

DŮVODOVÁ ZPRÁVA

Obecná část

A. Závěrečná zpráva o hodnocení dopadů regulace (RIA)

1. Důvod předložení a cíle

1.1. Základní identifikační údaje

Zákon, kterým se mění zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů a zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

1.2. Definice problému

Původní trestní zákon (zákon č. 140/1961 Sb., ve znění pozdějších předpisů), který platil do konce roku 2009, obsahoval v § 163 ustanovení o zvláštním ustanovení o účinné lítosti pro trestné činy podplácení (§ 161 zákona č. 140/1961 Sb.) a nepřímého úplatkářství (§ 162 zákona č. 140/1961 Sb.). Toto ustanovení bylo v novém trestním zákoníku, který vstoupil v platnost k 1. lednu 2010, zrušeno.

Prakticky bezprostředně po nabytí účinnosti trestního zákoníku se však objevily názory, podle nichž by se zvláštní případ účinné lítosti, jaký představovalo ustanovení § 163 zákona č. 140/1961 Sb., měl do trestního zákoníku vrátit, a to s poukazem na to, že měla plnit významnou roli zejména v souvislosti s objasňováním korupce, neboť osoby, které byly osloveny s nabídkou, aby poskytly úplatek osobě obstarávající věci obecného zájmu (či působící dokonce v postavení úřední osoby, resp. podle úpravy účinné do konce roku 2009 v postavení veřejného činitele), by měly mít zajištěnu vyšší úroveň ochrany a měly by být motivovány k oznamování těchto případů.

Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2010 až 2012 proto uložila Ministerstvu vnitra a Ministerstvu spravedlnosti úkol předložit vládě analýzu a vyhodnocení případů, ve kterých bylo zvláštní ustanovení o účinné lítosti efektivně použito s návrhy možnosti znovuzavedení zvláštního ustanovení o účinné lítosti u trestných činů úplatkářství nebo jiného řešení této problematiky. Na základě Analýzy institutu účinné lítosti v korupčních kauzách (materiál Ministerstva vnitra) a Analýzy Ministerstva spravedlnosti o hodnocení institutu účinné lítosti z pohledu Skupiny států proti korupci (GRECO) a Organizace pro ekonomickou spolupráci a rozvoj (OECD) vláda svým usnesením ze dne 30. května 2012 č. 383 uložila ministru spravedlnosti zpracovat ve spolupráci s místopředsedkyní vlády a vládě do 31. prosince 2012 předložit návrh na opětovné zavedení zvláštního ustanovení o účinné lítosti pro relevantní korupční trestné činy za podmínek zajišťujících soulad s mezinárodními závazky České republiky.

1.3. Popis existujícího právního stavu v dané oblasti

Do trestního zákoníku (zákon č. 40/2009 Sb.) nebylo převzato zvláštní ustanovení o účinné lítosti ve věcech úplatkářství z trestního zákona č. 140/1961 Sb. Důvody jsou shrnuty v materiálu Ministerstva vnitra „Analýza institutu účinné lítosti v korupčních kauzách“, kde se uvádí: „Vypuštění tohoto institutu bylo zapříčiněno zejména tím, že tento koncept je v zemích západní Evropy zcela neznámý, a při hodnocení, která Česká republika podstupovala například v rámci Rady Evropy, vzbuzovalo toto ustanovení v hodnotitelích údiv a nedůvěru v jeho správnou aplikaci. Dalším důvodem byla skutečnost, že mezinárodní úmluvy, které v oblasti potírání korupce Česká republika ratifikovala, s tímto institutem nepočítají a neznají ho. Naopak běžně využívaným způsobem řešení úlev pro oznamovatele korupční kauzy, který je zároveň spolupachatelem, je využití tzv. prokurátorského uvážení.“.

