

plk. v. v. Mgr. Jan Čáp, Ph.D.
Policejní akademie České republiky v Praze
Fakulta bezpečnostně právní
Katedra kriminalistiky

Aplikace zkoušky spolehlivosti

Úvod

Jedním ze současných právních nástrojů pro odhalování, objasňování a preventivní opatření proti korupci, je „**Zkouška spolehlivosti**“, kterou zákonodárce vložil do dnes účinného zákona č. 341/2011 Sb. o Generální inspekci bezpečnostních sborů (dále jen „GIBS“) a o změně souvisejících zákonů (dále jen „ZGIBS“).¹

Jde o významný instrument v rukou příslušníků GIBS. Bude tomu právě deset let, co tento zákonný instrument, dle současného ZGIBS používají. Dříve, před účinností zmíněného zákona, byl v rukou příslušníků Inspekce Policie ČR (dále jen „IPČR“). Instrument v řadách kontrolovaných, ale i kontrolujících osob vyvolává po dobu jeho užívání, mnoho otázek spojených s aplikací.

Oblast vlastní **aplikace** zkoušky spolehlivosti není vědecky zpracována v rozsahu, jež je nabídnut v tomto článku. Dovoluji si odborné praxi předložit dosavadní zhodnocení aplikační praxe při využití tohoto instrumentu, kterému je věnována pozornost v rámci dílčího výzkumného úkolu 3/3 *Vybrané aspekty možného korupčního a jiného nežádoucího jednání příslušníků a zaměstnanců sborů*, plněného v rámci Rozvojového programu Policejní akademie České republiky v Praze, jako výzkumné organizace na léta 2017-2023.²

Metody výzkumu

V současné době bylo v rámci zmíněného dílčího výzkumného úkolu přistoupeno jak ke kvalitativnímu, tak kvantitativnímu výzkumu, kdy předmětem zjištění je jednak analýza dosavadních postupů a rozhodnutí ve věci a jednak je to zjištění individuálních postojů odborné veřejnosti. Ze strany výzkumníka byly na počátku pomoci historické metody zjištěny primární a sekundární zdroje dosavadního poznání, v dané oblasti a nastíněny základní charakteristiky zkoušky spolehlivosti, se zasazením do historického kontextu. Zároveň byla provedena analýza soudních rozhodnutí, s konkrétním odkazem na sjednocující stanovisko Nejvyššího soudu ČR.

Cílem výzkumné činnosti bylo a nadále je:

„Zjištění problémů při aplikaci jednoho z protikorupčních opatření vlády uvedeného v § 41 ZGIBS,³ a to Zkoušky spolehlivosti“.

¹ Pozn. dříve v § 107 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky

² *Policejní akademie ČR: Vědeckovýzkumná činnost Policejní akademie ČR v Praze v letech 2017-2023* [online]. Praha: PA ČR, 2021 [cit. 2021-6-8]. Dostupné z: https://www.polac.cz/g2/view.php?o_skole/veda/vvc_17.html

³ Pozn. dříve v § 107 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky.

Provedeným výzkumem bylo potřebné **nedostatky diagnostikovat, popsat a navrhnout možnosti řešení.**

Základní výzkumný předpoklad byl stanoven následovně:

„Aktuální úprava je nedostatečná, protože při postupu dle jejího znění, dochází k provokaci, ze strany aplikujících příslušníků“.

Dílčím zjištěním je pak názor odborné veřejnosti na:

- 1) rozšíření aplikace zkoušky spolehlivosti o další subjekty,**
- 2) vložení zkoušky spolehlivosti mezi operativně pátrací prostředky.¹**

Odborná veřejnost byla v rámci výzkumné činnosti oslovena ve dvou směrech a to:

- jednak jsou osloveny osoby přímo podílející se na aplikaci zkoušky spolehlivosti, **s cílem zjistit, zda institut naplnil očekávání, která do něj zákonodárce vkládal a zda aplikace toho institutu činí problémy, případně proč,**
- jednak byla odborná veřejnost v rámci výzkumné činnosti oslovena ve směru osob, na nichž může být zkouška spolehlivosti aplikována, **s cílem zjistit, jak zkoušku vnímají a zároveň jak vnímají případné rozšíření o další subjekty, vůči nimž může být zkouška aplikována.**

Řízené rozhovory byly připraveny a postaveny na základě čtyř základních otázek, které byly popřípadě doplňovány ze strany výzkumníka během rozhovoru, k upřesnění informací obsažených v odpovědi.

Otázky byly postavené tak, aby vedly k nezbytnému zjištění, dle vytyčeného cíle výzkumného zjištění a stanoveného výzkumného předpokladu. Zároveň slouží k získání odpovědí odborné praxe, jejichž analýzou je možné potvrdit a podpořit navrhované změny, či naopak.

Řízené rozhovory byly provedeny v období od 1. 12. 2020 do 15. 8. 2021, kdy vzhledem k epidemiologickým opatřením byly většinou a to z 85 % provedeny prostřednictvím komunikačních technologií Microsoft Teams a Sky Web App, zbývajících 15 % bylo provedeno telefonicky, či osobně.

Historický pohled na vznik zkoušky spolehlivosti

Zkouška spolehlivosti je instrument, který neměl v našem právním řádu obdoby. Poprvé do našeho právního řádu přichází s účinností zákona č. 273/2008 Sb., o Policii ČR, kdy se zároveň k 1. lednu 2009 přeměnil útvar přímo řízený ministrem vnitra – Inspekcí ministra vnitra, v Inspekci Policie ČR. V části druhé zmíněného zákona byla upravena činnost inspekce policie a to v §§ 103–107, kdy právě § 107 se zákon věnoval zmíněné zkoušce spolehlivosti.

Inspekce Policie ČR byla tehdy stále útvarem ministerstva vnitra, a jejím hlavním úkolem bylo odhalovat, prověřovat a především vyhledávat skutečnosti nasvědčující spáchání trestného činu, jehož pachatelem byl policista, zaměstnanec policie.

Významným instrumentem, který byl tímto zákonem vložen do rukou příslušníků inspekce pro potřebu plnění uloženého úkolu vyhledávací činnosti, byla zkouška

¹ § 158b zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním.

spolehlivosti, neboť rozšířila prostor k **vyhledávání v oblasti korupčního jednání příslušníků a zaměstnanců Policie ČR** (dále jen „PČR“).

Veřejností, odbornou praxí, ale i nevládními organizacemi bylo poukazováno na nesprávné vložení tohoto instrumentu, ale i celkově činnosti Inspekce Policie ČR, do zákona o PČR. Zároveň vyvstala potřeba vnější kontroly i některých ostatních bezpečnostních sborů, a to především Vězeňské služby ČR a Celní správy ČR.

Vláda tehdy v rámci schválené Strategie boje proti korupci uložila Ministerstvu vnitra předložit **návrh zákona o Generální inspekci bezpečnostních sborů** (dále jen „GIBS“). Návrh zákona měl zajistit nezávislou kontrolu zmíněných bezpečnostních sborů.

Návrh v legislativním procesu prošel a byl schválen s účinností od 1. 1. 2012. Nový zákon o GIBS byl postaven na oprávněních dle zákona o PČR (samozřejmě mimo ustanovení, která nejde z povahy věci při výkonu činností GIBS použít).

Samostatnost GIBS je tedy dnes postavena na institucionální nezávislosti, neboť stojí mimo resorty ministerstev, má samostatnou kapitolu státního rozpočtu. Ředitel je jmenován a odvoláván na návrh vlády, předsedou vlády (po projednání v příslušném výboru Poslanecké sněmovny). Předsedovi vlády je ředitel GIBS z výkonu své funkce odpovědný.

Tímto postupem došlo k odstranění možného vlivu vedení ministerstva vnitra vůči řediteli tohoto „inspekčního bezpečnostního sboru“.

Příslušníci GIBS tedy nejsou policisté povolání k plnění úkolů Ministerstva vnitra, ale inspektory – příslušníky GIBS, čímž se mj. snižuje i jejich možnost podjatosti v rámci vedených řízení.

Působnost GIBS je stanovena z pohledu jednotlivých úseků trestního řízení jak na stádium předprocesní, tak na stádium prověřování a vyšetřování (v rámci přípravného řízení trestního) vůči příslušníkům a zaměstnancům bezpečnostních sborů¹ vyjmenovaným výše.

Zároveň do její působnosti náleží:

- **provádění zkoušky spolehlivosti**,
- sledování a vyhodnocování informací o protiprávní činnosti příslušníků uvedených sborů
- navrhování opatření pro předcházení této protiprávní činnosti
- vydávání metodických doporučení pro činnost jednotlivých bezpečnostních sborů.²

Z uvedeného výčtu úkolů GIBS bude dále uvedeno především ke Zkoušce spolehlivosti, která měla doposud zákonem publikované dvě verze:³

- a) v zákoně č. 273/2008 Sb., o Policii ČR v § 107
- b) v zákoně č. 341/2011 Sb. o Generální inspekci bezpečnostních sborů a o změně souvisejících zákonů v § 41.

¹ Blíže § 2 zákona č. 341/2011 Sb. o Generální inspekci bezpečnostních sborů a o změně souvisejících zákonů.

