

## **TRESTNĚPRÁVNÍ ÚMLUVA O KORUPCI A JEJÍ VLIV NA ÚPRAVU KORUPČNÍCH TRESTNÝCH ČINŮ**

*PETR FOREJT*

Právnická fakulta Univerzity Karlovy, Česká republika,

### **Abstract in original language**

V příspěvku se přibližuje Trestněprávní úmluva o korupci a mechanismus kontroly jejího dodržování a dále se věnuje pozornost otázce, zda a jaký vliv měla tato mezinárodní úmluva na současnou podobu právní úpravy korupčních trestných činů.

### **Key words in original language**

Trestněprávní úmluva o korupci, GRECO, úplatkářství

### **Abstract**

The paper deals with the Criminal Law Convention on Corruption and its control mechanism for compliance and further concerns whether and what specific effect this international convention has on the current form of regulation of corruption crimes.

### **Key words**

Criminal Law Convention on Corruption, GRECO, corruption crimes

Korupce, zároveň s organizovaným zločinem, se kterým je leckdy velice úzce spjatá, je globální hrozbou, která s sebou nese potřebu koordinovaného společného přístupu jednotlivých států v rámci mezinárodního společenství. Není proto divu, že téma korupce se stalo v posledních dekádách předmětem politického zájmu nejen v tuzemském, ale i v regionálním a globálním měřítku. Mezinárodní úsilí v boji proti korupci se tak projevuje mj. v aktivitách Světové banky, Mezinárodního peněžního fondu, Světové obchodní organizace, OECD nebo Evropské unie. Výsledkem těchto snah je řada mezinárodních smluv, které se touto problematikou zabývají – namátkou lze zmínit například Úmluvu OSN proti korupci z roku 2003 nebo Úmluvu o boji proti podplácení zahraničních veřejných činitelů v mezinárodních podnikatelských transakcích sjednanou v rámci činnosti OECD v roce 1997; problematikou korupce se samozřejmě zabývají i právní akty Evropské unie (jako příklad lze uvést Úmluvu o boji proti korupci úředníků Evropských společenství nebo členských států Evropské unie z roku 1997 nebo rámcové rozhodnutí Rady 2003/568/SVV ze dne 22. července 2003 o boji proti korupci v soukromém sektoru). Ruku v ruce s tím jdou i opatření usnadňující mezinárodní justiční spolupráci při stíhání tohoto druhu kriminality (opět pouze pro ilustraci uvedme rámcové rozhodnutí Rady 2002/584/SVV ze dne 13. června 2002 o evropském zatýkacím rozkazu a postupech předávání mezi členskými státy, které usnadňuje předávání stíhaných nebo odsouzených osob za korupční trestné činy tím, že tyto trestné činy řadí do skupiny trestných činů, u kterých není

podmínkou realizace evropského zatýkacího rozkazu splnění podmínky oboustranné trestnosti).

Jednou z mezinárodních organizací, která se věnuje problematice korupce, je i Rada Evropy. Problémem boje proti korupci se Rada Evropy zabývala mj. na XIX. (Valletta 1994) a XXI. (Praha 1997) konferenci evropských ministrů spravedlnosti. V roce 1996 schválil Výbor ministrů Rady Evropy Akční plán pro boj proti korupci, v roce 1997 pak na pražské konferenci bylo doporučeno přijetí jednak rámcové dohody, která by prostřednictvím vnitrostátního zákonodárství bojovala proti korupci, a dále pak i přijetí úmluv k trestnímu a občanskoprávnímu postihu korupce a ustavení efektivního mechanismu, který by kontroloval realizaci jednotlivých mezinárodních nástrojů.

Na půdě Rady Evropy byla na základě Akčního plánu pro boj proti korupci přijata i Trestněprávní úmluva o korupci ze dne 27. ledna 1999 (dále jen „Úmluva“), jež vstoupila v účinnost dne 1. července 2002 po ratifikaci čtrnáctým státem. Úmluva stanoví povinnost kriminalizovat určitá specifikovaná jednání (aktivní a pasivní úplatkářství tuzemských i zahraničních veřejných činitelů, tuzemských i zahraničních parlamentních shromáždění, členů mezinárodních parlamentních shromáždění, veřejných činitelů mezinárodních organizací, soudců a úředníků mezinárodních soudních orgánů, aktivní a pasivní úplatkářství v soukromém sektoru, nepřímé úplatkářství, praní špinavých peněz z výnosů korupčních trestných činů a trestné činy páchané v souvislosti s účetnictvím), dále se snaží o určité sjednocení postupů při stíhání korupčního jednání a klade důraz na zkvalitnění mezinárodní spolupráce v této oblasti. Úmluva rovněž požaduje, aby za uvedená jednání mohla být sankcionována za stanovených podmínek i právnická osoba. Úmluva byla Českou republikou ratifikována dne 8. září 2000 a vstoupila pro ni v platnost dne 1. července 2002. Znění této Úmluvy bylo vyhlášeno pod č. 70/2002 Sb. m. s., opětovně pak bylo publikováno pod č. 43/2009 Sb. m. s. Kontrolou uplatňování této úmluvy smluvními stranami byla pověřena Skupina států proti korupci (Group of States Against Corruption, Groupe d'Etats contre la corruption – GRECO).

