a organizační činností vedoucího managementu :

Protikorupční opatření v personální oblasti:

- přísný výběr pracovníků do míst, která jsou korupcí ohrožena, zvýšenou měrou posuzovat u jednotlivců jejich dosavadní zkušenosti a vědomosti, jejich osobní předpoklady a schopnosti vidět a vnímat realisticky klady a zápory vykonávané funkce (činnosti), v úvahu vzít i akcentování motivu moci,
- stanovení hodnotové motivace pro funkční a odborný postup pracovníků,
- stanovení systému efektivní obměny pracovníků, tzn. rotace pracovníků ohrožených oblastí tak, aby jedinci případně skupiny nezůstávali příliš dlouho součástí jednoho „ohroženého“ prostředí,
- zvýšení efektivity dohledu, vytvoření periodických kontrol k výkonu činnosti řídicích pracovníků, provádění neohlášených kontrol činností,
- zavedení specializovaných školicích programů o rizicích korupce, specifických programů na zdokonalení úrovně vztahů s veřejností,
- omezení politického subjektivismu při rozhodování o personálních otázkách.

Protikorupční opatření v organizační oblasti:

- přezkoumat stávající interní předpisy z pohledu pravidel transparentnosti,
- stanovit přísná kritéria pro přijímání darů a požadovat, aby všechny dárky a pozornosti přijaté pracovníky byly hlášeny a zaznamenávány, nebo vyloučit přijímání veškerých hmotných a nehmotných výhod a stanovit přísné sankce za porušení. Interní pokyn umístit (i v cizojazyčné formě) do všech objektů, kde dochází ke kontaktům s veřejností,
- vytvoření a zveřejnění etického kodexu jako základního dokumentu pravidel profesionální etiky a deklarace principů chování profesionálního jednání. Nezbytnou podmínkou jeho platnosti musí být závaznost pro všechny zaměstnance instituce – ředitelem či starostou počínaje. Pokud má mít kodex

³⁶ Chmelík a kol.. Pozornost, úplatek a korupce. Praha: Linde Praha, a.s., 2003, s. 138-139

pozitivní vliv na chování jednotlivce a chování instituce jako celku je třeba, aby jeho dodržování bylo monitorováno a vynucováno. Absence vhodných „donucovacích“ prostředků vede k neúčinnosti kodexu a může vyústit v obvinění, že kodex je hlavně určen pro dobré vnímání instituce a veřejnosti,

- vyloučit sponzoring,
- pravidelně prostřednictvím průzkumu veřejného mínění zjišťovat názor veřejnosti na činnost policie,
- zavést jednoznačnou povinnost pro pracovníky vytipovaných oblastí (těch, kteří mají bezprostřední kontakt s občany při výkonu svých povinností) podložit svá rozhodnutí zdůvodněním,
- uplatňovat odpovědnost za nesprávný výkon úřední moci,
- zavést možnost ohlašovat korupční jednání včetně zachování pravidel důvěrnosti pro osoby oznamující toto jednání a pravidelně důsledně kontrolovat způsob „nakládání s oznámením“.

Nezanedbatelnou součástí protikorupčních opatření by mělo být i průběžné sledování a prověřování stávajících interních aktů řízení například z pohledu jejich přílišné obecnosti, množství, případně neexistence kontrolních mechanismů. Dále i aktivní účast při vytváření vnitřních norem, zda-li svou konstrukcí nemohou nastolovat nebo umožňovat korupční prostředí, například v důsledku absence sankcí nebo volného výkladu.³⁷

Dílčí závěr:

Za prioritu pro boj s korupcí u každého subjektu (ať veřejného či soukromého) považují nezbytnost předcházet korupčního jednání v jeho počátečních stádiích a to zejména přijímáním takových opatření, která podstatně omezí prostor pro korupci. Dle mého názoru boj s korupcí není otázkou právního donucení, preventivní opatření znamenají více než vynutitelnost práva. Trestní právo samo o sobě není způsobilé odstranit nebo zabránit jevům tvořících kriminalitu. Působí jako podpůrný, ale zatím jinak nenahraditelný prostředek ochrany mezilidských a hospodářských vztahů. Nedisponuje však takovými prostředky, aby mohlo snížit faktory, které kriminalitu vyvolávají.

³⁷ www.mvcr.cz:Korupce a antikorupční programy státní a soukromé sféry, s. 2-3

Je proto nutné, aby se vytvořil funkční systém, který vyžaduje přijetí implementaci řady opatření v klíčových oblastech společnosti. Musíme si však uvědomit, že efektivita protikorupčních opatření je závislá na množství disponibilních finančních prostředků. Pokud je korupce přítomná na všech úrovních života společnosti, je výše nákladů boje proti korupci mnohdy několikanásobně vyšší než prostředky, jimiž disponuje státní rozpočet. I samotná reforma státní správy jako fundamentální předpoklad šířeji založených reforem může být velmi nákladná, jestliže z korupce profituje celá byrokratická hierarchie.

2. Vládní program boje proti korupci

Korupční jednání na sebe bere celou řadu podob, proto musí být i opatření proti tomuto jevu stejně komplexní a široce pojatá. Z tohoto důvodu byl na přelomu let 1998 a 1999 Ministerstvem vnitra ČR, ve spolupráci s dalšími resorty, vypracován Vládní program boje proti korupci v České republice. Program vláda schválila v únoru roku 1999 a uložila jednotlivým členům vlády, vedoucím ústředních orgánů státní správy plnit úkoly zaměřené na omezení korupčního jednání ve společnosti. Od roku 2001 je vláda o plnění aktuálních protikorupčních úkolů informována v materiálu Zpráva o korupci v České republice a o plnění harmonogramu opatření Vládního programu boje proti korupci. Dne 25. října 2006 byla usnesením vlády České republiky č. 1199 schválena strategie vlády v boji proti korupci na období let 2006 – 2011 (dále jen „Strategie vlády“), která se tak stává jediným uceleným vládním dokumentem sjednocujícím problematiku boje proti korupci a kdy postup vlády je postaven na 3 pilířích, kterými jsou prevence, průhlednost a postih. Za účelem vytvoření společenského prostředí eliminujícího možnosti výskytu korupčního jednání jsou v rámci tří protikorupčních pilířů stanoveny cíle a opatření směřující k jejich naplnění.

2.1. Pilíř boje proti korupci – PREVENCE

Aby bylo možné omezovat korupci vláda navrhuje:

- zavést povinnost veřejného připomínkového řízení (prostřednictvím internetu) k připravovaným právním předpisům,
- provádět každé dva roky kontrolu všech platných právních předpisů za účelem zamezení vzniku nadměrné byrokratické zátěže a navrhopat odstranění nadměrné byrokratické zátěže včetně možného zrušení některých právních předpisů,
- vypracovat ke každému návrhu právního předpisu hodnocení dopadu regulace RIA,
- upravit pravidla jednacího řádu Poslanecké sněmovny pro uplatňování pozměňovacích návrhů,

- používat pro řízení jednotné a srozumitelné formuláře v elektronické nebo písemné formě a umožňovat převod dokumentů při podání do elektronické podoby, ve které bude následně využíván i dalšími příslušnými úřady,
- provedení vnitřních protikorupčních auditů na všech úrovních státní správy
- podpora přijímání profesních etických kodexů a vytváření protikorupční atmosféry ve společnosti

2.2. Pilíř boje proti korupci – PRŮHLEDNOST

Vláda navrhuje přijmout zejména následující opatření:

- navrhnout transparentní a jednotný systém čerpání prostředků z veřejných rozpočtů,
- přijmout nový zákon o veřejných zakázkách se začleněním problematiky koncesního zákona a zajistit dostupnost všech informací o nakládání s veřejným majetkem při veřejných zakázkách a vyloučit v této souvislosti možnost odvolávat se na obchodní tajemství,
- provést analýzu všech procesních předpisů a ustanovení ve zvláštních zákonech s cílem soustředit úpravu správního řízení do jednoho kodexu (universální správní řízení), následně vypracovat návrh věcného záměru jednotného správního řízení eliminujícího maximální počet zvláštních procesních úprav,
- přijmout opatření ke zveřejňování veškerých informací o zadání a výběru tzv. „malých zakázek“ na internetu nebo jejich zadávání prostřednictvím elektronického tržiště,
- navrhnout prodloužení lhůty (stanovené v § 39 odst. 1 zákona o obcích) pro zveřejnění záměru obce zcizit nemovitý majetek, a to zejména pokud jde o majetek velké hodnoty,
- zapracovat do nového zákona o veřejných zakázkách část týkající se tzv. malých zakázek kvůli sjednocení postupu ve veřejné správě,
- zřízení speciální protikorupční telefonní linky č. 199, která bude přijímat stížnosti a podezření veřejnosti, týkající se veřejné správy.

2.3. Pilíř boje proti korupci – POSTIH

K dosažení těchto cílů v souvislosti se Strategií vlády je třeba přijmout zejména následující opatření:

- zřízení speciálního protikorupčního senátu u vyššího soudu a zvláštního útvaru působícího při vrchním státním zastupitelství se zaměřením na korupci veřejných činitelů a korupci při veřejných zakázkách a dalších významných činnostech obecného zájmu,
- personální a technické posílení specializované složky Policie ČR se zaměřením na boj proti korupci,
- zavedení institutu tzv. „protikorupčního agenta“ se zaměřením na odhalování a zjišťování případů korupce,
- zpřísnění trestů za prokázanou korupci na základě novely trestního zákona (za korupci spáchanou veřejným činitelem) na 12, resp. 15 let odnětí svobody,
- navržení právní úpravy, na základě které osobám, jež budou odsouzeny za korupční jednání v souvislosti s veřejnými zakázkami, soutěžemi a dražbami (pletichy nebo úplatkářství), bude vždy vedle trestu odnětí svobody či peněžitého trestu uložen trest zákazu činnosti (výkon určitých zaměstnání a funkcí). V některých závažných případech bude moci být uložen i trest propadnutí majetku,
- zavedení právní úpravy, na základě které se osoby, jež se dopustí korupčního jednání v souvislosti s veřejnými zakázkami, veřejnými soutěžemi a dražbami, nebudou moci po dobu stanovenou soudem účastnit dalších veřejných zakázek (platí i o společnostech, v nichž tyto lidé působí jako vlastníci, jednatele či členové orgánů společnosti nebo manažeři),
- vytvoření zákonných podmínek pro posílení odpovědnosti veřejných funkcionářů při správě majetku, založené na principu rozšířené povinnosti veřejného funkcionáře k náhradě škody, kterou způsobil,
- zavedení nové skutkové podstaty přestupku spočívajícího v porušení povinnosti stanovených zákonem a svobodným přístupem k informacím ze strany představitelů orgánů veřejné správy a dalších povinných subjektů.

2.4. Stručný výčet některých splněných bodů Strategie vlády

Ministerstvo spravedlnosti připravilo návrh novely trestního zákona, která reaguje na doporučení v oblasti boje s korupcí vyplývající z hodnotících zpráv mezinárodních organizací – Organizací pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (dále jen „OECD“) a Skupinou států proti korupci (dále jen „GRECO“). Navrhovaná novela zpřísňuje tresty nejen za korupci spáchanou veřejným činitelem, ale obecně za korupci jako takovou, přičemž zavádí také trestnost neoznámení nejzávažnějších případů korupce. Dále se zvyšují tresty za tzv. praní špinavých peněz, která zpravidla následuje po korupčním jednání za účelem zastření kriminálního původu získaného majetkového prospěchu úplatku. Vyhlášeno ve Sbírce zákonů pod č. 122/2008 Sb.

Ministerstvo vnitra připravilo návrh novely trestního řádu, kterým se měnilo ust. § 158e) odst. 1 trestního řádu tak, že se rozšířil okruh trestných činů, u nichž je útvar Policie ČR oprávněn v trestním řízení použít agenta, a to o trestné činy související s korupcí. Konkrétně o trestný čin přijímání úplatku podle ust. § 160 trestního zákona, trestný čin podplácení podle ust. § 161 trestního zákona a trestný čin nepřímého úplatkářství podle § 162 trestního zákona. V této souvislosti hovoříme o využití institutu tzv. protikorupčního agenta. Vyhlášeno ve Sbírce zákonů pod č. 135/2008 Sb. Přijetí těchto změn jednoznačně vyloučí pochybnosti o oprávněnosti použití agenta v případech podezření na trestný čin související s korupcí, který není trestným činem zvláště závažným ani trestným činem spáchaným ve prospěch zločinného spolčení. Uvažuje se též o změnách právní úpravy umožňující použití agenta v širším rozsahu než dovoluje dosud platná právní úprava, jako například použití agenta, který není příslušníkem policie. Vláda zatím usnesením č. 978 ze dne 29. srpna 2007 uložila zpracovat analýzu právní úpravy institutu agenta, jejíž obsahem je rozbor platné právní úpravy s přihlédnutím k navrhovaným změnám úpravy tohoto institutu v návrhu nového trestního zákoníku. Materiál byl schválen usnesením vlády ze dne 16. ledna 2008 č. 40 k Analýze právní úpravy institutu agenta v České republice a jejímu srovnání s vybranými zahraničními právními úpravami a je podkladem úvah a záměrů o nové právní úpravě použití agenta.

Strategie vlády uložila členům vlády a vedoucím ostatních ústředních orgánů státní správy provést vnitřní protikorupční audity v rámci svěřené působnosti a přijmout příslušná opatření k minimalizaci rizika korupce. Jedním z hlavních záměrů bylo, aby vedoucí ústředních orgánů státní správy získali pokud možno co nejobektivnější

informace o situaci ve vnitřním prostředí resortů, tj. aby obdrželi ujištění, že v jimi řízených orgánech a organizacích jsou zaváděny, udržovány a rozvíjeny efektivní nástroje pro zamezení korupce a podvodů. Tento záměr se zaměřil na zajištění nezávislého odborného posouzení účinnosti současného systému prevence a potírání korupce napříč všemi orgány organizacemi státní správy. Měl by poukázat na silné nebo slabé stránky dotčených systémů v porovnání principy všeobecně uznávané dobré praxe. Na základě těchto auditů Ministerstvo vnitra připravilo Zprávu o provedených vnitřních auditech v rámci svěřené působnosti resortů a ostatních ústředních orgánů státní správy s návrhy protikorupčních nástrojů, kterou schválila vláda usnesením č. 1450 ze dne 19. prosince 2007.

Dále Strategie vlády uložila zapracování protikorupční výchovy dětí a mládeže v rámci systému vzdělání v předškolních a školských zařízeních. Tato problematika protikorupční výchovy je již zapracována ve schváleném Rámcovém vzdělávacím programu pro předškolní vzdělávání a v Rámcovém vzdělávacím programu pro základní vzdělávání. Protikorupční výchova v oblasti středního a vyššího odborného vzdělávání a v oblasti speciálního vzdělávání a institucionální výchovy je zapracována v příslušných Rámcových vzdělávacích programech. V oblasti vyššího odborného vzdělávání je zapracována v programech, které jsou akreditovány akreditační komisí vyššího odborného vzdělávání při Ministerstvu školství, mládeže a tělovýchovy.

Od září roku 2007 mohou občané pro svá oznámení o korupčním jednání využívat protikorupční linku číslo 199, kterou provozuje česká pobočka nevládní organizace Transparency International. Její zaměstnanci jsou v kontaktu s pracovníky Policie ČR zabývající se korupcí a ochranou zájmů EU a vyhodnocují přijaté podněty.

Všechny ústřední správní úřady dle Strategie vlády si pravidelně vyhodnocují a aktualizují své interní protikorupční programy. Provádí revize rezortních a interních předpisů vydaných v jejich působnosti z hlediska kompatibility se Strategií vlády, případně provádějí jejich aktualizaci a novelizaci. Výsledky prováděných auditů a provedených kontrol jsou analyzovány z hlediska výskytu případných korupčních rizik.

Průběžně jsou plněny úkoly v souvislosti s informovaností veřejnosti o přijatých protikorupčních opatřeních souvisejících s rozhodováním orgánů státní správy v rámci svěřené působnosti. Plnění probíhá v souladu se Zákonem č.106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. Při veškerých dotazech probíhá spolupráce s tiskovými odděleními, kterým jsou poskytovány příslušné podklady. Na poradách si zástupci

rezortních organizací pravidelně předávají nové informace z oblasti boje proti korupci. Úkol je zabezpečován opatřeními, spočívajícími především v organizační struktuře jednotlivých organizací a vymezení kompetencí a pravomocí jejich pracovníků. O přijatých opatřeních budou občané informováni pomocí webových stránek rezortních organizací.³⁸

Dílčí závěr :

Boj proti korupci je dlouhodobým procesem, který vyžaduje spolupráci všech složek veřejné správy a to v oblasti prevence, zprůhlednění procesů i postihu. Plnění Strategie vlády jak Ministerstvem vnitra, tak ostatních resortů jistě přispěje k lepší vymahatelnosti práva, otevřenosti a transparentnosti procesů společně a tím i ke snížení míry korupce v České republice.

V souvislosti s opatřením vlády v boji proti korupci se však kriticky vyjadřuje David Ondráčka, ředitel české pobočky Transparency International: „Vláda přijala velmi ambiciózní protikorupční strategii, ale od řady opatření postupně ustupuje“. Větší smysl by podle něj mělo dělat kroky menší, ale dotažené do konce. „Současné kauzy ukazují, že hlavní problém u nás stále leží v oblasti politické korupce, nekontrolovaného lobbingu, nedostatečné nezávislé justice a až příliš podmaněné státní správy. Politická reprezentace si musí udržet alespoň základní důvěryhodnost, jinak reformy ztrácejí účinek“.³⁹

³⁸ Zpráva o plnění úkolů Strategie vlády v boji proti korupci za období let 2006-2007, Praha: Ministerstvo vnitra České republiky, 2008

³⁹ [www. iDNES.cz](http://www.iDNES.cz), ze dne 9.12.2008

3. Ochrana společnosti před korupcí prostředky trestního práva procesního

Odhalování korupčních trestných činů, jejich dokumentování a zajišťování důkazů má svá specifika, která spočívají v jejich samotné podstatě. Vzhledem k tomu, že obě strany korupčního vztahu, tedy korumpovaný a korumpující nebo v užším významu podplácený a podplácející mají zpravidla zájem o jeho neodhalení, je tato trestná činnost vysoce latentní. Vysoká míra latence vyplývá i z toho, že u těchto trestných činů mnohdy chybí poškozený, který by činnost oznamoval. V neposlední řadě k latenci přispívá i fakt, že u úplatkářství se trestného činu dopouštějí obě strany korupčního vztahu. Z toho vyplývá maximální motivace na utajení korupčního jednání a ztížení jeho odhalení. Ustanovení o účinné lítosti dle ust. § 163 trestního zákona z tohoto hlediska nemají v praxi většího významu.

Aby boj s tímto druhem trestné činnosti mohl být úspěšný, je nutno využívat všechny dostupné prostředky ofenzivní policejní práce již v samotném stádiu odhalování latentní trestné činnosti, které současný právní řád umožňuje. Je rovněž nezbytné, aby se odhalováním a vyšetřováním korupčních trestných činů zabývaly specializované útvary v rámci orgánů činných v trestním řízení.

Zákon č. 141/1961 Sb. ve znění pozdějších předpisů o trestním řízení soudním (dále jen „trestní řád“), vymezuje v ustanovení § 12 orgány činné v trestním řízení. Těmito orgány se rozumí soud, státní zástupce a policejní orgán.

Soustava soudů v trestních věcech je upravena ve shodě s čl. 91 Ústavy České republiky a v ust. § 1 odst. 2 zákona č. 334/1991 Sb., ve znění pozdějších předpisů o soudech a soudcích. Věcná příslušnost soudů je stanovena v ust. § 16 a § 17 trestního řádu. Místní příslušnost soudů je stanovena v ust. § 18 trestního řádu.

Dozor nad zachováváním zákonitosti v přípravném řízení vykonává státní zástupce. Soustavu státních zastupitelství tvoří Okresní státní zastupitelství, Krajská státní zastupitelství, Vrchní státní zastupitelství a Nejvyšší státní zastupitelství .

Policejní orgán je ve smyslu ust. § 12 trestního řádu orgánem činným trestním řízení. Závazný pokyn policejního prezidenta č. 130/2001, kterým se upravuje postup Policie České republiky při plnění úkolů v trestním řízení stanoví, že policejním orgánem je útvar Policie České republiky, nebo jeho nižší organizační článek, který plní úkoly v trestním řízení.

Policejní orgány se o podezření z trestné činnosti na úseku úplatkářství, tak jako o jiné trestné činnosti, se dozvídají zejména :

- Z oznámení fyzických a právnických osob, různých institucí apod..
- V rámci operativního pronikání, to znamená v utajeném proniknutí oprávněného policisty do prostředí, ve kterém lze důvodně očekávat získání operativních informací.
- Získávání a prověrkou operativních informací. Zde se jedná o činnost oprávněného policisty, která spočívá v získávání a prověřování poznatků o připravované, páchané nebo spáchané trestné činnosti za účelem odhalení trestných činů, zjištění jejich pachatelů, či předcházení připravované trestné činnosti.
- Osobním pátráním oprávněného policisty, která spočívá v systému koordinovaných úkonů a opatření, souvisejících s pátráním po pachatelích trestných činů, osobách a věcech souvisejících s trestnou činností, zejména za využití místní a osobní znalosti a využití informačních systémů Policie České republiky.⁴⁰

V této kapitole se budu podrobněji zabývat některými trestně procesními prostředky používanými při odhalování a dokazování úplatkářství a to zejména operativně pátracími prostředky, tj. předstíraný převod dle ust. § 158c) trestního řádu, sledování osob a věcí dle ust. § 159d) trestního řádu a použití agenta dle ust. 158e) trestního řádu, dále zákonnými podmínkami použití odposlechu a záznamu telekomunikačního provozu dle ust. § 88 a ust. § 88 a) trestního řádu.⁴¹ Tyto prostředky je možné použít pouze tehdy, nelze-li sledovaného účelu dosáhnout jinak, nebo bylo-li by jinak jeho dosažení ztíženo. Omezení práv a svobod použitím operativně pátracích prostředků je přípustné jen v nezbytně nutné míře a to jak z hlediska intenzity zásahu, tak z hlediska délky jeho trvání.

Operativně pátrací prostředky jsou efektivními nástroji boje pro korupci. Usvědčování pachatelů korupce jinými prostředky a metodami je velmi složité. Trestné činy v oblasti korupce se vyznačují vysokou mírou latence, protože je v zájmu příjemce

⁴⁰ Závazný pokyn policejního prezidenta č. 131/2001. o operativně pátrací činnosti a o používání operativně pátracích prostředků a podpůrných operativně pátracích prostředků

⁴¹ Zákon č. 141/1961 Sb., trestní řád, ve znění pozdějších předpisů

úplatku i poskytovatele úplatku, aby celá věc proběhla v největší tajnosti. Obě strany jsou pachateli trestného činu a proto nemají zájem na jeho odhalení. Trestné činy v oblasti korupce se vyznačují tím, že zpravidla nejsou oznamovány, protože poškozeným je v takových případech pouze „veřejný zájem“ a společnost jako celek. Zjišťování případů korupce je pro policejní orgány velmi obtížné. Často orgány činné v trestním řízení mají podezření, že určitá osoba přijímá či požaduje úplatky, avšak jasné důkazy o tom chybí.

Problematika operativně pátracích prostředků byla dříve upravena v ust. § 34b) č. 283/1991 Sb., Zákona o Polici České republiky, do trestního řádu začleněna novelou provedenou zákonem č. 265/2001 Sb., účinnou od 1. 1. 2002. Při použití operativně pátracích prostředků se zpravidla získávají zvukové, obrazové a jiné záznamy, pokud byly získány při použití operativně pátracích prostředků způsobem odpovídajícím ustanovením trestního řádu, je možné použít jako důkaz.

3.1. Předstíraný převod věci

Předstíraný převod považuji za jeden z nejdůležitějších operativně pátracích prostředků při odhalování a prokazování korupčních trestných činů. Je zakotven v ust. § 158c) trestního řádu.

Předstíraným převodem se rozumí předstírání koupě, prodeje nebo jiného způsobu převodu předmětu plnění včetně převodu věci, k jejímuž držení je třeba zvláštního povolení (vojenský materiál, výbušniny, omamné látky apod.), jejíž držení je nepřipustné (zakázané zbraně a střelivo apod.), která pochází z trestného činu (úplatek, padělané peníze), nebo která je ke spáchání trestného činu určena (úplatek, padělatelské náčiní, zařízení na výrobu omamných látek apod.). Podle tohoto ustanovení lze tedy předstírat smlouvu o koupi a prodeji, darovací smlouvu, ale i nabytí vlastnictví v dědickém řízení. Lze tedy provést také předstíraný převod abstraktních hodnot. Kritéria pro použití tohoto ustanovení jsou širší, než tomu bylo u předstíraného převodu věci podle zákona o policii. Z dikce tohoto ustanovení v jeho dnešní podobě tedy vyplývá, že jej lze využít i při odhalování korupce, tedy, že je možné provést předstíraný převod úplatku. Předstíraný převod je možné provést za splnění výše popisovaných obecných podmínek pro užití operativně pátracích prostředků, existuje-li podezření, že byl spáchán trestný čin přijímání úplatku podle § 160 trestního zákona, kdy někdo v souvislosti s obstaráváním věcí obecného zájmu o úplatek přímo

či nepřímo požádá nebo si jej dá slíbit, jakož i trestný čin nepřímého úplatkářství podle ust. § 162 trestního zákona, pokud někdo úplatek žádá za to, že bude svým vlivem působit na výkon pravomoci veřejného činitele, nebo za to, že tak již učinil. I když v obou případech (ust. § 160 odst. 2 a ust. § 162 trestního zákona) je trestný čin dokonán již tím, že pachatel o úplatek požádal, jen zřídkakdy existují o takovém jednání důkazy. Využití institutu předstíraného převodu a jeho zadokumentování pomocí zvukových a obrazových záznamů má tedy velký význam především z důkazního hlediska a často může být pro odsouzení pachatele nezbytné.

Podle ust. § 158c odst. 2 trestního řádu lze předstíraný převod uskutečnit jen na základě písemného povolení státního zástupce. Nesnese-li věc odkladu, lze předstíraný převod provést i bez povolení. V takovém případě je policejní orgán povinen o povolení bezodkladně požádat, a pokud je do 48 hodin neobdrží, je povinen provádění předstíraného převodu ukončit a informace, které se v této souvislosti dozvěděl, nijak nepoužít.

Základem provedení předstíraného převodu úplatku musí být vždy skutečnost, že osoba, vůči níž má být předstíraný převod uskutečněn, dala k nabídnutí úplatku podnět, jinými slovy o úplatek požádal. Pokud by tomu tak nebylo, ocitli bychom se již v rovině policejní provokace, která je nepřípustná. Policejní provokace není v našem právním řádu definována. Z uvedeného je zřejmé, že policie nemůže sama bez dalšího nabídnout určité osobě úplatek. Může ale navodit situaci, ve které si daná osoba o úplatek řekne sama? Uveďme si příklad z oblasti odhalování prodeje drog. Pokud policista má podezření, že určitá osoba prodává drogy a chce si toto podezření ověřit předstíranou koupí drogy, musí se nejdříve dostat do prostředí, ve kterém se tato osoba pohybuje, musí se v něm etablovat mimo jiné i tím, že se bude chovat a oblékat tak, aby do tohoto prostředí zapadl. Součástí tohoto procesu může být i vytvoření legendy o jeho osobě (pokud bude předstíraný převod provádět agent podle ust. § 158e trestního řádu). Takový policista nemůže být pouze pasivním hráčem na scéně, neboť tak by se mohlo stát, že mu droga nikdy ke koupí nabídnuta nebude. Kdyby však policista sám vyzval osobu podezřelou z prodeje drog k tomu, aby mu drogu prodala, dopustil by se již policejní provokace.

Tato situace by se dala analogicky vztáhnout i na předstíraný převod úplatku. Jeho možné provedení lze demonstrovat na následujícím příkladu. Představme si, že policie má podezření, že úřednice rejstříkového soudu přijímá úplatky za rychlé zapsání společnosti do obchodního rejstříku. Policista tedy požádá o zápis fiktivní

společnosti. Během jednání s touto úřednicí může policista dát najevo, že by měl velký zájem na rychlém vyřízení celé věci. Toto jednání ještě nedosahuje policejní provokace. Jde pouze o navození situace, ve které se daná úřednice může kdykoliv ve své práci ocitnout a rozhodně tímto jednáním není nucena ani vybízena k tomu, aby úplatek přijala. Záleží pouze na ní, zda žadateli oznámí, že bude postupovat podle předpisů a tudíž jeho žádost zařídí do databázi žádostí v pořadí, jak došla, nebo zda projeví ochotu věc za úplatek urychlit. Pokud by se tak stalo, úřednice by se dopustila trestného činu přijímání úplatku již v okamžiku, kdy by nabídla „věc urychlit“, přičemž by požadovala poskytnutí úplatku. Následný předstíraný převod peněz policií by neměnil nic na skutečnosti, že trestný čin přijímání úplatku byl již dokonán. Předstíraný převod by však sloužil k získání důkazu o přijetí úplatku. Za rozhodující by mělo být považováno to, zda daná osoba spáchá trestný čin (například požádá o úplatek) ze své vlastní pohnutky. Pokud tomu tak není, tedy vzbudí-li policie v někom prvotní úmysl přijmout úplatek, jde o policejní provokaci. Policejní orgán rovněž nemůže vytvářet skutkový děj, celou posloupnost úkonů, z nichž se trestní jednání skládá. V případě korupčního jednání je však trestný čin dokonán již v okamžiku, kdy určitá osoba o úplatek požádá nebo jej nabídne. Následný předstíraný převod by tedy neměl na spáchání samotného trestného činu vliv, sloužil by pouze k jeho zadokumentování.

