

Česká zemědělská univerzita v Praze

Provozně ekonomická fakulta

Obor veřejná správa a regionální rozvoj



Katedra práva

Teze diplomové práce

PROVĚŘOVÁNÍ A VYŠETŘOVÁNÍ KORUPČNÍ TRESTNÉ ČINNOSTI VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ

Autor:

Bc. Tomáš Basner

Vedoucí diplomové práce:

JUDr. Ing. Pavel Pikola, Ph.D.

Praha 2015©

Souhrn:

Diplomová práce se zabývá problematikou korupce ve veřejné správě, příčinami jejího vzniku a projevy. Za využití platné hmotněprávní legislativy v oblasti trestního práva jsou definovány jednotlivé trestné činy a popsány možnosti postupu orgánů činných v trestním řízení při jejich odhalování, prověřování a následném vyšetřování. V praktické části, za využití zkušeností vyšetřovatelů Útvaru odhalování korupce a finanční kriminality Služby kriminální policie a vyšetřování Policie České republiky, je především věnována pozornost metodám výslechu osob, jejichž cílem je získat maximální množství informací od vyslychané osoby, posoudit její verbální a neverbální projevy, které mohou prozradit, zda-li se jedná o lháře či ne. Prostřednictvím statistických výkazů je následně vyhodnoceno sledované korupční prostředí, jsou porovnány a zhodnoceny výsledky zadokumentované trestné činnosti v národním i nadnárodním měřítku. V závěru práce je přiblížena a vyhodnocena problematika aplikace postupů na konkrétních vybraných objasněných případech s cílem zhodnotit, zda-li je stávající legislativa v tomto směru dostatečná, popřípadě zda-li je nutné upozornit na některé nedostatky a navrhnout změny.

Klíčová slova:

Korupce, Pachatel, Policie ČR, Trestní oznámení, Trestný čin, Úplatek, Veřejná správa

Úvod:

Korupce patří k nejvíce diskutovaným problémům současné společnosti. Je často přirovnávána k nemoci se zhoubnými účinky, nezná hranice, neuznává státní suverenitu, proniká do všech společenských režimů a nelze ji zcela vymýtit. Mnoho organizací, politických stran i občanských sdružení si daly za cíl bojovat proti korupci, ale jak jsme se mohli sami přesvědčit v některých medializovaných kauzách, korupce dokáže proniknout i do těchto subjektů. Pokud si však společnost nedokáže vytvořit účinné obranné mechanismy, může korupce postupně nabírat na síle, až přeroste do značných rozměrů a bude nekontrolovaně pronikat i do nejvyšších politických kruhů, ovlivní justici, policii a postupně tak bude rozkládat základní principy demokratického státu, až nás nakonec zcela ovládne. Z pozice běžného občana je nejvíce sledována korupce u těch činností, které jsou vykonávány ve veřejném zájmu, z veřejných zdrojů a zejména ve spojení s osobami, které si občan v demokratickém režimu řádně zvolil a kterým důvěřuje. Je to tedy veřejná správa, která je občany neustále sledována, a proto je v obecném zájmu, aby vykonávané činnosti byly

dostatečně transparentní, tedy informace o veškerých zájmových činnostech v dostatečném rozsahu přístupné veřejnosti.

Cíl práce:

Cílem diplomové práce je představit problém korupce ve veřejné správě se zaměřením na její možné projevy, posoudit platnou hmotněprávní a procesní legislativu týkající se korupčních trestných činů a způsoby její aplikace v rámci postupů orgánů činných v trestním řízení při odhalování a následném vyšetřování této specifické trestné činnosti. Na základě zjištěných skutečností následně určit problematické oblasti a navrhnout případné změny.

Metodika:

V první, teoretické části, byly prostudovány a vyhodnoceny stávající dostupné odborné prameny (knihy, časopisy, on-line příspěvky), články s právní tematikou v oblasti korupce, právní normy z oblasti hmotněprávní a procesní, porovnání zákonných ustanovení, interní akty Policie České republiky a Ministerstva vnitra České republiky, legislativa EU, sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek a výroční zprávy Útvaru odhalování korupce a finanční kriminality Služby kriminální policie a vyšetřování. V návaznosti, v praktické části byly přezkoumány postupy orgánů činných v trestním řízení se zaměřením na jednotlivé metody získávání informací a způsoby zajišťování důkazních prostředků. Jednotlivé metody byly konzultovány s vyšetřovateli korupční trestné činnosti a následně byly konkretizovány a posouzeny některé problematické oblasti, které znesnadňují zadokumentování korupčního jednání a navrženy případné změny, které by přispěly k usnadnění činnosti orgánů činných v trestním řízení.

