

Štrasburk, 22. února 2013

Veřejné
Greco RC-III (2013) 1E (P3)

Třetí kolo hodnocení

Zpráva o plnění doporučení Česká republika

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

“Transparentnost financování politických stran”

Přijata Skupinou GRECO
na jejím 59. plenárním zasedání
(Štrasburk, 18.-22. března 2013)

I. Úvod

1. Zpráva o plnění doporučení hodnotí opatření, která byla přijata orgány České republiky ke splnění 13 doporučení, která byla uložena Hodnotící zprávou o České republice třetího kola hodnocení (viz odstavec 2), která se zabývá dvěma odlišnými tématy, jmenovitě:
 - **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).
 - **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](#)).
3. Podle požadavků Jednacího řádu Skupiny GRECO, orgány České republiky zaslaly Situační zprávy o opatřeních, která byla přijata ke splnění doporučení. Tato zpráva byla doručena 31. října 2012 a je podkladem pro Zprávu o plnění doporučení.
4. GRECO určila Itálii a Maďarsko, aby vybrali zpravodaje pro účely procesu sledování plnění doporučení (proces compliance). Jmenovanými zpravodaji jsou Anna PAGOTTO, soudkyně odvolacího soudu, Ministerstvo spravedlnosti, za Itálii a Akos KARA, ředitel odboru, Ministerstvo veřejné správy a spravedlnosti za Maďarsko. Sekretariát GRECO poskytl zpravodajům podporu při vypracování Zprávy o plnění hodnocení.
5. Zpráva o plnění doporučení hodnotí implementaci jednotlivých doporučení obsažených v Hodnotící zprávě a stanovuje celkové posouzení úrovně souladu s nimi ze strany člena GRECO.

II. ANALÝZA

Téma I: Inkriminace

6. Je třeba připomenout, že GRECO ve své hodnotící zprávě adresovala České republice 4 doporučení na Téma I. Úroveň jejich splnění je uvedena níže.

Doporučení i.

7. *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.*
8. Orgány České republiky informovaly, že judikatura dostatečně zajišťuje, že ustanovení o úplatkářství v Trestním zákoníku (dále „TZ“) se vztahuje na všechny úřední osoby a všechny zaměstnance veřejného sektoru. Odvolávají se na „Metodický návod o postupu státních zástupců ve věcech trestných činů souvisejících s korupcí“ (dále „Návod“), vydaný v září 2010 Nejvyšším státním zastupitelstvím, aby svou pozici dále vyjasnily. Podle Návodu, je formulace „obstarávání

věcí obecného zájmu“ vykládána široce tak, aby zahrнула všechny činnosti související s výkonem úkolů důležitých pro společnost, a nemohou být omezeny na úkoly v rámci kompetencí úřední osoby. Tento výraz jednoznačně zahrnuje: 1) činnost osoby, která věci sama obstarává a je nadána rozhodovací pravomocí; 2) činnost osoby, která není nadána rozhodovací pravomocí, ale její činnost podmiňuje obstarávání věcí obecného zájmu; 3) činnost osoby, která při obstarávání věcí obecného zájmu spolupůsobí (tato činnost není rozhodováním, ale spíše kontrolní činností) (str. 23 Návodu).

