



Štrasburk, 12. prosince 2014

**Veřejné**  
**Greco RC-III (2014) 28E**  
**Druhá průběžná zpráva**

## **Třetí hodnotící kolo**

### **Druhá průběžná zpráva o plnění doporučení Českou republikou**

**“Inkriminace (ETS 173 a 191, vůdčí princip 2)”**

**\* \* \***

**“Transparentnost financování politických stran”**

Přijata Skupinou GRECO  
na jejím 66. plenárním zasedání  
(Štrasburk, 8.-12. prosince 2014)

## I. Úvod

1. Hodnotící zpráva třetího kola hodnocení České republiky byla přijata Skupinou GRECO na jejím 50. plenárním zasedání (28. března – 1. dubna 2011) a byla zveřejněna 29. dubna 2011 po autorizaci Českou republikou (Greco Eval III Rep (2010) 10E, [Téma I](#) a [Téma II](#)).
2. Podle požadavků Jednacího řádu Skupiny GRECO, zaslaly orgány České republiky Situační zprávu o opatřeních, která byla přijata ke splnění třinácti doporučení uložených hodnotící zprávou. Skupina GRECO určila Itálii a Maďarsko, aby vybrali zpravodaje pro účely procesu sledování plnění doporučení.
3. [Zpráva o plnění doporučení](#) byla přijata na 59. Plenárním zasedání Skupiny GRECO (22. března 2013) a zveřejněna 4. dubna 2013 po autorizaci Českou republikou. Zpráva dospěla k závěru, že ze čtyř doporučení na Téma I – inkriminace, doporučení ii bylo splněno uspokojivým způsobem, doporučení iii a iv byla částečně splněna a doporučení i nebylo splněno. V Tématu II – transparentnost financování politických stran – nebylo splněno žádné doporučení. Tento fakt přispěl k závěru, že celková úroveň plnění doporučení je „globálně neuspokojivá“ v souladu s čl. 31, odst. 8.3 Jednacího řádu. GRECO následně rozhodlo o použití čl. 32, aplikovaného na členy, kteří neplní doporučení uložená Hodnotící zprávou.
4. [Průběžná zpráva o plnění doporučení](#) byla přijata na 62. plenárním zasedání Skupiny GRECO (6. prosince 2013) a zveřejněna 4. dubna 2014 po autorizaci Českou republikou. Dospěla k závěru, že v Tématu I – inkriminace, doporučení i, iii a iv byla částečně splněna a v Tématu II – transparentnost financování politických stran, zůstala doporučení i-ix nesplněna. Protože úroveň plnění doporučení bylo opět zhodnoceno jako „globálně neuspokojivé“, v souladu s čl. 32, odst. 2 (ii), instruovala Skupina GRECO svého Předsedu, aby zaslal dopis vedoucí delegace České republiky, který upozorní na nesoulad s uvedenými doporučeními a potřebou přijmout rozhodná opatření s cílem dosáhnout co nejdříve patrného pokroku. Skupina GRECO také požádala vedoucí delegace České republiky, aby poskytla zprávu o opatřeních přijatých k implementaci nesplněných doporučení do 30. září 2014.
5. Dle požadavků Jednacího řádu GRECO, zaslaly orgány České republiky Situační zprávu s dodatečnými informacemi o opatřeních přijatých k implementaci doporučení, která byla *Průběžnou* zprávou hodnocena jako částečně splněná či nesplněná. Tato zpráva byla doručena 28. září 2014 a je podkladem pro tuto *Druhou průběžnou* zprávu o plnění hodnocení.
6. Tato Druhá průběžná zpráva o plnění hodnocení byla vypracována za Itálii pí. Valeríí Montaruli, soudkyní přidělenou k legislativní kanceláři Ministerstva spravedlnosti, a za Maďarsko pí. Norou Baus, protikorupční expertkou odboru evropské spolupráce Ministerstva vnitra, za asistence sekretariátu GRECO. Hodnotí další kroky, které české orgány přijaly k implementaci dosud neimplementovaných doporučení, a zdůrazňuje pokrok dosažený od přijetí Průběžné zprávy o plnění hodnocení.

