

# 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. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim.

##### 1.2. Definice problému

Předkládaný materiál obsahuje:

- 1) implementační novelizaci trestního zákoníku a zákona o trestní odpovědnosti právnických osob,
- 2) zvýšení trestní sazby u skutkové podstaty trestného činu zkrácení daně, poplatku a podobné povinné platby a znovuzavedení trestnosti přípravy u tohoto zvlášť závažného zločinu a
- 3) zavedení institutu nestíhání podezřelého za splnění zákonných podmínek pro relevantní korupční trestné činy.

Ad 1) Problémem je, že současná právní úprava v trestním zákoníku a v zákoně o trestní odpovědnosti právnických osob neposkytuje dostatečnou ochranu občanů před obchodováním s lidmi a ochranu dětí před sexuálními útoky na takové úrovni, jakou vyžaduje EU.

Navrhuje se proto implementace dvou směrnic Evropského parlamentu a Rady. Jedná se o směrnici Evropského parlamentu a Rady 2011/36/EU ze dne 5. dubna 2011 o prevenci obchodování s lidmi, boji proti němu a o ochraně obětí, kterou se nahrazuje rámcové rozhodnutí Rady 2002/629/SVV a směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2011/93/EU ze dne 13. prosince 2011 o boji proti pohlavnímu zneužívání a pohlavnímu vykořisťování dětí a proti dětské pornografii. Dále se navrhuje drobná implementace rámcového rozhodnutí Rady 2008/913/SVV ze dne 28. listopadu 2008 o boji proti některým formám a projevům rasismu a xenofobie prostřednictvím trestního práva.

Ad 2) Problémem současné úpravy je, že neumožňuje postihnout přípravná jednání směřující k dokonání trestného činu zkrácení daně, poplatku a podobné povinné platby (§ 240 trestního zákoníku). Stále více se šířící trestná činnost tohoto typu vyžaduje zvýšení trestní represe, aby mohla být náležitě postiženy nejzávažnější formy tohoto druhu trestné činnosti. Na tento problém reagovala vláda uložením úkolů v usnesení vlády č. 775 ze dne 17. října 2012, které navazuje na usnesení vlády ze dne 3. října 2012 č. 735 a které se týká realizace „plánu nulové tolerance k černému trhu s lihovinami“.

Ad 3) Úřad vlády signalizoval problém spočívající v neuspokojivém odhalování korupčních případů ve společnosti. V návaznosti na tuto signalizovanou potřebu rozšíření účinných trestněprávních nástrojů pro boj proti korupci se navrhuje umožnit motivovat příslibem beztrestnosti uplácejícího, aby oznámil orgánům činným v trestním řízení protiprávní jednání upláceného a dále spolupracoval s orgány činnými v trestním řízení.

Hlavním cílem předkládaného návrhu zákona je uvedení trestních předpisů do souladu s výše uvedenými předpisy EU. Přijetím této novely se odvrátí riziko řízení o porušení Smlouvy o fungování Evropské unie (čl. 258 a n.) a případných sankcí proti ČR. Dalším cílem je splnění úkolů, které vyplývají z usnesení vlády ze dne 30. května 2012 č. 383 a úkolů z usnesení vlády ze dne 17. října 2012 č. 775 v návaznosti na usnesení vlády ze dne 3. října 2012 č. 735 týkajících se realizace „plánu nulové tolerance k černému trhu s lihovinami“.

### **1.3. Popis existujícího právního stavu v dané oblasti**

A. Při pravidelném vyhodnocení plnění závazků vyplývajících z mezinárodních dokumentů bylo zjištěno, že podstatná část požadavků vycházejících ze směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/36/EU ze dne 5. dubna 2011 o prevenci obchodování s lidmi, boji proti němu a o ochraně obětí, kterou se nahrazuje rámcové rozhodnutí Rady 2002/629/SVV a směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/93/EU ze dne 13. prosince 2011 o boji proti pohlavnímu zneužívání a pohlavnímu vykořisťování dětí a proti dětské pornografii, kterou se nahrazuje rámcové rozhodnutí Rady 2004/68/SVV, byla postupně do trestních předpisů transponována (oblast postihu obchodování s lidmi a boje proti pohlavnímu zneužívání dětí, včetně postihu výroby a držení dětské pornografie). Současně byla zjištěna potřeba dílčích doplnění trestních předpisů o ustanovení postihující navazování nedovolených kontaktů s dítětem, účasti na sexuálních aktivitách s dítětem včetně pornografických představení.