9. Kromě toho, orgány České republiky zdůrazňují, že Návod popisuje tři podmínky, které musí být splněny, aby byla osoba považována za úřední osobu v souladu s TZ: 1) musí jít o osobu uvedenou v § 127 odst. 1 písm. a) až i); 2) plní úkoly státu či společnosti; a 3) používá přitom pravomoci svěřené pro plnění těchto úkolů. V případě absence kteréhokoli z těchto znaků, tato osoba nebude mít trestněprávní ochranu ani odpovědnost úřední osoby.
10. Mimoto, s cílem vysvětlit, jak by měl být chápán obsah formulací jako „úkoly státu či společnosti“ a „pravomoci svěřené pro plnění těchto úkolů“ orgány České republiky citují z výše uvedeného Návodu takto: „Plněním úkolů státu nebo společnosti je výkon takových činností, které mají společenský význam, svou povahou odpovídají činnosti okruhu osob, jímž jsou uloženy, a které jsou specifikovány s ohledem na postavení každé takové osoby zejména na základě zákona. Za plnění úkolů státu nebo společnosti se označuje odpovědná příprava k rozhodovací činnosti, vlastní rozhodovací činnost a výkon přijatých rozhodnutí při svěřené pravomoci. Za plnění úkolů státu nebo společnosti nelze pokládat výkon pomocných, manuálních nebo méně důležitých technicko administrativních a zabezpečovacích prací (technici, písařky, tiskový mluvčí, vrátní, příslušníci ochranné bezpečnosti služby, pomocný personál aj.).
11. Přestože GRECO vzala v potaz informace uvedené výše, nedomnívá se, že mění závěry, ke kterým došla v Hodnotící zprávě. Přestože orgány České republiky dovozují, že všechny úřední osoby a zaměstnanci veřejné správy jsou postižitelní podle ustanovení o úplatkářství, tak jak to požaduje Trestněprávní úmluva o korupci, GRECO považuje ustanovení o úplatkářství v českém trestním zákoníku limitující okruh osob, na které se vztahuje, bez ohledu na širší koncept úkolů vykonávaných „v souvislosti s obstaráváním věcí obecného zájmu“. GRECO uznává, že judikatura vyjasňuje, že tento koncept zahrnuje úkoly, které ovlivňují společnost (či širší skupinu osob) a není omezen pouze na úkoly vykonávané veřejnými osobami. Nicméně protože je definice veřejné osoby limitována na konkrétní seznam osob zaměstnaných státem, stále není jasné, že řadoví zaměstnanci veřejné správy – např. sekretářky, tiskoví mluvčí, archiváři apod. – budou postižitelní. Například zaměstnanci státní správy, jejichž činnost či úkoly nemají vliv na společnost, nebo širší skupinu osob, nebudou spadat pod působnost ustanovení o úplatkářství; nebudou moci být považováni za subjekt pasivní korupce (přijímání úplatku podle § 331 TZ) či objekt aktivní korupce (podplácení podle § 332 TZ). Z těchto důvodů se GRECO domnívá, že hlavní obava vyjádřená doporučením dosud nebyla vyřešena.
12. GRECO konstatuje, že doporučení i nebylo realizováno.

Doporučení ii.

13. *GRECO doporučila zvážit úpravu ustanovení § 332 trestního zákona tak, aby se jednoznačně vztahovalo na případy přijetí úplatku spáchaného přes prostředníky.*
14. Orgány České republiky oznámily, že jak experti Ministerstva spravedlnosti, tak představitelé Nejvyššího státního zastupitelství formálně doporučení zvážili a rozhodli nenavrhnout novelu

ustanovení, neboť došli k závěru, že ustanovení § 332 TZ postihuje aktivní korupci spáchanou přes prostředníky.

15. Orgány České republiky dále odkazují na stranu 45 Metodického návodu, která uvádí: „Poskytnutí úplatku je přímé předání neoprávněné výhody ve formě peněz nebo jiných materiálních hodnot, stejně tak i nepřímé poskytnutí materiální či jiné výhody nebo poskytnutí protislužby. Úplatek může být předán jak osobě obstarávající věci obecného zájmu (respektive v souvislosti s podnikáním pachatele nebo jiného), tak i prostředníkovi.“
16. GRECO bere poskytnuté informace na vědomí. V hodnotící zprávě, GRECO uvedla, že se zdá, že komentář k trestnímu zákoníku potvrzuje, že stíhání trestného činu uplácení přes prostředníka je možné, ale došlo k závěru, že neexistence prvku prostředníka v ustanovení o uplácení by mohlo být problematické, vzhledem k tomu, že tento prvek byl výslovně uveden v ustanovení o přijímání úplatku (odst. 75 Hodnotící zprávy). GRECO akceptuje, že Návod dále objasňuje, že podplácení přes prostředníka je TZ pokryto a vítá formální zvážení orgány ČR nutnosti novelizace ustanovení TZ k objasnění toho, že poskytovatelé úplatku přes prostředníky je postihováno podle ustanovení TZ, tak jak bylo doporučením požadováno.
17. GRECO konstatuje, že doporučení ii bylo realizováno uspokojivým způsobem.

Doporučení iii.

