

Generální ředitelství I. - Právní záležitosti  
**ODBOR PRO PROBLÉMY KRIMINALITY**

**SKUPINA STÁTŮ PROTI KORUPCI**  
**RADA EVROPY**

Štrasburk, 12. května 2006

**Důvěrné**  
**Greco Eval II Rep (2005) 7E**

## **Druhé kolo hodnocení**

### **Hodnotící zpráva o České republice**

Schválená na 28. plenárním zasedání GRECO  
(Štrasburk, 9.-12. května 2006)

## I. ÚVOD

1. Česká republika je 32. členem GRECO, který má být zkoumán v rámci 2. kola hodnocení. Členy hodnotícího týmu GRECO (dále jen GET) tvoří p. Andrej LAZAR, poradce Úřadu proti korupci na policejním ředitelství Policejního Prezidia, protikorupční divize (Slovenská republika), p. William A. KEEFER, zástupce komisaře, Úřad pro vnitřní záležitosti, Celní a hraniční ochrana USA (Spojené státy americké) a p. Pierre-Christian SOCCOJA, *Secrétaire Général du Service Central de Prévention de la Corruption, Service Interministériel placé auprès du Ministre de la Justice* (Francie). Tento tým GET, doprovázený členem sekretariátu Rady Evropy, navštívil Českou republiku ve dnech 13.-16. září 2005. Před touto návštěvou byly odborníkům GET poskytnuty odpovědi na hodnotící dotazník (dokument Greco Eval II (2005) 3E), včetně výtisků příslušných právních úprav a jiné relevantní dokumentace.
2. Tým GET se sešel s představiteli těchto státních organizací: se zástupci Nejvyššího soudu, Vrchního soudu, rejstříkového soudu, státního zastupitelství, Nejvyššího kontrolního úřadu, úřadu hejtmána Královohradeckého kraje, Ministerstva vnitra (několika útvarů), policejního útvaru pro odhalování korupce a finanční kriminality (ÚOKFK), policejního útvaru pro odhalování nezákonných výnosů a daňové kriminality (ÚONVDK), Ministerstva spravedlnosti (několik útvarů), Úřadu vlády, Ministerstva financí (daňového a kontrolního odboru), Útvaru finančních analýz, a s veřejným ochráncem práv/ombudsmanem. Tým GET se rovněž setkal se zástupci následujících nevládních institucí: Sdružení obcí a měst České republiky, Obchodní komory, Komory auditorů, Komory účetních, Odborového svazu zaměstnanců ve státní správě, a se zástupci organizace Transparency International.
3. Připomínáme, že GRECO na svém 10. plenárním zasedání (v červenci roku 2002) odsouhlasilo, že v souladu s článkem 10.3 jeho stanov, se 2. kolo hodnocení bude zabývat následujícími tématy:
  - **Téma I - Výnosy z korupce:** Základní principy 4 (zabavení a konfiskace výnosů z korupce) a 19 (spojení mezi korupcí a praním špinavých peněz/organizovaným zločinem), jak byly vypracovány pro členy, kteří ratifikovali Trestně-právní úmluvu o korupci (ETS č. 173), podle článků 19, odstavce 3, 13 a 23 této Úmluvy;
  - **Téma II - Veřejná správa a korupce:** Základní principy 9 (veřejná správa) a 10 (veřejní činitelé);
  - **Téma III - Právnícké osoby a korupce:** Základní principy 5 (právnícké osoby) a 8 (daňové zákony), jak byly vypracovány pro členy, kteří ratifikovali Trestně-právní úmluvu o korupci (ETS č. 173), podle článků 14, 18 a 19, odstavce 2 této Úmluvy.
4. Předkládaná zpráva byla vypracována na základě odpovědí na dotazník a informací poskytnutých během návštěvy České republiky. Hlavním cílem zprávy je vyhodnotit účinnost opatření přijatých orgány České republiky, aby splňovaly požadavky vyplývající z ustanovení uvedených v odstavci 3. Zpráva obsahuje popis situace, po které následuje kritická analýza. Závěry obsahují i výčet doporučení schválených GRECO a určených pro Českou republiku, aby se zlepšila úroveň dodržování uvedených ustanovení.

## II. TÉMA I – VÝNOSY Z KORUPCE

### a. Popis situace

#### Propadnutí a jiné odnětí prostředků a výnosů z trestné činnosti

5. Česká právní úprava nepoužívá termín "konfiskace" a místo toho používá termín "propadnutí". Trestní zákon (dále jen TZ) stanoví dva typy propadnutí, "propadnutí věci" (§ 55 TZ) a "propadnutí majetku" (§ 51 TZ). Oba typy propadnutí představují trestní sankce a mohou být uvaleny pouze na fyzické osoby. Tyto dva tresty propadnutí věci nebo majetku se odlišují podle okolností a trestných činů, za které mohou být uloženy.
6. § 55 TZ stanoví propadnutí věci<sup>1</sup> (včetně úplatků), které se přímo vztahují k trestnému činu, buď z toho důvodu, "že byly užity k spáchání trestného činu nebo které byly k spáchání trestného činu určeny, které byly získány trestným činem nebo jako odměna za (případně i částečný) výsledek trestného činu". Trest propadnutí věci může soud uložit, jen jde-li o věc náležící pachateli. Týmu GET bylo sděleno, že tento trest propadnutí věci se obvykle ukládá zároveň s trestem odnětí svobody, že se však u méně závažných trestných činů může soud rozhodnout uložit propadnutí věci jako samostatný trest.<sup>2</sup>
7. Propadnutí majetku podle § 51 TZ se liší od propadnutí věci v tom, že se může vztahovat na vše, co je vlastnictvím pachatele bez ohledu na to, zda má propadnutý majetek nějakou souvislost s trestným činem. Soud může, pokud někoho odsoudí k nepodmíněnému trestu odnětí svobody, nařídít propadnutí majetku (veškerého nebo jeho části) pachatele, pokud odsoudil pachatele za zvlášť závažný trestný čin<sup>3</sup>, kterým pachatel získal nebo se snažil získat majetkový prospěch, dále pak pokud soud pachatele odsoudil k výjimečnému trestu<sup>4</sup> nebo pokud ustanovení zvláštní části TZ soudu uložení tohoto trestu dovoluje. Zejména případy kvalifikovaného úplatkářství lze považovat za zvlášť závažné trestné činy, které umožňují uložit trest propadnutí majetku pachatele.

---

<sup>1</sup> V anglickém překladu trestního zákona se pro "věc" používá termín "thing" místo termínu "asset". Neuvádí se definice "thing", avšak § 89 TZ konkrétně uvádí: "věci se rozumí i ovladatelná přírodní síla [např. elektrický proud, atd.]. Ustanovení o věcech se vztahují i na cenné papíry.

<sup>2</sup> Pachatel pak nebude považován za odsouzeného a nebude mít záznam v trestním rejstříku z toho důvodu, že byl odsouzen k propadnutí věci. Má-li soud pachatele odsoudit, musí TZ tuto možnost stanovit v paragrafu specifikujícím trestný čin a soud musí zastávat názor, že není nutné uložit další trest, aby bylo dosaženo účelu potrestání pachatele. Trestní zákon tuto možnost nestanoví pro různé trestné činy korupce (např. nestanoví trest propadnutí věci jako možný trest v části definující jednotlivé korupční trestné činy), trest propadnutí majetku tedy může být uložen pouze jako dodatečný trest za trestný čin korupce.

<sup>3</sup> Rozlišují se dvě kategorie závažných trestných činů: „zvlášť závažný trestný čin“, jedná se o trestné činy za které může soud uložit nepodmíněný trest v délce nejméně 8 let (zahrnují také některé druhy pasivního úplatkářství – přijímání úplatku podle § 160 odst. 4 TZ) a „závažné trestné činy“. Ponechává se na zvážení soudu, zda bude trestný čin považovat za zvlášť závažný, pokud zastává názor, že jedna nebo více přitěžujících okolností uvedených v § 34 TZ (například s ohledem na význam chráněného zájmu, rozsah získaného ekonomického prospěchu, atd.) nebo pokud platí jedna nebo více zvlášť přitěžujících okolností uvedených v paragrafu definujícím trestný čin, je aplikovatelná. U pasivního a aktivního úplatkářství (§ 160 a 161 TZ), jsou uvedeny dvě zvlášť přitěžující okolnosti: (1) pokud pachatel spáchá čin v úmyslu opatřit sobě nebo jinému značný prospěch nebo způsobit značnou škodu nebo jiný zvlášť závažný následek jiné osobě nebo (2) pokud se u takového činu jednalo o veřejného činitele.

<sup>4</sup> U trestných činů korupce nemohou být uloženy výjimečné tresty. Výjimečné tresty jsou tresty odnětí svobody v délce od 15 do 25 let nebo doživotí, které mohou být uloženy pouze tehdy, pokud paragraf definující trestné činy výslovně umožňuje soudu takový trest uložit. Při splnění určitých podmínek je uložení výjimečného trestu omezeno na trestný čin vraždy, vlastizrady (jejímž výsledkem je úmyslně zaviněná smrt), terorismus nebo teroristický útok, trestné činy, které ohrožují bezpečnost veřejnosti, a trestný čin genocidy.

8. GET byl informován, že u trestných činů, kterými pachatel získal nebo se snažil získat ekonomický prospěch (nebo pokud paragraf stanoví tento trestný čin výslovně umožňuje soudu uložení tohoto trestu), může soud také uložit peněžitý trest (podobný pokutě) ve výši od 2.000 Kč do 5.000.000 Kč (cca 70 Eur až 174.000 Eur) podle § 53 TZ jako alternativní trest k propadnutí věci podle § 55 TZ. Peněžitý trest může být uložen jako samostatný trest (u méně závažných činů, včetně některých druhů pasivního úplatkářství) nebo společně s trestem odnětí svobody, nemůže však být uložen společně s trestem propadnutí majetku. GET byl informován, že při ukládání peněžitého trestu zvažuje soudce závažnost činu, způsobené škody a také ekonomickou situaci pachatele.
9. Oba typy trestu propadnutí (což platí i pro peněžitě tresty) mají diskreční charakter a jsou ukládány soudem jednajícím *ex officio* nebo na žádost státního zástupce.
10. Hlavní zásadou při ukládání trestu propadnutí je předchozí odsouzení za trestný čin. Je však možné i propadnutí *in rem* u několika málo případů, pokud se soud rozhodne uplatnit "ochranné opatření" podle § 73 TZ, který umožňuje zabránit věci, pokud nebyl nebo nemohl být výše uvedený trest uložen podle § 55 TZ (propadnutí věci použité při spáchání trestného činu nebo získané v důsledku trestného činu). Podmínkou pro uložení ochranného opatření je skutečnost, že věc náleží osobě, která nemůže být trestně stíhána nebo odsouzena<sup>5</sup>, od jejíhož potrestání soud upustil, nebo pokud je propadnutí věci "v zájmu bezpečnosti občanů a majetku".
11. Prostředky mohou být zabráněny buď podle § 55 TZ ("věci, které byly užity k spáchání trestného činu nebo které byly k spáchání trestného činu určeny") nebo podle § 73 TZ jako ochranné opatření.
12. Propadnutí výnosu z trestného činu je možné u přímých i vedlejších výnosů z trestného činu. § 55, odstavec 1d) TZ výslovně stanoví, že soud může tento trest uložit i u věcí, které pachatel získal výměnou za věci získané trestným činem.<sup>6</sup>
13. Propadnutí jiné majetkové hodnoty v souvislosti s propadnutím věci podle § 55 TZ není možné. Byly však navrženy změny trestního zákona, které by umožnily propadnutí jiné majetkové hodnoty v případě, že pachatel předtím, než dojde k propadnutí, zničí, poškodí, použije, zbaví se nebo jinak znehodnotí věc, která měla být zabavena podle § 55 trestního zákona.
14. Pokud osoba usvědčená z trestného činu převede věci, jež mají propadnout, na třetí stranu v úmyslu vyhnout se trestu propadnutí, tyto věci mohou být této třetí straně odebrány, pokud je tato strana usvědčena z "nakládání nebo přijímání věcí získaných v souvislosti s trestným činem" nebo je usvědčena z praní špinavých peněz (§ 251, 252 a 252a TZ). Pokud třetí strana získala věci v dobré víře nebo nemůže-li být jinak usvědčena v souvislosti s postoupenými věcmi, mohou tyto věci propadnout pouze tehdy, pokud soud uloží ochranné opatření podle § 73 TZ, které bylo podrobněji popsáno výše.

---

<sup>5</sup> Pokud se například pachatel dobrovolně rozhodl ukončit přípravu spáchání trestného činu nebo v případech, kdy nebylo trestní řízení zahájeno nebo bylo zastaveno.

<sup>6</sup> Pokud není hodnota věcí, které byly získány výměnou, o hodně vyšší ve srovnání s hodnotou původních věcí. Například, pokud byl přijatý úplatek ve výši 2.000 Kč a tento úplatek byl použit ke koupi auta v hodnotě 3 milionů, toto auto nemůže být předmětem trestu propadnutí.

15. Důkazní břemeno spočívá na obžalobě a nemůže být vyvráceno, stejně tak není možné snížit sílu důkazů ve vztahu k původu výnosů z trestného činu, které mají propadnout na základě § 55 TZ. Původ majetku z trestného činu musí být prokázán nade vší důvodnou pochybnost.
16. Obecně platí, že propadlé věci a majetek (podle § 55 a 51 TZ) připadnou státu. GET byl informován, že - vzhledem k tomu, že není možné použít propadlý majetek pro uspokojení (soukromých) nároků - soud neuloží trest propadnutí v případě, že by osobu požadující náhradu škody nebylo možno odškodnit jinak, než z majetku nebo věcí, jež jsou předmětem propadnutí. Při ukládání trestu může soud podle § 228 trestního řádu nařídít odškodnění třetí strany za škodu způsobenou trestným činem, za který byl pachatel odsouzen (pokud toto odškodnění třetí strana nárokuje)<sup>7</sup>.