Příklad :

Institut předstíraného převodu věci určené ke spáchání trestného činu podle ust. § 158c trestního řádu byl úspěšně využit v následujícím případě pletichy při veřejné dražbě s přímou vazbou na korupční jednání:

Dne 26.10.2006 bylo zahájeno trestní stíhání osoby pro trestný čin pletichy při veřejné soutěži a dražbě podle § 128c písm.c) trestního zákona osobou, která kontaktovala po neúspěšném ukončení veřejné dražby části majetku konkurzní podstaty úpadce jednatele společnosti, od kterého požadovala zaplacení částky 300 tis. Kč za to, že na příští dražbě se jako druhý z dražitelů zdrží podávání návrhů a tím přenechá vydražení majetku společnosti. Výše uvedenou finanční hotovost stíhaný skutečně převzal výměnou za záruku své neaktivní účasti na dražbě a předal své přidělené dražební číslo, poté byl zadržen Policií ČR. Ve výše uvedeném případě bylo důležité, že postižený podnikatel celou záležitost včas oznámil Policii ČR a tak umožnil následně úspěšné zadržení pachatele. Dozorová státní zástupkyně však odmítla akceptovat žádost

*Policie ČR o odposlech a záznam telekomunikačního provozu ve smyslu § 88 odst. 1 trestního řádu na podezřelého, přestože z operativních zdrojů vyplývalo, že zadržený pachatel uvedeného trestného činu má zřejmě spolupachatele, kteří mu poskytli potřebné informace o dražbě. Tento předpoklad se následně potvrdil při realizaci.*⁴²

Dílčí závěr:

Provádění předstíraného převodu v souvislosti s odhalováním korupčního jednání by mělo být nepochybně provázeno používáním institutu sledování osob a věcí a odposlechu a záznamu telekomunikačního provozu. Je totiž nezbytné zadokumentovat všechny aspekty korupčního jednání, včetně neverbálních projevů, jelikož žádost o úplatek nemusí být vždy výslovná, ale může být projevna pouze v náznacích. K posouzení korupčního jednání je rovněž zapotřebí analyzovat tón hlasu osoby žádající o úplatek, vidět jak se tváří a podobně. Takový záznam předstíraného převodu je potom nezbytný z důkazního hlediska.

3.2. Sledování osob a věcí

Sledování osob a věcí je dalším operativně pátracím prostředkem mimořádně účinným v boji s korupcí, jeho zákonné podmínky vymezeny ust. § 158d trestního řádu. Musí se jednat o poznatky důležité pro objasňování a prověřování skutečností důvodně nasvědčujících tomu, že byl spáchán trestný čin a směřujících ke zjištění pachatele. Je prováděno utajeně ve vztahu ke sledovaným osobám, které nakládají se sledovanou věcí. Sledování je definováno jako získání poznatků o osobách a věcech prováděné utajovaným způsobem technickými nebo jinými prostředky. Sledování jinými prostředky je činnost příslušníků Policie České republiky specializovaných pracovišť, spočívající zejména ve vizuálním pozorování na místech veřejně přístupných, při kterém jsou pořizovány zvukové, obrazové nebo jiné záznamy. Jinými záznamy se rozumí zejména písemné nebo datové záznamy o pohybu a činnosti sledovaného objektu.⁴³

⁴² Zpráva o korupci v České republice v letech 2005-2006 a o plnění Aktualizovaného vládního programu boje proti korupci. Praha: Ministerstvo vnitra České republiky, 2007, s. 55

⁴³ Závazný pokyn policejního prezidenta č. 209/2008 kterým se upravuje postup při sledování osob a věcí pro účely trestního řízení

Trestní řád rozlišuje sledování, při kterém mají být pořizovány zvukové, obrazové nebo jiné záznamy, do listovního tajemství nebo zjišťování obsah jiných písemností a záznamů uchovaných v soukromí za použití technických prostředků.

Sledování, při kterém mají být pořizovány zvukové, obrazové nebo jiné záznamy lze uskutečnit pouze na základě písemného povolení státního zástupce.

Sledování, při kterém má být zasahováno do některých základních lidských práv a svobod, lze uskutečnit jen na základě předchozího písemného povolení soudce. Při vstupu do obydlí nesmějí být provedeny žádné jiné úkony než takové, které směřují k umístění technických prostředků.

Bez písemného souhlasu státního zástupce nebo soudce lze sledování provést, jen pokud s tím výslovně souhlasí ten, do jehož práv a svobod má být zasahováno. Je-li takový souhlas dodatečně odvolán, sledování se neprodleně zastaví.

Při odhalování a dokumentování trestných činů korupční povahy je sledování osob věci využíváno poměrně často. Sledování osob přináší cenné informace o udržovaných stycích sledované osoby, životním stylu a jejím chování. Pro trestní řízení budou významné záznamy ze sledování zachycující styk osoby, která má rozhodovat o přidělení veřejné zakázky se zástupcem firmy, která se účastní veřejné obchodní soutěže a to například v restauračních zařízeních, ačkoli by tato osoba měla být vůči všem účastníkům nestranná. V praxi zadokumentováním tohoto styku však výstup ze sledování končí. Jen výjimečně se podaří zadokumentovat například obsah rozhovoru u stolu v restauraci, či předání finanční hotovosti.

Pokud je osoba podezřelá z korupčního jednání sledována dlouhodobě, je vhodné tento operativně pátrací prostředek kombinovat s odposlechem a záznamem telekomunikačního provozu podle ust. § 88 trestního řádu, zvláště pokud není k dispozici jiný informační zdroj. Z praktického hlediska to má velký význam, protože zejména sledování pohybu osoby je mimořádně náročné na personální a materiální kapacitě specializovaných pracovišť, které provádějí sledování.

Pokud se jedná o pořizování záznamů pomocí tzv. prostorového odposlechu, pak tento prostředek je významný v případech, kdy máme k dispozici informaci, že na určitém místě dojde k jednání, které by mohlo být významné pro trestní řízení (bude na jednání požadován, nebo nabízen úplatek, dojde k předání úplatku, či bude jednáno o zvýhodnění určitého účastníka veřejné obchodní soutěže apod.

Zkušenosti z praxe ukazují, že samotné pořízení obrazových a jiných záznamů ze sledování o předání úplatku ať již v jakékoli formě nepostačují k usvědčení pachatelů

z podplácení či přijímání úplatku. Pokud například z prostorového odposlechu či odposlechu telekomunikačního provozu nevyplyne z jakého titulu je finanční hotovost, popřípadě jiná věc či prospěch předávána a obě strany korupčního vztahu budou shodně vypovídat, že se například jedná o vrácení dluhu, či zapůjčení vozidla z titulu vzájemného přátelství, pak se dostáváme opět do důkazní nouze, protože se nepodaří prokázat, že se jedná o úplatek předaný v souvislosti s obstaráváním věci obecného zájmu.

Dílčí závěr:

Aby boj s tímto druhem trestné činnosti mohl být úspěšný, je nutno volit v konkrétním případě kombinaci různých operativně pátracích prostředků, dalších prostředků dle trestního řádu a podpůrných operativně pátracích prostředků v závislosti na vývoji operativní situace. Využívat všechny dostupné prostředky ofenzivní policejní práce již v samotném stádiu odhalování latentní trestné činnosti, které současný právní řád umožňuje.

U dlouhodobějších rozpracování zločineckých struktur je vhodné užití dalšího operativně pátracího prostředku zakotveného v trestním řádu a tím je použití agenta.

3.3. Použití agenta

Jako další operativně pátrací prostředek je použití agenta ve smyslu ustanovení § 158e trestního řádu, kterým se utajeně získávají a dokumentují skutečnosti důležité pro trestní řízení o osobách a věcech na místech veřejně i neveřejně přístupných.⁴⁴ Je účinným prostředkem boje proti trestným činům spáchaným mezi vzájemně souhlasícími osobami. Podmínky pro jeho použití jsou tedy přísnější než u ostatních operativně pátracích prostředků.

Závažné pro použití agenta je trestní řízení vedené pro zvlášť závažný úmyslný trestný čin, pro trestný čin spáchaný ve prospěch zločinného spolčení nebo pro jiný úmyslný trestný čin, k jehož stíhání zavazuje vyhlášená mezinárodní smlouva, kterou je Česká republika vázána. V roce 2008 byla provedena změna zákona č. 141/1961 Sb. o trestním řízení soudním, a to ve výše popsaném ustanovení § 158e trestního řádu

⁴⁴ Závazný pokyn policejního prezidenta č. 194/2008, kterým se upravuje postup při použití agenta

o použití agenta, kdy se rozšířil okruh trestných činů, u nichž je útvar Policie České republiky oprávněn v trestním řízení použít agenta a to o trestné činy související s korupcí – tzv. „protikorupčního agenta“. Konkrétně o trestný čin přijímání úplatku dle § 160 trestního zákona, trestný čin podplácení dle § 161 trestního zákona a trestný čin nepřímého úplatkářství dle § 162 trestního zákona.⁴⁵

Pokud se jedná o aplikaci těchto podmínek na trestné činy korupční povahy, pak u většiny korupčních trestných činů je v kvalifikované skutkové podstatě horní hranice trestní sazby trestu odnětí svobody nejméně osm let (například trestné činy přijímání úplatku § 160, odst. 4, zneužívání pravomoci veřejného činitele § 158 odst. 2, apod.) Jedná se tedy o zvlášť závažné trestné činy ve smyslu ust. § 41 odst. 1 trestního zákona.

Korupční trestné činy mohou být a taky v praxi často bývají páčány ve prospěch zločinného spolčení. V případě, že by bylo vedeno trestní řízení pro jiný trestný čin korupční povahy, pak lze aplikovat Trestně právní úmluvu Rady Evropy o korupci, platnou pro Českou republiku od 1. července 2002.⁴⁶ Institut agenta tak může být využíván k odhalování všech forem korupčního jednání, které jsou upraveny ve zvláštní části trestního zákona.

Agentem je příslušník Policie ČR, který plní úkoly uložené mu řídicím policejním orgánem, vystupující zpravidla se zastíráním skutečného účelu své činnosti. Je-li to k použití agenta, jeho přípravě nebo obraně nutné, je k zastírání jeho totožnosti možné vytvořit legendu o jeho existenci, provádět hospodářskou činnost vyžadující zvláštní oprávnění, povolení nebo registraci nebo zastírat příslušnost k Policii. Použití agenta povoluje na návrh státního zástupce vrchního státního zastupitelství soudce vrchního soudu, v jehož obvodu je činný státní zástupce podávající návrh.⁴⁷

Skutečnosti, které vyplývají z činnosti agenta, slouží především k operativně pátracím účelům, a pokud mají být v dalším řízení použity je třeba je dokazovat důkazními prostředky podle hlavy páté trestního řádu o dokazování.

Agent může plnit své úkoly i na území jiného státu. O jeho vyslání do zahraničí po předchozím souhlasu příslušných orgánů státu na jehož území má působit

⁴⁵ Zákon č. 135/2008 Sb., kterým se mění zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním, ve znění pozdějších předpisů

⁴⁶ Sdělení Ministerstva zahraničních věcí České republiky č. 70/2002 Sbírky mezinárodních smluv o Trestněprávní úmluvě o korupci

⁴⁷ David, Nett., Korupce v právu mezinárodním, evropském a českém. Praha : C.H.Beck, 2007, s. 292

a na základě povolení soudce, rozhoduje policejní prezident, pokud nestanoví vyhlášená mezinárodní smlouva, kterou je Česká republika vázána jinak.⁴⁸

Pro využití operativně pátracích prostředků v boji proti korupci hovoří zejména fakt, že usvědčování pachatelů korupčního jednání jinými metodami je velmi složité. Obvykle je v zájmu žadatele o úplatek i poskytovatele úplatku, aby celá věc proběhla v největší tajnosti. Obě strany jsou totiž v pozici pachatele trestného činu, nemají tedy nejmenší zájem na jeho odhalení. Často tedy chybí oznamovatel trestného činu, neboť poškozeným je v korupčních případech „pouze“ veřejný zájem a společnost jako celek. V takovém případě, kdy chybí oznamovatel trestného činu, je nutné, aby policie v zájmu úspěšného potírání korupce byla schopna proniknout do zájmového prostředí sama a mohla tak zadokumentovat trestné činy jednání.

Dílčí závěr:

Tento institut je vhodný zejména pro složitější případy, kdy je nutné proniknout do struktury určité organizace či skupiny lidí, o nichž existuje podezření, že se dopouštějí korupčního jednání. Organizovaný zločin využívá korupční praktiky jako prostředek k dosahování svých cílů. Korupční jednání takovýchto zločinných společenství již nemá charakter jen poskytování jednorázových úplatků úředníků státní správy či samosprávy, ale může spočívat v určité dlouhodobé ovládnutí určitého regionu či prostředí. Jedná se již o jakýsi stav, kdy orgány státní správy, samosprávy, ale i politické osobnosti jednají automaticky tak, aby členům zločinecké organizace vyhověly.

3.4. Odposlech a záznam telekomunikačního provozu

Pro odhalování korupčních trestných činů má mimořádný význam institut odposlechu a záznamu telekomunikačního provozu. Je upraven v ust. § 88 trestního řádu, i v ustanovení § 88a trestního řádu. Ustanovení § 88 o odposlechu a záznamu telekomunikačního provozu je zaměřeno na právě a v budoucnu probíhající telekomunikační provoz. Podle tohoto ustanovení lze odposlech a záznam nařídit pouze za splnění podmínky, že je vedeno trestní řízení pro zvláště závažný úmyslný trestný čin nebo pro jiný úmyslný trestný čin, k jehož stíhání zavazuje vyhlášená mezinárodní

⁴⁸ Hulínský. Aktuální otázky trestně právní ochrany společnosti před korupcí. Praha: Police History, 2008, s. 102

smlouva. V případě korupčních deliktů se jedná o Trestněprávní úmluvu o korupci.⁴⁹ V praxi největší přínos této Úmluvy spatřuji právě v tom, že dala orgánům v trestním řízení k dispozici daleko větší prostor k použití tohoto prostředku.

Ustanovení v § 88a je zaměřeno na údaje již v minulosti uskutečněném telekomunikačním provozu, kdy informace takto získané v nemalé míře pomáhají k objasňování korupčních forem jednání.

Je-li vedeno trestní řízení pro trestný čin uvedený v § 88 odst. 1 trestního řádu, může předseda senátu a v přípravném řízení na návrh státního zástupce soudce nařídit odposlech a záznam telekomunikačního provozu, pokud lze důvodně předpokládat, že jim budou sděleny významné skutečnosti pro trestní řízení. Příkaz k odposlechu a záznamu telekomunikačního provozu musí být vydán písemně a odůvodněn. Musí v něm být stanovena doba, po kterou bude odposlech a záznam prováděn, a ta nesmí být delší než čtyři měsíce. Zabezpečení jednotného postupu při vyžadování odposlechu a záznamu telekomunikačního provozu a údajů o uskutečněném telekomunikačním provozu upravuje pro potřeby všech orgánů Policie České republiky činných v trestním řízení Závazný pokyn policejního prezidenta.⁵⁰

Má-li být záznam telekomunikačního provozu použit jako důkaz, je třeba k němu připojit protokol s uvedením údajů o místě, času, způsobu a obsahu provedeného záznamu, jakož i osobě, která záznam pořídila.

V červenci roku 2008 byla provedena změna zákona č. 141/1961 Sb. o trestním řízení soudním, ve znění pozdějších předpisů, kde se po novele v ust. § 88 odst. 5 trestního řádu striktně uvádějí trestné činy, kdy může orgán činný v trestním řízení, bez příkazu k odposlechu a záznamu telekomunikačního provozu, nařídit odposlech a záznam telekomunikačního provozu nebo jej provést i sám, pokud s tím uživatel odposlouchávané stanice souhlasí. Tato novela trestního řádu již tedy neumožňuje v souvislosti s úplatkářstvím tohoto ustanovení využívat⁵¹. Dle mého názoru a také z mé dosavadní policejní praxe, je nyní odhalování a dokumentování korupčních forem jednání značně ztíženo, protože právě díky tomuto institutu bylo možné neprodleně

⁴⁹ Sdělení Ministerstva zahraničních věcí České republiky č. 70/2002 Sbírký mezinárodních smluv o Trestněprávní úmluvě o korupci

⁵⁰ Závazný pokyn policejního prezidenta č. 225/2008, kterým se upravuje postup při vyžadování odposlechu a záznamu telekomunikačního provozu a údajů o uskutečněném telekomunikačním provozu.

⁵¹ Zákon č. 177/2008 Sb., kterým se mění zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích), ve znění pozdějších předpisů.

reagovat na oznámené korupční jednání, kterým pak následně, případně za pomoci dalších podpůrných operativně pátracích prostředků, byly získány informace důležité pro trestní řízení.

Příklad:

V roce 2004 byl jedním z nejvýznamnějších a také bezesporu mediálně nejsledovanější případ fotbalové korupce. V této specifické oblasti veřejného života se zejména jednalo o korupční jednání představitelů fotbalového klubu 1. FC SYNOT. Ve fotbalové korupci bylo stíháno šest osob pro trestný čin přijímání úplatku podle § 160 trestního zákona a tři osoby stíhány pro trestný čin podplácení podle § 161 trestního zákona. Jednalo se tak o první rozsáhlý a zadokumentovaný případ v této oblasti společenského života v České republice. Pachatele se podařilo usvědčit za pomoci použití odposlechu a záznamu telekomunikačního provozu dle § 88 trestního řádu.⁵²

Dílčí závěr:

Odposlechy jsou velmi intenzivně a v podstatě i efektivně využívány v případech malé i velké korupce. Pro velkou korupci platí, že jsou úspěšné odposlechy trvající delší dobu a zachycující vztahy mezi jednotlivými aktéry. Malá korupce je zpravidla odhalena pomocí kratších odposlechů, neboť jednání pachatelů spočívá v jednoduché dohodě bez nutnosti účasti dalších osob a opatřování dalších zdrojů informací. Z hlediska de lege lata mám za to, že zákonná úprava odposlechu a záznamu telekomunikačního provozu splňuje záruky požadované v čl. 8 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, podle kterého je zásah do práva na respektování soukromého života a korespondence oprávněný jen za splnění třech podmínek, tj. zásah musí mít zákonný základ a musí být učiněn v souladu s tímto zákonem, musí sledovat některý z cílů taxativně vyjmenovaných tímto usnesením (národní bezpečnost, veřejnou bezpečnost, hospodářský blahobyt země, ochranu veřejného pořádku, předcházení zločinnosti, ochranu zdraví nebo morálky nebo ochranu práv a svobod jiných) a musí být v demokratické společnosti pro dosažení těchto cílů nezbytný.

⁵² Jak efektivní jsou české a slovenské represivní složky? Stíhání korupce a závažné hospodářské kriminality-situace, postupy a doporučení, Transparency International-Česká republika, Praha, 2007, s. 23

4. Ochrana společnosti před korupcí a úplatkářstvím prostředky trestního práva hmotného

Chceme-li se dále zabývat možnostmi postihu fenoménu korupce z hlediska trestního práva hmotného, musíme se nejprve vypořádat se zásadní otázkou a tou je vymezení pojmu korupce ve vztahu k trestnímu právu. Zákon č. 140/1961 Sb., trestní zákon, ve znění pozdějších předpisů, termín „korupce“ nezná a nijak jej pozitivně nedefinuje.⁵³

Korupční delikt není vymezen v obecné ani ve zvláštní části trestního zákona. Ten v obecné části vymezuje řadu pojmů. Činí tak prostřednictvím legální definice, v § 89 trestního zákona vymezuje pojmy veřejný činitel, návyková látka a další. Pojem korupce zde, jak již bylo hovořeno, vymezen není. Ve zvláštní části zákona jsou uvedeny skutkové podstaty jednotlivých trestných činů. Ani zde však není uveden trestný čin korupce či část zákona nazvaná korupční delikty.⁵⁴

Pokud budeme vycházet z terminologie a popisu jednání, která jsou definována v Trestně právní úmluvě o korupci (Criminal Law Convention on Corruption, dále jen „Úmluva“), pak by jistě pojmu korupce z hlediska našeho trestního zákona odpovídala jednání naplňující skutkovou podstatu trestných činů přijímání úplatku § 160, podplácení § 161 a nepřímého úplatkářství § 162 tr. zákona, popř. pletichy při veřejné soutěži a veřejné dražbě v § 128a odst. 3 tr. zákona. Tyto trestné činy zahrnují shodně s Úmluvou jak projev aktivního a pasivního úplatkářství, tak nepřímé úplatkářství ve vztahu k definovanému okruhu „veřejných činitelů“. Korupce je tedy vnímána spíše jen jako „úplatkářství“.

Budeme-li vycházet z definic pojmu „korupce“, uvedených v předcházející části mé práce, pak bude záležet, jestli uijeme definici v širším slova smyslu či v užším slova smyslu. Pokud budeme vycházet z pojetí definice tohoto pojmu v širším slova smyslu, tedy že se jedná o závažnou protispolečenskou činnost proti pořádku ve věcech veřejných, tak lze pod tento pojem zahrnout celou řadu skutkových podstat trestných činů uvedených ve zvláštní části trestního zákona. Pokud budeme na pojem nahlížet

⁵³ Protikorupční program hlavního města Prahy přijatý Radou hlavního města Prahy dne 26.června 2001, Praha, s. 4

⁵⁴ David,Nett. Korupce v právu mezinárodním, evropském a českém. Praha:C.H.Beck, 2007, s. 233

v užším slova smyslu, kdy za aktivní účastníky korupčního vztahu označujeme korumpujícího a korumpovaného a definičními znaky bude obecně zneužití postavení a transfer jakéhosi prospěchu mezi těmito aktéry, popřípadě prostředníky, dospějeme opět k závěru, že tato jednání jsou v trestním zákoně upravena pouze v ustanoveních o úplatkářství, popřípadě v dalších trestných činech, které jsou k těmto ustanovením ve vztahu speciality.

Jsem toho názoru, že pojem korupce je nutno vnímat obecněji než úplatkářství. Trestní zákon definuje kromě ustanovení úplatkářství (§§ 160 až 162), celou řadu trestných činů, které postihují jednání, ke kterým dochází právě na základě existujícího korupčního vztahu. V praxi se zpravidla jen zřídka podaří prokázat naplnění znaků skutkové podstaty trestných činů úplatkářství, zvláště pokud ke spáchání činu došlo v minulosti a orgány činné v trestním řízení neměly a nemají možnost o tomto jednání pořídit důkaz. To ovšem neznamená, že ke korupčnímu jednání nedošlo. Jednání, které jinak naplňuje všechny znaky trestných činů úplatkářství (nelze je však prokázat), může zároveň naplňovat znaky jiných trestných činů spáchaných v souvislosti s korupčním jednáním a vyplývajících z existujícího korupčního vztahu.

Na vysvětlení bych uvedla praktický příklad. Starosta města přijímá finanční úplatek od jednatele obchodní společnosti za to, že s touto obchodní společností uzavře pro město nevýhodnou nájemní smlouvu, popřípadě že nebude nijak vymáhat zaplacení nájmu vyplývajícího z této smlouvy. V tomto případě se nepodařilo pořídit důkaz o přijetí úplatku starostou, nicméně další jednání starosty vyplývající z existence korupčního vztahu může naplňovat znaky skutkové podstaty trestného činu porušování povinností při správě cizího majetku podle § 255, § 255a trestního zákona a zneužívání pravomoci veřejného činitele podle § 158 trestního zákona.

Tímto příkladem se snažím vysvětlit, že projevy „korupce“ nebo chceme-li „korupčního jednání“, ve smyslu užších definic tohoto pojmu jsou v trestním zákoně postihovány dalšími skutkovými podstatami trestných činů, nikoli pouze ustanoveními o úplatkářství.

Na základě výše uvedeného, bych shrnula okruh korupčních deliktů, který je uveden ve zvláštní části trestního zákona, kde jde o pojmy úplatek a obstarávání věci obecného zájmu a který lze rozdělit do následujících skupin:

1. úplatkářství (přijímání úplatku dle § 160 tr. zákona, podplácení dle § 161 tr. zákona, nepřímé úplatkářství dle § 162 tr. zákona a zvláštní ustanovení o účinné lítosti dle § 163 tr. zákona),
2. pletichy (pletichy při řízení konkursním a vyrovnávacím dle § 256 tr. zákona, pletichy při veřejné soutěži a veřejné dražbě dle § 128a až 128 c tr. zákona),
3. ostatní trestné činy související s korupcí :
 - trestné činy hospodářské (zneužívání informací v obchodním styku dle § 128 tr. zákona, porušování předpisů nakládání s kontrolovaným zbožím a technologiemi dle § 124a tr. zákona),
 - b) trestné činy proti majetku (porušování povinnosti při správě cizího majetku dle § 255 tr. zákona, poškozování věřitele podle § 256 tr. zákona, zvýhodňování věřitele dle § 256a tr. zákona, předlužení podle § 256c tr. zákona, legalizace výnosů z trestné činnosti dle § 252a tr. zákona),
 - c) trestné činy veřejných činitelů (zneužívání pravomoci veřejného činitele dle § 158 tr. zákona),
 - d) trestné činy na ochranu různých typů procesů před korupcí (křivá výpověď a nepravdivý znalecký posudek dle § 175 tr. zákona, padělání a vystavování nepravdivých lékařských zpráv, posudků a nálezů dle § 175 tr. zákona, zasahování do nezávislosti soudu podle § 169a tr. zákona, maření přípravy a průběhu voleb nebo referenda dle § 177 tr. zákona).

Výčet trestních činů nepovažuji za vyčerpávající, protože za splnění podmínek existence korupčního vztahu se může korupce projevit i ve formě dalších trestných činů. Nelze vyloučit ani trestné činy násilného charakteru. Vzhledem k tomu, že není dostatek prostoru věnovat se důkladně skutkovým podstatám korupčních trestných činů, rozeberu v dalším výkladu pouze trestné činy úplatkářství.

4.1. Úplatkářství

Bezesporu nejvýznamnějším nástrojem trestního práva hmotného k postihu korupčního jednání jsou ustanovení v trestním zákoně, které se týkají úplatkářství.

Platný trestní zákon rozeznává tři skutkové podstaty úplatkářství :

- přijímání úplatku,
- podplácení,
- nepřímé úplatkářství.

Těmito ustanoveními je splněna většina závazků České republiky, vyplývajících z Úmluvy.

Ustanovení o úplatkářství jsou systematicky zařazena v hlavě třetí zvláštní části trestního zákona, která se nazývá trestné činy proti pořádku ve věcech veřejných. Jednotlivé skutkové podstaty trestných činů v této hlavě jsou rozděleny podle druhového objektu trestného činu do pěti oddílů. Trestné činy úplatkářství jsou upraveny v oddíle třetím (§§ 160 až 163 trestního zákona). Společným objektem trestných činů úplatkářství je zájem na řádném nestranném a zákonném obstarávání věci obecného zájmu. Je zde tedy chráněno objektivní obstarávání věci obecného zájmu nejen veřejnými činiteli, ale i jinými osobami před úplatkářstvím. V ust. § 160 tr. zákona jsou upraveny skutkové podstaty trestných činů přijímání úplatku. Ustanovení § 161 tr. zákona upravuje skutkovou podstatu trestného činu podplácení a konečné ustanovení v ust. § 162 tr. zákona je upraveno nepřímé úplatkářství. Dále byl do třetího oddílu vložen § 162a, ve kterém je definován úplatek a veřejný činitel pro účely trestných činů úplatkářství. V ust. § 163 tr. zákona jsou zvláštní ustanovení o účinné lítosti. Nejprve je nutno vysvětlit si blíže pojmy definující pojem úplatek, obstarávání věcí obecného zájmu a veřejného činitele.

4.1.1. Pojem úplatek a obstarávání věcí obecného zájmu

Definice úplatku byla do trestního zákona vložena novelou z roku 1999, provedenou zákonem č. 96/1999 Sb., kdy do trestního zákona bylo vloženo ustanovení § 162a. V odstavci 1 je legálně definován pojem úplatek.

Úplatkem se tak 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. Úplatek může spočívat v přímém finančním prospěchu, který může být realizován předáním hotovosti, ale i bezhotovostním převodem finančních prostředků na účet, který může znít na jméno uplácené osoby, ale i na jméno třetí osoby, prostřednictvím, které pak uplácený s úplatky disponuje. Tento způsob předávání úplatku je realizován za účelem zkomplikování a odhalení a prokázání, vztahu mezi upláceným a uplácejícím. Úplatek může spočívat v jiném majetkovém obohacení. Může se jednat o motorové vozidlo, ale je znám případ, kdy předmětem úplatku bylo poskytnutí bytu. Zákon výslovně hovoří o majetkovém obohacení nebo jiném zvýhodnění. Úplatek formou majetkového

obohacení může spočívat například i v uzavření nájemní smlouvy na pronájem nemovitosti za cenu nesrovnatelně nižší než je tomu obvyklé.

Pokud se jedná o vyšší úplatku, pak tato není nikterak v zákoně limitována. Jeho výši je třeba hodnotit v souvislosti s dalšími okolnostmi, které určují stupeň nebezpečnosti trestného činu pro společnost. Významné bude, ve které sféře života k úplatku došlo. V oblasti výkonu státní správy, samosprávy nebo soudnictví však nelze tolerovat žádné úplatky a to ani nepatrné hodnoty.

