

plk. Mgr. Libor Grepl, pplk. Mgr. Lukáš Koubek  
Generální inspekce bezpečnostních sborů  
plk. v. v. Mgr. Jan Čáp, Ph.D.  
Policejní akademie České republiky v Praze  
Fakulta bezpečnostně právní  
Katedra kriminalistiky

## Komparace právní úpravy a některých aspektů institutu zkoušek spolehlivosti v České republice a Moldavské republice

### Úvodem

Odborné veřejnosti předkládáme jako výstup z výzkumné činnosti na Policejní akademii České republiky v Praze,<sup>1</sup> komparaci právních úprav a některých aspektů institutu zkoušek spolehlivosti v České republice a Moldavské republice. Oblastí zkoušky spolehlivosti je věnována pozornost v rámci dílčího výzkumného úkolu pod číselným označením „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.

Článek navazuje na předchozí zde uveřejněný výstup vedoucího řešitele pod názvem „Aplikace zkoušky spolehlivosti“. V rámci výzkumné činnosti je autory věnována pozornost jak teoretickému vymezení, tak praktické aplikační činnosti, s detekcí problémových oblastí a návrhy řešení, včetně legislativních, což je vědeckým zámyslem spoluřešitelů.

Obsah níže uvedeného zkoumání je odrazem výzkumné činnosti spočívající v komparaci české úpravy a moldavské s tím, že autoři cíleně sahají k porovnání do moldavské oblasti, neboť v evropském prostředí pojímá aplikaci zkoušky spolehlivosti nejšířejí. Zvolena tedy byla **výzkumná metoda historická**, s nástroji komparace, analýzy a syntézy.

Právní řád České republiky, stejně tak jako právní řád Moldavské republiky, vymezuje mnohá práva, ale zároveň stanovuje i povinnosti, které musí dodržovat každý občan. Ještě vyšší míra pozornosti nad dodržování zákonem stanovených povinností je věnována osobám, jež jsou placeny z veřejných prostředků za to, že budou bdít nad dodržováním zákonů a jiných právních předpisů. V případě, že se tak neděje, je úkolem státu nastavit taková opatření, kterými lze pachatele protiprávního jednání potrestat.

Zkoušky spolehlivosti obecně představují institut, kterým lze účinně předcházet, zamezovat a odhalovat jednání contra legem u osob vykonávajících veřejnou moc. Samotná zkouška spolehlivosti testuje odolnost dané osoby vůči protiprávnímu

---

<sup>1</sup> *Policejní akademie ČR: Vědeckovýzkumná činnost Policejní akademie ČR v Praze v letech 2017-2023* [online]. Praha: PA ČR, 2021 [cit. 2021-9-8]. Dostupné z: [https://www.polac.cz/g2/view.php?o\\_skole/veda/vvc\\_17.html](https://www.polac.cz/g2/view.php?o_skole/veda/vvc_17.html)

jednání, kdy tato kontrola plyne především z vysokých nároku, jež jsou kladeny, nejenom právem, ale i společností, na osoby podílející se na výkonu veřejné moci.

Zkouška spolehlivosti je významným institutem v boji nejenom s korupcí, ale i s jinými typy protiprávního jednání, které jsou spojeny s výkonem veřejné funkce. Protiprávní jednání osob vykonávajících veřejnou moc následně zapříčiňuje, že předmětný státní orgán je při plnění svých úkolů neefektivní, neúčinný, neprofesionální a zejména nedůvěryhodný pro širokou veřejnost. Přitom správně fungující státní orgány, jejichž příslušníci a zaměstnanci se nedopouštějí protiprávního jednání, jsou základním stavebním kamenem pro zachování demokratického právního státu.

V obecné rovině lze uvést, že pomoci předmětného institutu jsou pak napodobovány situace, s nimiž se zkoušené osoby setkávají a v nichž se objevuje příležitost k protiprávnímu jednání. Samotná zkouška spolehlivosti tedy spočívá v navození situace, kterou je zkoušená osoba povinna řešit a se kterou se tato osoba běžně setkává, anebo lze předpokládat její výskyt při výkonu služebních nebo pracovních povinností. Zkouškou spolehlivosti se tedy prověřuje, zda osoby, na které lze tento institut uplatnit, řádným způsobem plní své povinnosti dle příslušných právních předpisů a interních aktů řízení. V České republice platí absolutní zákaz policejní provokace při navozování této situace, v níž spočívá zkouška spolehlivosti.

Z hlediska mezinárodních právních úprav lze konstatovat, že zkoušky spolehlivosti lze dělit obecně na několik typů, a to primárně na zkoušky spolehlivosti náhodné a cílené. Náhodné zkoušky spolehlivosti, jež nejsou na území České republiky využívány, spočívají v tom, že objektem tohoto institutu může být jakýkoliv příslušník, který se do připraveného scénáře zapojí. Jedná se o simulaci situací, se kterými se běžně příslušník setkává v rámci plnění svých pracovních úkolů, čímž je ověřováno, zda tento příslušník nejedná korupčně či nepáchá jiné protiprávní jednání. Co se cílených zkoušek týče, tak ty jsou České republice vykonávány a realizují se především v situacích, kdy existuje podezření, že se zkoušená osoba dopouští při výkonu svých služebních a pracovních povinností protiprávního jednání. Hlavním rozdílem mezi těmito dvěma typy zkoušek spolehlivosti je ten, že cílené zkoušky musejí být mnohem propracovanější. Již při samotné přípravě scénáře je u těchto zkoušek potřeba více informací o budoucí zkoušené osobě. Na druhou stranu tyto propracovanější postupy často zapříčiňují vyšší finanční a časovou náročnost, nehledě na vždy existující riziko neprovedení samotné zkoušky vlivem právě mnoha okolností, které mohou nastat a se kterými nelze dopředu počítat.

Na tomto místě, by bylo vhodné vymezit, kdo je zkoušenou a kdo zkoušející osobou. Zkoušející osobou je příslušník nebo zaměstnanec kompetentního orgánu, popřípadě i jiná osoba, pokud to vnitrostátní úprava připouští, jenž zkoušku spolehlivosti vykonává. Zkoušenou osobou je osoba, na kterou lze předmětný institut uplatnit. Okruh zkoušených osob je vždy konkrétně vymezen příslušnou vnitrostátní úpravou.

Problematickou otázkou ohledně institutu zkoušek spolehlivosti je přípustnost policejní provokace. Touto otázkou se mnohokrát zabýval i Evropský soud pro lidská práva (dále jen „ESLP“), který konstatoval ve svém rozhodnutí Teixeira de Castro

a další proti Portugalsku ze dne 9. června 1998,<sup>1</sup> že policejní provokace je nepřípustná. Stejně se k tomuto problému postavila i Česká republika, kdy nejenom zákonná úprava, ale i judikatura Nejvyššího a Ústavního soudu, policejní provokaci výslovně zakazují. Nicméně ve světě se lze setkat s odlišnými přístupy, kdy existuje možnost, aby zkoušející osoba vyvíjela vůči zkoušené osobě aktivitu, ale to pouze v mezích předem stanovených, více či méně striktních mantinelů.

Úvodem je také nutno podotknout fakt, že v českém právním prostředí je třeba rozlišovat dva pojmy, a to zkouška spolehlivosti a test integrity. Dle názoru doktora Benedikta Vangeliho je zkouška spolehlivosti institut využívaný českým právním řádem. Oproti tomu test integrity obecně označuje všechny různé podoby tohoto a analogických institutů, bez ohledu na to, zda již někde v zahraničí existují. Na základě názoru doktora Benedikta Vangeliho lze konstatovat, že zkouška spolehlivosti je pojem podřazený pod pojmem test integrity. V tomto článku nicméně bude využíváno označení zkouška spolehlivosti, a to jak pro českou, tak i pro moldavskou podobu tohoto institutu.

Zkouška spolehlivosti je zcela nepochybně velmi důležitým, a hlavně účinným nástrojem v boji s protiprávním jednáním, nicméně i přes to je předmětem četných diskuzí. Nejvíce diskutovaným tématem je využití zkoušky spolehlivosti jako důkazu v trestním řízení. Právě k využitelnosti zkoušky jakožto důkazu se ostatně vyjádřila i Rada Evropy, která ve svém stanovisku<sup>2</sup> uvedla, že tuto otázku přenechává na jednotlivých státech, aby si ji samostatně upravili. Lze tedy konstatovat, že využití výsledku zkoušky spolehlivosti jako důkazu v trestním řízení je ve státech vykonávajících zkoušku spolehlivosti upraveno různorodě.

Průběh samotné zkoušky spolehlivosti je ve většině zemí dokumentován, buď obrazovým, anebo zvukovým záznamem. S tím souvisí i fáze před samotným provedením zkoušky spolehlivosti, která je ve státech využívající tento nástroj pro boj s protiprávním jednáním upravena odlišně. Obecně jsou ve světě využívány tři postupy, kdy v jednom je k provedení zkoušky spolehlivosti zapotřebí souhlas soudu, v dalším je nutné si před provedením vyžádat souhlas státního zástupce a v posledním zkoušku spolehlivosti provádí kompetentní orgán na základě podezření dané osoby bez potřeby souhlasu státního zástupce nebo soudce. Nicméně je důležité zmínit, že i přes možnost provádět zkoušky spolehlivosti bez souhlasu soudce nebo státního zástupce, prochází scénář dané zkoušky velmi přísným schvalovacím procesem uvnitř orgánu, jenž tuto vykonává, kdy musí být uplatněna podmínka na podezření osoby z protiprávního jednání a dodržen absolutní zákaz jakékoliv formy provokace.

Zkouška spolehlivosti představuje jeden z důležitých preventivních protikorupčních nástrojů pro předcházení protiprávního jednání u osob vykonávající veřejnou moc a současně je tímto institutem posilován princip právního státu. Je však důležité zmínit, že předmětný institut je velmi jak finančně, tak personálně náročný.

---

<sup>1</sup> Teixeira de Castro proti Portugalsku, rozsudek senátu ESLP ze dne 9. června 1998, stížnost č. 25829/94.

<sup>2</sup> Projekt nástroje východního partnerství a Rady Evropy „Dobrá správa věcí veřejných a boj proti korupci“ testování integrity – aspekty implementace; Dr. Tilman Hoppe, LL.M.; 19. prosince 2014. Rada Evropy, s. 7, vždy když jsou tajné audiovizuální záznamy legální podle vnitrostátního práva, jsou přípustné jako důkaz u soudu.

## Zkoušky spolehlivosti v České republice<sup>1</sup>

Na úvod této kapitoly je důležité zdůraznit, že pokud je to možno, tak Generální inspekce bezpečnostních sborů (dále jen „GIBS“), která zkoušky spolehlivosti v České republice provádí, musí před provedením samotné zkoušky využít primárně institutů obsažených v trestním řádu.