V oblasti boje proti obchodování s lidmi stávající skutková podstata obchodování s lidmi (§ 168 tr. zákoníku) rozlišuje obchodování s dětmi (osobami mladšími osmnácti let), které je postihováno v každém případě, i když nebylo použito násilí, pohrůžky násilí nebo lsti, ani zneužití omylu, tísně nebo závislosti, neboť děti jsou bezbrannější než dospělí, a proto hrozí u nich větší nebezpečí, že se stanou obětí obchodu s lidmi, a obchodování s osobami staršími osmnácti let, u nichž se trestní postih váže právě na použití násilí, pohrůžky násilí nebo lsti,

anebo zneužití omylu, tísně nebo závislosti. V obou případech není relevantní případný souhlas osoby, která je předmětem takového obchodování, a proto i v případě, že poškozená osoba dala k jednání pachatele souhlas, je pachatel trestný ve smyslu tohoto ustanovení. Znění není formulováno, tak aby dopadalo pouze na přeshraniční obchodování (z ciziny nebo do ciziny), ale zcela obecně, a proto se vztahuje i na vnitrostátní obchodování s lidmi. Tím toto ustanovení reaguje na situaci, že Česká republika je v rámci organizovaného zločinu zdrojovou, cílovou i tranzitní zemí pro obchodování s lidmi. Tato skutková podstata postihuje pouze obchod s lidmi, za účelem jejich vykořisťování v ní uvedenými formami, nikoli samotné vykořisťování, které je postižitelné podle obecných ustanovení. Okolnosti podmiňující použití vyšší trestní sazby u obchodování s lidmi jsou stanoveny tak, aby byly přísněji postiženy především případy užití lidí, s nimiž je obchodováno pro prostituci, což je klasický případ obchodování především se ženami a dětmi, dále také případy organizování obchodu s lidmi ze strany organizovaného zločinu, dále způsobení nebezpečí těžké újmy na zdraví nebo smrti, příp. způsobení takového následku, snaha získat značný prospěch nebo prospěch velkého rozsahu. Také je třeba uvést, že z hlediska zajištění budoucího plnění závazků vyplývajících z Protokolu o předcházení, potlačování a trestání obchodování s lidmi chybí v současném znění trestního zákoníku jednoznačná kriminalizace jednání spočívajícího v přijetí osoby, která je obětí obchodování s lidmi za účelem vykořisťování.

V oblasti boje proti sexuálnímu násilí upravuje trestní zákoník v hlavě III části druhé všechny sexuální trestné činy, kterým společnost s důrazem na ochranu zejména žen a dětí věnuje zvýšenou pozornost. Jsou zde obsaženy trestné činy proti lidské důstojnosti, a to ve sféře pohlavní. Jako trestné činy tohoto druhu se postihují jednání, která jsou v rozporu s mravními názory společnosti na sexuální vztahy. Pod společným názvem tu jsou uvedeny trestné činy, které mimo lidské důstojnosti chrání svobodu rozhodování v pohlavních vztazích, nerušený mravní a tělesný vývoj dětí, který by mohl být narušen předčasnými pohlavními styky nebo jiným nevhodným jednáním a morální zásadu nedovolující soulož mezi nejbližšími příbuznými. Předmětem útoku zde vždy mohou být jak osoby mužského, tak i osoby ženského pohlaví.

B. V oblasti postihování černého trhu s lihovinami, cigaretami a dalšími komoditami je kriticky vnímána skutečnost, že trestní zákoník v platném znění neumožňuje trestní postih přípravného jednání ve vztahu k trestnému činu zkrácení daně, poplatku a podobné povinné platby.

Policie České republiky opakovaně signalizovala, že se od účinnosti trestního zákoníku (1. ledna 2010) potýká s problémem řešení případů závažné daňové trestné činnosti, a to zejména u spotřebních daní, kdy se jí podaří odhalit nelegální výroby např. tabákových výrobků dříve, než dojde k jejich další distribuci. Policie odhalením těchto výroben přeruší sice takovou činnost, ale pachatelé vzhledem k současné právní úpravě zůstanou bez postihu. Nemůže dojít ani k zajištění strojního vybavení a jiných komponent potřebných pro výrobu tabákových výrobků, které je citelným postihem jejich výrobců. Policie dále signalizuje problémy při řešení případů závažné daňové trestné činnosti i v oblasti daně z přidané

hodnoty (dále jen „DPH“). Mezi nejrozšířenější případy krácení DPH patří zejména podvody s pohonnými hmotami při jejich dodání z jiného členského státu do České republiky bez DPH. Organizované skupiny pachatelů se specializují na nákup pohonných hmot bez DPH od velkých německých a rakouských rafinerií. DPH by následně měli přiznat a zaplatit po dodání do České republiky, což se neděje. K tomuto účelu zakládají společnosti vlastněné „bílými koňmi“, které jsou po pár měsících zrušeny (tradičně po třech měsících u kvartálního plátce DPH). České republice tímto jednáním vzniká škoda v rozsahu desítek miliard korun ročně. Policie České republiky v současné době nemá možnost v této fázi zahájit úkony trestního řízení, neboť jednání, které je popsáno výše a které spočívá v opatřování podkladů pro budoucí nesprávné daňové přiznání, kterým má dojít ke zkrácení daně ve větším rozsahu (tj. v přípravě k trestnému činu zkrácení daně). Policie České republiky se zpravidla k celé trestné činnosti dostane až ve fázi, kdy celou trestnou činnost oznámí finanční úřad, kdy organizátoři přesunou své aktivity na jiný, stejným způsobem založený, daňový subjekt. To je již původní společnost převedena na bílého koně, který ani neví, že se nějaké trestné činnosti dopouští. Odhalení hlavních organizátorů trestné činnosti je pak v této fázi prakticky nemožné, neboť se již nedopouštějí žádného aktivního jednání. Zneužívání systému vyplácení DPH nedochází pouze u pohonných hmot, velmi podobným způsobem je krácena DPH i u jiných komodit jako např. šrot, mobilní telefony, dřevo, atd.