Obstaráváním věcí obecného zájmu se rozumí obstarávání všech úkolů, na jejichž splnění má společnost zájem (například na úseku výkonu státní moci a státní správy v oblasti uspokojování materiálních, zdravotních, kulturních a jiných potřeb občanů). Pod tento pojem je tedy nutné zařadit jednak veškeré činnosti orgánů státní moci a správy, dále pak veškeré činnosti při uspokojování lidských potřeb, které mají celospolečenský nebo skupinový rozměr. Věcí obecného zájmu tedy bude určité rozhodování soudců či činnost pracovníka stavebního úřadu, ale i postup lékaře při léčení pacientů, přijetí studentů na střední či vysokou školu. V souvislosti s vymezením pojmu „obstarávání věcí obecného zájmu“ vzniká de lege ferenda otázka, zda z hlediska zvyšování efektivity a účinnosti boje proti této formě trestné činnosti by nebylo vhodnější jej nahradit pregnantnějším pojmem „v souvislosti s rozhodováním ve věcech obecného zájmu“.⁵⁵

4.1.2. Pojem veřejný činitel

Trestní zákona podává závaznou definici pojmu v obecné části, konkrétně v § 89 odst. 9 trestního zákona, dále rozšířen v oddíle třetí Úplatkářství v § 162a, odst. 2 trestního zákona. Rozšíření pojmu veřejný činitel nad rámec tohoto ustanovení vyplývá ze závazků republiky přijatých v Úmluvě OECD v boji proti podplácení zahraničních veřejných činitelů v mezinárodních podnikatelských transakcích.

Veřejným činitelem podle platné právní úpravy je volený funkcionář nebo jiný odpovědný pracovník orgánu státní správy a samosprávy, soudu nebo jiného státního orgánu nebo příslušník ozbrojených sil nebo bezpečnostního sboru, soudní exekutor při výkonu exekuční činnosti, sepisování exekutorských zápisů a při činnostech

⁵⁵ Šámal a kol. Trestní zákon, komentář. 5. rozšířené vydání. Praha : C.H.Beck, 2003, s. 917-926

vykonávaných z pověření soudu podle zvláštního právního předpisu, pokud se podílí na plnění úkolů společnosti a státu a používá přitom pravomoci, která mu byla v rámci odpovědnosti za plnění těchto úkolů svěřena. Dále podle zvláštních právních předpisů je veřejným činitelem také fyzická osoba, která byla ustanovena lesní stráží, vodní stráží, stráží přírody, mysliveckou stráží nebo rybářskou stráží. Funkcionář nebo jiný odpovědný pracovník státního orgánu, samosprávy, ozbrojených sil nebo ozbrojeného sboru cizího státu, se za těchto podmínek považuje za veřejného činitele, pokud tak stanoví vyhlášená mezinárodní smlouva, kterou je Česká republika vázána. Rovněž veřejným činitelem se rozumí též osoba, která zastává funkci v zákonodárném orgánu, soudním orgánu, orgánu veřejné správy nebo v jiném orgánu veřejné moci cizího státu, funkci v mezinárodním soudním orgánu, je zaměstnána nebo pracuje v mezinárodní nebo nadnárodní organizaci vytvořené státy nebo jinými subjekty mezinárodního práva veřejného nebo v jejich orgánech a institucích, zastává funkci v podniku, ve kterém má rozhodující vliv Česká republika nebo cizí stát, pokud je s výkonem takové funkce spojena pravomoc při obstarávání věcí obecného zájmu a trestný čin byl spáchán s touto pravomocí.⁵⁶

Příklad :

Dne 31. 10. 1994 byl pan Lízner, nesoucí kufřík v hotovosti ve výši 8.334.500 korun, zatčen ve chvíli, kdy právě odcházel z jednání se zástupce CSF, zástupcem Trans World International (TWI), Lubošem Sotonou, a svým přítelem a podnikatelem Karlem Pechem, který jej seznámil se Sotonou. Ten zaplatil Líznerovi tyto peníze jako úplatek za to, že zprostředkuje prodej akcií CSF. Ve skutečnosti peníze Sotonovi dodala policejní služba pro odhalování korupce a závažné hospodářské trestné činnosti, když jí Sotona oznámil, že Lízner požádal o úplatek. Soudní jednání se konalo v září a říjnu 1995. Lízner se původně hájil tím, že požadované peníze byly pouze zálohou zajišťující, aby kupující strana z obchodu nevycouvala. Lízner také připustil, že z obchodu očekával nějakou provizi. Poslední den před soudním procesem obžaloba neočekávaně rozšířila obvinění o další trestný čin, a to zneužití pravomoci veřejného činitele. Soudce vynesl rozsudek vinen. Lízner byl odsouzen k sedmi letům vězení a pokutě ve výši 1 mil. korun. Lízner podal odvolání a dosáhl zmírnění výše trestu o jeden rok. Lízner byl prvním

⁵⁶ Trestní zákon č. 140/1961 Sb., trestní zákon, ve znění pozdějších předpisů

*vysoce postaveným veřejným činitelem usvědčeným z korupce v souvislosti s procesem privatizace.*⁵⁷

4.2. Přijímání úplatku

Trestného činu přijímání úplatku dle § 160 trestního zákona se dopustí pachatel, který v souvislosti s obstaráváním věcí obecného zájmu přijme nebo si dá slíbit úplatek. Spáchání této trestné činnosti je postihováno trestem odnětí svobody až na dvanáct let nebo zákazem činnosti.

Pod pojmem obstarávání věcí obecného zájmu se v nauce i soudní praxi rozumí obstarávání všech úkolů, na jejichž splnění má společnost zájem, zejména na úseku výkonu státní moci a státní správy a v oblasti uspokojování materiálních, zdravotnických, kulturních a jiných potřeb občanů..

Objektivní stránka skutkové podstaty trestného činu přijímání úplatku podle § 160 odst. 1 trestního zákona má dvě obligatorní formy jednání. Pachatel „přijme“ nebo „si dá slíbit“ úplatek. Přijetí úplatku znamená, že se pachateli skutečně dostalo neoprávněné výhody. K přijetí úplatku může dojít i bez předchozí nabídky nebo slibu. Je nerozhodné, zda k přijetí úplatku dojde před obstaráváním věcí obecného zájmu, v jeho průběhu nebo dodatečně po obstarání věci obecného zájmu.

Znak „dá si slíbit“ je formou přípravy k trestnému činu. Příprava je v této skutkové podstatě povýšená na dokonáný trestný čin. Je nerozhodné, zda a kdy došlo ke splnění slibu. Tento znak je naplněn, jestliže pachatel nabídku neodmítne a výslovně, popřípadě s ní konkludentně souhlasí.

Objektem tohoto trestného činu je zájem na řádném, nestranném a zákonném obstaráváním věcí obecného zájmu, tedy na ochraně čistoty veřejného života. Subjektem trestného činu může být jen osoba, které se podílí na obstaráváním věcí obecného zájmu. Z hlediska zavinění jde o úmyslný trestný čin, který je upraven v ust. § 4 trestního zákona.

V ust. § 160 odst. 2 trestního zákona je rovněž uvedena základní skutková podstata, jejíž objektivní stránka vyžaduje naplnění znaku „žádá“ úplatek. Tento znak je naplněn, pokud dal sám pachatel podnět k poskytnutí úplatku. Postačí jeho projev z něhož je nepochybné, že navozuje situaci, aby mu byl úplatek poskytnut. Trestný

⁵⁷ Frič a kol. Korupce na český způsob. Praha : Nakladatelství G plus, 1999, s. 196

čin je dokonán již tím, když pachatel úplatek žádá. Je nerozhodné, zda mu byl úplatek poskytnut. Skutečnost, že úplatek přijal má vliv na ukládání trestu.

Opakované požadování nebo přijímání úplatku lze za splnění dalších zákonných podmínek považovat za pokračování v trestné činnosti.⁵⁸

Příklad:

Dne 26.11.2008 bylo zahájeno trestní stíhání pracovníka odboru dopravních přestupků Magistrátu hlavního města Prahy pro trestné činy přijímání úplatku dle § 160/2,3 trestního zákona a zneužívání pravomoci veřejného činitele dle § 1581a) trestního zákona, který při řešení dopravního přestupku nahlášeného hlídkou dopravní policie – pozitivní test na omamné látky, požadoval úplatek ve výši 25.000,- Kč za to, že zajistí navrácení řidičského oprávnění v co nejkratší době. Při přebírání úplatku byl natočen TV NOVA.⁵⁹

4.3. Podplácení

Pachatelem trestného činu podplácení podle § 161, odst. 1 trestního zákona je osoba, která jinému v souvislosti s obstaráváním věcí obecného zájmu poskytne, nabídne nebo slíbí úplatek.

Pod pojmem poskytnutí úplatku je třeba rozumět jeho přímé předání ve formě peněz nebo jiného zvýhodnění. Poskytnutí úplatku jde i v případě, dostane-li se osobě uvedené v § 160 odst. 1 tr. zákona protislužby nebo jiné výhody.

Pod pojmem nabídnutí úplatku je jednání, kterým pachatel projevuje ochotu úplatek poskytnout proto, aby při obstarávání věci obecného zájmu bylo jeho požadavku vyhověno. Může jít i o konkludentní návrh úplatku. Nabídka úplatku může být formulována tak, že úplatek bude poskytnut před vyřízením požadavku či po něm.

Slib úplatku je vyjádření závazku úplatek poskytnout. Slib úplatku směřuje do budoucna, bývá méně konkrétní a zpravidla se má realizovat až po splnění požadované podmínky. Mezi poskytnutím, nabídnutím či slibem úplatku a obstaráváním věcí obecného zájmu musí být souvislost.

⁵⁸ Hulinský. Aktuální otázky trestněprávní ochrany společnosti před korupcí. Praha: Police History, 2008. s.73-77

⁵⁹ Zpráva o činnosti Útvaru odhalování korupce a finanční kriminality služby kriminální policie a vyšetřování za rok 2008, Praha

Trestný čin podle odst. 1 je dokonán nejen poskytnutím úplatku, ale též jeho nabídnutím nebo slibem. Při pouhé nabídce nebo slibu úplatku se nevyžaduje, aby podplácená osoba úplatek přijala.

Jde o úmyslný trestný čin. Z hlediska zavinění je zde důležité dokázat, že podplácející věděl, že osobě, kterou podplácí, je svěřena pravomoc ve věci, v souvislosti se kterou podplácí. Není však nutné aby věděl, že jde o veřejného činitele.

Pokud osoba poskytne, nabídne nebo slíbí úplatek s tím, že osoba přijímající úplatek bude intervenovat u veřejného činitele v souvislosti s výkonem jeho pravomoci může jít o trestný čin nepřímého úplatkářství podle § 162 odst. 2 tr. zákona.

Příklad:

Dne 18. 10. 2007 bylo vydáno usnesení o zahájení trestního stíhání a to pro trestný čin pletichy ve veřejné soutěži a veřejné dražbě dle § 128a/1,2a,3 trestního zákona, spáchaný formou účastenství dle § 10/1b) trestního zákona a trestný čin podplácení dle § 161/1,2b trestního zákona a to referentky Magistrátu hlavního města Prahy, která za úplatu ve výši cca 90.000,- Kč ve formě úhrady faktur za materiál na stavbu plotu a dalších částí jejího domu, poskytovala statutárnímu zástupci (osoba cizí národnosti) informace o cenových nabídkách soutěžitelů ve výběrovém řízení na prodej pozemků s cílem, aby tato společnost výběrové řízení vyhrála.⁶⁰

4.4. Nepřímé úplatkářství

Skutkové podstaty nepřímého úplatkářství neboli tzv. obchodování s vlivem jsou upraveny v ustanovení § 162 trestního zákona. Stejně jako u všech skutkových podstat úplatkářství je objektem tohoto trestného činu zájem na čistotě veřejného života.

Nepřímého úplatkářství se může dopustit pouze ten, kdo vyvíjí vliv na veřejného činitele, nebo ten, kdo této osobě úplatek poskytne, nabídne nebo slíbí. Trestný čin nepřímého úplatkářství je dokonán již vyjádřením žádosti o přijetí úplatku a není třeba, aby pachatel u veřejného činitele skutečně svůj vliv uplatnil, nebo aby byl v tomto svém uplatňování vlivu úspěšný. Nepřímého úplatkářství se dopustí i ten, kdo žádá nebo přijme úplatek za to, že bude svým vlivem na výkon pravomoci veřejného činitele působit tak, aby veřejný činitel řádně plnil své povinnosti nebo je řádně používal.

⁶⁰ Zpráva o činnosti Útvaru odhalování korupce a finanční kriminality služby kriminální policie a vyšetřování za rok 2007, Praha

V ust. § 162 odst. 1 trestního zákona jsou uvedeny dvě formy jednání. Pachatel žádá nebo přijme úplatek. Ze znaků skutkové podstaty tohoto trestného činu je zřejmé, že budou postihována jednání, která směřují do budoucna, prostřednictvím intervence působit výlučně na výkon pravomoci veřejného činitele. Tohoto činu se může v podstatě dopustit jen ten, kdo hodlá vyvíjet vliv na veřejného činitele nebo ten, kdo této osobě úplatek poskytne, nabídne nebo slíbí. Jedná se zde o úmyslný trestný čin, subjektem tohoto trestného činu může být kdokoliv.

V ust. § 162 odst. 2 trestního zákona jde o nabídku nebo slib úplatku, aby osoba, již se úplatek dostává nebo má dostat působila na veřejného činitele nebo za to, že již tak učinila a to v zájmu věci, o níž pachateli jde.

Tato jednání jsou učiněna vůči osobě odlišné od veřejného činitele, jeho výkonu pravomoci se úplatek týká z důvodu, aby tato osoba svým vlivem působila na výkon pravomoci veřejného činitele nebo za to, že tak již učinila. Z hlediska subjektivní stránky se vyžaduje úmysl, nevyžaduje se, aby skutečně došlo k ovlivnění veřejného činitele, avšak pachatel předpokládá, že se tak stane nebo se tak již stalo. Subjektem tohoto trestného činu může být kdokoliv.

Jestliže osoba pouze předstírá, že bude působit na výkon pravomoci veřejného činitele, avšak pro vyřízení věci nic nepodnikne, ani to nemá v úmyslu, může se dopustit pokusu podvodu podle § 8 odst. 1, § 250 trestního zákona či dokonání podvodu podle § 250 trestního zákona, pokud úplatek přijala.⁶¹

Příklad:

Dne 15. 10. 2005 bylo zahájeno trestní stíhání advokáta a to pro trestný čin nepřímého úplatkářství dle § 162/1 trestního zákona, zastupující akciovou společnost ve věci jejího prověřování pro podezření z trestné činnosti. Obviněný advokát požádal a přijal od oznamovatele, jako jediného akcionáře uvedené společnosti částku 1.000.000,- Kč a zakoupení osobního vozidla v hodnotě 1.339.368,- Kč za to, že bude svým vlivem působit na výkon pravomoci policejního orgánu, konajícího prověřování a státního zástupce, konajícího dozor nad přípravným řízením s tím, že uvedená finanční hotovost bude rozdělena rovným dílem mezi tyto veřejné činitele a osobní automobil žádal pro sebe.⁶²

⁶¹ Šámal a spol. Trestní zákon, komentář. 5. rozšířené vydání, Praha: C.H.Beck, 2003, s. 917-926

⁶² Zpráva o činnosti Útvaru odhalování korupce a finanční kriminality služby kriminální policie a vyšetřování za rok 2005, Praha

4.5. Zvláštní ustanovení o účinné lítosti

Za nástroje sloužící k odhalování latentní trestné činnosti, mezi něž úplatkářství patří, lze považovat především účinnou lítost a oznamovací povinnost. Účinná lítost má standardně dopad do oblasti trestání, zejména při výběru druhu a výše trestu. Rovněž se projevuje ve způsobu rozhodování při uplatnění trestní spravedlnosti. Konkrétně se projevuje v tom, že se využívá tzv. odklonů, mezi něž patří podmíněné zastavení trestního stíhání a narovnání.⁶³

Účelem ustanovení § 163 o účinné lítosti je dosáhnout vyšší efektivity při odhalování korupce ve veřejném životě. Trestnost podplácení a nepřímého úplatkářství zaniká, jestliže pachatel úplatek poskytl nebo slíbil jen proto, že byl o to požádán a učinil o tom dobrovolně a vzhledem k okolnostem a svým osobním poměrům bez zbytečného odkladu oznámení policejnímu orgánu nebo státnímu zástupci.

Ustanovení § 163 se nevztahuje, byl-li úplatek poskytnut nebo slíben v souvislosti s výkonem pravomoci veřejného činitele uvedeného v § 162a, odst. 2 písm.a) až c), nebo d), jde-li o veřejného činitele zastávající funkci v podniku, v němž má rozhodující vliv cizí stát.

Pro aplikaci tohoto ustanovení musejí být splněny tyto čtyři podmínky:

- a) Pachatel poskytl nebo slíbil úplatek proto, že o to byl požádán.
- b) Učinil o tom oznámení státnímu zástupci nebo policejnímu orgánu. Toto oznámení je možno učinit i prostřednictvím jiného státního orgánu, pokud tak pachatel jedná v úmyslu takovým způsobem věc oznámit kompetentnímu orgánu.
- c) Učinil tak dobrovolně. Za dobrovolné oznámení lze považovat pouze to, že tak učiní z vlastního svobodného rozhodnutí, které nebylo motivováno skutečností na jeho vůli nezávislou například tím, že čin byl již odhalen a je již v šetření policie. Doznání musí být kvalifikované. Pachatel se musí doznat ke všem znakům skutkové podstaty.
- d) Oznámení musí být učiněno bez zbytečného odkladu

⁶³ David,Nett. Korupce v právu mezinárodním, evropském a českém. Praha: C.H.Beck, 2007. s. 256

Slibem zániku trestnosti zde tedy byla snaha motivovat určité aktéry korupčního vztahu za splnění zákonem stanovených podmínek k účasti na odhalování úplatkářství. Dřívější úprava tohoto ustanovení stanovila, že trestnost toho, kdo poskytne nebo slíbí úplatek jen proto, že byl o to požádán, a učiní o tom bez odkladu oznámení státnímu zástupci nebo policejnímu orgánu zaniká. Oznámení však musí být učiněno bez odkladu. O neodkladné oznámení se jedná tehdy, jestliže k němu dojde podle konkrétních okolností případu ihned, jakmile to bylo objektivně možné. Podmínka „bezodkladnosti“ mohla být z řady závažných důvodů subjektivně nesplnitelná a vyloučení beztrestnosti v případě – byť dodatečného – oznámení může snadno vést k tomu, že zpětné odhalení i rozsáhlejšího a závažného korupčního jednání už není žádným způsobem možné. Proto novelou institutu zániku trestnosti byla rozšířena podmínka účinné lítosti a to „bez zbytečného odkladu“. V praxi se však ukazuje, že i toto nové ustanovení je naprosto neúčinné a nedostatečné. Musíme vycházet ze základního předpokladu a tím je fakt, že v drtivé většině případů má na zdárném dokončení korupčního vztahu zájem i ten který úplatek poskytuje, byť byl o to požádán. V době, kdy úplatek poskytl nebo slíbil, mu záleží na příznivém vyřízení jeho záležitosti. Toto ustanovení lze prakticky aplikovat pouze v těch případech, kdy osoba, která byla požádána o úplatek ve skutečnosti poskytnutí výhody nepotřebuje. Ochota věc oznámit pokud vůbec někdy vznikne, tak vznikne zpravidla až s odstupem delší doby a zpravidla na základě dalších skutečností. Těmi skutečnostmi může být například to, že ačkoli byl úplatek poskytnut, tak strana uplácená zcela nedostála svému původně ujednanému závazku. V jiném případě se tak může stát tehdy, kdy si uplácějící uvědomí, že ze strany upláceného byla překročena určitá mez např., že o úplatky žádá příliš často, nebo že výše požadovaných úplatků je „neadekvátně“ vysoká. Při aplikování tohoto ustanovení v praxi činí největší problém znak bez zbytečného odkladu. Nutnost splnit tuto podmínku znamená v podstatě nepoužitelnost tohoto ustanovení v praxi,

Dílčí závěr:

Stávající právní úprava trestných činů postihujících korupční jednání zcela ještě nevyhovuje vnitrostátním požadavkům a také mezinárodním závazkům, které Česká republika převzala v oblasti boje proti korupci a je zapotřebí učinit další legislativní změny. Současná trestněprávní regulace boje proti úplatkářství je příliš široká. Rozšířením formulace skutkových podstat trestných činů úplatkářství reagoval

zákonodárce na jejich častý výskyt a vzestupnou tendenci. Tím však prohlásila trestnou činnost úplatkářství i činy, které se pravému úplatkářství jen vzdáleně podobají. Postavím-li se na stanovisko komentáře k trestnímu zákonu, je podle něho úplatkem každá neoprávněná výhoda pokud nejde o výhodu zcela nepatrnou. Tak by se tohoto trestného činu čas od času dopustil téměř každý občan. Některé popsané činy se vyskytují často a některé jsou přímo masovým jevem. Většina občanů není přesvědčena o zavrženíhodnosti různých dáreků a projevů vděčnosti, byť osobám obstarávajícím věci obecného zájmu. Trestně právní úprava tím, že stanovila znak „obstarávání věcí obecného zájmu“, posílila ochranu společnosti před úplatkářstvím jen zdánlivě. Ve skutečnosti se toto ustanovení uplatňuje s ohledem na objem trestné činnosti velmi zřídka, a to převážně ve vztahu k činnosti státních orgánů a samozřejmě i policistů.

4.6. Přehled vývoje trestné činnosti související s korupcí z let 1997 až 2007

V následujícím přehledu uvedu kriminální statistikou zaznamenané případy trestných činů úplatkářství, zneužívání pravomoci veřejného činitele, maření úkonu veřejného činitele z nedbalosti (z těch jsou ovšem jen některé označitelné za korupci) a dalších trestných činů s prvky korupce a dále toutéž statistikou zaznamenanou trestnou činností pracovníků na úseku řízení a správy (tato sledovaná statistická kategorie nelépe umožňuje vystihnout kriminalitu „veřejných činitelů“ definovaných v trestním zákoně, vyjma policistů.

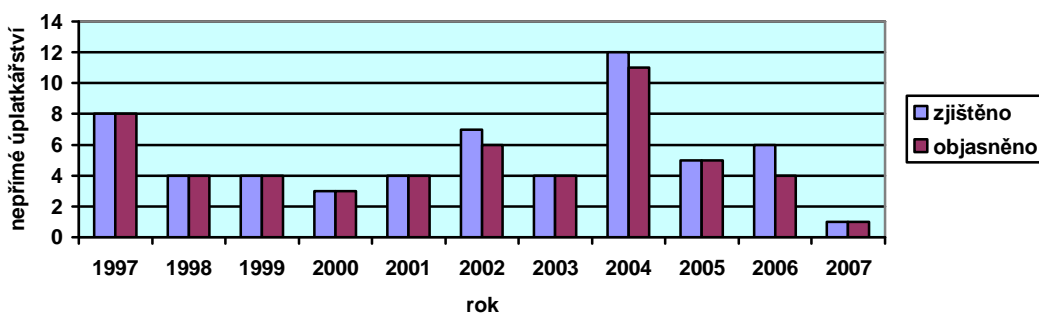
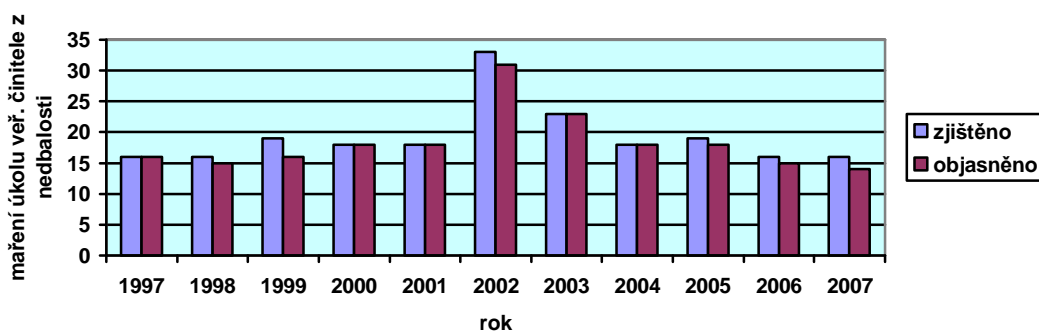
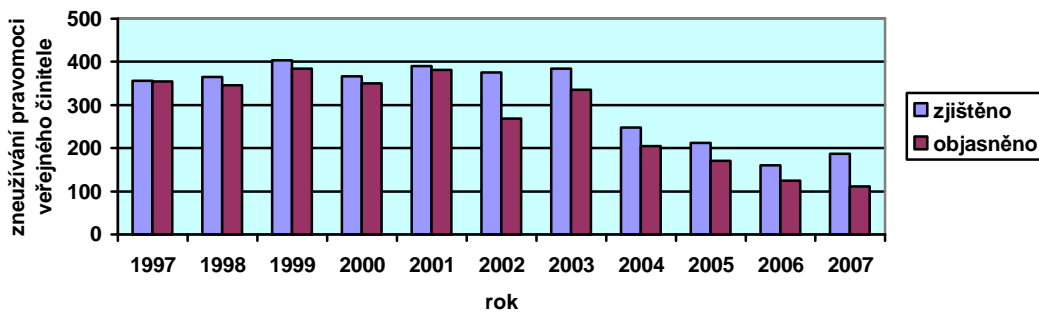
Pokud se týká dynamiky vývoje trestných činů přijímání úplatku, podplácení a nepřímého úplatkářství podle § 160, 161 a 162 trestního zákona, lze podle policejní statistiky konstatovat, že ve srovnání s rokem 2004 došlo za hodnocené období k výraznému poklesu těchto trestných činů. Rok 2007 představuje nejnižší údaj za posledních deset let (-180 trestných činů). Pokles byl zaznamenán rovněž u trestného činu zneužívání pravomoci veřejného činitele podle § 158 trestního zákona.^{64, 65}

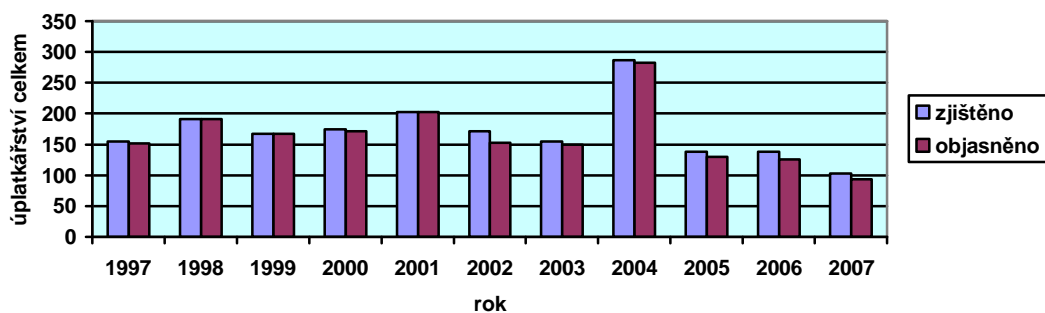
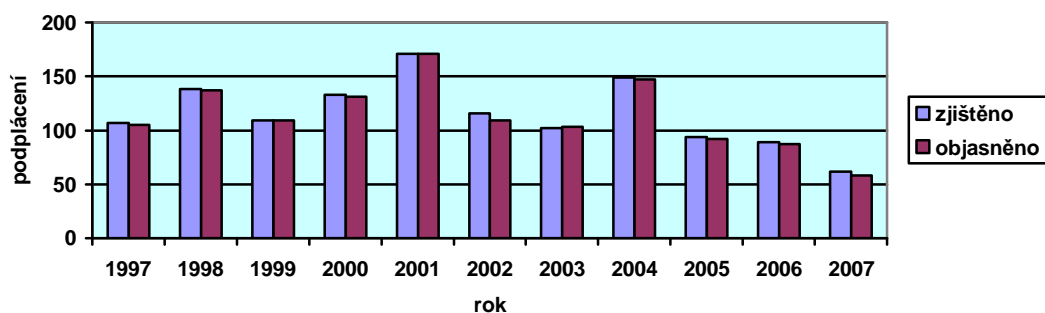
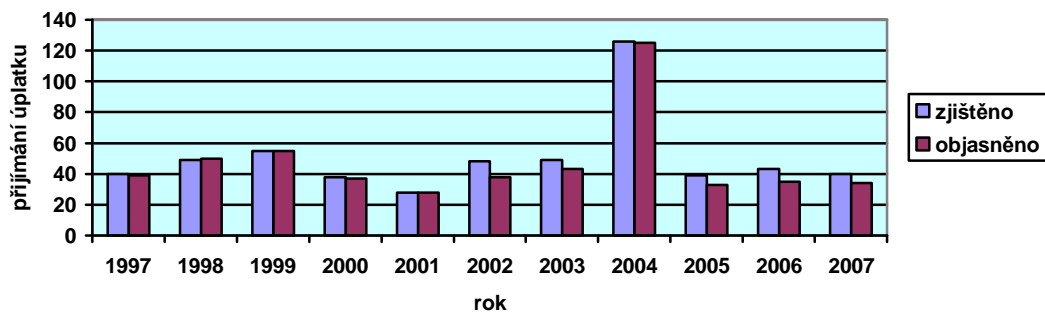
⁶⁴ Zpráva o korupci v České republice v letech 2005-2006 a o plnění Aktualizovaného vládního programu boje proti korupci, Praha: Ministerstvo vnitra České republiky, 2007, s. 4-7

⁶⁵ Zpráva o situaci v oblasti vnitřní bezpečnosti a veřejného pořádku na území České republiky v roce 2007, Praha: Ministerstvo vnitra České republiky, 2008, s. 28-29

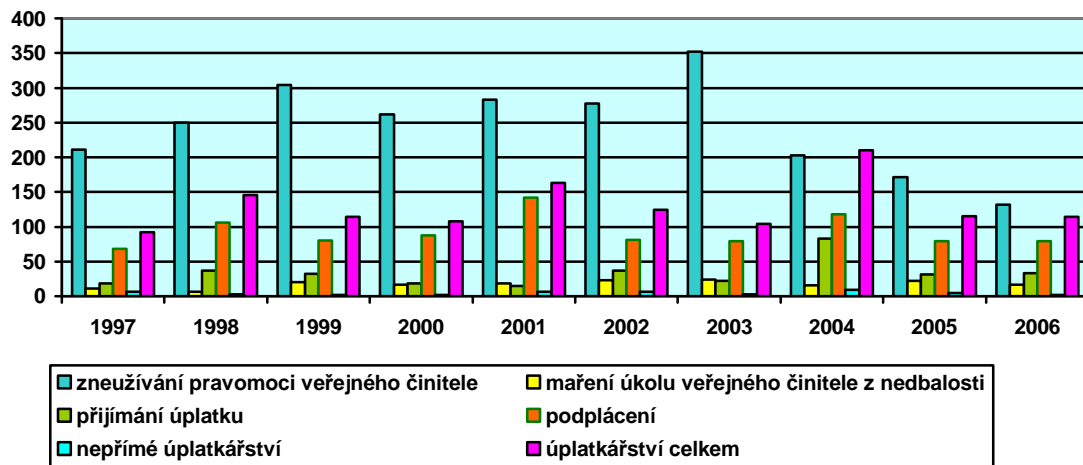
Bližší informace o počtu těchto deliktů a počtu stíhaných a vyšetřovaných osob jsou uvedeny dále v tabulkách.