Zkoušky spolehlivosti byly na území České republiky zavedeny v roce 2009, a to zákonem č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky (dále jen „zákon o Policii“). Za zmínku jistě stojí fakt, že již před účinností zákonné úpravy zkoušky spolehlivosti odbor vnitřní kontroly Policejního prezidia České republiky v letech 2003/2004 testoval morální odolnost policistů na různých místních či obvodních odděleních police.

Zákon o Policii, který jako první obsahoval právní úpravu zkoušek spolehlivosti, zmiňoval předmětný institut v ustanovení § 103. Tyto zkoušky vykonávala Inspekce Policie, jejíž činnost byla upravena v druhé části zákona o Policii.

Dle ustanovení § 103 zákona o Policii měla Inspekce Policie za úkol vyhledávat, odhalovat a prověřovat skutečnosti nasvědčující tomu, že byl spáchán trestný čin, jehož pachatelem je policista nebo zaměstnanec policie, a zjišťovat pachatele v rozsahu stanoveném jiným právním předpisem.<sup>2</sup> Dále ustanovení § 103 zákona o policii ve svém závěru hovoří o zkoušce spolehlivosti, kdy ji označovalo jako zkoušku odolnosti vůči protiprávnímu jednání, a zkouška spolehlivosti zde sloužila pouze jako legislativní zkratka. Předmětný institut byl pak samostatně upraven v ustanovení § 107 zákona o Policii.

Dne 1. ledna 2012 nabyl účinnosti zákon č. 341/2011 Sb., o Generální inspekci bezpečnostních sborů a změně souvisejících zákonů (dále jen „zákon o GIBS“), který zrušil celou druhou část zákona o Policii, a tudíž i Inspekci Policie. Zákonem o GIBS byla zřízena Generální inspekce bezpečnostních sborů (dále jen „GIBS“), na kterou přešly veškeré pravomoci Inspekce Policie, jež byly upraveny v části druhé zákona o Policii a zároveň byly rozšířeny na další bezpečnostní sbory. Od ledna roku 2012 je tedy zkouška spolehlivosti upravena v ustanovení § 41 zákona o GIBS.

Úkolem GIBS je dle zákona o GIBS vyhledávat, odhalovat a prověřovat skutečnosti nasvědčující tomu, že byl spáchán trestný čin, jehož pachatelem je příslušník Policie České republiky (dále jen „příslušník policie“), příslušník Celní správy České republiky (dále jen „příslušník celní správy“), příslušník Vězeňské služby České republiky (dále jen „příslušník vězeňské služby“) anebo příslušník GIBS, zaměstnanec České republiky zařazený k výkonu práce v Policii České republiky nebo v GIBS, 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.<sup>3</sup> Dále je úkolem GIBS vyšetřovat trestný čin příslušníka policie, příslušníka celní správy, příslušníka vězeňské služby nebo zaměstnance České republiky zařazeného k výkonu práce v Policii České republiky. GIBS také vyšetřuje trestné činy zaměstnanců České republiky, kteří jsou zařazeni k výkonu práce v Celní správě České republiky nebo Vězeňské službě České

<sup>1</sup> POSOUZENÍ ZKOUŠEK SPOLEHLIVOSTI Generální inspekce bezpečnostních sborů. Praha: Generální inspekce bezpečnostních sborů, 2021.

<sup>2</sup> § 107 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky.

<sup>3</sup> § 2 odst. 1 zákona o GIBS.

republiky, pokud tento trestný čin byl spáchán v souvislosti s plněním jeho pracovních úkolů.<sup>1</sup>

Kromě výše uvedeného GIBS provádí sledování a vyhodnocování informací o protiprávní činnosti příslušníků policie, příslušníků celní správy a příslušníku vězeňské služby.<sup>2</sup> Zároveň je GIBS oprávněna vydávat metodická doporučení pro činnost jednotlivých bezpečnostních sborů.<sup>3</sup>

V neposlední řadě je GIBS dle zákona o GIBS oprávněna u výše uvedených osob provádět zkoušky spolehlivosti.<sup>4</sup> Vzhledem k výše zmíněnému je zřejmé, že konkrétně u příslušníků a zaměstnanců bezpečnostních sborů je zvýšena potřeba kontrolních mechanismů, a to i z důvodu jejich profesní účasti na odhalování protiprávních jednání. Je zcela nepochybné, že právě tyto osoby, jejichž hlavním úkolem je zabezpečovat bezpečnost a odhalovat nelegální aktivity, by měli být odolné proti vlivům podněcujícím k aktivitám ohrožující zájmy chráněné zákonem.

Jak již bylo výše uvedeno, samotnou zkoušku spolehlivosti upravuje ustanovení § 41 zákona o GIBS. Dle citovaného ustanovení je příslušník GIBS oprávněn k předcházení, zamezování a odhalování protiprávního jednání provést u výše uvedených osob zkoušku spolehlivosti, jež spočívá v navození situace, kterou je zkoušená osoba povinna řešit.<sup>5</sup> Aby nedocházelo k ohrožení těch nejdůležitějších hodnot, na kterých je Česká republika postavena, obsahuje zmiňované ustanovení ve svém třetím odstavci i omezení co do průběhu zkoušky. Tento odstavec stanovuje, že prováděním zkoušky spolehlivosti nesmí dojít k bezprostřednímu ohrožení života nebo zdraví osob, poškození jejich majetku anebo k omezení svobody osob. Závěr třetího odstavce ustanovení § 41 zákona o GIBS uvádí, že při provádění zkoušky spolehlivosti musí být zachována lidská důstojnost.<sup>6</sup>

Dále ustanovení § 41 odst. 4 zákona o GIBS uvádí, že na základě žádosti příslušníka GIBS může zkoušku spolehlivosti provést se svým souhlasem i jiná osoba. Tato jiná osoba je v takovém případě povinna řídit se pokyny příslušníka inspekce, jenž za její činnost odpovídá.<sup>7</sup> Zákon o GIBS pak svěřuje příslušníkovi GIBS nebo jiné osobě provádějící zkoušku spolehlivosti oprávnění při zkoušce sdělovat nepravdivé údaje.<sup>8</sup> Tato ustanovení jsou novinkou oproti předchozí úpravě zkoušek spolehlivosti v zákoně o Policii, jelikož ten sice připouštěl možnost použití jiné osoby pro provedení zkoušky spolehlivosti, ale i přes to musel být příslušník inspekce vždy přítomen. Podle dnešní úpravy tedy nejenom, že příslušník už nemusí při průběhu zkoušky spolehlivosti být osobně přítomný, ba dokonce tato jiná osoba může sdělovat při průběhu zkoušky nepravdivé informace. Je zřejmé, že zavedením těchto nových institutů mají příslušníci GIBS daleko větší šanci na odhalení protiprávního jednání příslušníka nebo zaměstnance bezpečnostního sboru, což je hlavním účelem probíraného institutu.

---

<sup>1</sup> § 2 odst. 2 zákona o GIBS.

<sup>2</sup> § 2 odst. 4 zákona o GIBS.

<sup>3</sup> § 2 odst. 5 zákona o GIBS.

<sup>4</sup> Viz ustanovení § 2 odst. 3 zákona o GIBS.

<sup>5</sup> § 41 odst. 1 a 2 zákona o GIBS.

<sup>6</sup> § 41 odst. 3 zákona o GIBS.

<sup>7</sup> § 41 odst. 4 zákona o GIBS.

<sup>8</sup> § 41 odst. 5 zákona o GIBS.

Příslušníci GIBS nebo jiné osoby, kteří provádějí zkoušku spolehlivosti, jsou ze zákona povinni průběh zkoušky dokumentovat obrazovým a zvukovým záznamem. Následně musejí příslušníci GIBS o zkoušce pořídit úřední záznam.<sup>1</sup> Pokud se zkoušená osoba během provádění zkoušky spolehlivosti dopustila protiprávního jednání, tak GIBS tuto osobu bez zbytečných průtahů prokazatelně informuje a předá jedno vyhotovení záznamu pořízeného při průběhu zkoušky příslušnému bezpečnostnímu sboru, který je povinen záznam založit do osobního spisu zkoušené osoby. GIBS předání záznamu neprovede, pokud by tímto ohrozila plnění úkolů konkrétního trestního řízení nebo plnění úkolů v oblasti kontroly GIBS. Nicméně i přes to má GIBS povinnost zkoušenou osobu informovat, a to ihned poté, co ohrožení pomine. Zkoušená osoba, která se při zkoušce spolehlivosti dopustila protiprávního jednání, má po informování právo nahlížet do záznamů pořízených v průběhu zkoušky.<sup>2</sup>

Dle ustanovení § 41 odst. 8 zákona o GIBS pak jednání příslušníka GIBS nebo jiné osoby provádějící zkoušku spolehlivosti, které naplňuje znaky přestupku, není přestupkem, pokud je takové jednání nezbytné k dosažení účelu zkoušky spolehlivosti a bezprostředně neohrozí ani nepoškodí zájmy, jako jsou život, zdraví, vlastnictví a lidská důstojnost.<sup>3</sup>

V ustanovení § 41 odst. 9 zákona o GIBS je stanovena povinnost GIBS jednou za půl roku v souhrnné zprávě sdělit příslušnému bezpečnostnímu sboru jména zkoušených osob, které se při zkoušce spolehlivosti nedopustily protiprávního jednání.<sup>4</sup>

Citované ustanovení zákona o GIBS bylo od roku 2012 jedenkrát novelizováno, a to konkrétně zákonem č. 183/2017 Sb., zákon, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákona o některých přestupcích. Zmiňovaná novela upravila odstavec 8, který v době před účinností novelizačního zákona vylučoval odpovědnost nejenom za přestupek ale i za jiný správní delikt, jenž ovšem byl z právního řádu odstraněn novelou přestupkového práva.

Z právní úpravy zkoušek spolehlivosti explicitně nevyplývá, jaký typ zkoušek spolehlivosti dle výše zmiňovaného dělení se používá na území České republiky. Nicméně Nejvyšší soud po podrobné analýze ustanovení § 41 odst. 1 zákona o GIBS dospěl k závěru, že na území České republiky lze vykonávat pouze jeden typ zkoušek spolehlivosti, a to cílenou zkoušku spolehlivosti.<sup>5</sup> Je tedy potřeba určitý podnět, po kterém se o využití předmětného institutu začne uvažovat a případně započnou i přípravy této zkoušky, jelikož zde existuje podezření určité osoby, že se při výkonu svých služebních nebo pracovních povinností dopouští protiprávního jednání, které je na místě ověřit nebo vyvrátit právě provedením zkoušky spolehlivosti.<sup>6</sup> Podnět, jenž je

<sup>1</sup> § 41 odst. 6 zákona o GIBS.

<sup>2</sup> § 41 odst. 7 zákona o GIBS.

<sup>3</sup> § 41 odst. 8 zákona o GIBS.