18. *GRECO doporučila změnit ustanovení § 333 trestního zákoníku o nepřímém úplatkářství tak, aby byly splněny všechny požadavky čl. 12 Trestněprávní úmluvy o korupci (ETS 173), zejména pokud jde o přijetí nabídky nebo slibu nepatřičné výhody a případů domnělého vlivu.*
19. Orgány České republiky oznámily, že Ministerstvo spravedlnosti připravilo návrh¹ novely § 333 TZ (nepřímé úplatkářství), který byl předložen vládě na konci února 2013 s předpokládanou účinností od července 2013.
20. Orgány ČR dále oznámily, že, obecně, se nedomnívají, že jsou nějaké změny TZ nutné z hlediska aplikace ustanovení nepřímého úplatkářství na osoby, které předstírají nepatřičný vliv na rozhodování kterékoli osoby. Zdůrazňují, že v takovém případě aktivní strana koná ve faktickém omylu a proto je postižitelná pouze pro pokus trestného činu nepřímého úplatkářství. Na druhou stranu konstatují, že v takových případech je pasivní strana odpovědná za spáchání podvodu či pokusu podvodu.
21. GRECO chválí orgány ČR za přípravu návrhu, který předvídá vložení formulace „dá si slíbit“ do ustanovení § 333 trestního zákona. Jakmile bude přijatý, revidované ustanovení nepřímého úplatkářství vyřeší nedostatek identifikován Hodnotící zprávou. GRECO se domnívá, že přijetím tohoto návrhu budou splněny požadavky čl. 12 Trestněprávní úmluvy o korupci (ETS 173).
22. GRECO konstatuje, že doporučení iii bylo částečně realizováno.

Doporučení iv.

23. *GRECO doporučila jednoznačně upřesnit, jakým způsobem je v České republice trestně postižitelné úplatkářství zahraničních arbitrářů a zahraničních porotců, a co nejdříve podepsat a ratifikovat Dodatkový protokol k Trestněprávní úmluvě o korupci (ETS 191).*

¹ Navrhovaný text § 333 Nepřímé úplatkářství zní: „(1) Kdo žádá, **dá si slíbit** nebo přijme úplatek za to, že bude svým vlivem nebo prostřednictvím jiného působit na výkon pravomoci úřední osoby, nebo za to, že tak již učinil, bude potrestán odnětím svobody až na tři léta.“

24. Orgány České republiky oznámily, že všechny relevantní orgány o doporučení diskutovaly a obecně se shodly, že situace, ve které bude zahraniční porotce či zahraniční arbitr považován za veřejnou osobu je jasně stanoveno ustanoveními TZ a, jako takové, dostatečně postihuje úplatkářství zahraničních arbitrů a zahraničních porotců, kteří běžně nejsou za úřední osoby považováni. Dále prohlašují, že nejsou schopni poskytnout judikaturu na podporu svých argumentů, neboť dosud neproběhla žádná soudní řízení, která by se týkala zahraničních porotců či zahraničních arbitrů.
25. Orgány ČR se odvolávají na vysvětlení uvedená v Návodu, která dále osvětlují postavení zahraničních porotců a arbitrů. Konkrétněji oznámily, že pro účely stíhání korupčních trestných činů považuje české právo zahraniční porotce a arbitry za veřejné osoby, pokud mají určitý pracovní vztah se soudním orgánem cizího státu či v mezinárodním soudním orgánu (např. zastávají funkci, jsou zaměstnaní či pracují v). Co se týká zahraničních arbitrů, kteří nejsou členy stálých arbitrážních soudů, orgány ČR naznačují, že by byli postižitelní podle obecných ustanovení o úplatkářství buď v souvislosti s „podnikáním svým nebo jiného“ nebo s „obstaráváním věcí obecného zájmu“.
26. Orgány ČR dále oznámily, že ratifikace Dodatkového protokolu k Trestněprávní úmluvě o korupci (ETS 191) zatím nebyla zvážena.
27. GRECO bere poskytnuté informace na vědomí. GRECO připomíná, že úplatkářství zahraničních porotců a arbitrů již je součástí trestného činu podle českého Trestního zákona, přestože Česká republika ještě Dodatkový protokol k Trestněprávní úmluvě o korupci (ETS 191) neratifikovala. Účelem první části doporučení je upřesnit zda a jak je úplatkářství zahraničních arbitrů a zahraničních porotců přesně Trestním zákoníkem pokryto. GRECO je potěšena, že orgány nyní formálně záležitost projednaly a shodly se na tom, že ustanovení zákona jsou aplikovatelná na zahraniční porotce a arbitry – ty, kteří mají pracovní vztah se soudním orgánem cizího státu či mezinárodním soudním orgánem a ty, kteří takový pracovní vztah nemají. Přesto druhá část doporučení ohledně ratifikace Dodatkového protokolu k Trestněprávní úmluvě o korupci (ETS 191) ještě musí být splněna.
28. GRECO konstatuje, že doporučení iv bylo realizováno částečně.