Zvláště je třeba zdůraznit oblast komodit lihu, lihovin a alkoholu, kde by rovněž orgánům činným v trestním řízení výrazně pomohlo znovuzavedení přípravy u trestného činu zkrácení daně poplatku a podobné povinné platby. I v těchto případech si pachatelé nejdříve opatřují prostředky pro pozdější páčání této trestné činnosti, např. účelově upravují výrobní zařízení na zpracování lihu, opatřují si etikety a obaly, opatřují si denaturovaný líh apod. Následky této trestné činnosti nejsou pouze ve finanční oblasti, ale touto trestnou činností dochází i k újmám na lidském zdraví i životě.

Dle současné legislativy neexistují účinné nástroje, ať už správní, či trestní, které by zabránily hrozícímu následku v podobě následně neodvedené daně. Stejný mechanismus je využíván organizovanými skupinami pachatelů, kteří se specializují na nákup a obchodování s pohonnými hmotami, kdy stát přichází odhadem o 9 miliard Kč ročně.

Policie ČR například zahájila trestní stíhání (podle zákona č. 140/1961 Sb., který obsahoval trestnost přípravy k takovému jednání) ve třech trestních věcech, kde měla být způsobena škoda na spotřební dani ve výši 1 120 000 000,- Kč, ale s ohledem na to, že příprava k trestnému činu zkrácení daně, poplatku a podobné povinné platby není podle nového trestního zákoníku trestná, tak byli pachatelé odsouzeni nebo jsou stále vyšetřováni za škodu způsobenou dokonanými trestnými činy na spotřební dani jen ve výši 50 mil. Kč.

C. 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.

Za neexistence možnosti zvýhodnění aktivně uplácějícího 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 takovoto 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

#### **1.5. Popis cílového stavu**

Implementací směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/36/EU ze dne 5. dubna 2011 o prevenci obchodování s lidmi, boji proti němu a o ochraně obětí, kterou se nahrazuje rámcové rozhodnutí Rady 2002/629/SVV, směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/93/EU ze dne 13. prosince 2011 o boji proti pohlavnímu zneužívání a pohlavnímu

vykořisťování dětí a proti dětské pornografii, kterou se nahrazuje rámcové rozhodnutí Rady 2004/68/SVV a rámcového rozhodnutí Rady 2008/913/SVV ze dne 28. listopadu 2008 o boji proti některým formám a projevům rasismu a xenofobie prostřednictvím trestního práva, bude dosaženo plné transpozice předmětných směrnic a rámcového rozhodnutí do našeho právního řádu v oblasti postihu trestné činnosti spočívající v obchodování s lidmi, s pohlavním zneužíváním a vykořisťováním dětí a projevům rasismu a xenofobie.

Zpřísněním trestního postihu nejzávažnějších jednání spočívajících ve zkrácení daně, poplatku a povinné platby se sleduje zefektivnění boje proti daňové kriminalitě. Stejný cíl sleduje i zavedení postihu přípravy takového nežádoucího jednání.

Cílem právních úprav postihujících korupční jednání je chránit čistotu veřejného života a nestranné a objektivní obstarávání věcí obecného zájmu. 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**

Je třeba mít na zřeteli hrozbu sankcí, které mohou být České republice ukládány, pokud by nebyly řádně implementovány směrnice Evropského parlamentu a Rady a Rámcové rozhodnutí Rady, což vylučuje ponechání současného stavu beze změn. 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, při nezavedení institutu umožňujícího nestíhat podezřelého pro relevantní korupční trestné činy za splnění zákonných podmínek nedojde k požadovanému zlepšení v oblasti boje proti korupci.

## **2. Návrh variant řešení a vyhodnocení jejich nákladů a přínosů**

Předkládaný návrh zákona upravuje tři samostatné okruhy:

- 1) implementační novelizaci trestního zákoníku a zákona o trestní odpovědnosti právnických osob,
- 2) zvýšení trestní sazby u skutkové podstaty trestného činu zkrácení daně, poplatku a podobné povinné platby a znovuzavedení trestnosti přípravy u tohoto zvlášť závažného zločinu a
- 3) zavedení institutu nestíhání podezřelého za splnění zákonných podmínek pro relevantní korupční trestné činy.