Dohoda zřizující Skupinu států proti korupci (GRECO) přitom byla přijata již v roce 1998. Tato skupina započala svou činnost 1. 5. 1999, poté, co k ní přistoupil potřebný počet států. Účelem skupiny GRECO je odborná spolupráce členských států na zlepšení vnitrostátních protikorupčních mechanismů. Jejím úkolem je zlepšit schopnost členů této skupiny účinně bojovat proti korupci, a to monitorováním dodržování dvaceti směrnic (Guiding Principles) pro boj proti korupci přijatých Výborem ministrů v roce 1997 a provádění mezinárodních instrumentů přijatých na základě výše uvedeného Akčního plánu. GRECO je tak třeba považovat za orgán, který není vázán na jednu jedinou úmluvu, nýbrž slouží jako monitorovací a kontrolní mechanismus Rady Evropy k dodržování závazků plynoucích ze všech právních dokumentů, které Rada Evropy přijala na poli boje

proti korupci na základě Akčního plánu pro boj proti korupci. Na základě Akčního plánu pro boj proti korupci přitom přijala Rada Evropy pět právních dokumentů z této oblasti:

- Rezoluci (97) 24 o dvaceti zásadách boje proti korupci,
- Trestněprávní úmluvu o korupci z roku 1999 (a její dodatkové protokoly z roku 2003),
- Občanskoprávní úmluvu o korupci z roku 1999,
- Doporučení č. R (2000) 10 Výboru ministrů členským státům o kodexu chování pro veřejné činitele,
- Doporučení č. R (2003) 4 Výboru ministrů členským státům o společných pravidlech boje proti korupci při financování politických stran a volebních kampaní.

Účelu GRECO je přizpůsoben i mechanismus vzniku členství v tomto uskupení, kdy každý stát, který není členem GRECO v době ratifikace občanskoprávní nebo trestněprávní úmluvy o korupci, se automaticky stane členem GRECO k datu, kdy tyto úmluvy vstoupí vůči němu v platnost. Členství v GRECO není vázáno na členství v Radě Evropy; v současné době je členem GRECO 49 států (48 evropských států a USA, Česká republika je 33. členem, a to od roku 2002); OSN a OECD mají u GRECO statut pozorovatele. Podle zprávy Komise Radě<sup>1</sup> o způsobech účasti Evropské unie ve Skupině států proti korupci (GRECO) v rámci Rady Evropy, „skupina GRECO je nejotevřenějším ze stávajících mechanismů sledování boje proti korupci na evropské úrovni“.

Jak bylo uvedeno, skupina GRECO monitoruje, do jaké míry došlo k uplnění právních rádek jejich jednotlivých členů požadavkům právních dokumentů přijatých Radou Evropy v boji proti korupci a jak jsou tyto požadavky respektovány v praxi. Činí tak v průběhu hodnotící procedury rozdělené do jednotlivých kol. Při každém kole hodnocení jsou předmětem zájmu vybraná ustanovení z protikorupčních instrumentů, u kterých proběhne postupné hodnocení jejich implementace ve všech členských státech, a to na základě dotazníku, který vypracuje hodnocený stát, a na základě následné návštěvy examinačního týmu na místě samém. Na základě těchto informací je vypracována hodnotící zpráva obsahující určitá doporučení, která musí být hodnoceným státem splněna v časovém limitu stanoveném GRECO. V případě jejich nesplnění je zahájena tzv. non-compliance procedure, která zahrnuje zajištění vysvětlení od stále významnějších představitelů dotyčného státu a končí vydáním veřejného prohlášení, které může obsahovat silnou veřejnou kritiku

---

<sup>1</sup> Preambule Zprávy Komise Radě o způsobech účasti Evropské unie ve Skupině států proti korupci (GRECO) v rámci Rady Evropy, celex. číslo 52011DC0307

nedostatečného odhodlání člena plnit své právní nebo politické závazky.

