

Česká zemědělská univerzita v Praze

Provozně ekonomická fakulta

Obor veřejná správa a regionální rozvoj



Katedra práva

Teze diplomové práce

KORUPCE VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ

Autor:

Bc. Jan Malý

Vedoucí diplomové práce:

JUDr. Ing. Pavel Pikola, Ph.D.

Praha 2015©

Souhrn :

Diplomová práce na téma korupce ve veřejné správě je rozdělena na část praktickou a teoretickou. V teoretické části jsou definovány teoretické pojmy související s korupcí a nástroje, kterými je korupce potírána. Především se jedná o charakteristiku korupce, její příčiny, ekonomické a neekonomické následky korupce, aktuální vládní protikorupční politiku a také trestněprávní úpravu korupčního jednání v užším pojetí, tedy tzv. korupční trestné činy. Poté je v praktické, druhé části diplomové práce, komparována trestněprávní úprava korupce v České a Slovenské republice s cílem, nalézt rozdílné nástroje a prostředky pro efektivnější potírání korupce v České republice. Poté je hodnocen vývoj korupce ve vybraných státech za pomoci indexu vnímání korupce. Ze statistik Ministerstva vnitra Slovenské a České republiky a také statistik Policie České republiky, je proveden odhad budoucího vývoje v oblasti korupce ve vztahu k oznamovatelům korupce. Provedení kvalitativního a kvantitativního výzkumu (rozhovorů a ankety) umožnilo odhalit možnou motivaci pro vyšší ochotu oznamovat korupční jednání, a to jednak ze strany osob působících ve státní správě, tak i klientů státní správy. V závěru práce jsou uvedeny návrhy a opatření, které by mohly vést k efektivnějšímu potírání korupce ve veřejné správě v České republice.

Klíčová slova:

finance, korupce, pachatel, úplatek, úplatkářství, úřední osoba, věci obecného zájmu, veřejná správa

Cíl práce:

Cílem diplomové práce je přiblížit a charakterizovat současnou problematiku korupce včetně jejího vývoje v posledních letech, vymezit korupci ve veřejné správě, tedy jak samotný pojem korupce, tak i veřejnou správu, identifikovat další možné zdroje korupce. Taktéž kvantitativně a kvalitativně vymezit ekonomické a neekonomické následky korupce, z nichž je nejlépe čitelná škodlivost tohoto jevu pro celou společnost. Zpřehlednit a přiblížit současná opatření v boji proti korupci a to jak na mezinárodní, tak i národní úrovni, včetně vlivu nevládních organizací zabývajících se předmětným fenoménem.

Dalším mým cílem, v praktické části práce, je zhodnocení stávající legislativy, která se zabývá korupcí ve veřejné správě, zejména s akcentem na platnou trestněprávní úpravu

úplatkářských trestných činů v užším pojetí, tedy jednoho ze stěžejních nástrojů k potlačování korupce ve veřejné správě. Po zmapování a zhodnocení zahraniční trestněprávní úpravy korupce v sousední Slovenské republice, která původně vycházela ze shodné zákonné úpravy, jako tomu je u trestní úpravy korupce v České republice, byly vymezeny rozdíly mezi „naší a jejich“ trestněprávní úpravou korupce, čímž se podařilo nalézt efektivnější nástroje a prostředky využitelné k potírání korupce v České republice, zejména ve vztahu k posílení odhodlání oznamovatelů korupce sdělovat informace o korupčním jednání.

Za využití indexu vnímání korupce, je také zmapován vývoj korupce na mezinárodní úrovni. Cílem je zjištění pravděpodobného vývoje v oblasti korupce. Ze statistik úplatkářských trestných činů evidovaných ministerstvy vnitra České a Slovenské republiky, a dále ze statistik vedených Policií České republiky, je za pomoci metody komparace, zjištěna efektivita orgánů činných v trestním řízení v oblasti potírání korupčního jednání, opět zejména s přihlédnutím na oznamovatele korupčního jednání.