Ad 1)

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

Varianta č. 1 - implementace práva EU

Varianta č. 0 není akceptovatelná. Současná trestněprávní legislativa není v plném souladu s právem Evropské unie. Trestní zákoník nepostihuje např. podle požadavků směrnice Evropského parlamentu a rady, o boji proti pohlavnímu zneužívání a pohlavnímu vykořisťování dětí a proti dětské pornografii úmyslnou účast na pornografických představeních, v nichž účinkuje dítě. Současná právní úprava obsažená v trestním zákoníku také není plně v souladu se závazky vyplývajícími z Protokolu o přecházení, potlačování a trestání obchodování s lidmi, zejména se ženami a dětmi. Bez přijetí navrhované novely by nebylo možné přistoupit k ratifikaci zmíněného protokolu. Protokol však byl Evropskou komisí zařazen na tzv. indikativní seznam mezinárodních smluv a Česká republika je tak k němu povinna přistoupit na základě Aktu o přistoupení k Evropským společenstvím. Při ponechání současného stavu by se Česká republika vystavovala nebezpečí řízení o porušení Smlouvy o fungování Evropské unie (čl. 258 a n.) a případným sankcím. Doporučujeme zvolit variantu 1 a provést příslušnou implementaci.

Varianta 0

Dopad na státní (veřejné) rozpočty

Zatížení státního rozpočtu z důvodu hrozby sankcí ze strany EU za neplnění povinnosti implementovat předmětné směrnice Evropského parlamentu a Rady, a to v řádu až miliónů EUR.

Dopad na podnikatelské prostředí, občany

Zůstane nezměněn.

Dopad na životní prostředí

Navrhovaná úprava nemá dopad na životní prostředí.

Varianta 1

Dopad na státní (veřejné) rozpočty

Rozšíření trestního postihu v oblasti obchodování s lidmi, pohlavního zneužívání dětí a postihu rasismu a xenofobie může znamenat jisté zvýšení nákladů a tím i dopad na státní rozpočet, který však nelze předem blíže kvantifikovat, a to s ohledem na to, že nelze předem odhadnout, v jakém rozsahu bude tato trestná činnost páchána a úspěšně objasňována.

Dopad na podnikatelské prostředí, občany

Subjekty by se měly zdržet jednání, které by znamenalo spáchání trestného činu. Předpokládá se pozitivní celospolečenský dopad.

Dopad na životní prostředí

Navrhovaná úprava nemá dopad na životní prostředí.

Ad 2)

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

Varianta č. 1 – řešení předmětné problematiky prostředky správního práva

Varianta č. 2 – novela trestního zákoníku (zvýšení trestních sazeb a znovuzavedení trestnosti přípravy za trestaný čin zkrácení daně, poplatku a podobné povinné platby).

Varianta č. 0 není akceptovatelná.

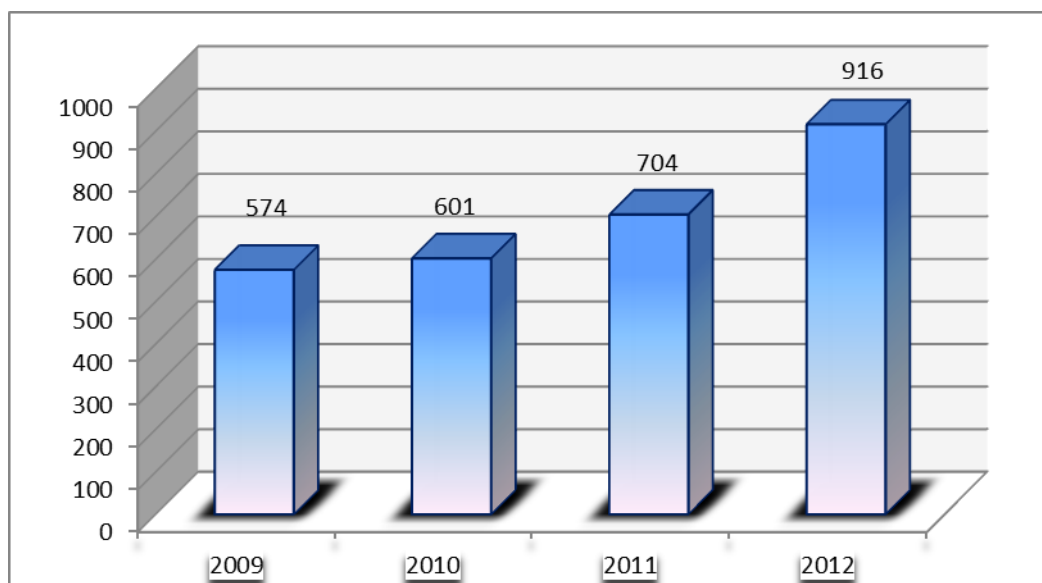
Ponechání současné právní úpravy by znamenalo udržování negativního stavu, který je kritizován zejména rezorty Ministerstva vnitra a Ministerstva financí. Aplikační praxe upozorňuje např. na problém, kdy daňový subjekt, čtvrtletní plátce DPH jednající od samého počátku ve zlém úmyslu, který si účelově každé tři měsíce zakládá nové ready made společnosti, má u každého tohoto subjektu zaručenou 115 denní „imunitu“, kdy mu nehrozí žádný správní a samozřejmě ani trestní postih.

