

Štrasburk, 23. března 2018

Veřejné
GrecoRC3(2018)1

Třetí hodnotící kolo

Druhá zpráva o plnění doporučení České republiky

"Inkriminace (ETS 173 a 191, GPC 2)"

* * *

"Transparentnost financování politických stran"

Přijata Skupinou GRECO
na jejím 79. plenárním shromáždění
(Štrasburk, 19. - 23. března 2018)

I. ÚVOD

1. Druhá zpráva o plnění doporučení České republiky se týká opatření přijatých orgány České republiky od přijetí Zprávy o plnění doporučení a 4 průběžných zpráv o plnění doporučení, které vyzývaly k implementaci doporučení vzešlých z Hodnotící zprávy třetího hodnotícího kola České republiky (viz druhý odstavec), zahrnující 2 významná témata, konkrétně:
 - **Téma I – Inkriminace:** články 1a a 1b, 2-12, 15-17, 19 odstavec 1 Trestněprávní úmluvy o korupci (ETS 173), Články 1-6 jejího Dodatkového protokolu (ETS 191) a Vůdčí princip 2 (kriminalizace korupce).
 - **Téma II – Transparentnost financování politických stran:** články 8, 11, 12, 13b, 14 a 16 doporučení Rec(2003)4 o Obecných pravidlech proti korupci ve financování politických stran a volebních kampaní, a – obecněji – Vůdčí princip 15 (financování politických stran a volebních kampaní)
2. Hodnotící zpráva třetího hodnotícího kola České republiky, sestávající z celkově 13 doporučení (4 doporučení vzhledem k Tématu I. a 9 doporučení vzhledem k Tématu II.), byla přijata na 50. plenárním zasedání skupiny GRECO (28. března – 1. dubna 2011) a byla zveřejněna 29. dubna 2011 po schválení orgány České republiky (Greco Eval III Rep (2010) 10E, [Téma I.](#) a [Téma II.](#)).
3. V souladu s Jednácím řádem GRECO předkládaly orgány ČR situační zprávy o opatřeních přijatých za účelem implementace doporučení před přijetím každé z výše uvedených průběžných zpráv. Skupina GRECO určila Itálii a Maďarsko, aby jmenovaly zpravodaje pro tento proces.
4. Ve [Zprávě o plnění doporučení](#) přijaté na 59. plenárním zasedání (22. března 2013), skupina GRECO uzavřela, že ze 4 doporučení vztahujících se k Tématu I., doporučení ii bylo splněno uspokojivým způsobem, doporučení iii a iv byla částečně splněna a doporučení i nebylo splněno vůbec. Vzhledem k Tématu II., žádné z devíti doporučení nebylo splněno. Proto byla úroveň plnění doporučení označena jako "globálně neuspokojivá" ve smyslu čl. 31, odst. 8.3 Jednacího řádu. Skupina GRECO tedy aplikovala čl. 32 týkající se členů, které shledala v nesouladu s plněním doporučení obsažených v Hodnotící zprávě.
5. V první [Průběžné zprávě o plnění doporučení](#) přijaté na 62. plenárním zasedání Skupiny GRECO (6. prosince 2013), se skupina GRECO vyjádřila, že vzhledem k Tématu I, navíc k doporučením iii a iv, bylo doporučení (i) částečně splněno a, v souvislosti s Tématem II, doporučení i-ix zůstala nesplněná. Úroveň plnění doporučení byla znovu ohodnocena jako "globálně neuspokojivá" a, v souladu s čl. 32, odstavec 2 část ii, skupina GRECO nařídila svému předsedovi zaslat dopis vedoucímu delegace České republiky, aby upozornila na nedostatečná plnění relevantních doporučení.
6. V [Druhé průběžné zprávě o plnění doporučení](#) přijaté na 66. plenárním zasedání Skupiny GRECO (12. prosince 2014) hodnocení dosud nesplněných doporučení zůstalo nezměněné. Tedy, úroveň plnění doporučení byla znovu ohodnocena jako "globálně neuspokojivá" a, v souladu s čl. 32, odst. 2, část (ii) b), Skupina GRECO instruovala Prezidenta Statutární komise, aby zaslal dopis stálému zástupci České republiky při Radě Evropy, přičemž zdůraznila potřebu co nejdříve dosáhnout skutečného pokroku.
7. V [Třetí průběžné zprávě o plnění doporučení](#) přijaté na 70. plenárním zasedání (4. prosince 2015), Skupina GRECO ocenila uspokojivou implementaci doporučení iii v souvislosti s Tématem