Trestněprávní úmluva o korupci požaduje, aby byla pokládána za trestný čin podle vnitrostátního práva tato korupční jednání:

- nabídka, slib nebo poskytnutí nepatřičné výhody určitou osobou přímo nebo nepřímo (přes prostředníka) tuzemskému či zahraničnímu veřejnému činiteli<sup>2</sup> nebo (s jeho vědomím) jiné osobě za to, aby jednal nebo se zdržel určitého jednání při výkonu jeho funkce, je-li tento čin spáchán úmyslně (čl. 2 a 5);
- přímý či nepřímý požadavek nebo přijetí neoprávněné výhody tuzemským či zahraničním veřejným činitelem pro sebe či pro někoho jiného, nebo přijetí nabídky či slibu, že získá takovouto neoprávněnou výhodu za to, když bude jednat nebo se zdrží určitého jednání při výkonu své funkce, je-li tento čin spáchán úmyslně (čl. 3 a 5)<sup>3</sup>;
- přímá či nepřímá nabídka, slib nebo poskytnutí nepatřičné výhody v rámci obchodní činnosti osobám, které řídí nebo pracují v jakékoli pozici v subjektech soukromého sektoru, ať již jim samotným nebo někomu jinému, aby jednaly nebo se naopak zdržely určitého jednání a tím porušily své povinnosti, je-li tento čin spáchán úmyslně (čl. 7);
- úmyslné jednání osob, které řídí či pracují v jakékoli pozici v subjektech soukromého sektoru, které přímo či nepřímo požadují nebo přijímají nepatřičnou výhodu nebo příslib, ať již pro sebe nebo pro někoho jiného, nebo přijmou nabídku takové výhody za to, aby určitým způsobem jednaly či se naopak zdržely určitého jednání a tím poruší své povinnosti (čl. 8);
- přímo či nepřímo daný příslib, nabídka nebo poskytnutí nepatřičné výhody komukoli, kdo prohlašuje nebo potvrzuje, že je schopen mít nepatřičný vliv (an improper influence) na rozhodovací pravomoc osoby uvedené v čl. 2, 4 až 6 a 9 až 11, ať již taková nepatřičná výhoda je pro něho samotného nebo pro jinou osobu, jakož i požadavek nebo přijetí nabídky nebo příslibu

---

<sup>2</sup> Pojem „veřejný činitel“ Úmluva vykládá „s odvoláním na definici pojmu „úředník“, „státní úředník“, „starosta“, „ministr“ nebo „soudce“ obsaženou ve vnitrostátním právu státu, v němž tato osoba vykonává tuto funkci, a jak je užitá v trestním právu“. Výrazem „soudce“ pak rozumí i státního zástupce a vykonatele soudcovských funkcí [viz čl. 1 písm. a) a b)].

<sup>3</sup> Jednání podle čl. 2 a 3 mají být přitom trestná i v případě, kdy se uvedeného jednání dopustí člen tuzemského nebo zahraničního parlamentního shromáždění (čl. 4 a 6), veřejný činitel mezinárodní organizace (čl. 9), člen mezinárodního parlamentního shromáždění (čl. 10) nebo soudce nebo úředník mezinárodního soudního orgánu (čl. 11).

takové výhody za účelem tohoto ovlivnění, bez ohledu na to, zda ovlivnění bylo vykonáno nebo ne nebo zda předpokládaný vliv způsobil nebo nezpůsobil zamýšlený výsledek, je-li tento čin spáchán úmyslně (čl. 12).

Úmluva kromě toho požaduje kriminalizovat praní špinavých peněz získaných korupčními trestnými činy (čl. 13) a dále požaduje sankcionovat některá jednání v souvislosti s účetnictvím (čl. 14).

Každá smluvní strana má navíc přijmout legislativní a jiná opatření, která jsou nezbytná k tomu, aby bylo zajištěno, že právnické osoby budou odpovědné za trestné činy týkající se podplácení, nepřímého úplatkářství a praní špinavých peněz ve smyslu Úmluvy, které byly spáchány v její prospěch fyzickou osobou jednající buď individuálně nebo jako člen orgánu právnické osoby a mající vedoucí postavení v rámci tohoto subjektu, které je založeno na oprávnění zastupovat právnickou osobu, oprávnění vydávat rozhodnutí jménem právnické osoby nebo oprávnění vykonávat kontrolní činnost v rámci právnické osoby, jakož i v případě, kdy taková fyzická osoba je spolupachatelem nebo návodcem shora uvedených trestných činů. Kromě toho má být právnická osoba odpovědná i v případě, kdy uvedené trestné činy spáchaly ve prospěch právnické osoby fyzické osoby, které jsou jí „podřízeny“ a spáchání takových trestných činů umožnila absence dohledu nebo kontroly ze strany právnické osoby. V případě odpovědnosti právnických osob jí mají být ukládány účinné, přiměřené a odrazující trestní nebo netrestní sankce, včetně sankcí peněžitých (čl. 18 a čl. 19 odst. 2).

Jakým způsobem tato Úmluva ovlivnila tuzemskou právní úpravu trestných činů úplatkářství?

Odpověď na tuto otázku nelze nalézt v textech důvodových zpráv k návrhům zákonů, které se povětšinou spíše než oblastí mezinárodních smluv podrobněji věnují vlivu evropských právních předpisů na předkládané normativní texty. Částečné vodítko můžeme spíše nalézt v hodnotících zprávách GRECO, v podkladech zasílaných k hodnotícím dotazníkům a ve zprávách o průběhu hodnotících misí.