V praxi i právní teorii se však objevily názory kritizující nepřevzetí institutu účinné lítosti ve věcech úplatkářství a navrhuující opětovné vytvoření zvláštního institutu účinné lítosti v trestním zákoníku, zpravidla se stejným obsahem, který byl v ustanovení v § 163 trestního zákona č. 140/1961 Sb., ve znění zákona č. 122/2008 Sb., případně ve znění před touto novelizací. Zastánci převzetí institutu účinné lítosti ve věcech úplatkářství vesměs uvádějí, že ustanovení § 163 dřívějšího trestního zákona mělo významnou roli zejména v souvislosti s objasňováním korupce a s možností, aby osoby, které byly osloveny s nabídkou, aby poskytly úplatek osobě obstarávající věci obecného zájmu (či působící dokonce v postavení úřední osoby), byly na rozdíl od současnosti iniciovány k oznamování těchto případů.¹

Trestná činnost korupčního charakteru je spojena s vysokou latencí, protože oběma stranám hrozí trestní postih a nemají tak žádný zájem na odhalení této trestné činnosti. Za neexistence možnosti zvýhodnění aktivně uplácujícího mají orgány činné v trestním řízení znevýhodněnou pozici, neboť uplácějící, přestože se v některých případech dopustil trestného činu pouze díky zneužití vlivu uplácené osoby, není motivován takovéto protiprávní jednání oznámit orgánům činným v trestním řízení, ani s nimi spolupracovat v trestním řízení vedeném proti příjemci úplatku.

1.4. Identifikace dotčených subjektů-

- policie ČR
- státní zastupitelství
- soudy
- fyzické a právnické osoby, které spáchají trestný čin
- advokáti (obhájci)

1.5. Popis cílového stavu

Cílem právních úprav postihujících korupční jednání je chránit čistotu veřejného života, nestranné a objektivní obstarávání věcí obecného zájmu osobami, které věci obecného zájmu

¹ Pavel Vantuch: Úplatkářství a účinná lítost v trestním zákoníku, [Bulletin advokacie 4/2012, s. 17]

obstarávají, před různými formami korupce (úplatkářstvím). Jednou z cest, jak dosáhnout tohoto cíle, je navrhovaná změna právního řádu spočívající v možnosti motivovat příslibem beztrestnosti uplácejícího, aby oznámil orgánům činným v trestním řízení protiprávní jednání upláčeného a dále spolupracoval s orgány činnými v trestním řízení.

1.6. Zhodnocení rizika

Ke splnění úkolu z usnesení vlády ze dne 30. května 2012 č. 383 předložit návrh na opětovné zavedení zvláštního ustanovení o účinné lítosti pro relevantní korupční trestné činy za podmínek zajišťujících soulad s mezinárodními závazky České republiky je nezbytné provést příslušné změny trestního řádu.

2. Návrh variant řešení a vyhodnocení jejich nákladů a přínosů

Varianta č. 0 – ponechání současného stavu (tzv. varianta „nulová“)

Varianta č. 1 – převzetí úpravy, která byla obsažena v § 163 zákona č. 140/1961 Sb.

Varianta č. 2 – novela zákona o trestním řízení soudním (trestní řád) a trestního zákoníku

Varianta č. 0 není akceptovatelná, neboť by nebyl naplněn požadavek vlády na „zavedení zvláštního ustanovení o účinné lítosti pro relevantní korupční trestné činy za podmínek zajišťujících soulad s mezinárodními závazky České republiky“.

Varianta č. 1 může být zpochybňována z hlediska splnění závazků České republiky vůči mezinárodnímu společenství [viz Analýza Ministerstva spravedlnosti o hodnocení institutu účinné lítosti z pohledu Skupiny států proti korupci (GRECO) a Organizace pro ekonomickou spolupráci a rozvoj (OECD)] a není proto doporučována.

Varianta č. 2 se jeví jako vhodná pro splnění úkolu vyplývajícího z usnesení vlády ze dne 30. května 2012 č. 383, kde je ministru spravedlnosti uloženo zpracovat ve spolupráci s místopředsdkyní vlády, a vládě do 31. prosince 2012 předložit návrh na opětovné zavedení zvláštního ustanovení o účinné lítosti pro relevantní korupční trestné činy za podmínek zajišťujících soulad s mezinárodními závazky České republiky.

