

**Příslušnost policejního orgánu v případech páčání trestné činnosti
příslušníků a zaměstnanců bezpečnostních sborů v České republice**
Competence of police authorities in investigating crime cases committed by
members and employees of security forces in Czech republic

JUDr. Josef Hrudka, Ph.D.
Katedra policejních činností
Policejní akademie ČR v Praze

Abstrakt: Příspěvek se věnuje rozdělení příslušnosti policejních orgánů v případech páčání trestné činnosti příslušníků a zaměstnanců bezpečnostních sborů ve světle změn spojených s účinností zákona o Generální inspekci bezpečnostních sborů. Hlavní pozornost je zaměřena především na působnost nového bezpečnostního sboru - Generální inspekci bezpečnostních sborů, která zahrnuje i provádění tzv. zkoušky spolehlivosti.

Klíčová slova: trestní řízení, Generální inspekci bezpečnostních sborů, zkouška spolehlivosti

Abstract: The article deals with particular competencies of police authorities in investigating crime cases committed by members and employees of security forces in connection with changes that present the Act on General inspectorate of security forces coming into effect. Major attention is paid to a sphere of activity of a new security force - General inspectorate of security forces the activity of which also includes the integrity test.

Key words: criminal proceedings, General inspectorate of security forces, the integrity test

ÚVOD

V České republice, spolu s účinností zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky (dále „zákon o policii“), se ke dni 1. 1. 2009, transformoval útvar ministerstva vnitra pro inspekční činnost, přímo řízený ministrem vnitra, „**Inspekce ministra vnitra**“, jehož úkolem bylo odhalovat a prověřovat skutečnosti nasvědčující tomu, že byl spáchán trestný čin, jehož pachatelem je policista, a zjišťovat pachatele postupem podle trestního řádu v „**Inspekci Policie České republiky**“.

Úkolem Inspekce Policie České republiky (dále jen „ČR“), stále ještě útvaru ministerstva vnitra, bylo již **nejen odhalovat a prověřovat, ale explicitně i vyhledávat**, skutečnosti nasvědčující tomu, že byl spáchán trestný čin, jehož pachatelem byl **nejen policista, ale i zaměstnanec policie**, a zjišťovat pachatele v rozsahu stanoveném trestním řádem. Vyhledávací činnost byla posílena rozšířením působnosti Inspekce Policie ČR o provádění tzv. zkoušky spolehlivosti (viz závěrečná část textu). Inspekce Policie ČR se v „zákoně o policii“ sice dočkala komplexní právní petrifikace, ale stále z pohledu veřejnosti, odborníků, nevládních organizací a dalších subjektů trpěla řadou „problémových rysů“, které je možno souhrnně vyjádřit jako nízká míra integrity, nezávislosti a efektivitě činnosti. „Proto po analýze kontrolních mechanismů v bezpečnostních sborech „en-bloc“ a v souladu s usnesením vlády č. 1 z 5. ledna 2011, kterým vláda schválila Strategii boje proti korupci, uložila vláda Ministerstvu vnitra předložit návrh zákona o Generální inspekci bezpečnostních sborů s tím, že tento návrh zákona má zajistit nezávislou kontrolu bezpečnostních sborů. Návrh zákona o Generální inspekci bezpečnostních sborů¹ prošel „legislativním procesem“ a

¹ Pro úplnost, jednalo se již o druhý návrh zákona o Generální inspekci bezpečnostních sborů (sněmovní tisk č. 410/2011 v 6. volebním období). První legislativní návrh tohoto zákona (sněmovní tisk č. 794/0 v 5. volebním období), který vláda schválila dne 23. března 2009 usnesením č. 325, byl poslancům sice rozeslán, ale v souvislosti s vyslovením nedůvěře vládě k jeho projednání na plénu Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky nedošlo.

nabyl účinnosti dne 1. 1. 2012.² Takže v současné době na konci transformačního či „evolučního“ procesu v oblasti „nezávislé kontroly bezpečnostních sborů“ stojí ekonomicky samostatný ozbrojený bezpečnostní sbor **Generální inspekce bezpečnostních sborů** s personální působností vůči příslušníkům a zaměstnancům těchto bezpečnostních sborů:

- **Policie ČR,**
- **Celní správy ČR,**
- **Vězeňské služby ČR,**
- **Generální inspekce bezpečnostních sborů.**