Podpisu této úmluvy předcházela novelizace zákona č. 140/1961 Sb., trestního zákona, provedená zákonem č. 96/1999 Sb., účinná od 9. června 1999. Tato novelizace byla odůvodňována implementací závazků, které pro Českou republiku vyplývají z Úmluvy OECD o boji proti podplácení zahraničních veřejných činitelů v mezinárodních podnikatelských transakcích, nicméně zároveň jde o novelu, která, třebaže to v důvodové zprávě zmíněno není, reagovala i na požadavky Trestněprávní úmluvy o korupci. Touto novelou totiž došlo k rozšíření definice veřejného činitele pro účely korupčních trestných činů tak, aby se jím rozuměla i osoba, která je podle mezinárodních smluv považována za zahraničního veřejného činitele. Ustanovení § 89 odst. 9 zákona č. 140/1961 Sb., které definovalo

„veřejného činitele“, v té době dopadalo pouze na funkcionáře nebo odpovědné pracovníky orgánů České republiky, jejich ozbrojených sil či sborů nebo orgánů samosprávy působící v České republice. Na základě zákona č. 96/1999 Sb. tak byla za veřejného činitele pro účely úplatkářství považována i každá osoba, která zastává funkci

- a) v zákonodárném nebo soudním orgánu nebo v orgánu veřejné správy cizího státu, nebo
- b) v podniku, v němž má rozhodující vliv cizí stát, nebo v mezinárodní organizaci vytvořené státy nebo jinými subjekty mezinárodního práva veřejného,

pokud je s výkonem takové funkce spojena pravomoc při obstarávání věcí obecného zájmu a trestný čin byl spáchán v souvislosti s touto pravomocí. Pojem veřejného činitele byl později dále rozšířen, a to novelou trestního zákona provedenou zákonem č. 265/2001 Sb., která umožnila za veřejného činitele považovat při splnění podmínek stanovených v § 89 odst. 9 zákona č. 140/1961 Sb. i funkcionáře nebo jiného odpovědného pracovníka státního orgánu, samosprávy, ozbrojených sil nebo ozbrojeného sboru cizího státu, ale to pouze za podmínky, že tak stanovila mezinárodní smlouva, kterou je Česká republika vázána. Vymezení pojmu veřejného činitele se následně dotkla i novela trestního zákona provedená zákonem č. 122/2008 Sb., která nabyla účinnosti dnem 1. července 2008 a kterou došlo k rozšíření definice pojmu veřejného činitele tak, aby pro účely korupčních trestných činů zahrnovala i jakoukoli osobu zastávající funkci v jakémkoli orgánu veřejné moci cizího státu, v mezinárodním soudním orgánu, v mezinárodní nebo nadnárodní organizaci vytvořené státy nebo jinými subjekty mezinárodního práva veřejného nebo v jejích orgánech a institucích, anebo v podniku, v němž má rozhodující vliv 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. Za účelem vyváženosti trestního postihu „domácího“ veřejného činitele a „zahraničního“ veřejného činitele za korupci byla definice veřejného činitele doplněna také o osobu zastávající funkci v podniku, ve kterém má rozhodující vliv Česká republika, pokud taková osoba obstarává věci obecného zájmu. Prostřednictvím této novely mělo podle důvodové zprávy dojít k prohloubení implementace požadavků Úmluvy o boji proti korupci úředních osob ES nebo členských států EU a Protokolu k úmluvě o ochraně finančních zájmů Evropských společenství. S ohledem na změny provedené touto novelizací je však zřejmé, že tím došlo zároveň i k precizaci tohoto ustanovení tak, aby více vyhovovalo požadavkům Trestněprávní úmluvy o korupci.

Podpis a následná ratifikace Úmluvy tak nevyvolaly zpřesnění žádných skutkových podstat trestných činů ani zavedení skutkových podstat nových. V této souvislosti je ale třeba upozornit, že při uložení ratifikační listiny učinila Česká republika výhradu, že jako trestný čin podle vnitrostátního práva bude hodnotit chování uvedené v čl. 7 a 8

(aktivní a pasivní úplatkářství v soukromém sektoru) pouze tehdy, pokud odpovídá skutkovým podstatám trestných činů stanovených v trestním zákoně České republiky. Tato výhrada nebyla v roce 2008 obnovena, a tak v roce 2009 zanikla (viz čl. 38 Úmluvy). Neznamená to nicméně, že by česká úprava korupčních trestných činů byla zcela v souladu s touto úmluvou, alespoň z pohledu hodnotitelů GRECO.

