

Štrasburk, 6. prosince 2013

**Veřejné**  
**Greco RC-III (2013) 23E**  
**Průběžná zpráva**

## **Třetí hodnotící kolo**

### ***Průběžná zpráva o plnění doporučení Českou republikou***

#### **"Inkriminace (ETS 173 a 191, vůdčí princip 2)"**

\* \* \*

#### **"Transparentnost financování politických stran"**

Přijata Skupinou GRECO  
na jejím 62. plenárním zasedání  
(Štrasburk, 2.-6. prosince 2013)

## I. Úvod

1. Průběžná zpráva o plnění doporučení hodnotí další opatření přijatá orgány České republiky od přijetí Zprávy o plnění doporučení s ohledem na doporučení vydaná Skupinou GRECO v Hodnotící zprávě třetího kola (viz odst. 2), zahrnující dvě odlišná témata, a to:
  - **Téma I – Inkriminace:** články 1a a 1b, 2-12, 15-17, 19 odst. 1 Trestněprávní úmluvy o korupci (ETS 173), články 1-6 Dodatkového protokolu (ETS 191) a vůdčí princip 2 (kriminalizace korupce); a
  - **Téma II – Transparentnost financování politických stran:** články 8, 11, 12, 13b, 14 a 16 doporučení Rec(2003)4 o obecných pravidlech proti korupci při financování politických stran a volebních kampaní a – obecněji – podle vůdčího principu 15 (financování politických stran a volebních kampaní).
2. Hodnotící zpráva třetího kola byla přijata během 50. plenárního zasedání Skupiny GRECO (18. března – 1. dubna 2011) a byla zveřejněna 29. dubna 2011 po autorizaci Českou republikou (Greco Eval III Rep (2010) 10E, [Téma I](#) a [Téma II](#)). Zpráva o plnění doporučení byla přijatá během 59. plenárního zasedání skupiny GRECO (18.-22. března 2013) a byla zveřejněna po autorizaci Českou republikou dne 4. dubna 2013 ([Greco RC-III \(2013\) 1E](#)).
3. Podle požadavků Jednacího řádu Skupiny GRECO, orgány České republiky zaslaly Situační zprávu o dalších opatřeních, která byla přijata ke splnění těch doporučení, která byla ve Zprávě o plnění doporučení ohodnocena jako částečně splněná či nesplněná. Tato zpráva byla doručena 28. září 2013 a je podkladem pro *Průběžnou* zprávu o plnění doporučení.
4. Skupina GRECO určila Itálii a Maďarsko, aby vybrali zpravodaje pro účely procesu sledování plnění doporučení (proces compliance). Jmenovanými zpravodaji jsou Dražen JELENIĆ, náměstek Nejvyššího státního zástupce, Chorvatsko, a Akos KARA, ředitel odboru, Ministerstvo veřejné správy a spravedlnosti za Maďarsko. Sekretariát GRECO poskytl zpravodajům podporu při vypracování *Průběžné* zprávy o plnění hodnocení.

## II. ANALÝZA

### Téma I: Inkriminace

5. Je třeba připomenout, že Skupina GRECO ve své Hodnotící zprávě adresovala České republice 4 doporučení na Téma I. Ve své Zprávě o plnění doporučení Skupina GRECO došla k závěru, že doporučení ii bylo splněno uspokojivým způsobem, doporučení iii a iv byla částečně splněna a doporučení i nebylo splněno. Úroveň splnění doporučení i, iii a iv je uvedena níže.

#### **Doporučení i.**

6. *GRECO doporučuje vyjasnit, že úplatkářství všech kategorií zaměstnanců ve veřejném sektoru je postižitelné, bez ohledu na to, zda tito zaměstnanci jsou nebo nejsou schopni zásadně ovlivnit konečné rozhodnutí v souvislosti s obstaráváním věcí obecného zájmu*
7. Je třeba připomenout, že Zpráva o plnění doporučení ohodnotila toto doporučení jako nesplněné. Přestože orgány ČR naznačují, že ustanovení o úplatkářství v Trestním zákoníku (dále „TZ“) se vztahuje na všechny úřední osoby a zaměstnance veřejného sektoru, Skupina GRECO trvala na

názoru, že zůstává nejasné, zda řadoví zaměstnanci veřejného sektoru, kteří nemají status úřední osoby (např. sekretářky, tiskoví mluvčí, archiváři apod., kteří nejsou v pozici „zásadně ovlivnit konečné rozhodnutí“ ve smyslu Rozhodnutí Nejvyššího soudu z r. 2004<sup>1</sup>) při výkonu jejich pravomoci, jsou pokryty ustanoveními o úplatkářství v TZ, které se vztahují na všechny osoby, pokud se tak děje „v souvislosti s obstaráváním věcí obecného zájmu“ nebo „podnikáním svým či jiného“.