Počet zjištěných a objasněných trestných činů souvisejících s korupcí v ČR v letech 1997 - 2007:





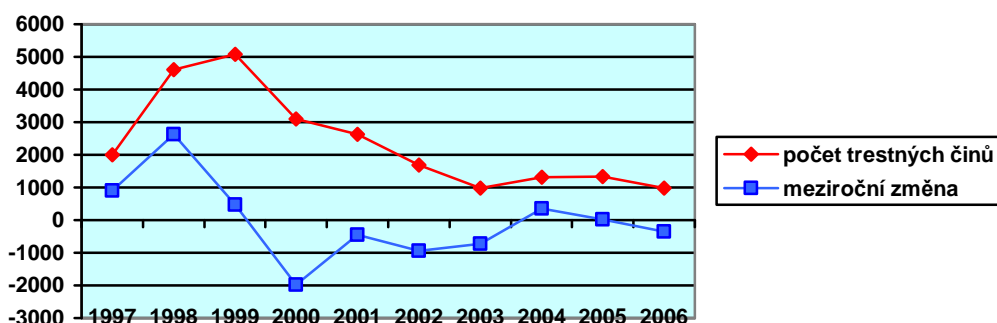
Počet stíhaných a vyšetřovaných osob pro trestné činy související s korupcí v ČR v letech 1997 – 2006:



Trestná činnost veřejných činitelů:

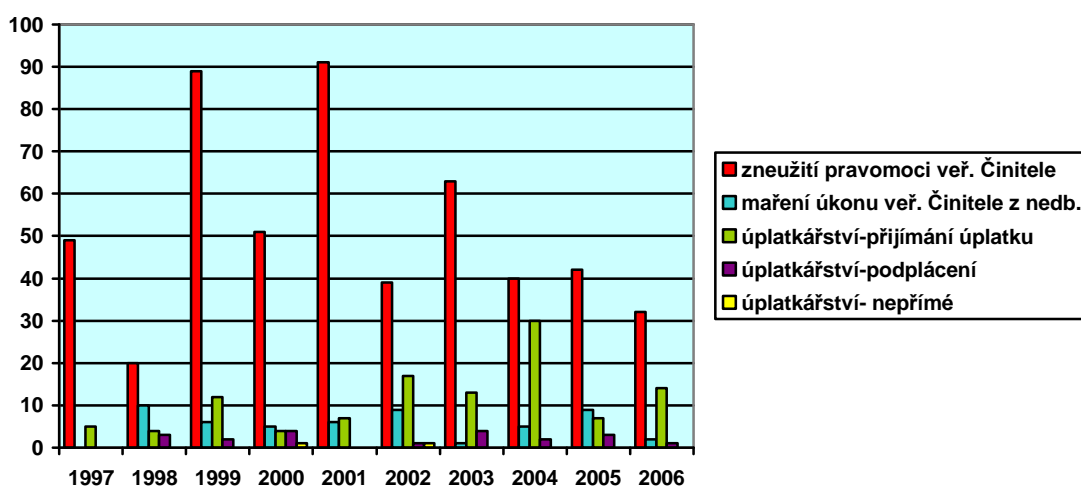
Následující statistika uvádí trestnou činnost spáchanou pracovníky na úseku řízení a správy, kdy dle uvedeného přehledu je zřejmé, že v roce 1999 je zaznamenán nejvyšší nárůst trestných činů a to v počtu 5.081, nejnižší byl v roce 2006, kdy bylo zjištěno 988 trestných činů. Rovněž z uvedeného vyplývá, že od roku 2001 je patrný zřejmý pokles trestných činů, kdy od roku 2003 do roku 2006 je počet trestných činů téměř vyrovnaný.

Počet zjištěných trestných činů pracovníků na úseku řízení správy v ČR



Poznámka: souhrnná čísla obsahují i trestnou činnost pracovníků na úseku řízení správy, která nesouvisí s výkonem jejich funkce veřejného činitele.

Trestná činnost pracovníků na úseku řízení s správy:



Z výše uvedeného je patrné, že za sledované období převažuje páchaní trestné činnosti zneužití pravomoci veřejného činitele, naopak páchaní trestného činu nepřímého úplatkářství v počtu 1 byl zadokumentován pouze v letech 2000 a 2002.⁶⁶

⁶⁶ Zpráva o korupci v České republice v letech 2005-2006 a o plnění Aktualizovaného vládního programu boje proti korupci. Praha: Ministerstvo vnitra České republiky, 2007, s. 7

5. Mezinárodně právní instrumenty v boji proti korupci

Boj proti korupci se stal globálním problémem, který nelze řešit pouze izolovaně na národní úrovni. Vzhledem k tomu, že korupce je významovým prostředkem organizovaného zločinu k prosazování svých kriminálních zájmů a tyto zájmy nejsou vázány na území určitého státu, je zřejmá snaha řešení problému potírání korupce v mezinárodním kontextu. Dalším důvodem je větší provázanost v mezinárodním obchodě na mezinárodní organizace a orgány cizích států. Tyto aktivity jsou patrné jak na půdě OSN, tak na půdě evropských institucí. Praktický dopad do právního řádu České republiky mají především aktivity v rámci Rady Evropy a Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj. Jejich výsledkem je přijetí mezinárodních smluv, týkajících se korupce a úplatkářství, jejichž aplikace se promítla do našeho trestního zákona a trestního řádu a výrazně posílila možnosti orgánů činných v trestním řízení v jejich trestněprávním postihu. Jedná se o Úmluvu o potírání podplácení zahraničních veřejných činitelů při mezinárodních obchodních transakcích a Trestně právní úmluvu o korupci. Mezinárodní úmluvy proti korupci mají několik společných prvků. Především se snaží definovat pojem korupce, stanovit závazky smluvních stran, implementovat do právních řádů hmotně právní i procesní možnosti postihu tohoto jevu. Dále upravují procedury mezinárodní spolupráce, zajišťování výnosů ze zločinu, kriminalizaci legalizace těchto výnosů, prolomení bankovního tajemství, vydávání pachatelů a ochranu svědků.

5.1. Úmluva OECD o potírání podplácení zahraničních veřejných činitelů při mezinárodních podnikatelských transakcích

Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (Organization for Economic Cooperation and Development- „OECD“) vznikla jako partikulární hospodářská organizace v roce 1960, kdy měla za úkol hospodářskou spolupráci při poválečné obnově evropských zemí. Česká republika přistoupila k OECD dne 21. 12. 1995. Úmluvu předcházely tři přípravné dokumenty: Doporučení k úplatkářství v mezinárodních obchodních transakcích (1994), Doporučení ke snižování daňové

povinnosti o úplatky zahraničním veřejným činitelům (1996), usilující o to, aby úplatky nemohly být odečitatelnou položkou, a revidované Doporučení o potírání v mezinárodních obchodních transakcích (1997).⁶⁷

Úmluva o boji proti podplácení zahraničních veřejných činitelů v mezinárodních obchodních transakcích (dále jen „Úmluva“) byla podepsána v Paříži dne 17.12. 1997. Úmluvu Česká republika podepsala dne 17.12.1997. Pro Českou republiku vstoupila v platnost podle čl. 15 odst. 1 dne 21. 3. 2000 (vyhláška pod č. 25/2000 Sb., m.s.).

Úmluva obsahuje definici pojmu zahraničního veřejného činitele. Je jím jakákoliv osoba zastávající legislativní, administrativní nebo justiční funkci cizí země, ať jmenovaná nebo volená, jakákoli osoba vykonávající veřejnou funkci pro cizí zemi, včetně veřejnoprávní organizace nebo veřejného podniku a jakýkoli činitel nebo zástupce veřejné mezinárodní organizace. Státy OECD by na jejím základě měly přijmout opatření v oblasti účetnictví, veřejných zakázek a kriminalizace podplácení zahraničních veřejných činitelů. Úmluva je zaměřena na postih fyzických a právnických osob, které podplácejí zahraniční veřejné činitele. Závazkem smluvních stran je založit podle svého práva trestnost každé osoby, která úmyslně nabídne, slíbí nebo poskytne neoprávněný majetkový nebo jiný prospěch, ať přímo nebo zprostředkovaně, zahraničnímu veřejnému činiteli, pro tohoto činitele nebo pro třetí osobu, aby tento činitel jednal nebo se zdržel jednání v souvislosti s výkonem úředních povinností s cílem získat nebo si udržet obchod nebo jinou neodpovídající výhodu při vedení mezinárodních obchodů. Za trestný čin musí být označeno i účastenství, pokus a spolčení za účelem podplácení. Rovněž Úmluva vyžaduje stanovení a ukládání efektivních trestních sankcí, které by měly odrazující preventivní účinek, srovnatelné s tresty za podplácení vlastních veřejných činitelů.⁶⁸

Většinu požadavků, vyplývajících z této Úmluvy náš trestní zákon v podstatě splňoval již v době jejího přijetí. Platí to jak o vymezení zákonných znaků jednání, která mají být jako přijímání úplatku, podplácení nebo nepřímé úplatkářství prohlášena za trestná (§§ 160, 161, 162 trestního zákona), tak o účastenství na spáchání trestného činu, kdy je dle našeho právního řádu považováno za trestné organizování, návod a pomoc k těmto trestným činům (§ 10 trestního zákona). Požadavek účinných trestných sankcí, včetně odnětí svobody lze rovněž považovat za vyhovující. Trestní postih zkruslování

⁶⁷ Šturma. Mezinárodní a evropské instrumenty proti terorismu a organizovanému zločinu. Praha: C.H.Beck, 2003, s.112

⁶⁸ David, Nette. Korupce v právu mezinárodním, evropském a českém. Praha: C.H.Beck, 2007, s. 164-168

účetních dokladů a zastírání původů výnosů z trestné činnosti je zakotven v ust. § 125 trestního zákona ve skutkové podstatě trestného činu zkreslování údajů o stavu hospodaření a jmění a v ustanoveních o podílnictví v § 251, 252 trestního zákona a legalizace výnosů z trestné činnosti dle § 252a trestního zákona.

K provedení Úmluvy a závazků z ní vyplývajících byla přijata novela trestního zákona č. 96/1999 Sb., účinná od 9. 6. 1999. Jedná se o vložení ustanovení v § 162a do oddílu třetího hlavy třetí trestního zákona. V odstavci 1 tohoto ustanovení je definován pojem úplatek. V odstavci 2 tohoto ustanovení je ve smyslu Úmluvy rozšířen okruh veřejných činitelů pro trestné činy přijímání úplatku, podplácení a nepřímého úplatkářství dle § 160, 161 a 162 trestního zákona. Vedle osob definovaných v § 89 odst. 9 trestního zákona jsou za veřejného činitele považovány osoby zastávající funkci v zákonodárném nebo soudním orgánu nebo v orgánu veřejné správy cizího státu nebo v podniku, v němž má rozhodující vliv cizí stát, nebo v mezinárodní organizaci vytvořené státy nebo jinými subjekty mezinárodního práva veřejného. Podmínkou je, že s výkonem funkce je spojena pravomoc při obstarávání věcí obecného zájmu a trestný čin je spáchán v souvislosti s touto pravomocí.

Rovněž v souladu byla přijata novela trestního zákona č. 265/2001 Sb., účinná od 1. 1. 2002. Jedná se o změnu v § 89 odst. 9 trestního zákona. Do tohoto ustanovení, které vymezuje okruh veřejných činitelů byla vložena věta: „Funkcionář nebo jiný odpovědný pracovník státního orgánu, samosprávy, ozbrojených sil nebo ozbrojeného sboru cizího státu se za těchto podmínek považuje za veřejného činitele, pokud tak stanoví vyhlášená mezinárodní smlouva, kterou je Česká republika vázána“.

Dále byla přijata novela trestního zákona č. 122/2008 Sb., účinná od 1. 8. 2008, kdy byla provedena změna v § 160a odst.2 tr. zákona: „Veřejným činitelem podle § 160 a 162 se vedle osoby uvedené v § 89 odst. 9 též rozumí osoba zastávající funkci v zákonodárném orgánu, soudním orgánu, orgánu veřejné správy nebo v jiném orgánu veřejné moci cizího státu, zastávající funkci v mezinárodním soudním orgánu, zastávající funkci, zaměstnaná nebo pracující v mezinárodní nebo nadnárodní organizaci vytvořené státy nebo jinými subjekty mezinárodního práva veřejného nebo v jejích orgánech a institucích, nebo zastávající funkci v podniku, v němž má rozhodující vliv Česká republika nebo cizí stát, pokud je s výkonem takové funkce, zaměstnání nebo práce spojena pravomoc při obstarávání věcí obecného zájmu a trestný čin byl spáchán v souvislosti s touto pravomocí“

5.2. Trestně právní úmluva o korupci

Po schválení Výborem ministrů Rady Evropy byla 27. 1. 1999 přijata ve Štrasburku a otevřena k podpisu Trestněprávní úmluva o korupci (Criminal Law Convention on Corruption). Česká republika ji ratifikovala 8. 9. 2000, účinnosti nabyla dnem 1. 7. 2002 (vyhláška pod č. 70/2002Sb.,m.s.). Úmluva sestává z pěti kapitol (42 článků). Mezi opatření, která státy zavázaly přijmout na vnitrostátní úrovni patří zejména kriminalizace definovaných činů týkajících se úmyslných činů aktivního a pasivního úplatkářství veřejných činitelů. Tento postih mohou rozšířit i na podplácení členů vnitrostátních veřejných sborů se zákonodárnou pravomocí, cizích veřejných činitelů, členů cizích veřejných sborů, úředníků mezinárodních organizací, členů mezinárodních parlamentních shromáždění soudců mezinárodních soudů. Totéž platí o aktivním a pasivním úplatkářství v soukromém sektoru a úplatném poskytování vlivu (i nepřímého). Státy mají dále přijmout opatření k trestnímu postihu legalizace výnosů z korupčních trestných činů v souladu s Úmluvou Rady Evropy a dále mají zavést trestní odpovědnost právnických osob. Musí být také zavedeny účinné, přiměřené a odstrašující trestní sankce včetně majetkových sankcí. Spolupráce orgánů specializovaných na boj proti korupci, ochrany svědků a opatření, která usnadní získávání důkazů a konfiskaci výnosů z korupce je smlouvou upravena taktéž.⁶⁹

Dílčí závěr:

Základním cílem Úmluv je koordinovat širokou kriminalizaci rozsáhlého spektra korupčních praktik a sladit postupně velmi odlišné národní legislativy tak, aby bylo možné jednotným způsobem trestně stíhat osoby, které se dopustí korupčního jednání. Dalším cílem je urychlit často velmi pomalé stíhání pachatelů, což je zvláště důležité, neboť urychlení soudního jednání může zefektivnit postihování korupce. Úmluvy mají především funkci harmonizační: sladit národní právní řády a zlepšit mezinárodní spolupráci především v tom, aby se urychlilo soudní jednání týkající se korupce a též případné vydávání pachatelů trestných činů. Úmluvy jsou příkladem protikorupční politiky, soustředěné na důsledné uplatňování protikorupčního trestního práva.⁷⁰

⁶⁹ Šturma, Mezinárodní a evropské instrumenty proti terorismu a organizovanému zločinu. Praha: C.H.Beck, 2003, s. 110-111

⁷⁰ David, Nett. Korupce v právu mezinárodním, evropském a českém. Praha: C.H.Beck, 2007, s. 173-176

6. Protikorupční linky a Portál Magistrátu hlavního města Prahy

Každý subjekt veřejné správy, ale stejně tak každý útvar samosprávy by měl být zainteresován na získávání co nejucelenějšího objemu informací, týkajících se podezření na korupční jednání jeho pracovníků. Veřejné mínění, respektive média trvale či určitými výkyvy označují některé subjekty veřejné správy či samosprávy za vysoce zkorumpované. Přitom není zřejmé, nakolik se jedná o pouhé spekulace, a nakolik o názory na reálném základě. Statistika v tomto případě nenapomůže, protože konkrétně korupce je jevem vysoce latentním, jehož odhalování je značně problematické. Bez odpovídajících informací se mohou případná korupční opatření odvíjet pouze z neadresných, obecných a neprokazatelných domněnek a předpokladů. K jejich účinnosti je potom třeba se již předem stavět skepticky. Každá netransparentnost a neochota situaci řešit může být chápáno jako napomáhání korupci a negativně se odrazit na vnímání situace uvnitř úřadu ze strany veřejnosti. Naopak projevení ochoty se k problematice postavit čelem a použít všechny instrumenty ke zjištění pravého stavu věcí je tím, čeho si veřejnost cení.

Hovořit v tomto případě o motivování veřejnosti k „udavačství“ je do značné míry scestná. Veřejnost je často konfrontována se skutečnostmi, které ji oprávněně vadí, které jednoho občana poškozují a s jejichž řešením si neví rady. Pokud bude dáno jednoznačně najevo, jak při konfrontaci s negativními jevy postupovat, jedná se o krok po všech stránkách pozitivní. Odvaha situaci řešit pomůže objektivizovat rozdíl mezi veřejným míněním a skutečností. Pokud se podezření prokážou, bude přesněji zjištěn jejich rozsah. Pokud se neprokáží, bude konkrétní subjekt očištěn od nařčení a spekulací.⁷¹

Existuje řada možností, jakým se pokusit výše uvedený záměr splnit. Domnívám se, že nejvhodnější je vytvoření uvnitř jednotlivých úřadů kontaktní body, které by zahrnovaly jednoznačně určený odbor, který by byl pověřený vyřizováním agendy podání, vztahujících se na korupční podezření a v této souvislosti samozřejmě vytvoření odpovídající metodiky nakládání se stížnostmi. Ta napomůže ujednotit vyřizovat podání, která obsahují aspekt podezření na korupční jednání v rámci věcné působnosti

⁷¹ www.mver.cz: Problematika nakládání s podáními veřejnosti, se zvláštním důrazem na oznámení a podezření na korupční jednání, Praha : Ministerstvo vnitra České republiky, s. 1 - 4

úřadu. Kromě těchto opatření také vyčlenit telefonické linky či e-mailové adresy určené pro komunikaci se stěžovateli a samozřejmě i umístění upoutávky, která o takové možnosti hovoří.

Protikorupční linky (dále jen „linky“) a e-mailové adresy jsou tak jedním z protikorupčních nástrojů, které si vláda stanovila v rámci programu boje proti korupci. Slouží jako jeden z informačních kanálů pro podávání podnětů občanů týkajících se korupčního jednání. Přispívají jako zdroj analytického materiálu o povaze a rozsahu korupce ve společnosti. K tomu, aby tyto linky nebyly jen opatřením bez reálného dopadu, je nutné naplnit určité předpoklady, zejména zajistit důvěryhodného provozovatele, dostatečné analytické zázemí a publicitu.

Oznámit podezření z korupce může být řadou osob chápáno jako možnost, jak zpochybnit rozhodnutí, které vyznělo negativně, případně jak omluvit vlastní neúspěch při podání žádosti, ve sporu, anebo prostě ventilovat své negativní emoce. Klíčovou otázkou je proto co nejvčasnější a nejobjektivnější vyhodnocení obsahu došlých informací a v závislosti na něm i nalezení vhodného způsobu jejich vyřízení. Vyřízení podání musí být v souladu s právními normami a zaručit předání informace na místo kompetentní k jejímu vyřízení, tj. včetně předání orgánům činným v trestním řízení. Pokud se nejedná o anonym, mělo by dojít ke zpětné vazbě. Dle mého názoru, prvotní vyhodnocení podání by měl provést právník a to nejlépe s praxí v trestním právu. Řada podání při dodržení této podmínky by se mohla vyřídit obratem, bez jejich přeposlání dalším osobám či dotčeným odborům (například zodpovědět dotazy, poukázat na zjevné omyly, odkázat na jiné možnosti řešení, vyžádat konkretizaci tvrzení) Získané relevantní informace, které se vztahují k trestné činnosti je třeba vždy doručit Policii ČR, další podání, která jí nebudou postupována, řádně referentsky vyřídit a to v přímé závislosti na jejich konkrétním obsahu.

Provoz linky lze hodnotit podle těchto kritérií:

1. Jaký je celkový počet volání na linku, kdy tento ukazatel vyjadřuje, do jaké míry je linka známá.
2. Jak je linka využívána občany k hlášení skutečných případů korupce.
3. Jaké oblasti jsou nejčastěji zasažené korupcí.
4. Druh poradenství, které poskytujeme volajícím.
5. Počet korupčních případů, které byly postoupeny státu a jejich řešení.

6. Struktura korupčních případů.⁷²

V souvislosti s činností linek a e-mailů je potřebné zdůraznit i velký význam vedení „statistického“ přehledu došlých podání a jejich vyhodnocení podle relevance a důsledků, ke kterým vedly. Výsledky takové analýzy mohou být například medializovány, využívány při vytváření obrazu resortu či úřadu.

V neposlední řadě bych vyzdvihla i potřebu medializace existence linek a adres (například uvádění kontaktních spojení v hlavních vysílacích časech, celostátních denících, umístování letáků v prostředcích městské hromadné dopravy a pod). Tato forma prezentace je však potenciálně značně náročná. Ačkoli média často pranýřují veřejnou sféru za pasivitu v boji proti korupci, není vůbec pravděpodobné, že by například poskytla pro případné protikorupční spoty vysílací čas zdarma.

V České republice jsou linky provozovány zpravidla ústředními orgány státní správy a v neposlední řadě nevládní organizací Transparency International – Česká republika, o.p.s. (dále jen „TIC“)

Cíl práce :

Cílem empirické části mé diplomové práce je popsat a zanalyzovat využitelnost protikorupčních linek a e-mailových adres, které by měly být jedním z nástrojů v boji proti korupci. Za využití obsahové analýzy dokumentů a statistické analýzy, jsem stanovila dvě hypotézy:

- a) protikorupční linky svou činností mohou napomáhat k omezení korupčního jednání ve společnosti tím, že jsou veřejností využívány a institucemi prověřovány,
- b) oznámení mají 30 % obsahovou přínosnost pro trestní řízení.

Zaměřím se na činnost linek provozovaných Ministerstvem spravedlnosti ČR, Ministerstvem financí ČR a rovněž na provoz linky č. 199, vedenou nevládní organizací TIC. Popis zmíněných linek dále doplním o vyhodnocení projektu „Protikorupční portál“, který byl v souvislosti s protikorupčním opatřením spuštěn na Magistrátu hlavního města Prahy. Po analýze jeho činnosti bude rovněž zahrnut do stanovených hypotéz. Jsem služebně zařazena na Útvaru pro odhalování korupce a finanční

⁷² Závěrečná zpráva o provozu protikorupční linky 199 za pilotní období od 19. září 2007 do 29. února 2008. Praha: Ministerstvo vnitra České republiky, 2007

kriminality Služby kriminální policie a vyšetřování, který s těmito institucemi úzce spolupracuje. Osobně se podílím na prověřování jimi postoupených podnětů, které poukazují na možné korupční jednání.

Pro orientaci a bez bližšího popisu činnosti uvádím v příloze č. 1 mé diplomové práce jednotlivé resorty, kde v současné době je či není provoz linek zřízen.

Hypotézy :

Ve vztahu k cíli své práce jsem si pro ověření stanovila následující pracovní hypotézy, které budou potvrzeny či vyvráceny.

Hypotéza A :

Zájem veřejnosti využívat protikorupční linky a e-mailové adresy má vzrůstající tendenci.

Hypotéza B :

Více jak 70 % anonymních oznámení.

Hypotéza C:

Více jak 60 % oznámení co do obsahu nespadá do činnosti linky, nelze hodnotit jako relevantní.

Hypotéza D:

Oznámení mají 30 % obsahovou přínosnost pro trestní řízení.

Hypotéza E :

Oznámení přispívají k nápravě nebo zefektivnění činnosti určitého organizačního celku.

Hypotéza F :

Oznámení jsou vyřizovány ve směru prověřit podezření z korupce.

6.1. Protikorupční linka Ministerstva spravedlnosti

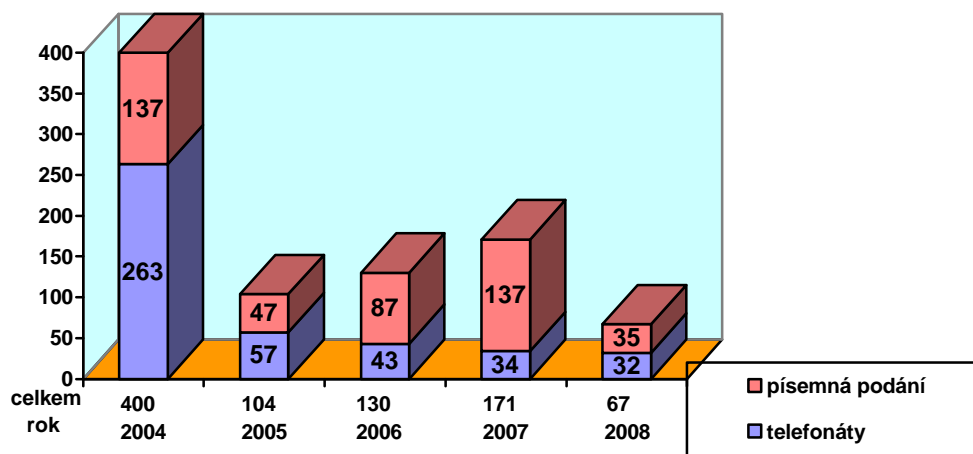
Resortní protikorupční linka byla uvedena do provozu 5. ledna 2004, od 1. 3. 2005 byla plně digitalizována, kdy volající jsou zpětně kontaktováni za účelem zjištění bližších informací anebo vysvětlení jiného způsobu řešení jejich problému. Informace o telefonickém, faxovém a e-mailovém spojení byla zpřístupněna přes webovou stránku www.justice.cz a stejným způsobem přes webový portál jakéhokoliv soudu nebo státního zastupitelství, Justiční školy, Justiční akademie, Rejstříku trestů, Institutu pro kriminologii a sociální prevenci i Probační a mediační služby. Zřízením

této linky bylo usnadněním informačního toku, výrazem snahy objektivizovat rozdíl mezi veřejným míněním a dosud známou skutečností a v neposlední řadě také projevem vůle latentní problém řešit. Pokud se podezření prokáží, bude přesněji zjištěn rozsah i obsah problému a bude možné přijímat adresná opatření. Pokud se podezření neprokáží, bude to protiargument proti dalším spekulacím.

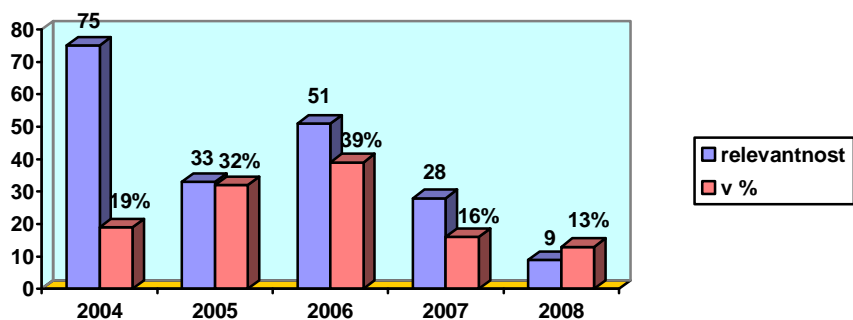
Zdrojem informací jsou zejména samotní účastníci řízení, kteří reagují na skutečné či domnělé anomálie v postupu anebo rozhodování justičních složek a vyjadřují podezření z jejich ovlivňování, mimo jiné právě formou korupce. Škála věrohodnosti informací je velice široká, kdy jejich vyhodnocení je prováděno v součinnosti s Útvarem pro odhalování korupce a finanční kriminality Policie České republiky. Výsledkem je okruh věcí, splňujících kriteria postoupení orgánům činným v trestním řízení. Vždy je zajištěna zpětná vazba, takže oznamovatel (pokud dotaz nebyl anonymní) a Ministerstvo spravedlnosti obdrží konečný výsledek šetření.