² Blíže www.gibs.cz/o-nas/predmet-a-naplň

³ Pozn. Někteří autoři hovoří o třech verzích. Mezi tyto dvě zákonné vkládají i návrh zákona o GIBS, sněmovní tisk č. 794, který nebyl přijat, a proto k němu v tomto článku, který se věnuje aplikaci zkoušky spolehlivosti, není přihlíženo.

ad a) První verze zkoušky spolehlivosti

Zákon o PČR v druhé části vymezoval činnost Inspekce Policie ČR k provádění zkoušek spolehlivosti v § 107, přičemž oprávnění svěřoval výlučně inspektorům za účelem předcházení, zamezování a odhalování protiprávního jednání policistů, zaměstnanců Policie ČR a dále vůči inspektorům samotným a zaměstnancům Inspekce Policie ČR. Zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky dne 1. 1. 2009 a pozbyl účinnosti spolu s nabytím účinnosti zákona č. 341/2011 Sb., o Generální inspekci bezpečnostních sborů a o změně souvisejících zákonů dnem 1. 1. 2012.

ad b) Druhá verze zkoušky spolehlivosti

Druhá verze zkoušky spolehlivosti je v současné době obsažena v § 41 zákona o GIBS účinného, jak výše uvedeno, od 1. 1. 2012.¹

Předchozí, první verze byla aplikována tři roky, přičemž praxe si vyžádala změny a upřesnění, jak níže naznačeno.

Komparací právní úpravy první a druhé verze zjistíme, že došlo k některým podstatným změnám a to zejména:

- Hmotně právní exempce (navození zdání situace, vs. navození situace).
- Možnost použití jiné osoby k provedení spolehlivosti.
- Zákonné zmocnění pro uvádění nepravdivých údajů.
- Dokumentační povinnost inspektora vs. Inspekce.
- Zúžení informační povinnosti vůči zkoušené osobě.
- Vymezení základních hodnot, které nesmí být dotčeny.
 - a) Povinnost neomezovat svobodu osob.
 - b) Povinnost zachovávat lidskou důstojnost.

V souvislosti s aplikací zkoušky spolehlivosti i na příslušníky a zaměstnance Celní správy ČR, Vězeňské služby ČR, je potřeba zmínit i to, že byl rozšířen v § 14 zákona o GIBS (v porovnání s § 38 zákona o PČR) demonstrativní výčet nebezpečných látek a věcí.

Současný pohled

Oprávněným subjektem k provedení tohoto proaktivního postupu k zjištění spolehlivosti vymezených subjektů je **příslušník** GIBS, přičemž na základě jeho žádosti může zkoušku spolehlivosti provést, s jeho souhlasem, **i jiná osoba**.

Ze zákona tedy máme dva druhy oprávněných osob k provedení zkoušky, a to:

- a) Příslušníka GIBS.
- b) Jinou osobu.

¹ Pozn. § 41 novelizován do současné doby jen jednou a to v souvislosti s přijetím nového zákona o přestupcích a zákonem č. 183/2017 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákona o některých přestupcích, kdy v odstavci 8 došlo k vypuštění části „jiného správního deliktu“.

Příslušník GIBS je osobou, jehož bližší specifikaci můžeme vyčíst jak ze zákona o GIBS, tak ze zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů.

Jiná osoba je osoba, kterou sice zákon blíže nedefinuje, ale lze usoudit, že by tak měla být osoba přičetná, starší 18 let, tedy osoba trestně odpovědná, kdy tímto předpokladem je sledována rozumová vyspělost, takto zavázané osoby ke spolupráci s oprávněným příslušníkem inspekce.

Zde je potřebné zmínit, že tzv. „jiná osoba“ je osobou, kterou příslušník inspekce seznámí s tzv. předpokládaným scénářem zkoušky spolehlivosti, a to i s možnými verzemi průběhu. Tento proces je na místě utajit v souladu se zákonem č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a bezpečnostní způsobilosti, ve znění prováděcích vyhlášek a nařízení, a to obzvláště tehdy půjde-li o operativně pátrací činnost.

Zkouška spolehlivosti v dnešním pojetí je jedním ze zákonných prostředků vložených do rukou oprávněných příslušníků GIBS, k ověření informací zakládající podezření z protiprávního jednání kontrolovaných objektů, má tedy charakter kontrolního prostředku a není možné jej zaměňovat s prostředky operativně pátracími¹, které jsou k dispozici v případě zahájení trestního řízení, v konkrétní trestní věci². V případě aplikace zkoušky spolehlivosti se nacházíme mimo trestní řízení, tedy není možné využít prostředků a postupů trestního řádu. Aplikací zkoušky spolehlivosti, je však možné, dojít k získání nezbytných informací k zahájení trestního řízení, kde pak v odůvodněných případech může, kromě jiných trestně právních postupů, dojít k aplikaci i operativně pátracích prostředků jako jsou např. předstíraný převod a sledování osob a věcí.

Zkoušenou osobou je příslušník nebo zaměstnanec uvedený v § 2 ZGIBS tj.:

- *příslušník Policie České republiky, celník, příslušník Vězeňské služby České republiky anebo příslušník inspekce,*
- *zaměstnanec České republiky zařazený k výkonu práce v Policii České republiky nebo v inspekci, nebo*
- *zaměstnanec České republiky zařazený k výkonu práce v Celní správě České republiky anebo Vězeňské službě České republiky, pokud trestný čin byl spáchán v souvislosti s plněním jeho pracovních úkolů.*

Vlastní průběh zkoušky spolehlivosti spočívá v přípravě, aplikaci a vyhodnocení, přičemž je potřebné striktně dodržet zákonné limity, jimiž jsou:

- Navození situace, kterou je zkoušená osoba povinna řešit
- Nesmí dojít k bezprostřednímu ohrožení nebo poškození života nebo zdraví osob, jejich majetku anebo k omezení osobní svobody osob.
- Musí být zachována lidská důstojnost.
- Oprávněný subjekt může při zkoušce spolehlivosti sdělovat nepravdivé údaje.
- Průběh se dokumentuje obrazovým a zvukovým záznamem.

¹ § 158b zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním.

² § 158 odst. 3) zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním.

- Oprávněný orgán (GIBS) o provedení tohoto úkonu zabezpečí pořízení úředního záznamu o zkoušce.

Následné kroky vyplývající ze zákonného zmocnění jsou:

Informační povinnost vůči zkoušené osobě a bezpečnostnímu sboru s možností odložení na dobu, kdy pomine ohrožení konkrétního trestního řízení nebo plnění úkolů v oblasti kontroly inspekce.

Vyhodnocení hmotněprávní exempce oprávněné osoby v souvislosti s navozením situace, kterou je zkoušená osoba povinna řešit.

Souhrnná zpráva vydávaná jednou za půl roku GIBS, jímž sděluje příslušnému bezpečnostnímu sboru jména zkoušených osob, které se při zkoušce spolehlivosti nedopustili protiprávního jednání.

Scénář zkoušky spolehlivosti je obsahově kriminalisticko-taktickým instrumentem, který obsahuje plán předpokládané činnosti a organizační opatření k průběhu zkoušky, kdy je na místě vytvořit několik možných verzí předpokládaného postupu oprávněné osoby a možných reakcí zkoušené osoby, včetně jeho okolí.

Tento plán by měl být schválen nadřízenými v rámci GIBS a utajován v souladu se zákonem č. 412/2005 Sb. o ochraně utajovaných informací a bezpečnostní způsobilosti, ve znění provádějících vyhlášek a nařízení, do doby, než odpadnou důvody utajení, pokud se jedná o operativně pátrací činnost. Při této činnosti je možné použít podpůrné operativně pátrací prostředky dle ust. § 42 zákona o GIBS, se zákonným odkazem na § 72–77 zákona o PČR. Příslušník inspekce tedy může použít informátora, krycí prostředky, zabezpečovací techniku a zvláštní finanční prostředky.

Aplikační praxe

Zavedení zkoušky spolehlivosti v ust. § 107 zákona o PČR do praxe, tehdy v rukou inspektorů Inspekce PČR, přineslo do rukou inspektorů významný **proaktivní prvek** jejich činnosti, který rozšířil, či doplnil operativně pátrací činnost, kdy inspektoři v době před zahájením trestního řízení, tedy v době označované jako „předprocesní stádium“, ověřují a získávají indicie o možné trestné činnosti, jež je jim věcně příslušná. Zkouška spolehlivosti jako nový proaktivní prvek není využíván jen v oblasti šetření před vstupem do konkrétního trestního řízení, ale jeho smysl, jak bude uvedeno níže je širší a slouží k dokumentaci protiprávního jednání subjektů, vůči nimž je aplikována.

Aplikační problémy

Výstupem aplikace zkoušky spolehlivosti bude tedy vždy zjištění v rozsahu, zkoušená osoba se dopustila protiprávního jednání, či se nedopustila protiprávního jednání. Z výročních zpráv GIBS vyplývá, že v mnoha případech zkoušky spolehlivosti, **zkoušená osoba na podnět nereaguje**, tento projev vůle zkoušené osoby je možné za konkrétních podmínek subsumovat pod protiprávní jednání, pokud zákon předpokládá povinnost konat.