Zřízení Generální inspekce bezpečnostních sborů (dále jen „GIBS“) představuje finální řešení, které odstraňuje zmiňované nedostatky a zajišťuje dostatečnou míru integrity, institucionální nezávislosti a vysoké odborné schopnosti tohoto specifického subjektu. Institucionální nezávislost tolik potřebná k zajištění objektivitu činnosti tohoto orgánu, bez podezírání s politického zneužívání je údajně zajištěna tím, že GIBS je samostatným ozbrojeným bezpečnostním sborem stojícím mimo resorty ministerstev, jehož příjmy a výdaje tvoří samostatnou kapitolu státního rozpočtu, a jehož ředitele jmenuje a odvolává na návrh vlády a po projednání ve výboru Poslanecké sněmovny příslušném ve věcech bezpečnosti předseda vlády, jemuž je z výkonu své funkce odpovědný. Tímto řešením došlo k oslabení resp. odstranění přímé personální vazby mezi ředitelem inspekce a ministrem vnitra. Personální nezávislost (vyšetřujících na vyšetřovaných), resp. nepodjatost je zajištěna především novým statutem pracovníků GIBS, kteří již nejsou policisté povolání k plnění úkolů Ministerstva vnitra „stíhající“ policisty, ale příslušníci nového bezpečnostního sboru. K větší efektivitě (způsobilosti vést k zajištění pachatelů a jejich potrestání) a objektivitě činnosti by mělo vést posílení vyhledávací činnosti inspekce, kdy nově příslušník GIBS může být agentem³ (viz závěrečná část textu) a dále také ujednocení příslušnosti „inspekce“ k vykonávání jak první fáze přípravného řízení trestního – prověřování, tak fáze druhé – vyšetřování.⁴

VĚCNÁ PŘÍSLUŠNOST V PŘÍPRAVNÉM ŘÍZENÍ TRESTNÍM V PŘÍPADĚ TRESTNÉ ČINNOSTI PŘÍSLUŠNÍKŮ A ZAMĚSTNANCŮ BEZPEČNOSTNÍCH SBORŮ - STAV DO 1. 1. 2012

Bezpečnostním sborem se v této souvislosti rozumí všechny sbory, které vypočítává § 1 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů: Policie ČR, Hasičský záchranný sbor ČR, Celní správa ČR, Vězeňská služba ČR, Bezpečnostní informační služba, Úřad pro zahraniční styky a informace a od 1. 1. 2012 i Generální inspekce bezpečnostních sborů.

² HRUDKA, Josef a Benedikt VANGELI. Zkouška spolehlivosti – nové oprávnění „inspekce“ v České republice. Policajná teoria a prax. 2012, č. 4, s. 57-67. ISSN 1801-8211.

³ § 158e zákona č. 141/1961 sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů.

⁴ § 12 odst. 10 zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (dále jen trestní řád), ve znění pozdějších předpisů: přípravným řízením se rozumí „úsek řízení podle tohoto zákona od sepsání záznamu o zahájení úkonů trestního řízení nebo provedení neodkladných a neopakovatelných úkonů, které mu bezprostředně předcházejí, a nebyly-li tyto úkony provedeny, od zahájení trestního stíhání do podání obžaloby, postoupení věci jinému orgánu nebo zastavení trestního stíhání, anebo do rozhodnutí či vzniku jiné skutečnosti, jež mají účinky zastavení trestního stíhání před podáním obžaloby, zahrnující objasňování a prověřování skutečností nasvědčujících tomu, že byl spáchán trestný čin, a vyšetřování“. Prověřováním je označován úsek přípravného řízení trestního od sepsání záznamu o zahájení úkonů trestního řízení, nebo provedení neodkladných a neopakovatelných úkonů, kterému bezprostředně předcházejí do zahájení trestního stíhání nebo jiného rozhodnutí ve věci podle § 159a trestního řádu. § 161 trestního řádu: „Vyšetřováním se označuje úsek trestního stíhání před podáním obžaloby, návrhu na schválení dohody o vině a trestu, postoupením věci jinému orgánu nebo zastavením trestního stíhání, včetně schválení narovnání a podmíněného zastavení trestního stíhání před podáním obžaloby.“

Policie ČR

Prověřování: Inspekce Policie ČR byla policejním orgánem ve smyslu § 12 odst. 2 trestního řádu⁵, jejímž úkolem bylo vyhledávat, odhalovat a prověřovat skutečnosti nasvědčující tomu, že byl spáchán trestný čin, jehož pachatelem je policista nebo zaměstnanec policie, a zjišťovat pachatele těchto trestných činů. Do zahájení trestního stíhání konkrétního podezřelého policisty šetřila tyto trestní případy inspekce sama za dozoru specializovaného státního zástupce, kterému po té předávala případ k zahájení trestního stíhání.

Vyšetřování: trestní stíhání konkrétního obviněného policisty vedl již specializovaný státním zástupce sám, za dozoru státního zástupce nadřízeného státního zastupitelství, který pak zastupoval obžalobu u soudu. Vyšetřování zaměstnance⁶ policie vedla policie.

