

*pplk. JUDr. Josef Hrudka, Ph.D.
Fakulta bezpečnostně právní PA ČR v Praze
JUDr. Benedikt Vangeli
Odbor bezpečnostní politiky Ministerstva vnitra ČR*

Analýza analyticko-koncepčních dokumentů v oblasti testu integrity v ČR

Úvod

V tomto textu analyzujeme **pro účely zkoumání** různých aspektů **existujícího právního institutu** zkoušek spolehlivosti **Analýzu možnosti zavedení institutu „zkoušky spolehlivosti“ pro další osoby působící v orgánech veřejné moci** (dále jen „Analýza“) z roku 2010 jako zatím poslední důležitý analyticko-koncepční dokument zabývajících touto problematikou, přičemž ji současně srovnáváme s dřívější **Analýzou možnosti využití testu integrity v podmínkách České republiky, návrh způsobů a podmínek jeho využití** (dále jen „Analýza 2003“) z roku 2003.

Programové prohlášení koaliční vlády Petra Nečase obsahovalo poměrně velký důraz na různá protikorupční opatření. Jako základní analytický dokument byla vypracována **Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2011 a 2012** (dále jen „Strategie“), kterou vláda přijala svým usnesením č. 1 ze dne 5. ledna 2011. Tato strategie ve svém bodu 1.8 uložila místopředsedovi vlády a ministru vnitra analyzovat možnosti rozšíření již existujícího institutu „zkoušek spolehlivosti“ na další osoby působící ve veřejné správě. **Analýza možnosti zavedení institutu „zkoušky spolehlivosti“ pro další osoby působící v orgánech veřejné moci** byla na základě tohoto úkolu v roce 2010 zpracována. Analýza měla posloužit jako podklad pro zpracování návrhu legislativní úpravy „zkoušek spolehlivosti“ osob působících v orgánech veřejné moci, který měl zejména definovat okruh osob, na které by se tato „zkouška“ vztahovala a stanovit subjekt odpovědný za jejich provádění, jehož zpracování výše uvedená Strategie taktéž uložila. **Nicméně nakonec po zpracování Analýzy ji vláda pouze vzala na vědomí a bylo rozhodnuto ponechat tehdejší právní stav beze změny, tzn. pouze přijmout nový zákon no Generální inspekci bezpečnostních sborů. Přijatý závěr byl tedy v rozporu s původním úkolem bodu 1.8 Strategie.**

Analýza 2003 byla naproti tomu vypracována na základě usnesení vlády č. 391 ze dne 17. dubna 2002 ke Zprávě o korupci v České republice v roce 2001 a o plnění harmonogramu opatření Vládního programu boje proti korupci. Vláda následně rozhodla o přepracování materiálu, s doporučením využít tento institut v trestním řízení. Za tímto účelem byla ustavena pracovní skupina. Usnesením vlády č. 473 ze dne 19. května 2003 ke Zprávě o korupci v České republice v roce 2002 a o plnění harmonogramu opatření vládního programu boje proti korupci byl tento úkol konkretizován a bylo uloženo předložit vládě analytický materiál o možnosti využití testu integrity v podmínkách České republiky ve vztahu k využitelnosti dostupných prostředků trestního práva při dokumentování trestné činnosti korupčního charakteru. Pracovní skupina svou práci uzavřela se závěrem, že stávající trestně právní úprava je dostatečná a možnosti dané trestním řádem poskytují dostatečný prostor pro potírání korupčního jednání s tím, že tento prostor není v praxi dostatečný

využíván. Testy integrity v žádné podobě rozebírané Analýzou 2003 tedy nakonec přijaty nebyly. Tato starší Analýza 2003 byla zjevně jedním z hlavních zdrojů, ze kterých zde rozebíraná Analýza čerpala. Analýza 2003 tedy existovala ve dvou verzích: před přepracováním a po přepracování, v tomto textu se odkazujeme v zásadě na verzi po přepracování, pokud se odkazujeme na verzi původní, je to v textu uvedeno.

Úvodní terminologická poznámka

Analýza používá již v právu zavedený pojem „zkoušky spolehlivosti“, který měl již v době zpracování Analýzy svoje přesné právní vymezení, pro vyjádření **možných budoucích podobných institutů**, které by „rozšířením“ personální působnosti již existujících zkoušek způsobilosti mohly být do právního řádu včleněny, popř. pro existující analogické instituty v zahraničí. Pro tento účel např. již výše zmíněná Analýza 2003 používala právě pojem „**test integrity**“.¹ Domníváme se, že pro účely věcné analýzy možnosti použití takovýchto či obdobných institutů de lege ferenda by bývalo vhodnější se držet tohoto, již v té době zavedeného termínu „test integrity“, který neodkazuje výhradně k některému již existujícímu právnímu institutu, který se od možných dalších podob může lišit.

Analýza 2003 pod pojem testů integrity zahrnovala, na rozdíl o Analýzy vedle předstírané nabídky úplatku též **kontrolu majetkových poměrů**. Touto částí Analýzy 2003 se v textu podrobně nezabýváme, neboť nemá přímý vztah ke zkoumání současných zkoušek spolehlivosti.

V tomto textu proto budeme používat pojem „**test integrity**“ jako pojem popisující právě všechny různé možné podoby tohoto a analogických institutů bez ohledu na to, zda již někde v zahraničí existují a především jako institut de lege ferenda možný v českém právním řádu.

Termín „**zkouška spolehlivosti**“ budeme používat naopak výhradně pro existující právní institut zavedený v první generaci v zákoně o Policii České republiky pro Inspekci Policie České republiky a v současnosti v druhé generaci v zákoně o Generální inspekci bezpečnostních sborů pro tento orgán.

Analytická část

Předem je třeba zdůraznit, že v době psaní Analýzy zkouška spolehlivosti již existovala, nicméně jako institut používaný pouze Inspekcí Policie České republiky na základě § 107 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, a tedy pouze vůči policistům a zaměstnancům Policie České republiky. Šlo tedy o právní situaci

¹ „Testem integrity chápeme všechna opatření k testování ochoty zaměstnanců dodržovat zákonné povinnosti pro výkon jejich činnosti, tedy testování ochoty chovat se podle pravidel stanovených pro danou činnost. **Test integrity v jeho nejširším výkladu by neměl být zaměřen pouze na potírání nezákonného jednání motivovaného ziskem, jeho užití by tedy nemělo být limitováno pouze na korupční jednání.**“ (Viz Analýza 2003 str. 32.). Ve své první verzi pak Analýza 2003 na str. 13 uvádí: „Testem integrity souhrnně označujeme soubor opatření, která mají sloužit k potírání porušování zákonem stanovených povinností zaměstnanců“. V rámci těchto opatření lze rozlišovat dvě pojetí testu integrity, a to užší a širší formou...**„Dalším opatřením v rámci testu integrity v širší formě by pak byla kontrola majetkových poměrů zaměstnanců...“** Termín je odvozen od „testování mravní integrity“, tedy testování obecné spolehlivosti osoby, jakožto opaku pouhého ad hoc konkrétního stíhání osoby za konkrétní delikt.

před přijetím zákona č. 341/2011 Sb., o Generální inspekci bezpečnostních sborů, který s účinností od 1. ledna 2012 se stanovením širší působnosti Generální inspekce i na příslušníky a zaměstnance Celní správy, Vězeňské služby i samotné inspektory a zaměstnance Generální inspekce bezpečnostních sborů rozšířil svým § 41 i možnost provádět zkoušky spolehlivosti vůči všem těmto osobám. Návrh zákona o Generální inspekci bezpečnostních sborů byl v době předložení Analýzy v meziresortním připomínkovém řízení.

Cílem Analýzy bylo: analyzovat aktuální situaci aplikace zkoušek spolehlivosti, využití analogických institutů v zahraničí a navrhnout možnosti rozšíření tohoto institutu i na další osoby vykonávajících veřejnou moc obecně, bez ohledu na to, zda by šlo o státní správu, samosprávu nebo jiné osoby, kterým byl výkon veřejné moci svěřen.

Cílem Analýzy 2003 bylo zanalyzovat možnosti využití testu integrity obecně v podmínkách ČR, vycházela tak ze stavu, kdy neexistoval v českém právním řádu žádný obdobný institut.

Zpracováním Analýzy byla pověřena pracovní skupina speciálně zřízená Ministrem vnitra k tomuto účelu ze zástupců útvarů Ministerstva vnitra ČR, Inspekce Policie ČR a Policejní akademie České republiky v Praze.

Obecně lze konstatovat, že jak návrh zákona, tak i v tomto článku rozebíraná Analýza, byly dokladem v té době **převažující tendence rozšířit zkoušky spolehlivosti** i přes relativně krátkou zkušenost s jejich fungováním, i na jiné osoby než zaměstnance a příslušníky Policie ČR.

Pokud jde o **důvody rozšíření**, Analýza mimo jiné uváděla, že z hlediska rovnosti před zákonem úzká personální působnost (pouze policisté a zaměstnanci policie) „budí rozpaky“¹. Současně však Analýza i připouštěla určitou logiku posloupnosti zavádění zcela nového institutu do právního řádu v několika postupných krocích, kdy je institut nejprve uplatňován pouze vůči omezené skupině osob (jednoho bezpečnostního sboru – Policie ČR), následně rozšířen i na další příslušníky bezpečnostních sborů (viz v té době připravovaný zákon o Generální inspekci bezpečnostních sborů), jakožto osoby, u nichž je minimalizace korupce předpokladem pro možnost vůbec korupci efektivně potírat, a teprve následně – po vyhodnocení efektivity tohoto institutu – může být rozšířen i na další osoby působící ve veřejné správě. Odkazovala se při tom na informace ve starší Analýze 2003.

Autoři Analýzy si výslovně uvědomovali určitou **kontroverznost** navrhovaného rozšíření personální působnosti institutu zkoušek spolehlivosti, nicméně uváděli, že „lze tvrdit, že ochrana základů nezbytných pro fungování efektivního právního státu má mít přednost před případným drobným zásahem do soukromí osoby“.²

Odkazovali se přitom taktéž na dlouhodobou kritiku stavu korupce v České republice. Korupci vnímali stejně jako předkládací zpráva k tzv. protikorupčnímu balíčku (série protikorupční zaměřených novelizací různých zákonů předložených Ministerstvem vnitra za ministra Martina Peciny v roce 2010), která uváděla: „Korupce jako závažný sociální a kriminální fenomén je v České republice opakovaně identifikována jako jeden z nejvážnějších problémů české společnosti. Stojí v pozadí prakticky veškerého organizovaného zločinu a závažné hospodářské

¹ Předkládací zpráva k Analýze s. 1.

² Předkládací zpráva k Analýze s. 2.

kriminality. Podporuje neefektivní nakládání či přímo rozkrádání veřejných prostředků a je i nástrojem nelegitimního ovlivňování politického procesu.“

V tomto chápání závažnosti fenoménu korupce v České republice se Analýza 2003 s Analýzou plně shodovala, viz Analýza 2003 str. 9.

V tomto politickém a koncepčním kontextu **vnímali autoři Analýzy rozšíření personální působnosti zkoušky spolehlivosti jako primárně protikorupční nástroj**. Proto se Analýza také v některých svých částech zmiňovala nejen o zkouškách spolehlivosti, resp. testech integrity, ale o korupční trestné činnosti obecně. V tomto článku se Analýze věnujeme **výhradně z pohledu zkoumání zkoušek spolehlivosti, resp. testů integrity**, které každopádně tvořily jádro a smysl Analýzy, bez ohledu na její obecně protikorupční akcent reflektující soudobou situaci ve vládě a tendenci řadit do rámce boje proti korupci i nástroje, které ze své povahy nejsou pouze nástrojem protikorupčním, jako např. právě zkoušky spolehlivosti. Současně **tento text nesdílí restriktivní pohled autorů Analýzy** na testy integrity jako na především protikorupční nástroj, nicméně chápe, z čeho pochází. Tento tendenční pohled totiž **vznikl pod vlivem obdobně tendenčního přístupu Strategie vlády v boji proti korupci** na období let 2011 a 2012, která v sobě **nesystémově zahrnovala** nejen opatření a kroky, které byly namířeny svou povahou proti korupci, ale také **řadu kroků, které za primárně protikorupční byly pouze vydávány, ačkoliv šlo o opatření obecně protikriminální**.

Stejně jako Analýza, i Analýza 2003 vnímala testy integrity pouze v souvislosti s bojem s korupcí a jako nástroj protikorupční. Vždyť sama Analýza 2003 byla zpracována na základě usnesení vlády ke Zprávě o korupci v České republice v roce 2001 a o plnění harmonogramu opatření Vládního programu boje proti korupci. Nicméně i Analýza 2003 připouští, že „Test integrity v jeho nejširším výkladu by neměl být zaměřen pouze na potírání nezákonného jednání motivovaného ziskem, jeho užití by tedy nemělo být limitováno pouze na korupční jednání.“¹

Obsahově se Analýza sestávala z několika částí, kromě úvodu a **rozboru právní úpravy** v oblasti „korupční“ trestné činnosti i z části o **dosavadních zkušenostech z aplikace institutu zkoušky spolehlivosti** podle zákona o Policii České republiky, části o testech integrity v **zahraničních právních úpravách** a v neposlední řadě z klíčové kapitoly o **možnostech zavedení testu integrity pro jiné, další osoby působící vykonávajících veřejnou moc**, než na které se doposud vztahovaly zkoušky spolehlivosti.

V úvodní části Analýza konstatuje, že přes existenci institutů trestního řádu, jako jsou předstíraný převod (§ 158c trestního řádu), sledování osob a věcí (§ 158d trestního řádu), použití agenta (§ 158e trestního řádu) nebo odposlech a záznam telekomunikačního provozu (§ 88 a 88a trestního řádu), je třeba disponovat dalšími prostředky pro potírání delikvence i jinými než trestněprávními prostředky pro situace, kdy zjištěné skutečnosti nepostačují k zahájení úkonů trestního řízení, přičemž za takový prostředek považuje testy integrity, kterým přisuzuje i značné preventivní účinky (více viz níže).

Práce na Analýze 2003 oproti tomu byly v rozporu se svým původním směřováním zřejmě vlivem názoru vlády uzavřeny s konstatováním, že „stávající trestně právní úprava je

¹ Analýza 2003 s. 32.

dostatečná a možnosti dané trestním řádem poskytují dostatečný prostor pro potírání korupčního jednání. Bylo však zároveň konstatováno, že tento prostor není v praxi dostatečně využíván.“¹

Testy integrity Analýza ve svém úvodu **pracovně definuje** jako opatření, jímž je možné ověřit odolnost osoby vykonávající veřejnou moc vůči nelegálním praktikám, která **spočívá v uvedení osoby do situace, „ve které se běžně vyskytuje v průběhu vykonávání své pracovní činnosti a kterou je tedy povinna řešit“**.² Zde se tedy toto pracovní vymezení testu integrity velmi blíží pojetí zkoušky spolehlivosti v dikci bývalého § 107 zákona o Policii České republiky i § 41 zákona o Generální inspekci³. Rozdílem je, že v Analýze je test integrity vymezen navíc tím, že jde o situaci, která se **běžně vyskytuje** v průběhu vykonávání své pracovní (služební) činnosti. To sice byl přirozeně už z taktických důvodů obvyklý postup při aplikaci zkoušky spolehlivosti dle zákona o Policii České republiky a je i dnes při aplikaci zkoušky spolehlivosti dle zákona o Generální inspekci, nicméně **není to ani zákonnou podmínkou, ani definičním znakem, natož podstatou testu integrity jak jej obvykle chápe současná bezpečnostní politiky a právo**.⁴ Navíc tato pracovní definice uvádí běžnost výskytu dané situace jako důvod (spojka „tedy“) právní povinnosti dané osoby testem integrity vytvořenou situaci řešit. Což samozřejmě nemusí platit, **nikoliv všechny situace, do kterých se zkoušená osoba běžně dostává, současně zakládají její povinnost je řešit**. Např. existuje řada situací, před které jsou stavěni policisté a občané vyžadují jejich zásah, ačkoliv v nich není dána působnost policie, ale jiných orgánů veřejné správy, a tedy ani povinnost policie je řešit. Z těchto důvodů je třeba konstatovat, že zde jde o **věcně i právně nepřesnou pracovní definici**.