## II. ANALÝZA

### Téma I: Inkriminace

#### **Doporučení i.**

7. *GRECO doporučuje vyjasnit, že úplatkářství všech kategorií zaměstnanců ve veřejném sektoru je postižitelné, bez ohledu na to, zda tiito zaměstnanci jsou nebo nejsou schopni zásadně ovlivnit konečné rozhodnutí v souvislosti s obstaráváním věcí obecného zájmu*
8. Průběžná zpráva došla k závěru, že toto doporučení bylo částečně splněno. České orgány doložily čtyři případy, kterými dokazují, že vnitrostátní legislativa, oproti usnesení Nejvyššího soudu z r. 2004 a metodickému pokynu Nejvyššího státního zástupce z r. 2010, umožňuje trestní stíhání zaměstnanců veřejné správy pro trestné činy podplácení „v souvislosti s obstaráváním věcí ve veřejném zájmu“, i když jejich postavení běžně neznamená, že jsou v pozici „zásadně ovlivnit konečné rozhodnutí“, tedy bez ohledu na to, zda mají postavení úřední osoby či ne. Skupina GRECO nesouhlasila s tímto posouzením, neboť se domnívala, že pouze jeden ze čtyř uvedených případů byl relevantní a znamenal krok správným směrem.
9. Orgány České republiky nyní informovaly, že se výklad trestných činů úplatkářství ve veřejné sféře nezměnil.
10. GRECO lituje, že žádné další soudní rozhodnutí ani dodatečná opatření orgánů neslouží k objasnění toho, že úplatkářství všech kategorií zaměstnanců ve veřejném sektoru je pokryté, bez ohledu na to, zda jsou schopni zásadně ovlivnit konečné rozhodnutí v souvislosti s obstaráváním věcí ve veřejném zájmu či nikoli. GRECO obnovuje svou výzvu státním orgánům, aby zajistily souladný výklad stávajících zákonných ustanovení k dosažení úplného splnění tohoto doporučení.
11. GRECO konstatuje, že doporučení i zůstává částečně splněno.

#### **Doporučení iii.**

12. *GRECO doporučuje změnit ustanovení § 333 trestního zákoníku o nepřímém úplatkářství, tak aby byly splněny všechny požadavky Článku 12 Trestněprávní úmluvy o korupci (ETS 173), zejména pokud jde o přijetí nabídky nebo příslibu nepatřičné výhody a případů domnělého vlivu.*
13. Je třeba připomenout, že Průběžná zpráva doporučení ohodnotila jako částečné splněné. GRECO považovalo navržené změny § 333 Trestního zákoníku v souladu s doporučením. Bohužel, úsilí českých orgánů o jejich přijetí parlamentem bylo narušeno rozpuštěním Poslanecké sněmovny v srpnu 2013.
14. Orgány České republiky nyní oznámily, že návrh novely § 333 Trestního zákoníku (nepřímé úplatkářství) byl podroben mezirezortnímu připomínkovému řízení (15. srpna – 12. září) a schválený vládou 12. listopadu. Novela byla neprodleně postoupena parlamentu, přičemž první čtení novely je plánováno na 23. plenární schůzi Poslanecké sněmovny, která bude zahájena 2. prosince. Návrh zní:

**§ 333**  
**Nepřímé úplatkářství**

(1) Kdo žádá, **dá si slíbit** 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, bude potrestán odnětím svobody až na tři léta.

(2) Kdo z důvodu uvedeného v odstavci 1 jinému poskytne, nabídne nebo slíbí úplatek, bude potrestán odnětím svobody až na dvě léta.

15. GRECO bere na vědomí, že navržené změny nyní explicitně odkazují na přijetí slibu neoprávněné výhody.
16. GRECO konstatuje, že doporučení iii zůstává částečně splněno.

**Doporučení iv.**

17. *GRECO doporučuje jednoznačně upřesnit, jakým způsobem je v České republice trestně postižitelné úplatkářství zahraničních arbitrářů a zahraničních porotců, a co nejdříve podepsat a ratifikovat Dodatečný protokol k Trestněprávní úmluvě o korupci (ETS 191).*
18. Je třeba připomenout, že v předchozích zprávách o plnění hodnocení došla skupina GRECO k závěru, že je toto doporučení částečně splněno z důvodu nedostatečného pokroku při podpisu a ratifikaci Dodatečného protokolu k Trestněprávní úmluvě o korupci (ETS 191). *Průběžná zpráva o plnění doporučení uváděla záměr českých orgánů předložit návrh na podpis a ratifikaci vládě na začátku r. 2014.*
19. Orgány České republiky nyní oznámily, že návrh na podpis a ratifikaci Dodatečného protokolu bude předložen vládě na začátku r. 2015, a že ratifikační proces v parlamentu bude následovat.
20. GRECO konstatuje nedostatek konkrétních opatření od Průběžné zprávy o plnění doporučení a naléhá na české orgány, aby uspišily ratifikační proces.
21. GRECO dochází k závěru, že doporučení iv zůstává částečně splněné.