Správce daně, jakož i policejní orgán musí vyčkat až na okamžik, kdy tomuto subjektu uplyne lhůta, kdy má dle zákona o DPH povinnost přiznat a odvést DPH a až teprve poté může začít konat. To už je ovšem pozdě, daňový subjekt je pro správní úřady nekontaktní odepsaná společnost, všechna fiktivní plnění již proběhla a nové již probíhají u další účelově založené s.r.o., která má na stejná podvodná plnění opět dostatečných 115 dní. Správce daně má v mnoha případech v dané době již dostatek informací a indicií o podvodném jednání, ovšem z hlediska daňového řízení nemá žádné relevantní nástroje, kterými by hrozící riziko eliminoval. Až na výjimečné případy mu nezbývá nic jiného, než netečně čekat, až tato lhůta vyprší a až teprve poté může začít konat a podat i trestní oznámení.

Aby tato trestná činnost mohla být účinně postihována, potřebuje policejní orgán zahájit trestní řízení a fiktivní plnění monitorovat, dokumentovat a opatřit si tak relevantní důkazy pro trestní řízení, což dle současné úpravy nelze. Postihovat přípravné jednání k trestnému činu zkrácení daně, poplatku a podobné povinné platby bylo možné podle trestního zákona (zákon č. 140/1961 Sb.) účinného do konce roku 2009. V novém trestním zákoníku (zákon č. 40/2009 Sb.) již trestnost přípravy k tomuto trestnému činu obsažen není. Jak již bylo uvedeno, absence trestnosti předmětného přepravného jednání je některými rezorty kritizována, a to i v souvislosti s nárůstem daňově kriminality od roku 2009.



### Nápad daňových trestných činů v období 2009 – 2012 (zdroj: Policie ČR)



### Varianta č. 1 a varianta č. 2

Účelem předkládané novely je umožnit reagovat na vysoce společensky škodlivá jednání (s možností uplatnění zásady subsidiarity trestní represe) a zamezit dokonání daňové trestné činnosti (včetně případného zajištění strojních komponentů u nelegální výroby tabákových výrobků a lihu a následného odebrání takového zařízení). Prostředky správního práva jsou v porovnání s prostředky práva trestního velmi omezené.

Trestní právo, na rozdíl od správního, umožňuje rovněž snáz tuto činnost odhalovat a objasňovat, uplatnění správního práva (případně daňového v podobě prováděných daňových kontrol) není dostatečné, poskytuje pouze omezené možnosti správních orgánů zasahovat v případech méně škodlivých a s omezenými procesními postupy, kdy sledovaného cíle, tj. omezit páchání daňové trestné činnosti a přivést do státního rozpočtu chybějící daně neodvedené státu v řádu jednotek až desítek miliard korun, není možné dosáhnout.

Dle vyjádření Generálního ředitelství celní správy, zvýšení horní sazby trestu odnětí svobody v § 240 odst. 3 z 10 na 12 let a současně zvýšení horní sazby trestu odnětí svobody ve druhém odstavci z 8 na 10 let je adekvátní společenské škodlivosti tohoto jednání a způsobeným následkům, včetně následků ohrožovacích. Jedině takováto legislativní úprava předmětného ustanovení zvláštní části trestního zákoníku je schopna vyvolat změny, jež jsou v oblasti výběru daní nezbytné. Efektivní spoluprací všech orgánů činných v trestním řízení za podpory (resp. plnění povinností) správce daně je na základě trestnosti přípravy trestného činu zkrácení daně, poplatku a podobné povinné platby možné skutečně této trestné činnosti (myšleno ve stadiu dokonání) předcházet a tím chránit příjmy státního rozpočtu v okamžiku, kdy ještě tyto příjmy - daně nejsou „rozpuštěné“ v dalších obchodních činnostech.

V případě nepřijetí zpřísnujících ustanovení u trestného činu zkrácení daně, poplatku a podobné povinné platby (§ 240 trestního zákoníku) hrozí nebezpečí dalšího rozšiřování této nebezpečné trestné činnosti. Proto se jako vhodná jeví varianta č. 2, u které lze očekávat urychlené zlepšení současného stavu.

#### Varianta 0

Dopad na státní (veřejné) rozpočty

Zůstane nezměněn.

Dopad na podnikatelské prostředí, občany

Zůstane nezměněn.

Dopad na životní prostředí

Navrhovaná úprava nemá dopad na životní prostředí.

#### Varianta 1

Dopad na státní (veřejné) rozpočty

V případě použití prostředků správního práva nemohou být v žádném případě výsledky srovnatelné s použitím nástrojů, kterými disponuje trestní právo.

Dopad na podnikatelské prostředí, občany

Omezené prostředky správního práva v této oblasti nezajistí s pohledu generální prevence dostatečné odrazení potenciálních pachatelů od trestné činnosti.

Dopad na životní prostředí

Navrhovaná úprava nemá dopad na životní prostředí.

#### Varianta 2

Dopad na státní (veřejné) rozpočty

V souvislosti se zpřísněním postihu daňové kriminality lze přepokládat zejména v delším časovém horizontu pozitivní dopad na státní rozpočet, poněvadž toto zpřísnění se příznivě projeví zejména v oblasti generální prevence.

Dopad na podnikatelské prostředí, občany

Subjekty by se měly zdržet jednání, které by znamenalo spáchání trestného činu. Předpokládá se pozitivní celospolečenský dopad.