Důvodem může být otrocké převzetí úvahy ze str. 39 Analýzy 2003, která uvádí: „Hlavním **smyslem** předstírané nabídky úplatku jako formy testu integrity by mělo být uvedení zaměstnance do situace, ve které se běžně vyskytuje, a otestování jeho korupční odolnosti“, popř. na str. 41 věta o Antikorupční jednotce Londýnské metropolitní policie: „Kromě toho se však provádí také náhodné testování, v rámci něhož je policista postaven do rutinní situace, ve které se **běžně vyskytuje**; nedochází zde tedy k žádným trikům, hraničním situacím či etickým dilematům.“

K této pracovní definici Analýza dodává, že pokud jde o povinnosti, které by se testem integrity ověřovaly, tak jde o povinnosti stanovené:

- a) **zákony**: zákoníkem práce (z. č. 262/2006 Sb.), zákonem o úřednících územních samosprávných celků (z. č. 312/2002 Sb.), zákonem o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (z. č. 218/2002 Sb.) atd.,⁵
- b) **interními akty řízení**, které upravují bližší podrobnosti povinností testovaných osob.

¹ Předkládací zpráva k Analýze 2003, s. 1.

² Analýza, s. 2.

³ § 41 odst. 2: „Zkouška spolehlivosti spočívá v navození situace, kterou je zkoušená osoba povinna řešit.“

⁴ Tuto podmínku neuváděla ani Analýza 2003, viz výše.

⁵ Zde Analýza překvapivě neuvádí zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů (z. č. 361/2003 Sb.), ale zřejmě jde spíše o opominutí než úmysl, jak plyne z ostatního textu.

Byť je Analýza neuvádí, lze konstatovat, že jistě je možné, aby povinnosti byly stanoveny i jinými právními předpisy, než jsou zákony, např. podzákonými prováděcími vyhláškami. Z tohoto hlediska se domníváme, že se Analýza zbytečně omezila pracovní definice testu integrity, která by měla zahrnovat možnost testovat dodržování **všech právních předpisů**, nikoliv pouze zákonů. Z kontextu se však domníváme, že jde pouze o terminologickou nepřesnost, nikoliv o vyjádření úmyslu autorů Analýzy.¹

Pokud jde o oblasti, které mohly být předmětem testu integrity, resp. příklady provedení zkoušek spolehlivosti, Analýza je v této části nezmiňuje, nicméně v tomto odkazuje na svou část 5.1, která pojednává o variantách šíře personální působnosti testu integrity a důsledcích výsledku testu integrity de lege ferenda. Zde pak uvádí určité obecné rozdělení situací: „uvádíme pro lepší představu o obsahu zkoušek spolehlivosti alespoň některé příklady, jak by se zkouška měla a mohla provádět, a to:

- a) **Občan má právní nárok** na to, aby mu zkoušená osoba vydala požadované rozhodnutí či poskytla požadovanou službu, **ale občan chce v této souvislosti od zkoušené osoby např. zkrátit obvyklou čekací dobu nebo získat jinou výhodu, na což již nemá nárok.** Zkoušená osoba v reakci na podání žádosti občanem mu dává najevo, že mu vyhoví jen za určitých, zákonem nepřipustných podmínek (např. poskytnutí úplatku či jiné neoprávněné výhody).
- b) **Občan nemá nárok** na vydání požadovaného rozhodnutí či poskytnutí určité služby, neboť **vydání příslušného rozhodnutí či poskytnutí služby je zákonem ponecháno do určité míry či zcela na uvážení zkoušené osoby** v rámci její tzv. diskreční pravomoci. Zkoušená osoba v reakci na podání žádosti občanem mu dává najevo, že mu vyhoví jen za určitých, zákonem nepřipustných podmínek (např. poskytnutí úplatku či jiné neoprávněné výhody).
- c) **Občan nemá nárok** na vydání požadovaného rozhodnutí či poskytnutí služby či informace, **takové rozhodnutí, službu či informaci zkoušená osoba vydat či poskytnout nesmí.** Na podání žádosti občanem mu dává najevo, že mu vyhoví jen za určitých, zákonem nepřipustných podmínek (např. poskytnutí úplatku či jiné neoprávněné výhody).“²

Z výše uvedených příkladů je zřejmé, že obdobně jako při vymezování smyslu, cíle rozšíření personální působnosti zkoušek spolehlivosti do podoby budoucích testů integrity se Analýza soustředí pouze na situace typicky korupční, čímž **nebere v potaz jak zjevně širší účel** již existujících zkoušek spolehlivosti, tak i možnost vymezit budoucí testy integrity stejně jako ty existující tak, aby umožňovaly zkoušet dodržování nejen pravidel zakazujících korupční jednání, ale i řadu pravidel jiných.

Analýza explicitně zdůrazňuje, že testy integrity „by byly zacíleny na korupci nejohroženější skupiny osob působících v orgánech veřejné moci“³ a v této souvislosti a priori **odmítá**, zřejmě v očekávání kritiky, že by se v případě rozšíření personální působnosti testů integrity **jednalo o nějak extenzivně využívané oprávnění**, odkazujíc jednak na dosavadní zkušenosti s již fungujícími zkouškami

¹ K otázce možnosti testovat povinnosti stanovené interními akty řízení, viz dále text rozboru o následcích neprojití testem integrity de lege lata a de lege ferenda.

² Analýza, s. 24.

³ Analýza, s. 2.

spolehlivosti, jednak na zahraniční zkušenosti údajně ukazující, že **samotná existence možnosti být testován má značný preventivní účinek.**

Totéž uvádí i Analýza 2003 na str. 34: „Je třeba zdůraznit, že sama existence předstírané nabídky úplatku by měla výrazný preventivní dopad. Nepředpokládá se jeho masové využívání.“

Analýza dále vymezuje „**iniciační roviny**“, kterými podle textu zjevně rozumí situaci, které by mohly být podnětem k využití tohoto institutu. Mezi ně řadí situace, kdy existuje podezření z korupčního jednání, např. vzhledem k majetkovým poměrům či osobním kontaktům osoby, avšak nejsou k dispozici informace dostatečné pro zahájení úkonů trestního řízení. Jako impuls se zde očekává buď oznámení nadřízeného podezřelé osoby, nebo použití institutu na základě vlastních poznatků orgánu, který testy integrity realizuje.

Pokud jde o následky, které zkoušené osobě mohou hrozit v důsledku toho, že „neprojde“ testem integrity, zdůrazňuje Analýza, že by šlo o testovací institut sui generis **s výlučně preventivním posláním**, který by neměl nahrazovat trestní řízení. Analýza označuje test integrity za **doplňkové opatření**, pomocí kterého lze osobám podezřelým z korupce **zabránit** v tomto jednání, když nelze ve věci zahájit úkony trestního řízení. Zabránění činnosti se má konkrétně dosáhnout tím, že když se prokáže korupční jednání prostřednictvím testu integrity, může nastoupit sankce pracovněprávní, a to formou **rozvázání pracovního poměru** pro zvláště hrubé porušení povinností vyplývajících pro zaměstnance z právních předpisů dle § 55 odst. 1 písm. b) zákoníku práce.

Velmi podobnou pasáž obsahuje i Analýza 2003 na str. 33: „Předstíraná nabídka úplatku by měla být doplňkovým opatřením, prostřednictvím něhož by bylo možné osobám, u nichž je zřejmé, že se dopouštějí korupčního jednání, ale nelze proti nim použít postup podle trestního práva, alespoň zabránit, aby se tohoto jednání nadále dopouštěly. V případě, že nelze získat právně relevantní důkazy a osobu potrestat v rámci trestního řízení, bylo by možné, v případě prokázání korupčního jednání prostřednictvím testu integrity, osobu potrestat alespoň pracovněprávně (např. propuštěním ze zaměstnání), a tím jí v další činnosti zabránit.“

Zde je Analýzou tedy **řešen pouze případ osoby v pracovním poměru**, nezmiňuje se tedy o osobách v poměru služebním, nicméně lze zjevně vztáhnout zde uvedené úvahy i na ně.

Nicméně příklad rozvázání pracovního poměru pro zvláště hrubé porušení povinností vyplývajících pro zaměstnance z právních předpisů je trochu **v rozporu s tím, co Analýza uvádí výše**, tedy, že pokud jde o povinnosti, které by se testem integrity ověřovaly, tak by mohlo jít i o **povinnosti stanovené interními akty řízení**. Tyto akty totiž nejsou právními předpisy, a tak by při současném znění § 55 odst. 1 písm. b) zákoníku práce nebylo možné pro jejich porušení při testu integrity pracovní poměr osoby rozvázat. V takovém případě by za současného právního stavu přicházela v úvahu pouze výpověď ze strany zaměstnavatele dle § 52 zákoníku práce, nicméně i její podmínky jsou těžko splnitelné v situaci, kdy osoba „pouze“ neprojde testem integrity. I § 52 zákoníku práce vyžaduje totiž porušení právních předpisů, a to dokonce soustavné, **nikde však neumožňuje skončení pracovního poměru pro porušení interních aktů**. I jiný důvod, jako neuspokojivé pracovní

výsledky, lze uplatnit pouze, pokud byla zaměstnavatelem osoba v době posledních 12 měsíců písemně vyzvána k jejich odstranění a v přiměřené době je neodstranila.

Z toho vyplývá, že **pokud by porušení interního aktu řízení v rámci testu integrity mělo být důvodem zrušení pracovního poměru, bylo by zřejmě nutné takovýto zvláštní důvod do zákoníku práce** (či jiného obdobného předpisu, např. nějaký budoucí zákon o služebním poměru úředníků státní správy, popř. i samo-správy) **stanovit. Totéž platí i pro služební poměr příslušníků bezpečnostních sborů**, viz § 42 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů.¹

Pokud jde o následky neúspěchu osoby při testu integrity, Analýza nicméně podotýká, že **„Zcela vyloučeno v jistých případech není i následné zahájení trestního stíhání.“**² Které případy zde míní, však dále již neuvádí. Můžeme se zde tedy domnívat, že by mohlo jít zejména o situace, kdy se díky průběhu testu integrity odhalí nové informace, které mohou odůvodnit zahájení úkonů trestního řízení, nebo že v reakci na provedení testu integrity osoba poskytne takové informace, popř. že se takové informace vyskytnou nezávisle na provedení testu integrity až po jeho provedení.

Tento důsledek testu integrity uváděla již Analýza 2003 na str. 33: „Negativní výsledek testu integrity, tedy, že osoba nabízený úplatek přijme a toto jednání neoznámí, nebude důkazně využitelný v rámci trestního řízení, může však být impulsem pro příslušné orgány k zahájení úkonů v trestním řízení.“, dále na str. 35: „V případě, že by osoba nesplnila povinnost oznámit, že jí byl úplatek nabídnut a tento přijala, tedy neobstála by v testu integrity, mohl by být tento moment, vedle toho, že by osoba porušila pracovněprávní/služební povinnost, podnětem pro policii k zahájení úkonů v trestním řízení. Přičemž zde dále uvádí, že „Možnost využití testu integrity jako podnětu k zahájení úkonů v rámci trestního řízení bude muset být upravena striktně zákonem.“ (Zde je třeba mít na paměti, že Analýza 2003 test integrity navrhovala přímo v podobě předstírané nabídky úplatku.)

V této souvislosti Analýza letmo zmiňuje jedno z podstatných témat všech typů testů integrity, kterým je **otázka možnosti provokace**. Analýza zde uvádí jeden z klíčových judikátů z této oblasti, tedy případ Teixeira de Castro v. Portugalsko, nicméně problém nerozebírá a odkazuje na rozbor v kapitole 2.2 Analýzy. Zákaz provokace zde vlastně **uvádí jako jeden z rozdílů „mezi prostředky trestního práva a opatřeními k testování spolehlivosti“**.³

Takto rozdíl jasně chápe i Analýza 2003, viz např. str. 39, kde uvádí: „To budí oprávněné úvahy o tom, zda hranice, které není možné z výše uvedených ústavních důvodů překročit v rámci trestního řízení (nepřípustnost policejní provokace) nejsou nepřekročitelné obecně.

¹ Zde lze uvést určitou **teoretickou** výjimku, neboť pokud se příslušník v rámci testu integrity dopustí porušení interního aktu řízení, mohl by se tak dopustit kázeňského přestupku dle § 50 odst. 1 zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, a současně i porušení služební slibu, kterým se zavazuje mimo jiné k důslednému dodržování právních a služebních předpisů, k plnění rozkazů svých nadřízených a k řádnému a svědomitému plnění služebních povinností. Za toto jednání by mohl být příslušníkovi uložen kázeňský trest odnětí služební hodností dle § 186 odst. 7 tohoto zákona, jehož uložení je obligatorním důvodem k propuštění ze služebního poměru dle § 42 odst. 1 písm. e) tohoto zákona.

² Analýza, s. 3.

³ Analýza, s. 3.

Domníváme se, že tomu tak není.“ Analýza jasně připouští vyvození jiných než trestněprávních důsledků (pracovněprávních) z „neprojití“ testem integrity, který je navíc koncipován jako provokace (předstíraná nabídka úplatku). **Zde je možné však na druhou stranu též zapochybovat, zda není praktičtější, aby byl důkaz získaný testem integrity použitelný v trestním řízení, pro případ kdyby náhodou při testu vyšlo najevo podezření z trestního činu.**

Druhým rozdílem je dle Analýzy fakt, že zatímco trestní stíhání nastupuje v případě konkrétních poznatků nasvědčujících, že došlo či dochází k páchání trestného činu bez ohledu na to, kdo se ho dopouští, testy integrity nastupují v situaci, kdy je dáno podezření **i na jiný typ nežádoucího jednání** (viz rozbor výše), a to **pouze u osob, které jsou v určitém zvláštním postavení** a právě z důvodu, že jsou v tomto zvláštním postavení. (Ačkoliv to zde Analýza výslovně neuvádí, je třeba též jako rozdíl dodat to, co uvádí nicméně ve svém předchozím textu: že **míra určitosti podezření** a informací toto podezření dokládající **může být nižší**, než v případě zahajování úkonů trestního řízení.) Současně se zde z textu Analýzy podává i zatím nezmíněná možnost, a to, že koncept testů integrity nevyklučuje ani testování pouze na základě faktu, **že určitá osoba je v konkrétní pozici**, tedy vlastně **namátkové testování** vymezeného okruhu osob v určitých funkcích, které paradoxně v dalším textu Analýza uvádí jako možnost.

Toto Analýza věcně obhajuje odkazem na fakt, že každá osoba v určité funkci musí splňovat určité předpoklady, které se mimochodem před jejím uvedením do funkce také v některých případech testují (viz odkaz např. na psychologické testy, zjišťování úrovně odbornosti) a není důvodu, proč by nemělo být možné tyto předpoklady i ověřovat v průběhu výkonu dané funkce, když mají být splněny po celou dobu jejího výkonu.¹

Analýza 2003 obsahuje velmi podobný text na str. 9: „Stejně jako je možné před přijetím do zaměstnání či v jeho průběhu provádět psychologické testy, zjišťovat odborné předpoklady, znalosti, mělo by být možné zjišťovat i neúplatnost dané osoby. Zaměstnanec přece vstupuje do zaměstnání s tím, že musí splňovat určité předpoklady, které jsou mnohdy přezkušovány. Stejně jako musí splňovat například předpoklad cizí řeči, měl by splňovat i předpoklad neúplatnosti.“

Současně Analýza zdůrazňuje, že veřejnost zde zcela legitimně očekává řádné plnění pracovních povinností u osob působících v orgánech veřejné moci, mimo jiné vzhledem k tomu, že jsou tyto osoby placeny z veřejných prostředků. Zde je možné poznamenat, že určitým paradoxem je, že řada osob, resp. funkcí (uvedených v závěru Analýzy ve variantách personálního rozsahu testů integrity) žádné předpoklady týkající se jejich způsobilosti k zastávání funkce splňovat nemusí (viz např. členové vlády, poslanci a senátoři).

Nicméně pokud jde o otázku, **co má být testem integrity ověřováno**, Analýza v této části odpovídá, že „povinnosti týkající se mravní integrity“ a upřesňuje, že jde

¹ Zde lze odkázat např. na existující psychologické testy, zdravotní a fyzické testy jako podmínka přijetí do služebního poměru příslušníka bezpečnostního sboru (§15 zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů - Zdravotní, osobnostní a fyzická způsobilost) i jako podmínka setrvání v tomto služebním poměru (§ 42 zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů – Propuštění). Průběžné testování odborné způsobilosti lze ilustrovat na příkladu periodického testování odborných znalostí strážníků obecních policí (§ 4d zákona o obecní policii - Odborná způsobilost).

o „neúplatnost dané osoby, resp. její odolnost vůči protiprávnímu jednání či jednání zasahujícím do její morální integrity“, resp. uvádí, že „Tím, že osoba do nějakého zaměstnání vstupuje, přejímá na sebe jak povinnosti vyplývající ze zákona, tak i povinnosti týkající se její mravní integrity“.¹

Zde je však na místě poznamenat, že se zde z nejasného důvodu směšují dvě rozdílné kategorie. Pokud jde o „neúplatnost“ a „odolnost vůči protiprávnímu jednání“, jde o případy, které spadají většinou do kategorie porušování povinností stanovených **právními předpisy** (viz výše rozbor toho, jaké normy lze při testu integrity teoreticky porušovat). Pokud jde ale o „jednání zasahující do její morální integrity“, jde o kategorii zcela jinou, spadající **do oblasti etiky, která není většinou právními předpisy upravována**².