Obsah práce:

Po prostudování uvedených materiálů byla v teoretické části, ve 3. kapitole popsána charakteristika korupce, kdy v úvodní části byly pro zamyšlení nad danou tematikou položeny hypotetické otázky, na které je možné snadno odpovědět, avšak zda-li by se určitá osoba skutečně tak zachovala by mohla prověřit až situace, které by byla vystavena. Pozornost byla věnována významu termínu korupce a zamyšlení nad tím, k jaké době by bylo možné přiřadit vznik úplatkářství. Většina z nás si představí pod pojmem korupce pouze úplatkářství, avšak ve skutečnosti je to jen jedna z forem korupce, což je rovněž v této části diplomové práce objasněno. Ve 4. kapitole byly vyjmenovány korupční trestné činy uvedené v hlavě V, VI, a X trestního zákoníku, se zaměřením na trestné činy úředních osob, tedy zneužití pravomoci úřední osoby a maření úkolu úřední osoby z nedbalosti. V této kapitole je rovněž věnována

pozornost některým pojmů, jako úplatek, kterým se rozumí neoprávněná výhoda spočívající v přímém majetkovém obohacení nebo jiném zvýhodnění, které se dostává nebo má dostat uplácené osobě nebo s jejím souhlasem jiné osobě, a na kterou není nárok, dále pojmy úřední osoba a pravomoc. 5. kapitola byla věnována problematice korupce ve státní a veřejné správě, zejména příčinám jejího vzniku, mezi které patří monopolizující efekt, široké rozhodovací pravomoci v rukou jednotlivců nebo organizací, nedostatek transparentnosti a nefunkčnost právního, politického, ekonomického a kulturního systému, dále korupčním rizikům a způsobům jejich předcházení. Zmíněny jsou také jednotlivé typy korupce ve veřejné správě, mezi které patří zejména podplácení úředníků, zneužívání pravomoci v souvislosti s dozorovou činností veřejné správy, nehospodárné využívání veřejných zdrojů, zneužívání veřejné moci při udělování veřejných zakázek a podobně.

V návaznosti na teoretickou část jsou v 6. Kapitole, v praktické části uvedeny postupy při vyhledávání korupční trestné činnosti, kdy je nejprve definována působnost Policie České republiky jako orgánu činného v trestním řízení, se zaměřením na specializovanou činnost Útvaru odhalování korupce a finanční kriminality, útvaru policie s celostátní působností. Pozornost je dále věnována způsobům získávání poznatků o trestné činnosti v souladu se zákonem č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, průběhu operativně pátrací činnosti, specifikaci kategorií podnětů s podezřením na korupční jednání, tedy vlastní poznatky nebo výsledky operativně pátrací činnosti, oznámení orgánů provádějících kontrolu, podněty firem a oznámení občanů, s čímž souvisí posuzování zdrojů informací z pohledu na jejich objektivnost. V závěru této kapitoly jsou definovány typické stopy v korupční trestné činnosti, mezi které patří zejména věcné důkazy, paměťové stopy a stopy v listinné nebo elektronické podobě. V kapitole 7. je pozornost věnována prověřování, což je úsek trestního řízení, který je stanoven od zahájení úkonů v trestním řízení do zahájení trestního stíhání konkrétní osoby. V kapitole 8. jsou uvedeny vybrané postupy při prověřování a vyšetřování korupční trestné činnosti se zaměřením na vybrané instituty použití operativně pátracích prostředků, zejména předstíraný převod, sledování osob a věcí a použití agenta. Pozornost je věnována v této kapitole i dalším způsobům získání důkazních prostředků, mezi které patří zejména vydání a odnětí věci, domovní prohlídky, prohlídky jiných prostor a pozemků, dále pak odposlechy a záznam o uskutečněném telekomunikačním provozu, znalecké posudky a odborná vyjádření a také instituty, které slouží k zajištění nelegálně nabytého majetku. Jedná se o zajištění peněžních prostředků na účtu u banky a další obdobné instituty. Kapitola 9. rozebírá problematiku úseku vyšetřování, tedy úseku trestního řízení od zahájení trestního stíhání konkrétní osoby po vypracování návrhu na podání obžaloby. V této kapitole je podrobně