<sup>4</sup> § 41 odst. 9 zákona o GIBS.

<sup>5</sup> Sjednocující stanovisko trestního kolegia Nejvyššího soudu ze dne 25. září. 2021 sp. zn. Tpjn 301/2004.

<sup>6</sup> Sjednocující stanovisko trestního kolegia Nejvyššího soudu ze dne 25. září. 2021 sp. zn. Tpjn 301/2004.

stěžejní pro aplikaci zkoušky spolehlivosti, může být dán, jak od spolupracovníků, tak i od nadřízeného nebo veřejnosti, ba může vyplynout i ze samotného šetření GIBS.

Co se týče přípustnosti policejní provokace při provádění zkoušky spolehlivosti, tak tu výslovně zakazuje již důvodová zpráva s odkazem na judikaturu ESLP, kdy k ustanovení § 41 zákona o GIBS uvádí, že v souladu s obecnými právními zásadami nesmí jednání osoby, která zkoušku provádí, stejně jako například jednání policejního orgánu při využití institutu předstíraného převodu, vyvolat úmysl osoby spáchat protiprávní jednání a nesmí jím být ovlivněny přitěžující okolnosti (provokace je nepřípustná). V tomto směru představuje dostatečné vodítko pro praxi ustálená judikatura ESLP například rozsudek Teixeira de Castro a další proti Portugalsku ze dne 9. června 1998,<sup>1</sup> který sice nevyklučuje zásah policejního orgánu do jednání pachatelů trestných činů, avšak stanoví, že tento vstup policie musí mít takový charakter, aby pachatele nepodněcoval k realizaci toho, co sám nemá v úmyslu konat.<sup>2</sup> Stejný názor zastává i Ústavní soud a Nejvyšší soud dle jejichž názorů by aktivní policejní provokací byl porušen článek 39 Listiny základních práv a osob<sup>3</sup> a zároveň čl. 7 odst. 1 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv<sup>4</sup> (dále jen „Evropská úmluva“).

Klíčovou otázkou ohledně zkoušek spolehlivosti je bezpochyby využitelnost jejich výsledku, konkrétně záznamu jako důkazu v trestním řízení. Tato problematika je předmětem četných diskuzí v českém právním prostředí. Ohledně použití výsledku zkoušky spolehlivosti pojednává už důvodová zpráva, která k tomuto uvádí, že možnost použití výsledku zkoušky jako důkazu v trestním řízení vedeném například o jednání příslušníka bezpečnostního sboru, kterého se dopustil v průběhu zkoušky, není s ohledem na znění ustanovení § 89 odst. 2 zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (dále jen „trestní řád“), vyloučena.<sup>5</sup>

Dále se použitím výsledku zkoušky spolehlivosti jako důkazu v trestním řízení zabýval článek s názvem *Zkouška spolehlivosti jako důkaz v trestním řízení*, jenž byl publikován v odborném časopise Státní zastupitelství. V tomto článku autor uvádí, že vzhledem k absenci zkoušky spolehlivosti mezi důkazními prostředky v trestním řízení, dle jeho názoru nelze tento institut využít jako důkaz. Na závěr autor konstatuje, že zkouška spolehlivosti může sloužit jako indikátor možného protiprávního jednání. Pokud tedy výsledek zkoušky prokáže např. sklony určité osoby ke korupčnímu jednání, pak výsledky zkoušky spolu s případnými dalšími indiciemi mohou být podkladem pro zahájení úkonů trestního řízení pro jiné skutkové okolnosti, než které byly dokumentovány zkouškou a výsledek zkoušky může prokazovat jednak modus operandi pachatele, jednak charakterizuje jeho osobnost. Závěrem autor uvádí,

---

<sup>1</sup> Teixeira de Castro proti Portugalsku, rozsudek senátu ESLP ze dne 9. června 1998, stížnost č. 25829/94.

<sup>2</sup> VLÁDA: Důvodová zpráva k zákonu č. 341/2011 Sb., o Generální inspekci bezpečnostních sborů a o změně souvisejících zákonů, č. 341/2011 Dz.

<sup>3</sup> Ústavní zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod. Čl. 39: Jen zákon stanoví, které jednání je trestným činem a jaký trest, jakož i jaké jiné újmy na právech nebo majetku, lze za jeho spáchání uložit.

<sup>4</sup> Sdělení č. 209/1992 Sb., o sjednání Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a Protokolů na tuto Úmluvu navazujících.

<sup>5</sup> VLÁDA: Důvodová zpráva k zákonu č. 341/2011 Sb., o Generální inspekci bezpečnostních sborů a o změně souvisejících zákonů, č. 341/2011 Dz.

že zkouška spolehlivosti je zákonným prostředkem, využitelným v souladu s úpravou pro potřeby disciplinárního, kázeňského, řízení ve věcech služebního poměru nebo v pracovněprávním řízení. Autor neopomněl vyzdvihnout ani výbornou preventivní funkci zkoušky spolehlivosti.<sup>1</sup>

Nicméně i přes konstatování důvodové zprávy a článek zveřejněný v odborném periodiku Státní zastupitelství, byly všechny pochybnosti ohledně využití výsledku zkoušky spolehlivosti odstraněny až sjednocujícím stanoviskem trestního kolegia Nejvyššího soudu, které připustilo využití výsledku zkoušky jako důkazu v trestním řízení, ovšem za splnění jasně stanovených podmínek. Jednání zkoušené osoby, dle důvodové zprávy, může být také důvodem a podkladem pro zahájení úkonů trestního řízení.<sup>2</sup>

Co se využitelnosti výsledku zkoušky spolehlivosti pro disciplinární řízení týče, tak na využití předmětného institutu opět myslel zákonodárce již v důvodové zprávě, kdy uvedl, že výsledek zkoušky spolehlivosti může být rovněž důvodem pro zahájení disciplinárního řízení a je možné výsledek zkoušky využít jako důkazu v takovémto řízení.<sup>3</sup>

Jak již bylo výše uvedeno, tak v České republice vykonává zkoušky spolehlivosti GIBS. V rámci GIBS je provádění zkoušek spolehlivosti upraveno interními předpisy a každá zkouška podléhá přísnému schvalovacímu procesu, v jehož rámci se ověřuje naplnění všech podmínek pro její vykonání. Zkouška spolehlivosti je prováděna na základě žádosti výkonného oddělení GIBS, ta musí projít zmíněným schvalovacím procesem. Zkoušku spolehlivosti následně vykonává specializované oddělení GIBS.<sup>4</sup>

## **Klíčová judikatura soudů ČR týkající se zkoušek spolehlivosti**

Judikatura českých soudů je pro celou problematiku zkoušek spolehlivosti klíčovou, a to především z důvodu sjednocení hodnocení sporných otázek. Velmi důležitým rozhodnutím v této problematice je Nález Ústavního soudu ze dne 22. června 2000, III. ÚS 597/99, který se mimo jiné zabývá vyprovokováním trestného činu, tedy policejní provokací. Ve zmiňovaném nálezu se jednalo o případ, kdy navrhovatel, kterým byl policejní důstojník, měl v jiné osobě vyvolat dojem, že za určitou peněžní částku je schopen zařídit, aby pachatel nebyl trestně stíhán. Následně navrhovatel převzal úplatek ve výši 250 000,- Kč. Chvilí po převzetí úplatku byl zadržen policií a následně odsouzen. V době, kdy navrhovatel naznačoval možnost úplatku, se svědek obrátil na policii, kde toto jednání oznámil.

Jednáním se následně začala zabývat Inspekce ministra vnitra,<sup>5</sup> jež poté vybavila svědka odposlechovým zařízením a opatřila mu zmiňovaných 250 000,-Kč.

---

<sup>1</sup> STŘÍŽ, Igor. *Zkouška spolehlivosti jako důkaz v trestním řízení*. Státní zastupitelství. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2014, roč. 11, č. 3.

<sup>2</sup> VLÁDA: Důvodová zpráva k zákonu č. 341/2011 Sb., o Generální inspekci bezpečnostních sborů a o změně souvisejících zákonů, č. 341/2011 Dz.

<sup>3</sup> Tamtéž.

<sup>4</sup> POSOUZENÍ ZKOUŠEK SPOLEHLIVOSTI Generální inspekce bezpečnostních sborů; Generální inspekce bezpečnostních sborů; Praha, 2021.

<sup>5</sup> Inspekce ministra vnitra je předchůdce Inspekce Policie České republiky, kdy nabitím účinnosti zákona o Policii České republiky se z Inspekce ministra vnitra stala právě Inspekce Policie České republiky.



Problematickým jádrem věci v posuzovaném případě bylo právě obstarání předmětné částky Inspekcí ministra vnitra. Navrhovatel spatřoval v tomto postupu policejní provokaci ze strany Inspekce ministra vnitra. S jeho názorem se neztotožnil ani soud první instance ani soud odvolací, a tak navrhovatel následně podal ústavní stížnost. Ústavní soud shledal stížnost jako důvodnou a následně rozhodnutí obou soudů zrušil, kdy konstatoval, že je nepřípustným porušením čl. 39 Listiny a čl. 7 odst. 1 Evropské úmluvy, pakliže jednání státu (v dané věci policie) se stává součástí skutkového děje, celé posloupnosti úkonů, z nichž se trestní jednání skládá (např. provokace či iniciování trestného činu, jeho dokonání apod.). Jinými slovy, nepřípustným je takový zásah státu do skutkového děje, jenž ve své komplexnosti tvoří trestný čin, resp. takový podíl státu na jednání osoby, jehož důsledkem je trestní kvalifikace tohoto jednání.<sup>1</sup>

Další Nález Ústavního soudu, který se dotýká problematiky zkoušek spolehlivosti, je nález ze dne 19. března 2018 sp. zn. I. ÚS 4185/16. Stejně jako v předešlém nálezu, i zde se Ústavní soud zabýval otázkou policejní provokace. V předmětné věci byl stěžovatel uznán vinným pokusem zvláště závažného zločinu provedení zahraničního obchodu s vojenským materiálem bez povolení nebo licence a pokusem přečinu porušení mezinárodních sankcí. Zmiňovaného jednání se měl dopustit tím, že plánoval na území České republiky zakoupit větší množství zbraní a střeliva, které následně chtěl prodat do Íránu a Sýrie. Prodávající, od kterého plánoval stěžovatel nakoupit zbraně a střelivo, byl policejní agent. Stěžovatel v podané ústavní stížnosti namítal, že k trestnému činu došlo v důsledku policejní provokace. Ústavní soud jeho stížnost zamítl, jelikož se nepodařilo doložit zásah do jeho ústavně zaručených základních práv a svobod.