Záměrem kvalitativního a kvantitativního výzkumu je sledování a odhalení příčin chování osob, které se podílejí na výkonu veřejné správy a zároveň i klientů veřejné správy, rovněž i vnímání korupce respondenty. Ze získaných poznatků pak dovozují možnou motivaci a důvody chování jednotlivých aktérů při setkání s korupčním jednáním. Cílem výzkumu bylo nalezení takových motivačních stimulů, které by v budoucnu umožnily efektivněji předcházet korupci a také korupční jednání účinněji potírat, zejména se jedná o vyšší motivaci potenciálních oznamovatelů korupce.

Hlavním cílem práce je tedy přispět konkrétními návrhy k pozitivnímu ovlivnění korupčního prostředí ve veřejné správě České republiky, a to jak z hlediska odvětví trestního práva, ale i jiných netrestních opatření tak, aby byla korupční jednání častěji oznamována. V závěru diplomové práce jsou zjištěné skutečnosti implementovány do doporučení a návrhů, které by mohly přispět k úspěšnější prevenci a potírání korupce ve veřejné správě. Pro splnění výše uvedených cílů byly stanoveny níže uvedené hypotézy:

1. Zda se v České republice snižuje počet oznamovatelů ochotných oznámit korupční jednání orgánům činným v trestním řízení.
2. Zda trestněprávní úprava platná a účinná na území Slovenské republiky obsahuje efektivnější nástroje k potírání korupce, než je tomu v České republice.

3. Zda muži častěji oznamují korupci orgánům činným v trestním řízení než ženy.
4. Zda častěji oznamují korupci orgánům činným v trestním řízení osoby s vyšším než středoškolským vzděláním.
5. Zda častěji oznamují korupci orgánům činným v trestním řízení osoby působící ve státní správě, než klienti státní správy.

Metodika:

Metodika využitá při vypracování této práce byla zvolena s ohledem na požadavky kladené ke splnění stanovených cílů a také účelu diplomové práce.

V (první) teoretické části práce jsou metodami sběru dat a studiem odborné literatury, a též internetových odkazů shromážděny informace a údaje umožňující popsání fenoménu korupce ve veřejné správě a s tím související problematiky, jako je vymezení pojmů korupce, její možné zdroje, druhy a následky korupce, veřejná správa a její funkce. Totožnými metodami jsou zpracována opatření v boji proti korupci, jako jsou mezinárodní smlouvy (např. Trestněprávní úmluva o korupci), dále jsou zpracována zejména vládní opatření v boji proti korupci, závěrem kapitoly jsou uvedeny nejvýznamnější nevládní organizace zabývající se korupcí. Studiem legislativy a odborné literatury bylo prioritně zaměřeno na trestněprávní úpravu korupčního jednání, konkrétně pak pojmy úplatek, úřední osoba, věc obecného zájmu a účinná lítost. Pro účely následné komparace se slovenskou trestněprávní úpravou korupce byly také charakterizovány tzv. korupční trestné činy, jakož i vybrané instituty trestního práva procesního, které jsou při prověřování korupčních trestných činů využívány nejčastěji. Prostřednictvím deskriptivní metody jsou vysvětleny a popsány procesy související s korupcí, dále i trestné činy a instituty trestního práva hmotného i procesního.

V praktické části práce, za použití metody komparace, tedy porovnávání a srovnávání zjištěných skutečností, dat, ukazatelů a právních ustanovení, jsou zjištěny společné či rozdílné znaky. Téže metody je využito při srovnávání a porovnávání trestněprávních úprav korupce v České a Slovenské republice tak, aby mohly být zjištěny nástroje a opatření, které by účinněji, než je tomu v současné době v České republice, potíraly korupční jednání. Komparace je využito při hodnocení statistických dat získaných jednak z internetových zdrojů Ministerstva vnitra České republiky a Ministerstva vnitra Slovenské republiky, a také údajů z policejních statistik. Analýzou a syntézou těchto dat je sledován možný vývoj korupce.