Pokud se dopustí protiprávního jednání, záleží na závažnosti tohoto jednání, zda naplňuje znaky přestupku, či trestného činu. Z tohoto zjištění se pak bude odvíjet konkrétní řízení. Zjištění však může být i vyhodnoceno orgány GIBS jako podnět k dlouhodobému rozpracování zkoušené osoby/osob, kdy tento postup připadá

v úvahu při rozpracování závažné trestné činnosti, včetně vyšších forem spolupachatelství, jako je organizovaný zločin.

Do současné doby bylo vydáno několik soudních rozhodnutí, které hodnotí využitelnost zkoušky spolehlivosti v trestním řízení. Jde zejména o rozhodnutí Nejvyššího soudu pod označení 8 Tz 39/2013-17, ze dne 25. září 2013 a 3 Tz 61/2013, ze dne 18. prosince 2013, na tyto rozhodnutí pak navazuje stanovisko Trestního kolegia Nejvyššího soudu z roku 2014 vydané pod označením Tpjn 301/2014. Dvě prvně uvedené rozhodnutí Nejvyššího soudu, nejvíce charakterizují aplikační praxi od počátku využití zkoušky spolehlivosti a na nich je možné detekovat aplikační problémy dosavadní praxe.

Následné stanovisko Trestního kolegia Nejvyššího soudu pak usměrňuje aplikační činnost ze strany příslušníků GIBS, provádějící zkoušky spolehlivosti, ale i činnost orgánů činných v trestním řízení.

Rozhodnutí Nejvyššího soudu, ze dne 25. 9. 2014, sp. Zn. Tpjn 301/2014, k otázkám trestněprávní kvalifikace jednání majícího znaky trestného činu, jehož se dopustí prověřovaná osoba v rámci tzv. zkoušky spolehlivosti, kdy došlo jednak k opětovnému vysvětlení, kdy dochází k policejní provokaci a zároveň, kdy je možné zkoušku spolehlivosti využít v trestním řízení s odkazem na § 89 odst. 2 trestního řádu, cit. právní větu rozhodnutí:

„I. Za policejní provokaci se považuje aktivní činnost policie, která směřuje k podněcování určité osoby (fyzické či právnické) ke spáchání konkrétního trestného činu s cílem získat usvědčující důkazy a vyvolat její trestní stíhání, a jejímž důsledkem je vzbuzení úmyslu spáchat trestný čin podněcovanou osobou, ačkoliv předtím tato osoba žádný takový úmysl neměla. Policejní provokací je i taková aktivní činnost policie, jíž dochází k doplňování chybějících zákonných znaků základní skutkové podstaty určitého trestného činu, k záměrnému podstatnému navýšení rozsahu spáchaného činu podněcovanou osobou, či k jiným způsobem vyvolané změně právní kvalifikace spáchaného činu k tíži podněcované osoby, zejména pokud jde o okolnosti podmiňující použití vyšší trestní sazby, byť by jinak tato osoba byla k spáchání činu v obecném smyslu rozhodnuta.

II. Pokud při provádění zkoušky spolehlivosti realizované podle § 41 zák. č. 341/2011 Sb., o Generální inspekci bezpečnostních sborů a o změně souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, nedojde ze strany příslušníka inspekce či jiné osoby provádějící takovou zkoušku (§ 41 odst. 4 zák. č. 341/2011 Sb.) k nepřípustnému ovlivnění jednání zkoušené osoby způsobem zakládajícím policejní provokaci, pak jsou zkouška spolehlivosti provedená v souladu s § 41 zák. č. 341/2011 Sb. a důkazy v souvislosti s ní získané (zejména obrazový a zvukový záznam dokumentující průběh zkoušky spolehlivosti a inspekcí pořízený úřední záznam podle § 41 odst. 6 zák. č. 341/2011 Sb.) využitelné také v trestním řízení (§ 89 odst. 2 tr. ř.).

III. Důkaz získaný na základě policejní provokace je absolutně neúčinný v trestním řízení vedeném proti vyprovokované osobě.“

V současné době tedy platí obdobná aplikační omezení jako u předstíraného převodu – postupu dle § 158c trestního řádu, tedy že orgán používající zkoušky spolehlivosti se nesmí dopustit policejní provokace.

Zkráceně lze policejní provokaci definovat jako:

„Policejní orgány (příslušníci inspekce GIBS) nesmějí provokovat trestnou činnost nebo se jiným způsobem aktivně podílet na vytváření skutkového děje tak, aby vzbuzovaly, vytvářely či usměrňovaly do té doby prokazatelně neexistující vůli pachatele trestný čin spáchat. Je nepřípustné, aby policejní orgány jako orgány státu naváděly jiného ke spáchání trestné činnosti, posilovaly jeho vůli spáchat trestný čin či mu jakoukoliv formou pomáhaly. Jednání příslušného policisty (případně i soukromé osoby řízené či instruované policií), byť nutně představuje jeden z dílčích elementů celkového průběhu události, nesmí být ztotožnitelné coby určující či podstatný prvek trestného činu.“¹

Výstupy z výzkumného šetření a návrhy řešení

Jak v úvodu naznačeno výzkum je kvantitativního i kvalitativního charakteru, kdy je kladen důraz na individuální postoje odborné veřejnosti přímo podílející se na aplikaci zkoušky spolehlivosti s cílem zjistit, zda institut naplnil očekávání, které do něj zákonodárce vkládal a zda aplikace toho institutu činí problémy a proč.

V rámci uvedeného výzkumného úkolu jsou od 1. 12. 2020 vedeny řízené rozhovory, a to s vedením GIBS a se státními zástupci vykonávajícími možný dozor nad zákonností vedeného trestního řízení v popisované oblasti a příslušníky a zaměstnanci bezpečnostních sborů, zaměstnanci veřejné správy. Základ otázek je zaměřen do oblasti znalosti instrumentu zkoušky spolehlivosti, aplikační zkušenosti, využitelnosti instrumentu v rámci kontrolní činnosti, či v trestním řízení a možnosti rozšíření okruhu působnosti institutu.

Řízenými rozhovory s odborníky z praxe Generální inspekce bezpečnostních sborů bylo zjištěno, že:

Pro účelnou aplikaci zkoušky spolehlivosti je potřebné jednak mít adekvátní **znalost bezpečnostního prostředí** zkoušejícími inspektory a s tím spojenou operativně pátrací činnost ve formě vyhledávání a odhalování a jednak **součinnost bezpečnostního prostředí**, které bude v rámci vnitřní „samoočisty“ proti korupčnímu prostředí jejich příslušníků a zaměstnanců proaktivně jednat, tj. detekovat a označovat tyto podezřelé osoby. Je na místě, zapojit do této vnitřní „očisty“ vedoucí, ale i řadové pracovníky, v rámci protikorupčních programů. Zároveň je potřebné kvalitně analyzovat vnější podněty (podání, oznámení občanů a institucí) a z těchto pak vybírat možné subjekty k provedení zkoušky spolehlivosti.

GIBS je limitován počtem provedených zkoušek spolehlivosti, neboť:

1. má k dispozici omezený počet příslušníků inspekce k aplikaci zkoušky,
 - důležitým aspektem je jejich teoretická a praktická příprava,
2. omezené finanční prostředky k aplikaci tohoto postupu, včetně zvláštních finančních prostředků.²

¹ Blíže Nález ÚS z 19. 3. 2018, sp. zn. I. ÚS 4185/16.

² § 42 zákona č. 341/2011 Sb., o Generální inspekci bezpečnostních sborů a o změně souvisejících zákonů.

Jednou z posledních detekovaných oblastí, které významně narušují vedená řízení bezpečnostními sbory, státními zastupitelstvími je **únik informací**. Nejzávažnější formou je pak únik informací z připravované realizace významných procesních úkonů jako zadržení podezřelého, prohlídka, zahájení trestního stíhání apod., v nejhorší možné variantě pak k osobám, jíž se tyto úkony týkají, a tím dojde, či může dojít, k překažení účelu těchto úkonů a zmaření procesu objasňování. V těchto případech úniku informací, které naplňují podezření z trestního jednání, vyžadují zahájení úkonů trestního řízení dle § 158 odst. 3 trestního řádu a použití procesních nástrojů k zajištění důkazů podle této procesní normy, a ne Zkouškou spolehlivosti podle zákona o GIBS.

Ze strany autora, kromě výše uvedeného výzkumného zjištění mezi příslušníky GIBS a jejich vedením, je přistoupeno tedy k rozhovorům mezi následujícími odbornými skupinami, profesemi a veřejností.

1. příslušníci a zaměstnanci bezpečnostních sborů,
2. zaměstnanci veřejné správy,
3. státní zástupci,
4. soudci.

Základní otázky jsou pro první a druhou skupinu formulovány následovně:

1. Máte ve Vaší praxi zkušenost s instrumentem Zkoušky spolehlivosti podle § 41 zákona č. 341/2011 Sb., o Generální inspekci bezpečnostních sborů a o změně souvisejících zákonů?
 - 1 a) Pokud ano, uveďte Vaše zkušenosti, popř. doporučení.
 - 1 b) Pokud ne uveďte, co si pod tímto pojmem představujete.
2. Zkoušku spolehlivosti vnímáte jako instrument kontrolního charakteru či instrument, jehož výsledek je využitelný v trestním řízení?
3. Jaký je Váš názor na možné zařazení Zkoušky spolehlivosti mezi operativně pátrací prostředky dle § 158b zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním?
4. Myslíte si, že tento instrument by de lege ferenda mohl být zákonodárcem upraven tak, aby byl použit i vůči širší skupině státních zaměstnanců, příslušníkům a zaměstnancům v jiných bezpečnostních sborech a samosprávě?
 - 4 a) Pokud ano, které navrhuje?
 - 4 b) Pokud ne, uveďte proč.