#### Předběžná opatření

17. Trestní řád (č. 141/1961 Sb.; dále jen TR) upravuje zajištění nebo zabavení věcí a výnosů z trestného činu. § 78 a 79 TR umožňuje zabavení věcí (včetně úplatků, avšak také bankovních, obchodních a finančních záznamů) na základě příkazu soudu (nebo v přípravném řízení na základě příkazu státního zástupce nebo policie), aby byly zajištěny pro použití v trestním řízení. § 79a a 79c TR upravují zajištění peněžních prostředků na účtu u banky a cenných papírů na základě příkazu soudu (nebo v přípravném řízení státního zástupce nebo policie), pokud existuje podezření, že cenné papíry nebo prostředky na účtu u banky se používají pro spáchání trestného činu nebo představují výnosy z trestného činu. Institut zabavení majetku slouží především možnosti zajištění výkonu trestu propadnutí majetku podle § 347 TR. Podle tohoto ustanovení může soud (nebo v přípravném řízení státního zástupce) zajistit pachatelův majetek (veškerý nebo jeho část), pokud existují obavy, že výkon trestu propadnutí majetku podle § 51 TZ (viz výše uvedené propadnutí majetku) může být zmařen nebo ztížen. Proto může být předběžné opatření podle § 347 TR uloženo pouze v případě, kdy se očekává uložení trestu propadnutí majetku podle § 51 TZ; použití tohoto předběžného opatření u trestných činů korupce je omezeno na případy kvalifikovaného úplatkářství.
18. Není povinnost provádět zvláštní vyšetřování s cílem zjistit, vysledovat a zajistit výnosy z trestných činů, pokud dojde k odhalení určitých závažných trestných činů, české orgány ale GET informovaly, že je standardní praxí toto vyšetřování provádět.
19. Pokud jde o správu zajištěných věcí, Česká republika od roku 2004 aplikuje nový zákon, který mezi jiným upravuje i správu zajištěných výnosů z trestné činnosti (č. 279/2003 Sb.), tj. pro zajištění nároků poškozených osob, zajištění výkonu trestu propadnutí majetku a pro vyřízení žádostí o vzájemnou právní pomoc. Podle § 9 tohoto zákona může soud ustanovit buď Úřad pro zastupování státu v majetkových záležitostech nebo soudního exekutora v místě, kde se nachází zajištěný majetek, aby tento majetek spravovali. Avšak tento zákon (č. 279/2003 Sb.) se neuplatňuje u věcí zajištěných podle § 79, 79a a 79c TR (věci relevantní pro použití v trestním řízení, finanční prostředky na účtu u banky a cenné papíry představující výnosy z trestné činnosti). Očekává se, že brzy budou schváleny změny TR, aby se vyřešila tato otázka.

---

<sup>7</sup> Poškozený může uplatnit nárok na náhradu škody v trestním nebo civilním soudním řízení. Pokud je nárok na náhradu škody uplatněn v trestním řízení, může soud odkázat poškozeného na občanskoprávní řízení nebo o nároku poškozeného rozhodnout v trestním řízení proti obžalovanému. Pokud trestní soud rozhodne o nároku, musí při odsouzení pachatele vzít v úvahu trest propadnutí v souvislosti s nárokem na odškodnění. V těchto případech soud nesmí zahrnout do trestu propadnutí majetek, který bude použit na úhradu nároku na odškodnění poškozeného.

## Statistické údaje

20. U statistických údajů o předběžných opatřeních české orgány uvedly, že v roce 2002 byl zaznamenán jeden případ korupce, u kterého byly zajištěny věci v přibližné hodnotě cca 30.000.000 Kč (cca 1.045.000 Eur). V roce 2003 byly zaznamenány dva případy korupce, v obou případech však nedošlo k zajištění věcí. V roce 2004 byly zaznamenány tři případy korupce. Věci byly zajištěny ve všech třech případech, v hodnotě 5.000 Kč (cca 174 Eur), 175.000 Kč (cca 6.000 Eur) a 900.000 Kč (cca 31.000 Eur)<sup>8</sup>.
21. Pokud jde o statistické údaje o propadnutí, české orgány poskytly tyto statistické údaje o propadnutí věcí podle § 55 TZ v případech úplatkářství:

	2002		2003		2004	
	celkově odsouzeno	propadnutí věci	celkově odsouzeno	propadnutí věci	celkově odsouzeno	propadnutí věci
§ 160– přijímání úplatku	26	1	20	2	23	1
§ 161- podplácení	108	27	53	12	74	25
§ 162- nepřímé úplatkářství	3	-	2	-	-	-

Podrobné informace o druhu a hodnotě těchto propadnutých věcí bohužel nejsou k dispozici. Trest propadnutí majetku podle § 51 TZ nebyl za korupční trestné činy v letech 2002-2004 uložen.

---

<sup>8</sup> GET byl po evaluační návštěvě informován, že v roce 2002 bylo oznámeno 173 případů úplatkářství, v roce 2003 155 případů, v roce 2004 287 případů a v roce 2005 138 případů. Avšak informace o aplikaci předběžných opatření v těchto případech nejsou k dispozici.

## Mezinárodní spolupráce v oblasti předběžných opatření a konfiskace

22. Česká republika ratifikovala několik mezinárodních aktů v oblasti trestního práva, zejména pak Trestněprávní úmluvu o korupci (ETS č. 173)<sup>9</sup>, Občanskoprávní úmluvu o korupci (ETS č. 174), Úmluvu o praní, vyhledávání, zadržování a konfiskaci výnosů ze zločinů (ETS č. 141) a Evropskou úmluvu o vzájemné pomoci ve věcech trestních (ETS č. 030)<sup>10</sup>. Dále pak Česká republika uzavřela více než 20 bilaterálních smluv s cílem usnadnit vzájemnou právní pomoc. GET byl informován, že tyto smlouvy se bezprostředně uplatňují, pokud však neexistuje dohoda, je možno právní pomoc poskytovat také na bázi záruky reciprocity. Na národní úrovni vytvářejí § 375-379, 425-441 a 449 TŘ právní rámec pro vzájemnou právní pomoc v trestních věcech u předběžných opatření a konfiskaci/propadnutí výnosů z trestné činnosti, které se mezi jiným také zabývají trestnými činy spojenými s korupcí. Ustanovení TŘ jsou aplikována v případech, kdy neexistují smluvní ustanovení aplikovaná na speciální žádosti o právní pomoc, například v případech, kdy nebyla smlouva o vzájemné pomoci uzavřena s dožadujícím nebo dožádaným státem. V ostatních případech mají ustanovení mezinárodní smlouvy přednost před ustanoveními o právní pomoci TŘ.
23. Pokud je Česká republika dožadujícím státem, stanoví § 426, 427 a 428 TŘ právní rámec pro žádosti o právní pomoc zasílané státním zastupitelstvím nebo soudy zahraničním orgánům. Státní zástupci zasílají své žádosti prostřednictvím Nejvyššího státního zastupitelství a soudy zasílají žádosti prostřednictvím Ministerstva spravedlnosti. Obdržené informace nebo úkony jako je například zajištění věcí, provedené na základě takových žádostí, mohou být použity v trestním řízení v České republice, pokud byly informace získány nebo úkony provedeny v souladu se zákony dožádané země nebo v souladu se zákony České republiky. Není-li uzavřena žádná mezinárodní dohoda o právní pomoci, uplatňuje se zásada reciprocity a Ministerstvo spravedlnosti České republiky může dát záruky stejného jednání na straně České republiky vůči dožádanému státu.
24. U žádostí zasílaných do České republiky orgány zajišťující výkon práva mohou obecně reagovat na žádosti o vzájemnou právní pomoc: pokud není stanoveno jinak, může být poskytnuta veškerá právní pomoc, která není v rozporu se zákony České republiky. Podle § 441 TŘ, který se týká žádostí o vydání předběžných opatření, státní zástupce nebo soud, v jehož místní příslušnosti se nacházejí věci nebo majetek, které mohou sloužit jako důkaz v trestním řízení v zahraničí a/nebo které mohou být výnosy či věci získané trestným činem, rozhodne o žádosti cizího státu o zajištění a předání těchto věcí. GET byl informován, že pokud se takové věci nacházejí v několika různých krajích, mohlo by se v takovém případě jednat o poměrně pomalý postup a že je v takovém případě Nejvyšší státní zastupitelství oprávněno ustanovit jednoho státního zástupce, který se bude zabývat žádostí týkající se věcí umístěných v různých krajích. GET byl také seznámen s příručkou, kterou vydalo Nejvyšší státní zastupitelství pro státní zástupce s cílem usnadnit postup při poskytování právní pomoci.
25. K výkonu cizích příkazů k propadnutí věci nebo majetku může dojít, pokud dožadující stát uzavřel v tomto smyslu s Českou republikou úmluvu, dohodu nebo smlouvu. Žádost je třeba

<sup>9</sup> Po uložení ratifikačních listin uplatnila Česká republika výhradu, že zavede institut aktivního a pasivního úplatkářství v soukromém sektoru, jak je definován v § 7 a 8 této Úmluvy, jako trestný čin v rámci své národní legislativy pouze v tom rozsahu, v jakém by odpovídal některé z charakteristik trestných činů stanovených v trestním zákoně České republiky.

<sup>10</sup> Po uložení ratifikačních listin předložila Česká republika výhradu, že žádosti o právní pomoc týkající se vyhledání a zadržení majetku budou vyřízeny za podmínky, že čin, kvůli kterému byla žádost zaslána, je oboustranně trestný, a že vyřízení žádosti o právní pomoc je v souladu s právním řádem České republiky.

zaslat Ministerstvu spravedlnosti České republiky (ústřednímu orgánu), který ji předá regionálnímu soudu, aby transponoval cizí příkaz ke konfiskaci do českého rozsudku. Český soud však může tento příkaz k zabavení vykonat pouze tehdy, pokud by sám uložil podobný trest, kdyby byl trestný čin spáchán v České republice. Legislativa České republiky však umožňuje soudu, aby cizí příkaz ke konfiskaci transponoval do jiného trestu. Cizí příkazy ke konfiskaci, pokud jsou transponovány do českého trestu propadnutí věci nebo majetku, jdou ku prospěchu českého státu, avšak soud může také rozhodnout, že propadlou věc může získat někdo jiný. Přestože byla uzavřena dohoda o sdílení propadlých věcí (kromě jiného) se Spojenými státy americkými, sdílení propadlých věcí není zatím možné z důvodu neexistence odpovídajících ustanovení v české legislativě.

### Praní špinavých peněz

26. § 252 a 252a TZ upravují trestné činy praní špinavých peněz. Tato ustanovení zavádějí komplexní přístup ke zločinům spojeným s praním špinavých peněz. § 252a TZ stanoví, že "kdo zastírá nebo jinak usiluje, aby bylo podstatně ztíženo nebo znemožněno zjištění původu věci nebo jiného majetkového prospěchu získaného trestnou činností, s cílem vzbudit zdání, že taková věc nebo prospěch byly nabyty v souladu se zákonem, nebo kdo jinému spáchání takového trestného činu umožní, bude potrestán odnětím svobody až na 2 léta nebo peněžitým trestem." Některé okolnosti, jako je například členství v organizované skupině nebo značný prospěch<sup>11</sup>, umožňují zvýšit trest až na 5 odnětí svobody; pokud byl trestný čin spáchán v souvislosti s obchodem s drogami, byl umožněn zneužitím svého postavení v zaměstnání nebo funkce, nebo vedl k získání prospěchu velkého rozsahu<sup>12</sup>, je možno zvýšit sazbu odnětí svobody až na 8 let (nebo nařídit propadnutí majetku). § 252 TZ stanoví: "kdo ukryje nebo na sebe nebo jiného převede z nedbalosti věc větší hodnoty, která byla získána trestným činem spáchaným jinou osobou, bude potrestán odnětím svobody až na šest měsíců nebo peněžitým trestem". I zde spáchání trestného činu v souvislosti s obchodem s drogami a získání prospěchu značného rozsahu umožňuje zvýšit trest až na 2 léta odnětí svobody, nebo až na 3 léta v případě prospěchu velkého rozsahu.
27. Celá řada institucí, včetně bank, makléřů, kasin, pojišťoven, zprostředkovatelských firem, daňových poradců, realitních kanceláří, ale také i osoby a instituce obchodující s tzv. kulturními statky a osoby i instituce přijímající platby v hotovosti ve výši přesahující 15.000 Eur u jednotlivé transakce, musí podle § 7 zákona o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti (č. 61/1996 Sb.) oznamovat podezřelé transakce FIU - Útvaru finančních analýz. Notáři, pro které nastala oznamovací povinnost krátce po návštěvě GET, a právníci zasílají oznámení pro FIU prostřednictvím svých profesních komor. Dohled nad dodržováním oznamovací povinnosti provádějí orgány, které již vykonávají některé další úkoly dozoru v rámci dalších právních úprav, jako je například Česká národní banka a Česká obchodní inspekce. GET byl informován, že na nedodržení oznamovací povinnosti se vztahuje ustanovení zákona „kdo jinému umožní spáchání takového činu“ a pachatel může být stíhán pro praní špinavých peněz.<sup>13</sup>

---

<sup>11</sup> Značný prospěch představuje částku 500.000 Kč nebo vyšší (cca 17.400 Eur).

<sup>12</sup> Prospěch velkého rozsahu se liší od značného prospěchu v tom, že představuje částku 5 milionů Kč nebo vyšší (174.000 Eur).