A jakmile není určité pravidlo chování stanoveno, osoba tak není povinna jej dodržovat, lze jeho dodržování jen těžko reálně testovat, když navíc následkem neprojití testem integrity má být ztráta funkce či zaměstnání. Důsledkem takového nastavení testů integrity by byly pouze dohady o tom, jak zní určité nepsané morální pravidlo a zda jej osoba porušila a zejména proč by ho měla dodržovat, když jí k tomu z hlediska práva nic nezavazuje. **V praxi si proto nelze představit, že by testy integrity testovaly i nepsaná nezávazná morální pravidla chování. V tomto směru nelze s dikcí Analýzy věcně a právně souhlasit.** Je třeba též poukázat na to, že sama Analýza ve své pracovní definici testu integrity (viz výše) nic o testování morálních pravidel neuvádí, zato oproti povinnostem plynoucím pouze z právních předpisů uvádí i povinnosti plynoucí z **interních aktů řízení. Zde si tedy Analýza mírně odporuje.** (Náš názor na podmínky možnosti testovat povinnosti stanovené interními akty řízení viz výše.)

Celkově zde lze shrnout, že ve svém Úvodu Analýza nepřilíh uspořádaně uvádí celou řadu podstatných témat, které většinou pouze letmo zmiňuje, aniž by bylo jasné, zda se v Úvodní části snaží o analýzu tehdejšího právního stavu, vizi podoby zkoušek spolehlivosti (testů integrity) do budoucnosti nebo určitou věcnou obhajobu potřebnosti či možnosti rozšíření personální působnosti zkoušek realizovat. Současně se s některými body Úvodu, resp. nepřesnostmi není možné ztotožnit.

K části druhé, „Právní úprava v oblasti „korupční“ trestné činnosti“

Tato část začíná stručnou kapitolou s krátkým přehledem „korupčních“ trestných činů a zmínkou o Útvary odhalování korupce a finanční kriminality, uvedením statistik některých „korupčních“ trestných činů za roky 2010 a 2011 a stručným konstatováním stavu této kriminality v České republice.

Následuje pak kapitola o vybraných legislativních nástrojích k odhalování trestné činnosti týkající se korupce. Tato kapitola je v zásadě pouze zmínkou o některých institutech trestního a policejního práva, které jsou užitečné při odhalování korupce. Jde v zásadě o operativně-pátrací a podpůrné operativně-pátrací prostředky podle trestního řádu a zákona o Policii České republiky. Následně Analýza vysvětluje a obhájuje jejich význam pro odhalování korupce.

¹ Analýza, s. 3.

² Výjimkou jsou některá etická pravidla, která byla včleněna do právních předpisů (zdvořilost § 9 zákona o Policii České republiky, § 45 odst. 1 písm. e) zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, § 4 odst. 1 správního řádu.

Z pohledu zkoumání zkoušek spolehlivosti (popř. testů integrity) však tato část nic nepřináší.

Zajímavější je již následující kapitola, která pojednává o **předstíraném převodu**. Zde je nejprve obecně tento operativně pátrací prostředek představen. Následně je provedena analýza rozdílů mezi tímto institutem a Analýzou předpokládaným testem integrity, za tím účelem je v Analýze zpracována i přehledná tabulka.

Zde je třeba zdůraznit, že **jde o srovnávání předstíraného převodu de lege lata s testem integrity de lege ferenda**. Proto jsou některé rozdíly i ve variantách:

- 1) Účelem předstíraného převodu je získání důkazu o (podle tabulky v Analýze) *korupčním* jednání pro účely trestního řízení. Zde se opět Analýza mylí, když hovoří o pouze *protikorupčním* významu předstíraného převodu, a to ačkoliv ve svém vlastním předchozím rozboru institutu předstíraného převodu jasně popisuje právní úpravy tohoto institutu v trestním řádu, ze které o čistě protikorupčním účelu nic nplyne. Za účel testu integrity je pak prohlášena prevence a potírání korupce. I tady se Analýza mylí, neboť jak již bylo uvedeno podrobně v textu výše, test integrity v žádné své uvažované podobě není institutem namířeným výhradně proti korupčnímu jednání. Pokud by byl test integrity koncipován podle současné zkoušky spolehlivosti (text Analýzy tomuto záměru jasně nasvědčuje, zejména ve své páté části), pak by jeho účelem ve skutečnosti bylo: *předcházení, zamezování a odhalování protiprávního jednání* (viz původní § 107 odst. 2 zákona o Policii České republiky, nebo současný § 41 zákona o Generální inspekci bezpečnostních sborů). Jde tedy o vyjádření účelu, které samo o sobě nijak nevyklučuje použití výsledky testu integrity v případném trestním řízení.

Lze se důvodně domnívat, že kromě všeobecné tendence Analýzy prezentovat testy integrity jako primárně protikorupční nástroj (viz výše) z důvodu návaznosti prací na úkol ze Strategie boje proti korupci, je důvodem opakovaného uvádění pouze protikorupčního účely text Analýzy 2003. Ta test integrity také pojímala jako protikorupční nástroj, nicméně Analýza 2003 test integrity navrhovala přímo v podobě předstírané nabídky úplatku, u které je pak čistě protikorupční aspekt pochopitelný.

- 2) Předstíraný převod je institutem trestního práva, zatímco test integrity je institutem práva správního (možnosti legislativního nosiče: zákon o Policii České republiky, právní předpis týkající se zkoušeného subjektu, zákon o Generální inspekci bezpečnostních sborů).
- 3) Předstíraný převod je podmíněn zahájeným trestním řízením (tedy podezřením z trestné činnosti nějaké osoby – nikoliv nutně osoby, vůči které se převod fyzicky provede) a navíc obvykle i povolením státního zástupce, zatímco test integrity lze provést i při pouhém vágním podezření z nějakého protiprávního jednání či jednání proti vnitřním pravidlům zaměstnavatele osoby (z vlastní iniciativy provádějícího orgánu nebo na žádost nadřízeného testované osoby, lze si představit i test integrity prováděný namátkově – viz též Analýza pátá část), a to s povolením příslušné osoby v daném orgánu.
- 4) Předstíraný převod provádí vždy policejní orgán ve smyslu trestního řádu (§ 12 trestního řádu), zatímco test integrity může provádět útvar policie, zvláštní

organizační součást Generální inspekce bezpečnostních sborů či jiný samostatný správní úřad.¹

- 5) Předstíraný převod má důsledky trestněprávní, test integrity dle uvedené tabulky Analýzy má mít důsledky pouze pracovněprávní. V rozporu s tímto tvrzením následně Analýza ihned sama připouští, že pokud se provedením testu integrity získají informace, ze kterých plyne podezření na trestnou činnost, mohou být výsledky testu v nějaké formě využity i v trestním řízení.

Nad rámec v Analýze uvedených rozdílů je zde třeba uvést ještě dva zřejmé a nikoliv nepodstatné rozdíly:

- 6) Předstíraný převod lze provést vůči jakékoliv osobě, zatímco test integrity lze provést pouze vůči osobám v přesně definovaném postavení (osoby podílející se na výkonu veřejné moci).
- 7) Zatímco předstíraný převod spočívá v **předstírané koupi, prodeji nebo jiném způsobu převodu předmětu plnění**, jeho podstatou je tedy kontrolované převádění určitého plnění z moci jedné osoby do moci osoby jiné, test integrity - v případě, že by byl koncipován podle současných zkoušek spolehlivosti – by zahrnoval nejen to, ale byl by obecně navozením situace, kterou je zkoušená osoba povinna řešit.

U obou institutů dochází k dokumentaci audio-video záznamem a je sepsován písemný úřední záznam. U obou institutů na závěr Analýza konstatuje, že je třeba „respektovat ustálenou judikaturu Ústavního soudu a vyvarovat se jednání, které by již bylo provokací.“

Analýza 2003 naproti tomu výslovně navrhovala „předstíranou nabídku úplatku“, tedy umožnění provokace s tím, že dle jejího názoru není v rozporu s právním řádem, pokud výsledky takového testu integrity nejsou použity v trestním řízení, ale pouze k vyvození odpovědnosti pracovněprávní (služebněprávní). **Je proto s podivem, proč Analýza na jedné straně odmítá provokaci obecně, na druhé straně se, pokud jde o důsledky testů integrity, omezuje pouze na pracovněprávní (služebněprávní) následky.** Vzhledem ke **zjevné podobnosti uvedené tabulky s analogickou tabulkou** z Analýzy 2003 str. 38, lze soudit, že některé z uvedených nepřesností vznikly nekritickým převzetím této tabulky do Analýzy.

Následně se Analýza věnuje **české a evropské judikatuře**, a to prakticky pouze v oblasti vymezení mezí možného aktivního jednání v rámci testů integrity (zkoušek spolehlivosti), tedy otázky **provokace**. Z oblasti českého právního řádu uvádí dva judikáty, známý **nález Ústavního soudu III. ÚS 597/99** týkající se provokace a překvapivě i **nález Ústavního soudu Pl. ÚS 24/10** týkající se ochrany soukromí, resp. proporcionality zásahů veřejné moci do práv osob. Z oblasti judikatury evropské uvádí pouze známý judikát Evropského soudu pro lidská práva **Teixeira de Castro v. Portugalsko** (44/1997/828/1034).

¹ Analýza z nepřilíš jasného důvodu hovoří o „nezávislém samostatném **ústředním** správním úřadu“. Vzhledem k tomu, že ústředními správními úřady jsou zejména ministerstva a jiné ústřední správní úřady dle zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy ČR, lze usuzovat, že jde o pouze nepřesné vyjádření. Lze si totiž jen těžko v praxi představit, že by k provádění těchto testů byl povolán jiný správní úřad než některý z bezpečnostních sborů, a pokud by byl k tomu povolán zvláštní správní úřad, tak by jistě nebyl jedním z **ústředních** správních úřadů, ale šlo by samostatný orgán sui generis.

K nálezu Ústavního soudu č. III. ÚS 597/99, ze dne 22. 6. 2000

Tento nálezn uvádí: „Je nepřipustným porušením čl. 39 Listiny základních práv a svobod a čl. 7 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, pakliže jednání státu 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, nepřipustný 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.“ Analýza z tohoto judikátu vyvozuje, že v rámci zkoušky spolehlivosti (testu integrity) nelze aktivně iniciovat **protizákonné** jednání zkoušené osoby (např. „**bez dalšího** nabídnout určité osobě úplatek“), současně z něho vyvozuje, že lze však zinscenovat situaci, **ve které se zkoušená osoba každodenně nachází** a kterou je povinna řešit a ponechat její chování v této situaci na její svobodné volbě.

Analýza 2003 naopak navrhuje takovou předstíranou nabídku úplatku výslovně právem dovolit, takže by zřejmě fungovala jako zvláštní okolnosti vylučující protiprávnost.

Druhý problém je rozebrán již výše v části o „pracovní definici“ testu integrity, který Analýza používá, a to je, že musí jít o situaci, ve které se zkoušená osoba každodenně nachází, což zjevně není nutné (viz rozbor výše v textu). Pokud jde o „protizákonnost“ případného jednání zkoušené osoby, jde opět o nepřesnost, protože zakázané jsou i jednání proti jiným právním předpisům, než pouze zákonům (viz opakovaně v textu výše). Za rozhodující považuje Analýza, zda se osoba dopustí protiprávního jednání ze své vlastní pohnutky, nebo je pohnutka vzbuzena jednáním zkoušejícího.

V dalším textu si však Analýza překvapivě pokládá otázku, na kterou si právě odpověděla kladně, tedy zda může zkoušející navodit situaci, ve které si zkoušená osoba sama řekne o úplatek. Uvádí přitom příklad použití předstíraného převodu při odhalování drogové kriminality, kdy poukazuje na to, že praktickou podmínkou jeho provedení ze strany policisty je získání určité důvěry prostředí, ve kterém se drogy obchodují, a proto i přijímání různých aktivních kroků ke splnutí a akceptaci ze strany drogového prostředí.¹ Tento problém lze podle názoru Analýzy analogicky vztáhnout i na provedení zkoušky spolehlivosti, což se snaží demonstrovat na příkladu zkoušky spočívající v naznačení zájmu (žadatele o zápis do obchodního rejstříku) o urychlení zápisu fiktivní společnosti, a to úředníci rejstříkového soudu podezřelé z přijímání úplateků za takové služby. Zde není vůbec zřejmé, jak lze problém nutnosti aktivně proniknout do prostředí uváděný výše, na příkladu drogové kriminality, vztáhnout na příklad zápisu do rejstříku. Analýza v tomto směru bohužel žádnou odpověď nedává.² Naopak se dotýká v příkladu s úřednicí otázky, jakým způsobem lze dát najevo úřednici zájem o urychlení zápisu za úplatek. Analýza zde uvádí, že „Během jednání s touto úřednicí může zkoušející **dát neprovokativním způsobem najevo**, že by měl velký zájem na rychlém vyřízení celé věci.“ A k tomu rovnou dodává „Dle názoru předkladatelů nedosahuje toto jednání (policejní) provokace. Jde pouze o navození situace, ve které se daná úřednice může kdykoliv

¹ Použití tohoto příkladu jasně ukazuje, že si autoři Analýzy byli vědomi, že předstíraný převod není pouze nástrojem odhalení korupčního jednání (viz výše).

² Neuvádí např., že by bylo třeba, aby zkoušející orgán nejprve nějak aktivně pronikl do prostředí rejstříkového soudu apod.

ve své práci ocitnout a rozhodně tímto jednáním není nucena ani vybízena k tomu, aby úplatek přijala.¹ Zde se však vzhledem ke stručnosti a obecnosti popisu konkrétního jednání, kterým se dává najevo uvedený zájem, Analýza vlastně vyhnula ujasnění, kde spatřuje hranici provokace. **Ve skutečnosti totiž záleží na tom, jak konkrétně, zejména jakými slovy či jinými komunikačními akty je zájem dán najevo. Podle tohoto konkrétního způsobu chování lze teprve zhodnotit, zda o provokaci šlo či nikoliv.** Pokud se napíše, že někdo dá **neproprovokativním** způsobem najevo, že má určitý zájem, tak čistě podle slovního popisu logicky nikdy nemůže jít o **provokaci**. Provokace nemůže být neprovokativní. V tom má Analýza pravdu. Jak konkrétně však daná situace opravdu proběhla bez ohledu na její slovní popis a zda zkoušející osoba opravdu působila aktivně na vůli zkoušené osoby a vzbudila její úmysl, tím vyřešeno samozřejmě nijak není. **V tomto ohledu tedy uvedený text pro zkoumání zkoušek spolehlivosti nic nepřináší.**

Analýza následně podotýká, že v daném případě by pak dovedení testu integrity až do fáze předání hotovosti sloužilo k získání důkazu o a) úmyslu testované osoby úplatek přijmout a b) **že o něj opravdu požádala**. Je třeba zde vyjádřit pochybnost o případu b), tedy o tom, že by fakt převzetí úplatku mohl být důkazem o tom, že si o úplatek osoba sama řekla a že nebyla k tomuto naopak vyzvána. Podle našeho názoru toto samotné převzetí úplatku nedokazuje, neboť z něho nevyplývá nic o tom, kdo vyvinul jako první iniciativu k vyvolání dané úplatkářské transakce.

Zřejmě zde jde o inspiraci Analýzou 2003, v její první verzi, která tento omyl na str. 9 taktéž uvádí: „Předstíraný převod by však sloužil k získání důkazu o tom, že daná osoba projevila úmysl úplatek přijmout a **opravdu o něj požádala**.“ Důvodem některých výše uvedených nejasností může být fakt, že celá výše uvedená pasáž byla přejata z Analýzy 2003, konkrétně její první verze (viz str. 8 a 9), a to jak příklad s působením v drogovém prostředí, tak příklad s úplatnou úřednicí.