Základní otázky jsou po třetí a čtvrtou skupinu formulovány následovně:

1. Máte ve Vaší praxi zkušenost s instrumentem Zkoušky spolehlivosti podle § 41 zákona č. 341/2011 Sb., o Generální inspekci bezpečnostních sborů a o změně souvisejících zákonů?
 - 1 a) Pokud ano, uveďte Vaše zkušenosti, popř. doporučení.
 - 1 b) Pokud ne uveďte, kdy byste připustil(a) výstupy z této zkoušky v trestním řízení, či proč byste je nepřipustil(a).
2. Zkoušku spolehlivosti vnímáte jako instrument kontrolního charakteru či instrument, jehož výsledek je využitelný v trestním řízení?

3. Jaký je Váš názor na možné zařazení Zkoušky spolehlivosti mezi operativně pátrací prostředky dle § 158b zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním?
4. Myslíte si, že tento instrument by de lege ferenda mohl být zákonodárcem upraven tak, aby byl použit i vůči širší skupině státních zaměstnanců, příslušníkům a zaměstnancům v jiných bezpečnostních sborech a samosprávě?
 - 4 a) Pokud ano, které navrhuje?
 - 4 b) Pokud ne, uveďte proč.

1.1 Skupina č. 1 - příslušníci a zaměstnanci bezpečnostních sborů

Ve skupině číslo 1 se podařilo oslovit a řízenými rozhovory získat odpovědi od příslušníků a zaměstnanců:

Policie ČR (v počtu 180, 121 mužů a 59 žen).

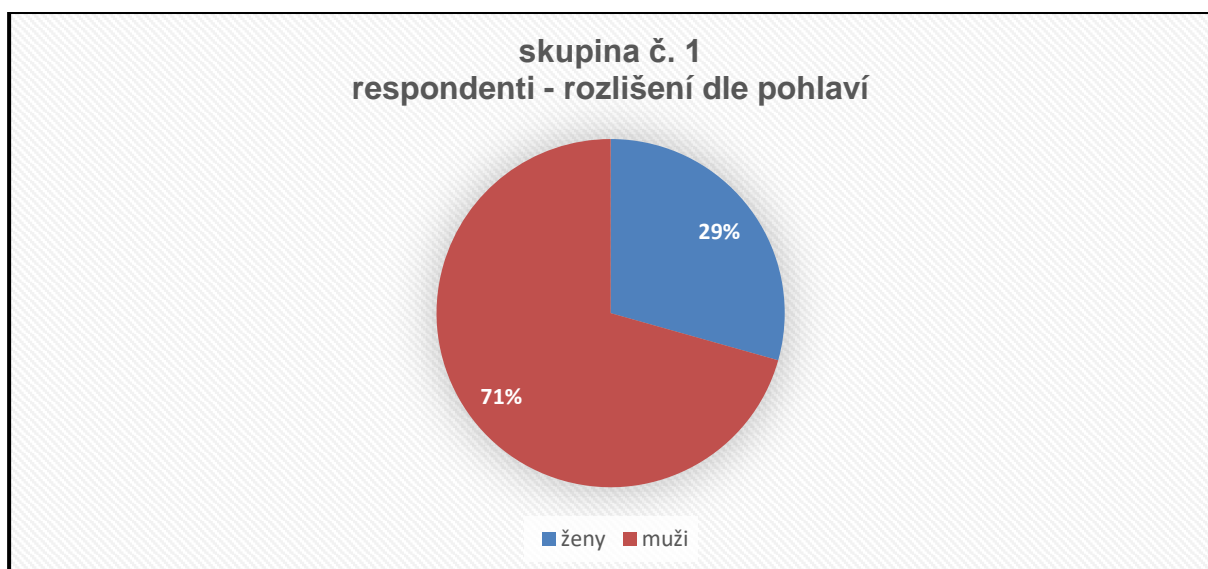
Vězeňské služby ČR (v počtu 19, 15 mužů a 4 ženy).

Celní správy ČR (v počtu 25, 20 mužů a 5 žen).

Hasičský záchranný sbor ČR (v počtu 12, 10 mužů a 2 ženy).

Bezpečnostní informační služba a Úřad pro zahraniční styky a informace (v počtu 10, 6 mužů a 4 ženy).

Mimo uvedené příslušníky a zaměstnance „bezpečnostních sborů“¹ jsou zařazeni i příslušníci Vojenské policie² (v počtu 6 mužů), kteří vykonávají obdobný rozsah policejních činností jako příslušníci Policie ČR.



Osloveno bylo celkem 252 příslušníků a zaměstnanců ozbrojených sborů, z toho 74 žen a 178 mužů, z nichž se k věci vyjádřili (vzhledem ke krátkosti rozhovoru) všichni, tedy byla 100 % úspěšnost autora výzkumu, kterou přisuzuje k aktuálnosti tématu, krátkému uvedení - představení výzkumu a jasným otázkám, s příslibem anonymního průběhu prezentace výsledků výzkumných zjištění.

¹ § 1 odst. 1 zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů.

² § 5 zákona č. 300/2013 Sb., o Vojenské policii.

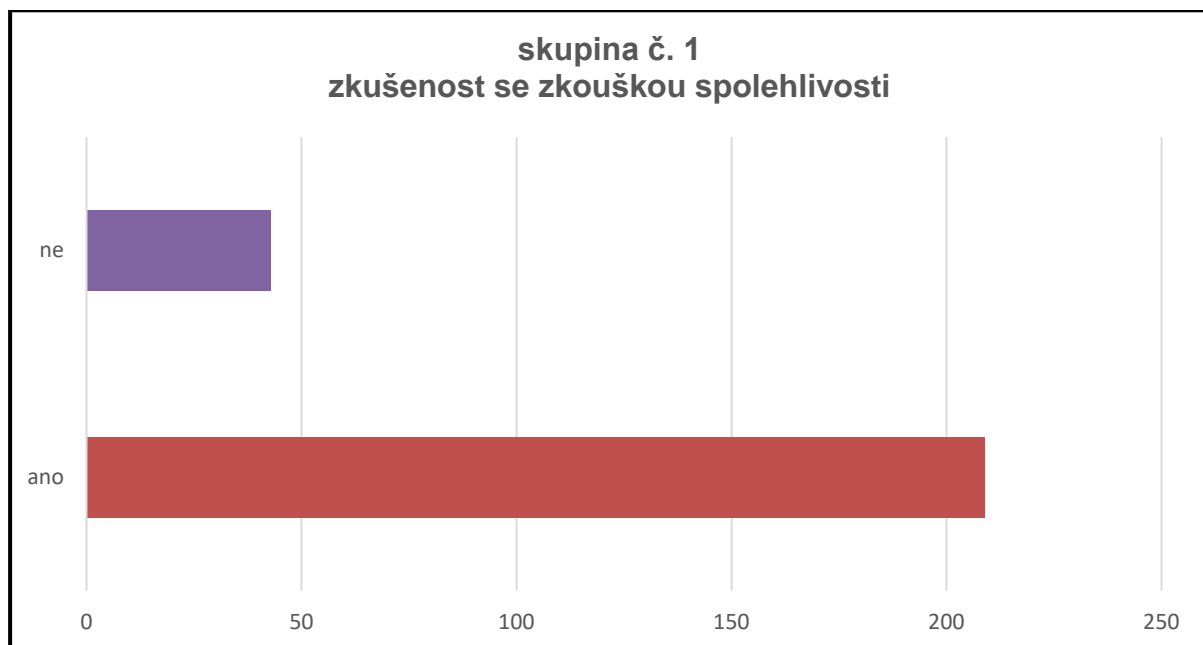
Otázka č. 1)

Máte ve Vaší praxi zkušenost s instrumentem Zkoušky spolehlivosti podle § 41 zákona č. 341/2011 Sb., o Generální inspekci bezpečnostních sborů a o změně souvisejících zákonů?

1 a) *Pokud ano, uveďte Vaše zkušenosti, popř. doporučení.*

1 b) *Pokud ne uveďte, co si pod tímto pojmem představujete.*

Ze strany zmíněných příslušníků a zaměstnanců odpovědělo 209 z 252, že zkušenost mají, přičemž nejčastěji uváděli, že základní informace obdrželi v rámci instruktážně metodických zaměstnání, protikorupčních školení, výuky na PA ČR, ale např. i v rámci základního vzdělávání u Policie ČR. Část příslušníků 128 (žádný ze zaměstnanců) odpovědělo, že znalost mají i díky informacím mimo oficiální zdroje, kdy se jedná o předávání zkušeností, informací mezi kolegy na neoficiálních profesních webech, sociálních sítích, kde se sdílí tyto informace. Vůči nikomu z dotázaných zkouška spolehlivosti nebyla aplikována.