<sup>13</sup> Na nedbalostní nedodržení oznamovací povinnosti se obdobně vztahuje § 252 TZ („kdo jinému z nedbalosti umožní zastřít původ nebo zjištění původu věc...“). Avšak, nebyly poskytnuty informace to tom, zda byla tato ustanovení v případech nedodržení oznamovací povinnosti někdy aplikována.



28. FIU má 27 pracovníků a jejich počet bude v roce 2006 snížen na 25. Útvar neprovádí trestní vyšetřování, pouze analyzuje oznámení o podezřelých transakcích, která obdrží, a předává své podklady pro další vyšetřování policejním orgánům, obvykle policejnímu útvaru pro odhalování nezákonných výnosů a daňové kriminality (ÚONVDK) a v některých případech také útvaru pro odhalování korupce a finanční kriminality (ÚOKFK). V roce 2004 obdržel FIU přibližně 3300 oznámení o podezřelých transakcích, z nichž 103 byly předány policii.<sup>14</sup>
29. Nedošlo k žádnému vyšetřování, trestnímu stíhání nebo odsouzení za trestný čin praní špinavých peněz v případech, kdy predikovaným trestným činem byla korupce.

## b. Analýza

30. GET zjistil, že platný systém pro aplikaci předběžných opatření a propadnutí prostředků a výnosů trestných činů (včetně korupce) je velmi složitý. GET byl ale zejména znepokojený tím, že propadnutí se používá jako doplňkový prostředek, který podstatně snižuje délku trestu odnětí svobody (spíše než jako opravdový prostředek k tomu, aby pachatelé přišli o prospěch získaný svými trestnými činy). Zpočátku měl GET pocit, že se předběžných opatření a trestů propadnutí využívá velmi omezeně, ale ze statistik, které byly českými orgány poskytnuty po evaluační návštěvě vyplývá, že „propadnutí věci“ podle § 55 TZ je ukládáno častěji, než jak se GET domníval.<sup>15</sup> Trest propadnutí majetku (§ 51 TZ) může být uložen pouze u omezeného počtu závažných trestných činů, včetně případů kvalifikovaného úplatkářství, posouzených soudem jako závažné trestné činy. Je považován za velmi přísný trest a GETu bylo sděleno, že z tohoto důvodu není skoro nikdy ukládán.<sup>16</sup> Jak je uvedeno v popisné části neexistuje možnost propadnutí majetku/věcí bez předchozího odsouzení, s výjimkou případů aplikace ochranného opatření podle § 73 TZ (zabrání věci osobě, která nemůže být stíhána nebo odsouzena). I když je osoba odsouzena pro trestný čin generující výnos, úroveň dokazování požadovaná pro propadnutí věci je poměrně vysoká. České zákony neobsahují ustanovení, která by dovolovala uplatnit předpoklad (po prokázání viny) o původu věci z trestné činnosti. Na základě této analýzy **GET doporučuje i) přezkoumat stávající systém předběžných opatření (zejména pokud jde o zabránění) a propadnutí věci a majetku s cílem zavést komplexní režim pro zbavení pachatelů prospěchu získaného jejich trestnými činy a ii) zvážit zjednodušení ustanovení o propadnutí, s cílem zajistit prospěch získaný trestným činem (zejména v případech trestných činů spojených s korupcí).**
31. U předběžných opatření zaznamenal GET skutečnost, že použití § 347 TR se omezuje pouze na zajištění výkonu trestu propadnutí majetku podle § 51 TZ, což výrazně snižuje možnosti praktického použití tohoto paragrafu u trestných činů korupce. České orgány však poukázaly na to, že prostředky a výnosy z korupce je ve všech případech možno zajistit podle § 78 a 79 TR (předměty důležité pro trestní řízení), nebo podle § 79a a 79c TR<sup>17</sup>, pokud jsou uloženy na účtu u banky nebo se jedná o cenné papíry. Byl však nicméně vyjádřen souhlas s tím, že zajištění

---

<sup>14</sup> V roce 2003 obdržel FIU přibližně 2000 oznámení, z nichž 114 bylo předáno policii. Značný nárůst v počtu oznámení o podezřelých transakcích, které FIU obdržel v roce 2004, byl způsoben změnami v zákoně.

<sup>15</sup> Bohužel, protože nebyly poskytnuty informace o hodnotě a povaze zajištěných věcí, statistiky poskytnuté po evaluační návštěvě neumožnily GET získat jasné povědomí o efektivitě platných ustanovení (o propadnutí věci).

<sup>16</sup> GET nezaznamenal mimořádnou přísnost tohoto trestu vzhledem k tomu, že soud má dostatek diskreční pravomoci uložit pouze částečný trest propadnutí majetku.

<sup>17</sup> Tyto paragrafy umožňují zajištění/zablokování obsahu bankovního účtu a cenných papírů, pokud se jeví, že jsou určeny pro spáchání trestného činu, byly použity pro spáchání trestného činu nebo představují výnosy z trestného činu.

nemovitých věcí a příjmu i prospěchu z nezákonného majetku je problematické. V této souvislosti také vyšetřovatelé a státní zástupci, se kterými GET jednal, vyjádřili pochybnosti, zda se zajištění podle uvedených ustanovení TR vztahuje také na finanční prostředky uložené na bankovní účet po jeho blokaci a na výnosy z cenných papírů. Očekávají se však změny TR, jež mají umožnit nápravu těchto problémů a vyřešit stávající mezery v regulačním systému při správě zajištěných věcí tím, že nový zákon o výkonu zajištění majetku a věcí v trestním řízení (č. 279/2003 Sb.) se bude také vztahovat na věci zajištěné podle § 79, 79a a 79c TR. **GET doporučuje zavedení navrhovaných změn trestního řádu týkajících se i) umožnění zajišťování/zablokování zaknihovaných cenných papírů, příjmů a výnosů z nezákonných věcí/majetku, prostředků uložených nebo úroků obdržených na bankovních účtech po vydání příkazu k zajištění, i nemovitých věcí, a ii) rozšířit aplikaci zákona č. 279/2003 týkajícího se správy zajištěných věcí na veškeré prostředky zajištěné na základě trestního řádu.**

32. Pokud jde o institut propadnutí, GET připomíná, že český systém rozlišuje mezi dvěma typy propadnutí, a sice propadnutím majetku (§ 51 TZ) a propadnutím věci s přímým vztahem k trestnému činu (§ 55 TZ). Oba typy propadnutí lze uplatňovat pouze u věci/majetku náležejících pachatelů. Úplatky přijaté pachatelem jsou však považovány za prostředky jemu náležející. Přestože ustanovení o „vlastnictví“ nejsou považována za překážku, existují těžkosti při propadnutí majetku a věci, které nejsou v rukách pachatele, ale byly převedeny na třetí osoby. Majetek a věci ve vlastnictví třetích osob ve zlé víře mohou být předmětem propadnutí pouze po úspěšném odsouzení třetí osoby za praní špinavých peněz nebo nakládání s „kradenými“ předměty. „Ochranné opatření“ podle § 73 TZ upravuje možnost zabránění prostředků a výnosů z trestné činnosti bez předchozího odsouzení (*in rem*), ale orgány činné v trestním řízení GET při evaluační návštěvě informovaly o těžkostech při aplikaci tohoto „ochranného opatření“<sup>18</sup>, zejména v souvislosti s nemovitým majetkem. Je nutné také podotknout, že český právní systém neumožňuje trestní stíhání právnických osob (viz. níže - téma III). Majetek právnické osoby tedy nemůže být předmětem trestu propadnutí (ačkoli – bylo by možné do určité míry aplikovat „ochranné opatření“ podle § 73 TZ). Za těchto okolností se zdá být nejvíce problematická skutečnost, že není možné propadnutí ekvivalentní hodnoty. GETu bylo také sděleno, že v případech, kdy výnosy z trestné činnosti zmizely, může soud uložit peněžitý trest (§ 53 TZ, který je *inter alia* aplikovatelný na trestné činy při kterých pachatel získal nebo se snažil získat ekonomický prospěch).<sup>19</sup> GET nicméně nebyl informován o tom, jestli soud při stanovení výše peněžitého trestu nějakým způsobem zvažuje hodnotu prospěchu získaného pachatelem.<sup>20</sup> **GET doporučuje zavedení právní úpravy umožňující i) zajištění a propadnutí jiné majetkové hodnoty s ekvivalentní hodnotou k výnosům z korupce a ii) efektivní zajištění a propadnutí věci a majetku neoprávněně převedených na třetí osoby (včetně právnických osob).**

---

<sup>18</sup> GET byl nicméně státními zástupci informován, že Nejvyšší soud zahrnul možnost užití tohoto ustanovení také na propadnutí výnosu z trestného činu třetích osob.

<sup>19</sup> České úřady oznámily, že peněžitý trest byl v r. 2004 uložen v 2913 případech. Po evaluační návštěvě byly poskytnuty detailnější statistiky o počtu uložených peněžitých trestů za trestné činy úplatkářství a přibližná hodnota těchto trestů. Například v r. 2004 byl peněžitý trest uložen v 6 případech přijímání úplatku ve výši (v průměru) 32.500 Kč (1.180 euro). Ve stejném roce byl peněžitý trest uložen ve 29 případech uplácení ve výši (v průměru) 24.200 Kč (880 euro).

<sup>20</sup> Přestože bylo sděleno, že soudce při ukládání peněžitého trestu také zvažuje škodu trestným činem způsobenou, GET se domnívá, že to není stejné jako zvážení hodnoty prospěchu získaného pachatelem. Po evaluační návštěvě české orgány oznámily, že v případě ukládání peněžitého trestu, soudce zvažuje i hodnotu prospěchu získaného trestným činem. GET vzal informaci na vědomí, ale domnívá se, že by bylo vhodnější zahrnout výslovné ustanovení o propadnutí jiné majetkové hodnoty do trestního zákona.

33. Pokud jde o praní špinavých peněz, GET vyjadřuje pochvalu českým orgánům za změny provedené v posledních letech v legislativě proti praní špinavých peněz. GET s uspokojením zaznamenal široké spektrum institucí a profesních organizací, jež mají povinnost oznamovat podezřelé transakce, komplexní přístup k trestným činům, který byl zaveden do české legislativy a kompetence udělené FIU pro pozdržení transakcí a zablokování bankovních účtů (bez předchozího povolení státního zastupitelství). GET však zaznamenal, že vymezení praní špinavých peněz stanovené v § 252 a 252a TZ kladou značný důraz na "zastírání původu výnosů z trestné činnosti" a že tato vymezení také plně neodpovídají vymezením používaným při oznamování podezřelých transakcí podle zákona o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti (č. 61/1996 Sb.). GET rovněž zaznamenal, že zákon č. 61/1996 výslovně stanoví, že není rozhodující, zda trestný čin (celý nebo jeho část) byl spáchán na území České republiky. Avšak ohledně trestných činů podle § 252 a 252a TZ získal GET vzájemně si odporující odpovědi na otázku, zda trestné činy, včetně korupce, jež byly spáchány v zahraničí, představují predikované trestné činy pro praní peněz v České republice. **GET doporučuje zvážit zavedení výslovných ustanovení v trestním zákoně, jež by stanovily, že praní špinavých peněz je možno trestně stíhat v České republice v případech, kdy predikovaný trestný čin, včetně korupce, byl spáchán v zahraničí.**
34. GET také vyjádřil znepokojení nad celkovou účinností postupu orgánů činných v trestním řízení v případech praní špinavých peněz. Vzhledem k počtu vyšetřovaných trestných činů podvodů a zpronevěry, se zdá, že z takových vyšetřování vzešlo jen relativně velmi málo případů praní špinavých peněz. GET nabyl dojmu, že i přes školení, která již byla organizována, a zvýšení specializace na straně státního zastupitelství, není vyvíjeno žádné mimořádné úsilí při "vysledování peněz" u trestných činů, z nichž vyplynuly značné výnosy, s cílem trestně stíhat praní špinavých peněz a zajistit vytvořené výnosy, aby bylo možno uložit trest propadnutí. GET je toho názoru, že vysledování výnosů z trestné činnosti u trestných činů, jejichž výsledkem je vytvoření značných výnosů, by mělo představovat větší prioritu orgánů činných v trestním řízení. Jakmile FIU předá případ policii, TŘ umožňuje využití široké škály vyšetřovacích metod, včetně odposlechů a nahrávání soukromých hovorů a operativního nasazení tajných agentů. Není jasné, do jaké míry se tyto metody používají při vyšetřování praní špinavých peněz. GET pouze zaznamenal, že v jiných státech přineslo aktivnější používání těchto metod pozitivní výsledky při vyšetřování ekonomické kriminality, včetně korupce a praní špinavých peněz. **GET doporučuje motivovat orgány činné v trestním řízení, aby plně využívaly vyšetřovací metody v příslušných případech, a zajistit za tímto účelem další školení policejních orgánů v oblasti moderních finančních vyšetřovacích metod, zejména v souvislosti s vyšetřováním trestných činů korupce.**

### **III. TÉMA II – VEŘEJNÁ SPRÁVA A KORUPCE**

#### **a. Popis situace**

##### Definice a právní rámec

35. Právní definice termínu "veřejná správa" neexistuje. Tento termín se však běžně připisuje výkonným pravomocím státu vykonávaným vládou, ministerstvy a jinými správními úřady na centrální úrovni, a dále pak úřady ustanovenými na obecní a krajské úrovni samosprávy. Veřejná správa v České republice prošla procesem decentralizace, který byl završen zavedením

legislativy zřizující 14 krajů ke dni 1. ledna 2001. Současná struktura veřejné správy tudíž pochází z relativně nedávné doby a celá řada právních norem ještě nebyla schválena nebo není účinná.