Sledovaného cíle (dostatečně motivovat uplácejícího k efektivní spolupráci s orgány činnými v trestním řízení) lze dosáhnout příslušnou úpravou právního řádu, která umožní rozhodnout za splnění zákonných podmínek o nestíhání aktivně uplácejícího, který se zaváže spolupracovat s orgány činnými v trestním řízení při objasňování věci. Tato změna je jedním z významných nástrojů efektivnějšího stíhání korupce, včetně vytvoření příznivějších podmínek pro zjištění celého řetězce korupčního jednání. Pokládá se za významnější, podaří-li se postihovat právě závažnější korupci (což se týká situace, kdy někdo vyžaduje korupční plnění a zneužívá určitého postavení v daném vztahu), byť se tak stane na základě svědectví osob, které v tomto vztahu vystupovaly na straně podplácejícího a i vůči nim by přicházelo v úvahu vyvodit trestní odpovědnost. Námitka týkající se nerovnosti před zákonem neobstojí, protože obdobně by bylo možno argumentovat i ve vztahu k dalším případům účinné lítosti. Vždy se tu bere v potaz určitý druh veřejného zájmu, navíc se nekonstatuje, že by šlo o okolnost vylučující trestnost, ale o trestnost dodatečně zaniklou.

Konkrétně se navrhuje postup, při němž policejní orgán rozhodne o dočasném odložení trestního stíhání podezřelého (aktivně uplácejícího) pro trestné činy korupční povahy, a to

za podmínky, že podezřelý poskytl nebo slíbil úplatek jen proto, že byl o to požádán a učiní o tom dobrovolně a bez zbytečného odkladu oznámení státnímu zástupci nebo policejnímu orgánu. Dále oznámí policejnímu orgánu skutečnosti, které jsou mu známy o trestné činnosti toho, kdo o tento úplatek požádal, a zaváže se podat jak v přípravném řízení, tak i v řízení před soudem úplnou a pravdivou výpověď o těchto skutečnostech. Pokud nedostojí svému závazku, bude rozhodnuto o zahájení jeho trestního stíhání (stejně bude postupováno, zjistí-li se dodatečně skutečnosti, které vylučují rozhodnout o dočasném odložení trestního stíhání). Pokud splní podezřelý svůj závazek ke spolupráci s orgány činnými v trestním řízení, státní zástupce rozhodne o jeho nestíhání. Toto řešení dává uplácujícímu jistotu, že pokud bude spolupracovat, nebude proti němu vedeno trestní stíhání, což nakonec vyústí v definitivní rozhodnutí představující překážku věci rozhodnuté. Předkládané řešení také podle konzultovaných odborníků vyhovuje požadavkům mezinárodních organizací, zejména GRECO a OECD [viz Analýza Ministerstva spravedlnosti o hodnocení institutu účinné lítosti z pohledu Skupiny států proti korupci (GRECO) a Organizace pro ekonomickou spolupráci a rozvoj (OECD)].

3. Implementace doporučené varianty a vynucování

Za implementaci a vynucování nové právní úpravy ve vztahu k soudům a státním zastupitelstvím bude odpovědné Ministerstvo spravedlnosti.

4. Přezkum účinnosti regulace

Přezkum účinnosti novely trestního řádu a trestního zákoníku budou v praxi průběžně provádět orgány činné v trestním řízení. Jako období, které je vhodné pro přezkum účinnosti implementovaných opatření a pro zhodnocení pokroku při dosahování cílů novelizace, se doporučuje doba 5 let. Tato perioda je dostatečně dlouhá pro shromáždění postačujícího objemu dat relevantních pro přezkum účinnosti a podnětů od dotčených subjektů a zároveň dostatečně krátká k tomu, aby nedošlo k přehlcení velkým objemem podnětů a navrhovaných změn.

5. Konzultace a zdroje dat

Návrh zákona byl zpracován v součinnosti s Úřadem vlády, a to s odborem pro koordinaci boje s korupcí a dále v součinnosti s Ministerstvem vnitra. Návrh byl také konzultován s odborníky z Právnické fakulty Univerzity Karlovy a zástupcem Nejvyššího soudu.

6. Kontakt na zpracovatele RIA

Mgr. Ondřej Hofmann

legislativní odbor Ministerstva spravedlnosti

ohofmann@msp.justice.cz

B. Zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s ústavním pořádkem České republiky, mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána, a s předpisy Evropské unie, judikaturou soudních orgánů Evropské unie nebo obecnými právními zásadami práva Evropské unie

Navrhované řešení je v souladu s předpisy tvořícími ústavní pořádek, jakož i mezinárodními smlouvami podle čl. 10 Ústavy České republiky a zajišťuje také právní prostředí pro realizaci současných i budoucích mezinárodních závazků z mezinárodních smluv podle čl. 49 Ústavy České republiky. Návrh novelizace respektuje zásadu, podle níž lze státní moc uskutečňovat pouze na podkladě zákona a v jeho mezích.