Přijímáním a vyhodnocování podnětů jak z protikorupční telefonické linky tak e-mailové adresy, případně písemných oznámení se zabývá Oddělení zvláštních kontrol Ministerstva spravedlnosti.⁷³

Počet volání na linku provozovanou Ministerstvem spravedlnosti České republiky za jednotlivé roky 2004 – 2008, včetně uvedení formy podání a relevantnosti podání :

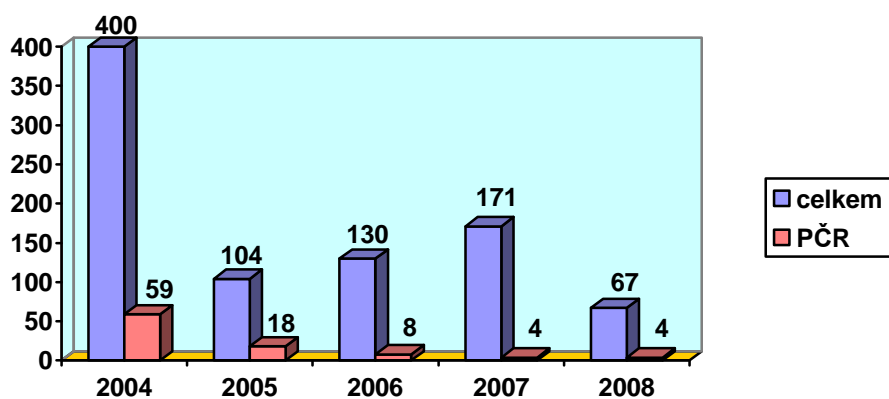


⁷³ vyhodnocení linky vycházelo z pracovního materiálu Ministerstva spravedlnosti České republiky : vyhodnocení protikorupční linky za roky 2004,2005, 2006, 2007 a 2008 a je součástí přílohy č. 2.

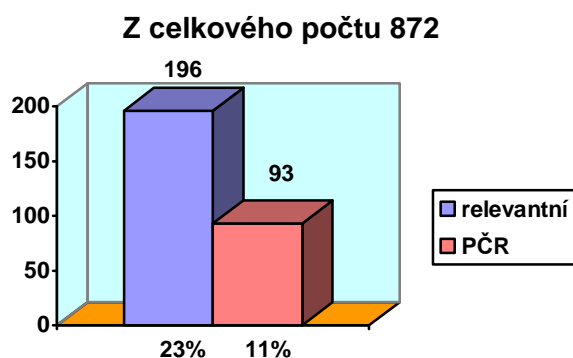


Poznámka : Relevantnost = oznámení mají složitější nebo alespoň částečně věcný obsah předpokládající další vývoj

Celkový počet podání za jednotlivé roky 2004 – 2008, z tohoto počtu postoupeno orgánům činným v trestním řízení:



Celkový počet oznámení za období let 2004 – 2008, včetně počtu relevantních oznámení a podání postoupených orgánům činným v trestním řízení:



Poznámka :

Srov. příloha č. 2 - Informace o činnosti linky a e-mailové adresy provozané Ministerstvem spravedlnosti ČR, str. 1 -4

6.2. Protikorupční linka Ministerstva financí

Protikorupční telefonní linka je na Ministerstvu financí (dále jen „MF“) v provozu od 12. 7. 2004, od 27. 8. 2004 rozšířena o přijímání informací, týkajících se korupčních jednání a případné nesrovnalosti v oblasti programů Evropské unie. Kromě této linky je zřízena e-mailová adresa korupce@mfcz.cz. Na linku a adresu mohou občané oznamovat případy korupčního jednání v resortu MF, tj. na samotném ministerstvu, finančních ředitelstvích, finančních úřadech, u celní správy a Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových, a také z příjmu informací na podezření z korupce a případné nesrovnalosti v oblasti programů Evropské Unie. V minulosti se také jednalo Českou konsolidační agenturu a Fond národního majetku. Linku lze využívat 24 hodin denně, v pracovní době mohou občané sdělovat svá oznámení přímo operátorovi telefonní linky, v mimopracovní je přesměrována na systém hlasové pošty a oznámení se nahrávají na záznamník. Všechny podněty a informace jsou soustředovány v elektronické databázi počítače, která zajišťuje přehled o všech přijatých oznámení, jejich zpracování a výsledku hodnocení.

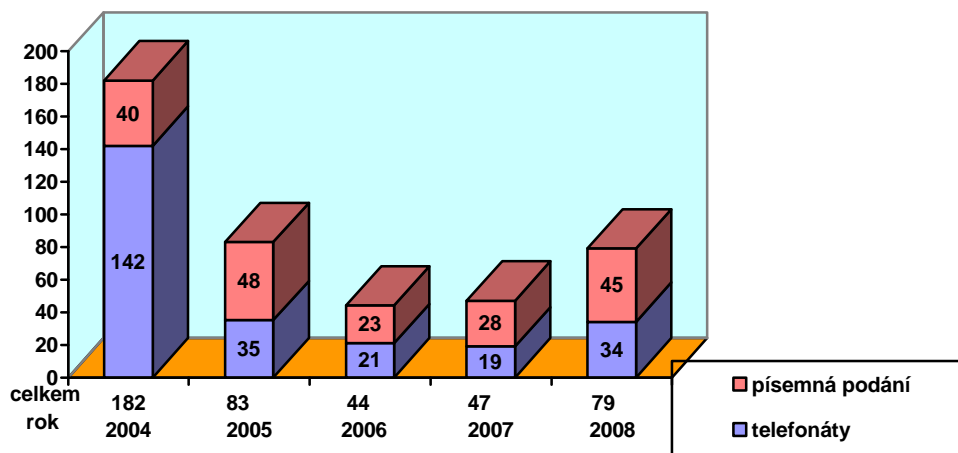
Příjem hovorů a zpracování informací, včetně e-mailové adresy, zabezpečují pracovníci interního auditu a inspekce MF, kteří je vyhodnocují a následně prošetřují podle konkrétního obsahu. Ty, které dle obsahu nepřísluší MF, jsou předávány dle působnosti ostatním ministerstvům a dalším správním úřadům nebo jsou volající upozorňováni na další existující protikorupční linky. V rámci spolupráce s ministerstvem vnitra je oznamovatelům doporučována také protikorupční linka 199.

Prošetřovány jsou nejen podněty od konkrétních oznamovatelů, kteří uvedou jméno a své kontaktní spojení, ale také anonymní podání. V případě, že oznamovatel nesdělí na vyžádání doplňující informace k přijaté zprávě, stává se oznámení nešetřitelným a odkládá se. Závažná podání jsou neprodleně postupována Policii ČR, Útvaru pro odhalování korupce a finanční kriminality Služby kriminální policie a vyšetřování k prověření, případně k dalšímu využití.⁷⁴

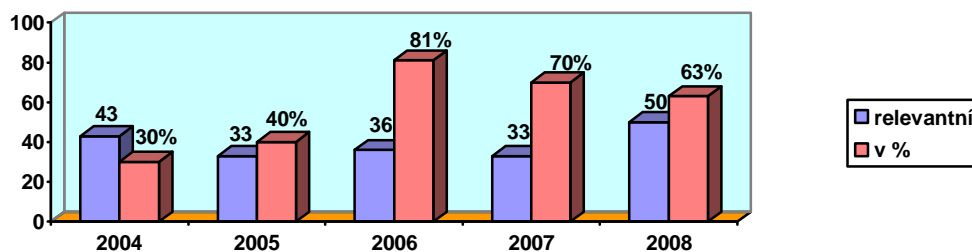
⁷⁴ vyhodnocení vycházelo z pracovního materiálu Ministerstva financí České republiky – Informace o poznatcích získaných z protikorupční linky a e-mailové adresy za roky 2004, 2005, 2006, 2007 a 2008.

Počet volání na linku provozovanou Ministerstvem financí České republiky za roky 2004 – 2008, včetně uvedení formy podání a relevantnosti informací :

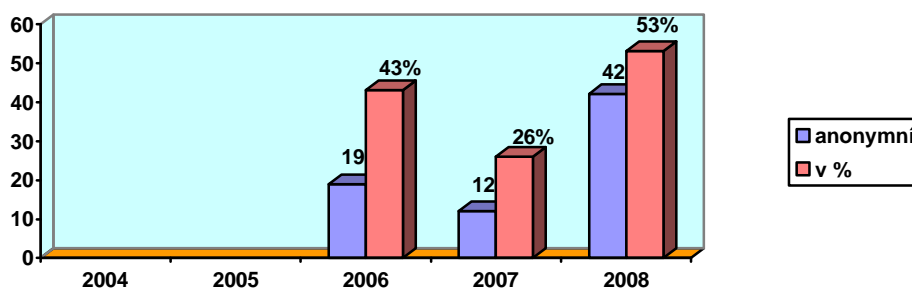
Poznámka : Relevantnost = oznámení mají složitější nebo alespoň částečně věcný obsah předpokládající další vývoj



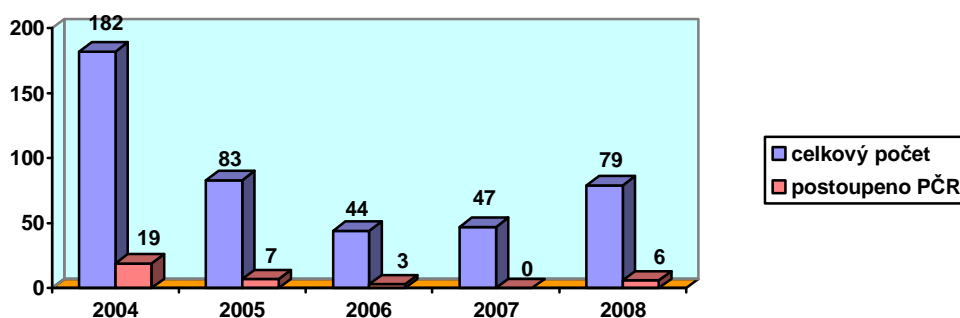
relevantnost podání



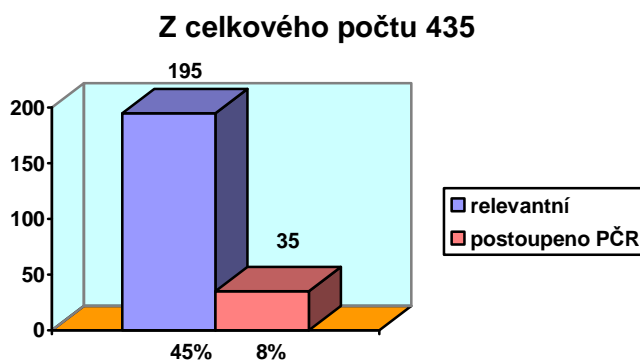
Anonymní podání



Celkový počet podání za jednotlivé roky 2004-2008, z tohoto počtu postoupeno orgánům činným v trestním řízení :



Celkový počet oznámení za období let 2004 – 2008, včetně počtu relevantních oznámení a podání postoupených orgánům činným v trestním řízení:



Srov. příloha č. 3 - Informace o činnosti linky a e-mailové adresy provozované Ministerstvem financí České republiky str. 1 – 5.

6.3. Speciální protikorupční linka č. 199 vedená TIC

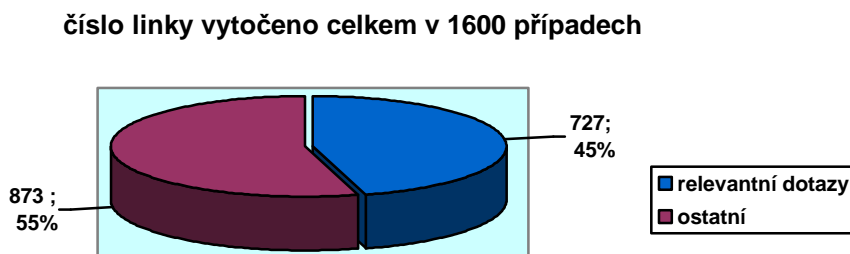
Vláda České republiky svým usnesením č. 1199 ze dne 25. října 2006 schválila Strategii vlády v boji proti korupci na období let 2006 až 2011 (dále jen „Strategie vlády“), kdy v jednom z opatření uložila ministru vnitra a informatiky předložit do 30. listopadu 2006 návrh na zřízení speciální protikorupční linky č. 199 (dále jen „linka 199“). Dne 11. 7. 2007, v souladu s plněním Strategie vlády, uzavřelo Ministerstvo vnitra ČR na základě zadání veřejné zakázky malého rozsahu se společností TIC smlouvu o provozování linky 199. Provoz linky byl zkušebně spuštěn v srpnu 2007, od 19. 9. 2007 zahájena pilotní fáze provozu. Na základě výsledků pilotního projektu byl připraven projekt standardního provozu linky 199. Ve smyslu usnesení vlády č. 631 ze dne 11. června 2007 o Hlavních oblastech státní

dotační politiky vůči nestátním neziskovým organizacím pro rok 2008 byl vyhlášen výběrový dotační program „Boj proti korupci-provozování prokorupční linky 199“. Ve výběrovém řízení byla ke dlouhodobému provozování vybrána společnost TIC a dne 1. 3. 2008 byl spuštěn projekt standardního provozu linky. V souladu s podmínkami udělené dotace ze státního rozpočtu TIC průběžně informuje o provozu této linky Ministerstvo vnitra ČR.

Linka je provozována nezávislým nestátním subjektem, centrálně, odborně s dostatečným analytickým zázemím a zájmu veřejnosti. Předpokládá se proto, že bude zadokumentováno více individuálních podnětů občanů, více uspokojivě vyřízených podnětů ze strany státních orgánů a to buď v tom smyslu, že dojde k potrestání pachatelů korupčních trestných činů nebo k nápravě stavu dosaženého korupčního jednání.⁷⁵

a) Vyhodnocení provozu linky 199 za pilotní období od 19. září 2007 do 29. února 2008

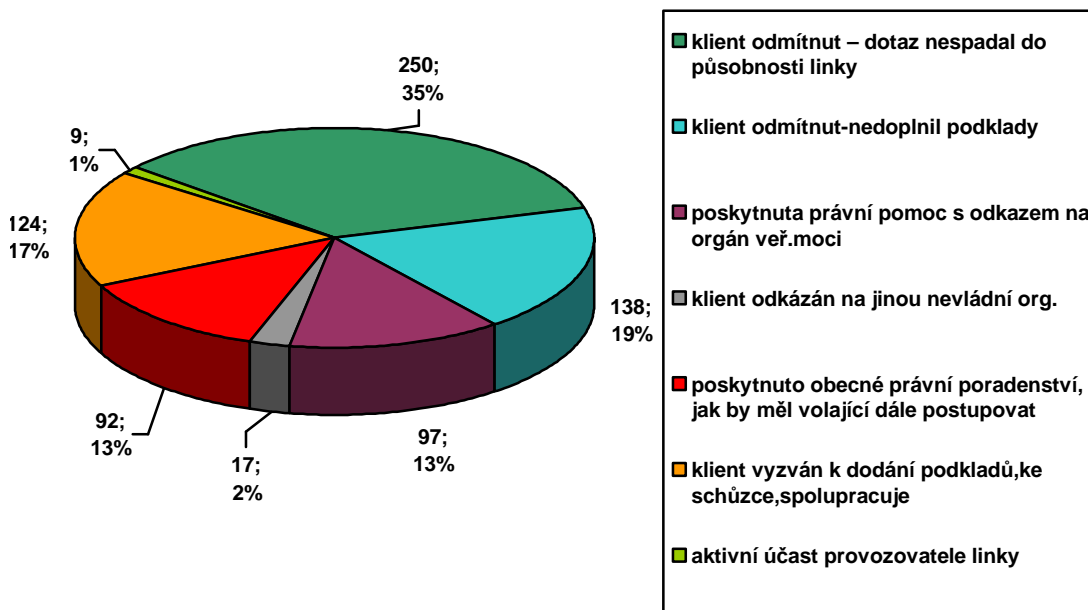
Celkový počet volání na linku, počet relevantních dotazů



Poznámka : Relevantní = oznámení mají složitější nebo alespoň částečně věcný obsah předpokládající další vývoj

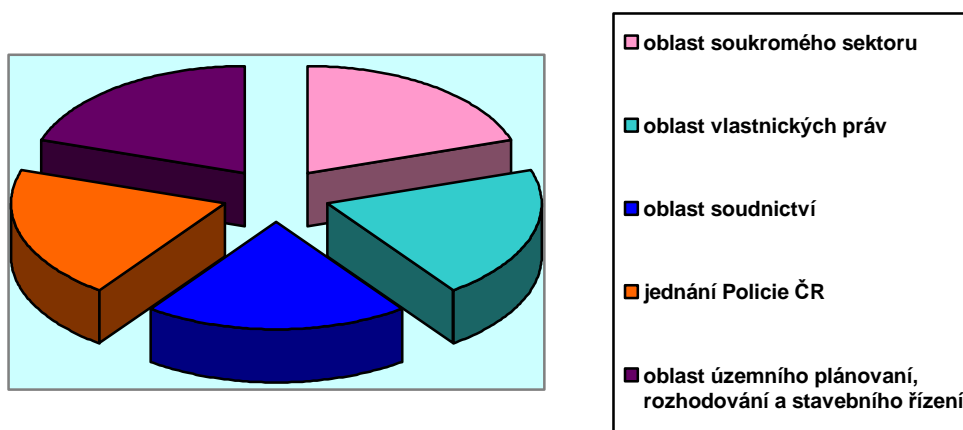
⁷⁵ Vyhodnocení linky 199 vycházelo ze: Zpráva o provozu protikorupční linky 199 za období od 1. března 2008 do 15. května 2008, Praha: Transparency International, 2008, Závěrečná zpráva o provozu protikorupční linky 199 za pilotní období od 19. září 2007 do 29. února 2008. Praha: Ministerstvo vnitra České republiky, 2008, pracovní materiál předkládaný ke schválení vládě ČR nazvaný Zpráva o provozu protikorupční linky 199 za období od 1. března 2008 do 30. prosince 2008. Praha: Ministerstvo vnitra České republiky, 2009.

Druh poradenství poskytnutý volajícím, způsob vyřízení (z počtu 727 relevantních dotazů)



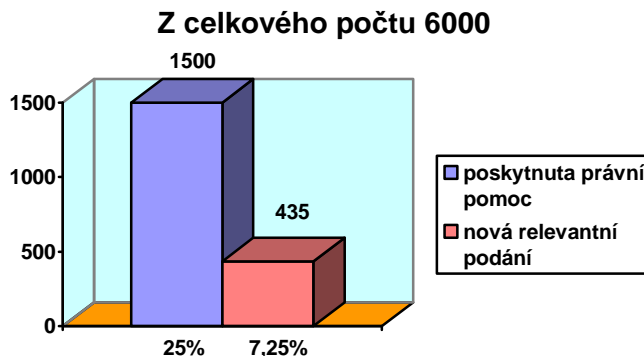
Oblasti, na které si občané stěžují

Vyhodnocením pilotního období provozu linky TIC specifikovala oblasti zasažené korupcí :

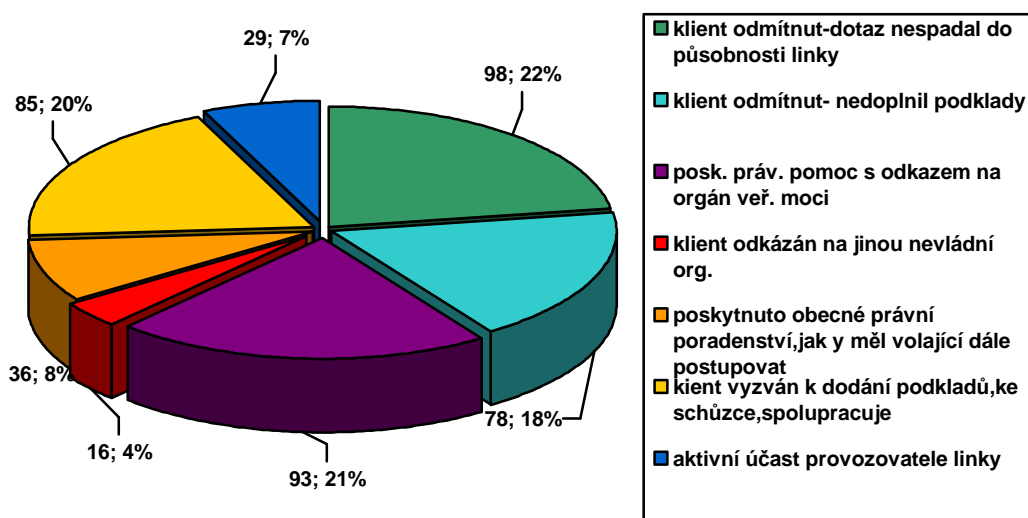


b) vyhodnocení provozu linky 199 za období od 1. března 2008 do 31. prosince 2008

Celkový počet volání na linku, počet relevantních klientů

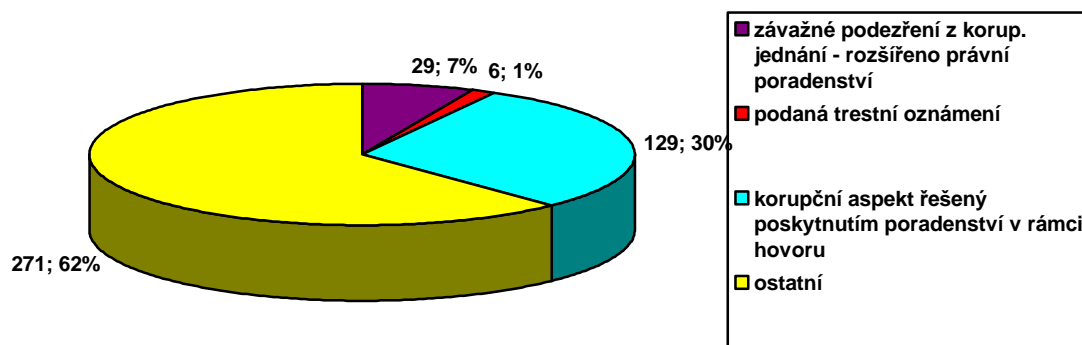


Druh poradenství poskytnutý volajícím, způsob vyřízení (z počtu 435 nových relevantních dotazů):

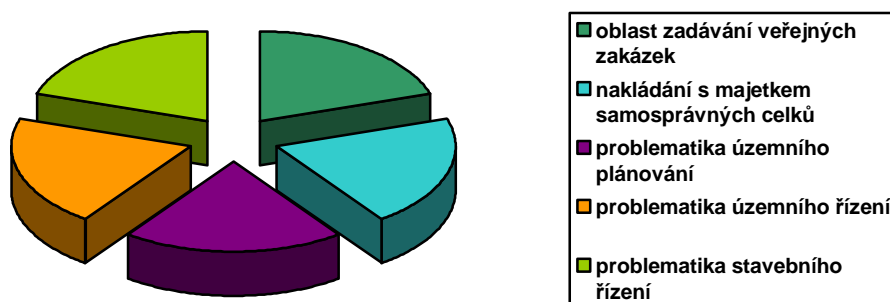


Z tohoto počtu dle TIC u 259 oznámení možná přítomnost korupce

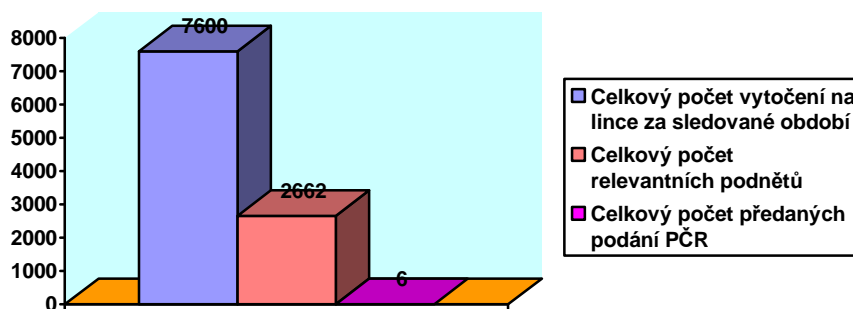
Počet řešených relevantních případů (ze 435 podání)



Struktura korupčních případů



Celkový počet vytočení na lince za sledované období včetně relevantních podnětů a jejich postoupení orgánům činným v trestním řízení



c) Příklady úspěchu protikorupční linky 199

V souvislosti s podezřením na porušení dotačních pravidel pro dotaci poskytnutou obci z prostředků Státního fondu rozvoje bydlení, bylo klientem linky podáno trestní oznámení a to za aktivní pomoci, tj. prostřednictvím právního poradenství TIC, kdy následně dosáhl nepravomocného odsouzení starosty obce na základě rozhodnutí soudu prvního stupně.

Linka přispěla k nápravě protiprávního stavu a sankcionování odpovědné osoby, kdy místostarosta města svévolně pozměnil přijaté usnesení kolektivního orgánu města vyvěšené na úřední desce a to ve prospěch soukromého subjektu, který měl ve městě investiční zájmy. V této věci TIC připravila trestní oznámení, ale před jeho zasláním příslušným orgánům dopisem upozornila vedení města na výše uvedené okolnosti. Tento krok vedl k tomu, že město učinilo nápravu stavu a místostarosta odstoupil ze své funkce.

TIC začala řešit otázku vnímání korupce farmaceutických společností v oblasti předepisování léků lékaři. Kromě podání trestního oznámení, byla jako možný komplementární způsob řešení zvolena medializace problému. Poskytla tak i impuls, na jehož základě se média začala tomuto problému věnovat systematictěji. Rovněž se TIC stala partnerem pro Státní úřad pro kontrolu léčiv a další orgány příslušné k řešení této otázky. TIC je připravena tomuto problému se věnovat i v budoucnosti.

Srov. příloha č. 4 – Informace o činnosti linky č. 199 provozované Transparency International – Česká republika, o.p.s., str. 1 - 8.

6.4. Protikorupční portál Magistrátu hlavního města Prahy

Dne 27. 9. 2007 Magistrát hlavního města Prahy (dále jen „Magistrát“) spustil projekt „Protikorupční portál“, který nabízí občanům možnost upozornit na korupční jednání na pražské radnici. Cílem tohoto projektu je omezení prostoru, ve kterém se korupci daří, nalezení systémových chyb v práci Magistrátu a snaha je odstranit. Rovněž by měl přispět k větší průhlednosti a kontrolovatelnosti úředních procesů. Představuje jednoduchý nástroj, jak upozornit na jednání úředníků pražské radnice, které občan nepovažuje za férové a správné. Jednou z jeho priorit je i poukázat na korupční jednání na místech, na něž bude směřovat více podnětů a odstranit jeho

příčiny. Každý ho může využít k tomu, aby odhalil korupční jednání, kdy se jedná o bezpečný způsob, jak na ni upozornit.

Občané ke sdělení svých podnětů využívají korespondenčních vstupů i internetový dotazník, řada jich přichází na e-mailovou adresu: protikorupční@cityofprague.cz a nebo dopisy adresovanými přímo náměstkyni primátora či ředitele odboru stížností, mimořádných kontrol a metodiky kontrolních činností Magistrátu. Potěšujícím zjištěním je, že cca 75 % autorů podnětů nevyužívá možnosti anonymního podání a uvádí své jméno i kontakt na svou osobu.

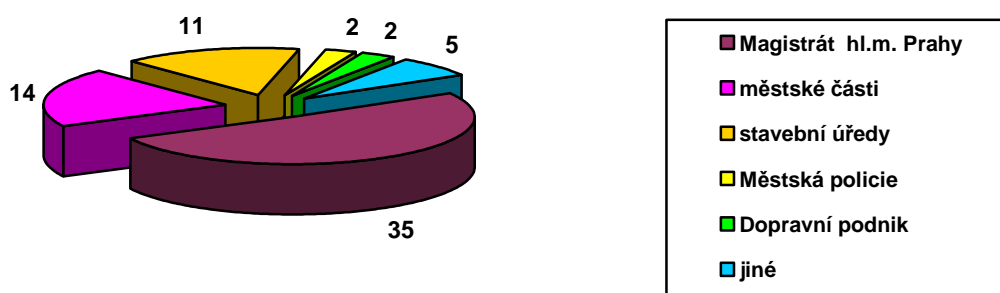
V roce 2008 se v činnosti Portálu objevily nové prvky jako osobní šetření pracovníků přímo na místě nebo zadávání externích právních či odborných posudků ve zvláště závažných případech. Výsledkem šetření je v těchto případech doporučení ve příslušné orgány, které se jím mohou, ale samozřejmě nemusí řídit.

Význam těchto podnětů, ačkoli neumožňuje přímé řešení, tkví v systémové rovině. Na základě podnětů byly navrženy a realizovány procesní změny, spočívající například v elektronizaci agendy na odboru dopravně správních agend, podobně došlo reorganizací způsobu přidělování spisové agendy na odboru dopravních přestupků tak, aby byla omezena možnost referentů vybírat si konkrétní případy. Rovněž původně nezamýšleným vedlejším, ale častým efektem Protikorupčního portálu je osvětová činnost, kdy autoři podnětů jsou informováni o zákonitostech státní správy, orgánech podílejících se na vyřizování jejich případu a možnostech dalšího postupu.⁷⁶

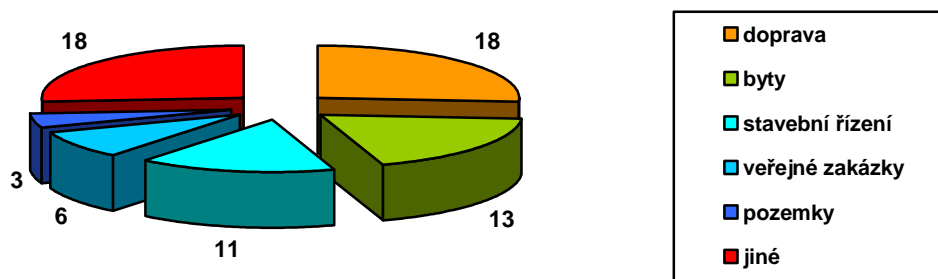
Počet přijatých podnětů za rok 2008 :

Magistrát hlavního města Prahy se roce 2008 zabýval celkem 72 podněty. Dva podněty se týkaly jiných územně správních orgánů mimo hlavní město Prahu, proto byly přeposlány k vyřízení příslušným orgánům, jeden podnět se týkal restitučního řízení, do něhož samospráva nemohla zasahovat.