36. V České republice se rozlišuje mezi zaměstnanci veřejné správy zaměstnanými ve státní správě (státní zaměstnanci) a pracovníky zaměstnanými na obecní a krajské úrovni (úředníci územně samosprávných celků). Zákon o službě státních zaměstnanců (č. 218/2002 Sb.), po nabytí účinnosti, zajistí regulační rámec pro státní zaměstnance. Přestože tento zákon již schválil parlament, nebude účinný dříve než od 1. ledna 2007 a může dokonce dojít i k dalšímu zpoždění. V současné době obecně upravuje pracovněprávní vztahy zákoník práce (č. 65/1965 Sb.), který obsahuje zvláštní ustanovení pro všechny zaměstnance pracující ve veřejném sektoru. Pro úředníky územně samosprávných celků zákoník práce doplňuje zákon o úřednících územních samosprávných celků (č. 312/2002 Sb.), který je účinný od 1. ledna 2003.

### Protikorupční politika

37. V roce 1999 byl přijat program boje proti korupci. Obsahuje konkrétní měřitelné cíle ve třech různých oblastech, jimiž jsou: legislativa, organizační opatření a mezinárodní spolupráce. Ministerstvo vnitra odpovídá za koordinaci protikorupčních opatření obecně a za konkrétní realizaci programu, a vede Mezirezortní koordinační skupinu k problematice boje proti korupci, která byla ustavena v roce 2003. Aktualizace tohoto programu, včetně zpráv o pokroku dosaženém při realizaci opatření tohoto programu, se pravidelně zveřejňuje od roku 2001. Od roku 2005 se aktualizace a zprávy o dosaženém pokroku vydávají pouze každým druhým rokem.

### Transparentnost

38. Hlavní pravidlo týkající se přístupu k informacím se nachází v § 17 odst. 5 Listiny práv a svobod, který stanoví, že všechny státní orgány musí "na požádání poskytnout informace o své činnosti". Zákon o svobodném přístupu k informacím (č. 106/1999 Sb.) dále stanoví, že orgány státní správy, orgány obecní a krajské samosprávy a instituce, které nakládají se státními prostředky, musí na požádání poskytnout informace. Tento zákon se nevztahuje na osobní údaje. Další výjimky se týkají záznamů, jež jsou označovány podle zvláštních zákonů a předpisů jako utajované, a dále pak osobních údajů a informací označených jako obchodní tajemství, informací získaných státními orgány v rámci zákonů o daních, důchodovém pojištění, zdravotním pojištění a sociálním zabezpečení, dokumentů týkajících se osobního majetku osob, interních předpisů a personálních předpisů příslušného správního orgánu a informací týkajících se jednání správních orgánů předtím, než vydají rozhodnutí.
39. Každá fyzická nebo právnická osoba může požádat o informace, jež mohou být sděleny písemně nebo ústně. Žadatel nemusí prokázat svůj zákonný zájem na vyhledávaných informacích. Jak již naznačuje název zákona, za žádost o přístup k informacím se neplatí žádný poplatek. Správní úřady však mohou účtovat poplatek za náklady spojené s vyhledáním, kopírováním a zasláním požadovaných informací žadateli. Odvolání proti rozhodnutí, jímž byla zamítnuta žádost o informace, včetně nedodržení termínu<sup>21</sup> stanoveného pro poskytnutí informací, může být podáno

---

<sup>21</sup> Informace nebo rozhodnutí, jímž se zamítá žádost o informace, musí být zaslány písemně do 15 dnů a za určitých okolností je tento termín možno prodloužit o dalších 10 dnů.

k orgánu, který rozhodnutí vydal nebo měl vydat. Pokud nedojde ke změně rozhodnutí, je možno je napadnout u správního soudu.

### Kontrola veřejné správy

40. § 53 zákona o správním řízení<sup>22</sup> ("Správní řád", č. 71/1967 Sb.) obsahuje ustanovení o interním přezkumu správních rozhodnutí. Žádost o přezkum rozhodnutí musí být podána k orgánu, který správní rozhodnutí vydal, do 15 dnů od tohoto rozhodnutí. Úřad provádějící přezkum rozhodnutí může být orgán, který vydal napadené rozhodnutí nebo jeho nejbližší nadřízený orgán. Neexistuje interní správní postup pro odvolání proti výsledku přezkumu u vyšší instance, může však být zahájeno "výjimečné" obnovené řízení, pokud věcné chyby<sup>23</sup> vedly k přezkumu rozhodnutí. Dále pak zákon o soudním řádu správním (č. 150/2002 Sb.) umožňuje soudní přezkum krajským správním soudem v první instanci a v konečné instanci pak Nejvyšším správním soudem.
41. Veřejný ochránce práv (ombudsman) je pověřen ochranou práv občanů při pochybeních ve výkonu správy a jednáních, která jsou v rozporu s právním řádem nebo principy demokratického právního státu, a při nečinnosti orgánů, které jsou pověřeny výkonem veřejné správy<sup>24</sup>. Ombudsman nemá výslovný mandát pro boj s korupcí, ale korupce spadá do jeho širších kompetencí týkající se vyšetřování pochybení ve výkonu správy a jednání v rozporu se zákonem. Šetření ombudsmana je založeno na stížnostech široké veřejnosti, avšak ombudsman může také zahájit vyšetřování *ex officio*. V roce 2003 obdržel ombudsman 4421 stížností, z nichž 2435 bylo přípustných, a provedl 44 šetření *ex officio*. Ombudsman může podat návrh na zahájení disciplinárního řízení nebo zahájení řízení pro přezkum rozhodnutí nebo jednání, doporučit provedení kroků pro odstranění nečinnosti, navrhnout poskytnutí odškodnění nebo doporučit podání žaloby v souvislosti se správním deliktem nebo trestným činem. Ombudsman může také navrhnout změnu, zrušení nebo přijetí právního nebo vnitřního předpisu a může doporučit nejvyššímu státnímu zástupci podání žaloby v určitém případě, pokud se domnívá, že je to nutné k ochraně veřejného zájmu.<sup>25</sup> Pokud se ombudsman při provádění šetření případného zneužití pravomocí veřejného činitele setká s možností trestného činu korupce, je povinen tento případ

---

<sup>22</sup> Zákon o správním řízení (č. 71/1967 Sb.) byl nahrazen novým zákonem o správním řádu (č. 500/2004 Sb.), který vstoupil v platnost k 1. lednu 2006. České úřady sdělily, že ustanovení o napadení administrativních rozhodnutí se změnila následovně: nový zákon umožňuje „odvolací řízení“ a „řízení přezkumné“. Odvolání proti rozhodnutí musí být podáno u orgánu, který rozhodnutí vydal do 15 dnů ode dne oznámení rozhodnutí. Správní orgán, který napadené rozhodnutí vydal, může vydané rozhodnutí zrušit nebo změnit, nesmí ale rozhodnout v neprospěch odvolatele. V ostatních případech je odvolání postoupeno odvolacímu orgánu (zpravidla orgánu nadřízenému). Řízení může být „obnovené“, pokud vyšly najevo dříve neznámé skutečnosti, nebo se důkazy provedené v původním řízení ukázaly nepravdivými anebo pokud rozhodnutí, které bylo podkladem pro rozhodnutí správního úřadu, bylo změněno nebo zrušeno. Účastník může dát podnět k obnově řízení ve lhůtě 3 měsíců od doby, kdy se o důvodu obnovy dozvěděl, nejspíše však 3 roky poté, co původní rozhodnutí vstoupilo v platnost. Navíc nový zákon umožňuje přezkumné řízení, které je zahájeno *ex officio* v případě, kdy lze důvodně pochybovat o tom, že rozhodnutí je v souladu s právními předpisy.

<sup>23</sup> Vyčerpávající výčet takových chyb je obsažen v § 62 správního řádu (č. 71/1967 Sb.): nové skutečnosti nebo důkazy, které se objevily, rozhodnutí bylo založeno na falešných důkazech, apod. Žádost o obnovení musí být podána do 3 měsíců od zjištění důvodů pro obnovení, nejspíše však 3 roky poté, co původní rozhodnutí vstoupilo v platnost.

<sup>24</sup> Včetně úřadů vykonávajících správní úkony na státní úrovni, jako například ministerstva a úřady územních samosprávních celků v rámci přenesených pravomocí, dále pak Česká národní banka (při výkonu správních pravomocí), policie, armáda, vězeňská služba a státní zdravotnická zařízení. Ombudsman nemá kompetence vůči parlamentu, prezidentu republiky, vládě, Nejvyššímu kontrolnímu úřadu, zpravodajským službám, orgánům činným v trestním řízení, státnímu zastupitelství a soudům.

<sup>25</sup> Státní orgán musí Ombudsmana informovat o opatřeních přijatých podle jeho doporučení do 60 dnů. Nejvyšší státní zástupce ho musí informovat do 3 měsíců.

oznámit orgánům činným v trestním řízení (podle § 8 TR, který tuto povinnost ukládá všem státním orgánům). Od roku 1999 se ombudsman setkal se 4 případy podezření z korupce a jeden z těchto případů předal státnímu zastupitelství.

42. Další kontrolu veřejné správy zajišťují interní kontrolní útvary na ministerstvech a Nejvyšší kontrolní úřad (NKÚ). NKÚ je nezávislý orgán, který se ze své činnosti odpovídá vládě a parlamentu. Zaměstnává 349 kontrolorů a odpovídá za kontrolu správy státního majetku a finančních prostředků vybraných státem podle příslušných právních ustanovení. Ročně provede 32-35 kontrol (finančních kontrol a kontrol hospodaření). Pokud při kontrole prováděné NKÚ vznikne podezření ze spáchání trestného činu, předává se věc státnímu zastupitelství (v případě špatného hospodaření s fondy EU se předává věc Nejvyššímu státnímu zastupitelství). Pokud interní kontroly prováděné rezortními kontrolními útvary zjistí trestný čin korupce, předávají tyto informace policii. GET byl informován, že jen samotné kontrolní oddělení Ministerstva financí se každý měsíc setká se 2 až 3 případy možného korupčního chování.
43. NKÚ může provádět kontrolu obecních a krajských úřadů pouze v případech nakládání s finančními prostředky ze státního rozpočtu nebo pokud využívají státní majetek. GET byl informován, že parlament v roce 2004 zamítl návrh zákona na rozšíření mandátu NKÚ vůči obecním a krajským úřadům. Kontroly obecních a krajských úřadů týkající se hospodaření s finančními prostředky, které nejsou získávány přímo ze státního rozpočtu, jsou prováděny buď jednou z krajských kontrolních jednotek (u kontrol obecních úřadů), Ministerstvem financí (u kontrol krajských úřadů) nebo soukromými auditory.

#### Přijímání nových pracovníků, pracovní postup a preventivní opatření

44. GET byl informován, že v současné době si každé ministerstvo řídí svůj vlastní interní výběr pracovníků. Mezi ministerstvy jsou velké rozdíly v postupech při přijímání nových pracovníků a tyto postupy nezajišťují ve všech případech dostatečně transparentní výběr na základě konkurzu, prověřování potenciálních zaměstnanců nebo jiná preventivní opatření. Zákon o službě státních zaměstnanců, jakmile nabude účinnosti, stanoví rámec pro dodržování určitých požadavků týkajících se státní příslušnosti, věku a právní způsobilosti, a požaduje, aby osoby žádající o přijetí do státní služby měly čistý trestní rejstřík, splňovaly kvalifikační předpoklady pro konkrétní pracovní pozici (tj. aby měly odpovídající vzdělání/školení) a uspěly v konkurzu na toto pracovní místo. Avšak, jak bylo uvedeno výše, zákon o službě státních zaměstnanců nebude účinný před rokem 2007 a může dokonce dojít k dalšímu zpoždění. U zaměstnanců obecních a krajských úřadů stanoví zákon o úřednících územních samosprávných celků (č. 312/2002 Sb.), že otevřené a soutěživé konkurzní řízení je podmínkou pro přijetí úředníků na dobu neurčitou a pro přijetí vedoucích pracovníků. GET však byl informován, že toto ustanovení se v některých případech nedodrжуje.

#### Školení

45. Školení se organizuje při vstupu do zaměstnání a po celou dobu zaměstnání státních zaměstnanců ve správních úřadech. Vstupní školení je povinné pro všechny nově přijímané státní zaměstnance a jeho součástí je i téma etického chování ve státní službě.<sup>26</sup> Další školení jsou nepovinná. Volitelné kurzy se zabývají tématem etického chování obecně, a dále pak i

---

<sup>26</sup> Po evaluační návštěvě byl GET českými úřady informován o povinnosti absolvovat vstupní etické školení také úředníky obecních a krajských úřadů. Toto školení je zajišťováno Institutem pro místní správu.

tématem preventivních opatření pro zabránění korupce ve státní službě. Školení zajišťuje Institut státní správy.

### Střet zájmů

46. Podle § 73 zákoníku práce (č. 65/1965 Sb.) se všechny osoby, zaměstnáváné státem a v rámci územních samosprávných celků, musí vyvarovat jakéhokoli činu, který by mohl oslabit důvěru v nestrannost při rozhodování, vyvarovat se chování, které by mohlo vést ke střetu mezi veřejnými a osobními zájmy, a nesmí zneužít informací získaných při výkonu svých povinností.<sup>27</sup> Další ochranné mechanismy pro zabránění střetu zájmů spočívají v zákazu působit jako člen řídicího orgánu obchodního subjektu a omezení podnikatelských činností, pokud je zaměstnavatel konkrétně nepovolí. Zákon o úřednících územních samosprávných celků (č. 312/2002 Sb., § 16) dále stanoví, že pracovníci obecních a krajských úřadů se musí zdržet jakékoli aktivity, která by mohla vést ke střetu jejich soukromých a veřejných zájmů, mohla by oslabit důvěryhodnost územních samosprávných celků a důvěru v nestrannost při rozhodování. Jakmile vstoupí v účinnost zákon o službě státních zaměstnanců, zakáže jakoukoli placenou činnost (jinou než pracovní poměr ve státní službě). Nedodržení předpisů o střetu zájmů může mít za následek ukončení pracovněprávního vztahu podle § 46 zákoníku práce<sup>28</sup> nebo uložení jiných disciplinárních opatření podle zákona o úřednících územních samosprávných celků nebo podle zákona o službě státních zaměstnanců, jakmile nabude účinnosti.
47. Není zaveden systém pravidelných a periodických rotací zaměstnanců.
48. V současné době neexistují žádná konkrétní opatření<sup>29</sup>, která by bránila úředníkům veřejné správy přejít do soukromého sektoru, kde by mohli zneužít svých kontaktů a znalostí správních mechanismů i rozhodovacích procesů. Jakmile nabude účinnosti zákon o službě státních zaměstnanců, bude obsahovat i ustanovení zabráňující některým státním zaměstnancům ve vedoucích funkcích (vedoucím útvarů a ředitelům), aby podnikali ve stejné oblasti, ve které předtím pracovali, a to po dobu 2 let po ukončení pracovního poměru ve státní správě. Z tohoto ustanovení je vyňato podnikání v určité profesi podle zvláštních předpisů (právníci, architekti, apod.). Za porušení tohoto ustanovení může být uložena pokuta až do výše 200.000 Kč (cca 7.000 Eur).