Na tomto místě je jistě vhodné zmínit důležitou část nálezu, ve které se Ústavní soud pokusil vytyčit hranice nedovolené policejní provokace. Aby nedošlo k protiprávnímu jednání, musí existovat podezření, že oslovený plánuje takovýto obchod uzavřít. Agent nesmí v nevinné mysli vzbudit úmysl spáchat trestný čin, nesmí oslovenému nabízet obchod, vnucovat ani používat látku. Z odůvodnění pak lze citovat následující: *„Policejní orgány nesmějí provokovat trestnou činnost nebo se jiným způsobem aktivně podílet na vytváření skutkového děje tak, aby vzbuzovaly, vytvářely či usměřňovaly 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 (případě i soukromé osoby řízené nebo instruované policií) byt' nutně představuje jeden z dílčích elementů celkového průběhu událostí, nesmí být ztotožnitelné coby určující či podstatný prvek trestného činu.“<sup>2</sup>*

Neméně důležitý význam má i judikatura Nejvyššího soudu, který se zabýval procesní použitelností zkoušky spolehlivosti jako důkazu v trestním řízení ve smyslu ustanovení § 89 odst. 2 trestního řádu. V krátkém časovém období se objevily dvě rozhodnutí Nejvyššího soudu, které se týkaly zkoušky spolehlivosti, konkrétně rozsudek sp. zn. 8 Tz 39/2013 ze dne 25. září 2013, v němž Nejvyšší soud shledal, že při provedení zkoušky spolehlivosti došlo k policejní provokaci, a tedy, že výsledek takového zkoušky nebylo možné použít jako důkaz v trestním řízení.<sup>3</sup> Druhým

<sup>1</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 22. června 2000, sp. zn. III. ÚS 597/99.

<sup>2</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 19. března 2018, sp. zn. I. ÚS 4185/16.

<sup>3</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 8 Tz 39/2013 ze dne 25. září 2013.

rozhodnutím byl rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 3 Tz 61/2013 ze dne 18. prosince 2013, ve kterém zmiňovaný soud došel k závěru, že během zkoušky spolehlivosti nedošlo k policejní provokaci, a její výsledek je tedy možné použít jako důkaz v trestním řízení.<sup>1</sup>

Vzhledem k výše uvedeným rozhodnutím Nejvyššího soudu a ve snaze odstranit pochybnosti ohledně předmětného institutu bylo dne 25. září 2014 pod sp. zn. Tpjn 301/2014 zpracováno sjednocující stanovisko trestního kolegia Nejvyššího soudu, které bylo následně publikováno pod č. 51/2014 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek Nejvyššího soudu. Předseda trestního kolegia Nejvyššího soudu podle ustanovení § 21 odst. 1 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a čl. 16 odst. 1 písm. f) Jednacího řádu Nejvyššího soudu navrhl, aby trestní kolegium Nejvyššího soudu zaujalo stanovisko k otázce trestněprávní kvalifikace jednání majícího znaky trestného činu, jehož se dopustí prověřovaná osoba v rámci tzv. zkoušky spolehlivosti ve smyslu ustanovení § 41 zákona o GIBS. Tento návrh učinil předseda na základě podnětu ředitele odboru mimořádných opravných prostředků Nejvyššího státního zastupitelství ze dne 6. února 2014, kdy Nejvyšší státní zastupitelství zaregistrovalo nejednotnost postupu Nejvyššího soudu při posuzování otázky trestní odpovědnosti pachatele, policisty podrobeného zkoušce spolehlivosti, a na základě doporučení evidenčního senátu trestního kolegia Nejvyššího soudu ze dne 18. března 2014.

Trestní kolegium Nejvyššího soudu si před zaujetím stanoviska vyžádalo vyjádření od Ministerstva spravedlnosti České republiky, Ministerstva vnitra České republiky, Nejvyššího státního zastupitelství, předsedů vrchních a krajských soudů, právnických fakult v Praze, v Brně, v Plzni a v Olomouci, Institutu pro kriminologii a sociální prevenci, Ústavu státu a práva Akademie věd České republiky, České advokátní komory a Veřejného ochránce práv. Po vypořádání vyjádření od zmíněných institucí, vydal Nejvyšší soud stanovisko s právní větou, která zní:

*„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, již 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 nepřipustnému 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*

<sup>1</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 3 Tz 61/2013 ze dne 18. prosince 2013.

zkoušky spolehlivosti a 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.“<sup>1</sup>

Toto stanovisko je pro další vývoj institutu zkoušek spolehlivosti v České republice velmi důležité, neboť odstranilo pochyby ohledně využití výsledku zkoušky spolehlivosti jako důkazu v trestním řízení, a to za jasně stanovených podmínek, kterými jsou dle judikatury Nejvyššího soudu zákaz aktivní provokace, nutnost vyhotovení kontinuálního audio-video záznamu a provedení zkoušky spolehlivosti jen v případech, kdy je dáno podezření z předchozí protiprávní činnosti konkrétní osoby.

## Zkoušky spolehlivosti v Moldavské republice

GIBS měla v roce 2020 možnost uskutečnit několik setkání se zástupci Národního protikorupčního centra Moldavské republiky. Výstupy z těchto setkání a z dalších návazných jednání jsou pak zachyceny v tomto článku, přičemž zpracování a vyhodnocování těchto materiálů probíhá ve spolupráci s Policejní akademií České republiky v Praze v rámci probíhajícího dílčího vědeckovýzkumného úkolu č. 3/3 „Vybrané aspekty možného korupčního a jiného nežádoucího jednání příslušníků a zaměstnanců bezpečnostních sborů“, na kterém participuje rovněž GIBS.

Zkoušky spolehlivosti byly v Moldavské republice zavedeny v roce 2013, a to zákonem č. 325 ze dne 23. prosince 2013, o ověřování profesní bezúhonnosti (dále jen „zákon o ověřování profesní bezúhonnosti“). Jak uvádí sám zákon o ověřování profesní bezúhonnosti v čl. 2, jeho účelem je zajistit profesní bezúhonnost, předcházet korupci v rámci veřejných subjektů a bojovat proti ní.<sup>2</sup> Co se politických důvodů přijetí zmiňovaného zákona týče, tak Moldavská republika chtěla ukázat světu a svým partnerům vážnost svého záměru bojovat proti korupci. O tom, že korupce je v Moldavské republice obrovský problém svědčí i Corruption perception Index zveřejňovaný agenturou Transparency International, kdy index řadí země podle stupně vnímání korupce ve veřejném sektoru a Moldavská republika se v roce 2020 umístila na nelichotivé 115. příčce ze 180 zemí. Jen pro lepší představu, Česká republika se v témže roce umístila na 49. příčce zmiňovaného indexu.<sup>3</sup> I z tohoto důvodu zákonodárci Moldavské republiky doufali, že si úspěšnou implementací zákona o ověřování profesní bezúhonnosti udrží pozornost protikorupčních agentur z regionu a neztratí zájem představitelů Rady Evropy a Regionální protikorupční iniciativy pro jihovýchodní Evropu.

Samotná zkouška spolehlivosti je pak upravena v čl. 4 zákona o ověřování profesní bezúhonnosti, kdy jde o vytvoření určité simulované situace, která je obdobná situacím v běžných pracovních činnostech, se kterými se zkoušená osoba může setkávat každý den.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Sjednocující stanovisko trestního kolegia Nejvyššího soudu ze dne 25. září 2014, sp. zn. Tpjn 301/2014.

<sup>2</sup> Viz čl. 2 zákona o ověřování profesní bezúhonnosti.

<sup>3</sup> Corruption perception index, Transparency International, 2020.

<sup>4</sup> Viz čl. 4 zákona o ověřování profesní bezúhonnosti.

Zkoušky spolehlivosti v Moldavské republice jsou prováděny Národním protikorupčním centrem (dále jen „NAC“) ve vztahu ke všem státním úředníkům, kromě Bezpečnostní a informační služby. Zkoušky spolehlivosti provádí v rámci NAC specializované oddělení, jenž nese název Ředitelství pro ověřování profesní bezúhonnosti (dále jen „ITD“), které bylo zřízeno dle pokynu ředitele NAC v únoru roku 2014. Zkoušky spolehlivosti ve vztahu k NAC pak provádí Bezpečnostní a informační služba (dále jen „SIS“).<sup>1</sup>

Co se týče personálního obsazení ITD, tak dne 19. března 2014 byl nařízením č. 35 o osobách odpovědných za provádění zákona o ověřování profesní bezúhonnosti č. 325 ze dne 23. prosince 2013 jmenován náměstek ředitele, který působí jako koordinátor činnosti ověřování bezúhonnosti. ITD navíc muselo zajistit dostatečný počet úředníků, kteří pro tento orgán pracují jako ověřovací pracovníci. Vzhledem k nutnosti zabezpečit vysokou úroveň profesní bezúhonnosti mezi ověřovacími pracovníky, kteří by následně prováděli ověřování profesní bezúhonnosti veřejných činitelů, byli všichni zaměstnanci ITD podrobeni dodatečným zvláštním prověrkám, včetně povinných testů na polygrafu nebo detektoru lži.<sup>2</sup>

Osoby, na které lze využít předmětný institut pak vymezuje konkrétně zákon o ověřování profesní bezúhonnosti v čl. 4, dle něhož jsou jimi veřejní činitelé, kterými se rozumí osoby zaměstnané v rámci veřejného subjektu vykonávající veřejnou funkci, veřejnou funkci zvláštního významu, veřejnou funkci důstojného charakteru, osoby zaměstnané v úřadu, osoby vykonávající funkci důstojného charakteru nebo poskytující služby ve veřejném zájmu, jakož i zvolené osoby.<sup>3</sup> Pro lepší pochopení této definice je zapotřebí určit co je vlastně veřejným subjektem. Veřejný subjekt je taktéž vymezený v čl. 4 zákona o ověřování profesní bezúhonnosti, kdy je jím právnická osoba se statutem: orgán veřejné moci, ústřední orgán, specializovaný ústřední orgán veřejné moci, místní orgán veřejné správy a organizační struktura v rámci těchto orgánů nebo z oblasti jejich působnosti; Státní, autonomní, nezávislý, samosprávný nebo regulační orgán, instituce, organizace, úřad nebo agentura; Ústavní soud, soudy, státní zastupitelství; státní podnik, s většinovým vlastnickým podílem státu, nebo městský podnik.<sup>4</sup> Dle zprávy o provedení zákona o ověřování profesní bezúhonnosti se jedná o přibližně 114 000 veřejných činitelů zařazených do 1 892 veřejných subjektů.<sup>5</sup>

Vzhledem k vysokému počtu potencionálně zkoušených osob a nezkušenosti pracovníků ITD s danou problematikou, se pracovníci ITD zúčastnili školení vedeným odborníky z obdobných oddělení z České republiky, Maďarska, Rumunska a dalších zemí s pokročilými zkušenostmi v tomto oboru. Na základě těchto mezinárodních zkušeností přijal NAC nařízení upravující organizaci a práci ITD, které stanovilo základní pracovní postupy ředitelství a požadavky na práci osob provádějící prověrky

---

<sup>1</sup> Viz čl. 6 zákona o ověřování profesní bezúhonnosti.