I (doporučení i a iv zůstala částečně splněná) a částečné splnění doporučení i-ix spadající pod Téma II. Úroveň plnění doporučení přesto znovu zůstala "globálně neuspokojivá" a v souladu s čl. 32, odst. 2 (ii) c), Skupina GRECO vyzvala Generálního tajemníka Rady Evropy k zaslání dopisu ministru zahraničních věcí České republiky, aby ho vybídl k rychlejší činnosti.

8. Ve [Čtvrté průběžné zprávě o plnění doporučení](#) přijaté na 74. plenárním zasedání (2. prosince 2016), Skupina GRECO zmínila nedostatek vývoje ohledně Tématu I, ale byla spokojena s novelizací Zákona o sdružování v politických stranách a politických hnutích a dále několika volebních předpisů, což vedlo k celkovému zlepšení úrovně plnění doporučení i, ii, iv, v-vii a ix spadající pod Téma II, na uspokojivě splněná. To vedlo skupinu GRECO k závěru, že úroveň plnění doporučení už není "globálně neuspokojivá". 29. září 2017 české orgány postoupily dodatečné informace týkající se implementace dosud nesplněných doporučení, které posloužily jako základ pro současnou Druhou zprávu o plnění doporučení vytvořené zpravodaji, a to slečnou Emmou RIZZATO (Itálie) a panem Bálintem VARRÓ (Maďarsko) za podpory sekretariátu GRECO.

II. ANALÝZA

9. Je třeba připomenout, že následující doporučení zůstávají částečně splněná: doporučení i a iv (Tématu I – Inkriminace) a doporučení iii a viii (Tématu II – Transparentnost financování politických stran). Tato doporučení jsou zpracována níže.

Téma I: Inkriminace

Doporučení i.

10. *GRECO doporučuje vyjasnit, že úplatkářství všech kategorií zaměstnanců ve veřejném sektoru je postižitelné, bez ohledu na to, zda tyto zaměstnanci jsou nebo nejsou schopni zásadně ovlivnit konečné rozhodnutí v souvislosti s obstaráváním věcí obecného zájmu.*
11. Od přijetí První *průběžné zprávy* o plnění doporučení bylo toto doporučení hodnoceno jako částečně splněné. České orgány trvaly na tom, že postih úplatkářství všech kategorií zaměstnanců ve veřejném sektoru je obsažen v Trestním zákoníku. Nicméně, uplácet někoho "v souvislosti s obstaráváním věcí ve veřejném zájmu" se Nejvyšším soudem rozumí jako „osoba, která rozhoduje či spolurozhoduje ve věci ve veřejném zájmu“ nebo „osoba, která nemá rozhodovací pravomoc, ale – například – připravuje podkladové informace pro rozhodnutí“ nebo vykonává další činnosti, které mohou „zásadně ovlivnit konečné rozhodnutí“. Téměř identickou interpretaci lze nalézt v Metodickém návodu vydaném Nejvyšším státním zastupitelstvím. Přestože byl v jednom soudním rozhodnutí předloženém Skupině GRECO koncept „v souvislosti s obstaráváním věcí ve veřejném zájmu“ širší, Skupina GRECO nebyla přesvědčena, že by s jistotou stanovil, že všichni zaměstnanci veřejného sektoru, zejména ti, kteří vykonávají pomocné práce, jejichž úkoly a činnost nemohou být považovány za „zásadně ovlivňující konečné rozhodnutí“ spadají pod působnost ustanovení úplatkářství a nepřímého úplatkářství, tak jako je upraveno v Trestněprávní úmluvě o korupci.
12. Orgány České republiky zopakovaly jejich pozici v souvislosti s širokou interpretací vztahující se k opatřením o úplatkářství upravených v Trestním zákoníku.