---

<sup>27</sup> České orgány dodatečně informovaly o přijetí nového zákona o střetu zájmů (16. března 2006). Tento zákon nabude účinnosti k 1. lednu 2007. Tento zákon stanoví pro poslance, senátory, členy vlády, vedoucí ústředních správních úřadů, soudce, členy správní rady ČNB a NKÚ, ombudsmana, ředitele zpravodajských služeb, členy obecních a krajských zastupitelstev, starosty, státní zástupce, členy statutárních orgánů, členy řídicích, kontrolních nebo dozorčích státních orgánů, příslušníky policie a Celní správy, kteří přímo nakládají s veřejnými prostředky nebo se podílejí na trestním řízení, povinnost uložit oznámení o osobním zájmu, činnostech, majetku a příjmu, darech a závazcích do tzv. registru oznámení, který je veden u různých úřadů (např. členové Poslanecké sněmovny podávají oznámení Mandátovému a imunitnímu výboru). Pokud evidenční orgán zjistí nepřesnosti v podání, může podat návrh na zahájení řízení pro porušení povinnosti u správního soudu. Oznámení uložená v registru oznámení jsou přístupná veřejnosti.

<sup>28</sup> Jiná možnost než ukončení pracovního vztahu na základě § 46 pro vážné nebo opakované porušení pracovní kázně není, zákoník práce neumožňuje disciplinární řízení.

<sup>29</sup> § 29a zákoníku práce stanoví, že zaměstnavatel a zaměstnanec mohou uzavřít dohodu o nekonkurenci, která zabrání zaměstnanci podnikat v oboru, který je možno považovat za konkurenční ve vztahu k činnostem zaměstnavatele. Toto ustanovení také určuje, že zaměstnavatel musí odškodnit zaměstnance za období, ve kterém zaměstnanec nesmí vykonávat tyto činnosti, a že toto odškodnění by mělo dosáhnout nejméně výše jedné průměrné měsíční mzdy zaměstnance. GET byl informován, že není znám žádný případ, že by taková dohoda byla ve státním sektoru uzavřena.

## Kodexy etického chování

49. Usnesením vlády č. 270/2001 byl přijat obecný Kodex etického chování pro všechny zaměstnance ve veřejné správě. Tento kodex nemá závazný charakter a obsahuje doporučení týkající se střetu zájmů, darů, zneužití úředního postavení a oznamování nevhodné činnosti. Z tohoto kodexu etického chování nevyplývají žádné sankce, avšak některá jeho ustanovení odpovídají ustanovením správního a trestního práva (například "zneužití pravomocí veřejného činitele" podle § 158 TZ) a tyto činy jsou tudíž postižitelné podle tohoto režimu. Zákon o úřednících územních samosprávných celků (č. 312/2002 Sb.) také obsahuje etické normy týkající se nestrannosti, darů, vyvarování se chování, jež by mohlo vést ke střetu veřejného a osobního zájmu nebo které by oslabilo důvěryhodnost územního samosprávného celku. A konečně také další úřady, jako například Ministerstvo vnitra a Ministerstvo práce a sociálních věcí, stejně tak jako Soudcovská unie a státní zastupitelství, přijalo své vlastní kodexy etického chování.<sup>30</sup>

## Dary

50. Zákoník práce zakazuje přijímání darů nebo výhod, s výjimkou případů, kdy jsou poskytnuty na bázi dohody s některou odborovou organizací<sup>31</sup> nebo zaměstnavatelem. Jakmile bude účinný zákon o službě státních zaměstnanců, bude obsahovat podobné ustanovení. Kromě ukončení pracovněprávního vztahu u závažných nebo opakovaných porušení pracovní kázně neobsahuje zákoník práce žádná jiná disciplinární opatření. Budoucí porušení ustanovení o darech v zákoně o službě státních zaměstnanců mohou mít za následek disciplinární sankce, jako například snížení platu. Kodex etického chování zaměstnanců ve státní správě doporučuje zaměstnancům nepřijímat dary, služby nebo jakékoli jiné výhody, jež by mohly ovlivnit nebo zdánlivě ovlivnit rozhodování, být na újmu profesionálnímu přístupu k určité věci, nebo které by mohly být považovány za odměnu za práci, jež je zaměstnancovou povinností. Kromě toho několik dalších úřadů a orgánů (např. Ministerstvo vnitra, policie) přijalo své vlastní interní předpisy týkající se přijímání darů. Pokud jde o pracovníky obecních a krajských úřadů, zákon o úřednících územních samosprávných celků (č. 312/2002 Sb.) stanoví, že úředník územního samosprávného celku nesmí přijímat dary nebo jiné výhody.

## Oznamování korupce

51. § 8 TR stanoví, že „státní orgány jsou (...) povinny neprodleně oznamovat státnímu zástupci nebo policejním orgánům skutečnosti nasvědčující tomu, že byl spáchán trestný čin“. Kodex etického chování dále doporučuje oznamovat, mezi jiným, i korupci nadřízenému orgánu nebo orgánům činným v trestním řízení. Neoznámení však nepředstavuje trestný čin.<sup>32</sup>
52. Neexistují žádná právní opatření, která by při oznámení korupce zajistila utajení a ochranu zaměstnanců ve veřejné správě před represáliemi.<sup>33</sup>

---

<sup>30</sup> GET byl po návštěvě informován, že některá města a kraje také přijala vlastní etické kodexy.

<sup>31</sup> Týká se darů (předmětů, nikoli peněz) u příležitosti výročí nebo oslav členství v odborovém svazu.

<sup>32</sup> § 168 trestního zákona stanoví, že neoznámení trestných činů vyjmenovaných v tomto paragrafu státnímu zástupci nebo policejnímu orgánu může být potrestáno až 3 lety odnětí svobody. Korupce však není mezi těmito trestnými činy uvedena.

<sup>33</sup> Po návštěvě byl GET informován, že § 46 a § 53 zákoníku práce poskytují nepřímou, ale podle českých orgánů dosti silnou ochranu zaměstnanců, protože zaměstnanecký vztah může být ukončen pouze z několika přesně určených důvodů a



## Disciplinární řízení

53. Stávající legislativní rámec neobsahuje žádná ustanovení o disciplinárním řízení proti státním zaměstnancům kromě řízení o ukončení pracovněprávního vztahu podle zákoníku práce v případech závažného nebo opakovaného porušení pracovní kázně. Zákon o úřednících územních samosprávných celků obsahuje podobné ustanovení jako zákoník práce. Zákon o službě státních zaměstnanců (zatím není účinný) předpokládá zavedení dvoustupňového disciplinárního řízení prostřednictvím interních disciplinárních komisí – kárná komise - a možnost zahájit disciplinární řízení proti všem státním zaměstnancům (týká se pouze státních zaměstnanců ve služebním poměru), s výjimkou generálních ředitelů a náměstků generálních ředitelů. Sankce, které by měl zákon o službě státních zaměstnanců zavést, jsou: písemná důtka, snížení platu až o 15% po dobu až 3 kalendářních měsíců, odvolání ze služebního místa představeného a propuštění (§ 72).
54. GET byl informován, že pokud se během interního vyšetřování "drobného přestupku" objeví důkazy o trestném činu, předává se vyšetřování příslušnému orgánu činnému v trestním řízení.

### **b. Analýza**

55. Třístupňová veřejná správa České republiky - na úrovni centrální, krajské a obecní - získala své konečné členění až v roce 2001, kdy vstoupila v platnost legislativa zřizující čtrnáct územních správních celků. Zákony upravující a posilující postavení krajských úřadů byly zavedeny až v roce 2003 a GET byl informován, že tato krajská hejtmanství se stále ještě nacházejí v počátečních fázích rozvoje. Tato rozvíjející se krajská hejtmanství, ještě nemají dostatečně silné postavení, aby mohla zavádět a realizovat protikorupční programy pro řešení rozšířené korupce<sup>34</sup> v České republice. Ústřední vláda se pokoušela tento nedostatek překlenout, avšak mnoho státních institucí, jež prosazují transparentnost a bezúhonnost ve státní správě, jako je například Nejvyšší kontrolní úřad a ombudsman, mají vůči krajským (či obecním) samosprávám velmi omezené pravomoci, popřípadě žádné.
56. GET chválí Českou republiku za její protikorupční strategii, která se uplatňuje na centrální úrovni od roku 1999. Tento program boje proti korupci ukládá pracovníkům ústřední státní správy, aby přijali konkrétní legislativní a organizační opatření proti korupci. Dosažený pokrok je popisován ve výroční zprávě o korupci v České republice, což je veřejný dokument zpracováváný Ministerstvem vnitra. Tyto zprávy jsou veřejné a informativní a umožňují zainteresovaným osobám sledovat pokrok dosahovaný v rámci protikorupční legislativy. Bohužel, v budoucnu budou tyto zprávy vydávány pouze každým druhým rokem. Ministerstvo vnitra rovněž vede Mezirezortní koordinační skupinu k problematice boje proti korupci, týmu GET však nebylo jasné, zda má tato skupina zavádět nebo doporučovat státní koncepce a priority. GET je toho názoru, že výroční zpráva Ministerstva vnitra veřejně potvrzuje angažovanost České republiky v boji proti

---

může toto rozhodnutí může být předmětem přezkumu soudu. České orgány ale neuvedly, jestli byla tato ustanovení někdy použita na nápravu odvetných opatření proti zaměstnancům veřejné správy.

<sup>34</sup> Přibližně 30% českých respondentů v celonárodním průzkumu provedeném UNIVERSITAS v roce 2003 uvedlo, že "v minulém roce nabídli nebo přijali úplatek". (Viz. také „Zprávu o korupci v ČR v r. 2003“, vydanou Ministerstvem vnitra, str. 13) Zástupci Komory účetních sdělili týmu GET v průběhu hodnocení, že v průzkumu provedeném mezi jejich členy 50% respondentů uvedlo, že je jejich klienti požádali, aby vykonali buď něco podvodného nebo něco, co nebylo v souladu s řádnými účetními postupy.

korupci a také posiluje transparentnost úsilí vlády v oblasti legislativních a organizačních protikorupčních opatření. Z těchto dvou důvodů se *GET domnívá, že by české orgány měly zvážít každoroční vydávání zprávy o korupci v České republice.*

57. U protikorupční legislativy je třeba poznamenat, že mnoho zákonů, jež jsou významné pro boj s korupcí, bylo přijato teprve nedávno nebo dosud nejsou účinné. Tato přechodná situace komplikuje hodnocení týmu GET ohledně protikorupčního úsilí vlády. Tento problém jasně dokládá zákon o službě státních zaměstnanců (č. 218/2002 Sb.), komplexní a významná modernizace zastaralých zákonů o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech (na centrální úrovni). Tento zákon schválil parlament v roce 2002, dosud však není účinný. V současné době se plánuje jeho realizace od ledna 2007; GET však byl informován, že realizace tohoto zákona se opakovaně odkládá vzhledem k vysokým nákladům, zejména nových platových podmínek pro státní zaměstnance. GET byl také informován, že stále ještě existuje silná opozice vůči tomuto zákonu a několik osob, se kterými GET hovořil, prohlásilo nebo naznačilo, že zákon také nikdy nemusí být aplikován.
58. Zákoník práce (č. 65/1965 Sb.) obsahuje mnoho současných předpisů o státní službě v České republice. Platí pro všechny zaměstnance ve veřejné správě (na centrální i krajské/obecní úrovni)<sup>35</sup> a obsahuje ustanovení o pracovněprávním vztahu mezi zaměstnavatelem a zaměstnancem. Mnohá ustanovení v zákoníku práce jsou zastaralá a neúplná. GET byl informován, že se uvažuje o novém zákoníku práce a tým zaznamenal, že stávající zákoník práce nedostatečně ošetřuje důležité oblasti veřejné správy v České republice, které jsou náchylné ke korupci. Tento zákon například obsahuje základní úpravu přijímání darů a střet zájmů, nestanoví však žádné sankce za jejich porušení. A stejně tak zákon neobsahuje žádná ustanovení pro jednotné disciplinární řízení proti zaměstnancům ve veřejném sektoru. A dále pak, jediná omezení týkající se situace po ukončení pracovního poměru jsou obsažena v § 29a tohoto zákoníku, které upravuje dispozitivní smluvní ustanovení s nesmírně omezeným rozsahem, které zaručuje odcházejícímu zaměstnanci odškodnění v případě, pokud souhlasí s tím, že po určitou dobu nepřijme zaměstnání v "konkurenčním oboru". **GET doporučuje zavedení jednotných předpisů upravujících skutečné a potencionální střety zájmů, které by měly obsahovat i normy pro (i) přijímání darů, (ii) oznámení o osobních zájmech, (iii) provádění vedlejších činností, (iv) situace, kdy státní zaměstnanci a úředníci obecních nebo krajských úřadů přecházejí do soukromého sektoru; tato ustanovení by měla upravovat také odpovídající mechanismy, které by umožnily vymáhání dodržování těchto norem.**
59. Jak již bylo naznačeno v popisné části této zprávy, zákoník práce nevyžaduje vypsání konkurzu na místa zaměstnanců ve veřejné správě a současná praxe při přijímání nových pracovníků se velmi liší podle jednotlivých ministerstev. Na obecní a krajské úrovni vyžaduje zákon o úřednicích územních samosprávných celků (č. 312/2002 Sb.) vypsání otevřeného konkurzu na určitá pracovní místa (při jmenování úředníků na dobu neurčitou a při přijímání vedoucích obecních a krajských úředníků), tým GET se však dozvěděl, že tento požadavek se v praxi nedodržuje ve všech případech. **GET tudíž doporučuje přijetí a aplikaci zákonů s požadavky na přijímání státních zaměstnanců a úředníků obecních a krajských úřadů na základě konkurzu, a to na všech úrovních veřejné správy.**

---

<sup>35</sup> Zákon o úřednicích územně samosprávných celků (č. 312/2002 Sb.) upravuje základní pracovněprávní režim úředníků obcí a krajů a je doplněn zákoníkem práce.