<sup>2</sup> Zpráva o provedení zákona o ověřování profesní bezúhonnosti ze dne 14. února 2015; Moldavská republika.

<sup>3</sup> Viz čl. 4 o ověřování profesní bezúhonnosti.

<sup>4</sup> Viz čl. 4 o ověřování profesní bezúhonnosti.

<sup>5</sup> Zpráva o provedení zákona o ověřování profesní bezúhonnosti ze dne 14. února 2015; Moldavská republika.

profesní bezúhonnosti v souladu s ustanovením zákona o ověřování profesní bezúhonnosti.

Zkoušky spolehlivosti se obecně rozlišují na typy, které jsou zmíněny v úvodu článku (náhodné a cílené). Lze ale konstatovat, že existují další podkategorie, kam patří například kontroly kvality nebo zkoušky na vyžádání. Podle výše uvedeného nařízení provádí ITD ve vztahu k veřejným subjektům, jež jsou uvedeny v příloze zákona o ověřování profesní bezúhonnosti, následující druhy zkoušek spolehlivosti:

- a) Kontrola kvality (orientované regionálně a institucionálně, tzn. ve vztahu ke státním orgánům jako jedna z typu zkoušek spolehlivosti v rámci hodnocení profesní bezúhonnosti) - jsou prováděny ve vztahu k veřejným subjektům s podobnými funkcemi specifickými pro určitou oblast, decentralizovanými do poboček, dceřiných filiálků nebo divizí, které se někdy nacházejí v různých lokalitách a které používají z pravidla stejný modus operandi.
- b) Cílené zkoušky spolehlivosti (zaměřené na určitý subjekt) – jsou prováděny ve vztahu k jednomu nebo více činitelům identifikovaným v rámci veřejných subjektů a kteří podléhají ověřování za podmínek stanovených zákonem o ověřování profesní bezúhonnosti.
- c) Zkoušky na vyžádání – zkoušky spolehlivosti veřejných činitelů, kteří jsou k ověřování vybíráni na základě žádosti vedoucích veřejných subjektů uvedených v příloze zákona.<sup>1</sup>

Účinná právní úprava předmětného institutu v Moldavské republice výslovně nepřipouští policejní provokaci, nicméně dovoluje aktivní jednání zkoušející osoby, které ovšem vždy musí být v mezích předem stanovených mantinelů.

Jak již bylo výše zmíněno, tak zkoušky spolehlivosti vykonává v Moldavské republice ITD. Samotná zkouška spolehlivosti má 4 fáze. První fází je identifikace korupčních rizik v rámci veřejného subjektu, druhou fází je samotná zkouška spolehlivosti veřejných činitelů, třetí fází je popis korupčních rizik a analýza faktorů, které tato rizika vytvářejí, a čtvrtá fáze je vydání doporučení pro zlepšení situace ohledně profesní bezúhonnosti.

Dojde-li se k rozhodnutí o tom, že bude provedena zkouška spolehlivosti, musí ITD před provedením samotné zkoušky toto rozhodnutí odůvodnit. V odůvodnění rozhodnutí o zahájení zkoušky spolehlivosti musí být uvedeny:

- a) Důvody pro zahájení zkoušky spolehlivosti v rámci veřejného subjektu.
- b) Rizika korupce zjištěná v rámci veřejného subjektu.
- c) Cíle zkoušek spolehlivosti veřejných činitelů veřejného subjektu.
- d) Kategorie státních úředníků v rámci veřejného subjektu, které jsou předmětem zkoušek spolehlivosti.
- e) Vzorky veřejných činitelů, kteří budou testováni, v závislosti na schopnosti NAC a SIS provést zkoušku spolehlivosti na reprezentativním počtu veřejných činitelů.
- f) Možnosti využívat prostředky pro záznam zvuku nebo obrazu, komunikační a dalších technické prostředky pro získávání informací skrytým způsobem, jakož i možnost nabízet nebo slibovat zboží, služby, poskytnutí výhod, aby bylo

---

<sup>1</sup> Zpráva o provedení zákona o ověřování profesní bezúhonnosti ze dne 14. února 2015; Moldavská republika.

zaznamenáno chování státních úředníků a nebyla prozrazena činnost zkoušejících.<sup>1</sup>

Před provedením samotné zkoušky musí být vypracován scénář zkoušky spolehlivosti. Tento scénář zkoušky spolehlivosti je utajovaným dokumentem, který schvaluje koordinátor zkoušek spolehlivosti na základě odůvodněného rozhodnutí schváleného soudem. Scénář musí obsahovat informace, týkající se:

- a) iniciátora zkoušky a odůvodněného rozhodnutí o zahájení testu,
- b) cíle zkoušky,
- c) místa, trvání, účastníků a logistického zajištění zkoušky,
- d) simulované situace, hypotézy chování zkoušejícího a zkoušeného,
- e) další informací důležitých pro provádění zkoušek spolehlivosti.<sup>2</sup>

Po dovršení tohoto procesního postupu, jenž upravuje zákon o ověřování profesní bezúhonnosti, tedy po schválení rozhodnutí o zahájení zkoušky spolehlivosti a plánu zkoušky spolehlivosti, musí být tato provedena do 6 měsíců. Soudce, který schválil zahájení zkoušky, může tuto lhůtu prodloužit až o 6 měsíců.<sup>3</sup>

Pokud se osoba provádějící zkoušku spolehlivosti dostane do nepředvídané situace, může se odchýlit od schváleného scénáře v rozsahu, ve kterém její činnost přispívá k dosažení cílů zkoušky a který nevede k narušení podmínek schváleného rozhodnutí.<sup>4</sup>

Průběhu zkoušky spolehlivosti se ve výjimečných případech mohou účastnit i jiné osoby, a to jedině s jejich předchozím souhlasem. Identifikační údaje osoby uchovává instituce, která zaručuje, že nezveřejní vykonanou činnost.<sup>5</sup>

Za účelem zaznamenání chování zkoušeného veřejného činitele v rámci zkoušky spolehlivosti se použijí prostředky pro záznam audia/video, komunikační prostředky nebo jiné technické prostředky pro získávání informací skrytým způsobem.<sup>6</sup>

Co se pak hodnocení výsledku zkoušky spolehlivosti týče, tak tato se hodnotí jako pozitivní, jestliže zkoušená osoba prokázala profesní bezúhonnost a dodržela povinnosti jí stanovené v čl. 7 odst. 2 písm. a) až c) zákona o ověřování profesní bezúhonnosti. Negativní hodnocení zkoušky spolehlivosti pak znamená, že zkoušená osoba nedodržela výše uvedené povinnosti. Neprůkazný výsledek zkoušky spolehlivosti znamená, že provedou zkoušku zkoušeného veřejného činitele nelze vyhodnotit ani jako pozitivní ani jako negativní, jakož i situace, kdy bylo provedením zkoušky spolehlivosti porušeno ustanovení zákona o ověřování profesní bezúhonnosti. Samotné materiály ze zkoušky spolehlivosti ověřuje soudce, který schválil rozhodnutí o zahájení zkoušky. Při ověřování soudce přezkoumává, jak zkoušející dodržel rozhodnutí o zahájení zkoušky. Tento soudce následně posoudí

---

<sup>1</sup> Viz čl. 14 zákona o ověřování profesní bezúhonnosti.

<sup>2</sup> Viz čl. 15 odst. 1 zákona o ověřování profesní bezúhonnosti.

<sup>3</sup> Viz čl. 15 odst. 2 zákona o ověřování profesní bezúhonnosti.

<sup>4</sup> Viz čl. 15 odst. 6 zákona o ověřování profesní bezúhonnosti.

<sup>5</sup> Viz čl. 16 odst. 2 zákona o ověřování profesní bezúhonnosti.

<sup>6</sup> Viz čl. 16 odst. 5 zákona o ověřování profesní bezúhonnosti.

výsledky zkoušky a rozhodne o posouzení výsledku zkoušky jako pozitivní, negativní nebo neprůkazný.<sup>1</sup>

Po absolvování všech fází, které jsou zmíněny výše, vypracuje ITD zprávu o výsledcích hodnocení, která bude obsahovat následující informace:

- a) iniciátor a fáze zkoušky spolehlivosti,
- b) korupční rizika ovlivňující činnost veřejného subjektu,
- c) zjištění týkající se profesní bezúhonnosti ve veřejném subjektu v souladu s ustanovením čl. 5 zákona o ověřování profesní bezúhonnosti,
- d) případy bezúhonnosti připuštěné veřejnými činiteli,
- e) výsledky zkoušek spolehlivosti veřejných činitelů s popisem provedených zkušebních činností podle scénáře zkoušek, jakož i chování a jednání veřejných činitelů během zkoušek,
- f) doporučení stanovující minimální požadavky na odstranění korupčních rizik.

Úplné znění zprávy o výsledcích zkoušky spolehlivosti se předkládá vedoucímu veřejnoprávního subjektu, popřípadě orgánu územní samosprávy do tří pracovních dnů od jejího vyhotovení. Spolu s ní se předkládá primární audio nebo video záznam a další materiály potvrzující negativní výsledek zkoušky profesní bezúhonnosti s upozorněním na jejich důvěrnou povahu a odpovědnost za jejich zpřístupnění jiným osobám, než uvedeným v čl. 19 zákona o ověřování profesní bezúhonnosti. Anonymizovaná verze zprávy o výsledcích zkoušky spolehlivosti se zveřejní na internetových stránkách instituce.<sup>2</sup>

V případě, že je chování zkoušeného veřejného činitele vyhodnoceno jako negativní, podléhá zkoušená osoba disciplinárnímu řízení v závislosti na závažnosti zjištěných odchylek s právními předpisy upravujícími činnost příslušného subjektu.<sup>3</sup> Co se týče použití výsledku zkoušky spolehlivosti jako důkazu v trestním řízení, tak zákon o ověřování profesní bezúhonnosti jej nepřipouští, naopak konstatuje, že výsledek zkoušky nesmí být použit jako důkaz v trestním, ba ani v přestupkovém řízení.<sup>4</sup> Zajímavý je nicméně fakt, že výsledky zkoušky spolehlivosti mohou být použity jako důkazy v civilním řízení, pokud jsou relevantní, přípustné, pravdivé s ohledem na veřejný zájem, lidská práva a svobody, a splňují podmínky odtajnění.<sup>5</sup>

Zákon o ověřování profesní bezúhonnosti stanovil všem veřejnoprávním subjektům, které spadají do jeho působnosti, povinnost informovat veřejné činitele o možnosti být podroben zkoušce spolehlivosti. Splnění této zákonné informační povinnosti je nutné doložit podpisem.<sup>6</sup>

Důležitými nástroji pro efektivní provedení zákona o ověřování profesní bezúhonnosti jsou požadavky na veřejné činitele, aby dodržovali povinnosti bezúhonnosti stanovené stejným zákonem (vyhýbání se korupčním činům, odsuzování pokusů o zapojení do takového jednání, nahlášení nepřiměřeného vlivu

<sup>1</sup> Viz čl. 17 zákona o ověřování profesní bezúhonnosti.