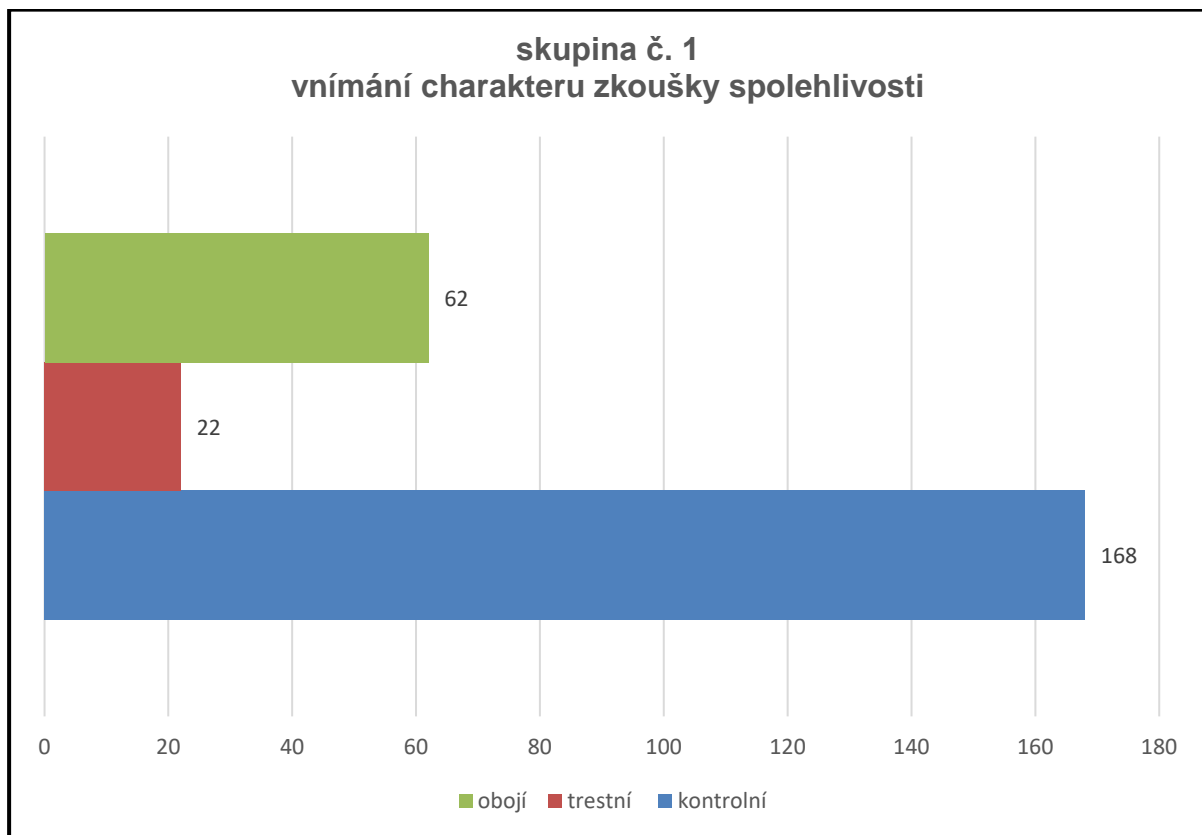


K představě scénáře zkoušky spolehlivosti pak nejčastěji uváděli příklady finančního úplatkářství (přijetí úplatku při řešení přestupků v dopravě, proti veřejnému pořádku, občanskému soužití), sjednání výhod či odměn nefinanční povahy, na které i ve své praxi narážejí, jako je poskytnutí drobných úsluh, charakteru volných vstupenek na sportovní a kulturní programy. Mimo uvedené příklady, pak 154 dotázaných v této skupině uvedlo, že zkouškou spolehlivosti se ověřuje, zda vykonávají svou práci v předepsaném rozsahu, a zda v rámci své práce u bezpečnostního sboru řeší běžné každodenní situace, v rámci zákona a prováděcích předpisů. Z uvedeného tedy vyplývá, že přímou zkušenost nemá nikdo z dotázaných, pokud zkušenost má, pak jen zprostředkovanou.

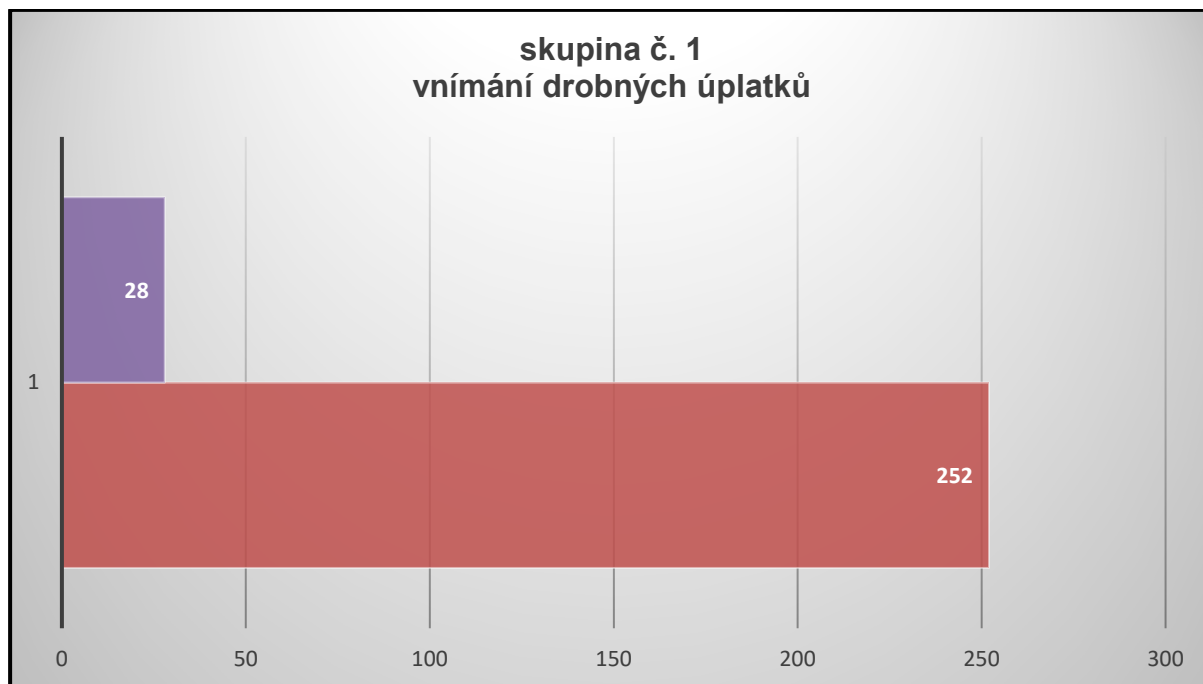
Otázka č. 2)

Zkoušku spolehlivosti vnímáte jako instrument kontrolního charakteru či instrument, jehož výsledek je využitelný v trestním řízení?

Jako instrument „jen“ kontrolního charakteru jej vnímá v této skupině 168 oslovených, jako instrument využitelný v trestním řízení 22 oslovených a jako instrument obojího charakteru pak 62 oslovených. K této otázce bylo dále zjištěno, že pokud oslovení vnímají zkoušku spolehlivosti jako instrument kontrolní povahy, pak to odůvodňují tím, že jej lze aplikovat i ze strany vnitřních kontrolních pracovníků jednotlivých policejních, bezpečnostních útvarů. Pokud oslovení vnímají instrument jako ryze trestní, mají jej ve spojitosti s činností GIBS, která dle jejich názoru vždy vede trestní řízení, v němž může mj. aplikovat zkoušku spolehlivosti. Jako obojí zvolilo z celkového počtu 62 dotázaných s tím, že se jednalo především profesně o příslušníky a zaměstnance majícími spojitost s vedením trestního řízení (vyšetřovatelé, asistenti vyšetřovatele, analytici, metodici, kdy 53 z těchto 62 dotázaných uvedlo, že důkazy se hodnotí v souladu s § 89 TR.



28 z 252 oslovených v této skupině hovoří o bagatelních pochybeních ze strany příslušníků a zaměstnanců bezpečnostních sborů, jež přijmou v rámci vyřizování jejich agendy drobnost např. v podobě přijetí čokolády, kytice, láhve s alkoholem, volného lístku na sportovní, či kulturní akci. Jednání, vnímají jako nezákonné, ale ne však trestné podle norem trestního práva a jako drobné pochybení těchto osob doporučují ze strany zaměstnavatele řešit v rámci služebního, pracovního práva. Většina oslovených v této profesní skupině tj. 224 dotázaných vnímá přijetí jakékoliv výhody, drobnosti, úsluhy jako nesprávné, nežádoucí a protiprávní, podporující korupční prostředí a je potřebné řešit v rámci trestního řízení, pokud jednání naplňuje příslušnou skutkovou podstatu trestného činu.



Otázka č. 3)

Jaký je Váš názor na možné zařazení Zkoušky spolehlivosti mezi operativně pátrací prostředky dle § 158b zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním?

Většina s oslovených 218 z 252 (87 % z této skupiny) se přiklání k vložení Zkoušky spolehlivosti do oblasti trestního práva, mezi operativně pátrací prostředky. V této profesní skupině převládá přesvědčení, že k objasnění protiprávního jednání je potřebné mít jakýkoliv nástroj, který bude v souladu se zákonem, základními lidskými právy a dopomůže k objasnění jednání, jež narušuje zákonný průběh veřejné správy.