popsáno, jaké náležitosti musí obsahovat usnesení o zahájení trestního stíhání, jaké úkony je třeba provést, aby bylo možné zahájit trestní stíhání poslance či senátora Parlamentu a jaké další nezbytné úkony je nutné provést v tomto úseku trestního řízení, aby bylo možné vypracovat návrh na podání obžaloby. Desátá kapitola je věnována problematice výpovědí, jejichž cílem je získat co nejvíce potřebných informací. V úvodu této kapitoly jsou popsány důvody neochoty občanů oznamovat trestné činy, mezi které lze zahrnout zejména nedůvěra k orgánům činných v trestním řízení, opakované předvolávání k výsledku jak ze strany policie, tak i následně soudu, nepříjemné ataky ze strany obhájců obviněných osob, kteří se snaží podlomit důvěryhodnost osoby svědka, obava ze msty obviněných osob, zdouhavý proces trestního řízení a nejistý výsledek. Pozornost je dále věnována některým metodám detekce klamu, které byly podrobně rozpracovány ze strany agentů zpravodajských služeb, dále principu polygrafického vyšetření, jehož výsledek v našich podmínkách není použitelný jako přímý důkaz, avšak může sloužit jako podpůrný prostředek společně s ostatními metodami k detekci klamného chování. Princip vyšetření na polygrafu spočívá v navození silných emočních vztahů, během kterých se sledují určité fyziologické změny v lidském těle. Do grafu jsou zaznamenány čtyři fyziologické reakce a to krevní tlak, pulz, frekvence dýchání a elektrický odpor kůže. Dále jsou v této kapitole uvedeny nejčastější verbální a neverbální projevy klamného chování, kdy je nutné sledovat korelaci mezi podnětem a neverbálním projevem a velmi přesvědčivá je i verbální a neverbální disharmonie. V závěru 10. kapitoly je rozvedeno použití presumptivních otázek, pomocí kterých lze navodit situaci, která vyslýchaného, jež do současné doby vše popíral, znejistí. Tyto presumptivní otázky jsou vlastně jakousi návnadou, která funguje na principu psychologického viru. Využíváme přitom prvky pravdivých informací a prvky klamu. Vyslýchaný tak nabyde pocitu, že existuje nějaká možnost, že lze jednoduše vyvrátit jeho nepravdivé tvrzení, přičemž netuší, zda-li se jedná o takzvané blafování nebo skutečnost. Virus se takto začne šířit a vyslýchaný začne měnit svou taktiku, kdy začne přemýšlet o tom, že musí změnit svůj původní, vykonstruovaný, předem připravený, scénář. Jedenáctá kapitola je věnována srovnání korupce na mezinárodní úrovni a u vybraných evropských zemí byly uvedeny způsoby postihování korupce. Z důvodu absence jednotlivých hodnotících kritérií je velice obtížné posoudit míru korupce v jednotlivých státech, proto se většinou srovnávají statistické údaje zadokumentovaných počtů oznámených případů, ve kterých bylo následně soudem rozhodnuto o vině. Obecně lze posuzovat korupci i podle geograficko-politicko-ekonomického hlediska na tři kategorie a to situaci typickou pro vyspělé státy s fungující tržní ekonomikou, kde je korupční jednání zaměřeno převážně za účelem urychlení úředního postupu, socialistické nebo postsocialistické státy, kde se korupce