Návrh je též v souladu s judikaturou Ústavního soudu ČR a Nejvyššího soudu.

C. Zhodnocení dopadů navrhovaného řešení ve vztahu k rovnosti mužů a žen

Navrhovaná právní úprava nemá žádný vliv na rovnost mužů a žen.

Zvláštní část

K čl. I

Navrhuje se postup, při němž policejní orgán rozhodne o dočasném odložení trestního stíhání podezřelého (aktivně uplácujícího) pro trestné činy korupční povahy, a to za podmínky, že podezřelý poskytl nebo slíbil úplatek, jen proto, že byl o to požádán a učiní o tom dobrovolně a bez zbytečného odkladu oznámení státnímu zástupci nebo policejnímu orgánu. Dále oznámí policejnímu orgánu skutečnosti, které jsou mu známy o trestné činnosti toho, kdo o tento úplatek požádal, a zaváže se podat jak v přípravném řízení, tak i v řízení před soudem úplnou a pravdivou výpověď o těchto skutečnostech. Pokud nedostojí svému závazku, bude rozhodnuto o zahájení jeho trestního stíhání, stejně bude postupováno, zjistí-li se dodatečně skutečnosti, které vylučují rozhodnout o dočasném odložení trestního stíhání. Pokud splní podezřelý svůj závazek ke spolupráci s orgány činnými v trestním řízení, státní zástupce rozhodne o jeho nestíhání.

Toto řešení dává uplácujícímu jistotu, že pokud bude spolupracovat, nebude proti němu vedeno trestní stíhání, což nakonec vyústí v definitivní rozhodnutí představující překážku věci rozhodnuté.

K vyloučení případného pochybení při rozhodovací činnosti státního zástupce u tohoto nového institutu bude sloužit oprávnění nejvyššího státního zastupitelství zrušit nezákonné usnesení o nestíhání podezřelého, a to do tří měsíců od právní moci takového rozhodnutí.

K čl. II

K bodu 1 (§ 333)

Rozšiřuje se skutková podstata trestného činu nepřímého úplatkářství v § 333 trestního zákoníku, a to na základě požadavku mezinárodní organizace GRECO. Navrhuje se, aby mohl

být postižen nejenom ten, kdo žádá o úplatek nebo přijme úplatek za to, že bude svým vlivem nebo prostřednictvím jiného působit na úřední osobu (nebo za to, že již tak učinil), ale i ten, kdo si dá za takové jednání úplatek slíbit.

K bodu 2 (§ 367 odst. 1 a § 368 odst. 1)

Ve Vládním programu boje proti korupci v České republice z roku 1999 byl schválen úkol v rámci rekodifikace trestního práva hmotného (případně při přípravách dílčích novel trestního zákona) uvážit stanovení trestnosti neoznámení a nepřekažení trestných činů korupčního charakteru. Tato myšlenka byla následně navržena vládou v rámci novely zákona č. 140/1961 Sb. přijaté pod č. 122/2008 Sb. Zdůvodnění obsažené v důvodové zprávě² směřovalo k postihu třetích osob, nezúčastněných na samotném trestném činu, přičemž takto postihovány měly být ty osoby, které neoznámí (pokud se hodnověrným způsobem dozvěděly o spáchání trestného činu) nejzávažnější formy trestných činů přijímání úplatku podle § 160 odst. 3 a 4 a podplacení podle § 161 odst. 2 zákona č. 140/1961 Sb. Tato navrhovaná změna nebyla na základě usnesení ústavně právního výboru Poslanecké sněmovny v rámci pozměňovacího návrhu schválena.