8. Orgány České republiky informovaly, že výklad trestných činů korupce ve veřejné správě zůstává stejný, tak jak byl prezentován ve Zprávě o plnění doporučení. Dále uvedly, že nedávná soudní praxe potvrdila široký výklad konceptu „obstarávání věcí obecného zájmu“ zahrnujícím všechny činnosti související s výkonem úkolů důležitých pro společnost, a které nejsou omezeny na úkoly v rámci pravomoci úřední osoby. Orgány ČR se odvolávají zejména na následující čtyři případy. Příklad 1 se týkal bývalého zaměstnance Celní správy, který poskytl úplatek celním úředníkům za účelem umožnění propuštění zboží v tranzitu bez provedení fyzické kontroly. Dvě dotčené úřední osoby byly odsouzeny za přijetí úplatku a neplnění úřední povinnosti a poskytovatel úplatku – který již není zaměstnancem veřejné správy – byl odsouzen za úplatkářství a návod ke spáchání trestného činu zneužití pravomoci úřední osobou. Ve druhém případě zaměstnanec radnice (administrativní pracovník), který neměl statut úřední osoby, přijal úplatek za ovlivňování výkonu pravomoci úřední osoby při porušení jejich úředních povinností a byl uznán vinným z trestného činu nepřímého úplatkářství. Ve třetím případě byla osoba odsouzena za nabídku a předání úplatku hráčům fotbalového klubu za účelem ovlivnění výsledku fotbalového zápasu. Ve čtvrtém případě vlastník (a instruktor) autoškoly byl odsouzen za přijímání úplatku, a to vylákání úplatku od studentů, kteří se připravovali na test, za účelem zajištění úspěšného hodnocení testu hodnotitelem (zaměstnanec veřejné správy). Orgány ČR se domnívají, že tato judikatura přesvědčivě ukazuje, že národní legislativa umožňuje trestní postih zaměstnanců veřejné správy za úplatkářství „v souvislosti s obstaráváním věcí ve veřejném zájmu“, i když jejich funkce běžně neznamená, že jsou v pozici „zásadně ovlivnit konečné rozhodnutí“, tj. bez ohledu na to, zda mají statut veřejné osoby či nikoli.
9. GRECO se zájmem prostudovala tuto soudní praxi, která ilustruje široký výklad konceptu „v souvislosti s obstaráváním věcí ve veřejném zájmu“, který umožňuje trestní postih osob, které nemají statut úřední osoby, pro trestné činy úplatkářství a nepřímého úplatkářství. Zejména vítá příklad č. 2 jako krok správným směrem s ohledem na trestné činy páchané zaměstnanci veřejné správy. Nicméně, GRECO připomíná, že dát někomu úplatek „v souvislosti s obstaráváním věcí ve veřejném zájmu“ je Nejvyšším soudem stále rozuměno jako jednání týkající se „osoby s rozhodovací či spolurozhodovací pravomocí ve věci veřejného zájmu“ či „osoby bez rozhodovací pravomoci, která ale – například – připravuje podkladové informace pro rozhodnutí“ či provádí jiné činnosti, které mají možnosti „zásadně ovlivnit konečné rozhodnutí.“<sup>2</sup> Téměř identický výklad obsahuje „Metodický návod k postupu státních zástupců ve věcech trestných činů souvisejících s korupcí“ z r. 2010 vydaný Nejvyšším státním zastupitelstvím. V tomto světle GRECO pochybuje, že jeden soudní případ může nastavit s dostatečnou přesností a jistotou pravidlo, že všichni zaměstnanci veřejné správy, zvláště ti, kteří provádějí pomocné práce, jejichž úkoly či činnosti nemohou být považovány za „zásadně ovlivňující konečné rozhodnutí“, spadají do působnosti ustanovení trestných činů korupce a nepřímého úplatkářství, tak jak je interpretuje Nejvyšší soud. GRECO proto opakuje, že je třeba se zabývat základní obavou vyjádřenou tímto

<sup>1</sup> Rozhodnutí Nejvyššího soudu z 15. července 2004, č. 5 Tdo 796/2004, [www.nsoud.cz](http://www.nsoud.cz); Rozsudek RNs T 723/2004 (Nejvyšší soud).

<sup>2</sup> Nález Nejvyššího soudu z 26. listopadu 2006, č. 4 Tz77/2001; rozsudek RNs T 723/2004 (Nejvyšší soud), Nález Nejvyššího soudu z 15. července 2004 č. 5Tdo 796/2004, [www.nsoud.cz](http://www.nsoud.cz), rozsudek TNs T 723/2004 (Nejvyšší soud).

doporučením a vyzývá orgány ČR, aby vynaložily dodatečné úsilí na dosažení plného souladu s tímto doporučením, a to zejména tím, že poskytnout jednoznačný výklad stávajících právních předpisů.