Otázka č. 4)

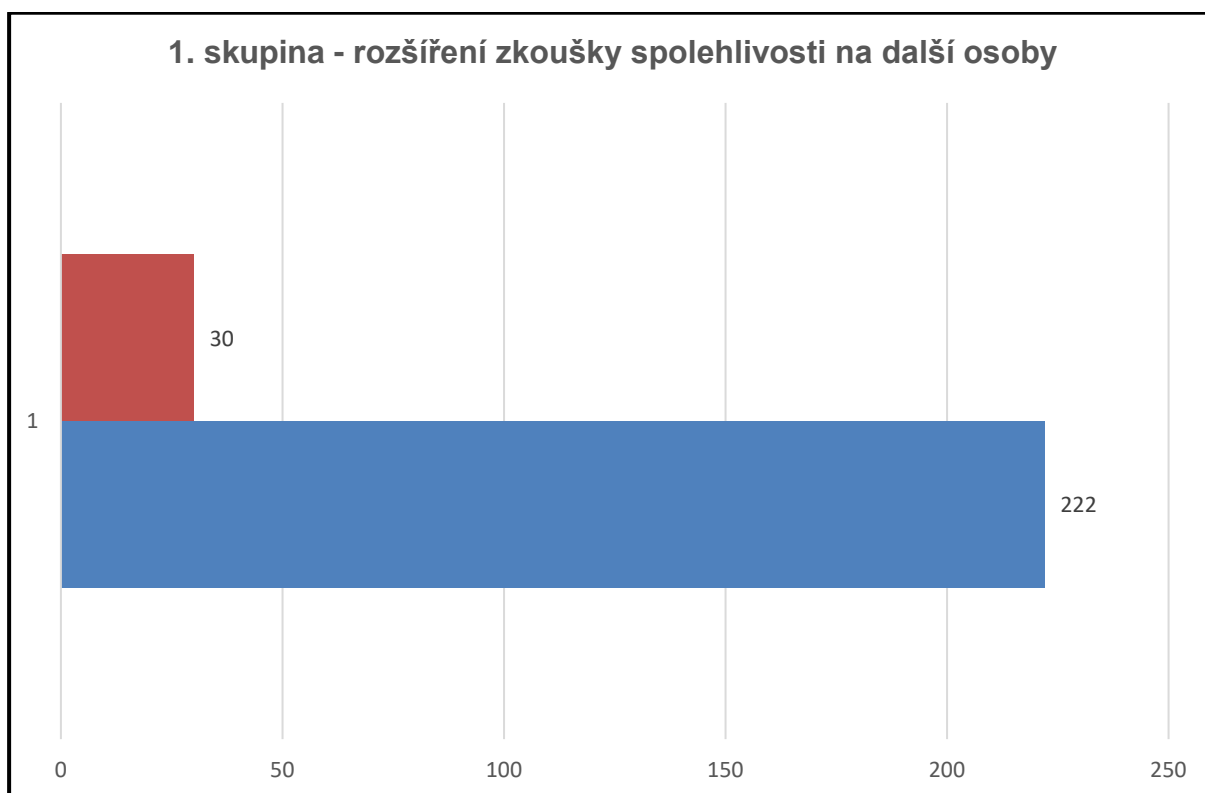
Myslíte si, že tento instrument by de lege ferenda mohl být zákonodárcem upraven tak, aby byl použit i vůči širší skupině státních zaměstnanců, příslušníků a zaměstnancům v jiných bezpečnostních sborech a samosprávě?

4 a) Pokud ano, které navrhuje?

4 b) Pokud ne, uveďte proč.

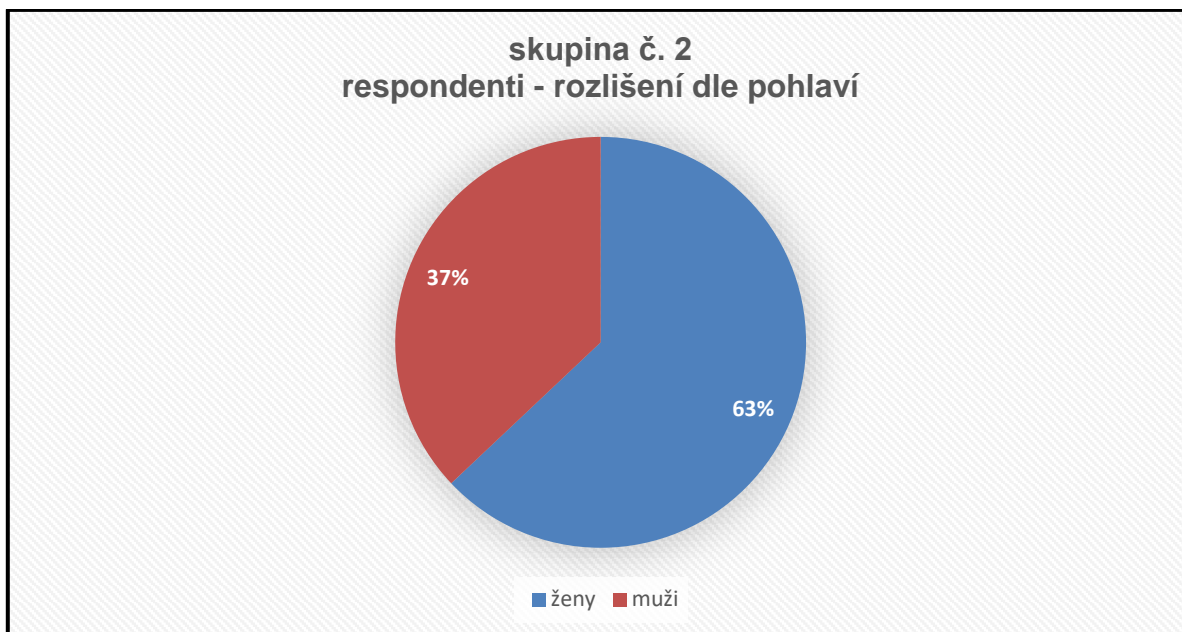
Na tuto otázku 222 z 252 oslovených uvedlo, že si umí představit využití Zkoušky spolehlivosti i u jiných státních zaměstnanců, příslušníků a zaměstnanců v jiných bezpečnostních sborech a samosprávě, přičemž většina 214 z 222 si umí představit důvodnost tohoto postupu k ověření spolehlivosti zaměstnanců na jejich pracovišti. Nejčastěji navrhované oblasti úpravy, kromě svého pracoviště, jsou referáty v oblasti rozhodování ve veřejné správě, stavební úřady, finanční úřady, stanice technické kontroly motorových vozidel, oblast výkonu služby obecní a městské policie.

Jako důvody, proč by se využití zkoušky spolehlivosti nemělo rozšiřovat o další subjekty, byly uváděny důvody ekonomické (nárůst osob, jež budou zkoušku provádět, bude vytvořen speciální úřad?), vytvoření nedůvěry při projednání běžných životních záležitostí, vytváření prostředí policejního státu.



1.2 Skupina č. 2 – zaměstnanci veřejné správy

Ve skupině č. 2 se podařilo oslovit a získat odpovědi od zaměstnanců Finančního úřadu, Finančně analytického úřadu, Stavebního úřadu, referátu životního prostředí, ministerstva práce a sociálních věcí, České národní banky a dalších zaměstnanců veřejné správy, kdy autor cíleně získal názor těchto osob, jichž by se mohla Zkouška spolehlivosti (v případě rozšíření okruhu zkoušených osob) týkat.



Osloveno bylo celkem 54 zaměstnanců, z toho 34 žen a 20 mužů, z nichž se k věci vyjádřili (vzhledem ke krátkosti rozhovoru) všichni, tedy byla 100 % úspěšnost autora výzkumu, kterou přisuzuje k aktuálnosti tématu, krátkému uvedení - představení výzkumu a jasným otázkám s anonymním průběhem prezentace výsledků výzkumných zjištění.

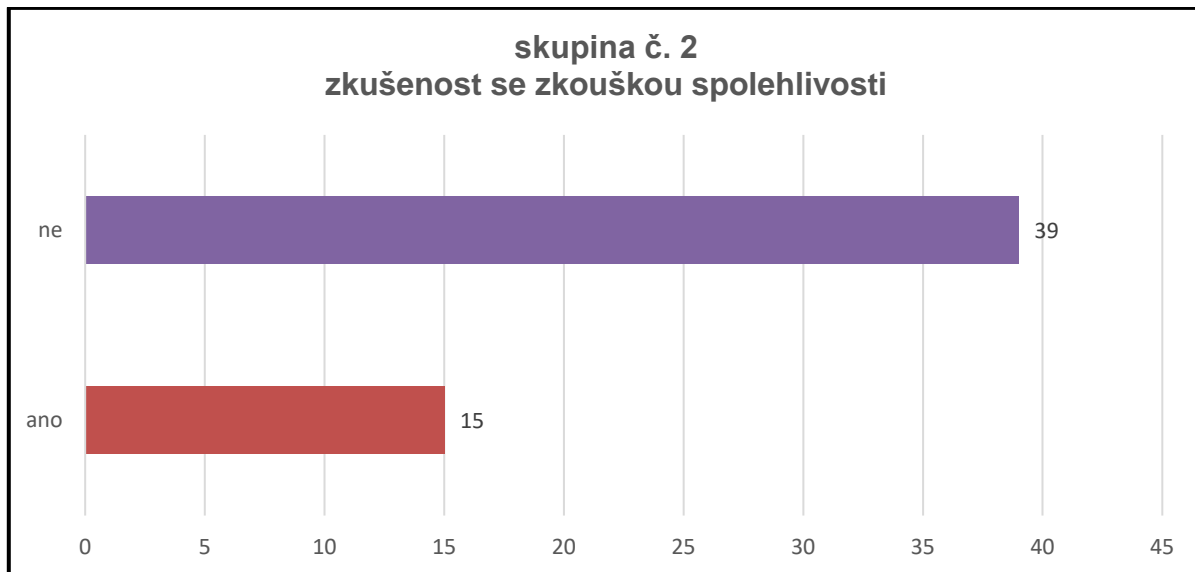
Otázka č. 1)

Máte ve Vaší praxi zkušenost s instrumentem Zkoušky spolehlivosti podle § 41 zákona č. 341/2011 Sb., o Generální inspekci bezpečnostních sborů a o změně souvisejících zákonů?