Dopad na životní prostředí

Navrhovaná úprava nemá dopad na životní prostředí.

Ad3)

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 (zavedení institutu nestíhání podezřelého pro relevantní korupční trestné činy za splnění zákonných podmínek)

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 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.

Sledovaného cíle (dostatečně motivovat uplácujícího 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 uplácujícího, 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, podařilo 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 podplácujícího 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 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. 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)].

#### Varianta 0

Dopad na státní (veřejné) rozpočty

Zůstane nezměněn.

Dopad na podnikatelské prostředí, občany

Zůstane nezměněn.

Dopad na životní prostředí

Navrhovaná úprava nemá dopad na životní prostředí.

#### Varianta 1

Dopad na státní (veřejné) rozpočty

Nepředpokládá se dopad na státní rozpočet.

Dopad na podnikatelské prostředí, občany

Subjekty by se měly zdržet jednání, které by znamenalo spáchání trestného činu.

Dopad na životní prostředí

Navrhovaná úprava nemá dopad na životní prostředí.

Varianta 2

Dopad na státní (veřejné) rozpočty

Nepředpokládá se dopad na státní rozpočet.

Dopad na podnikatelské prostředí, občany

Subjekty by se měly zdržet jednání, které by znamenalo spáchání trestného činu. Předpokládá se pozitivní celospolečenský dopad.

Dopad na životní prostředí

Navrhovaná úprava nemá dopad na životní prostředí

### **3. Implementace doporučené varianty a vynucování**

Za implementaci a vynucování nové právní úpravy ve vztahu k soudům a státním zastupitelstvím bude odpovědné Ministerstvo spravedlnosti, ve vztahu k policejním orgánům bude odpovědné Ministerstvo vnitra, čímž nejsou dotčena ustanovení o výkonu dozoru státního zástupce v přípravném řízení trestním.

### **4. Přezkum účinnosti regulace**

Přezkum účinnosti novely trestního zákoníku, trestního řádu a zákona o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim 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 přehlčení velkým objemem podnětů a navrhovaných změn.

### **5. Konzultace a zdroje dat**

Návrh zákona byl konzultován a zpracován v součinnosti s odborníky z mezinárodního odboru trestního Ministerstva spravedlnosti a s Úřadem vlády, a to s odborem pro koordinaci boje s korupcí a dále v součinnosti s Ministerstvem vnitra, Ministerstvem financí a Generálním ředitelstvím cel. Návrh byl také konzultován s experty z Právnické fakulty Univerzity Karlovy a zástupcem Nejvyššího soudu ČR.

## **6. Kontakt na zpracovatele RIA**

Mgr. Ondřej Hofmann

legislativní odbor Ministerstva spravedlnosti

[ohofmann@msp.justice.cz](mailto: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 ČR.

Předkládaný návrh zákona není v rozporu s právními předpisy Evropské unie. Navrhovanou právní úpravou se do českého právního řádu transponují požadavky Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/36/EU ze dne 5. dubna 2011 o prevenci obchodu s lidmi, boji proti němu a o ochraně obětí, kterou se nahrazuje rámcové rozhodnutí Rady 2002/629/SVV a Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/93/EU ze dne 13. prosince 2011 o boji proti pohlavnímu zneužívání a pohlavnímu vykořisťování dětí a proti dětské pornografii, kterou se nahrazuje rámcové rozhodnutí Rady 2004/68/SVV. Dále se implementuje Rámcové rozhodnutí Rady 2008/913/SVV ze dne 28. listopadu 2008 o boji proti některým formám a projevům rasismu a xenofobie prostřednictvím trestního práva.

### **C. Zhodnocení dopadů navrhovaného řešení ve vztahu k zákazu diskriminace**

Navrhovaná právní úprava nemá žádný dopad na rovnost mužů a žen a respektuje zákaz diskriminace.

### **D. Zhodnocení dopadů navrhovaného řešení ve vztahu k ochraně soukromí a osobních údajů**

Předložený návrh v této oblasti stávající úpravu nikterak nemění, tudíž se dopady na problematiku ochrany soukromí a osobních dopadů nepředpokládají.

### **E. Zhodnocení korupčních rizik**

Předmětný návrh je vyhotoven v intencích vládou schváleného úkolu z usnesení vlády č. 775 ze dne 17. října 2012, které navazuje na usnesení vlády ze dne 3. října 2012 č. 735 a které

se týká realizace „plánu nulové tolerance k černému trhu s lihovinami“ a svým rozsahem je přiměřený množině vztahů, které má upravovat. Oproti stávající právní úpravě nedochází k neúměrnému rozšíření kompetence orgánů činných v trestním řízení. V rámci zefektivnění postihu trestné činnosti spočívajícího zejména v nezákonné výrobě a distribuci alkoholu a cigaret se navrhuje rozšíření postihu i na přípravné jednání, pokud dosahuje takové intenzity, že je možno ho posoudit jako zvlášť závažný zločin podle § 14 odst. 3 tr. zákoníku.

