

Česká zemědělská univerzita v Praze

Provozní ekonomická fakulta

katedra práva



Teze diplomové práce

Korupce ve veřejné správě

Věra Voslaňová

© rok 2015 ZU v Praze

Korupce ve veřejné správě

Souhrn

Diplomová práce se zabývá problematikou korupce ve veřejné správě. V teoretické části je stručně uvedeno dělení korupce, porovnání korupce v České republice s korupcí ve státech Evropské unie a v dalších státech mimo EU. Dále se práce zabývá definitími pojmy jako jsou korupce, úplatkářství, lobbying, klientelismus a jiné. Teoretická část rovněž obsahuje analýzu právní úpravy vybraných trestných činů spojených s korupcí úředních osob a policistů a jejich vyšetřování. V praktické části je provedeno porovnání korupce v Královéhradeckém a Pardubickém kraji s celou Českou republikou u zaměstnanců veřejné správy. Práce přináší i praktická zjištění jako jsou statistické výpočty, predikce na rok 2015 a podobně. V závěru práce jsou uvedeny náměty na delegerenda.

Klíčová slova: korupce, úplatek, lobbying, střet zájmů, trestný čin, samospráva, úředník, státní správa, policie

1 Cíle a metodika

1.1 Cíle

Hlavním cílem diplomové práce je zmapovat korupci v České republice a vysvětlit pojmy s ní související. Dalším cílem je analyzovat právní úpravy trestných činů úředních osob a úplatkářství v Zákoně č. 40/2009 Sb. trestního zákoníku a analyzovat právní nástroje používané při vyšetřování trestných činů úředních osob a úplatkářství. Cílem je i podat náměty de lege ferenda.

1.2 Metodika

V diplomové práci byla použita metodika analýzy právní úpravy trestných činů, jejichž podstatou je korupční jednání v zákoně č. 40/2009 Sb. trestního zákoníku a analýza právních nástrojů používaných při vyšetřování trestných činů úředních osob a úplatkářství zákona č. 141/1961 Sb. o trestním řízení soudním.

Dále byla v teoretické části využita metodika výkladu práva a komparace právní úpravy trestných činů, jejichž podstatou je korupční jednání v České republice a ve Slovenské republice.

V praktické části byla použita metoda statistického zpracování dat a interpretace dat, analýza dokumentů, porovnání korupce a statistická analýza. Následně byla využita metodika dotazníkového šetření, řízení rozhovory a případová studie.

2 Výsledky

Analýzou trestního zákoníku č. 40/2009 Sb. a následným rozбором jednotlivých paragrafů bych navrhovala následující náměty de lege ferenda:

- Samotný oddíl úplatkářství navrhuji rozdělit do dvou částí při zachování stávajících paragrafů, a to do jedné části při jímnání, podplácení a nepřímého úplatkářství souvisejícího s obstaráváním v cíl obecného zájmu. Do druhé části navrhuji zařadit obdobné jednání nesouvisející s obstaráváním v cíl obecného zájmu, tedy kdo by porušil povinnosti vyplývající ze zaměstnání, povolání, postavení. (například advokát nabídne

úplatek spoluv zni svého klienta za to, že bude k iv sv d it, léka si ekne o úplatek apod.).

- Zp ísnit trestní sazbu u úplatká ství - v p ípad , že se trestného inu v prvním odstavci dopustí ú ední osoba, zvý-it minimální trestní sazbu od t í do osmi let. Ve druhém p ípad , kdyfl se obdobného jednání dopustí osoba, která poru-ila svoje povinnosti vyplývající ze zam stnání, povolání, postavení (advokát, ob an), navrhuji trestní sazbu od dvou do p ti let v prvním odstavci. V dal-ích odstavcích navrhuji navý-ení, a to adekvátní k prvnímu odstavci.