13. GRECO zdůraznilo absenci konkrétních kroků a naléhá na orgány České republiky, aby plně splnily toto doporučení.
14. Skupina GRECO došla k závěru, že doporučení (i) zůstává částečně splněné.

Doporučení iv.

15. *GRECO doporučuje jednoznačně upřesnit, jakým způsobem je v České republice trestně postižitelné úplatkářství zahraničních arbitrů a zahraničních porotců, a co nejdříve podepsat a ratifikovat Dodatkový protokol k Trestněprávní úmluvě o korupci (ETS 191).*
16. Skupina GRECO již dříve ohodnotila toto doporučení jako částečně splněné vzhledem k nedostatku pokroku vedoucím k podpisu a ratifikaci Dodatkového protokolu Trestněprávní úmluvy o korupci.
17. Orgány České republiky podepsaly Dodatkový protokol během oficiálního ceremoniálu na konferenci „Prevence Korupce ve vztahu ke členům Parlamentu, soudcům a státním zástupcům: hlavní trendy a ponaučení vzešlé ze Čtvrtého hodnotícího kola GRECO“ (Praha, 9. – 10. listopadu 2017), organizované v rámci předsednictví České republiky ve Výboru ministrů Rady Evropy. Ratifikační proces momentálně probíhá v Parlamentu České republiky.
18. GRECO oceňuje podpis Dodatkového Protokolu a vyzývá orgány České republiky, aby urychlily ratifikační proces.
19. Skupina GRECO došla k závěru, že doporučení iv zůstává částečně splněné.

Téma II: Transparentnost financování politických stran

20. Je třeba připomenout, že ve Čtvrté *průběžné zprávě* o plnění doporučení, GRECO uvítalo novelizaci Zákona o sdružování v politických stranách a politických hnutích a některých dalších předpisů. Většina z těchto novel nabyla účinnosti 1. ledna 2017.

Doporučení iii.

21. *GRECO doporučilo 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.*
22. Ve Čtvrté *průběžné zprávě* o plnění doporučení bylo toto doporučení hodnoceno jako částečně splněné. GRECO zaznamenalo novelizaci Zákona o sdružování v politických stranách a politických hnutích, která zvýšila transparentnost podílů politických stran či hnutí v obchodních korporacích tím způsobem, že všechny obchodní společnosti či družstva, ve kterých má politická strana či hnutí podíl, stejně jako velikost jejich podílu, musejí být uvedeny ve výroční zprávě obchodní korporace. Nicméně jelikož není vyžadováno podávat zprávu o příjmu z takového podílu, skupina GRECO došla k závěru, že taková úprava neposkytuje dostatečný přehled o finanční situaci politických stran a hnutí.

23. Orgány České republiky trvají na tom, že účty politických stran jsou dostatečně konsolidovány, tak jako je vyžadováno v doporučení. Poukazují na to, že strany se nesmí zapojit do podnikání pod svým jménem, ale pouze se mohou podílet na aktivitách obchodních společností či družstev v oblasti: a) publikační, tisku, radiového a televizního vysílání, b) publikační a propagační činnosti, c) organizace kulturních, společenských, sportovních, rekreačních, vzdělávacích či politických aktivit, d) výroby a prodeje reklamních předmětů, které jsou relevantní pro činnosti této strany právnických osob. Výroční finanční zpráva politické strany musí zahrnovat celkové příjmy, včetně příjmů z obchodní činnosti, příjmy jednotlivých obchodních společností jsou pak dostupné z veřejného obchodního rejstříku právnických osob.
24. GRECO bere na vědomí informace zahrnuté v předchozích zprávách o plnění doporučení a v dodatečných vysvětleních podaných orgány České republiky. Opatření a vysvětlení (tj. konsolidace účtů politických stran vzhledem k přímo či nepřímo souvisejících společnostem a omezením jejich podnikatelských aktivit) se společně jeví jako dostatečné pro plnění doporučení, které mělo za cíl především najít způsob konsolidace účetních knih a účtů.
25. GRECO došlo k závěru, že doporučení iii bylo uspokojivě splněno.