<sup>2</sup> Viz čl. 18 zákona o ověřování profesní bezúhonnosti.

<sup>3</sup> Viz čl. 21 odst. 1. zákona o ověřování profesní bezúhonnosti.

<sup>4</sup> Viz čl. 11 odst. 2 zákona o ověřování profesní bezúhonnosti.

<sup>5</sup> Viz čl. 11 odst. 4 zákona o ověřování profesní bezúhonnosti.

<sup>6</sup> Viz čl. 8 odst. 2 zákona o ověřování profesní bezúhonnosti.

a nahlášení darů), následované povinným uložením disciplinární sankce propuštění těm veřejným činitelům, kteří neprošli zkouškou spolehlivosti následovanou zanesením výsledků testů do záznamů o profesní bezúhonnosti a používání těchto záznamů při zaměstnání, aby veřejní činitelé, kteří neprošli zkouškou spolehlivosti, nebyli po určitou dobu opětovně zaměstnáni ve veřejné službě. Anonymizovaná verze zprávy o výsledcích zkoušky spolehlivosti se zveřejní na internetových stránkách instituce.<sup>1</sup>

Neméně důležitá je také parlamentní a soudní kontrola zkoušek spolehlivosti, která dříve v Moldavské republice nebyla samozřejmostí. Parlamentní kontrolu nad zkouškami spolehlivosti vykonává Komise pro národní bezpečnost, obranu a veřejný pořádek a Komise pro právní záležitosti, jmenování a imunitu. NAC a SIS předkládají výše uvedeným komisím, každoročně do 30. března, veřejnou zprávu o činnosti v oblasti zkoušek spolehlivosti. Tato zpráva obsahuje:

- a) počet veřejných subjektů podléhajícím zkouškám spolehlivosti,
- b) počet provedených zkoušek spolehlivosti a jejich výsledky,
- c) počet přijatých a úspěšně provedených nebo neúspěšných zkoušek spolehlivosti,
- d) počet námitek týkajících se uplatněných disciplinárních sankcí.

Výše uvedené komise si mohou v rámci svých kompetencí vyžádat doplňující informace o činnosti v oblasti zkoušek spolehlivosti, pokud se domnívají, že předložené zprávy nejsou úplné.<sup>2</sup>

Novým institutem, který byl zaveden po rozhodnutí moldavského ústavního soudu, jenž zrušil část zákona o ověřování profesní bezúhonnosti, je soudní kontrola nad zkouškami spolehlivosti. Schvalování zkoušek spolehlivosti, kontrola nad dodržováním podmínek schvalování, posuzování zkoušek spolehlivosti, přezkoumávání námitek týkajících se provádění zkoušek spolehlivosti a disciplinárních sankcí v důsledku negativních výsledků těchto zkoušek, jakožto i odmítnutí uplatnění disciplinárních sankcí v důsledku neúspěšného scénáře zkoušky podléhá v současné době již soudní kontrole. Jmenování soudců pro tuto kontrolu provádí Nejvyšší rada soudců po konzultaci s NAC a SIS. Seznam těchto soudců je veřejně dostupný na oficiálních internetových stránkách Nejvyšší rady soudců.<sup>3</sup>

V neposlední řadě je bez pochyb důležitá finanční stránka zkoušek spolehlivosti. Zkoušky spolehlivosti jsou financovány ze státního rozpočtu nebo z jiných zdrojů, které nejsou právními předpisy zakázány.<sup>4</sup>

Institut zkoušek spolehlivosti prošel v Moldavské republice od roku 2013 vcelku turbulentním obdobím. Zpočátku zkoušky spolehlivosti byly uplatňovány jako nezávislý nástroj v boji proti korupci, kdy schvalovací proces probíhal pouze uvnitř NAC, respektive ITD. Nicméně zákon o ověřování profesní bezúhonnosti, který zkoušky spolehlivosti v roce 2013 zavedl, byl napaden skupinou moldavských poslanců 20. června 2014 u ústavního soudu, jenž následně některá ustanovení zrušil, což zapříčinilo nemožnost zkoušky nadále vykonávat. Zkoušky spolehlivosti se začaly

---

<sup>1</sup> Zpráva o provedení zákona o ověřování profesní bezúhonnosti ze dne 14. února 2015; Moldavská republika.

<sup>2</sup> Viz čl. 24 zákona o ověřování profesní bezúhonnosti.

<sup>3</sup> Viz čl. 25 zákona o ověřování profesní bezúhonnosti.

<sup>4</sup> Viz čl. 26 zákona o ověřování profesní bezúhonnosti.



znovu realizovat až v roce 2018, tedy po novele, která zavedla výše zmiňovanou soudní kontrolu využití probíraného institut.

## **Klíčová judikatura moldavských soudů týkající se zkoušek spolehlivosti**

Klíčovým rozhodnutím, které se přímo dotýká probíraného moldavského zákona o ověřování profesní bezúhonnosti, je rozhodnutí moldavského ústavního soudu o podání skupiny poslanců č. 43a/2014 ze dne 20. června 2014. Skupina poslanců podle článku 135 odst. 1 písm. a) moldavské ústavy a čl. 25 písm. g) zákona o organizaci a činnosti ústavního soudu a čl. 38 odst. 1 písm. g) ústavního zákona o soudní příslušnosti požádala o přezkum, zda je ústavně komfortní, aby soudci všech soudů, včetně moldavského ústavního soudu, byli podrobeni zkoušce spolehlivosti dle zákona o ověřování profesní bezúhonnosti.

Skupina poslanců namítala, že nelze podrobovat soudce a pracovníky soudu zkouškám spolehlivosti, jelikož by se tím narušila nezávislost a nestrannost soudů a zároveň by došlo k narušení dělby moci. Dále namítali, že zmiňované porušuje taktéž právo na spravedlivý proces, právo soukromého života a porušuje zákon o ochraně osobních údajů. Dle názoru navrhovatelů tedy zkoušky spolehlivosti představují násilný zásah do soukromého života veřejných činitelů.

K tomu se vyjádřil prezident Moldavské republiky, který ve svém písemném stanovisku uvedl, že zkoušky spolehlivosti splňují kritéria, jež ospravedlňují zásah do soukromého života podle článku 8 Evropské úmluvy, konkrétně, že jsou v souladu se zákonem, mají legitimní cíl, který je v souladu se zákonem, a jsou nezbytné pro demokratickou společnost. Následně se písemným stanoviskem vyjádřila vláda a Parlament, kdy k celé věci uvedly, že i když veřejní činitelé nepředloží svůj souhlas s tím, aby byli podrobeni zkoušce spolehlivosti, zkouška spolehlivosti nezasahuje do jejich práva na soukromí život, neboť se omezuje pouze na profesní činnost.

Ústavní soud k celé věci uvedl, že si je vědom nebezpečí, které představuje korupce. Korupce dle ústavního soudu vede k podkopávání demokracie a právního státu, následně k porušování lidských práv a základních svobod, což zapříčiňuje špatný stav ekonomiky a snížení kvality života. I proto, je dle názoru ústavního soudu, boj proti korupci integrovaným aspektem zajištění dodržování zásad právního státu.

K aktivnímu jednání během zkoušky spolehlivosti ze strany zkoušející osoby a zapojení agentů moldavský ústavní soud konstatoval, že tento přístup v zásadě není protiústavní, nicméně musí se jednat o zapojení tajného agenta v případě, kdy existuje předchozí podezření, že se daná osoba podílí na trestné činnosti, nebo se již dříve dopustila podobné trestné činnosti, s tím, že musí dojít k povolení využití činnosti tajného agenta ze strany příslušného orgánu. Tento přístup je ostatně totožný s tím, který k předmětnému problému zaujal i ESLP viz rozhodnutí Teixeira de Castro proti Portugalsku ze dne 9. června 1998<sup>1</sup> a další. K tomu ovšem ESLP ještě uvedl, že veřejný zájem nemůže ospravedlnit jakékoliv použití důkazů získaných podněcováním ze strany soudu.

---

<sup>1</sup> Teixeira de Castro proti Portugalsku, rozsudek senátu ESLP ze dne 9. června 1998, stížnost č. 25829/94.

Zákon o ověřování profesní bezúhonnosti umožňuje používání falešné identity osobami provádějícími zkoušku spolehlivosti a zároveň připouští podněcování veřejných činitelů ke spáchání trestných činů. Vzhledem k tomuto by měli být zkoušející osoby dle názoru moldavského ústavního soudu považovány za agenty provokatéry, kdy v souvislosti s tím ústavní soud zmínil *mutatis mutandis* rozsudek ESLP Vanyan proti Rusku ze dne 15. prosince 2005.<sup>1</sup>

Ústavní soud rozhodl o předmětném podání č. 43a/2014 dne 16. dubna 2015 tak, že zákon o ověřování profesní bezúhonnosti uznal ústavně komfortním, vyjma některých ustanovení, jež shledal jako protiústavní. Tímto rozhodnutím, kterým byla některá ustanovení zákona o ověřování profesní bezúhonnosti zrušena, došlo k nemožnosti dále vykonávat zkoušky spolehlivosti, které se začaly znovu provádět až po dlouhém procesu změn regulačního rámce v roce 2018.

## **Rada Evropy ve vztahu k moldavskému zákonu o ověřování profesní bezúhonnosti**

Vzhledem k turbulentnímu období po přijetí výše zmiňovaného zákona o ověřování profesní bezúhonnosti požádala NAC v roce 2014 Radu Evropy o zodpovězení několika otázek týkající se provádění zkoušek spolehlivosti. Je nutno uvést, že tento dokument, který zodpovídal otázky NAC, byl vypracován ještě před rozhodnutím moldavského ústavního soudu, který zrušil některé ustanovení citovaného zákona, a následnou novelizací předmětného zákona. Nicméně, i přesto, že otázky zodpovězené Radou Evropy v tomto dokumentu ohledně využívání zkoušek spolehlivosti byly spíše obecnějšího rázu, tak zmiňované rozhodnutí moldavského ústavního soudu a novelizace předmětného zákona nepředstavují sebemenší problém pro využití tohoto dokumentu Rady Evropy v článku.