Stejně jako v případě jiných právních dokumentů Rady Evropy přijatých na základě jejího Akčního plánu pro boj proti korupci je monitoringem a vyhodnocováním dodržování Úmluvy pověřeno GRECO. První kolo hodnocení se uskutečnilo v letech 2000 až 2002 a zabývalo se nezávislostí, specializací a prostředky vnitrostátních orgánů pověřených předcházení korupci a bojem proti ní, jakož i imunitou veřejných činitelů. Druhé kolo hodnocení pak proběhlo v letech 2003 až 2006 a bylo zaměřeno na zajišťování a odčerpávání výnosů z korupce, předcházení korupci a její odhalování ve veřejné správě a předcházení korupci a boj proti ní v soukromém sektoru. Třetí kolo hodnocení bylo zahájeno v roce 2007 a zabývalo se postihováním trestných činů v souladu s Úmluvou a financováním politických stran.

V rámci druhého kola hodnocení byly hodnoceny zejména otázky spjaté se zajišťováním a odčerpáváním výnosů z korupce, s předcházením korupci a jejím odhalováním ve veřejné správě a s předcházením korupci a bojem proti ní v soukromém sektoru. V rámci těchto hodnocení bylo České republice doporučeno zavést odpovědnost právnických osob v souladu s Úmluvou a zavést efektivní, přiměřené a odrazující sankce. Toto doporučení nebylo ve stanovené lhůtě splněno a skupina GRECO v rámci vyhodnocení plnění doporučení obsažených v hodnotící zprávě z roku 2008 byla nucena konstatovat, že toto doporučení přes určité podniknuté kroky nebylo realizováno. Tento bod byl naplněn a bylo tak vyhověno požadavkům čl. 18 Úmluvy až vypracováním návrhu zákona o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim (zákon projednávaný jako sněmovní tisk 285). V návaznosti na závěry tohoto kola hodnocení byla přijata též novela trestního zákona a zákona o správě daní a poplatků, která byla publikována pod č. 122/2008 Sb. a která v návaznosti na doporučení GRECO a OECD, jakož i na doporučení Výboru expertů Rady Evropy k hodnocení opatření proti praní špinavých peněz (MONEYVAL) upravila skutkové podstaty trestných činů podílnictví a legalizace výnosů z trestné činnosti postihující praní špinavých peněz tak, aby výslovně stanovily, že praní špinavých peněz lze trestně stíhat v České republice i v případech, kdy predikativní trestný čin (včetně korupce) byl spáchán v zahraničí. Zároveň touto novelou došlo k (byť pouze částečnému) umožnění stíhání korupce v soukromém sektoru tím, že došlo k rozšíření pojmu veřejného činitele o osoby „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 věci obecného zájmu a trestný čin byl spáchán v souvislosti s touto pravomocí“. V době přijetí této novely nicméně stále trvala výhrada České republiky k čl. 7 a 8

(aktivní a pasivní úplatkářství v soukromém sektoru), podle které bude jako trestný čin podle vnitrostátního práva hodnotit chování uvedené v čl. 7 a 8 pouze tehdy, pokud odpovídá skutkovým podstatám trestných činů stanovených v trestním zákoně České republiky. V rámci druhého kola hodnocení se stal předmětem kritiky<sup>4</sup>, třebaže to není obsaženo v závěrečné hodnotící zprávě, i institut zvláštního případu účinné lítosti podle § 163 trestního zákona, kdy trestnost podplácení podle § 161 trestního zákona a nepřímého úplatkářství podle § 162 trestního zákona zaniká, jestliže pachatel úplatek poskytl nebo slíbil jen proto, že byl o to požádán, a učinil o tom dobrovolně bez odkladu oznámení státnímu zástupci nebo policejnímu orgánu. V rámci novely trestního zákona provedené zákonem č. 122/2008 Sb. bylo na tuto výtku reagováno a využití tohoto institutu bylo pro zahraniční případy vyloučeno. Jak se uvádí v Analýze institutu účinné lítosti, kterou vypracovalo Ministerstvo vnitra v součinnosti s Ministerstvem spravedlnosti na základě Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2011 a 2012, „vypuštění tohoto institutu bylo zapříčiněno zejména tím, že tento koncept je v zemích západní Evropy zcela neznámý a při hodnocení, která Česká republika podstupovala například v rámci Rady Evropy, vzbuzovalo toto ustanovení v hodnotitelích údiv a nedůvěru v jeho správnou aplikaci. Dalším důvodem byla skutečnost, že mezinárodní úmluvy, které v oblasti potírání korupce Česká republika ratifikovala, s tímto institutem nepočítají a neznají ho. Naopak běžně využívaným způsobem řešení úlev pro oznamovatele korupční kauzy, který je zároveň spolupachatelem, je využití tzv. prokurátorského uvážení“<sup>5</sup>. K dalšímu zúžení, lépe řečeno k úplnému vypuštění, tohoto zvláštního případu účinné lítosti došlo přijetím nového trestního zákoníku (zákon č. 40/2009 Sb.).