10. GRECO konstatuje, že doporučení i je částečně realizováno.

### **Doporučení iii.**

11. *GRECO doporučuje změnit ustanovení § 333 trestního zákoníku o nepřímém úplatkářství, tak aby byly splněny všechny požadavky Článku 12 Trestněprávní úmluvy o korupci (ETS 173), zejména pokud jde o přijetí nabídky nebo příslibu nepatřičné výhody a případů domnělého vlivu.*
12. Je třeba připomenout, že návrh novely § 333 trestního zákoníku byl předložen vládě k projednání s výhledem na vstup v účinnost v červenci 2013. Ve zprávě o plnění hodnocení GRECO došlo k závěru, že toto doporučení bylo částečně realizováno vzhledem k tomu, že zákon nebyl formálně přijatý.
13. Orgány České republiky nyní oznámily, že 17. dubna 2013 vláda schválila návrh novelizující § 333 trestního zákoníku a postoupila ho Poslanecké sněmovně (dolní komora Parlamentu). První čtení návrhu proběhlo 10. května 2013 a Ústavněprávní výbor byl vyzván k jeho dalšímu projednání. Nicméně, přijímací proces byl zastaven poté, co byla 28. srpna 2013 Poslanecká sněmovna rozpuštěna s tím, že všechny návrhy neschválené do 28. srpna 2013 (včetně výše uvedeného návrhu) budou muset být postoupeny nové Poslanecké sněmovně, která bude svolána po parlamentních volbách v říjnu 2013 (první schůze proběhla 25. listopadu 2013).
14. GRECO uznává úsilí, které orgány ČR přijaly k úpravě § 333 trestního zákoníku v souladu s doporučením. Očekává na obnovení legislativní činnosti Poslanecké sněmovny a vyzývá ji, aby přijala výše uvedený návrh bez zbytečných odkladů.
15. GRECO tedy konstatuje, že doporučení iii zůstává částečně realizováno.

### **Doporučení iv.**

16. *GRECO doporučuje jednoznačně upřesnit, jakým způsobem je v České republice trestně postižitelné úplatkářství zahraničních arbitřů a zahraničních porotců, a co nejdříve podepsat a ratifikovat Dodatkový protokol k Trestněprávní úmluvě o korupci (ETS 191).*
17. Je třeba připomenout, že ve Zprávě o plnění doporučení GRECO došla k závěru, že doporučení bylo částečně realizováno vzhledem k nedostatku postupu v otázce podpisu a ratifikace Dodatkového protokolu k Trestněprávní úmluvě o korupci (ETS 191).
18. Orgány České republiky nyní oznámily, že ratifikace se připravuje a návrh na podpis a ratifikaci Dodatkového protokolu k Trestněprávní úmluvě o korupci bude předložen nové vládě na začátku r. 2014.
19. GRECO vítá zahájení ratifikačního procesu a vybízí orgány ČR k brzké realizaci uvedené části doporučení.

20. GRECO konstatuje, že doporučení iv zůstává částečně realizováno.

## **Téma II: Transparentnost financování politických stran**

21. Je třeba připomenout, že Hodnoticí zpráva obsahovala devět doporučení GRECO České republiky v rámci Tématu II. Všechna byla ve Zprávě o plnění doporučení ohodnocena jako nerealizovaná.