60. Jak již bylo uvedeno v popisné části této zprávy, český právní řád zajišťuje přístup veřejnosti ke všem úrovním státních informací jak v Listině práv a svobod, tak ve zvláštních zákonech. Avšak v zákoně o svobodném přístupu k informacím (č. 106/1999 Sb.) je několik omezení, která zřejmě limitují přístup k užitečným záznamům. Například § 11 umožňuje státním organizacím omezit poskytování informací, které "se týkají pouze interních pokynů a personálních předpisů povinného subjektu." I když se tým GET nesetkal s novináři, aby mohl hlouběji prozkoumat tuto problematiku, přesto se dozvěděl, že mnoho státních organizací požaduje plnou úhradu za veškeré náklady na vyhledání a kopírování. Podle názoru GET představuje transparentnost veřejné správy prvek kritické důležitosti v boji s korupcí. V důsledku toho **GET doporučuje zajistit, aby právní ustanovení o přístupu ke státním informacím a jejich realizace nevhodně neomezovala přístup veřejnosti k informacím, a doporučuje také zvážit zajištění školení pro ty úředníky, do jejichž kompetence vyřizování žádostí o informace spadá.**
61. Přestože úřad ombudsmana České republiky (oficiální název je Veřejný ochránce práv) nemá konkrétní mandát v oblasti boje s korupcí, vykonal hodně pro posílení transparentnosti a odpovědnosti české veřejné správy. V roce 2004 obdržel tento velký a dobře organizovaný úřad více než 4000 stížností, uspořádal 16 tiskových konferencí a z vlastní iniciativy provedl více než 40 šetření. Úřad zaměstnává 44 právníků a vypracovává velmi kvalitní zprávy o své činnosti, které předkládá parlamentu i veřejnosti. Vzhledem k tomu, že jeho kompetence jsou omezené na určité funkce v rámci ústřední správy<sup>36</sup>, téměř 45% všech stížností zaslaných úřadu ombudsmana nespadá do jeho současných kompetencí. Vzhledem k evidentnímu a narůstajícímu zviditelnění úřadu ombudsmana mezi českou veřejností je *GET toho názoru, že by české orgány měly posoudit rozšíření působnosti Ombudsmana tak, aby zahrnovala také výlučně pravomoci krajských a obecních úřadů. To by umožnilo úřadu Ombudsmana řešit mnoho stížností, které nyní musí odmítnout nebo postoupit jinam a umožnila by pomoc krajským hejtmanstvím, která se nyní potýkají s problémy, při efektivním řešení těchto důležitých záležitostí.*
62. Pokud jde o oznamování korupce, GET byl informován, že většina ministerstev zřídila horké linky, na kterých přijímají hlášení o údajné korupci, včetně anonymních stížností. GET však zaznamenal, že užitečnost a efektivnost těchto horkých linek se velice liší podle jednotlivých ministerstev.<sup>37</sup> Zejména česká pobočka organizace Transparency International nabídla provozování protikorupční horké linky, kterou by mělo financovat Ministerstvo vnitra. Tato horká linka byla uvedena do provozu v prosinci roku 2005.
63. GET byl dále informován, že Kodex etického chování pro všechny zaměstnance ve veřejné správě, který byl schválen rozhodnutím vlády v březnu 2001, "motivuje" a "doporučuje" zaměstnancům ve veřejné správě, aby oznamovali korupci svým nadřízeným nebo orgánům činným v trestním řízení. Tento kodex, který rovněž obsahuje etická doporučení týkající se přijímání darů, střetu zájmů, politické činnosti a zneužití postavení veřejného činitele, není závazný. Několik ministerstev a úřadů má své vlastní kodexy etického chování. GET byl informován, že porušení kodexu také často představuje porušení jiných právních ustanovení postížitelných ze zákona (např. složení slibu při nástupu do funkce), na jejichž základě může být

---

<sup>36</sup> Nicméně, GET byl po návštěvě informován, že v případě výkonu přenesené pravomoci obecními a krajskými úřady, má Ombudsman právo jejich činnost kontrolovat.

<sup>37</sup> Některé horké linky jsou například pouze záznamníky, které žádají volající, aby nechali vzkaz, zatímco na jiných linkách neradi přijímají anonymní volání. Některé jsou efektivní a dobře fungující: na horké lince Ministerstva spravedlnosti přijali v roce 2004 400 oznámení o údajné korupci a 60 z nich bylo předáno policejním orgánům.

provedeno disciplinární řízení. Tato relevantní právní ustanovení se nacházejí v § 168 trestního zákona a § 8 trestního řádu. § 168 TZ požaduje, aby vyjmenované druhy závažných trestných činů byly oznámeny orgánům činným v trestním řízení a stanoví, že "kdo se hodnověrným způsobem dozví, že jiný spáchal [vyjmenované trestné činy] a takový trestný čin neoznámí bez odkladu státnímu zástupci nebo policejnímu orgánu ... bude potrestán odnětím svobody [až na 3 léta]". Přestože úplatkářství není uvedeno mezi trestnými činy v § 168, GET byl informován, že státní úředníci jsou podle § 8 TŘ povinni oznámit všechny trestné činy.<sup>38</sup> GET je toho názoru, že toto ustanovení by mohlo být také vykládáno tak, že ukládá povinnost i zaměstnavateli (příslušnému správnímu úřadu), aby oznámil trestné činy spáchané zaměstnancem. GET však byl informován, že neoznámení trestného činu je možné trestně stíhat jako maření úkolu veřejného činitele z nedbalosti. Nebyly k dispozici žádné statistické údaje, takže nebylo možno zjistit, zda za porušení tohoto paragrafu byl vůbec někdy nějaký činitel trestně stíhán. GET byl dále informován, že Česká republika nemá žádný zákon nebo ustanovení chránící informátory a že se o žádném ani neuvažuje. V důsledku toho **GET doporučuje zavedení jasných pravidel požadujících, aby státní zaměstnanci a úředníci obecních a krajských úřadů oznamovali podezření na korupci a doporučuje rovněž zajistit dostatečnou ochranu proti represáliím těch státních zaměstnanců a pracovníků místních a regionálních úřadů, kteří v dobré víře oznámí podezření na korupci ve státní správě.**

64. Pokud jde o školení, jak již bylo uvedeno v popisné části této zprávy, všichni státní zaměstnanci absolvují při nástupu do zaměstnání školení o etickém chování. Další školení o etice, bezúhonnosti a protikorupční problematice jsou nepovinná. Úřad vlády sdělil týmu GET, že nabízí průběžné školení pro vedoucí pracovníky v ústřední správě, a to nejméně jednou za čtvrtletí, včetně čtyřdenních kurzů věnovaných prevenci korupce ve veřejné správě. Tyto kurzy jsou oznamovány na internetových stránkách vlády. GET si ale není vědom toho, že by některé kategorie zaměstnanců veřejné správy (ti, kteří pracují v odvětvích náchylných ke korupci) byli školeni o protikorupční problematice, etice a bezúhonnosti častěji, než ostatní. GET byl také informován, že Ministerstvo vnitra má na starosti školení v rámci krajských a obecních správních úřadů, týmu GET však nebyly poskytnuty konkrétní informace o programech školení pro tyto úředníky.<sup>39</sup> Zástupce Sdružení obcí a měst sdělil týmu GET, že Sdružení vydalo a rozeslalo příručku o etickém chování do všech měst a obcí v České republice. **GET doporučuje zavést pravidla vyžadující periodické a průběžné školení o protikorupčních opatřeních, etickém chování a bezúhonnosti pro všechny státní zaměstnance a úředníky obecních a krajských úřadů.**

#### IV. TÉMA III – PRÁVNICKÉ OSOBY A KORUPCE

##### a. Popis situace

##### Definice právnických osob a jejich založení

---

<sup>38</sup> § 8 TŘ, odstavec 1, zní takto: "Státní orgány, právnické a fyzické osoby jsou povinny bez zbytečného odkladu, a nestanoví-li zvláštní předpis jinak, i bez úplaty vyhovovat dožadáním orgánů činných v trestním řízení při plnění jejich úkolů. Státní orgány jsou dále povinny neprodleně oznamovat státnímu zástupci nebo policejním orgánům skutečnosti nasvědčující tomu, že byl spáchán trestný čin."

<sup>39</sup> Nicméně, po evaluační návštěvě české orgány GET informovaly, že Institut pro místní správu zajišťuje školení úředníků územních samosprávných celků. Dále bylo sděleno, že tento Institut připravuje 10 speciálních školení pro vysoce postavené úředníky obcí a krajů, včetně školení „Etika a korupce“. Toto školení proběhne ve druhé polovině roku 2006.

65. Pojem právnická osoba není v české legislativě výslovně definován, avšak § 18 občanského zákoníku vyjmenovává formy právnických osob. Ve smyslu tohoto paragrafu jsou právnickými osobami: i) sdružení fyzických nebo právnických osob, včetně obchodních společností, občanských sdružení, politických hnutí, církví a profesních komor, jako je například advokátní komora; ii) nadace/účelová majetková sdružení; iii) územní samosprávné celky (kraje a obce); iv) jiné subjekty, označované jako právnické osoby podle zvláštního zákona, jako je například Česká národní banka, České dráhy, apod.
66. Obchodní společnosti neboli podnikatelské subjekty ve smyslu prvního vyjmenovaného typu mohou být podle obchodního zákoníku dále rozděleny do pěti různých kategorií: 1) společnosti s ručením omezeným; 2) akciové společnosti; 3) družstva; 4) veřejné obchodní společnosti; a 5) komanditní společnosti. Nejběžnějšími formami těchto podnikatelských subjektů jsou společnosti s ručením omezením a po nich následují akciové společnosti.
- (1) Společnost s ručením omezeným (s.r.o.) musí mít nejméně jednoho zakladatele s minimálním vkladem kapitálu ve výši 200.000 Kč (cca 7.000 Eur), který musí být splacen před registrací společnosti. Společnost může mít nejvýše 50 společníků. Společníci mají solidární odpovědnost za závazky společnosti do výše jejich nesplacených podílů.
  - (2) Akciovou společnost (a.s.) může založit dvě a více fyzických osob nebo jedna či více právnických osob. Kapitál je rozdělen do akcií a počet společníků není omezen. Kapitál akciové společnosti registrované s veřejnou nabídkou akcií musí činit nejméně 20.000.000 Kč (cca 696.000 Eur), bez veřejné nabídky min. 2.000.000 Kč (cca 69.600 Eur). V obchodním rejstříku je uveden pouze celkový kapitál akciové společnosti, nikoli hodnota a odpovídající podíl práv a povinností spojených s každou akcií, jak je tomu u společností s ručením omezeným. Společníci nenesou odpovědnost za závazky společnosti.
  - (3) Družstvo může být založeno nejméně pěti fyzickými osobami nebo nejméně dvěma právnickými osobami. Kapitál družstva se skládá z celkové částky vkladů jednotlivých zakladatelů a pozdějších členů, a musí být vyšší než 50.000 Kč (cca 1.700 Eur). Členové družstva nenesou odpovědnost za závazky družstva.
  - (4) Veřejné obchodní společnosti (v.o.s.) využívají zejména některé profese (právníci, notáři, apod.) pro provádění svých obchodních činností. Musí mít nejméně dva zakladatele (fyzické osoby, které musí splnit obecné podmínky pro získání živnostenského listu pro provozování určitých živností podle živnostenského zákona<sup>40</sup>, nebo právnické osoby). Společníci nesou plnou odpovědnost za závazky veřejné obchodní společnosti.
  - (5) Komanditní společnosti (k.s.) jsou především malými rodinnými podniky. Musí mít 2 zakladatele: statutární orgán neboli komplementáře, který nese odpovědnost za závazky subjektu, a společníka s ručením omezeným neboli komanditistu, který musí vložit nejméně 5.000 Kč (cca 174 Eur).

## Registrace a transparentnost

---

<sup>40</sup> Existují 3 různé typy živnostenských listů a ke každému se vážou různé podmínky pro jejich získání. U všech tří typů živnostenských listů se požaduje předložení výpisu z trestního rejstříku žadatele, který nesmí být starší než 3 měsíce.