Nový trestní zákoník přišel v oblasti úplatkářství se zásadní změnou, kdy podstatným způsobem rozšířil trestnost úplatkářství i na oblast soukromé sféry (§ 331 odst. 1 al. 2, § 332 odst. 1 al. 2 tr. zák.), čímž bylo vyhověno nejen požadavkům rámcového rozhodnutí Rady 2003/568/JVV ze dne 22. července 2003 o boji s korupcí v soukromém sektoru a Společné akce ze dne 22. prosince 1998 přijaté Radou na základě článku K.3 Smlouvy o Evropské unii o korupci v soukromém sektoru, na které odkazuje důvodová zpráva k trestnímu zákoníku, ale i požadavkům Trestněprávní úmluvy o korupci. Trestní zákoník přišel rovněž s novými formulacemi skutkových podstat úplatkářství, které výslovně oproti předchozí

---

<sup>4</sup> viz důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 140/1961 Sb., trestní zákon, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů přístupná na <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=5&CT=248&CT1=0>

<sup>5</sup> viz Analýza institutu účinné lítosti v korupčních kauzách přístupná na <https://kormoran.vlada.cz/e-vlada/eklep.nsf/0/0786A5E4E4321B3CC12578BF004A7200?Opendocument>



právní úpravě pamatují i na úplatkářství prováděné prostřednictvím jiné osoby a na možnost spáchat trestný čin nepřímého úplatkářství též žádáním nebo přijetím úplatku za to, že bude osoba přijímající úplatek nejen sama osobně, ale i prostřednictvím jiného působit na úřední osobu (obdobně platí i pro podplacení), což dříve bylo zdrojem dohadů při hodnocení slučitelnosti vnitrostátní právní úpravy s mezinárodními dokumenty, které s těmito podobami korupčních aktivit výslovně počítají. Trestní zákoník tak upřesnil vymezení skutkových podstat korupčních trestných činů, čímž se jejich formulace více přibližuje textu Trestněprávní úmluvy o korupci.

Hodnotící tým GRECO navštívil Českou republiku naposledy v rámci třetího kola hodnocení v říjnu 2010, kdy se zaměřil na postihování trestných činů v souladu s Úmluvou a financování politických stran. Návrhy hodnotících zpráv z tohoto kola hodnocení byly projednány a přijaty na 50. plenárním zasedání GRECO. Schválené zprávy pak byly publikovány dne 29. dubna 2011 na stránkách GRECO, následně byly v českém překladu zveřejněny i na internetových stránkách Ministerstva spravedlnosti. Tyto zprávy obsahují celkem 13 doporučení, z čehož pouze čtyři se týkají právní úpravy korupčních trestných činů, ostatní pak směřují do oblastí financování politických stran.

Jak bylo uvedeno, předmětem hodnocení bylo mj. i posouzení otázky, do jaké míry je česká právní úprava, její výklad a aplikace v souladu s požadavky Úmluvy na trestní postih korupčního jednání (konkrétně s jejími čl. 2 až 12; požadavek na postih praní špinavých peněz získaných korupčními trestnými činy podle čl. 13 a na postih některých jednání v souvislosti s účetnictvím podle čl. 14 nebyl předmětem hodnocení). Podle závěrů GRECO je právní úprava korupce obsažená v novém trestním zákoníku z velké části v souladu s Trestněprávní úmluvou o korupci a jejím Dodatkovým protokolem z roku 2003 (Českou republikou nebyl dosud podepsán). Byly detekovány určité dílčí nedostatky, z čehož však pouze jeden vyústil v přímé doporučení na změnu legislativy. Podle tohoto doporučení má dojít ke změně ustanovení § 333 tr. zák. o nepřímém úplatkářství tak, aby byly splněny všechny požadavky č. 12 Úmluvy, zejména pokud jde o přijetí nabídky nebo slibu úplatku a případy domnělého vlivu.

Podle ustanovení § 333 tr. zák. je trestný ten, kdo žádá nebo přijme úplatek za to, že bude svým vlivem nebo prostřednictvím jiného působit na výkon pravomoci úřední osoby, nebo za to, že tak již učinil, zároveň bude trestný i ten, kdo z téhož důvodu jinému poskytne, nabídne nebo slíbí úplatek.

Podle hodnotitelů toto ustanovení ve dvou ohledech nespĺňuje požadavky čl. 12 Úmluvy.

Ustanovení § 333 odst. 2 tr. zák. se vztahuje na znaky aktivního nepřímého úplatkářství, kde je výslovně uvedeno poskytnutí, nabídka a příslib úplatku, obdobné prvky v odstavci 1 o pasivním nepřímém úplatkářství se však vztahují pouze na požadování a přijímání úplatku.

Právní úpravě je tak vytýkáno, že ustanovení § 333 odst. 1 se výslovně nevztahuje na situaci, kdy si osoba nechá slíbit úplatek za to, že bude svým vlivem nebo prostřednictvím jiného působit na výkon pravomoci úřední osoby, nebo za to, že tak již učinil.