1 a) Pokud ano, uveďte Vaše zkušenosti, popř. doporučení.

1 b) Pokud ne uveďte, co si pod tímto pojmem představujete.

Ze strany zmíněných zaměstnanců veřejné správy odpovědělo 15 z 54, že zkušenost mají, přičemž nejčastěji uváděli některá protikorupční opatření realizovaná uvnitř veřejné správy, či některé aktivity vedoucích a kontrolních pracovníků nemající přímou oporu v zákoně, tak, jako zkoumaná Zkouška spolehlivosti podle zákona o GIBS.

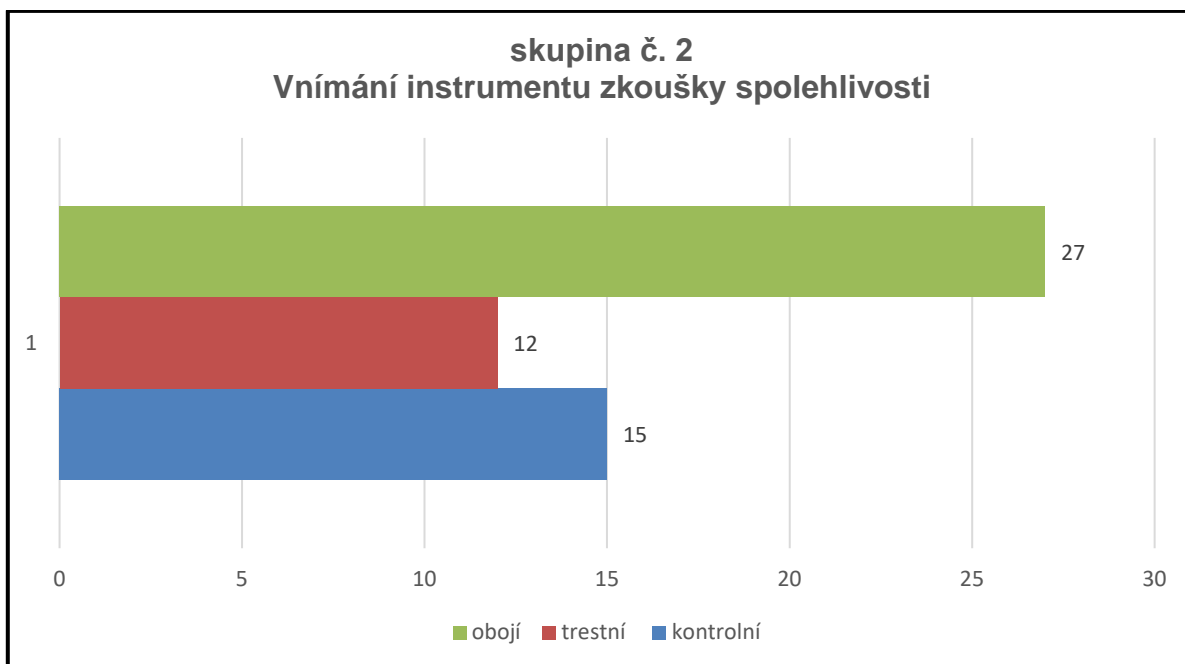


K představě o Zkoušce spolehlivosti pak nejčastěji uváděli příklady finančního úplatkářství, sjednání výhod či odměn nefinanční povahy, na které i ve své praxi narážejí, jako je poskytnutí drobných úsluh, charakteru volných vstupenek na sportovní a kulturní programy, masáže, rauty a společenské akce s výhodou postavení tzv. VIP hosta.

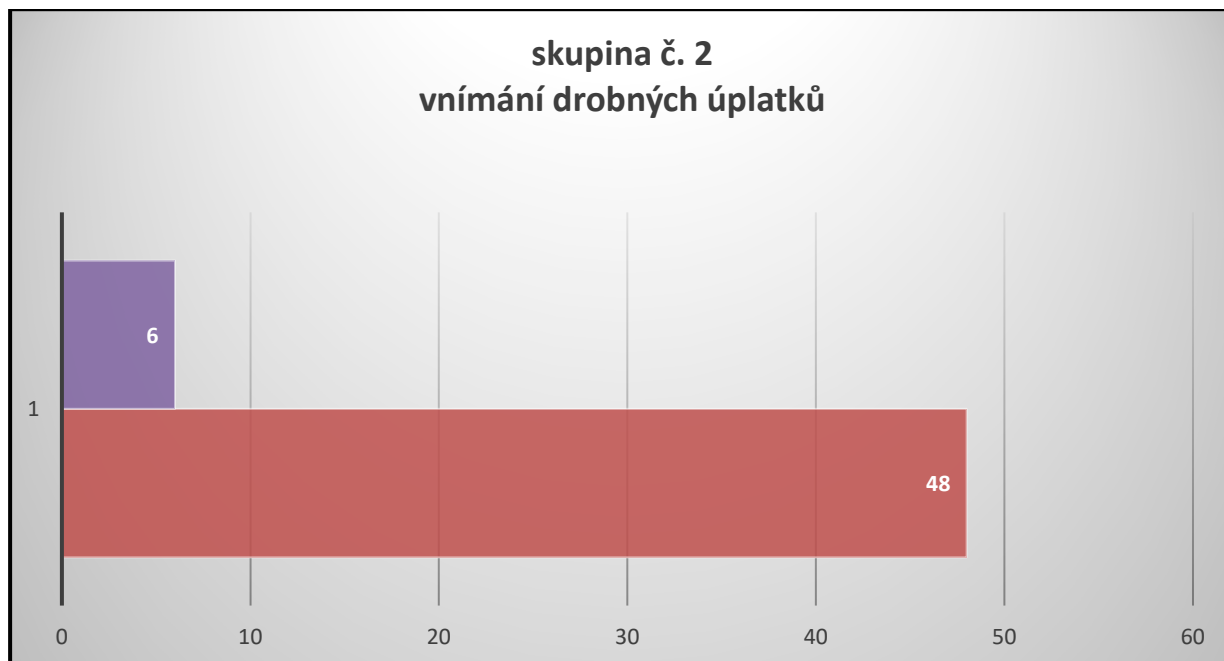
Otázka č. 2)

Zkoušku spolehlivosti vnímáte jako instrument kontrolního charakteru či instrument, jehož výsledek je využitelný v trestním řízení?

Jako instrument „jen“ kontrolního charakteru vnímá v této skupině 15 oslovených, jako instrument využitelný v trestním řízení 12 oslovených a jako instrument obojího charakteru pak 27 oslovených, přičemž byl k této otázce nejčastěji slovní doprovod v tom smyslu, že záleží na nebezpečnosti jednání korupčního jedince.



48 z 54 oslovených si dovedou představit drobná pochybení úředníků, referentů veřejné správy v podobě přijetí kytice, láhve s alkoholem, volného lístku na sportovní, či kulturní akci, jako jednání, které není trestné podle norem trestního práva a může se jednat o drobné pochybení těchto osob, které jednak dávají a jednak přijímají dary, výhody. Zde, dle jejich názoru, by mělo dojít k upozornění ze strany zaměstnavatele na nevhodnost tohoto jednání, případně řešit věc v rámci pracovního práva. Zbývajících šest oslovených striktně nepřipouští přijetí žádné výhody charakteru úplatku, jež v tomto jednání spatřují a v rámci veřejné správy, dle jejich názoru, je potřebné s tímto „bojovat“, řešit i ukončením pracovního, služebního poměru.



Otázka č. 3)

Jaký je Váš názor na možné zařazení Zkoušky spolehlivosti mezi operativně pátrací prostředky dle § 158b zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním?

Většina z oslovených 48 z 54 (tedy 89 % z celku) se přiklání k vložení Zkoušky spolehlivosti do oblasti trestního práva, operativně pátracích prostředků, s podmínkou, pokud tak budou objasňovány nejtěžší formy korupce, kdy jako příklad uvádějí mnohatisícové finanční úplatky, ale i významné pracovní bonusy, pracovní místa apod. Zde je potřebné zmínit, že ze strany autora výzkumu bylo v této skupině potřebné u 49 vysvětlit povahu a účel operativně pátracích prostředků, výše zmíněných. 4 oslovení uvedli, že na věc nemají v současné době názor a dva z oslovených jasně vyjádřili názor, že si nepřejí vložení tohoto instrumentu do oblasti trestního práva, potažmo operativně pátracích prostředků, neboť mají obavu z dalšího instrumentu, který by podporoval tzv. „policejní stát“, kdy jeden z těchto oslovených uvedl, že tímto postupem bychom se mohli dostat zpět do tzv. „50 let minulého století“.