Ke splnění úkolu z usnesení vlády ze dne 30. května 2012 č. 383, se navrhuje zavedení nového institutu umožňujícího nestíhat podezřelého pro relevantní korupční trestné činy, a to za splnění zákonných podmínek. Jde o možnost motivovat příslibem beztrestnosti uplácejícího, aby oznámil orgánům činným v trestním řízení protiprávní jednání upláceného a dále spolupracoval s orgány činnými v trestním řízení. Motivace příslibem beztrestnosti uplácejícího se v souladu se zahraničními trendy upouští od trestního postihu jednoho méně významného pachatele za cenu potrestání pachatele, který žádá úplatek. Efektivita odhalování a postihu trestné činnosti je úzce provázána s úspěšností aplikace dalších právních předpisů, zejména trestního řádu, jakož i předpisů hmotně právních (trestní zákon, zákon o trestní odpovědnosti právnických osob) nejen ze strany Policie ČR, ale též celních orgánů v rámci jejich zákonné příslušnosti.

V části návrhu, v němž se poskytuje zvýšená ochrana dětí před sexuálními útoky, včetně obchodování s lidmi, se nepředpokládá žádná změna, která by mohla směřovat ke zvýšení korupčních rizik.

## **Zvláštní část**

### **K čl. I**

#### **K bodům 1 a 2 (§ 168 odst. 1 a 2)**

Navrhuje se provést úpravu § 168 odst. 1 a 2 v návaznosti na směrnici Evropského parlamentu a Rady 2011/36/EU ze dne 5. dubna 2011 o prevenci obchodování s lidmi, boji proti němu a o ochraně obětí, kterou se nahrazuje rámcové rozhodnutí Rady 2002/629/SVV. K zajištění důsledné implementace čl. 2 odst. 1 této směrnice se v úvodní části textu doplňuje slovo „přijme“ a slovo „jiným“ se vypouští. Bude tak umožněn doposud chybějící postih pachatelů, kteří oběť obchodování s lidmi přijímají do své dispozice. Slovo „jiným“ se navrhuje vložit do § 168 odst. 1 a 2 na začátek písmene a) a b), a to proto, aby bylo zabráněno překrývání skutkových podstat v trestním zákoníku a zároveň bylo vyhověno požadavkům směrnice (např. možnost překrývání trestného činu obchodování s lidmi s trestným činem svádění k pohlavnímu styku dle § 202 trestního zákoníku). Touto úpravou budou současně splněny také požadavky vycházející z Protokolu o prevenci, potlačování a trestání obchodování s lidmi, zejména se ženami a dětmi, který doplňuje Úmluvu Organizace spojených národů proti nadnárodnímu organizovanému zločinu, ze dne 15. listopadu 2000, podepsaného za Českou republiku dne 12. prosince 2002.

### **K bodu 3 až 5 (§ 192)**

Podle článku 5 odst. 3 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/93/EU ze dne 13. prosince 2011 o boji proti pohlavnímu zneužívání a pohlavnímu vykořisťování dětí a proti dětské pornografii, kterou se nahrazuje rámcové rozhodnutí Rady 2004/68/SVV, se úmyslné získávání přístupu k dětské pornografii prostřednictvím informačních a komunikačních technologií trestá odnětím svobody s horní hranicí trestní sazby nejméně jeden rok. Ke splnění tohoto požadavku se navrhuje doplnění skutkové podstaty v § 192 tr. zákoníku výroba a jiné nakládání s dětskou pornografií. Dále dochází k legislativně technickým úpravám v návaznosti na přečíslování odstavců. Také se navrhuje snížení horní hranice trestní sazby u § 192 odst. 1, a to ze dvou let na jeden rok. Snížením hranice trestní sazby u § 192 odst. 1 a 2 došlo také ke srovnání s trestní sazbou u navrhovaného § 193b. Důvodem pro tuto změnu byla snaha co nejvíce vystihnout společenskou škodlivost takového jednání.

### **K bodu 6 (§ 193a a § 193b)**

Podle článku 4 odst. 4 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/93/EU ze dne 13. prosince 2011 o boji proti pohlavnímu zneužívání a pohlavnímu vykořisťování dětí a proti dětské pornografii, kterou se nahrazuje rámcové rozhodnutí Rady 2004/68/SVV, má být postižitelná úmyslná účast na pornografickém představení, ve kterém účinkuje dítě, přičemž se požaduje rozdělení sankcí. Nedosáhlo-li dítě věku pohlavní zletilosti, má hrozit pachateli trest odnětí svobody až na dvě léta; trest odnětí svobody s horní hranicí trestní sazby nejméně jeden rok má hrozit pachateli, jestliže dítě tohoto věku dosáhlo. Podle článku 2 písm. e) výše uvedené směrnice se „pornografickým představením“ rozumí živé vystoupení určené určitému publiku, a to i prostřednictvím informačních a komunikačních technologií.