První otázkou, kterou NAC kladla Radě Evropy ohledně zkoušek spolehlivosti, bylo, zda lze odlišit použití zvláštních vyšetřovacích prostředků<sup>2</sup> pro trestní řízení od prostředků využitých při zkouškách spolehlivosti. K tomuto Rada Evropy konstatovala, že z vyšetřovacího a technického hlediska by mohly být zvláštní vyšetřovací prostředky pro trestní řízení a pro jiné účely, včetně zkoušek spolehlivosti, stejné nebo se alespoň do značné míry překrývat. Nicméně z hlediska právního se použití zvláštních vyšetřovacích prostředků v trestním řízení podstatně liší od použití těchto prostředků použitých při provádění zkoušky spolehlivosti (podle zákona o ověřování profesní bezúhonnosti), kdy například subjekt zkoušky spolehlivosti nebude čelit žádným dalším procesním důsledkům, jako jsou zadržení nebo domovní prohlídka etc. Dalším rozdílem je pak samotný následek, kdy osoba, jejíž zkouška spolehlivosti byla vyhodnocena jako negativní, může čelit maximálně sankci ukončení pracovně-právního vztahu s následkem nemožnosti vykonávat úřad dalších x let,

---

<sup>1</sup> Vanyan proti Rusku, rozsudek senátu ESLP ze dne 15. prosince 2005, stížnost č. 53203/99 - v daném případě se jednalo o testovací nákup drog, který ESLP zhodnotil jako provokaci. Ačkoliv byla tato operace vykonána soukromou osobou vystupující jako tajný agent, byla ve skutečnosti organizována a monitorována policií.

<sup>2</sup> Jedná se o telefonní odposlechy, použití agenta či předstíraný převod.

oproti tomu důsledek trestního řízení je diametrálně odlišný, kdy osoba, která je uznána vinnou, může strávit zbytek života ve vězení.<sup>1</sup>

Další otázkou NAC bylo, do jaké míry jsou audiovizuální záznamy o korupčních trestných činech, pořízené veřejnými činiteli nebo soukromými osobami, přípustné jako důkaz u soudu podle Evropské úmluvy. K tomuto uvedla Rada Evropy, že nejprve je nutné zodpovědět otázku, zda jsou tyto záznamy dle vnitrostátního práva legální. Pokud jsou takovéto nahrávky dle vnitrostátního práva legální, lze je plně použít jako důkaz u soudu. Pokud jde o nezákonné nahrávky, tak ESLP obecně nevyklučuje použití těchto nahrávek jako důkazu, ovšem za podmínky, že budou mít dobrou kvalitu a je pravděpodobné, že video, fotografie nebo audiozáznam z trestných činů by splňovali požadavek spolehlivosti a přesnosti, jak je definuje ESLP, viz rozhodnutí ve věci Bykov proti Rusku.<sup>2</sup>

Poté se Rada Evropy zabývala tím, zda je přípustné zapojit do zkoušek spolehlivosti třetí osoby. Rada Evropy obecně konstatovala, že zapojení soukromých osob je přípustné. K čemuž dodala, že využívání informátorů, důvěrných osob a dalších forem spolupráce občanů s policií je obecně uznáváno v trestním právu procesním. Například německé společné pokyny ministrů spravedlnosti o informátorech, důvěrných osobách a tajných agentech definují důvěrnou osobu jako: „osoba, která nepatří k orgánům činným v trestním řízení a která je ochotna dlouhodobě pomáhat tomuto orgánu při vyšetřování trestných činů a jejíž totožnost je v zásadě utajena.“

Rada Evropy se zabývala i problematikou stíhání necílových trestných činů, které byly náhodně zaznamenány během zkoušky spolehlivosti. K tomuto zaujala stanovisko, že důkazy o jiných závažných trestných činech (na které se zkouška spolehlivosti nezaměřuje) by mohly být použity u soudu, pokud by byly získány náhodně během zkoušky spolehlivosti. Toto stanovisko podpořila tezí, že vnitrostátní právní předpisy obvykle umožňují použití důkazů o necílových trestných činech získaných zvláštními vyšetřovacími prostředky, pokud tyto trestné činy spadají do stejné kategorie závažnosti a na které se vztahují zvláštní vyšetřovací prostředky. Nicméně nadále uvedla, že nejvhodnějším řešením by bylo stanovit si zákonný základ pro použití těchto náhodně získaných důkazů v jiných řízeních.

Následně se v předmětném stanovisku Rada Evropy zabývala, zda by byly zkoušky spolehlivosti soudců, pokud by se na ně v budoucnu vztahovaly, zásahem do jejich nezávislosti. Načež Rada Evropy k tomuto uvedla, že cílem zkoušek spolehlivosti je eliminovat nebo podstatně snížit počet případů úplatkářství. Zkoušky spolehlivosti tedy chrání nezávislost soudů. Institut nezávislosti soudce navíc nechrání soudce jako osobu, ale pouze jeho nezávislost v rozhodování. Zkouška spolehlivosti tedy nemají za cíl ovlivnit výsledek soudního řízení, a ponechává tak nezávislost soudců nedotčenou.

Dále se NAC tázalo Rady Evropy, zda je možné zavázat veřejného činitele, aby setrval ve funkci až do ukončení disciplinárního řízení. K čemuž Rada Evropy

---

<sup>1</sup> Projekt nástroje východního partnerství a Rady Evropy „Dobrá správa věcí veřejných a boj proti korupci“, Testování integrity – aspekty implementace; Dr. Tilman Hoppe, LL.M.; 19. prosince 2014, Rada Evropy, s. 6-7.

<sup>2</sup> Bykov proti Rusku, č. 4378/02, rozsudek velkého senátu ze dne 10. března 2009.

konstatovala, že státní zaměstnanci, stejně jako ostatní zaměstnanci, nemohou odcházet ze dne na den. V členských státech Rady Evropy platí různé minimální výpovědní lhůty, které mohou v některých případech trvat až šest měsíců. Takové minimální výpovědní lhůty nejsou podle Evropské úmluvy nucenou prací. Negativní výsledek zkoušky spolehlivosti je možné zjistit i po odchodu veřejného činitele z funkce, ale pouze tak dlouho, jak dlouho mu svědčí soudní ochrana.

Poslední otázkou, kterou Rada Evropy zodpověděla, bylo, zda je pětiletý zákaz práce ve státním sektoru pro pachatele korupce přiměřený. K zodpovězení této otázky využila Rada Evropy mezinárodního srovnání, kdy konstatovala, že v mezinárodním měřítku se pětiletý zákaz výkonu veřejné funkce pro pachatele korupce jeví nejenom jako přiměřený, ba dokonce zdá se býti jako poměrně mírný. Například ve Spojených státech je pachatelům korupčních trestných činů navždy zakázáno zastávat jakoukoliv funkci ve státním sektoru. Na druhou stranu stejnou pětiletou lhůtu jako Moldavsko uplatňuje i Spojené Království.

## **Závěr**

Nyní se již budeme zabývat samotným porovnáním nejdůležitějších aspektů v rámci právní úpravy institutu zkoušek spolehlivosti v Moldavské republice a České republice. Dle výše uvedeného je zřejmé, že zkoušky spolehlivosti jsou v obou zemích uchopeny odlišně. V České republice se primárně jedná o preventivní nástroj využívaný v boji s protiprávním jednáním příslušníků a zaměstnanců určených bezpečnostních sborů, oproti tomu v Moldavské republice je tento nástroj zaměřen na celou veřejnou správu, a dává si za cíl snížit obrovskou míru korupce, která tuto zemi skličuje.

Samotná právní úprava zkoušek spolehlivosti v obou zemích je rozdílná. V České republice jsou zkoušky spolehlivosti upraveny v zákoně o GIBS, kdy je zkouškám věnováno ustanovení § 41 zákona o GIBS. Zkoušky spolehlivosti pak na základě zákonného zmocnění vykonává GIBS. Zákonodárci Moldavské republiky zvolili zcela jiný přístup než jejich čeští kolegové, když zkouškám spolehlivosti, respektive ověřování profesní bezúhonnosti, věnovali jeden celý zákon. Pravomoc k provádění těchto zkoušek svěřuje zákon o ověřování profesní bezúhonnosti NAC a v případě příslušníků NAC pak SIS. V rámci NAC je zřízené specializované oddělení, které zkoušky provádí. Co se týče personálního obsazení ITD, tak vzhledem ke snaze zajistit vysokou míru profesní bezúhonnosti mezi ověřovacími pracovníky a v souvislosti se všudypřítomnou korupcí, jsou všichni zaměstnanci podrobeni dodatečnými zvláštním prověrkám. Obdobně k tomu přistupuje i GIBS, kdy zkoušky spolehlivosti provádí taktéž specializované oddělení. Zároveň GIBS klade na příslušníky velmi přísné požadavky, aby zajistila vysokou míru nejenom profesní integrity.

Jak již bylo výše uvedeno, tak zkoušky spolehlivosti lze dělit na cílené a náhodné. Česká právní úprava zkoušek spolehlivosti nicméně neobsahuje přesné vymezení toho, jaké zkoušky jsou na našem území přípustné. K tomuto určení je zapotřebí nahlédnout do judikatury, kdy bylo dovozeno, že jediným přípustným typem zkoušky spolehlivosti v České republice je zkouška cílená. Byl to právě Nejvyšší soud, který konstatoval, že dle dikce ustanovení § 41 zákona o GIBS zde musí existovat podezření vůči takové osobě z možného protiprávního jednání, jemuž se chce předejít nebo

zamezit, anebo zde takové jednání již muselo nastat, má-li být odhaleno.<sup>1</sup> Oproti tomu, když nahlédneme do právní úpravy Moldavské republiky, tak zjistíme, že umožňuje provádět jak cílené, tak i náhodné zkoušky spolehlivosti. Náhodné zkoušky spolehlivosti jsou označovány jako kontrola kvality. Cílené zkoušky spolehlivosti pak stojí na velmi podobných základních kamenech jako v České republice, tedy že musí být vytvořen plán, který musí projít schvalovacím procesem.

Právě tento schvalovací proces je pak dalším rozdílem mezi úpravou České republiky a Moldavské republiky. U nás dochází ke schvalování scénáře uvnitř samotné GIBS. I přes to se jedná o velmi přísný a komplikovaný proces, při kterém musejí být splněny všechny zákonem a judikaturou požadované podmínky, jako je existence podezření osoby z protiprávního jednání a absolutní zákaz jakékoliv formy provokace. Pokud se podíváme na to, jak se zkoušky spolehlivosti schvalují v Moldavsku, tak zjistíme, že samotné rozhodnutí o zahájení zkoušky spolehlivosti podléhá soudní kontrole, a to i z důvodu možnosti využít zkoušku spolehlivosti na soudce. Nicméně nebylo tomu takto vždy, jelikož ještě před rozhodnutím ústavního soudu Moldavské republiky, in concreto výše, probíhal schvalovací proces pouze uvnitř NAC, respektive SIS. V současné době musí rozhodnutí o zahájení zkoušky schválit soud a až na základě schválení tohoto rozhodnutí soudcem dojde k rozhodnutí koordinátora, zda bude zkouška provedena. Vzhledem k rozsahu této pravomoci v Moldavsku a vysoké míře korupce lze konstatovat, že ke zmiňovanému opatření přistoupil zákonodárce po rozhodnutí ústavního soudu z důvodu obav, aby nebylo zasahováno do nezávislosti soudů. Je zajisté ještě důležité zmínit, že přímo zákon o ověřování profesní bezúhonnosti stanovuje lhůtu 6 měsíců pro provedení zkoušky, která plyne od udělení souhlasu soudem.<sup>2</sup>

Shodně pak připouští právní řády obou států, aby se zkoušky spolehlivosti účastnily i jiné osoby než příslušníci kompetentních orgánů. Díky této kompetenci se zvyšuje šance, že příslušníci díky předmětnému institutu odhalí protiprávní jednání.