Jako příklad obdobné, běžně akceptované situace Analýza uvádí příklad předání výkupného únosci. Poukazuje na to, že již samotným únosem je trestný čin dokonán a předání výkupného slouží k zajištění důkazu o tom (miněno zřejmě důkazu o zjištěném úmyslu únosu),² tedy není **dokonáním** trestného činu ze strany policie. **Tento příklad však podle našeho názoru není příliš přiléhavý, neboť předání výkupného únosci v zásadě nemůže být protiprávní, zatímco předání úplatku zkorumpovanému úředníkovi obvykle protiprávní je.**

Tento příklad i názor bohužel Analýza přejala z první verze Analýzy 2003, která ho uvádí na str. 9. Ta jej však uváděla jako příklad možného aktivního jednání policie, které však **není provokací**, která by znemožňovala následně jednání únosce trestně stíhat. Analýza tento příklad použila s neznámých důvodů pro argumentování ohledně **dokonání trestného činu** policií, což v dané situaci nepřichází samozřejmě v úvahu (předání výkupného na nátlak pachatele není dokonáním žádného trestného činu) a není to z hlediska zde řešené problematiky relevantní.

Domníváme se, že **skutečným právním důvodem toho, proč lze „úplatek“ z hlediska práva v rámci „dokončení“ testu integrity poskytnout**, je fakt, že dané

¹ Analýza s. 8.

² Zde je třeba poznamenat, že předání výkupného bývá současně především prostředkem, jak dostat unesenou osobu z moci únosce, dokumentace zjištěného úmyslu únosce bývá často v těchto situacích až na druhém či třetím místě priorit policie.

plnění není v takové situaci poskytováno jakožto úplatek, **není přítomen úmysl předat plnění jakožto úplatek**, tedy za účelem ovlivnění jednání úřední osoby, ale za účelem provedení testu integrity. Vzhledem k tomu, že jde o úmyslný trestný čin a že podmínkou je poskytnutí plnění za konkrétním účelem, kterým je „obstarávání věcí obecného zájmu“, nestačí tedy pouhé faktické poskytnutí určitého plnění. **Samotné předání nějakého plnění jednou osobou jiné osobě ještě nenaplnuje bez dalšího skutkovou podstatu trestného činu Podplacení.** Úmysl pachatele musí krýt právě i tuto skutečnost. V případě testu integrity nic takového není, takovýto nelegitimní úmysl dán není, úmysl osoby provádějící test integrity naopak směřuje k odhalení daného protiprávního jednání. **Nicméně pro účely testů integrity je stále částečně překážkou i otázka provokace**, protože ta i v případech fingovaných přítomna je a znemožňuje tak případné trestní stíhání testované osoby.

K nálezu Ústavního soudu Pl. ÚS 24/10, ze dne 22. března 2011

Tento náleze se týká především oblasti práva na soukromí, automatizovaným zpracováním osobních údajů v souvislosti se získáváním provozních a lokalizačních údajů o telekomunikačním provozu.¹ Podle Analýzy z něj lze vyzorovat tendenci k posilování soukromí a práv s tím souvisejících. Podle našeho názoru lze těžko z jednoho judikátu bez porovnání s nějakými předchozími judikáty automaticky usuzovat na tendenci k posilování čehokoliv. Pokud jde o význam nálezu pro zkoušky spolehlivosti, tak pouze zdůrazňuje, že míra zásahu do práv osoby ze strany veřejné moci při jakémkoliv úkonu, a tedy i v rámci zkoušky spolehlivosti,² musí být proporcionální vzhledem k cíli, účelu úkonu, zde zkoušky spolehlivosti. Toto může mít význam zejména při zvažování toho, do jakých práv zkoušené osoby lze při aplikaci zkoušek spolehlivosti zasáhnout. V praxi se totiž obvykle kromě audio-video záznamu do práv osoby vlastně nezasahuje, zkouška se provádí zejména na veřejně přístupných místech, zejména v době služby (v pracovní době), zkoušená osoba není nijak omezována ve své svobodě, není k ničemu nucena, je pouze uváděna do určité míry v omyl.

Nicméně Analýza zde uvádí, že toto obecné ústavní pravidlo má význam při **řešení otázky rozšíření zkoušky spolehlivosti do podoby testu integrity i na další osoby vykonávající veřejnou moc.** Není však zřejmé jaký. **Rozšířením personální působnosti nějakého právního institutu nedochází přeci automaticky k větším zásahům do práv osoby, vůči kterým je institut aplikován.** Pokud je rozsah zásahu do práv osoby při existujících zkouškách spolehlivosti již několik let akceptován a nedošlo k žádnému rozhodnutí Ústavního soudu o jeho nepřiměřenosti, a z toho plynoucí neústavnosti, není příliš na místě presumovat, že budoucí testy integrity i bez rozšíření míry zásahu do práv testovaných osob budou čelit kritice pro neústavnost (konkrétně pro svou disproporcionalitu se svým účelem).

¹ Nález zrušil § 97 odst. 3 a 4 zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a vyhlášku č. 485/2005 Sb., o rozsahu provozních a lokalizačních údajů, době jejich uchování a formě a způsobu jejich předávání orgánům oprávněným k jejich využívání a judikoval, že je třeba podmínky pro zaznamenávání a zpřístupňování těchto údajů zpřísnit s ohledem na požadavek dostatečných garancí proti neoprávněnému či nepřiměřenému narušování práva na soukromí a informační sebeurčení.

² V praxi může jít např. o zásah do osobnostních práv při povinném audio-video zaznamenávání osoby při zkoušce spolehlivosti.

Obecně tedy lze uzavřít, že podle našeho názoru se Analýza mylí, když se pokouší z tohoto nálezu něco vyvodit pro budoucí testy integrity. Domníváme se, že tento judikát nebude mít na aplikaci testů integrity vliv.

Na závěr této části Analýza uvádí, že testy integrity jakožto institut, který „je nepochybně invazivním nástrojem“ (zasahuje do práv osoby), vzbuzuje úvahy o tom, **zda platí zákaz provokace pouze v rámci trestního řízení** (správně by mělo být spíše v rámci trestního práva hmotného – viz vliv provokace na splnění znaků skutkové podstaty trestného činu), **nebo platí v rámci práva obecně**. Nic dalšího k tomu však zde Analýza neuvádí. Navíc lze poznamenat, že tyto jistě oprávněné úvahy nevzbuzuje však „invazivnost“ testů integrity, ale **otázka, zda je třeba principy odpovědnosti za trestněprávní delikty vztahovat i na delikty jiné**. V tomto směru Analýza odkazuje na případnou budoucí aplikační praxi po rozšíření zkoušek spolehlivosti do podoby testů integrity. Zde lze opět poznamenat, že samo **rozšíření personální působnosti právního institutu by nemělo mít vliv na zásady jeho používání**. To co by vliv mohlo mít, je jiné vymezení následků neprojití testem integrity, viz výše uvažované pracovněprávní důsledky a zda by právní úprava připouštěla přímé podněcování testované osoby a také jak by se k takové úpravě následně postavila judikatura. V tomto směru následně Analýza argumentuje, že vzhledem k tomu, že pracovněprávní vztah je vztahem soukromoprávním¹ (na rozdíl od trestního práva, které je úpravou veřejnoprávní), který umožňuje, aby osoby do něho vstupující na sebe braly dobrovolně určité závazky, může být součástí tohoto vztahu i srozumění s možností být podroben testu integrity a odkazuje se v tomto na Analýzu z roku 2003. Zda to znamená, že by v tomto konceptu testu integrity bylo možné osoby - které k tomu svým vstupem do daného pracovněprávního či služebního poměru dali implicitní či explicitní souhlas – testovat i za využití provokace, však Analýza nijak nerozebírá.

Analýza 2003 naopak právě tuto problematiku řeší zcela explicitně, když navrhuje zavést institut předstírané nabídky úplatku, neboli umožnit přímo osoby v rámci testu provokovat, nicméně s tím, že pozitivní výsledky testu nebudou použitelné jako důkaz v trestním řízení (maximálně poslouží jako podklad pro zahájení úkonů trestního řízení), ale budou mít pracovněprávní (služebněprávní) důsledky (např. zrušení pracovního poměru).

K judikátu Teixeira de Castro v. Portugalsko

Tento judikát dle Analýzy ukazuje rozdíl mezi legitimním tajným agentem a agentem provokatérem. Podstatu případu zde tvoří jednání policejních agentů, kteří vyzvali pachatele přes zprostředkovatele k opatření drog za účelem jeho usvědčení z trestné činnosti. Evropský soud pro lidská práva byl v tomto případě toho názoru, že tito agenti opravdu tímto navrhovatele pohnuli k trestnému činu (byť zprostředkovaně), ke kterému by bez jejich přičinění nemuselo dojít, a navíc poukázal na to, že portugalské soudy pachatele odsoudily převážně na základě zpráv těchto dvou policejních agentů. V této provokaci Evropský soud spatřoval

¹ Zde je třeba poznamenat, že ale vztahy služebně-právní, ať už příslušníků bezpečnostních sborů, nebo budoucích zaměstnanců veřejné správy, jsou vztahy veřejnoprávními, které se zakládají rozhodnutím služebního orgánu, nikoliv smlouvou. Byť jsou v mnohém se vztahy pracovněprávními podobné. Viz např. TOMEK, Petr. *Zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů s komentářem k 1. 7. 2012*. 2. akt. vyd. Olomouc: ANAG, 2012. s. 12.

porušení práva na spravedlivý proces (čl. 6 odst. 1 Evropské úmluvy na ochranu lidských práv a základních svobod).¹

Analýza zdůrazňuje, že uvedené kauzy se vždy týkaly trestního práva, konkrétně situací, kdy výsledky využití operativně pátracích prostředků byly využity jako stěžejní důkazy při vyšetřování trestných činů a obecně konstatuje, že je v těchto případech žádoucí, aby požadavky na zákonnost získaných důkazů (zde míní zjevně konkrétně požadavky ohledně provokace) byly velmi vysoké.

V návaznosti na to Analýza zdůrazňuje, že test integrity institutem trestního práva nebude, jejím primárním cílem nebude získání důkazů v rámci trestního řízení, ale paradoxně současně zdůrazňuje, že (zkouška spolehlivosti) „je přesto navrhována tak, aby plně respektovala důsledky plynoucí České republice z mezinárodních smluv a judikatury ESLP.“ Tedy aby neobsahovala provokaci.

Zde tedy podle našeho názoru chybí uvedení toho, proč je takto navrhována. Domníváme se, že pravým důvodem je to samé, proč je takto (bez výslovné úpravy možnosti provokace) právně upravena dnes již existující zkouška spolehlivosti. Jednak je provokace v rozporu s principem subjektivní (nikoliv objektivní) odpovědnosti fyzické osoby za delikt ní jednání, který **podle některých názorů platí nejen pro delikty trestní, ale i pro delikty správní, konkrétně přestupky, ale i pro delikty civilní (odpovědnost za škodu) i pro delikty pracovněprávní,**² které jsou právě zmiňovány jako důvod pro případné propuštění osoby, která neuspěla v testu integrity, ze zaměstnání. Druhým důvodem je fakt, že nikdy předem nemůže být zřejmé, zda se testem integrity (nebo dnes zkouškou spolehlivosti) nezjistí informace, které by mohly odůvodňovat zahájení úkonů trestního řízení, popř. i trestního stíhání konkrétní osoby. **A pro případ, že by tomu tak bylo, je třeba nastavit základní podmínky pro to, aby důkazy takto opatřené nebyly automaticky v trestním řízení odmítány z důvodu, že byly získány provokací.**

Lze tedy shrnout, že tato část Analýzy se tedy v podstatě sestává z krátkého přehledu korupčních trestných činů, zmínce o specializovaném útvaru policie, dále jde v zásadě o krátkou zmínku o některých institutech trestního a policejního práva, rozbor trestněprocesního institutu předstíraného převodu ve vztahu k testům integrity, resp. komparace s nimi a následně rozbor v podstatě dvou judikátů týkajících se výhradně otázky provokace vycházející nicméně vlastně z Analýzy 2003.

Výsledky dosavadní aplikace institutu „zkoušky spolehlivosti“ podle zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky

Znění již obsolentního § 107 zákona o Policii České republiky:

(1) Inspektor je oprávněn k předcházení, zamezování a odhalování protiprávního jednání provést u policisty, zaměstnance policie, inspektora a zaměstnance inspekce (dále jen „zkoušená osoba“) zkoušku spolehlivosti.

¹ Z novějších judikátů uvádí pak Analýza případ Bannikova v. Rusko, č. 18757/06, ze dne 4. 11. 2010, který se drží stejného pohledu na provokaci.

² Analýza 2003 naopak vychází z názoru, že zákaz provokace platí pouze pro případy trestní odpovědnosti.

(2) Zkouška spolehlivosti spočívá v navození zdání situace, kterou je zkoušená osoba povinna řešit.

(3) K provedení zkoušky spolehlivosti může inspektor využít pod svým osobním a bezprostředním vedením i jinou osobu s jejím souhlasem.

(4) Průběh zkoušky spolehlivosti inspektor dokumentuje obrazovým a zvukovým záznamem a sepíše o něm úřední záznam. Záznam o provedení zkoušky spolehlivosti se v jednom vyhotovení založí do osobního spisu zkoušené osoby.

(5) O provedení zkoušky spolehlivosti musí být zkoušená osoba bez zbytečných průtahů prokazatelně informována. To neplatí, pokud by informování ohrozilo plnění úkolů konkrétního trestního řízení nebo plnění úkolu v oblasti kontroly policie. V případě překážky podle věty druhé je zkoušená osoba informována poté, co ohrožení pomine. Po informování má zkoušená osoba právo nahlížet do pořízené dokumentace.

(6) Prováděním zkoušky spolehlivosti **nesmí dojít k bezprostřednímu ohrožení nebo poškození zdraví osob anebo majetku.**

Ve své třetí části se Analýza zaměřuje na dosavadní (dvouleté) zkušenosti s institutem zkoušky spolehlivosti podle § 107 zákona o Policii České republiky (dále jen „zákon o policii“) zvané též zkouška odolnosti vůči protiprávnímu jednání. Tyto zkoušky prováděla Inspekce policie České republiky (dále jen Inspekce policie) vůči policistům a zaměstnancům Policie České republiky (zákon umožňoval i jejich provedení vůči policistům Inspekce policie a jejím zaměstnancům). Analýza uvádí, že za tuto dobu bylo provedeno cca 100 zkoušek, v 10 % v nich policisté (zaměstnanci do té doby zkoušeni nebyli) neprošli, přičemž díky tomu byli trestně či kázeňsky stíháni.¹ **Zde je tedy zřejmé to, co bylo uvedeno opakovaně výše, že již existující zkoušky spolehlivosti mohou vést i k trestnímu stíhání.**

Analýza s odkazem na článek z internetu a výroky představitele Inspekce policie uvádí, že policisté po zavedení zkoušek začali mnohem více hlásit případy, kdy se je někdo pokusil uplatit.² Zkoušky spolehlivosti prováděli inspektoři (policisté povolání k plnění úkolů Ministerstva vnitra a zařazení v Inspekci policie). Cílem zkoušek bylo předcházení, zamezení a odhalování protiprávního jednání. Analýza zde uvádí, že zákon nerozlišoval, zda toto protiprávní jednání musí souviset či nikoliv s výkonem služby policisty (práce zaměstnance), zda jde o povinnost na základě předpisu soukromoprávního či veřejnoprávního. Analýza pak teleologickým výkladem vyvozuje, že lze zkoušku provést pouze k předejití, odhalení či zamezení protiprávního jednání, **které souvisí s výkonem služby či zaměstnání zkoušených osob.**

Analýza zde však opomíjí odst. 2 § 107 zákona o policii, ze kterého plyne, že může jít pouze o takové situace, které má zkoušená osoba povinnost řešit. Z toho je zřejmé, že obsahem bude zkoušení dodržování nějakých konkrétních právních předpisů. Tím zákon jasně říká, že daná povinnost nemusí plynout pouze ze zvláštního postavení dané osoby, může jít i o povinnost stanovenou každému bez ohledu na toto postavení. Jinou otázkou samozřejmě je, zda v praxi bude důvod

¹ Čísla jsou doplněna tabulkou provedených zkoušek spolehlivosti a jejich výsledků za léta 2009 a 2010.