Pokud se dopustil trestné činnosti sám inspektor/zaměstnanec inspekce byla příslušnost v trestním řízení upravena shodně (viz výše), jelikož inspektoři byli policisté byť povolání k plnění úkolů ministerstva vnitra a zaměstnanci inspekce měly shodný status se zaměstnancem policie.

Hlavní negativum tohoto stavu spočívalo v roztržitosti příslušnosti v přípravném řízení trestním a to jak ze strany dozoru státních zástupců, tak ze strany příslušnosti policejního orgánu ve smyslu trestního řádu. Poznatky z praxe ukazují, že zastupování obžaloby u soudu státním zástupcem, který nad danou trestní kauzou neprovádí dozor, od samotného počátku se jeví jako neefektivní. Za další i samotné vyšetřování vedené státním zástupcem – „procesualistou“ se ukazovalo jako neefektivní a v nesouladu se zásadou rychlého projednávání trestních věcí. Odborná průprava státních zástupců se zaměřuje především na procesní úpravu trestního řízení, nikoliv na dovednosti spíše kriminalistické, které vyšetřování vedle znalosti trestního řízení také vyžaduje. Proto bylo v praxi běžné, že vyšetřování, které měl státní zástupce proti policistovi vést, prováděl státní zástupce jednoduše tím, že pouze úkoloval inspekci či schvaloval její návrhy ohledně vedení vyšetřování a to za neustálého přeposílání trestního spisu. Jeho aktivní účast na vyšetřování, a tím i dozor byl tak výrazně slabší, než by bylo k zajištění potřebné kontroly nad tímto řízením třeba, a než trestní řád předpokládá. Státní zástupce navíc kromě praktické policejní „know-how“ nedisponuje ani přístupem do různých policejních evidencí a databází. Dále je třeba vzít v potaz, že státní zástupce, který by měl sám vyšetřovat trestnou činnost policistů, má samozřejmě na starosti dozor v celé řadě jiných trestních kauz.⁷

Takže na jedné straně je zde byl stav zdržující řízení a fakticky oslabující kontrolu nad policisty a na straně druhé policista – pachatel profesionál, který vzhledem ke své činnosti je velmi dobře obeznámen se způsoby a podmínkami páčání, prověřování a vyšetřování trestné činnosti a navíc disponuje kontakty uvnitř sboru a resortu.

⁵ Policejními orgány se podle tohoto ustanovení trestního řádu rozumějí nejen útvary Policie ČR, ale i další subjekty s vymezenou personální, věcnou a případně teritoriální působností v trestním řízení (viz poznámky pod čarou č. 8, 9, 15 až 18).

⁶ „Postavení zaměstnanců, zařazených v policii, se řídí především obecnou úpravou, tedy zákonem č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů.“ HRUDKA, Josef, David ZÁMEK a kol. *Organizace a činnost policejních služeb: stav k 1. 1. 2012*. Praha: Police history, 2012. s. 20. ISBN 978-80-86477-56-5.

⁷ Je nutné zmínit, že argumentace o neefektivnosti vedení vyšetřování státním zástupcem byla vedena ve stejném duchu již od legislativního procesu spojeného s přijetím zákona o policii (účinného od 1. 1. 2009), kdy již tehdy zde byly ambice (neúspěšné) přidělit fázi vyšetřování Inspekci Policie České republiky. Připomínka ze strany Ministerstva spravedlnosti k uvedenému byla následující: „V letošním roce státní zastupitelství zpracovávalo poměrně obsáhlou zvláštní zprávu týkající se prověřování a vyšetřování trestných činů policistů, příslušníků Bezpečnostní informační služby a Úřadu pro zahraniční styky a informace. Tato zpráva konstatuje stále se lepšící kvalitu vyšetřování uvedené trestné činnosti, jakož i zvyšující se úroveň spolupráce „vyšetřujících“ i „dozorových“ státních zástupců s Inspekcí MV. Za této situace by byl návrat k vyšetřování trestné činnosti policistů Inspekcí policie krokem zpět.“

Celní správa ČR

Prověřování a vyšetřování: v obou fázích přípravného řízení trestního v řízení o trestných činech příslušníků a zaměstnanců tohoto bezpečnostního sboru byla věcně příslušná Policie ČR.

Vězeňská služba ČR

Prověřování: tato fáze přípravného řízení byla vykonávána v řízení o trestných činech příslušníků této služby (včetně justiční stráže) pověřenými orgány vězeňské služby, konk. Inspekcí vězeňské služby. V řízení o trestných činech zaměstnanců tohoto bezpečnostního sboru byla věcně příslušná Policie ČR.