V praktické části práce je také proveden kvalitativní výzkum, tedy rozhovory se zaměstnanci státní správy, kteří působí z hlediska korupce v rizikových oblastech veřejné správy. Vlastním šetřením je proveden též kvantitativní výzkum - anketa. Za pomoci dotazníků bylo osloveno 141 respondentů, a to se zaměřením na osoby působící ve státní správě, čehož bylo docíleno tím, že dotazníky byly také distribuovány přímo v úřadech, kde lze očekávat vyšší výskyt osob působících ve státní správě. Samotná anketa se však týká celé populace, není tedy omezena pohlavím, věkem, vzděláním ani vztahem k veřejné správě. Dotazník byl následně vyhodnocen za pomoci statistických metod tak, aby bylo možné odpovědět na stanovené hypotézy (č. 3 až 5).

Shora uvedené metody umožnily dosažení jednak odpovědí na stanovené hypotézy, ale také zodpovězení hlavního cíle vytýčeného touto diplomovou prací, který je uveden v závěru práce, jedná se o návrhy a opatření, které umožňují zlepšit současnou situaci v oblasti korupce ve státní správě České republiky.

Závěry, návrhy a hypotézy:

Komparací dostupných statistických údajů mezi Českou republikou a Slovenskou republikou, ke které byl použit ukazatel indexu vnímání korupce (CPI), bylo zjištěno, že za sledované období 2012 až 2014, ze sousedních tzv. postkomunistických zemí, se Česká republika umístila nejhůře, neboť za sledované období setrvala na shodném 53 místě (v průběhu sledovaného období dosahovala dokonce ještě horšího umístění). Naproti tomu Polská republika si pozici vylepšila na 35 místo, tedy zlepšila se o šest míst a Slovenská republika si zlepšila svoji pozici o pět míst a už je pouze jeden bod za Českou republikou. Bez účinných nástrojů a opatření v boji proti korupci, se tedy nebude pozice České republiky výrazně zlepšovat. Shora uvedenému trendu nasvědčují i statistiky úplatkářských trestných činů za léta 2012 až 2014 evidovaných Českou republikou a korupčních trestných činů evidovaných Slovenskou republikou, za uvedené období v ČR došlo k velkému poklesu zjištěných trestných činů o 37 % a počet stíhaných osob poklesl téměř o 40 %, naproti tomu v sousední Slovenské republice došlo za stejné období k poklesu zjištěných trestných činů pouze o 3,6 % a k poklesu stíhaných osob o 18 %. Negativně se vyvíjející trend v ČR byl zjištěn i ze statistik Útvaru pro odhalování korupce a finanční kriminality (specializovaný útvar pro odhalování korupce s celorepublikovou působností). Za období od roku 2011 do roku 2014 bylo zjištěno, že počet zpracovávaných trestných činů klesl o 29 % a taktéž sestupná tendence byla zjištěna u získávaných poznatků ve věci podezření z úplatkářských

trestných činů. Z hodnocení korupce zveřejněné Evropskou komisí ve zprávě o boji proti korupci za rok 2014 má 95 % obyvatel Česka za to, že korupce je rozšířená a 71% považuje korupci za závažný problém, naproti tomu na Slovensku se 90% obyvatel domnívá, že korupce je rozšířená a 66% považuje korupci za závažný problém. Tedy nelze vyvozovat z úbytku korupčních oznámení skutečnost, že fenomén korupce je v České republice na ústupu.

Na základě shora uvedených skutečností lze přijmout hypotézu č. 1, tedy že v České republice se snižuje počet oznamovatelů ochotných oznámit korupční jednání orgánům činným v trestním řízení.

V oblasti trestního práva, byly za účelem zvýšení motivace oznamovatelů korupčního jednání, navrženy nejvýznamnější úpravy de lege ferenda:

- a) Do trestního zákoníku opět zařadit institut zvláštní účinné lítosti u úplatkářských trestných činů podplacení a nepřímého úplatkářství, tzv. pasivního úplatkářství. Pachatel poskytl nebo slíbil úplatek jen proto, že byl o to požádán a dobrovolně učinil o tom bezodkladně oznámení orgánu činnému v trestním řízení (policejnímu orgánu, státnímu zastupitelství, soudu), voják tak může učinit svému nadřízenému, nebo služebnímu orgánu, dále osoba ve výkonu trestu nebo vazbě může takové oznámení učinit příslušníkovi vězeňské nebo justiční stráže. Jedná se o rozšíření okruhu osob, kterým lze podat oznámení a to oproti právní úpravě v minulosti platné v České republice. Navrhovaný institut účinné lítosti je v obdobném znění, v jakém je platný a účinný v sousední Slovenské republice. Účelem je nabídnout oznamovateli korupce právní jistotu beztrestnosti, která v současné právní úpravě absentuje a také svobodnější možnost volby osoby přijímající oznámení, ke které má oznamovatel důvěru.
- b) V české trestněprávní úpravě trestný čin nepřímé úplatkářství (§ 333 TrZ) zařadit do skutkových podstat trestných činů nepřekažení trestného činu (§ 367 TrZ) a neoznámení trestného činu (§ 368 TrZ), jedná se tedy o další možnost, která by umožnila získat více oznámení o nepřímém úplatkářství, případně by mohlo docházet k překažení trestného činu nepřímého úplatkářství.

- c) Zvýšení trestní sazby za korupční jednání, provedenou komparací bylo zjištěno, že spodní hranice odnětí svobody u kvalifikovaných skutkových podstat je u slovenské právní úpravy až o pět let přísnější. Zvýšení trestní sazby může preventivně působit na potencionální pachatele korupce.
- d) Vtělít do ust. § 88 odst. 5 trestního řádu, tedy do taxativně vyjmenovaných trestných činů, korupční trestné činy, což umožní orgánu činnému v trestním řízení nařídít či provést odposlech a záznam telekomunikačního provozu za podmínky, že s tím uživatel odposlouchávané stanice souhlasí. Tato změna umožní policejnímu orgánu pružněji reagovat na jednání korupčníka.
- e) Rozšíření okruhu osob, které se mohou stát agentem, v sousedním Slovensku může být agentem kdokoliv. V současné české právní úpravě, může být agentem jen příslušník policie a generální inspekce bezpečnostních sborů. Navrhovaná úprava umožní orgánům činným v trestním řízení pronikat do korupčního prostředí, které by jim jinak zůstalo nedostupné, nebo velmi těžko dostupné (např. politické prostředí, vrcholový management velkých společností).

Opět tedy lze s ohledem na shora uvedené skutečnosti přijmout hypotézu č. 2, tedy že trestněprávní úprava platná a účinná na území Slovenské republiky obsahuje efektivnější nástroje k potírání korupce, než je tomu v České republice.

Byl proveden kvalitativní a kvantitativní výzkum – anketa, byly sledovány a odhalovány příčiny chování osob podílejících se na výkonu veřejné správy a zároveň i klientů veřejné správy, a též vnímání korupce výše uvedenými respondenty. Z rozhovorů, ale zejména z provedené ankety, které se zúčastnilo 141 respondentů (88 respondentů působilo ve státní správě) vyplynulo, že respondenti velmi rozdílně chápou již samotnou definici korupce, ale jako závažný problém jí vnímalo 77,3% odpovídajících, dvě třetiny osob považují tresty za korupci jako nízké. Nejvíce respondentů, téměř dvě třetiny se domnívalo, že korupcí jsou nejvíce zasaženy politické strany, vláda, ministerstva a ústřední orgány státní správy. Za nejvíce korupcí ovlivněný orgán činný v trestním řízení, považovalo 35% respondentů policisty, překvapivě také 17% respondentů uvedlo soudce a nejméně 10% odpovědí obdrželi státní zástupci. Orgánům činných v trestním řízení by oznámila korupci zhruba polovina respondentů, překvapivým výsledkem je i skutečnost, že 11% respondentů by korupci oznámilo sdělovacím prostředkům (po zveřejnění korupce jsou pak pachateli likvidováni

důkazy, tedy je podstatně ztíženo trestní řízení). K oznámení korupce bylo zjištěno, že více jak dvě třetiny respondentů (72%), by informace podali anonymně. Z čehož lze usuzovat, že většina potencionálních oznamovatelů si dobře uvědomuje současná rizika spojená s oznámením korupce. Dvě třetiny dotázaných se domnívá, že největší motivací pro oznámení korupce je morální přesvědčení, dále 14% uvedlo, že motivací by byla účinná ochrana před korupčníkem a 11,3 % osob uvedlo jistotu zaručení beztrestnosti oznamovatele korupce, nezanedbatelná část 8% dotázaných uvedla také finanční odměnu. Za největší překážku pro oznámení korupce 40% dotázaných považuje nízkou úspěšnost při jejím prokazování, dále téměř třetina odpovídajících považuje za překážku potencionální pomstu ze strany korupčníka. Téměř 40% respondentům byl nabídnut nebo slíben úplatek a 13 % respondentů uvedlo, že nabídli nebo slíbili úplatek.