² Ověření tohoto vztahu, který je mimo jiné prezentován v odborných i neoborných kruzích, je vedle ověření preventivního působení zkoušky spolehlivosti na případné nežádoucí jednání vybraných kategorií zkoušených osob, jedním z úkolů dílčího vědeckovýzkumného úkolu Policejní akademie České republiky v Praze „Zkouška spolehlivosti explikace, aplikace, efektivita“.

provádět zkoušku ohledně povinnosti, která nesouvisí s postavením osoby.¹ Stejně tak zákon nestanoví omezení z jakého druhu právního předpisu má povinnost plynout, může tedy plynout jak ze soukromoprávní úpravy, tak z veřejnoprávní (viz působnost zkoušky spolehlivosti i na zaměstnance, kteří jsou v soukromoprávním pracovněprávním vztahu) a taktéž zákon neomezuje zkoušku spolehlivosti na oblasti trestní či netrestní.

Analýza z výše uvedeného navíc vyvozuje, že nedodržení tohoto, byť zákonem výslovně nestanoveného limitu, by mohlo založit odpovědnost inspektora Inspekce policie za zneužití pravomoci úřední osoby nebo přestupku či kázeňského přestupku. **Tento závěr považujeme za neopodstatněný**, protože se domníváme, že by neobstál ve světle přísných pravidel odpovědnosti za delikty, která mimo jiné předpokládají, že porušení určité konkrétní právní povinnosti musí být **výslovně upraveno právním předpisem**. Přičemž nelze pouhým výkladem rozšiřovat rámec skutkové podstaty trestného činu v neprospěch osoby za něj odpovědné a tak obcházet toto klíčové pravidlo. Na druhou stranu považujeme obecně debatu o tom, zda by testy integrity měly do budoucna být omezeny **pouze na „jednání zkoušené osoby souvisejícího s výkonem veřejné moci“**, jak to do budoucího testu integrity Analýza navrhuje, **za zcela legitimní**.

Dále Analýza pokračuje **rozborem některým slabin tehdejší právní úpravy** zkoušek spolehlivosti. V první řadě upozorňuje na to, že právní úprava zkoušky spolehlivosti v § 107 odst. 2 zákona o policii definovala zkoušku jako navození situace, kterou je zkoušená osoba povinna řešit, nicméně nijak neumožňovala osobám zkoušku provádějícím jednat jakkoliv v rozporu s právními předpisy. K tomu Analýza uváděla, že pokud by k tomu přece jenom došlo, pak by to mohlo mít vliv na právní využitelnost výsledku zkoušky, neboť by mohla být zpochybněna s odkazem na právní princip „ex iniuria ius non oritur“. **Analýza zde vynechala vysvětlení, proč v praxi může být toto problémem. Skutečným důvodem** je totiž fakt, že aby bylo možné zkoušku provést, **je třeba obvykle upoutat nějakým způsobem pozornost zkoušené osoby**, aby vstoupila bez podezření do kontaktu se zkoušejícím. A vzhledem k tomu, že doposud zkoušené osoby byly pracovníky policie (tedy měly většinou za úkol řešit protiprávní jednání ostatních osob), byl v praxi problém, jak upoutat jejich pozornost způsobem, který by nevyvolal podezření, že jsou zkoušeni, aniž by zkoušející při tom porušil nějaký právní předpis. **Ten, kdo neporušuje právní předpisy, totiž většinou pozornost policisty nijak nepřitahuje**. Zde lze proto stručně uvést, že právě proto právní úprava v zákoně o Generální inspekci bezpečnostních sborů umožnila při provádění zkoušek spolehlivosti spáchat přestupek či správní delikt, je-li to nezbytné k dosažení účelu zkoušky a bezprostředně neohrozí ani nepoškodí život, zdraví osob, majetek, osobní svobodu či lidskou důstojnost (viz § 41 odst. 7 zákona o Generální inspekci bezpečnostních sborů).

Analýza následně uvádí **svoje právní řešení situace, kdy inspektor při zkoušce spolehlivosti potřebuje porušit pravidla silničního provozu a spáchat tak dopravní přestupek**, aby mohl provést zkoušku spolehlivosti na policistu, který takovou situaci má ze zákona povinnost řešit. Analýza zde uvádí: „V daném případě

¹ Teoreticky je představitelné, že bude test integrity zaměřen na to, zda osoba plní svou obecnou občanskou povinnost překazit či oznámit vymezené trestné činy, o kterých se dozví apod.

je zřejmé, že společenský zájem na správném výkonu pravomocí policisty kontrolovaný zkouškou spolehlivosti je vyšší než zájem na striktním dodržování zákazu vjezdu. Byť v tomto případě jednání zkoušejícího inspektora vykazuje znaky přestupku proti pravidlům silničního provozu, **nejedná se o přestupek, neboť je zde okolnost vylučující protiprávnost, a tou je plnění úkolu uloženého zkoušejícímu inspektorovi zákonem o policii.**¹ K tomu Analýza dodává, že pokud by inspektor porušením dopravních předpisů způsobil nebezpečí kolize, pak by šlo podle autorů Analýzy o přestupek, neboť podle § 107 odst. 6 zákona o policii prováděním zkoušky spolehlivosti nesmí dojít k bezprostřednímu ohrožení zdraví osob nebo majetku.

S touto interpretací bohužel nelze souhlasit. Samotné **plnění působnosti (úkolu) Inspekce policie**, i v případě, že by byl dán vyšší společenský zájem na provedení zkoušky spolehlivosti, než na dodržování dopravního předpisu, **neeliminuje z hlediska práva povinnost inspektora dodržovat i dopravní předpisy. Z ničeho v zákonné úpravě zkoušky spolehlivosti (či z jiné právní úpravy) neplyne, že by její provádění bylo okolností vylučující protiprávnost**, jak Analýza tvrdí. Domníváme se, že skutečným právním důvodem a možností, jak tyto situace za tehdejší právní úpravy řešit bylo, využívat konkrétních výjimek z konkrétních povinností stanovených zejména zákonem o silničním provozu (361/2003 Sb.) příslušníkům bezpečnostních sborů, a tedy i inspektorům Inspekce policie. Obecná výjimka z povinností dodržovat právní předpisy (okolnost vylučující protiprávnost) však dána podle našeho právního názoru nebyla a není ani za současné úpravy § 41 zákona o Generální inspekci bezpečnostních sborů, neboť ten např. (pochopitelně) nedovoluje v rámci zkoušek spolehlivosti páchat např. trestné činy nebo způsobovat úmyslně škodu (civilní delikt).

Návazně nelze souhlasit ani s interpretací, že přestupek v dopravě by byl inspektorem při provádění zkoušky spolehlivosti spáchán pouze, pokud by současně ohrozil životy, zdraví či majetek, což mu ustanovení o zkoušce spolehlivosti obecně zakazovalo. Je třeba zdůraznit, že zákaz ohrozit tyto hodnoty platil pro zkoušky spolehlivosti vždy. A to nezávisle na tom, zda z určitého pravidla silničního provozu (a tedy spáchání příslušného přestupku) měli či neměli inspektoři výjimku.

Analýza ze znění § 107 odst. 6 zákona o policii, který stanovil, že prováděním zkoušky spolehlivosti nesmí dojít k bezprostřednímu ohrožení zdraví osob nebo majetku, vyvozuje, že argumentem a contrario lze dojít k tomu, že „pokud k ohrožení nebo poškození těchto hodnot nedojde, nejedná se ze strany zkoušejícího inspektora při provádění zkoušky spolehlivosti o přestupek, byť jeho jednání vykazuje jeho znaky.“ Analýza tak postuluje, že inspektor se nedopustí přestupku při provádění zkoušky spolehlivosti, byť by jeho jednání znaky přestupku vykazovalo, pokud: a) je jeho uvedené **jednání nezbytné** k navození situace, kterou je zkoušená osoba povinna řešit (zásada subsidiarity) a dále b), že jeho jednáním **nedojde k ohrožení nebo poškození zdraví osob nebo majetku** (zásada zdrženlivosti a proporcionality). U této své argumentace se Analýza v poznámce pod čarou odkazuje na komentář z monografie VANGELI, Benedikt. *Zákon o policii České republiky, Komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2009. s. 340-344. Je třeba zde podotknout, že **jde ve skutečnosti o odkaz zcela chybný**, neboť přímo na str. 341 tohoto komentáře tento **autor výslovně uvádí, že institut „nelze vykládat tak, že**

¹ Analýza s. 14.

by byl inspektor tímto ustanovením zmocněn dopustit se protiprávního jednání v zájmu provedení zkoušky spolehlivosti. Může jediné vzbudit **zdání** protiprávního jednání. V opačném případě přestupuje zákona a musel by být podle toho sankcionován.“

Analýza pak následně s odkazem na komentář z monografie FILÁK, Antonín et al. *Zákon o Policii České republiky s komentářem podle právního stavu k 12. 1. 2009*. 1. vyd. Praha: Police History, 2009. s. 215., uvádí: „Za zcela nepřipustné je třeba považovat podle současné právní úpravy, stejně tak i dle návrhů zkoušky spolehlivosti podle této analýzy, provádění zkoušky spolehlivosti takovým **jednáním** zkoušejícího inspektora, **které by vyvolalo ve zkoušené osobě úmysl spáchat trestný čin.**“ Zde je třeba zmínit, že jde o odkaz chybný, tento komentář obsahuje jiný text.¹ Citace je ve skutečnosti v pozměněné formě převzata z časopiseckého článku SALVET, Leo. Zkouška spolehlivosti podle nového zákona o Policii České republiky, *Policista*. 2011, roč. 17, č. 4, s. 13-16., který se odkazuje právě na výše uvedený komentář, aniž by ho však správně citoval.

Zde se snaží zřejmě Analýza vymezit se k otázce provokace, kterou rozebrala výše, nicméně se **dopouští nepřesnosti**, neboť **ne každé jednání, které vyvolá úmysl spáchat trestný čin je též návodem k trestnému činu**. Pouze jednání, které je též vedeno úmyslem vyvolat v osobě úmysl spáchat trestný čin je návodem. Pokud úmysl spáchat trestný čin vyvolá jednání, které není vedeno úmyslem navádět ke spáchání trestného činu, nelze jej samozřejmě považovat za návod k trestnému činu (ani za o psychickou pomoc podle § 10 odst. 2 písm. c) trestního zákoníku).

Analýza k tomuto dále uvádí: „Zákon o policii ani jiný zákon totiž výslovně **neobsahuje žádné ustanovení o hmotněprávní či procesněprávní exempci či exkulpaci zkoušejícího inspektora od odpovědnosti za jeho protiprávní jednání při provádění zkoušky spolehlivosti**. To platí i pro osoby, které podle § 107 odst. 3 zákona o policii může zkoušející inspektor při provádění zkoušky spolehlivosti využít pod svým osobním a bezprostředním vedením.“² S tímto lze souhlasit, viz též podrobná argumentace výše. Nicméně tato obecná tvrzení (byť se týkají speciálně otázky provokace) jsou také **však v jasném rozporu s vlastním tvrzením Analýzy o stránku výše, že za určitých podmínek je provádění zkoušky spolehlivosti „okolností vylučující protiprávnost“**.³ Analýza bohužel nikde dále v textu nenabízí, jak tyto rozpory vysvětlit.

Nakonec Analýza řeší otázku situace, kdy se v průběhu zkoušky spolehlivosti, která je ze zákona audiovizuálně dokumentována (§ 107 odst. 4 zákona o Policii České republiky), zjistí informace, ze kterých plyne podezření ze spáchání trestného činu, a jsou tedy dány důvody zahájení úkonů trestního řízení dle § 158 odst. 3 trestního řádu. Z hlediska trestního řádu by pak pořizování obrazových a zvukových záznamů v průběhu zkoušky spolehlivosti bylo třeba považovat za sledování osob

¹ „Jednání osoby, která zkoušku provádí, musí být plně v souladu s obecnými právními principy a mezinárodními úmluvami, jimiž je Česká republika vázána a v žádném případě nesmí dojít k překročení přípustných mezí ingerence státu do průběhu děje. Musí jít o jednání, které nesmí podněcovat k trestné činnosti a nesmí jím být ovlivněny ani přitěžující okolnosti - provokace je nepřipustná!“

² Analýza s. 15.

³ Analýza s. 14.

a věcí dle § 158d odst. 2 trestního řádu, k němuž je však třeba písemné povolení státního zástupce. Analýza k tomu uvádí: „Tyto aplikační nejasnosti ... lze shrnout slovy, že v případě, kdy v průběhu zkoušky spolehlivosti nebo z jejího výsledku je důvodné podezření, že došlo ke spáchání trestného činu, by měl inspektor jakožto osoba služebně činná v Inspekcii policie coby příslušném policejním orgánu od momentu tohoto zjištění postupovat podle příslušných ustanovení trestního řádu, **což však je v praktické rovině realizovatelné poměrně obtížně**. A to i z toho důvodu, že právní věda by jednání osoby, která by se v průběhu zkoušky spolehlivosti neosvědčila, označila v řadě případů spíše za kvazidelikt.“¹

Zde není zřejmé, proč považuje tuto situaci Analýza za obtížně prakticky řešitelnou. V takové situaci by podle našeho názoru Inspekce policie jakožto policejní orgán dle § 12 odst. 2 trestního řádu pokračovala v provádění zkoušky spolehlivosti, nicméně její úkony by se staly z pohledu trestního řádu neodkladnými a neopakovatelnými úkony dle § 158 odst. 3 a § 12 odst. 10 trestního řádu, kterými se zahajuje trestní řízení. Pokud jde o legalitu audio-video záznamu, pak jej Inspekce v této situaci pořizuje dle § 158d odst. 5 trestního řádu, který stanoví: „(5) Nesnese-li věc odkladu a nejde-li o případy uvedené v odstavci 3, lze sledování zahájit i bez povolení. Policejní orgán je však povinen o povolení bezodkladně dodatečně požádat, a pokud je do 48 hodin neobdrží, je povinen sledování ukončit, případný záznam zničit a informace, které se v této souvislosti dozvěděl, nijak nepoužít.“ **O těchto ustanoveních se Analýza z neznámých důvodů vůbec nezmiňuje.**

Místo toho však Analýza deklaruje, že „Obecně však převažuje názor, že bez dalšího lze použít dokumentaci pořízenou při zkoušce spolehlivosti jako důkaz v trestním řízení, a to zejména s tím, že dokumentace byla pořízena na základě zákona o policii a v souladu s ním. Jako analogii k ní uvádí například nález kontrolního orgánu, kterým je nejen iniciováno trestní řízení, ale který je v něm často i stěžejním důkazem. Dokumentace je dle tohoto výkladu považována za důkaz podle obecného ustanovení § 89 odst. 2 trestního řádu.“² **S tímto pohledem se naopak lze v zásadě ztotožnit.**

Testy integrity v zahraničí

Čtvrtá část Analýzy se věnuje několika příkladům testů integrity v zahraničí. Podrobněji rozebírá úpravu ve Spojených státech amerických, Velké Británii, Německu a na Slovensku. V úvodu této části zmiňuje, že „nástroje k potírání korupce v orgánech veřejné moci, a to včetně zkoušky spolehlivosti (integrity), jsou využívány v celé řadě zemí světa.“³ Jako příklad pak uvádí kromě výše uvedených i země jako: Austrálie, Bulharsko, Estonsko, Korejská republika, Litva, Nizozemsko, Rakousko, Singapur, či Ukrajina. Z textu však není zřejmé, zda ve všech těchto zemích existují nějaké instituty typu testů integrity, nebo zde pouze obecně existují některé z nástrojů potírání korupce (tak jak je např. uvádí Analýza v částech 2.1 Trestná činnost týkající se korupce v České republice a 2.2 Vybrané legislativní nástroje k odhalování trestné činnosti týkající se korupce). Analýza zde též upozorňuje, že dle jí dostupných informací, se v dále podrobněji rozebraných státech

¹ Analýza s. 15.

² Analýza s. 15.

³ Viz Transparency International: Crossing the Thin Blue Line, Mezinárodní výroční výzkum o antikorupčních strategiích v policii, Praha 2001.

testy integrity vztahují většinou na příslušníky bezpečnostních sborů, nikoliv i na ostatní osoby vykonávající veřejnou moc. Nicméně zde uvádí ale i lehce nejasnou informaci, že „Generální působnost obdobných protikorupčních institutů je pak řešena skrze normy trestního práva. To je také důvod, proč jsou níže uvedeny i příklady trestněprávních úprav.“ Z tohoto sdělení není jasné, co se rozumí tím, že by generální působnost testů integrity byla řešena skrze normy trestního práva.

Ve **Spojených státech amerických** jsou testy integrity policistů prováděny např. v rámci New York Police Department (dále jen „NYPD“), u Los Angeles Police Department, New Orleans Police Department v Indianapolis Metropolitan Police Department.