Vyšetřování: v případě trestných činů příslušníků a zaměstnanců vězeňské služby vedla vyšetřování Policie ČR.

Bezpečnostní informační služba a Úřad pro zahraniční styky a informace

Prověřování, podle § 12 odst. 2 trestního řádu, trestné činnosti příslušníků těchto zpravodajských služeb byly pověřené orgány těchto služeb.

Vyšetřování trestné činnosti těchto osob na rozdíl od prověřování, byl pověřen specializovaný státní zástupce.

Hasičský záchranný sbor ČR

Prověřování a vyšetřování trestné činnosti příslušníků/zaměstnanců tohoto bezpečnostního sboru byla a je pověřena Policie ČR.

Jen pro úplnost je třeba uvést, že v případě příslušníků ozbrojených sil (Armáda ČR, Hradní stráž) má při prověřování trestných činů postavení policejního orgánu Vojenská policie. Vyšetřování, ale vede Policie ČR. Pokud jde o Vojenskou policii a třetí českou zpravodajskou službu Vojenské zpravodajství tak zde, v případě trestné činnosti příslušníků těchto subjektů, fází prověřování konají pověřené orgány Vojenského zpravodajství a pověřené orgány Vojenské policie a vyšetřování vede specializovaný státní zástupce (ve shodě s příslušností u dalších dvou výše uvedených zpravodajských služeb).

VĚCNÁ PŘÍSLUŠNOST V PŘÍPRAVNÉM ŘÍZENÍ TRESTNÍM V PŘÍPADĚ TRESTNÉ ČINNOSTI PŘÍSLUŠNÍKŮ A ZAMĚSTNANCŮ BEZPEČNOSTNÍCH SBORŮ - STAV OD 1. 1. 2012 DOSUD

Policie ČR, Celní správa ČR⁸, Vězeňská služba ČR⁹, Generální inspekce bezpečnostních sborů

Prověřování: GIBS má za úkol „vyhledávat, odhalovat a prověřovat skutečnosti nasvědčující tomu, že byl spáchán trestný čin, jehož pachatelem je a) příslušník Policie ČR, celník, příslušník Vězeňské služby ČR anebo příslušník GIBS, b) zaměstnanec ČR zařazený k

⁸ § 12 odst. 2 písm. d) zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů: „Policejní orgánem se rozumí pověřené orgány celní orgány v řízení o trestných činech spáchaných porušením celních předpisů a předpisů o dovozu, vývozu nebo průvozu zboží, a to i v případech, kdy se jedná o trestné činy příslušníků ozbrojených sil nebo bezpečnostních sborů, a dále porušením právních předpisů při umístění a pořízení zboží v členských státech Evropských společenství, je-li toto zboží dopravováno přes státní hranice České republiky, a v případech porušení předpisů daňových, jsou-li celní orgány správcem daně podle zvláštních právních předpisů.“

⁹ § 12 odst. 2 písm. c) zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů: „Policejní orgánem se rozumí pověřené orgány Vězeňské služby České republiky v řízení o trestných činech osob ve výkonu vazby, trestu odnětí svobody a zabezpečovací detence, spáchaných ve vazební věznici, věznici nebo v ústavu pro výkon zabezpečovací detence.“

výkonu práce v Policii ČR nebo v GIBS, nebo zaměstnanec ČR zařazený k výkonu práce v Celní správě ČR anebo Vězeňské službě ČR, pokud trestný čin byl spáchán v souvislosti s plněním jeho pracovních úkolů.¹⁰

Vyšetřování: GIBS vyšetřuje trestnou činnost „a) příslušníka Policie ČR, celníka, příslušníka Vězeňské služby ČR nebo zaměstnance ČR zařazeného k výkonu práce v Policii ČR a b) zaměstnance ČR zařazeného k výkonu práce v Celní správě ČR nebo Vězeňské službě ČR, pokud trestný čin byl spáchán v souvislosti s plněním jeho pracovních úkolů.“¹¹

Je třeba si povšimnout rozdílu, že v případě zaměstnance zařazeného k výkonu práce v Policii ČR není třeba podmínky, že trestný čin byl spáchán v souvislosti s plněním jeho pracovních úkolů, tzn., že v tomto případě působnost GIBS na zaměstnance policie dopadá „en-bloc“, tedy na veškerou jeho případnou trestnou činnost a nikoli jen na trestnou činnost nejnebezpečnější tj. páchanou v souvislosti s plněním pracovních úkolů, jako je tomu o ostatních bezpečnostních sborů. Důvodem je fakt, že pokud by trestnou činnost zaměstnance prověřovala a vyšetřovala policie, postrádalo by to dostatečné prvky nezávislosti a navíc i zaměstnanec policie (na rozdíl od ostatních zaměstnanců bezpečnostních sborů) disponuje řadou kontaktů a snadnějším přístupem k informacím z uvnitř policejního sboru. Dále i právní úprava např. zákon o policii, stále více tenduje k tomu, „aby výkon tzv. nepolicejních činností, které nicméně spadají do úkolů policie, byl zajišťován především zaměstnanci policie, než draze vyškolenými a vycvičenými policisty.“¹²