Následně byly statistickými metodami vyhodnoceny tři poslední stanovené hypotézy.

- a) muži častěji oznamují korupci orgánům činným v trestním řízení než ženy,
- b) častěji oznamují korupci orgánům činným v trestním řízení osoby s vyšším než středoškolským vzděláním.
- c) častěji oznamují korupci orgánům činným v trestním řízení osoby působící ve státní správě.

Na základě statistických výsledků, byly shora uvedené hypotézy přijaty. Z dosažených výsledků lze tedy vyvodit závěr, že orgány činné v trestním řízení mají při získávání informací o korupci největší možnosti u mužů, vysokoškolsky vzdělaných osob a také osob, které působí ve státní správě. Jako hlavní motivací pro oznamování korupce je morální přesvědčení, dále významné je zajištění anonymního oznamování korupce. Motivačním opatřením by bylo také zachování anonymity oznamovatele po celou dobu trestního řízení. S tím souvisí i ochrana před subjektem, který je podezřelý z korupce. Za významnou motivaci pro oznamovatele korupce lze uvést, zajištění jeho beztrestnosti, zde se nabízí řešení zavedení účinné lýtosti obdobně, jako tomu je v sousední Slovenské republice.

Veškeré uvedené návrhy směřují k navýšení informační databáze o korupci a zároveň zlepšení postavení oznamovatelů korupce, což by mělo vést k jejich vyšší motivaci k oznamování korupčního jednání.

Seznam vybrané literatury:

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

IVOR, J. a kolektiv, *Trestné právo hmotné, Osobitná časť 2*, první vydání. Bratislava: IURA EDITION, 2006, 607 s. ISBN-80-8078-099-4

MAŠĽANYOVÁ, D., a kolektiv, *Trestné právo hmotné. Všeobecná a osobitná časť*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2011, 496 s. ISBN 978-80-7380-338-4

NOVOTNÝ, O., DOLENSKÝ, A., NAVRÁTILOVÁ, J., PÚRY, F., RIZMAN, S., VANDUCHOVÁ, M., VOKOUN, R., *Trestní právo hmotné-II. Zvláštní část*. 4 vydání. Praha: ASPI Publishing, 2004, 440 s. ISBN 80-86395-67-7

SVATOŠOVÁ, L., PRÁŠILOVÁ, M., *Statistické metody v příkladech*, 1. vyd. Praha: Česká zemědělská univerzita v Praze, 2013, 210 s. ISBN 978-80-213-1673-7

ŠIMOVČEK, I., a kolektiv. *Trestné právo procesné*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2011, 479 s. ISBN 978-80-7380-324-7

Zákony:

- Ústavní zákon č. 1/1993 Sb. ze dne 16. prosince 1992
- Listina základních práv a svobod, vyhlášená usnesením Předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb. jako součást ústavního pořádku České republiky Zákon č. 140/1961 Sb., trestní zákonů
- Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník
- Zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním
- Zákon č. 300/2005 Z.z., Trestný zákon Slovenské republiky
- Zákon č. 301/2005 Z.z., Trestný poriadok Slovenské republiky

Tiskoviny:

- Zpráva o činnosti Útvaru odhalování korupce a finanční kriminality služby kriminální policie a vyšetřování za rok 2013

Webové stránky a elektronické zdroje

- <http://www.law.muni.cz>
- <http://www.psp.cz>
- <http://www.korupce.cz>
- <http://ftp.aspi.cz>
- <http://nalus.usoud.cz>
- <http://www.osn.cz>
- <http://www.transparency.org>
- <http://www.policie.cz>
- <http://ec.europa.eu>