Doporučení viii.

26. *GRECO doporučilo (i) 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.*
27. Ve Čtvrté průběžné zprávě o plnění doporučení bylo toto doporučení zhodnoceno jako částečně splněné. Ačkoliv byla přivítána novelizovaná právní úprava zakládající Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí, GRECO vyjádřilo své obavy nad kritérii o způsobilosti členů Úřadu¹ a fakt, že nemělo možnost zhodnotit účinný výkon jejich mandátu v praxi a dostatečnost jejich zdrojů pro hloubkový finanční dohled nad politickými stranami a hnutími.

¹ GRECO zaznamenalo, že čl. 19e, odst. 3, písm. f z. o sdružování v politických stranách a hnutích o kritériích pro způsobilosti členů Úřadu, kterého nesmí být v posledních dvou letech členy politické strany, vstoupí v účinnost až 1. ledna 2019, a že § 19c, odst. 3 písm. f toho zákona o způsobilosti vedoucího Úřadu, který nesmí být politicky aktivní tři roky před zvolením vedoucím Úřadu, vstoupí v účinnost až k 1. lednu 2020. GRECO se domnívá, že tato situace by měla být posouzena v souvislosti s takovými faktory jako nedostatek jasných požadavků na organizaci výběrových řízení a relativně dlouhý a obnovitelný mandát vedoucího Úřadu a jeho členů.

28. K části (i) doporučení orgány České republiky uvádí, že Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí byl založen 1. ledna 2017 jako nezávislá instituce regulovaná zákonem. Úřad má postavení ústředního správního úřadu s vlastním rozpočtem a s pravomocí inter alia: a) dohlížet na, monitorovat a kontrolovat financování politických stran a hnutí; b) zveřejňovat výroční zprávy a jiné poznatky v této oblasti; c) postihovat jakékoliv porušení pravidel financování politických stran; a d) plnit další úkoly, které vyžadují právní předpisy upravující financování politických kampaní. Vzhledem k posledně uvedenému, Úřad má pravomoc dohlížet nad parlamentními, prezidentskými a krajskými volbami a volbami do Evropského Parlamentu. Všechny politické strany a hnutí, koalice a nezávislí kandidáti musejí založit transparentní volební účet za účelem financování svých volebních kampaní, zatímco třetí osoba, která by chtěla podpořit kampaň bez kandidátova vědomí, se musí registrovat na tomto Úřadu a také založit transparentní účet ještě před vstupem do volební kampaně. Stropy na kampaňové výdaje se vztahují na politické strany a hnutí, koalice, nezávislé kandidáty i třetí osoby, tyto výdaje musejí být zpřístupněny Úřadu (předložení a zveřejnění standardizované zprávy o financování volebních kampaní) a široké veřejnosti.
29. K části (iii) doporučení, orgány České republiky uvádí, že Úřad je složen z předsedy, čtyř členů Úřadu a dalších zaměstnanců. Celkový počet zaměstnanců činil v roce 2017 dvanáct, z toho bylo osm státních zaměstnanců a celkem šest zaměstnanců bylo přiděleno k oddělení kontroly a správního řízení. Všechny pozice v Úřadu jsou obsazeny, jeho mandát/pravomoc je nesporná a prostředky Úřadu jsou považovány za vyhovující. Všechny informace k Úřadu lze nalézt na webové stránce (<https://udhpsch.cz/o-nas/>). V reakci na obavy GRECO o odložení vstupu v platnost kritérií o způsobilosti, orgány České republiky poznamenávají, že předseda a další členové tato kritéria stejně splňují a dále, že v této souvislosti nevznikly žádné problémy a jedním z hlavních důvodů odložení vstupu v platnost byla snaha vyhnout se retroaktivitě² a mezerám v zákoně.
30. Konečně s ohledem na část (iii) doporučení, je nutné připomenout, že Úřad jedná ex officio či na základě podnětu. Šetření podnětů veřejnosti a médií tvoří část běžné činnosti Úřadu.
31. GRECO již dříve uvítalo novelizaci Zákona o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, zakládající Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí. Zatímco nezávislost a mandát tohoto úřadu, jak je stanoveno zákonem, plně splňují požadavky doporučení, skutečná nezávislost, účinný výkon mandátu v praxi a vhodnost jeho zdrojů by měla být přezkoumána vzhledem k nařčení ze zastřenosti a nedostatečné transparentnosti finančních informací, které se týkaly parlamentní volební kampaně v říjnu roku 2017 a kampaně prezidentských voleb v lednu roku 2018³. GRECO se také domnívá, že nebyl stanoven jasný