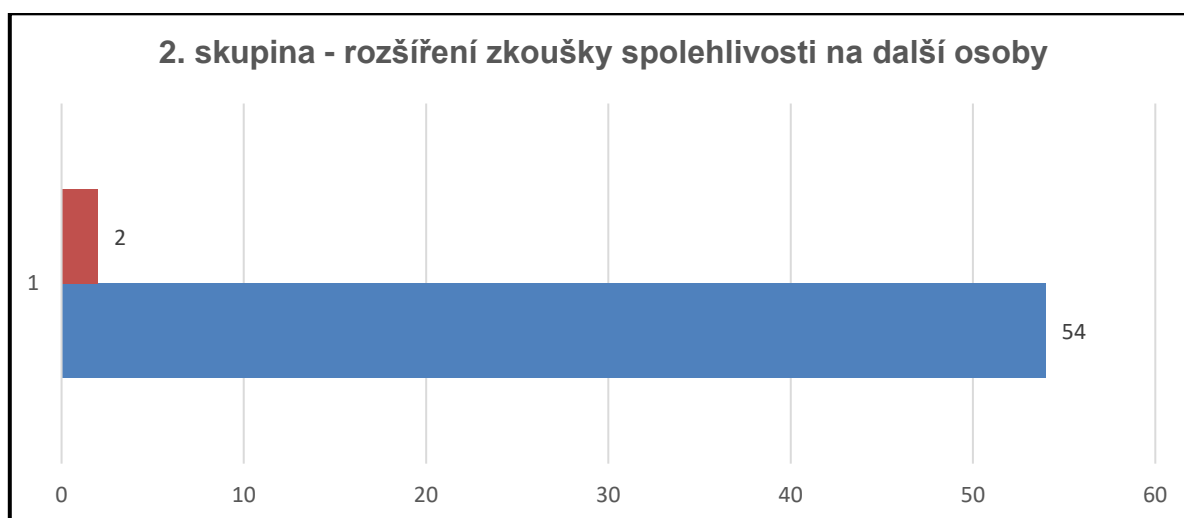
Otázka č. 4)

Myslíte si, že tento instrument by de lege ferenda mohl být zákonodárcem upraven tak, aby byl použit i vůči širší skupině státních zaměstnanců, příslušníkům a zaměstnancům v jiných bezpečnostních sborech a samosprávě?

4 a) Pokud ano, které navrhuje?

4 b) Pokud ne, uveďte proč.

Na tuto otázku 52 z 54 oslovených uvedli, že si umí představit využití Zkoušky spolehlivosti i u jiných státních zaměstnanců, příslušníků a zaměstnanců v jiných bezpečnostních sborech a samosprávě, přičemž většina 45 z 54 si umí představit důvodnost tohoto postupu k ověření spolehlivosti zaměstnanců na jejich pracovišti, kdy mnozí z oslovených uváděli typické korupční způsoby jednání z jejich pracovišť, ale i z jiných pracovišť veřejné správy. Nejčastěji byly uváděny příklady úplatkářství na referátech dopravy, stavebních úřadech, státní technické kontroly motorových vozidel a dále i u příslušníků bezpečnostních sborů, především PČR, strážníků obecní či městské policie.



Dva z 54 oslovených odmítají rozšíření na jiné subjekty s odkazem na jejich předchozí vyjádření v otázce č. 3, přičemž jeden z těchto oslovených by zrušil i stávající Zkoušku spolehlivosti s opakovaným odkazem na tzv. „50 let minulého století“.

Závěr

Předložený text nabízí shrnutí současného stavu při aplikaci zkoušky spolehlivosti a předkládá zjištění v podobě detekce problémů s návrhy řešení. Zároveň nabízí pohled na tento protikorupční instrument z pohledu aplikujících příslušníků, možných objektů aplikace, ale i pohled osob veřejné správy, vůči nimž by mohlo použití instrumentu být rozšířeno.

V bezpečnostní praxi je dlouhodobě diskutováno rozšíření působnosti příslušníků GIBS při použití instrumentu Zkoušky spolehlivosti o další subjekty, kde je zvýšený předpoklad možného korupčního jednání. Vláda České republiky svým usnesením č. 895, ze dne 12. října 2016, ukládá kromě jiného, řediteli GIBS vyhodnotit rozšíření zkoušek o další osoby působící v orgánech veřejné moci, a to v termínu do 30. června 2021.

Z provedených řízených rozhovorů pak vyplývá, že se jedná především o obecní a městské strážníky, kteří se podílejí na řešení bezpečnostní situace v oblasti dopravy a veřejného pořádku. V širším pohledu se pak nabízí i úředníci vydávající důležitá rozhodnutí významně zasahující do práv a svobod občanů, institucí, jako je např. úředník Stavebního úřadu, referátu dopravy, životního prostředí, hygieny a další.

Zde však je na místě zvážit, zda by instrument zkoušky spolehlivosti nebyl vložen do „rukou“ i jiných kontrolních a policejních orgánů, neboť není v silách několika příslušníků GIBS obsáhnout celou takto naznačenou oblast. Případně nejít cestou vybudování speciálního úřadu nebo začlenění aplikace zkoušky spolehlivosti, do některého již existujícího správního úřadu.

V současné době bylo osloveno Nejvyšší státní zastupitelství a Nejvyšší soud o součinnost při výzkumném šetření v soustavě státních zástupců a soudců. Navrhovaná forma šetření k věci aplikace zkoušky spolehlivosti je ve variantě dotazník, či řízený rozhovor. S výsledky šetření bude odborná praxe následně seznámena i v rámci Bezpečnostní teorie a praxe, tedy tímto směrem se dále rozvíjí výzkumná činnost ve vedeném dílčím výzkumném úkolu.

Literatura

HRUDKA, Josef a Benedikt VANGELI. *Zkouška spolehlivosti - explikace, aplikace, efektivita*. Praha: Policejní akademie České republiky v Praze, c2014. ISBN 978-80-7251-415-1.

Zkouška spolehlivosti - 5 let praxe v České republice: kolektivní monografie příspěvků k problematice provádění zkoušek spolehlivosti v podmínkách právního řádu České republiky. Praha: Policejní akademie České republiky v Praze, 2014. ISBN 978-80-7251-416-8.

Zákon č. 341/2011 Sb. o Generální inspekci bezpečnostních sborů a o změně souvisejících zákonů.

Zákon č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů.

Nález Ústavního soudu, ze dne 19. 3. 2018, sp. zn. I. ÚS 4185/16.

Návrh zákona o GIBS, sněmovní tisk č. 794.

Rozhodnutí Nejvyššího soudu, ze dne 25. 9. 2014, sp. Zn. Tpjn 301/2014.

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 25. 9. 2013, sp. zn. 8 Tz 39/2013.

Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 18. 12. 2013, sp. zn. 3 Tz 61/2013.

Rozsudek Okresního soudu v Domažlicích, ze dne 3. 8. 2011, sp. zn. 2 T 54/2011.

Rozsudek Okresního soudu v Karlových Varech, ze dne 19. 12. 2011, sp. zn. 1 T 90/2011, ve spojení s rozsudkem Krajského soudu v Plzni ze dne 4. 4. 2012, sp. zn. 8 To 109/2012.

GIBS: *O nás*, [online]. Praha: GIBS, 2021 [cit. 2021-3-3]. Dostupné z: www.gibs.cz/o-nas/predmet-a-napl

Policejní akademie ČR: Vědeckovýzkumná činnost Policejní akademie ČR v Praze v letech 2017-2023 [online]. Praha: PA ČR, 2021 [cit. 2021-6-8]. Dostupné z: https://www.polac.cz/g2/view.php?o_skole/veda/vvc_17.html

RESUMÉ

V rámci dílčího výzkumného úkolu Policejní akademie ČR v Praze na téma „Vybrané aspekty možného korupčního a jiného nežádoucího jednání příslušníků a zaměstnanců bezpečnostních sborů“ autor odborné veřejnosti předkládá dílčí výzkumná zjištění. Seznamuje se zhodnocením aplikační praxe při využití proaktivního instrumentu „Zkoušky spolehlivosti“ využívaného Generální inspekcí bezpečnostních sborů, s naznačením aplikačních problémů, jejich řešením a možnostmi dalšího vývoje praktického využití.

Klíčová slova: zkouška spolehlivosti, inspekce, policejní provokace, GIBS, korupce.

SUMMARY

ČÁP, Jan: *RELIABILITY TEST APPLICATION*

As part of a partial research task of the Police Academy of the Czech Republic in Prague "The Selected Aspects of A Possible Corruption and Other Undesirable Conduct of Police Officers and Security Forces Employees" the author lays partial research findings before the experts. He submits the evaluation of the application practice utilising the proactive instrument "Reliability Test" used by the General Inspection of Security Forces and he insinuates some application problems, their solution and the possibility of a further development of their usage in practise.

Key words: reliability test, inspection, police provocation, GIBS, corruption.