Z hlediska zachování nezávislosti i efektivit stíhání případných trestných činů¹³ inspektorů GIBS je zvoleno řešení, kopírující postavení zpravodajských služeb, kdy prověřování inspektorů je svěřeno pověřeným orgánům GIBS (zvláštnímu vnitřnímu oddělení), které je standardně dozorováno státním zástupcem. Vyšetřování shodně jako u příslušníků Bezpečnostní informační služby a Úřadu pro zahraniční styky a informace vede státní zástupce. Státní zástupce má mimo to možnost, pokud pojme jakékoliv podezření z podjatosti, GIBS věc podle § 157 odst. 2 trestního řádu odejmout a učinit opatření, aby věc byla přikázána jinému policejnímu orgánu. Tímto způsobem je zajištěno, že prověřování i vyšetřování povedou orgány, které budou k této činnosti odborně vybaveny (prvek efektivit), bude zachován dozor státního zástupce s možností nechat věc řešit jiným policejním orgánem a v případě trestné činnosti samotných inspektorů bude vyšetřování vedeno státním zástupcem (prvek nezávislé kontroly).¹⁴

Bezpečnostní informační služba¹⁵, Úřad pro zahraniční styky a informace¹⁶, Hasičský záchranný sbor ČR

U příslušníků/zaměstnanců těchto bezpečnostních sborů a rovněž i u vojáků z povolání/zaměstnanců ozbrojených sil, Vojenské policie¹⁷ a Vojenského zpravodajství¹⁸ zůstává příslušnost v přípravném řízení trestním tak jako tomu bylo před 1. 1. 2012.

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

¹¹ Tamtéž. V případě páchaní trestné činnosti, bez souvislosti s plněním pracovních úkolů je v obou fázích trestního řízení věcně příslušná Policie České republiky.

¹² FILÁK, Antonín. *Zákon o Policii České republiky s komentářem: podle právního stavu k 12.1.2009*. 1. vyd. Praha: Police history, 2009. s. 20. ISBN 978-80-86477-49-7.

¹³ Řádově se jedná o jednotky ročně.

¹⁴ Více viz Důvodová zpráva k návrhu zákona o Generální inspekci bezpečnostních sborů.

¹⁵ § 12 odst. 2 písm. f) zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů: „Policejní orgánem se rozumí pověřené orgány Bezpečnostní informační služby v řízení o trestných činech příslušníků Bezpečnostní informační služby.“

¹⁶ § 12 odst. 2 písm. g) zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů: „Policejní orgánem se rozumí pověřené orgány Úřadu pro zahraniční styky a informace v řízení o trestných činech příslušníků Úřadu pro zahraniční styky a informace.“

¹⁷ § 12 odst. 2 písm. e) zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů: „Policejní orgánem se rozumí pověřené orgány Vojenské policie v řízení o trestných činech příslušníků

Tabulka č. 1 – Rozdělení příslušnosti v přípravném řízení trestním

DO 1. 1. 2012	PČR	Z, PČR	CS	Z, CS	VS	Z, VS	IPČR	Z, IPČR	HZS	BIS	UZSI
PROVĚŘOVÁNÍ	IPČR	IPČR	PČR	PČR	PO VS	PČR	IPČR	IPČR	PČR	PO BIS	PO UZSI
VYŠETŘOVÁNÍ	SZ	PČR	PČR	PČR	PČR	PČR	SZ	PČR	PČR	SZ	SZ
OD 1. 1. 2012	PČR	Z, PČR	CS	Z, CS*	VS	Z, VS*	GIBS	Z, GIBS	HZS	BIS	UZSI
PROVĚŘOVÁNÍ	GIBS	GIBS	GIBS	GIBS	GIBS	GIBS	PO GIBS	PO GIBS	PČR	PO BIS	PO UZSI
VYŠETŘOVÁNÍ	GIBS	GIBS	GIBS	GIBS	GIBS	GIBS	SZ	SZ	PČR	SZ	SZ

Zdroj: vlastní zpracování

PČR - Policie ČR

CS - Celní správa ČR

VS - Vězeňská služba ČR

IPČR - Inspekce Policie ČR

HZS - Hasičský záchranný sbor ČR

BIS - Bezpečnostní informační služba

UZSI - Úřad pro zahraniční styky a informace

GIBS - Generální inspekce bezpečnostních sborů

PO - pověřené orgány

Z - zaměstnanci

SZ - státní zástupce

*Jen tehdy pokud je trestný čin spáchán v souvislosti s plněním pracovních úkolů.