22. GRECO doporučila

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

23. Je třeba připomenout, že ve Zprávě o plnění doporučení GRECO vyjádřila obavy ohledně odmítnutí návrhu zákona, který měl potenciál splnit většinu z výše uvedených doporučení. Navíc GRECO kritizovalo námitku vlády k ustanovení nového nezávislého kontrolního orgánu, tak jak je stanoveno v doporučení (viii), a zachování kontrolních orgánů výhradně složených ze zástupců politických stran.
24. Orgány České republiky informovaly o přípravě návrhu novely zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a politických hnutích, který měl implementovat většinu doporučení GRECO. Po schválení vládou dne 10. dubna 2013 byl návrh postoupen Poslanecké sněmovně. První čtení proběhlo 17. května 2013 a poté byl návrh předán k projednání Kontrolnímu a Ústavněprávnímu výboru. Vzhledem k rozpuštění Poslanecké sněmovny však další diskuze neproběhla. Návrh bude předložen nové Poslanecké sněmovně, která vzejde z voleb v říjnu 2013. Co se týče vypracování pravidel na financování volebních kampaní, je připravován samostatný návrh (tzv. „Volební kodex“). A konečně, orgány ČR připomínají, že v lednu 2013 bylo vytvoření nezávislého kontrolního orgánu vládou odmítnuto z důvodů rozpočtových škrťů.
25. GRECO bere uvedené legislativní plány na vědomí a chválí orgány ČR za celkový pozitivní posun ve věci implementace doporučení 2. tématu. Lituje, že byl proces přijetí takto důležitých legislativních reforem zpožděn z důvodu rozpuštění Poslanecké sněmovny. Proto vyzývá orgány ČR, aby pokračovaly v urychleném přijetí navrhovaného legislativního balíčku ihned po té, co nově ustanovená dolní komora Parlamentu obnoví zasedání na konci r. 2013. Protože GRECO neobdrželo výše uvedené návrhy k přezkoumání, není v pozici zhodnotit, zda odpovídají požadavkům doporučení. Navíc je GRECO silně znepokojeno zdrženlivostí vlády vytvořit nezávislý kontrolní orgán, který by kontroloval financování politických stran a volebních kampaní v České republice. Proto opakuje svou dřívější pozici ohledně důležitosti reformy současného nefunkčního kontrolního systému, který není nezávislý.
28. GRECO proto konstatuje, že doporučení i-ix zůstávají nerealizována.

### III. ZÁVĚRY

26. **S ohledem na výše uvedení, GRECO dospělo k závěru, že Česká republika při plnění doporučení, která byla Zprávou o plnění doporučení třetího kola hodnocena jako částečně realizovaná či nerealizovaná, nedosáhla žádného hmatatelného pokroku.** Co se týče Tématu I – Inkriminace, doporučení i, iii a iv byla částečně realizována. Co se týče Tématu II – Transparentnost financování politických stran, doporučení i-ix zůstávají nerealizována.
27. Pokud jde o Inkriminace, stále nebylo s dostatečnou přesností a jistotou stanoveno, že všichni zaměstnanci veřejné správy, zejména ti, kteří provádějí pomocné práce, jejichž činnost či úkoly nemohou být pokládány jako činnost „v souvislosti s obstaráváním věcí ve veřejném zájmu“, spadají do působnosti ustanovení o úplatkářství v trestním zákoníku. GRECO také lituje, že procesy úpravy § 333 trestního zákoníku (o nepřímém úplatkářství) a ratifikace Dodatkového protokolu k Trestněprávní úmluvě o korupci byly pozastaveny z důvodu rozpuštění Poslanecké sněmovny v polovině r. 2013. GRECO vyzývá orgány ČR, aby tyto nevyřízené otázky z Tématu I vyřešily jako urgentní záležitost.
28. Co se týče transparentnosti financování politických stran, GRECO vyjadřuje své uspokojení s postupem orgánů ČR, které povedou k přijetí nového legislativního rámce implementujícího většinu doporučení adresovaných v rámci tématu II. Proto vyzývá orgány ČR k úspěšnému a urychlenému ukončení této reformy. Nicméně, vzhledem k tomu, že ustanovení tohoto nového legislativního balíčku nebyly GRECO dosud poskytnuty ke konečnému hodnocení, je předčasné dojít k závěru i o částečné realizaci doporučení. Nedostatek postupu při ustanovení nezávislého mechanismu, který by kontroloval financování politických stran je předmětem zvláštního zájmu. GRECO proto naléhá na orgány ČR, aby přehodnotily jejich pozici ohledně této otázky a ustanovily kontrolní orgán, který bude nezávislý a objektivní a zajistí větší transparentnost a důvěru veřejnosti.
29. Vzhledem k výše uvedenému, Skupina GRECO došla k závěru, že úroveň plnění doporučení zůstává „globálně neuspokojivá“ v souladu s pravidlem 31, odst. 8.3 Jednacího řádu.
30. V souladu s pravidlem 32, odst. 2 (ii.a) GRECO pověřuje svého Předsedu, aby zaslal dopis – v kopii Předsedovi Statutárního výboru – vedoucí delegace České republiky, který upozorní na nesoulad s uvedenými doporučeními a potřebou přijmout rozhodná opatření s cílem dosáhnout co nejdříve patrného pokroku.
31. V souladu s pravidlem 32, odst. 2 (i) Jednacího řádu, GRECO žádá vedoucí delegace České republiky, aby poskytla zprávu ohledně opatření přijatých k implementaci nesplněných doporučení (tedy doporučení i, iii a iv Tématu I; a doporučení i-ix Tématu II) do 30. září 2014.
32. A konečně, GRECO vyzývá orgány České republiky k co nejrychlejšímu povolení zveřejnění této zprávy, překladu do národního jazyka a zveřejnění tohoto překladu.