Téma II: Transparentnost financování politických stran

29. Je třeba připomenout, že GRECO v Hodnotící zprávě České republiky adresovala 9 doporučení na Téma II. Úroveň jejich splnění je uvedena níže.

Doporučení i-ix

- přijmout opatření, která by zajišťovala, že i dary od členů dané politické strany se přiměřeně odrazí ve finančních zprávách politických stran a hnutí;

- 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;

- 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;

- zajistit, aby se finanční zprávy politických stran a hnutí zveřejňovaly způsobem, který usnadní veřejnosti získat přístup k těmto zprávám;

- 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;

- 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;

- zavést další opatření k posílení nezávislosti auditorů, kteří mají ověřovat a potvrzovat účty politických stran a hnutí;

- v souladu s článkem 14 doporučení Rec(2003)4 o obecných pravidlech proti korupci při financování politických stran a volebních kampaní zajistit zavedení nezávislého mechanismu pro monitorování financování politických stran/hnutí a volebních kampaní (včetně kampaní vedených přímo kandidáty); (ii) zajistit, aby měl tento mechanismus mandát, pravomoc, ale i přiměřené zdroje pro účinnou a proaktivní kontrolu financování politických stran/hnutí a volebních kampaní, vyšetřování údajných porušení pravidel o financování politických stran/hnutí a, je-li to vhodné, i pro ukládání sankcí a (iii) zavést jasný postup pro předkládání (a následně) prověřování stížností podaných občany a médii s ohledem na financování politických stran/hnutí a volebních kampaní;

- (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.

30. V Situační zprávě orgány České republiky oznámily, že Ministerstvo vnitra dne 1. června 2012 předložilo vládě k projednání návrh zákona o veřejném dohledu nad hospodařením politických stran a politických hnutí, který obsahoval navrhované změny zákona o sdružování v politických stranách a hnutích. Orgány ČR také oznámily, že vláda na svém zasedání 19. září 2012 rozhodla o přerušení projednávání návrhu na jeden měsíc. V aktualizaci obdržené 9. září 2013 oznámily, že vláda návrh zákona odmítla v části zřízení nového ústředního správního orgánu 9. ledna 2013. Orgány ČR konstatovaly, že první část návrhu, která se týkala zřízení nového nezávislého ústředního správního orgánu pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí, včetně jeho struktury a rozsahu činnosti, je v současnosti znovu zvažovaná s ohledem na jeho celkové přepracování. Nicméně, dále oznámily, že vláda rozhodla proti zřízení nového ústředního správního orgánu a místo toho rozhodla o zachování institucionálního status quo. To znamená, že vnější kontrola nad financováním politických stran bude dále vykonávána Kontrolním výborem Poslanecké sněmovny, který se v současnosti skládá ze 14 členů nominovaných politickými skupinami zastoupenými v Parlamentu. Orgány ČR také zmínily, že příslušné návrhy změny zákona o sdružování v politických stranách, které odkazovaly či se vztahovaly k „novému úřadu“ (např. ohledně sankcí) budou také přepracovány s cílem zvýšit veřejnou kontrolu skrze opatření zajišťující transparentnost finančních záležitostí politických stran.