projevuje za účelem získání určitého nedostupného statku a země třetího světa, kde úředníci berou úplatky proto, aby si zajistili základní životní prostředky. Velmi často je porovnáváno i veřejné mínění občanů, kterým se zabývá nevládní mezinárodní organizace Transparency International. Z vypracované tabulky, která je součástí diplomové práce, je patrné, že Česká republika se za období roku 2014 propadla na 25. místo v evropských státech a na 53. místo v celosvětovém měřítku. Ve 12. kapitole jsou uvedeny výsledky činnosti Útvaru odhalování korupce a finanční kriminality Služby kriminální policie a vyšetřování za sledované období předchozích tří let, zpracované do přehledných tabulek. Třináctá kapitola popisuje aplikaci postupů kriminalistů na vybraných realizovaných případech. Ve shrnutí problematiky trestního řízení, u korupční trestné činnosti ve 13. kapitole, jsou uvedeny některé zásadní problematické oblasti, které znesnadňují zadokumentování této specifické trestné činnosti s doporučením na úpravy či změny legislativy. Jedná se zejména o oblast zajištění ochrany oznamovatelů korupčního jednání, tzv. whistleblowers. Tito oznamovatelé často hrají významnou nebo zcela zásadní roli při odhalování korupce, avšak vystavují se rizikům propuštění ze zaměstnání, bývají často označováni za „práskače, udavače“ a nezřídka se stává, že se nadřízení či další osoby na ně napojené postarají o to, aby se oznamovatel ocitl na černé listině a těžko sehnal zaměstnání i u jiných organizací, čemuž přispívají i novináři. Oznamovatelé tedy často požadují od OČTŘ ochranu, avšak její poskytování je dosti problematické, zejména co se týče korupce. Snahou řady zemí je zavedení právní ochrany těchto oznamovatelů. V České republice sice zákoník práce určuje taxativní důvody pro propuštění ze zaměstnání, ale není rovněž problém si potřebné důvody ze strany zaměstnavatele najít, nebo navodit v pracovním kolektivu takové klima, které donutí oznamovatele, aby sám odešel. Je rovněž důležité rozlišovat oznamovatele, pro které je hlavním motivem msta, osobní prospěch nebo zakrytí své neschopnosti, nebo pochybení. Je těžké propustit takového zaměstnance, který sice upozornil na určité nekalosti a to často za podpory médií, které z něho veřejně udělají obětního beránka, avšak v práci vykazuje hrubě podprůměrné výkony a k ostatním se chová za hranou etiky. Na druhou stranu je třeba také rozlišovat oznamovatele, kteří tak činí podle svého nejlepšího vědomí, svědomí a ve veřejném zájmu. Tito si rozhodně ochranu zaslouží. Dalším důležitým bodem je vliv politického klima na personální stabilizaci Policie České republiky. Aby mohl nastavený systém dobře fungovat, je nutné policii odpolitizovat. Zda-li je skutečně policie nestranná, vyvolává řadu otázek a spekulací, které jsou podpořeny skutečností, že po změně ministra vnitra dochází zpravidla k výměně policejního prezidenta, výměně ředitele útvarů s celorepublikovou působností, potažmo jeho náměstků a vedoucích jednotlivých odborů, což je patrné zejména u

Útvaru odhalování korupce a finanční kriminality SKPV. Pozornost byla dále věnována i problematice offshore společností z pozice legalizace výnosů z trestné činnosti. Většina offshore lokalit nevyžaduje vedení účetnictví, podávání daňového přiznání, auditu, vydávání výročních zpráv, neexistují zde darovací nebo dědické daně a obecně nejsou striktně vyžadovány zákonné povinnosti. Založení offshore účtu je velice jednoduché, jakož i jeho užívání, kdy po jeho založení není nutné chodit do banky a provádět osobně jednotlivé transakce, vše může být řízeno na dálku prostřednictvím internetového bankovníctví. Tímto je zajištěno diskrétní uložení peněz. Pro orgány činné v trestním řízení v rámci provádění finančního šetření je tedy prakticky nezjistitelné, zda-li podezřelý, nebo již obviněný osobu mají takovéto offshore účty, neboť s danými lokalitami nemá Česká republika uzavřeny žádné smlouvy o spolupráci. Tato problematika je propojena s diskutovaným tématem zavedení povinnosti prokazovat nabytý majetek v případě výrazného nepoměru majetku k výši vykazovaných příjmů. Toto opatření by se mělo týkat osob s vlastnictvím v hodnotě od deseti milionů výše. V současné době je důkazní břemeno na orgánech činných v trestním řízení, který musí prokázat, že nabytý majetek pochází z trestné činnosti. Pro zahájení trestního stíhání tedy není rozhodující, že osoba nabyla určitý majetek, i když výše jejích příjmů neodpovídá výši nabytého majetku, ale přímo konkrétní trestná činnost, která vedla k jeho získání. V současné době je připravován návrh, kdy by důkazní břemeno bylo přeneseno na podezřelou osobu, které by musely doložit své příjmy. Pokud by tak neučinily, majetek by byl podle určitého klíče razantně zdaněn. V souvislosti s tímto opatřením je navrhována i změna trestního zákoníku, kdy v případě podání nepravdivého prohlášení o majetku by hrozil podezřelému trest odnětí svobody ve výši až 4 let. Další problematickou oblastí, ve které by stálo za úvahu změnit legislativu, je překážka trestního stíhání z důvodu poslanecké imunity a důvody pro zavedení institutu účinné lítosti pro trestný čin přijetí úplatku a právní úprava problematiky lobbingu a financování politických stran. V závěru, v 15. kapitole, bylo provedeno celkové shrnutí.