Až nový trestní zákoník přinesl změnu spočívající v kriminalizaci třetích osob, tedy svědků-pozorovatelů, jež se hodnověrným způsobem dozvěděly, že jiný připravuje nebo páchá trestný čin přijetí úplatku nebo podplacení či tyto trestné činy již spáchal. Ve výčtu trestných činů, o nichž třetí osoba hodnověrným způsobem ví, že se připravují, jsou páchány nebo byly spáchány, uvedených v ustanovení § 367 trestního zákoníku (nepřekažení trestného činu) a § 368 trestního zákoníku (neoznámení trestného činu), se tak nově objevily i trestné činy přijetí úplatku a podplacení, přičemž postihováno má být nepřekažení či neoznámení všech jejich forem, tzn. nikoli jen těch nejzávažnějších.

Kriminalizací osob, které se hodnověrným způsobem dozvěděly, že jiný připravuje nebo páchá závažný trestný čin, aniž by se na jednání podílely formou spolupachatelství nebo jakoukoli formou účastenství v užším smyslu, zákonodárce sleduje primárně požadavek na to, aby se orgány činné v trestním řízení co nejdříve dozvěděly o připravovaném nebo páchaném trestném činu, jehož spáchání či dokonání lze zabránit. Není pochyb o tom, že je vhodné kromě samotného pachatele toho kterého trestného činu postihovat i třetí osoby, které připravovanou či páchanou trestnou činnost nepřekazí právě tím, že vědomě nezabrání vzniku následku ani aktivně, ani pasivně. Obdobná argumentace se týká pasivity třetích osob, které se hodnověrným způsobem dozvěděly, že byl spáchán závažný trestný čin, a tuto závažnou skutečnost neoznámily. Legitimní je však postihovat takovéto osoby, jen pokud se jedná o závažnou trestnou činnost, kdy je zájem společnosti přerušit spáchání trestného činu či dopadnout jeho pachatele vyšší než zájem na uchránění svědka této trestné činnosti před trestním postihem. Proto je nepochybně správně, že zákonodárce vyjmenovává uzavřený výčet těch trestných činů, o nichž se musí orgány činné v trestním řízení dozvědět co možná nejdříve (pouze včasné zjištění toho, že některý ze zde uvedených trestných činů je připravován nebo páchán, může vést k zabránění spáchání či dokonání trestného činu, resp.

² „S ohledem na obecně přiznávanou míru škodlivosti korupce a na veřejné vnímání nebezpečnosti korupce pro společnost se navrhuje trestně postihovat případy neoznámení **nejzávažnějších** případů korupce třetími osobami nezúčastněnými na samotném trestném činu, které se o něm nicméně jiným způsobem hodnověrně dozvěděly a přesto jej neoznámily, a umožnily tak jeho opakování (vůči podplácejícímu se uplatní speciální úprava v § 163 tr. zák., která mu umožňuje dosáhnout zániku trestnosti jeho jednání, pokud úplatkářství dobrovolně oznámí a tím umožní postih osoby, která po něm úplatek vyžadovala, což je jednání společensky nebezpečnější).“

pokud byl spáchán, může vést včasné zjištění k rychlému objasnění věci, odhalení konkrétního pachatele a jeho potrestání). Potřeba získat tyto včasné informace je promítnuta i do formy sankce spočívající v trestu odnětí svobody až na tři roky (případně je možné uložit i trest mírnější, stanoví-li na některý z vyjmenovaných trestných činů zákon trest mírnější).

Ve výčtu trestných činů, jejichž nepřekažení nebo neoznámení je samo o sobě trestným činem, další korupční trestné činy (např. pletichy v insolvenčním řízení dle § 226 trestního zákoníku, porušení předpisů o pravidlech hospodářské soutěže dle § 248 trestního zákoníku apod.) nejsou uvedeny. Rovněž je třeba mít na zřeteli, že trestné činy uvedené v tomto taxativním výčtu jsou zpravidla zločiny a zvláště závažnými zločiny, neboť u nich je, jak je uvedeno výše, legitimní požadovat, aby osoba, která se hodnověrným způsobem dozví o páchání či spáchání těchto trestných činů, je překazila nebo oznámila.

Z uvedených důvodů se proto navrhuje zúžit nepřekažení a neoznámení trestných činů přijetí úplatku a podplacení jen na zločiny, tedy na ustanovení § 331 odst. 3 a 4 a § 332 odst. 2. trestního zákoníku.

K čl. III

Vzhledem k jednoduchosti úpravy se navrhuje, aby zákon nabyl účinnosti již prvním dnem druhého kalendářního měsíce následujícího po dni jeho vyhlášení.