Zřízením Generální inspekce bezpečnostních sborů došlo k podstatnému ujednocení příslušnosti v přípravném řízení trestním, viz tabulka č. 1 znázorňující příslušnost před a po 1. 1. 2012, tzn., před a po nabytí účinnosti zákona č. 341/2011 Sb., o Generální inspekci bezpečnostních sborů a o změně souvisejících zákonů. Při zvažování rozsahu personální působnosti GIBS vůči příslušníkům a zaměstnancům bezpečnostních sborů bylo navrženo několik variant. Kdy akcent byl kladen na dvě hlavní kritéria a to: **kritérium nezávislosti a zároveň hospodárnosti**. Nezávislost policejních orgánů, při stíhání trestných činů osob, které jsou v úzkém vztahu s bezpečnostními sbory a které tedy mají nadprůměrné znalosti o způsobech páčání, postupech a metodách objasňování trestné činnosti, byla hlavním svorníkem věcného záměru celého zákona. Na hospodárnost bylo nahlíženo tak, aby působnost GIBS, relativně nepočetného sboru (cca 330 osob), byla vztažena jen na ty osoby, kde je to skutečně opodstatněné, vzhledem k zajištění nezávislosti trestního stíhání. Při čemž na fakt, že na určité osoby dopadá působnost GIBS nelze nahlížet jako na určitý „handicap“, jelikož GIBS, se pohybuje ve stejném právním prostředí a je nadána stejnými pravomocemi jako jakýkoli jiný policejní orgán a metody, postupy a principy její práce stojí na stejných základech jako je tomu u např. služby kriminální policie a vyšetřování. Po zvážení těchto kritérií byly z množiny působnosti GIBS vyloučeny příslušníci Hasičského záchranného sboru ČR, kteří se vzhledem k charakteru své práce, nedopouštějí specifické trestné činnosti (rozdílné od běžných občanů) a prvek nezávislosti vyšetřujících (Policie ČR) na vyšetřovaných zde zcela určitě zajištěn je. A dále zpravodajské služby (Bezpečnostní informační služba a Úřad pro zahraniční styky a informace), jelikož u nich nelze z povahy věci a charakteru jejich činnosti (zastírání příslušnosti a práce s utajovanými informacemi atd.) umožnit kontrolu vnějšímu subjektu, díky čemuž by reálně narostlo riziko narušení činnosti zpravodajských služeb (riziko dekonspirace příslušníků, metod práce, informačních zdrojů atd.).

Na závěr této části příspěvku, je třeba zdůraznit, že změnou právní úpravy, spojenou s účinností zákona o GIBS, nedošlo k oslabení postavení státního zástupce, ten je i nadále „dominus litis“ přípravného řízení trestního a je trestní řádem nadán k řadě oprávnění např. a) vyžadovat od policejního orgánu spisy, včetně spisů, v nichž nebylo zahájeno trestní řízení, dokumenty, materiály a zprávy o postupu při prověřování oznámení; b) odejmout kteroukoliv

ozbrojených sil a osob, které páčají trestnou činnost proti příslušníkům ozbrojených sil ve vojenských objektech, proti vojenským objektům, vojenskému materiálu nebo ostatnímu majetku státu, s nímž je příslušné hospodařit Ministerstvo obrany.“

¹⁸ § 12 odst. 2 písm. h) zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů: „Policejní orgánem se rozumí pověřené orgány Vojenského zpravodajství v řízení o trestných činech příslušníků Vojenského zpravodajství.“

věc policejnímu orgánu a učinit opatření, aby věc byla přikázána jinému policejnímu orgánu;¹⁹ c) dávat závazné pokyny k vyšetřování trestných činů; d) zúčastnit se provádění úkonů policejního orgánu, osobně provést jednotlivý úkon nebo i celé vyšetřování a vydat rozhodnutí v kterékoliv věci; d) vracet věc policejnímu orgánu se svými pokyny k doplnění atd.²⁰