Seznam použité literatury

- 1) Frič, P. a kol. Korupce na český způsob. Praha: nakladatelství G plus G, 1999, ISBN 80-86103-26-9
- 2) Houston, P., Floyd, M., Carnicero, S., Spy the lie. ICON BOOKS, 2012, EAN 9781848314047
- 3) CHMELÍK, Jan et. al. 2003. *Pozornost, úplatek a korupce*. Praha: Linde. 222 s. ISBN 80-7201-434-X.
- 4) Chmelík, J, Tomica, Z. Korupce a úplatkářství: nakladatelství LINDE PRAHA, 2011, ISBN 978-80-7201-853-6

- 5) Ústavní zákon č. 1/1993 Sb.
- 6) Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník
- 7) Zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád)
- 8) Zákon č. 273/2008 Sb. o policii České republiky

Internetové odkazy

- 1) www.mvcr.cz
- 2) www.transparency.cz
- 3) www.vlada.cz

Zahraniční odkazy:

- 1) http://ec.europa.eu/anti_fraud/
- 2) http://ec.europa.eu/news/justice/140206_cs.htm
- 3) http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/acr_2014_cs.pdf
- 4) <http://www.minv.sk>
- 5) <http://www.zakonypreludi.sk/zz/2005-300>
- 6) <http://www.cbc.ca/>

Tiskoviny

- 1) Kriminalistika. Ročník XXX. číslo 1. Ředitelství služby kriminální policie, 1997
- 2) Musil, J. Zahraniční trestněprávní úpravy potírání korupce. In: Brabcová, I.(ed.) Sborník z odborného semináře K otázkám korupce a úplatkářství. Praha: Policejní akademie České republiky, 2002, s. 42
- 3) Přehled rozsudků Evropského soudu pro lidská práva. ročník I. číslo 5. CODEX BOHEMIA, 1998
- 4) vyhláška č. 23/1994 Sb., o jednacím řádu státního zastupitelství, zřízení poboček některých státních zastupitelství a podrobnostech o úkonech prováděných právními čekateli, ve znění změn daných vyhláškou č. 4/2014 Sb., ze dne 24.1.2014
- 5) Závazné pokyny policejního prezidenta
- 6) Zpráva Útvaru pro odhalování korupce a finanční kriminality za rok 2013
- 7) Zprávy ze zahraničních cest a školení pracovníků ÚOKFK SKPV

Seznam tabulek a grafů

Tabulka č. 1: Index vnímání korupce (CPI) za rok 2014 – celosvětové a evropské srovnání	73-74
Tabulka č. 2: Výsledky činnosti NPKJ za rok 2013 – počet obviněných osob	76
Graf č. 1: Výsledky činnosti NPKJ za rok 2013 – počet obviněných osob z konkrétních trestných činů v procentech	77
Graf č. 2: Počet šetřených trestných činů na ÚOKFK SKPV za období 2011 – 2013	79
Graf č. 3: Prověřované trestné činy 2013, nápad trestné činnosti, zahájení Úkonů v trestním řízení	79
Graf č. 3: Prověřované trestné činy 2013 ÚOKFK SKPV v procentuálním	

	zastoupení	80
Graf č. 4:	Zajištěné výnosy z trestné činnosti ÚOKFK SKPV za období 2006 – 2013	81
Graf č. 5:	Zajištěný majetek ÚOKFK SKPV v období 2011 – 2013	81
Graf č. 6:	Odchody policistů z ÚOKFK SKPV v období 2010 – 2013	89