- Z ízení specializovaných soud , které by se zabývaly korup ním jednáním. Dal-ím e-ením by bylo jmenovat nové soudce, cofl by sníffilo p etífflenost soud . Zkrátila by se lh ta od zahájení trestního stíhání nebo sd lení podez ení do dne právní moci rozsudku. Specializované soudy by vznikly p i krajských soudech a zabývaly by se trestnými iny, kde by horní hranice trestní sazby p esahovala trest odn tí svobody v délce trvání osmi let. Dále by se zabývaly trestnými iny týkajícími se korupce.

3 Záv r

Korupce byla v diplomové práci rozd lena na politickou, justí ní, policejní a na korupci v soukromém sektoru. Podle zji-t ní tyto jednotlivé profese skládají slib, v n mfl se zavazují, že budou dodrřflovat právní ád eské republiky a budou jednat v zájmu lidu. (3.1.1)

Mám-li se vyjád it ke korupci, v soukromém sektoru k ní dochází ve zdravotnictví, ve sportu a v mnoha dal-ích odv tvích. Lidé si nap íklad platí zdravotní poji-t ní, ale na jednotlivá vy-et ení se eká afl 6 m síc . Existují po adníky na operace, po ty operací v n kterých p ípadech ur ují zdravotní poji-ovny (dojde-li k p ekro ení stanoveného limitu). To v-e m že svád t ke korupci. (3.1.1)

Srovnáváme-li korupci se západním sv tem, je na tom eská republika -patn , porovnáme-li korupci s východním sv tem, jsme na tom dob e. Za jedny z korup n nej ist-ích zemí v Evrop se považují severské zem , kdy se na prvním míst po sledované roky 2013 a 2014 umístilo Dánsko, na dal-ích místech Finsko, TMvédsko a Norsko. Následuje TMýcarsko, Nizozemí, Lucembursko atd. P ed eskou republikou jsou je-t

Francie, Portugalsko, Polsko, Maarsko, Slovensko, ale i Maarsko. Za eskou republikou se umístilo Slovensko, Chorvatsko, Itálie, ecko. (3.1.2)

Jednotliví auto i p irovnávají korupci k nejznámým parazitům a zhoubným nemocem, ale všichni se shodují, že pokudé dochází ke zneužití pravomocí s cílem dosažení zisku nebo prospěchu. Národní zákoník nezná pojem korupce, i když je toto slovo synonymem ke slovu úplatkářství a úplatek je zakotven v národním trestním zákoníku. Ve Slovenské republice je korupce zakotvena v trestním zákoně (Predpis č. 300/2005 Z. z. v znení neskorších predpisov). (3.1.3)

Typy i hlavní znaky korupce jsou zneužití pravomoci, odchylka od právních norem, nepoctivé jednání, vedoucí k dosažení zisku nebo osobního prospěchu. Za lehčí formu korupce můžeme považovat i přijetí lahve, bonboniéry a dalších, ale není známá hranice, kdy se jedná o korupci i se jedná jen o uritou vděčnost, podkování. Další formou korupce může být pořádání akcí pro určitou skupinu lidí, kdy pořádající může vyfladovat protisloužby. (3.2.1)

Hranici úplatku lze obtížně stanovit, ale i ze samotného daru (bonboniéry, kávy apod.) může mít úředník prospěch. (3.2.2)

Úplatkářství je definováno jako neoprávněná výhoda, o které lze říci, že na ni korupčník nemá právo. Samotná výhoda může být majetkového, ale i nemajetkového charakteru. A u těchto výhod není dán žádný limit. Výhoda může být stokorunová nebo i milionová. Úplatkářství je úzce spjato s podplácením úředníků. (3.2.3)

Zneužívání veřejných zdrojů může mít formu zpronevřelosti, nehospodárnosti, využití pro soukromý prospěch. Veřejné zakázky uskutečňuje veřejný sektor z veřejných prostředků na základě smlouvy mezi dodavatelem a zadavatelem. Dodavatel se vybírá na základě výběrového řízení, o kterém rozhoduje komise. Domnívám se, že by se situace zlepšila, kdyby se tyto komise skládaly z odborníků z daných odvětví veřejného sektoru. V těchto komisích by měli poradní nebo dokonce rozhodovací pravomoc. Pak by nemuselo docházet k finančnímu navyšování za vícepráce. (3.2.4)