31. GRECO bere na vědomí oznámený úmysl orgánů ČR realizovat doporučení vydané v této oblasti. Nicméně GRECO lituje faktu, že vláda odmítla návrh zákona, který měl potenciál splnit

požadavky téměř všech doporučení. GRECO dále lituje námitky vlády zřídit nový nezávislý dohledový orgán, tak jak byl doporučen doporučením viii podle čl. 14 Doporučení Rec (2003)4 o obecných pravidlech proti korupci při financování politických stran a volebních kampaní. GRECO je zvláště znepokojena rozhodnutím vlády zachovat současné neefektivní a ne nezávislé institucionální uspořádání dohledu nad financováním politických stran a hnutí, jehož nedostatky byly specifikovány v Hodnotící zprávě (odst. 67). GRECO se domnívá, že návrh zákona, který byl nyní zamítnut, navrhoval zavedení podrobného a flexibilního sankčního schématu a obsahoval detailnější vykazování financování. Takto mohl přispět ke zvýšení transparentnosti financování politických stran a volebních kampaní v České republice, pokud by dohled nad jeho dodržováním byl svěřen efektivnímu a nezávislému mechanismu a ne instituci složené výhradně z představitelů politických stran. Za okolností, kdy návrh zákona předložený vládě a také GRECO, byl odmítnut a tím byl zahájen úplně nový proces zpracování návrhu zákona, může GRECO pouze konstatovat, že doporučení i-ix nebyla realizována.

III. ZÁVĚRY

32. **S ohledem na výše uvedené, došla GRECO k závěru, že Česká republika realizovala uspokojivě pouze jedno ze třinácti doporučení, která obsahovala Hodnotící zpráva třetího kola.** V rámci Tématu I – Inkriminace, bylo uspokojivým způsobem realizováno doporučení ii, doporučení iii a iv byla realizována částečně a doporučení i nebylo realizováno. V rámci Tématu II – Transparentnost financování politických stran nebyla doporučení i-ix realizována.
33. Co se týče inkriminací, kroky podniknuté ke sblížení článků českého Trestního zákoníku (TZ) ohledně nepřímého úplatkářství s těmi v Trestněprávní úmluvě o korupci (ETS 173) a formální konzultace provedené za účelem objasnění toho, že TZ pokrývá všechny prvky aktivního úplatkářství spáchaného přes prostředníka, jsou důležitými znaky vůle a vážnosti, které české orgány přikládají splnění doporučení v tomto Tématu. Přesto GRECO lituje, že je stále nutné vyjasnit, že trestnost všech kategorií zaměstnanců veřejné správy, včetně těch vykonávajících pomocné práce, je zajištěna. A konečně, GRECO vyzývá orgány ČR co možná nejdříve dokončit ratifikační proces ohledně Dodatkového protokolu k Trestněprávní úmluvě o korupci (ETS 191).
34. Co se týká transparentnosti financování politických stran, GRECO považuje úsilí orgánů ČR za důležité ke splnění požadavků doporučení podle tohoto Tématu. Přesto GRECO lituje zejména neochoty vlády zřídit nezávislý ústřední správní mechanismus k monitorování financování politických stran/hnutí a volebních kampaní, který je zásadní pro zajištění efektivní a objektivní implementace pravidel o financování politických stran. Navíc, GRECO má vážné obavy ohledně tempa reformy této oblasti, zejména proto, že slibné návrhy v této oblasti byly opuštěny a proces vypracování návrhů změn právních předpisů byl vládou obnoven až v lednu 2013. Ve světle uvedeného, GRECO vyzývá české orgány co možná nejvíce urychlit legislativní proces a v průběhu tohoto procesu vzít v úvahu požadavky Doporučení Rec (2003)4 o obecných pravidlech proti korupci při financování politických stran a volebních kampaní.
35. S ohledem na výše uvedené a přes zaznamenaný pokrok pokud jde o Téma I, GRECO dovozuje, že úplný nedostatek splnění kteréhokoli doporučení v rámci Tématu II činí celkovou reakci na doporučení „globálně neuspokojivou“ v souladu s Pravidlem 31 odst. 8.3 Jednacího řádu. GRECO proto rozhodla o použití Pravidla 32, které se vztahuje na členy, u kterých se zjistí, že nejsou v souladu s doporučeními obsaženými ve vzájemné hodnotící zprávě a žádá vedoucí delegace České republiky, aby poskytla zprávu o pokroku v plnění doporučení i, iii a iv (Téma I – Inkriminace) a doporučení i-ix (Téma II – Transparentnost financování politických stran) – nejpozději – 30. září 2013, v souladu s odst. 2(i) tohoto Pravidla.

36. Konečně, GRECO vyzývá orgány České republiky k autorizaci, co možná nejdříve, zveřejnění Zprávy, k jejímu překladu do národního jazyka a ke zveřejnění tohoto překladu.