K implementaci článku 6 odst. 1 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/93/EU ze dne 13. prosince 2011 o boji proti pohlavnímu zneužívání a pohlavnímu vykořisťování dětí a proti dětské pornografii, kterou se nahrazuje rámcové rozhodnutí Rady 2004/68/SVV, se trestní zákoník doplňuje o trestný čin navazování nedovolených kontaktů s dítětem (§ 193b). Tento článek ukládá členským státům zajištění trestnosti úmyslného jednání, při němž navrhne dospělá osoba prostřednictvím informačních nebo komunikačních technologií setkání dítěti, které nedosáhlo věku pohlavní zletilosti, s cílem spáchat trestný čin pohlavního zneužití nebo další obdobné trestné činy. Požadovaná je trestní sankce ve výši nejméně jeden rok odnětí svobody.

### **K bodům 7 až 9 (§ 240)**

K zajištění účinného postihu častého nedovoleného jednání zejména ve formě krácení spotřební daně se navrhuje u § 240 odst. 2 zvýšit horní hranici trestní sazby z dosavadních osmi na deset let, čímž dochází k zařazení takového trestného činu mezi zvlášť závažné



zločiny ve smyslu § 14 odst. 3 trestního zákoníku. U zvláště závažného zločinu podle § 240 odst. 3 se v návaznosti na tuto změnu navrhuje zvýšení horní hranice trestní sazby z deseti až na dvanáct let. U zvláště závažného zločinu zkrácení daně, poplatku a podobné povinné platby se navrhuje zavedení trestnosti již přípravného jednání, čímž se vychází vstříc opakovaným požadavkům praxe, zejména z rezortu Ministerstva financí a Ministerstva vnitra. Současná právní úprava totiž nedovoluje postihnout jednání, která nedosáhla alespoň stadia pokusu.

Podle § 20 trestního zákoníku je příprava k trestnému činu jednáním, které záleží v úmyslném vytváření podmínek pro spáchání zvláště závažného zločinu, zejména v jeho organizování, opatřování nebo přizpůsobování prostředků nebo nástrojů k jeho spáchání, a to za podmínky, že to trestní zákon u příslušného trestného činu výslovně stanoví. Příprava je trestná podle trestní sazby stanovené na zvláště závažný zločin, k němuž směřovala. Zvláště závažnými zločiny se rozumí ty úmyslné trestné činy, na které trestní zákon stanoví trest odnětí svobody s horní hranicí trestní sazby nejméně deset let (§ 14 odst. 3).

### **K bodu 10 (§ 333)**

Rozšiřuje se skutková podstata trestného činu nepřímého úplatkářství v § 333 trestního zákoníku, a to na základě požadavku mezinárodní organizace GRECO. Navrhuje se umožnit postih nejen toho, 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 toho, kdo si dá za takové jednání úplatek slíbit.

### **K bodu 11 (§ 405)**

Toto ustanovení transponuje požadavek rámcového rozhodnutí Rady 2008/913/SVV ze dne 28. listopadu 2008 o boji proti některým formám a projevům rasismu a xenofobie prostřednictvím trestního práva. Dochází ke změně ustanovení § 405 (popírání, zpochybňování, schvalování, a ospravedlňování genocidia) tím, že se navrhuje podle požadavků rámcového rozhodnutí postihovat i jiné zločiny proti lidskosti, než pouze zločiny nacistů a komunistů, válečné zločiny a zločiny proti míru. Půjde o postih zločinů genocidia, zločinů proti lidskosti a válečných zločinů vymezených v článkách 6, 7 a 8 statutu Mezinárodního trestního soudu (publikovaný pod č. 84/2009 Sb.m.s.) a zločinů proti míru vymezených v článku 6 Charty Mezinárodního vojenského tribunálu přiložené k Londýnské dohodě ze dne 8. srpna 1945 (publikovaná pod č. 164/1947 Sb.), namířených proti skupině osob nebo proti příslušníkovi této skupiny vymezené podle rasy, barvy pleti, náboženského vyznání, původu nebo národnostního či etnického původu, jsou-li projevy jednání takové, že mohou vést k podněcování k násilí nebo nenávisti proti této skupině osob nebo proti příslušníkovi této skupiny.

### **K čl. II**

Navrhuje se postup, při němž policejní orgán rozhodne o dočasném odložení trestního stíhání podezřelého (aktivně upláceního) 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. III**

Ke splnění požadavku uvedeného v článku 12 odst. 1 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/93/EU ze dne 13. prosince 2011 o boji proti pohlavnímu zneužívání a pohlavnímu vykořisťování dětí a proti dětské pornografii, kterou se nahrazuje rámcové rozhodnutí Rady 2004/68/SVV, se do § 7 zákona o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim doplňují další trestné činy, za které mohou být právnické osoby stíhány. Směrnice výslovně stanoví, že členské státy přijmou opatření nezbytná k zajištění toho, aby právnické osoby bylo možné činit odpovědnými za trestné činy uvedené v člácích 3 až 7 předmětné směrnice, tj. za trestné činy pohlavního zneužívání, pohlavního vykořisťování dětí, včetně výroby a držení dětské pornografie a znásilnění.

### **K čl. IV**

Účinnost zákona se s ohledem na naléhavost potřeby splnění mezinárodních závazků stanoví s minimální legisvakancí.