**Téma II: Transparentnost financování politických stran**

22. *GRECO doporučilo*
  - *(i) přijmout opatření, která by zajišťovala, že i dary od členů dané politické strany se přiměřeně odrazí ve finančních zprávách politických stran a hnutí;*
  - *(ii) zavést přesná pravidla pro ocenění a vykazování nepeněžitých darů, včetně úvěrů (a to kdykoliv se jejich podmínky odlišují od podmínek obvyklých na trhu či jsou zrušeny) a dalšího*

zboží a služeb (jiných než práce dobrovolníků, kteří nejsou profesionály v daném oboru) poskytnutých za cenu nižší, než je cena obvyklá na trhu;

- (iii) hledat způsoby, jako konsolidovat účetní knihy a účty politických stran a hnutí tak, aby zahrnovaly účty subjektů, které přímo či nepřímo souvisejí s danou politickou stranou nebo hnutím nebo jsou stranou či hnutím nějakým způsobem kontrolovány;
- (iv) zajistit, aby se finanční zprávy politických stran a hnutí zveřejňovaly způsobem, který usnadní veřejnosti získat přístup k těmto zprávám;
- (v) vyžadovat (i) mnohem detailnější zveřejňování výdajů na kampaň ve výročních finančních zprávách a (ii) mnohem častější podávání zpráv/výkazů a zveřejňování darů nad určitou hodnotu, které politické strany a hnutí obdržely v souvislosti s volebními kampaněmi;
- (vi) zajistit, aby kandidáti vedoucí vlastní volební kampaň, nezávislou na kampani politické straně/hnutí, podléhali, a to do nejvyšší možné míry, normám, jež jsou srovnatelné s těmi, které platí pro politické strany/hnutí;
- (vii) zavést další opatření k posílení nezávislosti auditorů, kteří mají ověřovat a potvrzovat účty politických stran a hnutí;
- (viii) v souladu s článkem 14 doporučení Rec(2003)4 o obecných pravidlech proti korupci při financování politických stran a volebních kampaní zajistit zavedení nezávislého mechanismu pro monitorování financování politických stran/hnutí a volebních kampaní (včetně kampaní vedených přímo kandidáty); (ii) zajistit, aby měl tento mechanismus mandát, pravomoc, ale i přiměřené zdroje pro účinnou a proaktivní kontrolu financování politických stran/hnutí a volebních kampaní, vyšetřování údajných porušení pravidel o financování politických stran/hnutí a, je-li to vhodné, i pro ukládání sankcí a (iii) zavést jasný postup pro předkládání (a následně) prověřování stížností podaných občany a médii s ohledem na financování politických stran/hnutí a volebních kampaní;
- (ix) (i) zavést vhodné (pružné) sankce za veškerá porušení zákona o politických stranách a hnutích, vedle stávajících sankcí a (ii) zajistit možnost uložit sankce za porušování zákona o politických stranách a hnutích kandidátům uvedeným na kandidátní listině

23. Je třeba připomenout, že Průběžná zpráva o plnění doporučení skupiny GRECO vzala na vědomí návrh novely zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a hnutích (text novely nebyl v době přijetí zprávy k dispozici). Přijetí těchto změn bylo narušeno rozpuštěním parlamentu v srpnu 2013, jejich projednání mělo být obnoveno po ustavení nové Poslanecké sněmovny po volbách v říjnu 2013. GRECO navíc vyjádřilo obavy ohledně zdrženlivosti vlády ustavit nezávislý kontrolní orgán, který by monitoroval financování politických stran v České republice. Proto zopakovala svou předchozí pozici o důležitosti zreformování současného neefektivního kontrolního systému, který není nezávislý.