Politici jsou úzce spojeni s prodejem pozic, případně s klientelismem. Jedná se například o případ, kdy politik nesouhlasí s názorem své strany a jeho hlas je pro

rozhodnutí v nich které v minulosti definovaly. Rozhodne-li se ale dobrovolně odejít z vysoké politiky, mohou i ze strany, na oplátku dostane pozici jinou. (3.2.4.3)

Obdobná činnost jsou i zlaté padáky. Vysoce postavení manažerů i si po přijetí na vysoké manažerské místo vyjednají co mohou nejvýhodnější odstoupné a výhody. V případě, že bude dotyčný odvolán, bude finančně zajištěn do budoucnosti. (3.2.5)

Lobbisté patří na politickou scénu a ovlivňují proces schvalování zákonů. Říká se, že lidé pracující jako lobbisté, kteří toto vykonávají jako své povolání. Přitom v České republice není zákon o lobbingu. Domnívám se, že by se situace zlepšila, kdyby byl schválen zákon o lobbingu. (3.2.6)

V diplomové práci jsou vymezeny trestné činy spadající do oblasti korupce, a to trestné činy úředních osob a úplatkářství. Tyto trestné činy jsou zakotveny v Zákoně č. 40/2009 Sb., trestního zákoníku, který byl patnáctkrát novelizován. Předmětné trestné činy v Zákoně č. 40/2009 Sb., trestním zákoníku jsou srovnávány s předcházející právní úpravou Zákonem č. 140/1960 Sb. a jednotlivé změny trestných činů jsou uvedeny v tabulce. (3.3.1)

Byla provedena analýza trestných činů § 329 (Zneužití pravomoci úřední osoby), § 330 (Maření úkolu úředního rozhodnutí), § 331 (Přijetí úplatku), § 332 (Podplácení) a § 333 (Nepříjemné úplatkářství). Na základě analýzy bylo zjištěno, že samotné úplatkářství se týká úředních osob, tedy osob *"které mají zájem na úředním, nestranném a zákonném obstarávání v cíli obecného zájmu"* a dále podnikatel *"v souvislosti s podnikáním"*. Navrhuji tuto právní úpravu rozšířit o obdobné jednání nesouvisející *"s obstaráváním v cíli obecného zájmu"*, tedy například povinnosti vyplývající ze zaměstnání, povolání, postavení. Domnívám se, že by se situace v České republice zlepšila. (3.3.2)

Vyšetřování trestných činů úředních osob a úplatkářství provádí oddělení hospodářské kriminality a dále Útvar odhalování korupce a finanční kriminality sloužící kriminální policii a vyšetřování. Trestné činy policisté vyšetřují GIBS. Jednotlivé útvary jsou pak znázorněny v tabulce. (3.3.3)

Trestní právo procesní v České republice upravuje trestní řád (Zákon č. 141/1961 Sb.), kde jsou zakotveny mimo jiné i trestní postupy. Tento institut vyvolává jak

Policie České republiky, tak i GIBS. Dodrfování a postupy jsou pro všechny jmenované stejné. Policista nejdíve požádá státního zástupce a ten podá návrh soudci. U nich kterých d kazních prostředk se jedná o zdlouhavý proces. Jde například o ustanovení § 79 trestního řádu při zajištění finančních prostředků na út, kdy toto vyřízení trvá i 30 dn. Domnívám se, že by tato doba měla zkrátit ať na polovinu. (3. 3. 3)

V praktické části byly sjednoceny jednotlivé obvody na přibližně stejné útvary. Došlo ke spojení Královéhradeckého a Pardubického kraje do povodního Východo českého kraje. (4. 1. 1)

Dále byla provedena komparace podmínek trestných činů v Zákon . 140/1961 Sb. a v Zákon . 40/2009 Sb. Došlo k vzájemnému porovnání a jednotlivé trestné činy a jejich změny byly uspořádány do tabulek. (4.1.2)