67. Český právní systém rozlišuje mezi založením a registrací právnické osoby. Právnická osoba může řádně působit pouze po úřední registraci, kdy způsobilá nabývat práva a závazky. Zápis do obchodního rejstříku je povinný pro všechny obchodní subjekty<sup>41</sup>. Obchodní subjekt může po svém založení podat žádost o registraci k některému z rejstříkových soudů, které se nacházejí u krajských soudů. Veškeré žádosti o registraci jsou ověřeny soudcem.<sup>42</sup> Pokud rejstříkový soud nepřezkoumal žádost během 10 pracovních dnů, bude společnost zapsána do obchodního rejstříku bezprostředně po této lhůtě bez ověření. Od 1. července 2006 bude lhůta pro registraci do obchodního rejstříku zkrácena na 5 pracovních dnů.<sup>43</sup>
68. Požadavky na registraci se liší podle typu dané společnosti, avšak vyžadují alespoň uvedení názvu společnosti, její formy, sídla, předmětu podnikání a jednatele společnosti. Jednatelé, kteří jsou oprávněni zastupovat společnost nebo jednat jejím jménem, musí předložit výpis z trestního rejstříku, který není starší než 3 měsíce. Společnosti s ručením omezeným (s.r.o.), akciové společnosti (a.s.) a družstva musí rovněž zapsat svůj základní kapitál, a v případě společností s ručením omezeným musí uvést hodnotu a práva i povinnosti vázající se na každý podíl. Veškeré zásadní změny ve společnosti (fúze, audity, změny statutárních orgánů, apod.) musí být oznámeny příslušnému rejstříkovému soudu.
69. Pro zajištění transparentnosti se všechny údaje, které se předkládají pro registraci společnosti a případné další změny oznámené společností, zapisují do obchodního rejstříku, který je veřejný. Přístup k obchodnímu rejstříku je také možný on-line, přes webové stránky Ministerstva spravedlnosti. Existují určitá omezení týkající se působení osob ve vícero právnických osobách, především ve více než jedné společnosti s ručením omezeným. Neexistují žádná omezení týkající se státní příslušnosti zakladatelů, členů nebo společníků, ani omezení týkající se počtu účtů, které může společnost vést.

#### Omezení týkající se výkonu funkce právnických osob

70. Pokud jde o diskvalifikaci, § 194 Obchodního zákoníku (č. 513/1991 Sb.) stanoví, že pouze osoby „bezúhonné ve smyslu živnostenského zákona (č. 455/1991 Sb.)“ mohou být zvoleny do představenstva obchodní společnosti.<sup>44</sup> Živnostenský zákon stanoví, že osoba není považována za „bezúhonnou“, pokud byla pravomocně odsouzena k trestu odnětí svobody delšímu jak 1 rok, nebo byla pravomocně odsouzena za trestný čin související s podnikáním. Osoba, která není „bezúhonná ve smyslu živnostenského zákona“ je nezpůsobilá získat živnostenské oprávnění, které musí získat před zápisem společnosti do obchodního rejstříku.<sup>45</sup> Tato nezpůsobilost se

<sup>41</sup> Nadace/účelová majetková sdružení se zapisují do rejstříku nadací podle § 5 zákona o nadacích (zákon č. 227/1997).

<sup>42</sup> Po evaluační návštěvě české orgány oznámily, že obchodní společnosti jsou povinny předložit spolu se žádostí o zápis do OR notářské ověření, některé informace předkládané rejstříku jsou tedy také ověřeny notáři.

<sup>43</sup> Od tohoto data už nebudou údaje předkládané společnostmi ověřovat soudci, ale pouze vyšší soudní úředníci.

<sup>44</sup> GET byl dodatečně informován, že podle § 49 TZ má soud možnost uložit „zákaz činnosti“, pokud tato činnost souvisí s trestným činem (např. osoba odsouzená za uplácení veřejného činitele v souvislosti s veřejnou zakázkou ve stavebnictví, může být odsouzena k zákazu činnosti ve stavebnictví). § 49 TZ stanoví: „(1) Soud může uložit trest zákazu činnosti na jeden rok až deset let, dopustil-li s pachatel trestného činu v souvislosti s touto činností.(...) § 50 TZ dále stanoví: „(1) Trest zákazu činnosti záleží v tom, že se odsouzenému po dobu výkonu tohoto trestu zakazuje výkon určitého zaměstnání, povolání nebo funkce nebo takové činnosti, ke které je třeba zvláštního povolení, nebo jejíž výkon upravuje zvláštní předpis. (2) Byl-li trest zákazu činnosti vykonán, hledí se na pachatele, jako by nebyl odsouzen.“

<sup>45</sup> Živnostenské listy vydává živnostenský úřad v místě, kde chce určitá osoba založit živnost. Podle § 8 5) Živnostenského zákona (455/1991 Sb.) může Živnostenský úřad prominout překážku provozování činnosti, pro kterou se požaduje živnostenský list, pokud je úřad přesvědčen, že finanční postavení žadatele i jeho chování nasvědčují tomu, že bude řádně plnit své závazky při výkonu své živnosti.

také vztahuje na fyzické osoby, na jejichž majetek byl za poslední tři roky prohlášen konkurz. Bez živnostenského oprávnění nemůže být obchodní společnost zapsána. Pokud je soudem vysloven zákaz činnosti po zápisu společnosti do rejstříku a rejstříkový soud se tuto skutečnost dozví, dotyčná osoba může být z obchodního rejstříku vymazána, společnost požádána o výměnu této osoby, případně může být společnost zrušena.

### Trestní odpovědnost právnických osob

71. Podle českého právního řádu může spáchat zločin pouze fyzická osoba. Trestní odpovědnost právnických osob není upravena. Parlament v listopadu roku 2004 zamítl vládní návrh zákona na zavedení trestní odpovědnosti právnických osob. V současné době se neočekávají žádné další návrhy na zavedení trestní odpovědnosti právnických osob.
72. Obecné ustanovení týkající se občanskoprávní odpovědnosti se nachází v § 420 Občanského zákoníku (č. 40/1964 Sb.), který stanoví odpovědnost právnických osob (stejně jako fyzických osob) za škodu způsobenou protiprávným činem. Protiprávné činy jsou činy v rozporu se zákonem bez ohledu na to, zda se jedná o občanské, správní nebo trestní právo, a patří mezi ně nekalá soutěž (která zase obsahuje úplatkářství<sup>46</sup>), jak ji definuje Obchodní zákoník (č. 513/1991 Sb.) a korupci a praní peněz, jak je definuje trestní zákon, nikoli však nepřímé úplatkářství. Činy úplatkářství (podplácení), jak je definuje Obchodní zákoník a činy korupce nebo praní špinavých peněz, jak je definuje trestní zákon, které byly spáchány fyzickými osobami, mohou být připsány právnickým osobám, pokud je právnická osoba subjektem, v jehož zájmu byl trestný čin (podle trestního zákona nebo obchodního zákoníku) spáchán.<sup>47</sup> Pro naplnění charakteristik úplatkářství podle Obchodního zákoníku nemusí být čin podplácení dokonán a výhoda vůči konkurenci nemusí být získána, je zde však požadavek, že musí jít o slib, nabídku nebo požádání o úplatek. Občanskoprávní odpovědnost právnické osoby nevylučuje vedení trestního řízení proti fyzické osobě, která byla pachatelem, organizátorem nebo spolupachatelem daného činu podplácení.
73. Správní odpovědnost právnických osob existuje, nevztahuje se však na korupci, praní špinavých peněz nebo nepřímé úplatkářství.
74. Neexistují žádné statistické údaje nebo podrobnosti o občanskoprávních řízeních vedených proti právnickým osobám nebo proti fyzickým osobám v řídicích funkcích u právnických osob za škodu způsobenou nekalou soutěží/podplácením, jak jsou definovány v Obchodním zákoníku, nebo škodu způsobenou korupcí nebo praním špinavých peněz, jak jsou definovány v trestním zákoně.

### Sankce a opatření u právnických osob

75. Jak již uvedeno výše, v současné době nemají právnické osoby trestní odpovědnost a nemohou jim tudíž být uloženy sankce za podplácení, nepřímé úplatkářství nebo praní špinavých peněz. Je možno uložit správní sankce za (např.) porušení předpisů týkajících se veřejných zakázek, nikoli však za činy korupce, nepřímého úplatkářství nebo praní špinavých peněz. Opatření proti

---

<sup>46</sup> Charakteristiky podplácení uvedené v § 49 Obchodního zákoníku (č. 513/1991 Sb.) se liší od charakteristik úplatkářství uvedených v trestním zákoně (č. 140/1961 Sb.) v tom, že se výlučně vztahují na konkurenci a nemusejí se týkat věci veřejného zájmu.

<sup>47</sup> Stejně tak i nedostatečný dozor nebo kontrola ze strany fyzické osoby ve vedoucí funkci u právnické osoby bude pouze předmětem občanskoprávní odpovědnosti právnické osoby, pokud čin, který byl usnadněn nedostatečným dozorem, byl spáchán v zájmu této právnické osoby.

nezákonným činům právnických osob do značné míry závisí na tom, jakou škodu utrpěla soukromá osoba v důsledku tohoto činu a také na ochotě soukromých osob podat žalobu na právnickou osobu u soudu, aby se vystříhala těchto nezákonných činů, nebo požadovat odpovídající náhradu škody (buď v penězích nebo vydání věci, která představuje neoprávněné obohacení právnickou osobou).

#### Daňově odpočitatelné položky a finanční úřady

76. § 25, odstavec 1, písm. zf), zákona o daních z příjmů (č. 586/1992 Sb.) výslovně stanoví, že za daňově odpočitatelnou položku nelze uznat žádné neoprávněné plnění poskytnuté zahraničnímu veřejnému činiteli (nebo třetí osobě za zahraničního veřejného činitele), a to ani v případech, kdy takové plnění není považováno za trestný čin podle zákonů jeho státu. V zákoně o daních z příjmů neexistuje podobné ustanovení, které by se týkalo úplatků nebo jiných nezákonných plnění obecně (tedy ne v souvislosti se zahraničními veřejnými činiteli). Nicméně, podle § 24 Zákona o daních z příjmů pouze "výdaje nebo náklady vynaložené na dosažení, zajištění a udržení zdanitelných příjmů se pro zjištění základu daně odečtou ve výši prokázané poplatníkem a ve výši stanovené tímto zákonem a zvláštními předpisy". Pokud je poskytnutí plnění protiprávní, úkon za který bylo toto plnění poskytnuto je neplatný a plnění nemůže být zaúčtováno (approved fiscally). Následně, úplatky a jiné nezákonné platby nejsou považovány za výdaj nezbytný pro "dosažení, zajištění a udržení zdanitelných příjmů".
77. Finanční úřady mají povinnost oznamovat daňové trestné činy a podezřelé transakce (v souvislosti s praním špinavých peněz). Na základě § 4, odst. 5 zákona o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti (č. 61/1996 Sb.), musí správci daně oznamovat podezřelé transakce - v souvislosti s platbami, které obdrželi sami nebo s žádostmi plátců daní, aby byl jejich daňový přeplatek vyšší než 15.000 Eur zaslán na zahraniční účet - a zasílat tato oznámení FIU (Útvaru finančních analýz) na Ministerstvu financí. Podle § 24, odst. 6(g), a odst. 5(f) zákona o správě daní a poplatků (č. 337/1992 Sb.), musí finanční úřady na požádání veškeré relevantní údaje, týkající se možných trestných činů praní špinavých peněz, poskytnout FIU a nemohou se přitom dovolávat ustanovení týkajících se mlčenlivosti v souvislosti s vyšetřováním, vedeným policejním útvarem pro odhalování korupce a finanční kriminality (ÚOKFK) a policejním útvarem pro odhalování nezákonných výnosů a daňové kriminality (ÚONVDK) ohledně výnosů z trestné činnosti, terorismu a jeho financování a ekonomických trestných činů (včetně korupce) a organizovaného zločinu. Policejní důstojníci ÚOKFK a ÚONVDK sdělili týmu GET, že s finančními úřady mají výborné pracovní vztahy při vyšetřování *inter alia* korupce. Finanční úřady GET informovaly, že od policie obdrží a vyřídí přibližně 8 oficiálních (písemných) žádostí o informace ročně a 6 tzv. operativních dotazů měsíčně.

#### Účetní předpisy

78. Podle zákona o účetnictví (č. 563/1991 Sb.) všechny právnické osoby se sídlem v České republice, které provozují podnikatelskou činnost (nebo jiné činnosti podle zvláštního zákona), musí uchovávat účetní záznamy po celou dobu své existence. Pouze podnikající fyzické osoby jsou vyňaty z této povinnosti.
79. Podnikatelské subjekty musí vést firemní účetnictví podle ustanovení zákona o účetnictví (č. 563/1991 Sb.), jehož hlavní zásadou je, že účetní jednotky "jsou povinny vést účetnictví úplně, průkazným způsobem a správně tak, aby věrně zobrazovalo skutečnosti, které jsou jeho předmětem" (§ 7). Nedodržení povinnosti vést účetnictví podle ustanovení zákona o účetnictví,



což zahrnuje i použití nepravdivých nebo neúplných údajů v účetních dokladech nebo zničení nebo ukrývání účetních knih, může být finančními úřady pokutováno. Tato pokuta může v konečném důsledku představovat až 6% firemních aktiv. A navíc, použití lživých nebo neúplných údajů v účetních dokladech lze považovat za trestný čin podle § 125 Trestního zákoníku,<sup>48</sup> který se zabývá zkreslováním údajů ve finančních a obchodních záznamech (zkreslování údajů o stavu hospodaření a jmění).