Toto ustanovení podle hodnotitelů uspokojujícím způsobem neřeší situaci, ve které by vliv nebyl využit. Je zřejmě shoda na tom, že pro trestněprávní kvalifikaci nepřímého úplatkářství je nepodstatné, zda pachatel skutečně ovlivnil veřejného činitele nebo ne a zda toto ovlivňování vedlo k zamýšlenému výsledku nebo ne (viz rozhodnutí publikované ve Sbírce soudních rozhodnutí pod č. 16/1981), trestní odpovědnosti nebrání ani skutečnost, že pachatel neměl úmysl nebo možnost ovlivnit sám či prostřednictvím jiného veřejného činitele (tato osoba by mohla být postižena pro spáchání trestného činu podvodu – viz rozhodnutí publikované ve Sbírce soudních rozhodnutí pod č. 32/1987). V rámci hodnocení však byla řešena i otázka, zda lze postihnout osobu, která poskytne neoprávněnou výhodu osobě, která nemůže nebo nemá v úmyslu ovlivnit výkon pravomoci veřejného činitele. V této otázce se bohužel nepodařilo nalézt v rámci hodnocení shody – podle jednoho názoru by se mělo na toto jednání pohlížet jako na pokus nepřímého úplatkářství, podle druhého názoru by mohla být tato osoba trestně neodpovědná.

K první větce lze poznamenat, že jednání popsaná v ustanovení § 331 odst. 1 a 2 na jedné straně a jednání popsaná v ustanovení § 332 odst. 1 jsou vzájemně reciproční:

|                |   |                |
|----------------|---|----------------|
| § 331 tr. zák. |   | § 332 tr. zák. |
| přijme         | → | poskytne       |
| dá si slíbit   | → | slíbí          |
| žádá           | → | nabídne        |

Nepůsobí proto příliš konzistentně, pokud v analogické situaci v případě nepřímého úplatkářství v ustanovení § 333 odst. 1 a 2 tr. zák. je tato situace řešena odlišně a znaku „slíbí úplatek“ podle § 333 odst. 2 tr. zák. nekoresponduje znak „dá si slíbit úplatek“ v § 333 odst. 1 tr. zák. Jak potvrzuje judikatura, znak „nechat si slíbit úplatek“ je naplněn, jestliže pachatel nabídku úplatku neodmítne a výslovně nebo konkludentně s ní souhlasí<sup>6</sup>; nelze uvažovat o tom, že by se v těchto případech jednalo o „bezprostřední směřování k dokonání trestného činu“, což je jednou z podmínek pro kvalifikaci trestněprávního jednání jako pokusu trestného činu (§ 21 odst. 1 tr. zák.), půjde proto pouze o jednání přípravného charakteru, které však v těchto případech není trestné (§ 20 odst. 1 tr. zák. a contrario).

---

<sup>6</sup> viz např. rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 9. srpna 2006, sp. zn. 8 Tdo 864/2006

Druhá výtka směřuje k nejednoznačnému posuzování situace podplácejícího v situaci, kdy podplácená osoba nedisponuje vlivem, který by jí umožňoval ovlivnit výkon pravomoci úřední osoby, a kdy tedy nemá možnost za úplatek ovlivnit její rozhodnutí. Podle § 333 odst. 2 tr. zák. je trestný ten, kdo „z důvodu uvedeného v odstavci 1 jinému poskytne, nabídne nebo slíbí úplatek“. Uplácející dává úplatek z důvodu, aby nepřímo prostřednictvím vlivu jiné osoby působil na výkon pravomoci úřední osoby, uplácená osoba však takový vliv nemá. Zde se tedy představa podplácející osoby rozchází se skutečností a tato osoba tudíž jedná v pozitivním skutkovém omylu. Takováto osoba by proto měla být postižena podle obecných zásad pro pokus trestného činu nepřímého úplatkářství podle § 21 odst. 1 k § 333 odst. 2 tr. zák., přičemž skutečnost, že osoba, která tento úplatek přijala, není trestně odpovědná pro trestný čin nepřímého úplatkářství podle § 333 odst. 1 tr. zák., ale pro trestný čin podvodu, není podle mého názoru podstatná. V průběhu hodnotící mise však nebyl zástupcům GRECO prezentován jednotný názor na tuto otázku, což bylo vyhodnoceno jako nedostatek. Hodnotitelé kladou důraz na praktickou aplikaci daných ustanovení, a proto ve své závěrečné hodnotící zprávě vyžadují, aby byla právní úprava změněna tak, aby i v těchto případech, ve shodě s požadavky Úmluvy, byla jednoznačně stanovena trestnost jak aktivního, tak pasivního nepřímého úplatkářství bez ohledu na to, zda vliv uplácené osoby je údajný nebo skutečný.