⁷⁶ Pracovní materiál Magistrátu hlavního města Prahy, Vyhodnocení protikorupčního portálu za rok 2008

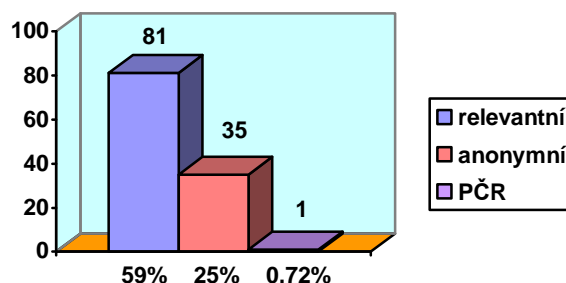


Obsah přijatých podnětů za rok 2008:



Celkový počet oznámení přijatých na Protikorupčním portálu za období od 27. 9. 2007 do 31.12.2008, včetně uvedení relevantních informací a počtu podaných trestných oznámení orgánů činným v trestním řízení :

Z celkového počtu 138



Srov. příloha č. 5 – Informace o činnosti Protikorupčního portálu spuštěného na Magistrátu hlavního města Prahy za období od 27. 9. 2007 do 31. 12. 2008, str. 1 – 3

6.5. Vyhodnocení pracovních hypotéz

Hypotéza A :

Zájem veřejnosti využívat protikorupční linky a e-mailové adresy má vzrůstající tendenci:

1. Ministerstvo spravedlnosti :

Hypotéza nebyla potvrzena. Ze statistik ministerstva spravedlnosti je patrné, že počet volajících na protikorupční linku či e-mail má od roku 2004 kolísavou tendenci. Velký nárůst oznámení byl zaznamenán v období prvního roku jejího provozu. Jednalo se celkem o 400 podání. Oproti roku 2008 bylo pouze 67 podání.

2. Ministerstvo financí :

Hypotéza nebyla potvrzena. Ze statistik ministerstva financí je zřejmé, že počet volajících na protikorupční linku či e-mail má od roku 2004 kolísavou tendenci. V době zřízení linky bylo zaznamenáno 142 podnětů, naopak v roce 2006 zaznamenáno 44 a v roce 2007 jen 47 podání.

3.. Ttransparency International – Česká republika, o.p.s.

Hypotéza byla potvrzena. Provoz linky je plně využit, což podtrhuje jak vysoký počet vytočených hovorů, tak počet relevantních podnětů, které jsou TIC následně prověřovány. Za provozu linky bylo zaznamenáno celkem 7.600 vytočení, z tohoto počtu 2.662 již relevantních informací. Takto vysoký počet signalizuje, že je linka v povědomí široké veřejnosti.

4. Protikorupční portál Magistrátu hlavního města Prahy :

Hypotéza byla potvrzena. I přes krátké období fungování Portálu je jasná vzrůstající tendence zaznamenaných podnětů. Za sledované období bylo zaznamenáno celkem 138, z toho 51 v roce 2007 a 87 v roce 2008.

Hypotéza B :

Více jak 70 % anonymních oznámení.

1. Ministerstvo spravedlnosti

Hypotézu nelze vyhodnotit. Ministerstvo spravedlnosti ve svých statistických vyhodnocení formu anonymního podání nespecifikuje.

2. Ministerstvo financí

Hypotéza nebyla potvrzena. Přesto, že statistika došlých oznámení upozorňujících na možné korupční jednání je až od roku 2006 členěna na anonymní a jmenovité, mohu konstatovat, že z počtu 170 evidovaných podnětů (2006-2008) jich bylo 97 podepsáno (57 %) a 73 zasláno anonymně (43 %).

3. Transparency International – Česká republika, o.p.s.

Hypotéza nebyla potvrzena. Za sledované období vyřízeno 2.662 podnětů, z tohoto počtu vyčleněno 216, ve který jsou TIC podchyceny rovněž i anonymní podání, což činí pouze 12 %.

4. Protikorupční portál Magistrátu hlavního města Prahy

Hypotéza nebyla potvrzena. Od spuštění Portálu bylo zaznamenáno celkem 138 podnětů. Z tohoto počtu 103 oznamovatelů (75 %) nevyužívá možnosti anonymního podání a uvádí tak své jména i kontakt na svoji osobu.

Hypotéza C:

Více jak 60 % oznámení co do obsahu nespadá do činnosti linky, nelze hodnotit jako relevantní.

1. Ministerstvo spravedlnosti

Hypotéza byla potvrzena. Za sledované období přijato celkem 872 oznámení, po vyhodnocení bylo 196 (23 %) označeno jako relevantní.

2. Ministerstvo financí

Hypotéza nebyla potvrzena. Za sledované období přijato celkem 395 oznámení, po vyhodnocení jich bylo 195 (49 %) označeno jako relevantní.

3. Transparency International – Česká republika, o.p.s.

Hypotéza nebyla potvrzena. Za sledované období zaznamenáno 7.600 vytočení linky z tohoto vyčleněno 2.662 hovorů, ze kterých bylo 2.098 konkrétně řešeno, což činí 79 %.

4. Protikorupční portál Magistrátu hlavního města Prahy

Hypotéza nebyla potvrzena. Za sledované období zaznamenáno celkem 131 podnětů, vyhodnocením bylo 81 (59 %) označeno jako relevantní.

Hypotéza D:

Oznámení mají 30 % obsahovou přínosnost pro trestní řízení.

1. Ministerstvo spravedlnosti

Hypotéza byla potvrzena. Za sledované období z celkového počtu 872 podání, bylo 93 (11 %) postoupeno orgánům činným v trestním řízení.

2. Ministerstvo financí :

Hypotéza byla potvrzena. Za sledované období z celkového počtu 395 podání, bylo 35 (8 %) postoupeno orgánům činným v trestním řízení.

3. Transparency International, Česká republika, o.p.s.

Hypotéza byla potvrzena. Za sledované období bylo orgánům činným v trestním řízení podáno 6 oznámení (0,2 %).

4. Protikorupční portál Magistrátu hlavního města Prahy

Hypotéza byla potvrzena. Za sledované období z celkového počtu 138 podání, byl jeden (0,72 %) postoupen orgánům činným v trestním řízení.

Hypotéza E :

Oznámení přispívají k nápravě nebo zefektivnění práce v určitém organizačním celku

1. Ministerstvo spravedlnosti

Hypotéza nebyla potvrzena. Přijátá podání byla z 80 % subjektivní reakcí klienta na skutečné či domnělé anomálie v postupu anebo rozhodování justičních složek, kdy vyjadřovaly podezření z jejich ovlivňování, mimo jiné právě formou korupce. Oznámení neměly takovou vypovídající hodnotu, která by odůvodňovala případné personální či jiné změny v resortu.

2. Ministerstvo financí :

Hypotéza nebyla potvrzena. Oznámení ze 70 % zaujímají daňovou problematiku. Volající upozorňují na podezření z daňových úniků, podněty související s celní správou či postupem při celním řízení. Ani šetřené případy, které se týkaly podjatosti kontrolních orgánů nebyly potvrzeny, tudíž nebyl důvod přijímat případné personální změny či nápravu v konkrétním organizačním celku.

3. Transparency International – Česká republika, o.p.s.

Hypotéza nebyla potvrzena. Analýzou nevyplývalo, že by v souvislosti s podanými oznámeními TIC nebo její klienti učinili také kroky, na základě kterých by došlo k případným organizačním či personálním změnám. Relevantní podněty jsou šetřeny převážně ve směru prověření, zda došlo ke korupčnímu jednání.

4. Protikorupční portál Magistrátu hlavního města Prahy

Hypotéza byla potvrzena. Krom šetřených oznámení, které byly dále postupovány jak Policii ČR tak dotčeným institucím k provedení dalších opatření, je maximální snaha reagovat na podněty ve směru navržení a realizování procesních změn, které jsou v kompetenci Magistrátu.

Hypotéza F :

Oznámení jsou vyřizovány ve směru prověřit podezření z korupce.

1. Ministerstvo spravedlnosti

Hypotéza byla potvrzena. Veškerá podání jsou vyhodnocována a v případě konkrétního podezření z korupčního jednání osob v resortu ministerstva spravedlnosti jsou postupována k dalšímu šetření orgánům činným v trestním řízení. Rovněž se aktivně podílí a spolupracuje při vyřizování podnětů občanů se soudy a státními zastupitelstvími všech stupňů, včetně osobního kontaktu s předsedy soudů a vedoucími státními zástupci. Je také v pracovním kontaktu s mnoha složkami státního aparátu, zejména Ministerstvem vnitra při přípravě věcně souvisejících materiálů. Z nestátních institucí se jedná zejména o TIC.

2. Ministerstvo financí

Hypotéza byla potvrzena. Prostřednictvím linky a e-mailové adresy jsou vyřizovány jak podněty, které v sobě mají prvek korupčního jednání jak pracovníků zařazených v kompetenci ministerstva financí, ale také oznámení, které směřují k činnosti veřejné správy, i když s korupcí přímo nesouvisejí. Napomáhají tak zabezpečovat komunikaci mezi veřejnou správou a občany při podávání a vyřizování stížností. Rovněž podání jsou řádně vyhodnocována a v případě konkrétního podezření z korupčního jednání osob v resortu ministerstva jsou postupována orgánům činným v trestním řízení.

3. Transparency International – Česká republika, o.p.s.

Hypotéza byla potvrzena. Po vyhodnocení oznámení, kde je patrný potencionální či skutečně přítomný korupční prvek, je TIC poskytováno bezplatné právní poradenství v tom směru, který orgán veřejné moci je k řešení příslušný. Rovněž jsou klienti poučováni o tom, jak by se mohly svých práv domáhat u soudu, případě doporučení jejich vhodného postupu. V případech, kde je klientem popisovaná situace vyhodnocena tak, že přítomnost korupčního prvku vyvolává nutnost aktivní účasti provozovatele, tak TIC zpracovává příslušná podání pro jejich případ, nebo zasílá podněty vlastním jménem, případně zastupuje před soudy.

4. Protikorupční Portál Magistrátu hlavního města Prahy

Hypotéza byla potvrzena. Konkrétní případ upozorňující na korupční jednání byl následně předán orgánům činným v trestním řízení. Rovněž podněty, které nespádají do kompetence Magistrátu jsou odesílány příslušným institucím k jejich vlastnímu šetření. Obsah oznámení může být také impulsem pro provedení procesních změn, které by měly směřovat k nápravě.

6.6. Závěrečné vyhodnocení hypotéz

Vyhodnocením stanovených pracovních hypotéz mohu konstatovat, že zmíněná ministerstva svou činností mohou napomáhat k omezení korupčního jednání ve společnosti tím, že jsou veřejností využívány a institucemi prověřovány. Ačkoliv jejich činnost je součástí již etablovaného systému protikorupčních opatření vlády, domnívám se, že plní zejména své účely tím, že státní orgán deklaruje možnost bojovat proti korupci. Již pouhá existence protikorupčních linek umožňuje občanům upozorňovat na skutečné či domnělé anomálie v postupu anebo rozhodování určitých složek či vyjadřovat podezření z jejich ovlivňování, mimo jiné právě formou korupce.

Rovněž vysoká čísla počtů vytočení linky 199, tak vyřizovaných hovorů jednoznačně ukazují, že veřejnost si toto telefonní číslo dokáže dlouhodobě spojit s bojem proti korupci. V rámci protikorupčních aktivit vlády ČR nastal zásadní posun, kdy má takovéto množství občanů možnost využít bezplatného kvalifikovaného právního poradenství v rámci řešení případů korupčního jednání. Tato možnost tak nepochybně přispěje nejen k tomu, že veřejnost nebude rezignovat na vnímání korupce jako negativního společenského fenoménu, ale bude mít možnost případy korupce efektivněji rozpoznávat a řešit. Provoz linky jistě přispěje k zefektivnění postupu Policie v přípravném řízení či postupu jiných orgánů veřejné moci příslušných k řešení dalších podání klientů. V této souvislosti je nesporné, že kvalifikovaným způsobem právně poučený občan je pro vykonavatele veřejné moci lepším partnerem. Vláda ČR zřízením linky dala možnost veřejnosti efektivněji bojovat s korupčním fenoménem a tím se stane jedním ze silných nástrojů v boji proti korupci.

Vyhodnocením Portálu vyllynulo, že jeho prioritou je omezení prostoru, ve kterém se korupci daří, nalezení systémových chyb v práci Magistrátu a snaha je odstranit. Rovněž přispívá k větší průhlednosti a kontrolovatelnosti úředních procesů.

Význam podnětů, ačkoli neumožňuje přímé řešení, tkví v systémové rovině, kdy jsou následně navrhovány procesní změny, které by měly směřovat k nápravě Mohu tedy jenom konstatovat, že činnost Portálu plní účely, které si Vláda ČR vytýčila v rámci Strategie boji proti korupci.

Stanovená hypotéza „oznámení mají 30 % obsahovou přínosnost pro trestní řízení“ se potvrdila. Počet podání je však závislý na relevantním obsahu oznámení občanů, který následně může být podnětem orgánům činným v trestním řízení. Také dalším důvodem je fakt, že korupční jednání je jev velice latentní, tudíž jeho odhalování a dokazování je značně obtížné.

Závěrem, v souvislosti s provozem protikorupčních linek a e-mailových adres provozovaných ve veřejné správě se zmíním o „Závěrečné zprávě o provozu protikorupční linky 199 za pilotní období od 19.zář 2007 do 29. února 2008“ nevládní organizací TIC, zpracovanou Ministerstvem vnitra ČR. Kromě rozboru činnosti této linky zpráva uvádí, že je potřebné zmapovat a vyhodnotit existenci stávajících linek a e-mailů provozovaných ve veřejné správě, včetně rozsahu účelu a výsledku jejich činnosti. Proto se navrhuje předložit ministru vnitra zprávu o provozování těchto telefonních linek a e-mailů. Zpráva by měla obsahovat informace o provozu, využitelnosti a praktickém dopadu v jejich resortu, o zájmu veřejnosti a zhodnocení, zda je další provozování v budoucnu nutné nebo přínosné. Dále by měla obsahovat návrhy a opatření k lepší vzájemné spolupráci a koordinaci činnosti. Po vyhodnocení těchto zpráv dojde k posouzení, jak co nejefektivněji využít všech existujících protikorupčních linek a e-mailů a jak jejich činnost koordinovat a provázat s linkou 199. Zmíněná požadovaná vyhodnocení byla reakcí na návrh TIC, která uvedla, že aby mohl být provoz linek poskytujících právní poradenství v boji proti korupci skutečně centralizován, tak by měly být jiné protikorupční linky provozované veřejnou správou zrušeny. Tento názor však Ministerstvo vnitra zatím nesdílí a proto, po vyhodnocení zmiňovaných zpráv, které poskytnou všechny ústřední orgány státní správy bude posouzeno, jak co nejefektivněji využít všech existujících protikorupčních linek a e-mailů a jak jejich činnost koordinovat a provázat s linkou 199.⁷⁷

⁷⁷ Závěrečná zpráva o provozu protikorupční linky 199 za pilotní období od 19.zář 2007 do 29.února 2008. Praha: Ministerstvo vnitra České republiky, 2008, s. 8

Zamyslím se proto nad otázkou, zda je vhodné zrušit stávající protikorupční linky a e-maily ve veřejné správě a tyto centralizovat na nevládní organizaci TIC. Dle mého názoru, každý jednotlivec by měl mít právo volby, na koho se obrátí se svými problémy, poznatky. Rovněž ze strany příjemce, tj. veřejné správy, je možné vyřizovat podněty občanů efektivněji a to díky znalosti fungování resortu a v neposlední řadě i lepší možnost zajištění zpětné vazby. Využití vnitroresortních kontaktů nabízí především vyšší operativnost a kvalifikační specializovanost při vyhodnocování obsahu jednotlivých oznámení i možnost případné okamžité aplikace u některých řídicích mechanismů.

Samozřejmě jsem si vědoma, že linka 199 může být pro volající atraktivní především svou nezávislostí na jednotlivých resortech. Bezplatná linka s fundovanou obsluhou může být jako jedna z dalších variant kontaktního místa pro přijímání oznámení korupčních případů ve státě a veřejné správě.

Osobně bych stávající linky nerušila, domnívám se, že nezatěžují jak finanční rozpočet, tak jsou součástí určitého organizačního celku, který se kromě vyhodnocování podnětů zabývá i kontrolní a inspekční činností. Musí se však dodržet stávající podmínky a to: jednotlivé resorty musí pravidelně spolupracovat a vzájemně se informovat o svých činnostech v boji proti korupci a také o postupech řešení konkrétních případů. Stanovit zásady meziresortní spolupráce a součinnosti s linkou 199, aby bylo možné obdržené podněty efektivně řešit v resortu, do něhož věcně náleží. V neposlední řadě nutnost větší prezentace linek, aby vešly do obecného povědomí veřejnosti.

Protikorupční linky jsou vhodné a potřebné. V případě, že by bylo nutné tyto v budoucnosti zredukovat, a to v souvislosti s přímou vazbou na malou četnost oznámení, osobně bych navrhla, kromě linky 199 provozovanou nevládní organizací TIC, ponechat jejich činnost na Ministerstvu financí ČR, Ministerstvu spravedlnosti ČR, Ministerstvu vnitra ČR a Ministerstvu obrany ČR

Závěr

Problém korupce proniká jak jednotlivými oblastmi státní správy, tak se klene i nad celou společností a jako průřezová vlastnost společnosti formuje její celostní kvality. Jedná se o komplexní sociální jev hluboce zakotvený do minulosti i aktuálních společenských vztahů a široce sdílených morálních hodnot. Obecná mluva slovo korupce téměř nepoužívá a vystačí se známějším termínem „úplatkářství“. Univerzalita korupce se projevuje v její všudypřítomnosti. Vyskytuje se na všech kontinentech, ve všech typech státních útvarů a politických zřízení, ve všech historických obdobích lidské civilizace.

Korupci není snadné v širokém měřítku diagnostikovat a to právě proto, že je v řadě případů legalizovaná a institucionalizovaná. Chybí jakýkoliv důkaz o její existenci již vzhledem k latentním procesům její realizace. Jedná se spíše o etický, než právní problém.

Trestní právo nedisponuje takovými prostředky, aby mohlo odstranit nebo výrazněji snížit faktory, které ekonomickou kriminalitu a korupci vyvolávají. Trestní represe se uplatňuje jen jako krajní prostředek, kde jiné prostředky, především hospodářské a správní povahy nestačí. Rozhodující vliv musí tak sehrát jiné než trestněprávní nástroje. Významnou roli sehrávají takové faktory, jako jsou dostatečné a kontrolní mechanismy a kvalitní státní aparát, kde jsou jasně stanovená pravidla při rozhodování ve věcech veřejných.

Boj proti korupci patří bezesporu mezi největší výzvy současnosti a to nejen v České republice, ale i v zahraničí. Dostává se do popředí zájmu jak široké veřejnosti a médií, tak i vlády, která deklaruje boj s korupcí jako jednu ze svých priorit. Boj proti korupci má však jedinou podmínku, potřebuje podporu politického vedení, zpracovávaná protikorupční strategie bez politické vůle jí realizovat je pouhým cárem papíru, na druhé straně, nerealizovat již zpracovanou strategii se může ukázat jako politická sebevražda.

Diplomová práce shrnuje možnosti odhalování a dokumentování korupčních forem jednání, rovněž je zde kladen důraz na prevenci možné budoucí korupce. Zároveň byla potvrzena hypotéza, že protikorupční linky, které jsou součástí etablovaného systému protikorupčních opatření vlády, mohou svou činností napomáhat k omezení korupčního jednání ve společnosti tím, že jsou veřejností využívány a jejich

podněty institucemi prověřovány. Rovněž plní své účely tím, že státní orgán deklaruje možnost bojovat proti korupci. Již samotná existence linek umožňuje veřejnosti upozorňovat na skutečné či domnělé anomálie v postupu anebo rozhodování určitých složek či vyjadřovat podezření z jejich ovlivňování, mimo jiné právě formou korupce. Rovněž provozem protikorupční linky 199 nastal zásadní posun ve směru, že občan může využít bezplatného kvalifikovaného právního poradenství v rámci řešení případů korupčního jednání. Tato možnost tak nepochybně přispěje nejen k tomu, že veřejnost nebude rezignovat na vnímání korupce jako negativního společenského fenoménu, ale bude mít možnost případy korupce efektivněji rozpoznávat a řešit. Protikorupční portál, který byl v této souvislosti spuštěn na Magistrátu hlavního města Prahy, využívá podněty občanů především na činnost, která se zaměřuje na nalézání systémových chyb v jeho práci a na průhlednost a kontrolovatelnost úředních procesů. Tímto přístupem se snaží omezit prostor, ve kterém se korupci daří.

Hypotéza hovořící o 30 % obsahové přínosnosti oznámení pro trestní řízení učiněná prostřednictvím těchto linek a Portálu byla potvrzena. Počet podání je však závislé na relevantním obsahu oznámení občanů, který následně může být podnětem orgánům činným v trestním řízení. Také dalším důvodem malého počtu je fakt, že korupční jednání je jev velice latentní, tudíž jeho odhalování a dokazování je značně obtížné. Můžeme ji spíše označit za „veřejné tajemství“, než ji brát jako prokazatelný fakt. Obvykle schází hmatatelné „důkazy“ a bez důkazů je jakákoliv korupce jen domněnkou, snad nepodloženým a veřejně známým aktem, na kterém však nelze stavět prevenci a již vůbec ne represii.

Na úplný závěr uvedu slova T.G.Masaryka: „*Žaluje se na korupci – dobrá, jen do ní! Ale nedejme se svést ke generalizacím – a nevěřme korupčníkům, žalujícím na korupci. Je dost korupce tiché, tohoto šikovného obcházení zákonů, korupce skoro legální – té nestačí čelit negativně, ale pozitivně: víc úcty k zákonům a státům*“,⁷⁸

⁷⁸ Čapek, K. Hovory s T.G. Masarykem. Československý spisovatel, 1990, s. 331

Resumé

Korupce je jev, který nemá hranice. Existuje rčení, že každý je úplatný, záleží jen na výši nabízené částky. Úplatek je považován řadou lidí za ten správný klíč, který dokáže otevřít každé dveře. Je celkem pravděpodobné, že lidé žijící v různých sociálních prostředích budou mít i různý názor na to, co korupce je či není. Korupce je zvláštním fenoménem sama o sobě. Funguje jako sociální systém, má svá pravidla, hry, vnitřní mechanismy svého vývoje podmiňující její sílu, pronikavost a rychlost šíření ve společnosti. Je nadindividuálním kolektivním jevem schopným vykonávat na jednotlivce nátlak. Šíří kolem sebe tzv. korupční klima, které dokáže měnit postoje jednotlivců i ovlivňovat chování mas.

Práce je rozčleněna do šesti kapitol. Prvních pět je zaměřeno teoreticky - korupce jako protispolečenský jev, vládní program boje proti korupci, ochrana společnosti před korupcí a úplatkářstvím prostředky trestního práva procesního, prostředky trestního práva hmotného, mezinárodně právní instrumenty v boji proti korupci. Šestá má charakter empirický - protikorupční linky, Portál Magistrátu hlavního města Prahy.

V první kapitole je popsána protispolečenská nebezpečnost korupce, její definování z pohledu různých institucí a autorů, oblasti zasažené korupcí. Rovněž uvádím postavení České republiky z hlediska indexu vnímání korupce. Kapitulu uzavírám popisem možných předpokladů úspěšného boje s tímto protispolečenským jevem s důrazem na prevenci možné budoucí korupce. Trestní právo totiž nedisponuje takovými prostředky, které by mohlo odstranit nebo výrazně snížit faktory, které korupci vyvolávají.

Druhá kapitola je zaměřena na přístup vlády v oblasti postupu proti korupci, který je postaven na třech protikorupčních pilířích, kterými jsou prevence, průhlednost a postih. V této souvislosti uvádím stručný výčet některých splněných bodů Strategie vlády.

Třetí kapitola se týká procesně právních institutů, které jsou typicky využívány k odhalování a objasňování korupčních trestných činů Policií ČR v předpřípravné činnosti a přípravném trestním řízení. Detailně popisuje problematiku využití operativně pátracích prostředků dle trestního řádu.

Ve čtvrté kapitole je proveden rozbor hmotně právní úpravy, kdy jsou stručně vyjmenovány skutkové podstaty trestných činů týkající se úplatkářství, poté je proveden detailní rozbor skutkové podstaty trestného činu přijímání úplatku dle ustanovení § 160 trestního zákona a následné trestné činy včetně zvláštního ustanovení o účinné lítosti dle ustanovení § 163 trestního zákona. K jednotlivým trestným činům na doplnění uvádím konkrétní příklady z praxe.

Protikorupční boj se stává globálním problémem, který nelze řešit pouze izolovaně na národní úrovni. Proto pátou kapitolu věnuji boji s korupcí v mezinárodním kontextu, zejména je zaměřena na bližší popis Úmluvy o potírání podplácení zahraničních veřejných činitelů při mezinárodních obchodních transakcích a Trestně právní úmluvy o korupci, jejichž aplikace se promítla do našeho trestního zákona a trestního řádu a tak posílila možnost orgánů činných v trestním řízení v jejich trestně právním postihu.

V poslední šesté kapitole je v úvodu popsán mechanismus a potřeba vedení protikorupčních linek, které jsou jedním z infokanáľů pro podněty občanů a zdrojem analytického materiálu z terénu. Následně je proveden rozbor linek vedených na Ministerstvu spravedlnosti ČR, Ministerstvu financí ČR, nevládní organizací Transparency International, o.p.s., a rovněž Protikorupčního portálu, spuštěného na Magistrátu hlavního města Prahy. Ve vztahu k cíli své práce jsou stanoveny dvě hypotézy- protikorupční linky svou činností mohou napomáhat k omezení korupčního jednání ve společnosti tím, že jsou veřejností využívány a jejich podněty institucemi prověřovány. Druhá hypotéza hovoří o 30 % obsahové přínosnosti oznámení pro trestní řízení. Obsahovou analýzou dokumentů a statistickou analýzou, položením a vyhodnocením pracovních hypotéz docházím k závěru, že stanovené hypotézy jsou potvrzeny.

Anotace

Analýza problematiky korupce jako celospolečenského problému v podmínkách České republiky s vymezením pojmu korupce, společenskými důsledky korupce, škodlivých dopadů korupčního jednání pro společnost, včetně možných oblastí jejího páhání. Preventivní a transparentní zabraňování vzniku nežádoucích jevů a vztahů vedoucích ke korupčnímu jednání. Využití hmotně právní úpravy a procesně právních institutů k odhalování a objasňování korupčních trestních činů.

Klíčová slova

Korupce, úplatkářství, sociálně patologický jev, kriminalita, policie, veřejný činitel, veřejná správa, politická sféra, lobbyismus, prevence, průhlednost, postih.

Anotation

This theses deals with analysis of corruption as all-society issue in the Czech Republic. It defines terms: corruption, social consequences of corruption, negative impact of corruption on the society, including forms of corruption and possible spheres for potential perpetrators. Theses discusses preventive measures against rise of undesirable phenomens and relations leading to corruption. Theses further describes the use of legal regulations for detection and investigation of corruption offences.

Keywords

Corruption, bribery, social – pathological phenomenon, criminality, police, public agent, public service, political sphere, lobbying, prevention, transparency, sanction

Seznam použité literatury :

1. Usnesení vlády České republiky ze dne 17.2.1999 č. 125/1999, k Vládnímu programu boje proti korupci v České republice a ke Zprávě o korupci v České republice o možnostech účinného postupu proti tomuto negativnímu společenskému jevu.
2. Usnesení vlády České republiky ze dne 11.5.2005 č. 560 ke Zprávě o korupci v České republice v roce 2004 a o plnění Aktualizovaného vládního programu boje proti korupci.
3. Usnesení vlády České republiky ze dne 25. října 2006 č. 1199 o Strategii vlády v boji proti korupci na období let 2006 až 2011
4. Usnesení vlády České republiky ze dne 18. června 2007 č. 676 ke Zprávě o korupci a o plnění Aktualizovaného vládního programu boje proti korupci.
5. Sdělení Ministerstva zahraničních věcí České republiky č. 70/2002 Sbírký mezinárodních smluv o Trestněprávní úmluvě o korupci.
6. Zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.
7. Zákon č. 140/1961 Sb., trestní zákon, ve znění pozdějších předpisů.
8. Zákon č. 141/1061 Sb., o trestním řízení soudním, ve znění pozdějších předpisů.
9. Zákon č. 122/2008 Sb., kterým se mění zákon č. 140/1961 Sb., trestní zákon ve znění pozdějších předpisů.
10. Zákon č. 135/2008 Sb., kterým se mění zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním, ve znění pozdějších předpisů.
11. Zákon č. 177/2008 Sb., kterým se mění zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích), ve znění pozdějších předpisů
12. Zákon č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky.
13. Závazný pokyn policejního prezidenta č. 130/2001, kterým se upravuje postup Policie ČR při plnění úkolů v trestním řízení.
14. Závazný pokyn policejního prezidenta č. 140/2008 o operativně pátrací činnosti a o používání operativně pátracích prostředků a podpůrných operativně pátracích prostředků.
15. Závazný pokyn policejního prezidenta č. 194/2008, kterým se upravuje postup při použití agenta.
16. Závazný pokyn policejního prezidenta č. 209/2008, kterým se upravuje postup při vyžádání použití sledování osob a věcí pro účely trestního řízení.
17. Závazný pokyn policejního prezidenta č. 225/2008, kterým se upravuje postup při vyžadování odposlechů a záznamů telekomunikačního provozu.
18. Česká republika v boji proti korupci. Praha: Ministerstvo vnitra České republiky, 2001, s.28
19. Čapek, K. Hovory s T.G.Masarykem, Praha : Československý spisovatel, 1990
20. David, V., Nett, A. Korupce v právu mezinárodním, evropském a českém. Praha : C.H.Beck, 2007, s. 345, ISBN 978-80-7179-562-9.
21. Frič, P. a kol.: Korupce na český způsob. Praha: G plus G, 1999, 302 s. ISBN 80-86103-26-9.
22. Hamšík, M. Korupce a lobby. In. Korupce: projevy a potírání v České republice a Evropské unii. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2006, 309 s. ISBN 80-210-4062-9.