POSÍLENÍ VYHLEDÁVACÍ ČINNOSTI GIBS

Použití agenta

Proto, aby GIBS byla schopna v bezpečnostních sborech aktivně vyhledávat trestnou činnost příslušníků a zaměstnanců, zejména tu nejrozsáhlejší, nejzávažnější a organizovanou, a dostát tak svým zákonným úkolům, je zcela nezbytné, aby mohla využívat celou škálu operativně pátracích prostředků (§ 158b až 158e trestního řádu; předstíraný převod, sledování osob a věcí a použití agenta). Z tohoto důvodu došlo účinností zákona o GIBS k výraznému posílení proaktivní, před procesní, vyhledávací činnosti inspekčního orgánu a to zavedením možnosti použít vlastního agenta. Až do tohoto okamžiku byla inspekce odkázána především na informace z operativní činnosti jednotlivých bezpečnostních sborů. Právní úprava umožňovala (konk. § 158e trestního řádu), že vlastního agenta může použít policejní orgán, pokud jím je jen a pouze útvar Policie ČR. Dnes může být agentem jak příslušník policie, tak příslušník GIBS, což znamená, že GIBS již nemusí policii žádat a informovat jí, že institut agenta bude použit. Tato změna umožňuje větší konspirativnost a sofistikovanosť činnosti GIBS a zcela jistě je i dalším krokem k větší nezávislosti tohoto inspekčního orgánu.

Zkouška spolehlivosti

Zkouška spolehlivosti byla do českého právního pořádku introdukována zákonem o policii, který nabyl účinnosti dne 1. 1. 2009. Zákon o policii představoval legislativní nosič reformy policie a ve své části druhé (dnes již obsolentní) přinesl kompletní právní úpravu Inspekce Policie ČR. Zde, za silné politické vůle, zavedl jakožto absolutní novinku v českém právním řádu tzv. zkoušky spolehlivosti. Zavedení zkoušek spolehlivosti bylo prezentováno jako první úspěch již dlouhodobějších snah o posílení proaktivních nástrojů v rukou orgánů, které bojují s trestnou činností, které ale současně nepředstavují nástroje provokování trestné (či obecně protiprávní) činnosti ze strany státu. „Základním důvodem těchto snah byly opakovaně se potvrzující poznatky z bezpečnostní praxe, že řešení trestné či jiné protiprávní činnosti až ex post nese nesrovnatelně menší výsledky, než jejich aktivní vyhledávání.“²¹

V souvislosti s transformací inspekčního orgánu (Inspekce Policie ČR → GIBS) došlo k převzetí a změně právní úpravy první verze zkoušky spolehlivosti (§ 107 zákona o policii) do verze druhé (§ 41 zákona o GIBS), která je již zásadním způsobem modifikována vzhledem k rozšíření personální působnosti inspekce a vzhledem ke tříletým zkušenostem s aplikací tohoto institutu.²² Účelem zkoušky je předcházení, zamezování a odhalování protiprávního jednání příslušníka nebo zaměstnance, tzn., všech osob, na něž se nově působnost „inspekčního orgánu“ vztahuje, tedy na **příslušníky a zaměstnance Policie ČR, Vězeňské služby ČR, Celní správy ČR a samotné GIBS**. Zkouška spolehlivosti spočívá v navození situace, kterou je zkoušená osoba povinna řešit. Osoba zkoušku provádějící se za

¹⁹ § 157 zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (dále jen trestní řád), ve znění pozdějších předpisů.

²⁰ Více viz § 174 zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (dále jen trestní řád), ve znění pozdějších předpisů.

²¹ HRUDKA, Josef a Benedikt VANGELI. Zkouška spolehlivosti - explikace, aplikace, efektivita. Bezpečnostní teorie a praxe. 2011, zvl. č., s. 403. ISSN 1801-8211.

²² Více viz HRUDKA, Josef a Benedikt VANGELI. Zkouška spolehlivosti dle návrhu zákona o Generální inspekci bezpečnostních sborů. Bezpečnostní teorie a praxe. 2011, zvl. č., s. 393-401. ISSN 1801-8211.

účelem vytvoření situace, zavazující zkoušenou osobu k jejímu řešení, může pohybovat jak v mezích ne protiprávních jednání (např. odevzdání nálezu, podání oznámení) tak **nově** i v mezích jednání majících charakter přestupku či jiného správního deliktu (přestupek proti veřejnému pořádku, proti bezpečnosti a plynulosti silničního provozu apod.). Zkoušku může provést inspektor a na základě jeho žádosti se svým souhlasem i jiná osoba (ta je povinna řídit se pokyny příslušníka inspekce a ten za její činnost odpovídá). Průběh zkoušky se dokumentuje obrazovým a zvukovým záznamem a sepisuje se o něm úřední záznam. Tyto záznamy jsou, v případě, že se zkoušená osoba při zkoušce dopustila protiprávního jednání, založeny do osobního spisu této osoby a ta disponuje právem nahlížet do takto provedených záznamů.²³