Trestněprávní úmluva o korupci je zajisté významnou mezinárodní smlouvou a výrazným příspěvkem Rady Evropy k boji proti korupci. Tato Úmluva měla a má vliv na výslednou podobu právní úpravy trestných činů úplatkářství, přičemž z hlediska hodnocení, do jaké míry se daří naplňovat smysl a poslání Úmluvy, je kladen důraz nejen na vlastní legislativní ukotvení příslušných skutkových podstat ve zvláštní části trestního zákoníku, ale je akcentován především jejich výklad a aplikace. Zároveň s tím se hodnotitelé vyjadřují (a tím i nepřímo ovlivňují vnitrostátní úpravu) k procesním možnostem, které má Policie České republiky a dále orgány činné v trestním řízení pro odhalování, objasňování a stíhání tohoto druhu kriminality.

Úmluva je pouze jedním z mnoha mezinárodních dokumentů, které byly přijaty za účelem boje proti korupci, její vliv na tuzemskou právní úpravu korupčních trestných činů nelze izolovat od vlivu ostatních mezinárodních instrumentů. Je však nepopíratelné, že některé požadavky Úmluvy a zkušenosti z hodnotících misí GRECO stály za některými novelizacemi trestních předpisů nebo byly využívány podpůrně v rámci legislativního procesu. Výslovně tak bylo požadavky Úmluvy argumentováno při přijímání zákona č. 122/2008 Sb. a při přijímání zákona o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim, stály však v pozadí a větší či menší vliv měly i v případě dalších právních předpisů, třebaže se s odkazem na ni v důvodových zprávách nesetkáme (například zákon č. 96/1999 Sb., trestní zákoník, návrh novelizace ustanovení

trestního řádu upravujících možnosti nasazení odposlechů, který je projednáván jako sněmovní tisk 335 apod.). S ohledem na požadavky Úmluvy (popř. i s přihlédnutím k požadavkům dalších mezinárodních smluv) tak došlo k rozšíření definice veřejného činitele v trestním zákoně (resp. pojmu úřední osoby v trestním zákoníku), k omezení a následnému vypuštění zvláštního případu účinné lítosti pro korupční trestné činy nebo ke kriminalizaci korupce v soukromém sektoru; byla i argumentem pro zavedení trestní odpovědnosti právnických osob. Další změny tuzemské právní úpravy úplatkářství lze s ohledem na výsledky posledního kola hodnocení GRECO očekávat. Na druhou stranu, Trestněprávní úmluva o korupci nijak nepřispěla k bližšímu vymezení pojmu „úplatek“ a „obstarávání věcí veřejného zájmu“, což jsou zajisté stěžejní pojmy české právní úpravy trestných činů úplatkářství, při jejichž výkladu však mají orgány činné v trestním řízení a soudy zvláště poměrně široké pole uvážení<sup>7</sup>.

Úmluva tak nepochybně ovlivňuje podobu českého právního řádu v oblasti korupčních trestných činů, které poměrně detailně vymezuje. Úmluva tak klade zákonodárci značná obsahová omezení při vymezování skutkových podstat těchto trestných činů (v této souvislosti lze jen poznamenat, že všechny ostatní změny právní úpravy úplatkářství, ke kterým od doby přijetí Úmluvy došlo, se omezují v podstatě pouze na neustálé zvyšování trestních sazeb). Otázka, do jaké míry je zákonodárce při formování trestní politiky omezen svými mezinárodními závazky a do jaké míry je stále „svým pánem“, je však obecnější otázkou, která přesahuje cíle tohoto příspěvku.

#### Literature:

- Lukášek, L.: Mezinárodněprávní řešení boje proti korupci v evropském kontextu. Trestněprávní úmluva o korupci. Právní rozhledy, 2000, č. 11, s. 506 – 511
- Novotný, O. a kol.: Trestní právo hmotné, II. Zvláštní část, Praha: Codex Praha, 1997, s. 302, ISBN 80-85963-24-8
- Šámal, P. a kol.: Trestní zákoník, komentář, Praha: C.H.Beck, 2009, s. 1303, ISBN 978-80-7400-109-3
- Šturma, P.: Evropské a mezinárodní instrumenty k boji proti korupci. Evropské právo (příloha Právních rozhledů), 2000, č. 8 s. 1 - 4
- Šturma, P.: Ustavení "Skupiny států proti korupci" (GRECO) a návrh úmluvy o korupci. Evropské právo (příloha Právních rozhledů), 1998, č. 11 s. 1 - 4
- 
- [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/default\\_FR.asp?](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/default_FR.asp?)

---

<sup>7</sup> viz např. několik diskutabilních rozhodnutí ohledně korupce fotbalových rozhodčích (např. rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 11. dubna 2007, sp. zn. **8 Tdo 396/2007**)

*Dny práva 2011 – Days of Law 2011 [online]. Brno: Masarykova univerzita, 2012 ISBN 978-80-210-5916-0 (soubor) 9788021047334. Dostupné z:  
<http://www.law.muni.cz/content/cs/proceedings/>*

- [www.psp.cz](http://www.psp.cz)
- <https://kormoran.vlada.cz>

**Contact – email**

*[pforejt@msp.justice.cz](mailto:pforejt@msp.justice.cz)*