23. Hulinský, P. Aktuální otázky trestně právní ochrany společnosti před korupcí. Praha: Police History, 2008, s. 153, ISBN 978-80-86477-47-3
24. Chmelík, J. a kolektiv. Pozornost, úplatek a korupce. Praha: Linde, 2003, s. 222 ISBN 80-7201-434-X
25. Kolektiv autorů. Jak efektivní jsou české a slovenské represivní složky? Stíhání korupce a závažné hospodářské kriminality-situace, postupy a doporučení. Praha: Transparency International, Česká republika, o.p.s., 2007, s. 117, ISBN 978-80-87123-02-7
26. Kolektiv autorů. Zpráva o činnosti právní poradny TIC za rok 2007. Praha: Transparency International, Česká republika, o.p.s., 2008, s. 57
27. Kolektiv autorů. Korupce a protikorupční politika ve veřejné správě: skripta ke stejnojmennému vzdělávacímu programu Transparency International, Česká republika, o.p.s., Praha: Transparency International, 2005
28. Kolektiv autorů. Korupce. Boj proti korupci ve veřejné správě. Pardubice: Univerzita Pardubice, 2000, s. 143, ISBN 80-7194-314-2
29. Martinka, J. Korupce jako ekonomický problém. In: Sborník z odborného semináře k otázkám korupce a úplatkářství. Praha: Policejní akademie České republiky, 2002, s. 125, ISBN 80-7251-110-6.
30. Němec, M. Organizovaný zločin: aktuální problémy organizované kriminality a boje proti ní. Vyd. 1. Praha: Naše vojsko, 1995, s. 219, ISBN 80-206-0472-3.
31. Němec, M. Mafie a zločinecké gangy. Praha: Eurounion, 1. vydání, 2003, s. 390, ISBN 80-7317-026
32. Ottův slovník naučný, Dodatky. Díl třetí, svazek druhý, Olomouc: Argo, 2001, ISBN 80-7203-332-8
33. Příručka občanské obrany proti korupci. Praha: Ministerstvo vnitra České republiky, 2001, s. 30
34. Petrovský, K. Korupce po česku, aneb korupce očima průměrného Čecha. Vyd. 1. Praha: Eurolex Bohemia, 2007, s. 192, ISBN 978-80-86861-94-3
35. Petráčková, V., Kraus, J. a kolektiv autorů. Akademický slovník cizích slov, Praha: Academia, 1997, s. 834, ISBN 80-200-0307-9.
36. Šámal, Půry, Liman. Trestní zákon, komentář, 5. přepracované vydání. Praha: C.H.Beck, 2003, s. 1582, ISBN 80-7199-624-7
37. Šturma, P., Nováková, J., Bílková, V. Mezinárodní a Evropské instrumenty proti terorismu a organizovanému zločinu. Praha: C.H.Beck, 2003, ISBN 80-7179-305-1
38. Vidrna, J., Náchodský, Z. Pracovník justice v ohrožení. Praha: Institut Ministerstva spravedlnosti České republiky pro další vzdělávání soudců a státních zástupců, 2001, s. 228, ISBN 80-238-7500-0
39. Zapletal, J. Sborník odborného semináře „K otázkám korupce a úplatkářství“. Praha: Policejní akademie České republiky, 2002, s. 125, ISBN 80-7251-110-6
40. Protikorupční program hlavního města Prahy, přijatý Radou hlavního města Prahy dne 26. června 2001, s. 19
41. Závěrečná zpráva o provozu protikorupční linky 199 za pilotní období od 19. září 2007 do 29. února 2008. Praha: Ministerstvo vnitra České republiky, 2008, s. 11
42. Zpráva o korupci v České republice v roce 2001 a o plnění programu opatření vládního programu boje proti korupci. Brno: Nejvyšší státní zastupitelství České republiky, 2002
43. Zpráva o korupci v České republice v letech 2005-2006 a o plnění Aktualizovaného vládního programu boje proti korupci. Praha: Ministerstvo vnitra České republiky, 2007, s. 58

44. Zpráva o plnění úkolů Strategie vlády v boji proti korupci za období let 2006-2007, Praha: Ministerstvo vnitra České republiky, 2008, s. 90
45. Zpráva o situaci v oblasti vnitřní bezpečnosti a veřejného pořádku na území České republiky v roce 2007 (ve srovnání v roce 2006). Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 2008, s. 49
46. Zpráva o provozu protikorupční linky 199 za období od 1.března 2008 do 15. května 2008, Praha: Transparency International, Česká republika, o.p.s., 2008
47. Zpráva o činnosti Útvaru pro odhalování korupce a finanční kriminality služby kriminální policie a vyšetřování za rok 2005. Praha
48. Zpráva o činnosti Útvaru pro odhalování korupce a finanční kriminality služby kriminální policie a vyšetřování za rok 2007. Praha
49. Zpráva Útvaru pro odhalování korupce a finanční kriminality služby kriminální policie a vyšetřování za rok 2008. Praha.
50. Pracovní materiál předkládaný ke schválení Vládě ČR nazvaný Zpráva o provozu protikorupční linky 199 za období od 1.března 2008 do 31.prosince 2008. Praha : Ministerstvo vnitra České republiky, 2009.
51. Pracovní materiál Ministerstva spravedlnosti ČR,vyhodnocení protikorupční linky za roky 2004, 2005, 2006, 2007 a 2008.
52. Pracovní materiál Ministerstva financí ČR,informace o poznatcích získaných z protikorupční linky a e-mailové adresy za roky 2004,2005,2006,2007 a 2008.
53. Pracovní materiál Magistrátu hlavního města Prahy,Vyhodnocení protikorupčního portálu za rok 2008.
54. Pracovní materiál Ministerstva vnitra ČR, kde byly soustředěny, na základě pokynu ministra vnitra ČR, zprávy jednotlivých resortů v souvislosti s provozováním protikorupčních linek.
55. www.mvcr.cz: Korupce a anitkorupční programy státní a soukromé sféry.
56. www.mvcr.cz: Problematika nakládání s podáními veřejnosti se zvláštním důrazem na oznámení podezření na korupční jednání.
57. www.iDnes.cz.ze dne 9. 12. 2008.

Přílohy :

1. Protikorupční linky vedené ústředními, či ostatními orgány státní správy.
2. Protikorupční linka Ministerstva spravedlnosti České republiky.
3. Protikorupční linka Ministerstva financí České republiky.
4. Protikorupční linka č. 199 nevládní organizace Transparency International – Česká republika, o.p.s.
5. Protikorupční Portál Magistrátu hlavního města Prahy.

Příloha č. 1

Protikorupční linky vedené ústředními, či ostatními orgány státní správy

1. Ministerstvo dopravy

Ministerstvo dopravy (dále jen „MD“) má na svých internetových stránkách www.mdr.cz uvedeno telefonické číslo 225131048, faxové číslo 225131671, dále www.protikorupcni-linka.cz, kde občané mohou hlásit svá podezření v souvislosti s korupčním jednáním, případně stížnosti na pracovníky uvedeného resortu. Rovněž je uveden kontakt na bezplatnou linku č. 0080001052004 v Bruselu, která slouží občanům ČR pro hlášení anonymních podezření ze zneužití prostředků Evropské Unie. Rovněž je zde upozorněno na provozování linky 199, vedenou TIC. Kromě MD mají své e-mailové adresy a telefonické linky pro hlášení podezření na korupci u svých zaměstnanců ještě organizace resortu, jako je Drážní inspekce, Ředitelství silnic a dálnic ČR a Centrum služeb pro silniční dopravu.

2. Ministerstvo financí

Protikorupční telefonní linka je na Ministerstvu financí, (dále jen „MF“) v provozu od 12. 7. 2004, od 27. 8. 2004 rozšířena o přijímání informací, týkajících se korupčních jednání a případné nesrovnalosti v oblasti programů Evropské unie. Kromě této linky je zřízena e-mailová adresa: korupce@mfcz.cz. Na linku a adresu mohou občané oznamovat případy korupčního jednání v resortu MF, tj. na samotném ministerstvu, finančních ředitelstvích, finančních úřadech, u celní správy a Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových a také z příjmu informací na podezření z korupce a případné nesrovnalosti v oblasti programů Evropské unie. V minulosti se jednalo o Českou konsolidační agenturu a Fond národního majetku.

3. Celní správa

Celní správa od roku 2007 provozovala linku na placeném čísle 261333999, od 1. 12. 2007 byla zavedena bezplatná telefonní linka č. 800232222. K elektronickému podávání oznámení na podezření z korupce má i zřízenou e-mailovou adresu: korupce@mfcz.cz.

4. Ministerstvo kultury

Ministerstvo kultury linku neprovozuje. Pouze v rámci resortu je zřízena pro podávání podnětů e-mailová adresa: korupce@nm.cz u státní příspěvkové organizace Národní muzeum.

5. Ministerstvo obrany

V roce 2002 byla na Ministerstvu obrany (dále jen „MO“) založena schránka elektronické pošty: korupce@army.cz. Tato schránka je v povědomí široké vojenské i občanské veřejnosti a je přístupná všem těm, kteří se rozhodnou oznámit korupční jednání zejména u příslušníků MO

6. Ministerstvo práce a sociálních věcí

Od 1. 9. 2004 je na Ministerstvu práce a sociálních věcí (dále jen „MPSV“) zavedena telefonická linka č. 221923199 a e-mailová adresa: korupce@mpsv.cz, kde je možnost podat oznámení týkající se upozornění na korupční jednání či nestandardní postup pracovníků MPSV.

7. Ministerstvo pro místní rozvoj

Od poloviny roku 2005 linka č 234709709 funguje ve spolupráci se Svazem měst a obcí. Slouží starostům měst a obcí i dalším obecním zastupitelům, kteří mají podezření na korupční jednání. Upozornit na jednání může i jiný státní či ministerský úředník. Rovněž je upozorněno na provozování linky 199.

8. Ministerstvo průmyslu a obchodu – linka ani e-mailová adresa nebyla zřízena.

9. Ministerstvo spravedlnosti

Resortní protikorupční linka byla uvedena do provozu 5. 1. 2004, od 1. 3. 2005 byla plně digitalizována. Informace o telefonickém, faxovém a e-mailovém spojení byla zpřístupněna přes webovou stránku: www.justice.cz a stejným způsobem přes webový portál jakéhokoliv soudu nebo státního zastupitelství, Justiční školy, Justiční akademie, Rejstříku trestů, Institutu pro kriminologii a sociální prevenci i Probační a mediační služby.

10. Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy

Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy (dále jen „MŠMT“) nemá telefonickou linku zřízenou, pouze je zavedena speciální elektronická adresa: korupce@msmt.cz. Oznámení týkající se podezření z korupce mohou být také zasílána na elektronickou adresu: info@msmt.cz, nebo jiným způsobem (například podatelna, pošta), telefonicky pracovníkům odboru interního auditu a kontroly resortu. Příspěvkové organizace a organizační složky státu v působnosti MŠMT nemají linky zřízeny.

11. Ministerstvo vnitra

Ministerstvo vnitra (dále jen „MV“) má na svých webových stránkách zveřejněny kontakty na Inspekci MV ČR, kam mohou občané hlásit podezření na korupci policistů a zaměstnanců MV. Rovněž je zde upozornění na nově fungující linku č. 199 vedenou TIC a kontakt na bezplatnou linku v Bruselu č. 0080001052004. Rovněž má MV uvedenu elektronickou adresu: korupce@mvr.cz, kam občané mohou hlásit své připomínky, podněty na podezření, které v sobě obsahují prvek korupčního jednání.

12. Ministerstvo zdravotnictví - linku ani e-mailovou adresu neprovozuje

13. Ministerstvo zemědělství

V srpnu roku 2004 je na ministerstvu zemědělství zřízena telefonická linka č. 221082275, dále e-mailová adresa: korupce@mze.cz, kde je možné oznámit podezření z korupčního jednání.

14. Ministerstvo životního prostředí

V polovině roku 2003 byla na Ministerstvu životního prostředí zřízena telefonní a faxová linka 267310398 a e-mail: protikorupci@mzp.cz, která slouží k oznámení na podezření z korupce, rovněž upozorňuje na speciální linku č. 199..

15. Český báňský úřad

Státní báňská správa a obvodní báňské úřady nezřídily pro zajištění boje proti korupci vlastní telefonickou linku, ale o možnosti nahlásit podněty na podezření z korupce na bezplatné telefonní lince 199 informuje veřejnost na svých webových stránkách. Na portále státní báňské správy jsou občané informováni o možnosti

podávat podněty k prošetření korupčního jednání, nebo jeho podezření u zaměstnanců státní báňské správy, mimo písemné formy i elektronicky na adresu: info@cbusbs.cz .

16. Český statistický úřad - linku ani e-mailovou adresu neprovozuje.

17. Český úřad zeměměřický a katastrální

Od roku 2003 případné poznatky o možném korupčním ohrožení činnosti některého z orgánů státní správy zeměměřictví a katastru nemovitostí lze sdělovat anonymně na adresu podatelny místně příslušných zeměměřických a katastrálních inspektorátů, nebo Českého úřadu zeměměřického a katastrálního, případně nadiktovat na záznamník telefonické linky č. 284041277. Žádná schránka elektronické pošty na úřadě, která by byla výhradně určena pro příjemce anonymních oznámení o případné korupci nebyla zřízena.

18. Český telekomunikační úřad

Na Českém telekomunikačním úřadě byla k 10. 7. 2007 zprovozněna protikorupční e-mailová adresa: korupce@ctu.cz. Vedle ústních, písemných, telefonických a elektronických podání došlých na podatelnu úřadu (podatelna@ctu.cz), tak zde prostřednictvím uvedené protikorupční e-mailové adresy, mohou občané rovněž hlásit případy podezření na spáchání korupce nebo podvodu zaměstnancem úřadu.

19. Energetický regulační úřad – linku ani e-mailovou adresu neprovozuje.

20. Národní bezpečnostní úřad

V říjnu 2007 Národní bezpečnostní úřad zřídil e-mailovou adresu: korupce@nbu.cz. Na tuto elektronickou adresu je možné bezplatně oznamovat případy možného korupčního jednání zaměstnanců úřadu.

21. Správa státních hmotných rezerv

V roce 2008 byla zřízena telefonní protikorupční linka č. 244095444 a e-mailová adresa: korupce@sshr.cz pro nepřetržitý příjem hovorů a informací, týkajících se podezření z korupčního jednání v podmínkách správy.

22. Státní úřad pro jadernou bezpečnost

Státní úřad pro jadernou bezpečnost neměl a ani nemá vedenou vnitřní protikorupční linku a e-mailovou adresu. V roce 2008 byla zřízena možnost využít připojení Státního úřadu pro jadernou bezpečnost na speciální protikorupční linku, která je vedena na Ministerstvu vnitra.

23. Úřad pro ochranu hospodářské soutěže

V červenci roku 2007 Úřad pro ochranu hospodářské soutěže zřídil e-mailovou adresu: korupce@compet.cz. samostatnou linku neprovozuje. Rovněž navázal spolupráci s TIC, kdy bylo domluveno, že v případě oznámení na její protikorupční linku č. 199 a které se týkají jeho úřadu, budou jim postupována ve formě podnětů k vlastnímu šetření.

24. Úřad průmyslového vlastnictví

Dne 6. 9. 2004 byla na Úřadě průmyslového vlastnictví zřízena linka č. 224322002 a e-mailová adresa: korupce@uprv.cz., které slouží k oznámení na podezření z korupce.

Zdroj :

Při zpracování výše uvedené přehledu provozu linek čerpáno z pracovního materiálu vedeného na Ministerstvu vnitra ČR, kdy jednotlivé resorty,, na základě pokynu ministra vnitra ČR, začátkem roku 2009 předkládaly stručnou zprávu o provozování linek.

Příloha č. 2

Protikorupční linka Ministerstva spravedlnosti České republiky

Resortní protikorupční linka byla uvedena do provozu dne 5. 1. 2004, od 1.3. 2005 plně digitalizována, kdy volající jsou zpětně kontaktováni za účelem zjištění bližších informací anebo vysvětlení jiného způsobu řešení jejich problému. Informace o telefonickém, faxovém a e-mailovém spojení byla zpřístupněna přes webovou stránku www.justice.cz a stejným způsobem přes webový portál jakéhokoliv soudu nebo státního zastupitelství, Justiční školy, Justiční akademie, Rejstříku trestů, Institutu pro kriminologii a sociální prevenci i Probační a mediační služby. Zřízením této linky bylo usnadnění informačního toku, výrazem snahy objektivizovat rozdíl mezi veřejným míněním a dosud známou skutečností a v neposlední řadě také projevem vůle latentní problém řešit. Pokud se podezření prokáží, bude přesněji zjištěn rozsah i obsah problému a bude možné přijímat adresná opatření. Pokud se podezření neprokáží, bude to protiargument proti dalším spekulacím. Opatření v této oblasti jsou důležitá i z hlediska hodnocení mezinárodní pozice České republiky. Přijímáním a vyhodnocováním podnětů jak z protikorupční telefonické linky tak e-mailové adresy, případně písemných oznámení se zabývá Oddělení zvláštních kontrol Ministerstva spravedlnosti..

Zdrojem informací jsou zejména samotní účastníci řízení, kteří reagují na skutečné či domnělé anomálie v postupu anebo rozhodování justičních složek a vyjadřují podezření z jejich ovlivňování, mimo jiné právě formou korupce. Škála věrohodnosti informací je velice široká, kdy jejich vyhodnocení je prováděno v součinnosti s Útvarem pro odhalování korupce a finanční kriminality Policie České republiky. Výsledkem je okruh věcí splňujících kriteria postoupení orgánům činným v trestním řízení. Vždy je zajištěna zpětná vazba, takže oznamovatel (pokud dotaz nebyl anonymní) a Ministerstvo spravedlnosti obdrží konečný výsledek šetření.

Jak praxe ukazuje, podněty obsahují nesourodou směs anonymních či adresných oznámení, mylných názorů na mechanismus fungování justice, státní správy, některých složek resortu a komunální sféry. Vyřizování těchto podání je časově náročné, vyžaduje odbornou způsobilost i psychickou odolnost pracovníků, zejména při jednání s některými specifickými typy osob. Totéž se i týká vyřizování podání, jejichž obsahem

je například nesouhlas s vyřízením stížnosti na postup, nesouhlas se způsobem vyřízení, rozhodnutí soudce apod.

Porovnáním počtu zaznamenaných hovorů a e-mailových dotazů za sledované období, je patrna kolísavá tendence. Rovněž se oddělení aktivně podílí a spolupracuje při vyřizování podnětů občanů se soudy a státními zastupitelstvími všech stupňů, včetně osobního kontaktu s předsedy soudů a vedoucími státními zástupci. Je také v pracovním kontaktu s mnoha složkami státního aparátu, zejména s Ministerstvem vnitra při přípravě věcně souvisejících materiálů. Z nestátních institucí se jedná zejména o TIC.

Rok 2004:

V roce 2004 přijalo Ministerstvo spravedlnosti celkem 400 podnětů. Z tohoto počtu bylo 263 formou telefonátů, 115 písemná podání, 20 e-mailů a 2 faxem. Po následném vyhodnocení, kdy část podání byla vyřízena přímo s oznamovatelem (například právní rady, objasnění kompetencí MS apod.), převážnou část tvořily v počtu 75 podněty, které se týkaly činnosti soudů a soudců, 25 oznámení na státní zastupitelství a státní zástupce, 2 na vězeňství, 1 na ostatní složky v resortu, 23 na složky státní správy a 24 v komunální sféře. Obsahově se však převážně jedná o oznámení, která mají všeobecný charakter a oznamovatelé nejsou schopni důkazně doložit svá tvrzení.

Podněty byly vyřízeny následujícím způsobem: 59 podnětů postoupeno Policii ČR, 6 ostatním útvarům ministerstva vnitra, 7 ostatním resortním složkám, 3 podněty postoupené mimo resort a 54 vyřízeno jiným způsobem (například poučení oznamovatele, žádost o doplnění podání apod.).

Rok 2005 :

V roce 2005 bylo zaznamenáno celkem 104 podnětů, z toho 57 telefonicky a 47 písemně. Obdobně jako v roce 2004, po následném vyhodnocení, převažující část podnětů, tj. v počtu 58, se týkala soudů a soudců, dále 9 na činnost státních zastupitelství a státní zástupce, 1 na vězeňství, 5 na činnost Policie ČR, 20 na ostatní složky státní správy, včetně exekutorů a znalců a 11 podnětů se týkalo komunální sféry. Obsahově se opět jedná o nesourodou směsici anonymních i adresných oznámení, zřejmě mylný názor na mechanismus fungování justice. "Výtěžnost" těchto telefonátů mohu tedy považovat za nízkou. Oproti roku 2004 zaznamenávám podstatný pokles frekvence volajících.

Podněty byly vyřízeny následujícím způsobem: 18 podnětů postoupeno Policii ČR, 5 ostatním útvarům ministerstva, 6 ostatním resortním složkám, 3 postoupené mimo resort a 54 vyřízeno jiným způsobem.

Rok 2006 :

V roce 2006 bylo zaznamenáno celkem 130 podnětů. Z toho počtu 43 kontaktů na protikorupční lince. S porovnáním s minulými roky je zde patrný celkový klesající trend. Opět, jako v předcházejících letech se jedná o nesourodou směsici anonymních i adresných oznámení, podezření, zjevně mylných názorů na mechanismus fungování justice, nejružnějších subjektivismů a podobně.

Dále z celkového počtu podnětů bylo evidováno celkem 87 e-mailů, které tvořily obdobně jako telefonáty různorodý soubor. Jejich počet byl eliminován a to z důvodu, že jejich obsah nebyl pro další činnost zjevně nijak relevantní. Jednalo se například o zcela nesouvisející podání různých tuzemských i zahraničních aktivistů, podání vyvolávající nutnost opakovaného vysvětlování základních kompetencí Ministerstva spravedlnosti, odkazy na jiné instituce, odpovědi na jednoduché otázky a podobně. Z celkového počtu přijatých podnětů bylo eliminováno celkem 51, která obsahovaly korupční podezření jakéhokoliv stupně. Tento souhrn lze, vzhledem ke způsobu jeho vzniku, považovat za reprezentativní vzorek informací, které jsou pro Ministerstvo spravedlnosti dostupné z hlediska latentního vnitroresortního korupčního prostředí. Z tohoto celkového počtu bylo orgánům činným v trestním řízení postoupeno pouze 8 věcí. V žádném případě však nebylo korupční podezření potvrzeno. Opět lze spatřovat kolísající až nízkou frekvenci oznámení. Z výše uvedeného je patrné určité prolínání jednotlivých zdrojů informací, ke kterému navíc v některých dochází i během vývoje jedné věci. Ani z hlediska obsahu nelze jednotlivá podání vždy jednotlivě zařadit, protože se často týkají více témat anebo více institucí. Z tohoto hlediska nejsou bližší statistické údaje ani přesné, ani potřebné.

Rok 2007:

Na protikorupční linku bylo v roce 2007 přijato 34 záznamů a na její e-mailovou formu 137, tedy celkem 171. Co se týče počtu telefonátů spatřuji opět klesající tendenci, naopak ale došlo k navýšení e-mailových oznámení. Veškerá podání byla následně vyhodnocena, kdy do tzv. interního rejstříku, který je specifikovaný jako „korupce“, bylo v konečné fázi evidováno 28 věcí. Způsobený rozdíl byl dán vyhodnocením těchto

oznámení, které byly analyzovány nikoliv podle označení, ale podle skutečného obsahu, který byl následně s adresáty upřesňován a vzájemně projednáván s možným postupem řešení či opatření. Například bylo doporučeno obrátit se na orgány činné v trestním řízení po případném zjištění nových konkrétních poznatků. Z uvedeného počtu byly pouze 4 věci postoupeny Policii ČR. Opět, jak bylo v minulých obdobích uvedeno, v žádném z těchto případů však nebylo původní korupční podezření proti justičnímu personálu prokázáno.

Rok 2008 :

MS v roce 2008 přijalo 32 telefonických podání, z tohoto počtu bylo vyhodnoceno 9 relevantních záznamů, to znamená podání, které dle věcného obsahu skutečně souvisely určením linky a na její e-mailovou adresu přijato 35 záznamů. Veškerá oznámení byla vyhodnocena a ve shodném počtu zapsána do interního rejstříku „korupce“. Po následném prověřování 4 věci splnily kriteria pro postoupení Policii ČR, kdy nebylo prozatím původní korupční podezření proti justičnímu personálu prokázáno. K uvedenému celkovému počtu se vztahovalo dalších 169 opakovaných podání, dodatků, případně dalších oznámení o způsobu vyřízení. Rok 2008 má za sledované období, tj. od roku 2004 nejvyšší počet podání. Obsah přijatých oznámení byl obdobný jako v předcházejících letech, to znamená upozornění na činnost soudů, soudců, státních zástupců, na složky státní správy a podobně.

Příloha č. 3

Protikorupční linka vedená na Ministerstvu financí České republiky

Protikorupční telefonní linka je na Ministerstvu financí (dále jen „MF“) v provozu od 12. 7. 2004, od 27. 8. 2004 rozšířena o přijímání informací, týkajících se korupčních jednání a případné nesrovnalosti v oblasti programů Evropské unie. Kromě této linky je zřízena e-mailová adresa korupce@mfcz.cz. Na linku a adresu mohou občané oznamovat případy korupčního jednání v resortu MF, tj. na samotném ministerstvu, finančních ředitelstvích, finančních úřadech, u celní správy a Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových, a také z příjmu informací na podezření z korupce a případné nesrovnalosti v oblasti programů Evropské Unie. V minulosti se také jednalo Českou konsolidační agenturu a Fond národního majetku. Lze ji využívat 24 hodin denně, v pracovní době mohou občané sdělovat svá oznámení přímo operátorovi telefonní linky, v mimopracovní je přesměrována na systém hlasové pošty a oznámení se nahrávají na záznamník. Všechny podněty a informace jsou soustředěny v elektronické databázi počítače, která zajišťuje přehled o všech přijatých oznámení, jejich zpracování a výsledku hodnocení.

Příjem hovorů a zpracování informací, včetně e-mailové adresy, zabezpečují pracovníci interního auditu a inspekce MF, kteří je vyhodnocují a následně prošetřují podle konkrétního obsahu. Ty, které dle obsahu nepřísluší MF, jsou předávány dle působnosti ostatním ministerstvům a dalším správním úřadům nebo jsou volající upozorňováni na další existující protikorupční linky. V rámci spolupráce s ministerstvem vnitra je oznamovatelům doporučována také protikorupční linka 199.

Prošetřovány jsou nejen podněty od konkrétních oznamovatelů, kteří uvedou jméno a své kontaktní spojení, ale také anonymní podání. V případě, že oznamovatel nesdělí na vyžádání doplňující informace k přijaté zprávě, stává se oznámení nešetřitelným a odkládá se. Závažná podání jsou ihned postoupena Policii ČR, Útvaru pro odhalování korupce a finanční kriminality Služby kriminální policie a vyšetřování k prověření, případně k dalšímu využití. Prostřednictvím linky a e-mailové adresy jsou vyřizovány jak podněty, které v sobě mají prvek korupčního jednání pracovníků zařazených v kompetenci MF, tak podněty občanů směřující k činnosti veřejné správy, i když s korupcí přímo nesouvisejí. Napomáhají tak zabezpečovat komunikaci mezi

veřejnou správou a občany při podávání a vyřizování stížností. Oddělení inspekce například prošetřilo stížnosti na chování, jednání, případnou podjatost kontrolních pracovníků finančních úřadů, na nepřiměřenou dobu trvání daňové kontroly, upozornění na možné porušování pracovní kázně apod.

Rok 2004:

V roce 2004 zaznamenáno 142 oznámení, na e-mailovou adresu 40 podnětů. Předmětem volání občanů byly nejen případy související s problematikou korupce, ale také stížnosti různého zaměření, přijatá oznámení byla převážně věcná. Policii ČR bylo předáno celkem 19 případů, z toho 5 oznámení poukazovalo na korupci na finančních úřadech a 3 na celním úřadě. Ostatní případy předané Policii ČR nesouvisely s korupcí v resortu MF. Z oblasti programů Evropské unie byly zaznamenány 2 podání, dále 6 podnětů z oblasti daňové problematiky. Další skupinou informací byly stížnosti na hospodaření měst a obcí. V této souvislosti bylo zaznamenáno 16 podání, která byla předána k využití jinému rezortnímu odboru.

Rok 2005 :

V roce 2005 zaznamenáno 83 oznámení, z toho 35 z telefonní linky, 48 z e-mailové adresy. Předmětem volání, stejně jako v předcházejícím roce, byly nejen případy související s problematikou korupce, ale také stížnosti různého zaměření. Předmětem oznámení jsou například podezření na nesprávný průběh a korupci při výběrovém řízení nesouisející s resortem MF, občané si stěžují na korupční jednání pracovníků v obecních, městských a krajských úřadů a zastupitelstvem. Některé měly pouze informativní charakter nebo formu dotazu.

Na korupci v resortu MF včetně Generálního ředitelství cel (dále jen „GŘC“) poukazovalo 16 oznámení, z toho po vyhodnocení bylo 8 postoupeno na GŘC k dalšímu opatření. V této věci byl v jednom případě částečně prokázána oprávněná stížnost na postup při celním ředitelství, v jednom případě byl prokázán únik na spotřební dani. U ostatních případů, kde bylo šetření ukončeno, korupce nebyla prokázána.