U **NYPD** je smyslem testu integrity odhalení jak korupčního, tak jiného protiprávního jednání policistů. Testy jsou vždy pouze simulací reálných okolností, ve kterých se policista může či nemusí dopustit protiprávního jednání. Dělalí se jak namátkové testy, tak testy na základě existujícího podezření. Přísná pravidla testování zamezují policejní provokaci. Každý test je audiovizuálně zaznamenáván a konán v přítomnosti několika dalších osob jako svědků. Neúspěch při testu integrity vede k propuštění a trestnímu stíhání. Testy provádí zvláštní organizační součást NYPD dohlížená šestičlennou Komisí pro boj s korupcí u policie podřízenou státnímu zástupci. Na 40 000 policistů NYPD připadá ročně 1500 až 2000 testů integrity. Statisticky cca 20 % policistů testovaných kvůli podezření z korupce se korupčního jednání během testu dopustilo. Při namátkových testech neuspěje pouze cca 1 % případů. Tyto testy mají výrazný odstrašující (tedy preventivní) účinek, důkazem budiž, že od začátku aplikace testů integrity počet oznámení podezření z či oznámení již spáchaného úplatkářství několikanásobně vzrostl.

Analýza zmiňuje i projekt integrity v Indianapolis Metropolitan Police Department (dále jen „IMPD“), který se zaměřuje na spolehlivost policejních detektivů. Zde se detektivové podrobují kontrole na detektoru lži, a to při vstupu či opouštění vyjmenovaných specializovaných jednotek¹ a navíc také náhodně během služby v dané jednotce. Součástí projektu je i zvýšená kontrolní činnost nad těmito útvary.

Ve Velké Británii se dle Analýzy aplikuje podobný postup jako v NYPD, pod názvem Prevence korupce a nečestnosti obsahující testy týkající se jak korupčního, tak jiného nelegální či neprofesionálního jednání. Testy se věnuje zvláštní oddělení zvané „ghost squad“ (cca 200 příslušníků). Testování může být na základě podezření nebo náhodně. Povolení k realizaci je dáváno v rámci Metropolitaní policie, nepodléhá jinému schválení. Dodržování pravidel testování je dohlíženo i zástupci veřejnosti v rámci příslušné organizační součásti. Výsledkem testu může být disciplinární či trestní stíhání. Působnost testu se však na rozdíl od NYPD vztahuje i na osoby úplatek nabízející, tedy stojící mimo policejní organizaci. Na základě podnětu jsou testovány dle Analýzy desítky osob ročně, poměrně značná část z nich byla též odsouzena. Podle informací z Analýzy náhodně prováděné testy v té době zatím vždy dopadly negativně.

V **Německu** dle Analýzy existuje na spolkové, federální úrovni Směrnice pro prevenci korupce ve spolkové státní správě z roku 1998, novelizovaná v roce 2004.

¹ Útvary zabývající se zejména odhalováním trestné činnosti spojené drogami, organizovaným zločinem či závažnou majetkovou trestnou činností.

Jde tedy o předpis deklarovaný jako obecně protikorupční. Analýza se bohužel nevyjadřuje, zda jde o právní předpis, např. nějaký prováděcí předpis k některému zákonu, nebo pouze interní akt řízení. Z textu a federativního uspořádání Německa lze taktéž dovodit, že se týká pouze spolkových, federálních úřadů, nikoliv úřadů v jednotlivých spolkových zemích (cca 500 000 úředníků). Nicméně zmiňuje, že Směrnicí provádí další interní akty řízení, které jsou neveřejné (a ke kterým zřejmě autoři Analýzy nezískali přístup).¹

Analýza směrnicí hodnotí jako propracovaný nástroj s především preventivním účinkem, který ale údajně dosud nepřináší zvýšení míry odhalování korupce ani zlepšení pozice whistle-blowerů - oznamovatelů korupce. Nicméně se **bohužel nevyjadřuje k centrálnímu tématu Analýzy, a to je použití zkoušek spolehlivosti v rámci tohoto systému**; pouze lze z textu Analýzy dovodit, že nějaký obdobný institut součástí tohoto systému být může, neboť uvádí, že je z textu směrnice zřejmé, že „při prověrce spolehlivosti na základě konkrétního podezření (vedení nápadně nákladného způsobu života, styk s podezřelými osobami, chování na pracovišti apod.) lze využít institutů konspirativního charakteru“.²

Dle Analýzy součástí systému nastaveného Směrnicí je v první řadě identifikace služebních míst či pracovišť ve spolkových úřadech, ohrožených či obzvláště ohrožených korupcí.³ Na základě analýzy rizikovosti⁴ je přijata celá řada tzv. kompenzačních opatření, Analýza uvádí např. důslednou kontrolu nadřízených, technické záznamy (vč. počítačového zpracování dokumentů), zapojení vyššího počtu osob do rozhodování, uplatňování principu týmové práce a systému čtyř či osmi očí, rotace⁵ ad. Je zavedena funkce kontaktní osoby – jakéhosi důvěrníka úředníků.⁶ Dále je zde institut tzv. vnitřní revize, který umožňuje prověřit určitou organizační jednotu na základě analýzy rizikovosti nebo jiných vážných důvodů, a to po určitou dobu nebo i průběžně, přičemž se může zaměřit jak na živé, tak na uzavřené případy. V závažnějších případech lze spolupracovat s policií.

Jako příklad testu integrity ze **Slovenska** uvádí Analýza institut agenta, kterému slovenská právní úprava **dovoluje i provokaci**⁷. „Obecného“ policejního agenta lze

¹ Analýza se odvolává zejména na informace ze zápisu z pracovní cesty pracovníků OBP MV: Zpráva z cesty – TAIEX study visit in the area of the fight against corruption (19.- 20. září 2006, Berlín).

² Analýza s. 17.

³ Zda místo např. zahrnuje vnější kontakt, nakládání s penězi, informacemi, vydávání licencí a různých povolení, tvorbu návrhů zákonů ad. Současně je také praktikován vnitřními mechanismy systematický zájem o osobní stav úředníků, včetně jejich příbuzných - dotazníkové šetření pro nadřízené zjistilo, že někde nemají o svých podřízených ani základní informace, proto byl průzkum opakován.

⁴ Na základě dotazníků se hodnotí např. podíl rizikové činnosti na celkové činnosti úředníka, objem peněz, se kterými zachází apod., určí se na základě metodiky stupeň ohrožení korupcí, pokud je zde dáno „zvláštní nebezpečí“ nebo „nebezpečí, musí být přijata kompenzační opatření.

⁵ V případě „zvláštního nebezpečí“ se požaduje rotace po pěti letech, nebo zvláštní vysvětlení, proč nebyla provedena.

⁶ Ten je jmenován z úředníků a každý jiný úředník s ním může neformálně probírat problémy. V případech podezření na porušení práva podává anonymní oznámení vedení úřadů, které je povinné oznámení prověřit.

⁷ § 10 odst. 18 a § 117 z. č. 301/2005 Z.z., trestný poriadok, a to od 1. ledna 2006.

použit k odhalování, zjišťování a usvědčování pachatelů zločinů, korupce, zneužívání pravomoci veřejného činitele anebo legalizace příjmů z trestné činnosti, pokud poznatky odůvodňují podezření ze spáchání či přípravy trestného činu a jeho odhalování by jinak bylo podstatně ztíženo.¹ Obecně agent nesmí navádět ke spáchání trestného činu, až na případy, kdy jde o korupci veřejného (i zahraničního) činitele a poznatky nasvědčují, že by spáchal tento čin i tehdy pokud, by příkaz na použití agenta nebyl vydán.² Analýza zde tento aspekt slovenské úpravy odmítá pro jeho rozpor se zásadami trestní odpovědnosti i základními lidskými právy (s odkazem na judikaturu Ústavního soudu) a nepovažuje jej za možnou alternativu k současné české úpravě zkoušky spolehlivosti.³ Nicméně jej současně považuje za „spíše jeden z možných dalších antikorupčních nástrojů, který by mohl navazovat na zkoušku spolehlivosti v případě zjištění okolností nasvědčujících tomu, že dotyčná osoba by spáchala trestný čin v budoucnu“. Není tedy zcela zřejmé, zda si autoři Analýzy dokážou představit použití principu provokace pouze v institutu, který nemá trestněprávní důsledky, nebo jej považují za protiústavní zcela obecně.

Na závěr této části Analýza pouze stručně zmiňuje, že testy integrity jsou používány i v **Austrálii** (konkrétně ve státě Nový Jižní Wales), kde funguje Výbor při Úřadu ombudsmana a Komise pro oblast policejní integrity. V **Dánsku** trestní řád umožňuje dle Analýzy i provedení předstíraného úplatku. Dále zmiňuje existenci podobných institutů v **Polsku a Finsku**. Taktéž na závěr Analýza zmiňuje existenci některých dokumentů **OSN**.⁴

Rozšíření personální působnosti testů integrity na další osoby působící v orgánech veřejné moci⁵

Pátá část Analýzy se věnuje možnostem rozšíření použití testů integrity i vůči dalším osobám působícím v orgánech veřejné moci, tedy testům integrity de lege ferenda.

V podstatě se skládá z rozboru variant

- a) **okruhu osob**, na které by se test integrity měl vztahovat a **důsledků** pozitivního výsledku testu integrity,
- b) **orgánu odpovědného** za provádění testů integrity a
- c) „**legislativního řešení**“ testů integrity.

Pokud jde o varianty **okruhu osob**, na které by se test integrity měl vztahovat a varianty důsledků pozitivního výsledku testu integrity¹, uvádí Analýza jako pouze

¹ Materiální podmínkou je navíc soulad jeho použití s účelem trestního řádu a proporcionalita jeho použití vzhledem ke konkrétním okolnostem případu.

² Jde tedy o kombinaci koncepce tzv. agenta kontrolora, který trestnou činnost monitoruje, zaznamenává a koncepce tzv. agenta provokatéra, který trestnou činnost i podněcuje, navádí k ní, popř. ji organizuje, napomáhá k ní.

³ Analýza upozorňuje, že obdobný návrh předložil Cyril Svoboda a Michaela Šojdrová, přičemž vláda k němu zaujala 4. 10. 2010 nesouhlasné stanovisko.

⁴ Usnesení Valného shromáždění OSN A/RES/51/59, Mezinárodní kodex chování státních zaměstnanců, United Nations Global Programme Against Corruption – Anti-corruption Tool Kit.

⁵ Ve vymezení **orgánu veřejné moci** vychází Analýza ze širokého pojetí zahrnujícího nejen orgány státní správy a samosprávy, ale i další subjekty, kterým je výkon veřejné moci zákonem svěřen.

teoretickou „nulovou“ **variantu č. 1 ponechání tehdejšího stavu**, kdy byly zkoušky spolehlivosti prováděny pouze na policisty a zaměstnance policie, přičemž by tato varianta představovala nesplnění klíčového bodu 1.8 Strategie. (Současně si však byla výslovně Analýza vědoma již v té době Ministerstvem vnitra předloženého návrhu zákona o Generální inspekci bezpečnostních sborů, který okruh zkoušených osob rozšiřoval i na příslušníky a zaměstnance Celní správy ČR, Vězeňské služby ČR a Generální inspekce bezpečnostních sborů.). Pro pořádek je třeba uvést, že se zde Analýza zřejmě omylem nevyjádřila k tomu, co znamená nulová varianta **důsledků** pozitivního výsledku zkoušky spolehlivosti, místo toho se zmínila o orgánu, který zkoušky spolehlivosti provádí, tedy o Inspekci policie; to je však řešeno samostatně níže.

Jako **variantu č. 2** Analýza uvádí zavedení testů integrity i (kromě subjektů dle zákona o Generální inspekci bezpečnostních sborů) na:

- zaměstnance ministerstev a jiných ústředních správních úřadů, jakož i zaměstnance dalších (správních úřadů) organizačních složek státu a příspěvkových organizací zřízených zákonem, jakož i zaměstnance Nejvyššího kontrolního úřadu,
- úředníky územních samosprávných celků,
- strážníky obecních a městských policí,
- osoby působící ve veřejném a soukromém vysokém školství,
- osoby vykonávající veřejnou správu sdružené v profesních a stavovských komorách,
- znalce, tlumočníky a osoby jednající za znalecké ústavy,
- další osoby, které vykonávají pravomoc jménem státu (např. exekutoři, zaměstnanci zdravotních pojišťoven vykonávající správu pojistného, osoby působící ve státních fondech), **vyjma členů vlády, poslanců, senátorů, soudců, státních zástupců, členů zastupitelstev obcí a krajů a členů bankovní rady České národní banky a osob působících v České národní bance.**

Tyto kategorie jsou dle Analýzy osobami, které se podílejí na výkonu veřejné moci, a mají tak nemalou rozhodovací pravomoc. Strážníci obecních policí jsou zařazeni vzhledem k některým výrazným pravomocem srovnatelným s policisty.² Další osoby jsou zařazeny, neboť vykonávají pravomoci jménem státu a aktuálně dle Analýzy dochází k případům zneužívání jejich postavení (exekuční,³ znalecká činnost, udělování vysokoškolských titulů). Testy integrity by logicky byly zaměřeny pouze **na jednání související s výkonem veřejné moci**. Tím by byly vyňaty osoby vykonávající v daných subjektech činnosti, kterými se přímo nepodílejí na výkonu veřejné moci. Tím, že varianta z působnosti testů integrity vylučuje výslovně členy vlády, poslance, senátory, soudce, státní zástupce a členy zastupitelstev obcí a krajů, snaží se naplnit dikci úkolu 1.8 Strategie, který požaduje řešení, které je „průchodné a funkční“. Testování těchto osob by dle Analýzy mělo řadu úskalí a specifík (a samozřejmě by bylo značně politicky kontroverzní), která by mohla celé rozšíření testů integrity zablokovat.

¹ Analýza tyto dva podstatné aspekty na rozdíl od dalších dvou spojila z neznámého důvodu poněkud neorganicky dohromady.

² Oproti zaměstnancům zařazeným v obecní policii, kteří těmito pravomocemi nedisponují.

³ Exekutoři jsou zařazeni, byť se jejich úkony považují za úkony soudu, a nejde tedy striktně vzato o výkon veřejné správy.

Možným **důsledkem** protiprávního jednání během testu integrity by dle Analýzy bylo **skončení pracovního poměru, řešení věci v kárném řízení nebo vyškrtnutí osoby ze seznamu osob oprávněných danou činností vykonávat.**¹

Analýza 2003 navíc plánovala, že „V případě, že policie zahájí úkony v trestním řízení, avšak nezajistí dostatek důkazů k tomu, aby osobě sdělila obvinění z trestného činu, bude pak tato osoba potrestána pouze v rámci pracovněprávních vztahů za porušení pracovněprávní povinnosti. S tímto postupem by měl nadřízený počkat po stanovenou dobu (např. 3 měsíce), aby tak dal policii prostor k získání důkazů pro případné obvinění. V případě, že tedy do tří měsíců od okamžiku, kdy osoba nevyhoví v testu integrity, nezíská policie dostatek důkazů, aby osobě mohlo být sděleno obvinění, bude ji moci nadřízený, bez ohledu na případné vyšetřování, potrestat za porušení pracovněprávní povinnosti. V případě, že bude osoba obviněna a následně odsouzena za korupční jednání (prokázané v rámci trestního řízení), bude potrestána jak v rámci trestního práva, tak v rámci práva pracovního. Možnost využití testu integrity jako podnětu k zahájení úkonů v rámci trestního řízení bude muset být upravena striktně zákonem.“ (viz Analýza 2003 str. 35).

Varianta č. 3 dle Analýzy představuje rozšíření varianty č. 2 právě o výše uváděné kontroverzní subjekty, jako **jsou členové vlády, poslanci, senátoři, členové zastupitelstev územních samosprávných celků, soudci a státní zástupci.** U těchto osob si je Analýza vědoma řady legislativních problémů a aplikačních otázek, nicméně uvádí ve prospěch této varianty fakt, že i mezi těmito kategoriemi osob se v současné době vyskytuje řada protiprávního jednání, které je obtížné standardními metodami odhalit.

Důsledkem protiprávního jednání během testu integrity by pak mohlo podle typu funkce být: **skončení pracovního poměru** (viz varianta 2.), **kárné řízení** dle z. č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů, u volených zástupců **zaslání výsledku testu integrity příslušnému orgánu s následným fakultativním či obligatorním veřejným projednáním** (tedy umožnění vyvození pouze případné politické odpovědnosti) a v některých případech Analýza **nevyklučuje ani trestní odpovědnost osob.**

S ohledem na různá postavení daných subjektů by byly nutné dle Analýzy novely různých předpisů a testy integrity by musely mít různé aplikační odchylky. Analýza identifikuje i možné problémy, klade si např. otázku, jaké povinnosti by byly stanoveny pro starosty, hejtmány, členy vlády, poukazuje na možné vnímání zavedení testování soudců ze strany exekutivy jako ohrožení jejich nezávislosti a odkazuje na zpracování budoucího věcného záměru zákona k provedení úkolu 1.8 Strategie.