24. Orgány České republiky nyní oznámily, že po parlamentních volbách v r. 2013 byl předchozí legislativní proces zastaven a nový návrh zákona novelizujícího zákon o shromažďování v politických stranách a hnutích je připravován, přičemž inspirací je návrh, který byl předchozí vládou odmítnut. Původně měl být nový návrh předložen vládě do konce září 2014. Přestože bylo mezirezortní připomínkové řízení ukončeno v červenci 2014, návrh je v současnosti přezkoumáván expertní skupinou vládních koaličních stran. Toto odkládá konečnou lhůtu pro postoupení vládě na březen 2015. Po ukončení vnitřního připomínkového řízení, obsahoval návrh

ustanovení zakládající nový nezávislý kontrolní orgán a byl navržen tak, aby implementoval sedm z devíti doporučení ohledně transparentnosti stranického financování. Zbývajících dvěma doporučeními na financování volebních kampaní se bude zabývat samostatný návrh (tzv. „volební kodex“), který by měl být připraven ve druhé polovině r. 2015 a jehož příprava již začala.

25. GRECO je znepokojeno nedostatkem efektivního zlepšení a opakovaným odkládáním přijetí navrhované legislativy. Vítá počátek nového legislativního procesu, kterým by měl být upraven zákon o shromažďování v politických stranách a hnutích a zajistí tak transparentní financování politických stran. Příprava dodatečného návrhu (tzv. volebního kodexu), který by měl vyřešit obavy ohledně financování volebních kampaní, je také vítaným vývojem. GRECO však konstatuje, že ačkoli bylo informováno o přípravě volebního kodexu již v *Průběžné zprávě* o plnění doporučení, jeho příprava je nyní očekávána v r. 2015. Celkově, vzhledem k relativně časně fázi příprav novely, a k faktu, že ani jeden z návrhů nebyl skupině GRECO poskytnut ke kontrole, je předčasné stanovit i jen částečný soulad. Proto je uzavřeno, že devět doporučení zůstává nesplněno.
26. GRECO došlo k závěru, že doporučení i-ix zůstávají nesplněna.

### III. ZÁVĚR

27. **GRECO došlo k závěru, že dosud dosažený velmi malý pokrok není dostatečný, aby změnil úroveň implementace částečně splněných či nesplněných doporučení zaznamenaných v *Průběžné zprávě* o plnění doporučení třetího kola.** Ze třinácti doporučení uložených Hodnotící zprávou, pouze jedno bylo splněno uspokojivým způsobem, tři byla částečně splněna a devět zůstává nesplněno.
28. V Tématu I – inkriminace, zůstávají částečně splněna doporučení i, iii a iv. V Tématu II – transparentnost financování politických stran zůstávají doporučení i-ix nesplněna.
29. Ohledně inkriminací, je nutné urychlit podpis a ratifikaci Dodatkového protokolu k Trestněprávní úmluvě o korupci, stejně tak jako návrh na novelu § 333 Trestního zákoníku o nepřímém úplatkářství a stále je třeba jasně stanovit, že všichni zaměstnanci veřejné správy, zejména ti, kteří vykonávají pomocné práce, jednoznačně spadají do působnosti ustanovení o podplácení a nepřímého úplatkářství Trestního zákoníku.
30. Co se týká transparentnosti financování politických stran, GRECO vítá obnovení práce na návrhu novely zákona o sdružování v politických stranách a hnutích a budoucí vývoj tzv. volebního kodexu. Tyto návrhy mají řešit základní obavy doporučení sledující zejména transparentnost stran a financování volebních kampaní. Především je GRECO spokojeno s úmyslem orgánů České republiky dát zelenou založení nezávislého orgánu, který by kontroloval stranické financování v České republice. GRECO vyjadřuje svou plnou podporu probíhajícím reformám a vyzývá orgány, aby je urychleně zavedly.
31. S ohledem na výše uvedené, GRECO došlo k závěru, že současná úroveň plnění doporučení zůstává „globálně neuspokojivá“ podle čl. 31, odst. 8.3. Jednacího řádu.
32. V souladu s čl. 32, odst. 2 (ii) písm. b), GRECO vyzývá předsedu Statutárního výboru, aby zaslal dopis stálému zástupci České republiky při Radě Evropy a upozornil ho na nesoulad s

příslušnými doporučeními a na potřebu přijmout rozhodnou akci s cílem dosáhnout co nejdříve hmatatelného pokroku.

33. V souladu s čl. 32, odst. 2 (i) jednacího řádu, vyzývá GRECO vedoucí delegace České republiky, aby poskytla zprávu o opatřeních přijatých k implementaci nevyřízených doporučení (tzn. doporučení i, iii a iv týkajících se Tématu I a doporučení i-ix týkajících se Tématu II) do 30. září 2015.
34. Konečně, GRECO vyzývá orgány České republiky, aby co nejdříve autorizovaly zveřejnění této zprávy, přeložily ji do národního jazyka a tento překlad zveřejnily.