Statistické metody byly nejdíve využity u trestných činů zneužívání pravomoci úřední osoby, maření úkolu úřední osoby z nedbalosti, přijímání úplatku, podplácení a nepřímého úplatkářství, kterých se dopustily úřední osoby a vyšetuje je policie. Sledované období bylo od roku 2009 do roku 2014 pro Královéhradecký a Pardubický kraj. Jednotlivý nárůst nebo pokles je zachycen v grafu . 7. Statistickou metodou bylo zjištění, že procentuální zastoupení uvedených trestných činů se pohybuje v rozmezí od 7,66 % do 2,01 %. Byly provedeny výpočty související s regresní lineární přímkou a poté vypočítán odhad pro rok 2015, kde by se mělo pohybovat toto číslo okolo 11 případů pro uvedenou oblast. (4. 1. 3)

Také byly zjištěny dostupné informace o trestných činech policistů, které vyšetuje GIBS. V roce 2012 byla zřízena GIBS, která převzala pravomoci od Inspekce Policie České republiky, jež v roce 2011 skončila. (4. 1. 4)

Statistické výpočty byly použity i u soudů, kde byla sledována zatíženost jednotlivých soudů. Zjišťovala se průměrná délka zpracování vybraných trestných činů, a to od samotného nápadu ať po pravomocné rozhodnutí, kdy se tato délka pohybovala od 136 dnů do 635 dnů. Dále bylo zjištěno, že postupem času se průměrná délka stupňuje a počet případů v jednotlivých obdobích je závislý na jednotlivých krajích. Tato hypotéza se potvrdila. U zjištění byla použita statistická metoda kontingenčních tabulek a testu ². (4. 1. 5)

V diplomové práci bylo použito i dotazníkové šetření, z něhož bylo vyhodnoceno 265 dotazníků z celkových 400 distribuovaných. Uvědomuji si, že se jedná o velice choulostivé téma. A koliv byl dotazník anonymní, mohlo to pro spoustu lidí, vzhledem k trestnosti korupce, být nepřijemné a mohli se domnívat, že jakmile tento dotazník vyplní pravdivě, mohlo by dojít k odhalení jejich trestné činnosti. Dotazníkovým šetřením se zjistilo, že žádný z dotazovaných respondentů úplatkářství neoznámil. Byla potvrzena hypotéza, že nejčastější formou úplatku jsou peníze. V dotazníkovém šetření se nepodařilo provést statistické výpočty pomocí kontingenční tabulky z důvodu malého počtu odpovědí.

(4. 1. 6)

V diplomové práci byly navrženy následující náměty de lege ferenda:

- Samotný oddíl úplatkářství navrhuji rozdělit do dvou částí při zachování stávajících paragrafů, a to do jedné části při jímnání, podplácení a nepřímého úplatkářství souvisejícího s obstaráváním v cí obecného zájmu. Do druhé části navrhuji zařadit obdobné jednání nesouvisející s obstaráváním v cí obecného zájmu, tedy kdo by porušil povinnosti vyplývající ze zaměstnání, povolání, postavení. (například advokát nabídne úplatek spoluv zni svého klienta za to, že bude k živšdit, lékař si ekne o úplatek apod.).

- Zpřísňit trestní sazbu u úplatkářství - v případě, že se trestného činu v prvním odstavci dopustí úřední osoba, zvýšit minimální trestní sazbu od tří do osmi let. Ve druhém případě, kdy se obdobného jednání dopustí osoba, která porušila svoje povinnosti vyplývající ze zaměstnání, povolání, postavení (advokát, občan), navrhuji trestní sazbu od dvou do pěti let v prvním odstavci. V dalších odstavcích navrhuji navýšení, a to adekvátní k prvnímu odstavci.

- Zřízení specializovaných soudů, které by se zabývaly korupčním jednáním. Dalším měřením by bylo jmenovat nové soudce, což by snížilo političnost soudů. Zkrátila by se lhůta od zahájení trestního stíhání nebo sdělení podezření do dne právní moci rozsudku. Specializované soudy by vznikly i krajských soudech a zabývaly by se trestnými činy, kde by horní hranice trestní sazby přesahovala trest odnětí svobody v délce trvání osmi let. Dále by se zabývaly trestnými činy týkajícími se korupce.