² Orgány ČR vysvětlily, že při přípravě znění zákona o sdružování v politických stranách a politických hnutích, byla hlavním motorem snaha zajistit rovného přístupu k funkcím pro všechny potencionální kandidáty tak, aby se předešlo situaci, kdy by byl kandidát vyloučen z výběrového řízení, neboť byl členem politické strany v době, kdy zákon o sdružování ještě nebyl přijatý.

³ Viz. např. <http://www.radio.cz/en/section/curraffrs/watchdog-monitors-uneven-openness-in-czech-presidential-campaign>

postup pro předkládání (a následné) šetření stížností občanů a médií ohledně financování politických stran a hnutí a volebních kampaní, jak to vyžaduje třetí prvek doporučení.

32. GRECO došlo k závěru, že doporučení viii zůstává částečně splněno.

III. ZÁVĚRY

33. **Vzhledem k předešlým zprávám o plnění doporučení a výše uvedenému, skupina GRECO došla k závěru, že Česká republika uspokojivě implementovala nebo jiným uspokojivým způsobem splnila deset ze třinácti doporučení vzešlých z Hodnotící zprávy třetího kola.**
34. V tématu I – Inkriminace, zůstává doporučení i a iv částečně splněno a, v tématu II - Transparentnost financování politických stran bylo doporučení iii splněno uspokojivým způsobem a doporučení viii zůstává částečně splněno.
35. Co se týká Inkriminací, Skupina GRECO vítá dlouho očekávaný podpis Dodatkového protokolu Trestněprávní Úmluvy o korupci (ETS 191) a věří, že bude brzo následovat ratifikace. GRECO však kritizuje neochotu orgánů České republiky 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.
36. K transparentnosti financování politických stran, GRECO uvítalo vstup v platnost nové právní úpravy, která napravuje většinu problémů uvedených v Hodnotící zprávě a která je použitelná pro všechny typy voleb, s výjimkou voleb obecních. V tomto kontextu, zřízení nezávislého Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí, což znamená změnu z parlamentní kontroly na nezávislý dohled, je důležitým úspěchem vedoucím k větší transparentnosti politického financování v České republice. Vzhledem k poměrně rané fázi působnosti nových právních předpisů a s ohledem na obavy vznesené v souvislosti s parlamentními kampaněmi v říjnu roku 2017 a s prezidentskými kampaněmi v lednu roku 2018, by tento nový úřad měl být ve vlastním zájmu přezkoumán z hlediska jeho skutečné nezávislosti, účinnosti, zdrojů a proaktivní reakci na stížnosti.
37. Přijetím Druhé zprávy o plnění doporučení se uzavírá Třetí kolo hodnocení České republiky. Orgány České republiky jsou přesto vyzvány informovat GRECO o dalším vývoji vzhledem k implementaci dosavadně nesplněných doporučení.
38. Na závěr, GRECO vyzývá orgány České republiky k co nejrychlejší publikaci této zprávy, k jejímu přeložení do úředního jazyka a ke zveřejnění daného překladu.