Lze konstatovat, že by zřejmě bývalo pro přehlednost vhodnější oddělit část zabývající se variantami personální působnosti testů integrity a následně podle zvolených variant část zabývající se možnými důsledky pozitivního výsledků testu.

Analýza 2003 na str. 34 naproti tomu navrhovala test integrity (v podobě předstírané nabídky úplatku) zavést vůči příslušníkům bezpečnostních sborů a ozbrojených sil, soudcům, státním zástupcům, státním úředníkům, úředníkům územně samosprávných celků. Součástí systému dle Analýzy 2003 měla být zákonná povinnost osoby, jíž by byl nabídnut úplatek, učinit o tom bez zbytečného odkladu oznámení nadřízenému, policejnímu orgánu nebo státnímu

¹ Pokud takový postup současná právní úprava neumožňuje, byly by tyto možnosti do příslušných předpisů doplněny.

zástupci. Šlo by vlastně o rozvedení již existující povinnosti státních orgánů dle § 8 trestního řádu oznamovat trestné činy (Analýza 2003, str. 35).¹

Pokud jde o **orgány odpovědné za provádění testů integrity**, Analýza uvádí varianty navazující pouze na „nenulové“ varianty předchozí části o personálním rozsahu a důsledcích možných testů integrity. Varianty č. 1 a 2 jsou přitom představitelné z hlediska principu oddělení mocí pouze v případě, že by se testy integrity aplikovaly pouze na subjekty uvnitř exekutivy, vzhledem k tomu, že zkoušející subjekt je také součástí exekutivy. Varianta č. 3 představuje dle Analýzy řešení právě pro případ, kdy by se testy měly vztahovat i na subjekty mimo exekutivu.

Varianta 1. představuje provádění testů integrity **specializovaným útvarům policie**, nejpravděpodobněji některým z útvarů služby kriminální policie a vyšetřování. Zde se poprvé Analýza trochu nesytemově dotýká otázky **finančních, personálních a technických nákladů** na provádění zkoušek. Na závěr této části též zmiňuje průměrné náklady na jednu zkoušku.² Jako výhodu varianty Analýza vidí v materiálně technické vybavenosti, zkušenosti s výkonem podobných činností (zřejmě operativně-pátrací činnosti) – zde zřejmé míní případ, kdy by bylo provádění svěřeno některému z existujících celostátních útvarů služby kriminální policie a vyšetřování - a dále v garanci zastřešení provádění zkoušek spolehlivosti **státem** (zde není úplně zřejmé, v čem vidí Analýza specifickou výhodu). Jako nevýhodu vidí Analýza určitý rozpor provádění testů integrity s pracovní právními důsledky právě policií, která má (v současnosti) ze zákona odlišné poslání (není kontrolním orgánem sui generis, ale typickým orgánem činným v trestním řízení). Současně Analýza uvádí, že vzhledem k finanční náročnosti a personální obsazenosti současná situace u policie údajně nedovoluje provádění zkoušek spolehlivosti.³ Jako poslední

¹ Zde je třeba poznamenat, že tato povinnost je dnes již zavedena zákonem pro všechny osoby v § 368 z. č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, kde se trestný čin Neoznámění trestného činu vztahuje i na přijetí úplatku (§ 331 trestní zákoníku) a podplacení (§ 332 trestní zákoníku).

² Analýza uvádí celkové náklady na provádění zkoušek spolehlivosti v řádu milionů korun a obecně odkazuje na jejich závislost od kvantitativních a kvalitativních celospolečenských nároků na provádění zkoušek spolehlivosti a s ohledem na zvolené variantní řešení (náklady na mzdové prostředky, kdy počet pracovníků nasazených k provedení zkoušky spolehlivosti se dle Analýzy pohybuje mezi 2 až 10, a dále materiálně technické zabezpečení jako spojovací technika, zabezpečovací technika, audiovizuální technika, GPS technika, vozidla aj.). Dále si Analýza klade, poněkud pýthickou otázku: „Otázkou zůstává, jak by byla řešena otázka stavebně ubytovacích kapacit pracovníků provádějících zkoušky spolehlivosti.“, aniž ji dále rozvádí. Analýza taktéž uvádí, že jedna dílčí zkouška spolehlivosti (celá zkouška se může skládat z několika „pokusů“ o vytvoření situace) vyjde podle počtu pracovníků, doby nasazení a vzdálenosti teritoria, kde jde zkouška prováděna přibližně na 1500 až 30 000 Kč. Provedení několika dílčích zkoušek, tedy jedné zkoušky spolehlivosti jako celku vůči jedné zkoušené osobě se cena může dostat až k 60 000 Kč.

³ Zde není zřejmé, proč Analýza odděluje při posuzování finančních bariér zavedení testů integrity rozpočet policie od zbytku rozpočtu státního. Těžko si lze představit, že by bylo možné tvrdit, že rozpočet policie (který se stejně jako rozpočet všech státních organizací každý rok znovu stanovuje) nedovoluje zavedení zkoušek, ale rozpočet státní to dovoluje. Neexistuje přeci a priori překážka převedení možných finančních prostředků do rozpočtu policie na provádění testů integrity, v případě, že je možné prostředky nalézt kdekoliv ve státním rozpočtu.

nevýhodu vidí Analýza možnou **politizaci** problému, kdy by policie řízená Ministerstvem vnitra mohla být podezírána z ovlivňování zkoušek.

Varianta 2 vychází z toho, že by testy integrity prováděla specializovaná součást Inspekce policie, resp. budoucí nezávislé Generální inspekce bezpečnostních sborů. Analýza zmiňovala fakt, že s jeho přijetím dojde i ke zrušení té části zákona o policii, která upravuje zkoušku spolehlivosti prováděnou dosavadní Inspekcí policie. Výhodu spatřuje Analýza v jednoduchém legislativním provedení (změna § 41 navrhovaného zákona o Generální inspekci bezpečnostních sborů), v unikátní zkušenosti Inspekce policie při více než dvouleté aplikaci institutu zkoušek spolehlivosti dle zákona o policii i v již existujícím vybavení a personálu vyškoleném k provádění zkoušek spolehlivosti a v neposlední řadě v nezávislém postavení budoucí Generální inspekce bezpečnostních sborů. **Faktem je, že právě tato varianta zůstala nakonec realizována, když po přeměně Inspekce policie na Generální inspekci bezpečnostních sborů se zkouškám spolehlivosti věnuje zvláštní součást Generální inspekce bezpečnostních sborů.**

Varianta 3 spočívá ve **zřízení nového ústředního správního úřadu** v čele s např. vládou navrženým a prezidentem jmenovaným ředitelem, který by vznikl na základě novely ustanovení připravovaného zákona o úřednících či zvláštního zákona. Tato varianta by zejména vyhovovala variantě personální působnosti testů integrity vztahujících se i na osoby mimo exekutivu (viz výše), neboť by šlo o orgán stojící mimo výkonnou moc, nepodřízený vládě.¹ Jako výhodu varianty Analýza vidí nezávislost testujícího orgánu, jako nevýhodu pak fakt, že by šlo o variantu ekonomicky nejnáročnější.

Analýza 2003 počítala pouze s variantou, že by testy integrity prováděl specializovaný útvar Policie ČR.

Legislativní řešení zkoušky spolehlivosti

Poslední část Analýzy, týkající se „**legislativního řešení**“ testů integrity zahrnuje vlastně jak řešení otázky **do jakého předpisu** novou úpravu zavést, tak ale i **konkrétní úpravu práv a povinností s testem souvisejících**.

Varianta 1. spočívá v Integraci testu integrity do zákona o Policii České republiky.² Tato varianta je Analýzou považována za „průchodné a funkční řešení“ ve smyslu bodu 1.8 Strategie. **Na závěr této části Analýza i navrhuje konkrétní znění ustanovení o testu integrity.** Zkoušku by v této variantě samozřejmě prováděl policista. Navazuje se zde tedy na variantu 1. části o variantách orgánů odpovědných za provádění testů integrity (viz výše).

Lze uvést, že i tato varianta, stejně jako tzv. nulová varianta rozšíření okruhu testovaných osob (viz výše), kolidovala s faktem, že v té době předložený návrh zákona o Generální inspekci bezpečnostních sborů již rozšíření institutu zkoušky spolehlivosti obsahoval a současně samozřejmě vypouštěl jeho úpravu v zákoně

¹ Jako subvariantu zde Analýza uvádí možnost nezřizovat jeden centralizovaný orgán, ale vůči osobám v rámci exekutivy zřídit orgán spadající pod výkonnou moc, zatímco pro testování osob stojících mimo exekutivu zřídit orgán vládě nepodřízený.

² Konkrétně za ustanovení § 69 o získávání poznatků o trestné činnosti, jako nový § 69a.

o policii, kde doposud byla úprava Inspekce policie včetně institutu zkoušky spolehlivosti upravena.

Analýza 2003 na str. 35 naproti tomu uváděla, že by společná ustanovení upravující test integrity byla ve společném zákoně, odchylky u jednotlivých kategorií osob by byly zohledněny v příslušných zvláštních zákonech. V případě veřejných funkcionářů by právní úprava mohla být v tehdy připravovaném zákoně o střetu zájmů.

Analýza uvádí, že **důvody pro provedení** testu integrity by byly:

- a) **informace, které nasvědčují podezření z korupčního jednání** (co všechno se zde rozumí korupčním jednáním, Analýza nespecifikuje), avšak nepostačují k zahájení trestního řízení, které poskytuje buď **nadřizený** zkoušené osoby, nebo se jedná o **vlastní poznatek policie**,
- b) u **kategorií úředníků**, jejichž **pozice je nadprůměrně riziková** z hlediska korupčního či jiného protizákonného jednání, by však test mohl mít preventivní charakter – zřejmě tím Analýza myslí, že by u nich mohly být testy dělány i **namátkově**, bez předchozího podezření.

Analýza 2003 na s. 36 uvádí prakticky totožné důvody, tyto jsou z ní zjevně přejaty jako celek.

Ačkoliv zde Analýza uvádí **důvody** pro provedení testu, v dále uvedeném samotném textu zákonného ustanovení nic takového uvedeno není. Zde se pouze uvádí, že test integrity je policista oprávněn provést „V rámci získávání poznatků o trestné činnosti a protiprávním jednání“. **Jedinou podmínkou je tedy souvislost testu s odhalováním protiprávní činnosti.** Buď jde o opominutí, nebo je tento fakt třeba vykládat tak, že mělo jít **pouze o konstatování obecně platného faktu**, že informaci o možném protiprávním jednání může vždy příslušnému orgánu přinést někdo zvenčí (nicméně Analýza hovoří pouze o nadřizené, nikoliv jiné osobě...), nebo může pocházet z vlastních poznatků orgánu (přitom tzv. vlastní poznatky jsou často také pouze informace od osob mimo daný orgán). Tedy, že šlo pouze o úvahu autorů, nikoliv, že by chtěli autoři zavést toto jako zákonnou podmínku testu integrity. Že jde o informace, které **nepostačují k zahájení trestního řízení**, je taktéž samozřejmé, neboť v opačném případě by bylo povinností policejního orgánu zahájit trestní řízení (popř. je předat příslušnému policejnímu orgánu). Nicméně preventivní (zřejmě namátkové) kontroly u zvláštní kategorie úředníků již činí problém. Pokud by se zkoušky u určité skupiny lidí měly provádět pouze na základě existujícího podezření a u jiné i bez něho, namátkově, preventivně, pak **by taková zásada musela být stanovena zákonem**, aby vůbec mohlo jít o pravidlo, které se musí dodržovat. Pak by toto pravidlo však muselo být i v zákonné dikci, kterou autoři navrhli. Tak tomu však není. **Výše uvedené diskrepance nelze dost dobře nějak koherentně vyložit, proto se domníváme, že šlo spíše o nedostatečnou propracovanost návrhu, než úmysl.**

Dále Analýza uvádí, že by test jakožto velmi citlivý institut mohl být iniciován „pouze přesně vymezeným okruhem služebních funkcionářů (nadřizených). Samotné určení tohoto okruhu by pak zřejmě mělo být předmětem interní normotvorby.“¹ V první řadě je třeba uvést, že pokud autoři Analýzy test považovali za natolik citlivou činnost, že by bylo taková pravidla nutno zavést, pak jejich stanovení lze těžko odkázat místo na zákon, pouze na interní normotvorbu policie, která může, ale také

¹ Analýza s. 27.

nemusí být přijata. Především však není jasné, zda autoři nadřízenými služebními funkcionáři rozumí funkcionáře daného specializovaného útvaru policie, kteří by samozřejmě schvalovali provedení testu integrity, nebo tím myslí nadřízené osob, které mají být prověřovány. Neboť to by bylo možné pouze v případě, že by se personálně testy vztahovaly pouze na pracovníky policie (přitom celá Analýza je o tom, že by se měly rozšířit právě na celou řadu jiných pracovníků veřejné správy). Nicméně i v takovém případě by toto zúžení jen na některé funkcionáře mohlo znamenat, že někteří pracovníci policie by nemohli být testu vystaveni, protože by jejich nadřízení nebyli ve zmíněném úzkém okruhu služebních funkcionářů, kteří test mohou iniciovat. Vzhledem k tomu, že se testy mají vztahovat i na jiné pracovníky veřejné správy než policejní pracovníky, je těžko představitelné, že by interní akt řízení policie, tedy akt závazný pouze uvnitř policie, stanovil, kteří funkcionáři jiných orgánů veřejné správy by mohli iniciovat testy integrity na své podřízené. Jednak je nesystémové, nechávat tak důležitou otázku na samotné policii, tedy orgánu, který by testy sám prováděl. Jednak by toto oprávnění muselo být svěřeno policii přímo zákonem, což dikce paragrafového znění navrhovaná autory nijak nezmiňuje. Proto nelze než výše uvedené úvahy autorů považovat právě pouze za věcné úvahy o možnosti provádění testů integrity, které však nebyly dovedeny do konce, **nebyly vyřešeny jejich rozpory a nebyly nijak implementovány do paragrafového znění návrhu uváděných samotnou Analýzou.**

Nicméně vzhledem k tomu, že Analýza 2003 na str. 36 uvádí **velmi podobný text**: „Vzhledem k tomu, že provádění předstírané nabídky úplatku bude poměrně citlivou záležitostí, je nezbytné zajistit, aby tato mohla být iniciována pouze **přesně vymezeným okruhem nadřízených** (s odchylkami pro některé kategorie, např. soudci, senátoři, poslanci). Samotné určení tohoto okruhu by pak mělo být předmětem **zákonné úpravy či interní normotvorby**.“, lze soudit, že výše uvedené diskrepance jsou spíše důsledkem **nepromyšleného převzetí této pasáže do Analýzy.**

Obdobným problémem trpí i následující úvaha Analýzy. Ta uvádí, že na základě vyhodnoceného podnětu by byla vytvořena **písemná žádost, která by byla předložena řediteli příslušného útvaru policie.** Zde Analýza neuvádí, kým by byl podnět hodnocen a kým by byla písemná žádost předkládána, zřejmě řadovými pracovníky daného útvaru policie. **O této žádosti by následně rozhodoval náměstek policejního prezidenta pro službu kriminální policie a vyšetřování, a to na základě doporučujícího stanoviska ředitele oprávněného útvaru** (popř. jeho zástupce). Analýza následně dodává, že součástí povolení by musel být plán k provedení testu integrity. Zde lze opět uvést, že pokud by toto mělo být závazným pravidlem, musí to stanovit zákon, nebo alespoň prováděcí právní předpis k zákonu. Nicméně toto současně zasahuje do vnitřní organizace policie (např. existence postu náměstka policejního prezidenta pro službu kriminální policie a vyšetřování není žádným právním předpisem zakotvena) a vzhledem k tomu, že existují dobré věcné manažerské důvody, proč vnitřní organizaci i systém práce ponechávat na ředitelích bezpečnostních sborů, nikoliv na zákonné úpravě a jak současný zákon o policii, tak zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů nechávají úmyslně vnitřní organizaci a podrobnou systemizaci služebním míst v policii na jejich vnitřních předpisech, je jen těžko představitelné něco takového uvádět přímo do zákona. **Proto je z hlediska právního zakotvení testů integrity považovat tyto úvahy za těžko pochopitelné a nesprávné. V návrhu paragrafového znění Analýzy se tato pravidla navíc nepromítají.**

Analýza 2003 na str. 36 k tomu uváděla: „Užití tohoto prostředku by také bylo podřízeno nezávislému dozoru (v úvahu připadá například soud). Dozor by spočíval zejména v tom, že test integrity by mohl být použit pouze na základě povolení (vystaveného právě orgánem nezávislého dozoru), přičemž součástí povolení by musel být bližší popis zamýšleného jednání, charakteru a hodnoty předstíraně nabídnutého úplatku.