4 Seznam použitých zdrojů

Knihní publikace

ALTNER, Petr. *Korupce - v era a dnes: (sborník z kolokvia po ádaného Katedrou d jin státu a práva Právnické fakulty Masarykovy univerzity a The European Society for History of Law)*. Vyd. 1. Editor Karel Schelle, Jaromír Tauchen. Ostrava: Key Publishing, 2013, 224 s. ISBN 978-807-4181-771.

BAFIANTOVÁ, Ilona. KOLEKTIV AUTOR . *Lobbing a korupce p i tvorb ve ejné politiky*. 1. vydání. Praha: Prospektrum, 2007. ISBN 978-80-7175-144-1. s.33 zdroj Hendriques, A: Corporate Truth, The Limits to Transparency London, Earthason 2007.

DAVID, V. a A. NETT. *Korupce v právu mezinárodním, evropském a eském*. 1. vyd. Praha: C.H.Beck, 2007, 345 s. ISBN 978-80-7179-562-9.

CHMELÍK, Jan. KOL. *Pozornost, úplatek a korupce*. Praha: Linde Praha a. s., 2003. ISBN 80-7201-434-X.

CHMELÍK, J. a Z. TOMICA. *Korupce a úplatká ství*. Praha: Linde Praha a.s., 2011, 283 s. ISBN 978-80-7201-853-6.

FRI , Pavol. *Korupce na eský zp sob*. 1. vyd. Praha: G plus G, 1999, 302 s. ISBN 80-861-0326-9.

JELÍNEK, Ji í. *Trestní zákoník a trestní ád: s poznámkami a judikaturou: zákon o soudnictví ve v cech mládeffe, zákon o trestní odpov dnosti právnických osob a ízení proti nim, advokátní tarif*. 5. aktualiz. vyd. podle stavu k 1.11.2014. Praha: Leges, 2014, 1246 s. Glosátor. ISBN 978-807-5020-499.

SMITH, Michael L. a Vojt ch PROKE™ A KOLEKTIV AUTOR . *Regulace lobbingu v eské republice: Od my-lenky ke konceptu a implementaci*. 1. vydání. Praha: Sociologický ústav AV R,v.v.i, 2013. ISBN 978-80-7330-247-4.

SVATO™OVÁ, Libu-e a Bohumil KÁBA. *Statistické metody I*. Vyd. 1. V Praze: eská zem d lská univerzita, 2007, 134 s. ISBN 978-802-1316-720.

SVATO™OVÁ, Libu-e a Bohumil KÁBA. *Statistické metody II*. Vyd. 1. V Praze: eská zem d lská univerzita, 2008, 107 s. ISBN 978-80-213-1736-9.

™ÁMAL, Pavel. *Trestní zákoník: komentá* . 2. vyd. Praha: C.H. Beck, 2012, xvi, 1450 s. Velké komentá e. ISBN 978-807-4004-285.

TRÁMAL, Pavel a Stanislav RIZMAN. *Trestní zákon: komentář*. 6. dopl. a přeprac. vyd. Praha: C.H. Beck, 2004, xxi, 721 s. Beckova edice Komentované zákony. ISBN 80-717-9896-7.

TRMÍD, T. a P. KUPKA. *Český organizovaný zločin: Od vydírání ke korupčním sítím*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2011. ISBN 978-80-210-5618-3.

TAUCHEN, Jaromír a Karel SCHELLE. *Korupce - v minulosti a dnes: (sborník z kolokvií po ústřední Katedře práva a práva Právnické fakulty Masarykovy univerzity a The European Society for History of Law)*. Vyd. 1. Ostrava: Key Publishing, 2013, 224 s. ISBN 978-80-7418-177-1.

VONDRÁČEK, Ondřej a Marek HAVRDA. *Korupce jako parazit: návod, jak ji porazit*. 1. vyd. [Praha: s.n.], 2013, 125 s. ISBN 978-80-87050-00-2.