#### Role účetních, auditorů a právníků

80. Akciová společnost je povinna mít auditora, pokud její celková aktiva přesahují 40.000.000 Kč (cca 1.393.000 Eur), pokud její čistý roční obrát dosahuje 80.000.000 Kč (cca 2.786.000 Eur) nebo je vyšší, nebo pokud má více než 50 zaměstnanců. Všechny ostatní společnosti musí mít auditora, pokud splňují dvě ze tří výše uvedených podmínek. Nadace, politické strany a jiné formy právnických osob musí mít auditora pouze tehdy, pokud tak stanoví zvláštní zákon. Auditori musí při provádění auditů dodržovat mezinárodní standardy.
81. Neexistují žádná konkrétní opatření zaměřená na zapojení účetních, auditorů a jiných poradenských profesí při odhalování trestných činů korupce. Pokud se však auditori při výkonu své práce setkají s něčím, co v nich vyvolá podezření, že by se mohlo jednat o trestný čin, musí podle § 15 Zákona o auditorech (č. 254/2000 Sb.) oznámit tuto skutečnost statutárnímu orgánu společnosti, ve které provádějí audit a také dozorčímu orgánu společnosti anebo - v případě subjektů spadajících pod státní dohled (banky, penzijní fondy, zdravotní pojišťovny, apod.) - orgánům činným v trestním řízení. Dále se na účetní, auditory a několik dalších poradenských profesí vztahují předpisy proti praní špinavých peněz, podle kterých musí oznamovat podezřelé transakce podle § 7 zákona o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti (č. 61/1996 Sb.), a to Útvaru finančních analýz (FIU) na Ministerstvu financí.

#### **b) Analýza**

82. GET považuje za uspokojivou komplexní klasifikaci právnických osob v občanském zákoníku, zejména pak typologii právnických osob s obchodní činností, jak je uvedena v Obchodním zákoníku. GET zaznamenal, že všechny formy společností musí být zaregistrovány u rejstříkového soudu. Pracovníci rejstříkového soudu, který je složen ze soudců, musí schválit všechny zápisy do obchodního rejstříku, který je rejstříkem decentralizovaným. Soudce musí přezkoumat žádost o registraci ve lhůtě 10 dnů. GET byl během své návštěvy informován, že tato desetidenní lhůta představuje poměrně nedávnou změnu v zákoně. Existuje přesvědčení, že zkrácení této lhůty mělo pozitivní dopad na snížení motivace k potencionální korupci (tj. nabízení úplatků za urychlení registrace). Podle názoru GET se však přezkoumání dokumentů předkládaných právnickou osobou stalo v současné době čistě formální záležitostí, a představuje vysoké riziko, že budou zaregistrovány společnosti, jež budou využívány jako nástroje pro trestnou činnost. Pracovníci rejstříkového soudu jsou téhož názoru. GET je přesvědčen, že je nutno nalézt rovnováhu mezi efektivností systému registrace a potřebou zredukovat možnosti korupce v procesu registrace, ale také zabránit tomu, aby byly právnické osoby využívány pro zaštitění trestné činnosti, jako je korupce. Další slabou stránkou stávajícího systému registrace je skutečnost, že tento systém nepředpokládá informování rejstříkového soudu v případě, kdy

---

<sup>48</sup> Tento trestný čin může být potrestán 6 měsíci až 3 léty odnětí svobody, pokutou nebo zákazem činnosti, v případě způsobení značné škody na majetku jiného, anebo v případě jiných zvlášť závažných důsledků může být trest zvýšen na 1 rok až 5 let odnětí svobody.

určitá osoba má zákaz vykonávat podnikatelskou činnost.<sup>49</sup> GET byl informován, že se v roce 2006 očekává reforma systému registrace a že od tohoto data nebudou již žádosti o registrace zkoumány soudci, ale vyššími soudními úředníky. Pro ještě větší zefektivnění tohoto systému bude lhůta pro registraci dále zkrácena na 5 dnů. Přestože GET souhlasí s představami, že toto povede k dalšímu snížení potencionální korupce v procesu registrace, má na druhé straně obavy, že se nepočítá s žádným opatřením na zlepšení kontroly údajů předkládaných rejstříkovým soudům. GET byl nicméně dodatečně informován, že obchodní společnosti budou předkládat notářský zápis spolu se žádostí o zápis, a že tudíž budou kontrolu některých údajů, zapisovaných do obchodního rejstříku, provádět notáři. **GET doporučuje analyzovat dopady současné reformy registrace obchodních právnických osob, s důrazem na spolehlivost informací předkládaných rejstříkovým soudům a zajistit, aby rejstříkové soudy a ostatní příslušné úřady byly informovány v případech, kdy vedoucímu pracovníkovi ve společnosti soud zakázal vykonávání obchodních činností.**

83. V době, kdy se uskutečnila návštěva GET, neexistovala v české legislativě ustanovení týkající se trestní odpovědnosti právnických osob. Parlament, pod silným tlakem ze strany podnikatelské komunity, v listopadu roku 2004 zamítl návrh zákona s touto koncepcí. GET byl informován, že po tomto zamítnutí parlamentem vláda již nenavrhovala změny ve stávajících ustanoveních týkajících se právnických osob, aby byla zajištěna odpovídající odpovědnost právnických osob (nebude-li trestní odpovědnost, tak alespoň správní nebo občanskoprávní). České právní předpisy upravují odpovědnost pouze v rámci správního zákona, ale ne ve vztahu ke korupci, praní špinavých peněz nebo pasivního úplatkářství a v rámci občanského zákona ve vztahu ke škodám způsobeným trestným činem nebo nekalou soutěží (což podle Obchodního zákoníku výslovně zahrnuje i podplácení). Právnickým osobám nelze uložit žádné sankce, ani administrativní ani jiné, v případech korupce, praní špinavých peněz nebo pasivního úplatkářství. GET došel k názoru, že v tomto ohledu český právní řád není v souladu s článkem 18 Trestněprávní úmluvy o korupci. V důsledku toho **GET doporučuje zavést odpovědnost právnických osob v souladu s Trestněprávní úmluvou o korupci a zavést efektivní, přiměřené a odrazující sankce.**
84. Finanční úřady musí oznamovat podezření ze spáchání trestného činu orgánům činným v trestním řízení a všechny podezřelé transakce pak FIU. Korupce není uvedena mezi trestnými činy, které musí být oznamovány finanční policii, avšak podle názoru GET si finanční úřady jsou dostatečně vědomy své role při odhalování trestných činů korupce, pokud je policejní orgány požádají o poskytnutí informací nebo údajů obsažených ve složkách plátců daní. Nicméně, i v případech, kdy chybí oficiální žádost policie, hrají finanční úřady aktivní roli při odhalování korupce. V souvislosti s tím se *GET domnívá, že české orgány by měly zavést povinnost finančních úřadů oznamovat korupční trestné činy.*
85. Zdá se, že auditoři a účetní mají dostatek informací o své povinnosti oznamovat podezřelé transakce týkající se praní špinavých peněz (č. 61/1996 Sb.). Pokud se auditoři během své práce setkají s něčím, co by mohlo představovat trestný čin, musí to oznámit vedení společnosti, ve které audit probíhá. GET pochválil programy školení a pravidelné vydávání příruček pro účetní,

---

<sup>49</sup> Po návštěvě české orgány GET informovaly, že § 315, odst. 3 TRŘ stanoví: „opatření nutná k výkonu trestů a ochranných opatření a k vymáhání nákladů trestního řízení, zejména vyrozumívání jiných orgánů a osob, jimž přísluší spolupůsobení při výkonu uvedených rozhodnutí, činí, není-li dále stanoveno něco jiného, předseda senátu soudu, který ve věci rozhodl v prvním stupni.“ Nicméně, ve světle informací, získaných během návštěvy na místě, se nezdá, že by se v praxi uplatňovalo systematické informování Obchodního rejstříku (v případech, kdy byl uložen trest zákazu – obchodní - činnosti).

kteří zvyšují informovanost těchto profesí ohledně oznamování podezřelých transakcí v souvislosti s praním špinavých peněz. Na druhé straně si GET uvědomil, že Obchodní komora vyvíjí velmi malé úsilí a prakticky nedělá nic pro to, aby prosazovala etické chování v podnikání. V důsledku toho se *GET domnívá, že by Obchodní komora měla být motivována, aby hrála aktivnější roli při prosazování etického chování v podnikání.*

## V. ZÁVĚRY

91. Jak se uvádí ve výročních zprávách o realizaci programu boje proti korupci, česká vláda zavedla v posledních 5 letech různá opatření na prevenci a boj s korupcí, za která si zasluhuje chválu. I přesto však korupce i nadále představuje závažný problém, jak se také ukazuje na nedávných korupčních skandálech (jak byly zveřejněny v médiích). Proto je třeba ještě dalšího úsilí. Dále je zde zejména naléhavá potřeba zabývat se úpravou střetu zájmů, přijímání osob do veřejné správy na všech úrovních na základě konkurzu a oznamování podezření na korupci a dostatečné ochrany státních zaměstnanců, kteří v dobré víře oznámí případy korupce. Pokud jde o výnosy z korupce, české orgány by si měly jako svou prioritu stanovit zajištění komplexního souboru právních ustanovení o předběžných opatřeních a propadnutí, aby bylo možno pachatele zbavit prospěchu získaného jejich trestnou činností. Kromě toho, v souvislosti s právními osobami, je třeba zavést trestní odpovědnost právnických osob u trestných činů korupce, praní špinavých peněz a pasivního úplatkářství a zajistit sankce, které budou efektivní, přiměřené a odrazující, a to v souladu s Trestněprávní úmluvou o korupci. Dále je třeba posoudit reformu zápisu do obchodního rejstříku (zejména v souvislosti s materiální kontrolou údajů do rejstříku zapisovaných) a je zde také potřeba zajistit informovanost rejstříkových soudů ve všech případech, kdy osobám ve vedení společnosti byl uložen zákaz výkonu obchodních činností.
92. S ohledem na výše uvedené, GRECO předkládá České republice následující doporučení:
- i. **i) přezkoumat stávající systém předběžných opatření (zejména pokud jde o zabránění a propadnutí věcí a majetku s cílem zavést komplexní režim pro zbavení pachatelů prospěchu získaného jejich trestnými činy a ii) zvážit zjednodušení ustanovení o propadnutí, s cílem zajistit prospěch získaný trestným činem (zejména v případech trestných činů spojených s korupcí) (odstavec 30);**
  - ii. **zavedení navrhovaných změn trestního řádu týkajících se i) umožnění zajištění/zablokování zaknihovaných cenných papírů, příjmů a výnosů z nezákonných věcí/majetku, prostředků uložených nebo úroků obdržených na bankovních účtech po vydání příkazu k zajištění, i nemovitých věcí, a ii) rozšířit aplikaci zákona č. 279/2003 týkajícího se správy zajištěných věcí na veškeré prostředky zajištěné na základě trestního řádu (odstavec 31);**
  - iii. **zavedení právní úpravy umožňující i) zajištění a propadnutí jiné majetkové hodnoty s ekvivalentní hodnotou k výnosům z korupce a ii) efektivní zajištění a propadnutí věcí a majetku neoprávněně převedených na třetí osoby (včetně právnických osob) (odstavec 32);**

- iv. zvážit zavedení výslovných ustanovení v trestním zákoně, jež by stanovily, že praní špinavých peněz je možno trestně stíhat v České republice v případech, kdy predikovaný trestný čin, včetně korupce, byl spáchán v zahraničí (odst. 33);
  - v. motivovat orgány činné v trestním řízení, aby plně využívaly vyšetřovací metody v příslušných případech, a zajistit za tímto účelem další školení policejních orgánů v oblasti moderních finančních vyšetřovacích metod, zejména v souvislosti s vyšetřováním trestních činů korupce (odst. 34);
  - vi. zavedení jednotných předpisů upravujících skutečné a potencionální střety zájmů, které by měly obsahovat i normy pro (i) přijímání darů, (ii) oznámení o osobních zájmech, (iii) provádění vedlejších činností, (iv) situace, kdy státní zaměstnanci a úředníci obecních nebo krajských úřadů přecházejí do soukromého sektoru; tato ustanovení by měla upravovat také odpovídající mechanismy, které by umožnily vymáhání dodržování těchto norem (odst. 58);
  - vii. přijetí a aplikaci zákonů s požadavky na přijímání státních zaměstnanců a úředníků obecních a krajských úřadů na základě konkurzu, a to na všech úrovních veřejné správy (odst. 59);
  - viii. zajistit, aby právní ustanovení o přístupu ke státním informacím a jejich realizace nevhodně neomezovala přístup veřejnosti k informacím, a doporučuje také zvážit zajištění školení pro ty úředníky, do jejichž kompetence vyřizování žádostí o informace spadá (odst. 60);
  - ix. zavedení jasných pravidel požadujících, aby státní zaměstnanci a úředníci obecních a krajských úřadů oznamovali podezření na korupci a doporučuje rovněž zajistit dostatečnou ochranu proti represáliím těch státních zaměstnanců a pracovníků místních a regionálních úřadů, kteří v dobré víře oznámí podezření na korupci ve státní správě (odst. 63);
  - x. zavést pravidla vyžadující periodické a průběžné školení o protikorupčních opatřeních, etickém chování a bezúhonnosti pro všechny státní zaměstnance a pracovníky místních a regionálních správních úřadů (odst. 64);
  - xi. analyzovat dopady současné reformy registrace obchodních právnických osob, s důrazem na spolehlivost informací předkládaných rejstříkovým soudům a zajistit, aby rejstříkové soudy a ostatní příslušné úřady byly informovány v případech, kdy vedoucímu pracovníkovi ve společnosti soud zakázal vykonávání obchodních činností (odst. 82);
  - xii. zavést odpovědnost právnických osob v souladu s Trestněprávní úmluvou o korupci a zavést efektivní, přiměřené a odrazující sankce (odst. 83)
88. GRECO také doporučuje českým úřadům, aby přihlížely k *postřehům* (odstavce 56, 61, 84 a 85) uvedeným v analytické části této zprávy.
89. A na závěr, v souladu s pravidlem 30.2 , GRECO vyzývá české úřady, aby předložily zprávu o realizaci výše uvedených doporučení do 30. listopadu 2007.