Test by dle Analýzy mohli provádět **pouze příslušní policisté** (zda Analýza rozumí policisty zařazené ve výše uvedeném specializovaném útvaru, nebo pouze některé policisty z daného specializovaného útvaru není uvedeno), ale k jejímu provedení by bylo možné využít pod vedením příslušného policisty s jejím souhlasem **i jinou osobu** (toto je následně skutečně v návrhu paragrafového znění stanoveno, stejně jako tomu bylo v § 107 zákona o policii i v § 41 návrhu zákona o Generální inspekci bezpečnostních sborů).

Dle Analýzy by v navrhovaném znění bylo výslovně stanoveno oprávnění osoby provádějící test integrity uvádět nepravdivé údaje. Zde je zřejmá inspirace § 41 odst. 5 tehdy připravovaného zákona o Generální inspekci bezpečnostních sborů. Analýza dále navrhuje stanovit obligatorní povinnost kromě úředního záznamu, zadokumentovat test integrity i audiovizuálním záznamem. Zde je zřejmá inspirace § 107 odst. 4 tehdejšího znění zákona o policii a § 41 odst. 6 tehdy připravovaného zákona o Generální inspekci bezpečnostních sborů.

Obdobně jako dikce § 107 odst. 5 tehdy účinného znění zákona o policii, navrhovala Analýza, aby o testu integrity byla zkoušená osoba vždy bez zbytečných průtahů informována, až na případy, kdy by to ohrozilo splnění dalších úkolů v rámci trestního řízení; v takovém případě by zkoušená osoba byla informována ihned po pominutí ohrožení.

§ 41 odst. 7 tehdy připravovaného zákona o Generální inspekci bezpečnostních sborů však toto informování **omezil pouze na případy**, kdy se osoba při zkoušce **dopustila protiprávního jednání**. Tento rozdíl nebyl Analýzou nijak komentován. Důvodem pro toto omezení v zákoně o Generální inspekci bezpečnostních sborů byla zřejmě snaha zbytečně neupozorňovat zkoušenou osobu na to, že na ní pracuje Generální inspekce bezpečnostních sborů v případech, kdy se žádné protiprávní jednání nepodařilo odhalit, zejména aby se tak nezabránilo touto dekonspirací možnému budoucímu testování.

Analýza dále uvádí, že při informování zkoušené osoby o provedené zkoušce spolehlivosti musí být učiněna taková **opatření, která zajistí nemožnost určení totožnosti zkoušejících osob**. Obdobné ustanovení tehdejšího znění zákona o Policii České republiky, ani tehdy připravovaný zákon o Generální inspekci bezpečnostních sborů neobsahoval, neboť nutnou součástí výše uvedeného informování nikdy nebylo sdělení identit zkoušejících osob a vzhledem k tomu, že opatření operativního charakteru vždy přirozeně byla a budou konspirována již z čistě praktických důvodů jako samozřejmá součást takovýchto činností, **nebylo nutno toto zavádět výslovně do zákona**, obdobně jako tomu není i u jiné operativně pátrací činnosti policejních orgánů dle trestního řádu.

Dle Analýzy by měl být **zaměstnavatel zkoušené osoby** o testu integrity informován pouze, pokud se při něm osoba dopustí protiprávního jednání. Jak uvádí důvodová zpráva k zákonu o Generální inspekci bezpečnostních sborů, který tento mechanismus zavedl, byl tento zaveden proto, aby nedocházelo k předávání výsledků zkoušek bezpečnostnímu sboru, pokud tyto výsledky neprokázaly žádné

protiprávní jednání zkoušených osob. Cílem bylo předejít difamací příslušníka v očích sboru pouze z důvodu, že na něm byla prováděna zkouška spolehlivosti. Nicméně pro účely kontrolní činnosti bezpečnostního sboru byla současně stanovena povinnost **jednou za půl roku předat sboru jména osob, vůči kterým byla zkouška provedena**, a kteří se při ní nedopustili protiprávního jednání. **Tento mechanismus Analýza ale nenavrhuje, a ani nijak nezmiňuje.**

V těchto případech Analýza též navrhuje **předat záznam o testu zaměstnavateli, který jej založí do osobního spisu zkoušené osoby**. V návrhu paragrafového znění však hovoří o předání „**nadřízenému orgánu**“. Zda jde pouze o nepřesnou dikci, a myslí tím zaměstnavatele testované osoby, nebo jeho nadřízeného, anebo opravdu myslí orgán, který je nadřízen orgánu, ve kterém daná osoba působí, není zřejmé. V řadě případů by bylo i obtížné takovýto orgán stanovit. Domníváme se, že jde spíše o omyl a mělo by jít skutečně o **zaměstnavatele** osoby. Je však současně otázkou, kdo by pak byl zaměstnavatelem osob, jako je exekutor, notář apod. **Tyto otázky však Analýza nijak neřeší**. Obdobné ustanovení bylo zavedeno v tehdy připravovaném zákoně o Generální inspekci bezpečnostních sborů, kdy je výslovně upraveno předání jednoho vyhotovení úředního záznamu a audio-video záznamů o testu integrity příslušnému bezpečnostnímu sboru (§ 41 odst. 7 tohoto zákona). Zda se v případě návrhu v Analýze záznamem rozumí i audio-video záznam, Analýza neuvádí, vzhledem k tomu, že současně uvádí, že se takový záznam vždy provádí, lze soudit, že ano.

Analýza 2003 výše uvedené mechanismy povinného informování osoby testované a jejího zaměstnavatele, popř. nadřízeného orgánu, neobsahuje.

Analýza dále navrhuje zavést vynětí osob provádějících testy integrity z odpovědnosti za spáchání přestupku nebo jiného správního deliktu, pokud se ho dopustily, protože bylo nezbytné k dosažení účelu testu integrity. Jde o inspiraci 41 odst. 8 tehdy připravovaného zákona o Generální inspekci bezpečnostních sborů.

Provedením testu integrity však v každém případě dle Analýzy nesměl být ohrožen nebo poškozen majetek nebo zdraví osob. Jde o inspiraci § 107 odst. 6 zákona o policii. § 41 odst. 3 tehdy připravovaného zákona o Generální inspekci bezpečnostních sborů tento zákaz však rozšířil i na osobní svobodu a lidskou důstojnost.

Pokud jde o možné paragrafové znění ustanovení nových testů integrity, které uvádí na závěr této části Analýza, lze konstatovat, že až na výše zmíněné nečetné výjimky jde o ustanovení **velmi podobně konstruované a i shodující se dikcí jednotlivých pravidel s úpravou zkoušek spolehlivosti druhé generace v zákoně o Generální inspekci bezpečnostních sborů**.

Analýza 2003 vynětí z přestupkové odpovědnosti neobsahuje. Důvodem je zřejmě fakt, že test integrity v podobě předstírané nabídky úplatku nečelí problémům, kterým čelily zkoušky spolehlivosti první generace (tzn. účinné v dikci právní úpravy zákona o policii), kterým byla vysoká obtížnost upoutání pozornosti zkoušené osoby zkoušející osobou, aniž by se dopustila před tím nějakého deliktu.

Na závěr Analýza zmiňuje, že by následně bylo možné rozšířit možnost používat podpůrné operativně pátrací prostředky i v souvislosti s prováděním testů integrity.

Varianta 2. představuje integraci zkoušky spolehlivosti do příslušných **právních předpisů upravujících postavení subjektů**, na něž by se vztahoval test integrity.

Obsahově by šlo o variantu 1, nicméně by ustanovení bylo vloženo do připravovaného zákona o úřednících a zaměstnancích veřejné správy a o vzdělávání ve veřejné správě a dále např. do zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, zákona č. 129/2000 Sb., o krajích, zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, zákona č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů, zákona č. 553/1991 Sb., o obecní policii, zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii, zákona č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti, popř. do zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce.

Obdobnou variantu předpokládala i Analýza 2003, viz s. 35.

Tuto variantu Analýza považuje za spojenou nejpravděpodobněji s variantou realizace testů integrity novým nezávislým správním úřadem.¹ A priori by však z realizace zkoušek spolehlivosti podle této právní úpravy nebyl vyloučen žádný z předkládaných subjektů.

Jako **variantu č. 3** předkládá Analýza **rozšíření zkoušky spolehlivosti v rámci návrhu zákona o Generální inspekci bezpečnostních sborů** a odkazuje na část o variantách orgánů provádějících testy integrity a zde uvedenou variantu č. 2. Neuvádí zde ale bohužel, v jaké obsahové podobě by návrh byl. Lze se však domnívat, že však počítá s tím, že by obsahově byl shodný s vymezením uvedeným v této části ve variantě č. 1 (novelizace zákona o Policii České republiky).

Jako **variantu č. 4** uvádí Analýza **zcela samostatný zákon o testech integrity**. Dle Analýzy by v takovém zákoně byl stanoven okruh testovaných osob, orgán či orgány, provádějících testy integrity, vymezení pravomocí testujících osob, právní ochrana testujících osob, konspirace techniky a metod provádění testů integrity, návaznost na ostatní právní předpisy tak, aby bylo možné stanovit právní důsledky negativního výsledku zkoušky pro zkoušenou osobu. Nicméně Analýza nijak skutečně neobjasňuje výhodu takového řešení zejména také s ohledem na to, že by tak jako tak musel být zákon doprovázen zmíněnou novelizací souvisejících předpisů. To, co Analýza zmiňuje jako obsah takového předpisu, je v předchozích variantách obsaženo, či bylo výše již řešeno také. Lze se proto domnívat, že určitou drobnou výhodou by přijetí takového nového zákona bylo zřejmě z hlediska přehlednosti pouze v případě, že by testy integrity prováděl zcela nový orgán, anebo více orgánů a personální působnost testů integrity by přesahovala působnost tohoto orgánu. Podstatná část úpravy takovýchto testů integrity by pak byla v samostatném zákoně a nebylo by třeba ji včleňovat do jednotlivých předpisů. Samo o sobě toto řešení nic nevyovídá o obsahu testu integrity, ani není řešením žádné z klíčových otázek.

Lze konstatovat, že výše rozebíranou část by zřejmě bylo vhodnější v Analýze rozčlenit na část zabývající se obsahem, podrobnou úpravou pravidel provádění

¹ Analýza zde nepříliš šťastně hovoří o „nezávislém“ úřadu, který by však byl „řízený vládou“ (ústřední správní úřad), v jehož čele by stál vládou jmenovaný vedoucí. Kromě toho, že si zde Analýza odporuje přímo ve vymezení vlastností daného úřadu (nezávislý – podřízený vládě), již výše u variant orgánů, které by testy integrity prováděly, Analýza zdůrazňovala, že by šlo o vládě nepodřízený úřad.

testů integrity a následně na část zabývající se výhradně tím, do kterého právního předpisu včlenit danou úpravu v závislosti na zvolené variantě personální působnosti testů integrity či variantě konkrétních pravidel testů integrity.

Závěrem lze shrnout, že podíváme-li se na samotný mechanismus a pravidla fungování navrhovaných testů integrity, **vychází, až na některé výjimky, v drtivé většině ze zkoušek spolehlivosti tak, jak je zná zákon o Generální inspekci bezpečnostních sborů.** Hlavní novinkou oproti němu je široká personální působnost navrhovaných testů integrity, která vede k nutnosti formulovat alternativně i případné důsledky pozitivního výsledku testu integrity (především v případě kategorií osoba jako jsou poslanci, senátoři, soudci apod.).

Závěrečné zhodnocení významu Analýzy pro zkoumání zkoušek spolehlivosti

Je zřejmé, že tak jako řada jiných obdobných analýz ve veřejné správě, oblast vnitřní bezpečnostní politiky z toho nevyjímaje, trpí Analýza podle našeho názoru jejich společným neduhem, kterým byl **zjevně nedostatek času na důkladné zpracování.**

Obecně je třeba především konstatovat, že Analýza obsahuje **řadu nepřesností, někdy i věcných či právních omylů, taktéž několik logických rozporů.** Napříč Analýzou lze rozeznat zmíněný tendenční **přístup k testům integrity jako k pouze (či primárně) protikorupčnímu nástroji.** Určitým překvapením je, že od začátku je čtenáři jasné, jakou základní podobu testů integrity bude Analýza v závěru navrhovat, jakoby k tomuto návrhu nedošla právě analyzováním různých aspektů problematiky, jakoby spíše měla předem vytvořený pohled na budoucí podobu testů integrity, ke kterému bylo ale třeba dopracovat nějakou analytickou část. Obecně lze jako **spíše slabší hodnotit nepříliš propracované či dořešené právní aspekty Analýzy,** ačkoliv je v ní patrná snaha upozornit a vyřešit některé existující problémy tehdejší právní úpravy.

Nicméně tato Analýza, navazující na „Analýzu možnosti využití testu integrity v podmínkách České republiky z roku 2003, návrh způsobů a podmínek jeho využití“ představuje zatím nejrozsáhlejší pojednání o tomto tématu de lege lata i de lege ferenda. Jako taková přináší řadu zajímavých informací a otevírá řadu důležitých témat, ve kterých se snaží i představovat návrhy řešení.

Literatura

- VANGELI, Benedikt. *Zákon o policii České republiky, Komentář.* 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2009. ISBN 978-80-7400-142-0.
- FILÁK, Antonín et al. *Zákon o Policii České republiky s komentářem podle právního stavu k 12. 1. 2009.* 1. vyd. Praha: Police History, 2009. ISBN 978-80-86477-49-7.
- TOMEK, Petr. *Zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů s komentářem k 1. 7. 2012.* 2. akt. vyd. Olomouc: ANAG, 2012. ISBN 978-80-7263-752-2.
- SALVET, Leo. Zkouška spolehlivosti podle nového zákona o Policii České republiky, *Policista.* 2011, roč. 17, č. 4, s. 13-16. ISSN 1211-7943.
- Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2011 a 2012 přijatá usnesením vlády č. 1 ze dne 5. ledna 2011.

Analýza možnosti zavedení institutu „zkoušky spolehlivosti“ pro další osoby působící v orgánech veřejné moci, Ministerstvo vnitra České republiky 2010.

Analýza možnosti využití testu integrity v podmínkách České republiky, návrh způsobů a podmínek jeho využití“ Ministerstvo vnitra 2003.

Důvodová zpráva k návrhu zákona o Generální inspekci bezpečnostních sborů, sněmovní tisk č. 410/20011 v 6. volebním období, viz www.psp.cz.

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

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

Zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů.

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

Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů.

S U M M A R Y

HRUDKA, Josef, VANGELI, Benedikt: „ANALYSES OF THE RELEVANT STRATEGIC AND ANALYTHICAL DOCUMENTS IN THE AREA OF INTEGRITY TESTS IN THE CZECH REPUBLIC“

The article deals for the purpose of research of existing integrity tests with the comparison of relevant analytical documents available, which are „The Analysis of the possibilities of introduction of integrity tests for other person in the public offices“ from the year 2010 and „The Analysis of the possibility of the use of integrity tests in the legal order of Czech republic, proposal for means and conditions of its use“ from the year 2003. The article compares the pertinent parts of both documents, analyzes its content and asses them from factual and legal point of view.

Key words: Integrity test, General inspectorate of security forces, Corruption.

R E S U M É

Tento článek se zabývá pro účely zkoumání existujícího institutu zkoušek spolehlivosti analýzou dostupných relevantních analyticko-koncepčních dokumentů, kterými jsou „Analýza možnosti zavedení institutu „zkoušky spolehlivosti“ pro další osoby působící v orgánech veřejné moci z roku 2010 a Analýza možnosti využití testu integrity v podmínkách České republiky, návrh způsobů a podmínek jeho využití z roku 2003. Článek porovnává v příslušných shodných pasážích obě analýzy, analyzuje jejich obsah, přičemž je též hodnotí z hlediska věcného a právního.

Klíčová slova: Test integrity, Zkouška spolehlivosti, Generální inspekce bezpečnostních sborů, Korupce.