Jak právní úprava zkoušek spolehlivosti České republiky, tak i právní úprava Moldavské republiky, stanovují příslušníkům povinnost vyhotovit o průběhu zkoušky audio/video záznam.

V České republice je policejní provokace *expressis verbis* zakázána. Důvodová zpráva k tomuto uvádí, že v souladu s obecnými právními zásadami nesmí jednání osoby, která zkoušku provádí, vyvolat úmysl osoby spáchat protiprávní jednání, tedy že provokace je nepřipustná.<sup>3</sup> Policejní provokaci zapovídá i judikatura jak Ústavního, tak Nejvyššího soudu. Oproti tomu účinná moldavská právní úprava policejní provokaci výslovně nezakazuje, nicméně připouští pouze aktivní jednání zkoušející osoby, které má předem stanovené hranice.

Dalším aspektem, který lze porovnat je možnost využití výsledku zkoušky spolehlivosti, respektive záznamu, jako důkazu v trestním řízení. Právní úprava zkoušek spolehlivosti v České republice výslovně neupravuje použití výsledku zkoušky

---

<sup>1</sup> Sjednocující stanovisko trestního kolegia Nejvyššího soudu ze dne 25. září 2014, Sp. zn. TPJN 301/2014.

<sup>2</sup> Viz čl. 15 odst. 2 zákona o ověřování profesní bezúhonnosti.

<sup>3</sup> VLÁDA: Důvodová zpráva k zákonu č. 341/2011., o Generální inspekci bezpečnostních sborů a o změně souvisejících zákonů, č. 341/2011 Dz.

spolehlivosti jako důkazu v trestním řízení. Využití předmětného institutu jako důkazu neupravuje ani důvodová zpráva, ta jej pouze nevyklučuje. Pro jasnou odpověď na probíranou otázku je třeba nahlédnout do judikatury Nejvyššího soudu, která díky sjednocujícímu stanovisku trestního kolegia odstranila vzniklé pochyby, a ze které vyplývá, že lze výsledek využít jako důkaz, a to za jasně stanovených podmínek. Co se pak týče využití výsledku zkoušky spolehlivosti jako důkazu v disciplinárním řízení, tak tento výslovně připouští již zákonodárce v důvodové zprávě. Moldavská právní úprava využití výsledku zkoušky spolehlivosti jako důkazu v trestním řízení výslovně zakazuje, kdy uvádí, že výsledek zkoušky spolehlivosti lze využít pouze pro disciplinární řízení a v určitých případech jako důkaz v občanském soudním řízení.

Důležitou součástí celé problematiky jsou pak důsledky zavedení probíraného institutu. K čemuž lze konstatovat, že v obou zemích mají zkoušky spolehlivosti dobré výsledky coby preventivní nástroj v boji s protiprávní činností. V Moldavsku tento trend sledovali v mezidobí od roku 2012 do roku 2015. Jak vyplývá z dat, která jsou součástí zprávy k zákonu o ověřování profesní bezúhonnosti, kdy v roce 2014 před účinností zákona vzrostla průměrná měsíční míra hlášení korupce pětinasobně. Po účinnosti zákona pak dokonce průměrná měsíčně míra hlášení vzrostla 58krát. Jak vyplývá dále z dat, tak v roce 2015 se průměrná *měsíční míra hlášení zvýšila až 70krát*.

## Literatura

- Dr. TILMAN, Hoppe LL.M. Projekt nástroje východního partnerství a Rady Evropy „Dobrá správa věcí veřejných a boj proti korupci“ testování integrity – aspekty implementace: Rada Evropy, 19. prosince 2014.
- GENERÁLNÍ INSPEKCE BEZPEČNOSTNÍCH SBORŮ. Posouzení zkoušek spolehlivosti: Praha, 2021.
- STŘÍŽ, Igor. *Zkouška spolehlivosti jako důkaz v trestním řízení. Státní zastupitelství*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2014, roč. 11, č. 3.
- Česká republika: Zákon č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky.
- Česká republika: Zákon č. 341/2011 Sb., o Generální inspekci bezpečnostních sborů a změně souvisejících zákonů.
- VLÁDA ČR: Důvodová zpráva k zákonu č. 341/2011 Sb., o Generální inspekci bezpečnostních sborů a o změně souvisejících zákonů, č. 341/2011 Dz.
- Česká republika: Ústavní zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod.
- Česká republika: Sdělení č. 209/1992 Sb., o sjednání Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a Protokolů na tuto Úmluvu navazujících.
- Moldavská republika: Zákon č. 325 ze dne 23. prosince 2013, o ověřování profesní bezúhonnosti.
- Moldavská republika: Zpráva o provedení zákona o ověřování profesní bezúhonnosti ze dne 14. února 2015.
- Policejní akademie ČR: Vědeckovýzkumná činnost Policejní akademie ČR v Praze v letech 2017-2023* [online]. Praha: PA ČR, 2021 [cit. 2021-9-8]. Dostupné z: [https://www.polac.cz/g2/view.php?o\\_skole/veda/vvc\\_17.html](https://www.polac.cz/g2/view.php?o_skole/veda/vvc_17.html)
- Teixeira de Castro proti Portugalsku, rozsudek senátu ESLP ze dne 9. června 1998, stížnost č. 25829/94.

Sjednocující stanovisko trestního kolegia Nejvyššího soudu ze dne 25. září 2014, sp. zn. Tpjn 301/2014.

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

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

Rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 3 Tz 61/2013 ze dne 18. prosince 2013.

Nález Ústavního soudu ze dne 22. června 2000, sp. zn. III. ÚS 597/99.

## RESUMÉ

Článek je zaměřen na porovnání právní úpravy zkoušek spolehlivosti na území České republiky a Moldavské republiky. Zkoušky spolehlivosti jsou velmi efektivním nástrojem v boji s korupcí a podobnou trestnou činností, která se objevuje při vykonávání úřadu. Na osoby, které střeží bezpečnost, bojují s kriminalitou a zasazují se o to, aby byl dodržován právní řád, jsou kladeny vyšší nároky než na ostatní členy společnosti, a to hlavně z důvodu jejich kompetencí. Jak vyplývá z výše uvedených dat, tak zkouška spolehlivosti představuje účinný institut, kterým lze zamezit páčání trestné činnosti ve veřejném sektoru, a tak ruku v ruce s tím zaručit vysokou míru profesní bezúhonnosti osob vykonávající veřejnou moc. Zkouška spolehlivosti je světově známý institut, ke kterému každá země přistupuje trochu odlišně, což je patrné i z výše uvedeného. I vzhledem k různorodosti právních úprav je důležitá mezinárodní spolupráce, čehož si ostatně lze povšimnout i v případě Moldavské republiky, kde takováto mezinárodní spolupráce pomohla tamnímu orgánu se samotnou realizací zkoušek spolehlivosti. I proto je důležité nadále se zabývat právní úpravou probíraného institutu v jiných zemích a nejenom čerpat zajímavé postřehy, ale i předávat cenné zkušenosti. Tento článek je předpokládaným základem pro navazující články, ve kterých bychom rádi obdobným způsobem srovnali institut zkoušky spolehlivosti v dalších státech, se kterými GIBS navázala nebo v budoucnu naváže spolupráci. Článek vznikl jako výstup z dílčího výzkumného úkolu Policejní akademie ČR v Praze, pod označení DVÚ 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.<sup>1</sup>

Úplným závěrem lze konstatovat, že zkoušky spolehlivosti jsou nástrojem se značným protikorupčním přínosem s generálně preventivními dopady, o čemž svědčí i zkušenost kolegů z Moldavské republiky.

**Klíčová slova:** bezpečnostní sbory, GIBS, ITD, korupce, kriminalita, Moldavská republika, NAC, test integrity, zkouška spolehlivosti.

---

<sup>1</sup> *Policejní akademie ČR: Vědeckovýzkumná činnost Policejní akademie ČR v Praze v letech 2017-2023* [online]. Praha: PA ČR, 2021 [cit. 2021-9-8]. Dostupné z: [https://www.polac.cz/g2/view.php?o\\_skole/veda/vvc\\_17.html](https://www.polac.cz/g2/view.php?o_skole/veda/vvc_17.html)

## SUMMARY

*GREPL, Libor; KOUBEK, Lukáš; ČÁP, Jan: COMPARISON OF THE LEGAL REGULATION OF INTEGRITY TESTS IN THE CZECH REPUBLIC AND IN THE REPUBLIC OF MOLDOVA*

This article is focused on the comparison of the legal regulation of integrity tests in the territory of the Czech Republic and the Republic of Moldova. Integrity tests are a very effective tool in fighting corruption and a similar criminal activity that occurs in some cases when holding office. Persons who protect security, fight crime and enforce the legal code are more demanding than other members of the society, mainly because of their competencies. As it can be seen from the above mentioned data, the integrity testing is an effective institute that can prevent committing crime in the public sector, thus guaranteeing a high level of professional integrity of persons administering public authority. The integrity test is a world-famous institute being approached by particular countries a little differently, which is also evident from the information mentioned above. The international co-operation is also important due to the diversity of legal regulations, which can also be noted in the case of the Republic of Moldova, where such an international co-operation helped the local authority with the actual implementation of integrity testing. That is why it is important to continue to deal with the legal regulation of the discussed institute in other countries and not only to draw interesting observations, but also to pass on valuable experience. This article is the expected basis for follow-up articles, in which we would like to compare the institute of integrity testing in other countries the GIBS has established the cooperation with or will cooperate in a similar way in the future. The article was created as an output from a partial research task of the Police Academy of the Czech Republic in Prague, under the designation DVÚ 3/3 *Selected aspects of possible corrupt and other undesirable behavior of members and staff of corps*, fulfilled within 2017-2023.

In conclusion, it can be stated that integrity tests are a tool with a significant anti-corruption benefit with general preventive effects, as evidenced by the experience of colleagues from the Republic of Moldova.

**Keywords:** security forces, GIBS (the General Inspection of Security Forces of the Czech Republic), ITD, corruption, crime, the Republic of Moldova, NAC, integrity test.