Orgánům činným v trestním řízení bylo postoupeno 7 oznámení, z toho se 4 týkala resortu MF, 3 oznámení předaná Policii ČR nesouvisela s korupcí v resortu Ministerstva financí, ale poukazovala na korupci v oblasti realitní kanceláře, majetku obce a bytového družstva. Přijatá oznámení dále zahrnovala oblast daňové

problematiky, kdy ve 3 případech měli volající podezření na daňové úniky. V ostatních případech byl volajícím sdělen kontakt na finanční ředitelství, případně po doplnění potřebných údajů se samotná oznámení řešila jako stížnost.

Z doručených e-mailových podání a po jejich následném vyhodnocení, byly 3 vyčleněny a to souvislosti s prodejem státního majetku. Tato skutečnost byla dále předána k vyřízení dotčenému odboru MF, 3 informace o ne hospodárném využití dotace a hospodaření města byly využity při finanční kontrole použití dotací poskytnutých ze státního rozpočtu a státních fondů, dále 4 stížnosti spojené s korupcí na zaměstnance Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových.

Rok 2006 :

V roce 2006 bylo podáno 21 oznámení, 23 na e-mailové adrese. Z tohoto počtu 19 anonymně, 25 podání bylo podepsané či oznamovatel sdělil bližší identitu. Obsah podání byl téměř shodný jako v minulých letech. Upozorňovaly jak na korupční jednání dotčených organizací, tak stížnosti různého zaměření. Konkrétně 18 případů upozorňovalo na korupční jednání či daňové delikty při celním řízení, 5 případů na neoprávněné přidělené dotace a hospodaření měst a obcí, 5 oznámení na korupci na finančních úřadech, 1 stížnost spojená s korupcí na zaměstnance Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových, 3 na netransparentní výběrové řízení a 12 podání různého zaměření. Po vyhodnocení bylo 11 podání nepotvrzeno, 13 nepříslušelo MF, 8 mělo formu dotazu a 12 bylo vyčleněno k dalšímu prověřování. Následně z tohoto počtu byly 3 předány orgánům činným v trestním řízení. Podněty, které nepříslušely do kompetence MF byly předány do působnosti ostatním ministerstvům či správním úřadům nebo byly volající upozorňovány na existující další protikorupční linky.

Rok 2007:

V roce 2007 přijato 19 podnětů, na e-mailové adrese 28. Z tohoto počtu bylo 12 anonymních a 35 jmenovitých. Následně se vyčlenily podání, které byly nekonkrétní a oznamovatel nesdělil na vyžádání doplňující informace, které by jasně upozornily na korupční či nestandardní jednání a proto se staly nešetřitelnými. Obsah podání byl zařazen do kategorie korupce celního řízení, celní správy, cenové kontroly a daní, kdy se jednalo o celkem o 13 podnětů, dále 3 dotazy na přidělování dotací a hospodaření měst a obcí, 5 podnětů na nestandardní jednání pracovníků finančních

ředitelství a úřadech, 2 podněty na zneužití prostředků EU, 2 podněty na nestandardní výběrové řízení a 22 podání různého zaměření. Z tohoto počtu byly 2 částečně potvrzeny, 12 nepotvrzeno, 14 mělo formu dotazů a 2 byly následně šetřeny. Žádnými z těchto podání, kterými se MF zabývalo, nebylo v roce 2007 postoupeno orgánům činným v trestním řízení.

Rok 2008 :

Za období roku 2008 přijato celkem 79 oznámení, z tohoto 34 prostřednictvím protikorupční linky a 45 na e-mailovou adresu. Z tohoto počtu bylo 42 anonymních a 37 oznamovatelů uvedlo své kontaktní spojení. 3 oznámení byla zařazena do kategorie korupce finančních úřadů (jednalo se například nevymáhání daňových nedoplatků, střet zájmů, podnět k prověření činnosti pracovníků FÚ). Prošetřením se 2 případy nepotvrdily, v jednom případě oznámení nebylo doplněno o relevantní informace, proto bylo odloženo. 1 anonymní upozornění souviselo s možným korupčním jednáním zaměstnance MF, opět k nedoložení dalších informací byl podnět odložen. Dále 1 anonymní upozornění na ředitele Celního úřadu, které se následně prošetřením Generálního ředitelství cel nepotvrdilo. 2 oznámení upozorňovala na možná korupční jednání na Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových a to v souvislosti s výběrovým řízením a oceňováním pozemků. První případ nebyl potvrzen, druhý nebyl oznamovatelem dále upřesněn. Dalších 8 podání obsahovala podezření z korupčních jednání, které však nesouvisely s resortem MF. Proto 3 byla postoupena k prošetření orgánům činným v trestním řízení, 2 byla postoupena příslušným správním orgánům a 3 měly spíše charakter dotazu, kdy oznamovatelům bylo doporučeno podezření z korupce adresovat přímo Policii ČR nebo oznámit na protikorupční linky Ministerstva spravedlnosti a MV a to podle obsahu podnětu. Významnou složkou byly oznámení s obsahem daňové problematiky, například z podezření na daňové úniky nebo upozornění na konkrétní firmy s doporučením daňové kontroly. V této věci se jednalo o celkem 12 oznámení. Tato oznámení byla MF postoupena dotčeným subjektům k provedení vlastních opatření. Dále v souvislosti s celní správou a postupem při celním řízení byly přijaty 3 dotazy a 3 podněty k prověření, které byly postoupeny na Inspekci generálního ředitele GŘC. Obdobně jako v roce 2007 byly ve 2 případech přijaty dotazy, které upozorňovaly na nehospodárné vynakládání finančních prostředků obcemi a ve 4 případech na nedostatky v oblasti nakládání s majetkem státu. V jednom případě bylo upozorněno

na nehospodárné využití dotace obcí. Ve 4 případech byla zaznamenána stížnost na nesprávný průběh a postup při výběrovém řízení. 25 podání mělo všeobecný charakter. Z celkového počtu podání byly následně 4 potvrzeny, 2 částečně potvrzeny, 20 nepotvrzeno, 29 mělo formu dotazů, 2 byly v šetření MF a 22 nepříslušelo MF. Dále po vyhodnocení bylo 6 postoupeno orgánům činným v trestním řízení.

Příloha č. 4

Speciální protikorupční linka 199 vedená Transparency International – Česká republika, o.p.s.

Vláda České republiky svým usnesením č. 1199 ze dne 25. října 2006 schválila Strategii vlády v boji proti korupci na období let 2006 až 2011 (dále jen „Strategie vlády“), kdy v jednom z opatření uložila ministru vnitra a informatiky předložit do 30. listopadu 2006 návrh na zřízení speciální protikorupční linky č. 199 (dále jen „linka 199“). Dne 11. 7. 2007, v souladu s plněním Strategie vlády, uzavřelo Ministerstvo vnitra ČR na základě zadání veřejné zakázky malého rozsahu se společností Transparency International-Česká republika, o.p.s. smlouvu o provozování linky 199. Provoz linky byl zkušebně spuštěn v srpnu 2007, od 19. 9. 2007 zahájena pilotní fáze provozu. Na základě výsledků pilotního projektu byl připraven projekt standardního provozu linky 199. Ve smyslu usnesení vlády č. 631 ze dne 11. června 2007 o Hlavních oblastech státní dotační politiky vůči nestátním neziskovým organizacím pro rok 2008, byl vyhlášen výběrový dotační program „Boj proti korupci-provozování prokorupční linky 199“. Ve výběrovém řízení byla ke dlouhodobému provozování vybrána společnost TIC a dne 1. 3. 2008 byl spuštěn projekt standardního provozu linky.

Linka podchycuje nejen oblast ústřední státní správy, ale i výkon státní správy a samosprávy v území, včetně problematiky korupce v soukromém sektoru. Je provozována tedy nezávislým subjektem, centrálně, odborně s dostatečným analytickým zázemím a za zájmu veřejnosti. V souladu s podmínkami udělené dotace ze státního rozpočtu TIC průběžně informuje o provozu této linky Ministerstvo vnitra ČR.

Tím, že provozování linky je státem převedeno na nestátní subjekt se předpokládá, že bude zadokumentováno více individuálních podnětů občanů, bude více uspokojivě vyřízených podnětů ze strany státních orgánů, a to buď v tom smyslu, že dojde k potrestání pachatelů korupčních trestných činů nebo k nápravě stavu dosaženého korupčního jednání. V neposlední řadě napomůže i ke kvalitnějšímu, cílenějšímu a efektivnějšímu naplňování protikorupčního programu vlády. Celkově by činnost linky 199 měla přispět k snížení míry korupce v České republice.

V pilotním období byla linka vytočena ve více než 1600 případech, za období standardního provozu ve sledovaném období vytočena ve více než 6000 případech. Z tohoto počtu vyřídili v pilotním období operátoři 727 telefonních hovorů, za standardního provozu 1.500 telefonních hovorů. Za sledované období bylo podáno 7 trestních oznámení. Klienti se obrací s podněty, které týkají zadáváním veřejných zakázek, nakládání s majetkem územních samosprávních celků, problematikou územního plánování, územního a stavebního řízení. Podněty, kdy se klienti cítí být dotčeni výsledky postupu Policie ČR v rámci přípravného řízení, stěžující si na postup soudů, případně státních zástupců v souvislosti s nejrůznějšími řízeními. V neposlední řadě i podněty poukazující na potencionální jednání v soukromém sektoru.

Uvedená vysoká čísla počtů vytočení linky 199, tak vyřízených hovorů jednoznačně ukazují, že veřejnost si toto telefonní číslo dokázala dlouhodobě spojit s bojem proti korupci. Mohu konstatovat, že v rámci protikorupčních aktivit vlády ČR nastal zásadní posun, kdy má takovéto množství občanů možnost využít bezplatného kvalifikovaného právního poradenství v rámci řešení případů korupčního jednání. Tato možnost tak nepochybně přispívá nejen k tomu, že veřejnost nerezignuje na vnímání korupce jako negativního společenského fenoménu, ale má možnost případy korupce efektivněji rozpoznávat a řešit. Provoz linky i přispívá k zefektivnění postupu Policie v přípravném řízení či postupu jiných orgánů veřejné moci příslušných k řešení dalších podání klientů. V této souvislosti je nesporné, že kvalifikovaným způsobem právně poučený občan je pro vykonavatele veřejné moci lepším partnerem. Vláda ČR zřízením linky dala tak možnost veřejnosti efektivněji bojovat s korupčním fenoménem a tím se stala jedním ze silných nástrojů v boji proti korupci.

Tím, že provozování linky je státem převedeno na nestátní subjekt se předpokládá, že bude zadokumentováno více individuálních podnětů občanů, bude více uspokojivě vyřízených podnětů ze strany státních orgánů, a to buď v tom smyslu, že dojde k potrestání pachatelů korupčních trestných činů nebo k nápravě stavu dosaženého korupčního jednání. V neposlední řadě napomůže i ke kvalitnějšímu, cílenějšímu a efektivnějšímu naplňování protikorupčního programu vlády. Celkově by činnost linky 199 měla přispět k snížení míry korupce v České republice

a) vyhodnocení provozu linky 199 za pilotní období od 19. září 2007 do 29. února 2008

Ve vyhodnocení se zaměřím na :

- celkový počet klientů, počet volání na linku,
- oblasti, na které si občané stěžují,
- druh poradenství poskytnutý volajícím,
- počet korupčních případů, které byly postoupeny státu a jejich řešení,
- strukturu korupčních případů.

1. Celkový počet klientů, počet volání na linku

Během pilotní fáze provozu linky kontaktovalo TIC 727 klientů. Souhrnný počet neodpovídá úhrnnému počtu hovorů, protože naprostá většina klientů nevyužila telefonní linku pouze jednou. Celkem tedy operátoři linky vyřídili cca 1600 relevantních telefonických hovorů. Informace získané telefonickými rozhovory jsou podrobeny zkoumání, případně jsou klienti požádáni do doplnění skutkových informací, které jsou potřebné k analýze a právnímu zkoumání případů. Upřesňující podklady TIC získává buď dalšími telefonickým rozhovory, prostřednictvím elektronické pošty nebo na základě osobních schůzek s klienty.

2. Oblasti, na které si občané stěžují

Vyhodnocením pilotního období provozu linky mohu specifikovat oblasti zasažené korupcí :

a) oblasti soukromého sektoru – problematika bydlení, bytová družstva, společenství vlastníků bytových jednotek, fungování některých obchodních společností, například ČEZ, České dráhy,

b) oblasti vlastnických práv – zde jsou evidovány osoby, které se cítí být dotčeny nejrůznějšími zásahy veřejné moci do svých vlastnických práv, dále nakládání s majetkem ve vlastnictví územních samospráv,

c) soudnictví – zde se jedná spíše o subjektivní pohled klientů, kteří hodnotí svoje procesní neúspěchy v nejrůznějších druzích soudních řízení jako důsledek korupčního jednání,

d) jednání Policie České republiky – stejně jako v oblasti soudnictví se jedná o subjektivní pohled klientů na nespokojenost s výsledky přípravného řízení,

e) oblasti územního plánování, územního rozhodování a stavebního řízení.

3. Druh poradenství poskytnutý volajícím:

- Ve 250 případech byl klient odmítnut, protože se jednalo o případ, který nespadal do působnosti linky. Přesto i v těchto případech byla naznačena možnost, jak sdělenou situaci řešit, zároveň byl vysvětlen účel linky.
- Ve 138 případech byl klient odmítnut z důvodu nedoplnění podkladů ke svým tvrzením. Jedná se o případy, kdy je klient vyzván k další spolupráci, k doplnění dokumentů, které se váží k jeho tvrzení, ale ten tak neučinil. Do této kategorie jsou dále zařazeny anonymní volání, kdy provozovateli není dána možnost se s klientem dále spojit a tak pokračovat v získávání dalších informací.
- V 97 případech byla volajícímu poskytnuta právní pomoc, a to odkazem na orgán veřejné moci. Klientovi je poskytnuto právní poradenství, který orgán právní moci je k řešení jeho případu příslušný, jakým způsobem se na něj má obrátit, jaké by měly být závěry příslušného orgánu a případně jaké opravné prostředky může klient v dalším procesu využít.
- V 17 případech bylo poskytnuto právní poradenství tak, že byl odkázán na příslušnou nevládní organizaci, která se problémem zabývá. Jedná se o případy, kde TIC spolupracuje s jinou nevládní organizací, která disponuje odborníky na danou problematiku.
- V 92 případech bylo poskytnuto obecné právní poradenství, jak by měl volající dále postupovat, klientovi je nabídnuta možnost další konzultace. Jedná se například o vyhodnocenou situaci klienta tak, že stávající postavení této osoby vyžaduje právní zastoupení klienta prostřednictvím advokáta a kdy nevyplývá nutnost přímého a aktivního zásahu TIC.
- Ve 124 případech byl klient vyzván k dodání podkladů a nebo ke schůzce. Na základě telefonického dotazu vyplynula nutnost získat od klienta další informace, aby mohly být okolnosti posouzeny a jednání správně kvalifikováno, klient ve své věci s TIC spolupracuje.
- V 9 případech byl klientem popisovaný případ vyhodnocen tak, že přítomnost korupčního prvku vyvolává nutnost aktivní účasti provozovatele linky. V těchto případech TIC klientům nejčastěji zpracuje příslušné podání pro jejich případ, zastupuje je před soudy či přímo zasílá podněty vlastním jménem.

4. Počet korupčních případů, které byly postoupeny státu a jejich řešení :

Provozovatel linky ve většině případů není informován o dalším postupu volajících, kterým bylo poskytnuto poradenství. TIC nenutí volající, aby na základě poskytnutých rad jednali a také není účelem linky klienty sledovat, zda tito rady využívají. Existuje však jistá část volajících, kteří TIC poskytují zpětnou vazbu ohledně vyřizování věcí poté, co jim bylo poskytnuto poradenství. V případě rozšířeného právního poradenství klientů, případně případy, které TIC začal řešit svým jménem, jsou vypracována podání, které následně podá sám klient či přímo TIC vlastním jménem. V případech, kdy právní nástroje řešení takových případů absentují či neukazují efektivitu, TIC volí po konzultaci s klientem použití extralegálních nástrojů, a to zejména medializaci věcí.

5. Struktura korupčních případů

Struktura řešených případů s korupčním potenciálem se ustálila a odpovídá struktuře případů, jež provozovatel řeší i mimo provoz linky. Jedná se o následující oblasti:

- Zadávání veřejných zakázek,
- Nakládání s majetkem samosprávným celků,
- Problematika územníma plánování, územního řízení a stavebního řízení.

b) vyhodnocení provozu linky 199 za období od 1. března 2008 do 31. prosince 2008

Ve vyhodnocení se zaměřím na :

- počet vytočení linky,
- počet relevantních volání nových klientů,
- druh poradenství poskytnutý volajícím,
- počet řešených korupčních případů,
- strukturu korupčních případů,
- řešení případů rozšířeným právním poradenstvím.

1. Počet vytočení linky

Ve sledovaném období bylo telefonní číslo 199 vytočeno celkem ve více než 6000 případech. Tento počet zahrnuje i případy, kdy volající nevydržel na lince, případně se jednalo o omyl (zhruba cca 75 případů). I po odečtení tohoto přibližného počtu nerealizovaných rozhovorů zůstává cca 1500 vytočení, která rezultovala v telefonický

kontakt s operátorem linky, který klientovi poskytoval bezplatné právní poradenství. Někteří klienti jsou se službami poskytovanými operátory spokojeni a využívají jich dlouhodoběji.

2. Počet relevantních volání nových klientů ve sledovaném období

Ve sledovaném období TIC eviduje 435 klientů, kteří se v daném období obrátili na linku 199 poprvé. Hledisko míry využívání linky nelze izolovat pouze na tento počet, protože TIC sleduje narůstající tendenci podnětů, které jsou obdrženy jiným způsobem než přímo v rámci telefonického rozhovoru klienta s operátorem linky. Tak se obrátilo dalších 184 klientů. Proto můžeme hovořit celkovém počtu 619 osob využívající právní poradenství.

3. Druh poradenství poskytnutých volajícím

Jak jsem již v bodu 2 zmínila, operátoři linky zaznamenali kontakt s celkem 435 novými klienty, kdy jejich případy byly řešeny následujícím způsobem:

- V 98 případech byl klient odmítnut, protože se jednalo o případ, který nespadal do působnosti linky. V případě zjištěné skutečnosti operátorem, byl volajícím doporučen vhodný postup.
- V 78 případech byl klient odmítnut z důvodu nedoplnění podkladů ke svým tvrzením a kdy klient nebyl schopen svá tvrzení podložit relevantními doklady.
- V 93 případech byla volajícím poskytnuta právní pomoc a to odkazem na orgán veřejné moci, který je k řešení příslušný. Velmi časté je zde poučení klienta o tom, že může podat trestní oznámení o skutečnostech nasvědčujících spáchání trestného činu, v této souvislosti doporučení, jaké má podat návrhy na provedení důkazu, co má dále požadovat či kam takové podání směřovat. Obdobně je poskytováno právní poradenství ohledně podání v nejrůznějších případech správního řízení.
- V 16 případech byl klient odkázán na jinou nevládní neziskovou organizace. Zejména se zde jedná o nevládní organizace věnující se ochraně životního prostředí či občanské poradny.
- V 36 případech bylo poskytnuto obecné právní poradenství, jak by měl volajícím dále postupovat. Nejčastěji je klient poučen o tom, že by se mohl svých práv domáhat u soudu, kdy opět jsou doporučovány vhodné obsahy podání k soudu, jsou rozebírány možnosti případné obrany klienta pro případ neúspěchu.

- V 85 případech byl klient vyzván k dodání podkladů a nebo ke schůzce a to po analýze hovorů, kdy vyplynulo, že je nutné od klienta získat další informace. Velmi často však volající nereaguje.
- V 29 případech byla klientem popisovaná situace vyhodnocena tak, že přítomnost korupčního prvku vyvolává nutnost aktivní účasti provozovatele. Klientům TIC nejčastěji zpracuje pro jejich případ příslušné podání nebo zasílá podněty vlastním jménem, eventuálně zastupuje před soudy.

Po odečtení těch, jejichž podněty byly dle výše uvedeného odmítnuty, identifikovala TIC ve 259 případech možnou přítomnost korupce.

4. Počet řešených případů

TIC identifikovala u 29 případů klientů závažné podezření z korupčního jednání, proto začala poskytovat rozšířeno právní poradenství. Mimo těchto případů TIC přijala 27 podnětů mimo rámec linky, které jsou řešeny. Celkem tak v daném období zahájeno řešení 56 případů korupce. Dále pak ve 129 případech bylo shledáno, že šlo či mohlo jít k jednání s korupčním aspektem, ale podnět mohl být řešen poskytnutím poradenství v rámci hovoru na lince či následně dopisem nebo prostřednictvím elektronické pošty. Jak již bylo uvedeno, TIC nekontaktuje své klienty s cílem zjištění, zda kroky, které jim doporučila, učinili. TIC v této souvislosti ale předpokládá, že na základě právního poradenství bylo orgánům veřejné moci přímo klienty této linky postoupeno minimálně 100 případů s korupčními aspekty.

5. Struktura korupčních případů

Struktura řešených případů je obdobná jako u pilotního programu. Jedná se o oblast zadávání veřejných zakázek, nakládání s majetkem samosprávných celků a problematiku územního plánování, územního řízení a stavebního řízení. Kromě uvedených oblastí názorně uvedu rozčlenění podnětů pod jednotlivé resorty, které upozorňovaly na domnělé či skutečné korupční jednání.

6. Řešení případů rozšířeným právním poradenstvím

Jménem TIC za sledované období bylo podáno 6 trestních oznámení. K podání přistupuje až tehdy, je-li přesvědčena, že disponuje v daný okamžik dostatečným množstvím relevantních informací.

c) Příklady úspěchu protikorupční linky 199

1. V souvislosti s podezřením na porušení dotačních pravidel pro dotaci poskytnutou obci z prostředků Státního fondu rozvoje bydlení, bylo klientem linky podáno trestní oznámení a to za aktivní pomoci, tj. prostřednictvím právního poradenství TIC, kdy následně dosáhl nepravomocného odsouzení starosty obce na základě rozhodnutí soudu prvního stupně.

2. Linka přispěla k nápravě protiprávního stavu a sankcionování odpovědné osoby, kdy místostarosta města svévolně pozměnil přijaté usnesení kolektivního orgánu města vyvěšené na úřední desce a to ve prospěch soukromého subjektu, který měl ve městě investiční zájmy. V této věci TIC připravila trestní oznámení, ale před jeho zasláním příslušným orgánům dopisem upozornila vedení města na výše uvedené okolnosti. Tento krok vedl k tomu, že město učinilo nápravu stavu a místostarosta odstoupil ze své funkce.

3. TIC začala řešit otázku vnímání korupce farmaceutických společností v oblasti předepisování léků lékaři. Kromě podání trestního oznámení, byla jako možný komplementární způsob řešení zvolena medializace problému. Poskytla tak i impuls, na jehož základě se média začala tomuto problému věnovat systematictěji. Rovněž se TIC stala partnerem pro Státní úřad pro kontrolu léčiv a další orgány příslušné k řešení této otázky. TIC je připravena tomuto problému se věnovat i v budoucnosti.

Příloha č. 5

Protikorupční portál Magistrátu hlavního města Prahy

Dne 27. 9. 2007 Magistrát hlavního města Prahy (dále jen „Magistrát“) spustil projekt „Protikorupční portál“, který nabízí občanům možnost upozornit na korupční jednání na pražské radnici. Cílem tohoto projektu je omezení prostoru, ve kterém se korupci daří, nalezení systémových chyb v práci Magistrátu a snaha je odstranit. Rovněž by měl přispět k větší průhlednosti a kontrolovatelnosti úředních procesů. Představuje jednoduchý nástroj, jak upozornit na jednání úředníků pražské radnice, které občan nepovažuje za férové a správné. Jednou z jeho priorit je i poukázat na korupční jednání na místech, na něž bude směřovat více podnětů a odstranit jeho příčiny. Každý ho může využít k tomu, aby odhalil korupční jednání. Jedná se tak o bezpečný způsob, jak na ni upozornit.

Občané ke sdělení svých podnětů využívají korespondenčních vstupů i internetový dotazník. Řada jich přichází na e-mailovou adresu: protikorupční@cityofprague.cz a nebo dopisy adresovanými přímo náměstkyni primátora či ředitele odboru stížností, mimořádných kontrol a metodiky kontrolních činností Magistrátu. Je potěšujícím zjištěním, cca 75 % autorů podnětů nevyužívá možnosti anonymního podání a uvádí své jméno i kontakt na svou osobu.

Od jeho spuštění, tj. od září 2007 bylo zaznamenáno celkem 138 podnětů, z toho 51 v roce 2007, 87 v roce 2008.

Určitá část podnětů nebyla řešena, protože se především jednalo o obecná podání týkající se zkorumpované vlády, zkorumpovaného Magistrátu či zkorumpovaných úřadů městských částí, či podání upozorňující na údajný konkrétní případ korupce, ovšem natolik v obecných frázích a bez jakýchkoli indicií, že prověření případu je nemožné. Jednalo se celkem o 42 takovýchto podnětů, z toho 15 v roce 2008.

Počet přijatých podnětů za rok 2008 :

Magistrát hlavního města Prahy se roce 2008 zabýval celkem 72 podněty (tj. všemi kromě výše zmíněných patnácti podnětů bez relevantních informací). Dva podněty se týkaly jiných územně správních orgánů mimo hlavní město Prahu, proto byly

přeposlány k vyřízení příslušným orgánům, jeden podnět se týkal restitučního řízení, do něhož samospráva nemohla zasahovat.

Celkem se jednalo o :

- 35 podání týkající se pražského magistrátu,
- 14 podání na městské části,
- 11 podání na stavební odbory městských částí nebo pražského magistrátu,
- 2 podání směřovaly na Dopravní podniky,
- 2 podání na Městskou policii,
- 5 podání mířilo jednotlivě na další správní orgány.

Obsah přijatých podnětů za rok 2008:

Mezi hlavní oblasti, které se na Portálu nejčastěji objevují jsou bytová, dopravní a stavební. Obvyklá konkrétní pochybení, na něž podněty opakovaně upozorňují, patří například neoprávněné užívání bytu a privatizace bytového fondu (bytová oblast), zavádění parkovacích zón, vydávání parkovacích karet či zavádění obytných zón na Praze 11 (dopravní oblast), porušování práv účastníků stavebního řízení a manipulování ze strany úředníků (stavební oblast) či porušování zákona o veřejných zakázkách.

Celkem se jednalo o:

- 18 podnětů týkajících se dopravy,
- 13 podnětů směřujících do bytové oblasti,
- 11 podnětů na stavební řízení,
- 6 podnětů na veřejné zakázky,
- 3 podněty na pozemky,
- 18 podnětů týkajících se pracovněprávního sporu, zvýšeného hluku, oblast sociální, kulturní, životního prostředí, živnostenské, personální politiky, územního plánu.

Řešení a význam podnětů :

Správní řád stanovuje šedesátidenní lhůtu na prošetření stížností podaných v rámci správního řízení. Portál sice neřeší podněty ve správním řízení a nepostupuje tedy striktně v rámci správního řádu, nicméně je zde snaha o dodržování maximální dvouměsíční lhůty. Většina těchto podání byla tedy prošetřena v této lhůtě,

v ojedinělých případech způsobených obsáhlostí dokumentace či menší spoluprací dotčených dalších úřadů došlo k prodloužení této lhůty.

Podněty na korupční jednání obsahují jen velmi obecné podezření z korupce bez jakýchkoliv důkazů a prokázání uvedených skutků je tak velice obtížné. Jeden z podnětů obsahující konkrétní případ korupčního jednání na městské části byl předán k prošetření Polici České republiky. Nezanedbatelná část podnětů směřuje mimo kompetence Magistrátu hlavního města Prahy, proto tyto byly odeslány příslušným institucím k jejich vlastnímu šetření a případným nápravným opatřením. Například se jednalo o podněty v živnostenské oblasti, které byly předány příslušným živnostenským odborům městských částí. V této souvislosti existuje zpětná vazba, která ukazuje na to, že v uvedených případech následovaly živnostenské kontroly, které potvrdily skutečnosti uváděné autory.

Vzorek 69 prošetřených případů je velice různorodý, obecně však lze konstatovat, že převážná většina případů směřuje do oblasti výkonu státní správy v přenesené působnosti, nebo do výkonu samostatné působnosti městských částí. V obou případech jsou možnosti zásahu omezené, v podstatě žádné. Šetření případů proto vychází především ze stanovisek a úředních rozhodnutí příslušných úřadů nebo odborů.

V roce 2008 se v činnosti Portálu objevily nové prvky jako osobní šetření pracovníků přímo na místě nebo zadávání externích právních či odborných posudků ve zvláště závažných případech. Výsledkem šetření je v těchto případech doporučení pro příslušné orgány, které se jím mohou, ale samozřejmě nemusí řídit.

Význam těchto podnětů, ačkoli neumožňuje přímé řešení, tkví v systémové rovině. Na základě podnětů byly navrženy a realizovány procesní změny, spočívající například v elektronizaci agendy na odboru dopravně správních agend, který by měl vést k náhodnému počítačovému přidělování registračních značek a tak k omezení možnostem korupce. Podobně došlo reorganizací způsobu přidělování spisové agendy na odboru dopravních přestupků tak, aby byla omezena možnost referentů vybírat si konkrétní případy. Ve všech případech byli autoři podnětů dopisem či e-mailem informováni o výsledcích šetření jejich případů. Původně nezamýšleným vedlejším, ale častým efektem Protikorupčního portálu je osvětová činnost, kdy autoři podnětů jsou informováni o zákonitostech státní správy, orgánech podílejících se na vyřizování jejich případu a možnostech dalšího postupu.