Na rozdíl od Použití agenta – trestně právního prostředku je Zkouška spolehlivosti správně právním prostředkem, upraveným v § 41 zákona o GIBS, který ale lze přiřadit do palety nástrojů operativně pátrací činnosti, tedy slovy zákona „vyhledávání, odhalování“ trestné činnosti, které je také úkolem GIBS. Právě zejména skutečnost, že zkouška spolehlivosti je institutem správního práva a audiovizuální záznam o ní získaný je záznamem získaným podle zákona o GIBS a nikoli podle trestního řádu způsobuje u některých orgánů činných v trestním řízení jisté pochyby o procesní hodnotě a tím i využití takto získaných důkazů. Podle názoru jiných odborníků možnost použít výsledek testu jako důkazu v trestním řízení, vedeném například o jednání příslušníka bezpečnostního sboru, kterého se dopustil během použití testu, není s ohledem na znění § 89 odst. 2 trestního řádu²⁴ vyloučena.²⁵ Zcela určitě může být výsledek zkoušky důvodem pro zahájení disciplinárního řízení a figurovat v něm jako důkaz. Tento problém je jen jedna s otevřených otázek, které potvrzují průlomovou a kontroverzní povahu institutu nemajícím v našem právním prostředí obdoby.

Vzhledem k výše uvedené a rovněž vzhledem k přisuzovanému preventivnímu potenciálu zkoušek směrem k nežádoucímu jednání potenciálně zkoušených osob, je zkouška spolehlivosti předmětem dílčího vědeckovýzkumného úkolu Policejní akademie ČR v Praze č. 3/6 „*Zkouška spolehlivosti - explikace, aplikace, efektivita*“. Cílem tohoto výzkumu je analyticko-syntetické řešení identifikovaných, právních, problémových okruhů zkoušky spolehlivosti²⁶ a empirické ověření existence „generálně“ preventivního působení zkoušky spolehlivosti na vybrané kategorie potenciálně zkoušených osob (policisty a zaměstnance policie).

²³ K posunu právní úpravy zkoušky spolehlivosti více viz HRUDKA, Josef a Benedikt VANGELI. Zkouška spolehlivosti - nové oprávnění "inspekce" v České republice. Policajná teória a prax. 2012, roč. 20, č. 4, s. 57-66. ISSN 1335-1370.

²⁴ „Za důkaz může sloužit vše, co může přispět k objasnění věci, zejména výpovědi obviněného a svědků, znalecké posudky, věci a listiny důležité pro trestní řízení a ohledání. Každá ze stran může důkaz vyhledat, předložit nebo jeho provedení navrhnout. Skutečnost, že důkaz nevyhledal nebo nevyžádal orgán činný v trestním řízení, není důvodem k odmítnutí takového důkazu.“

²⁵ Jako analogický se uvádí např. nález kontrolního orgánu, kterým je nejen iniciováno trestní řízení, ale který je v něm často i stěžejním důkazem. Více viz HRUDKA, Josef a Benedikt VANGELI. Rozbor relevantních analyticko-koncepčních dokumentů v oblasti testu integrity v ČR. Bezpečnostní teorie a praxe. 2012, zvl. č., s. 291-326. ISSN 1801-8211.

²⁶ Mezi řešené problémové okruhy patří: analýza relevantních analyticko-koncepčních dokumentů v oblasti testu integrity v ČR; získání a zhodnocení relevantních informací o zkušenostech s analogickými instituty v zahraničí; vývoj právní úpravy zkoušek spolehlivosti; komplexní právní analýza platné právní úpravy zkoušek; zákonné limity zkoušek spolehlivosti v souladu s nálezy Ústavního soudu a ustálenou judikaturou Evropského soudu pro lidská práva; analýza možných právních následků pro jednotlivé typy zkoušených osob (disciplinární, pracovní právní, trestní); analýza možného využití výsledků zkoušek spolehlivosti (jako důkazu v trestním řízení, důvodu pro zahájení úkonů v trestním řízení a důvodu pro zahájení disciplinárního řízení); vztah mezi zkouškou spolehlivosti a instituty trestního řádu (zejména předstíraným převodem); přínos výsledků zkoušek spolehlivosti pro výsledky konkrétních právních řízení ohledně deliktů spáchaných příslušníky bezpečnostních sborů; analýza a zhodnocení výsledků dosavadní aplikační praxe zkoušek spolehlivosti.

ZÁVĚR

Nejen policie, ale všechny bezpečnostní sbory v každém demokratickém státě by měly podléhat nezávislé a efektivní kontrole zákonnosti chování příslušníků a jejich zaměstnanců. Tento požadavek je naplněním základního principu každého demokratického státu tzv. principu sebeomezení státní moci.²⁷ Proto reforma bezpečnostních sborů včetně jejich kontrolních mechanismů se stala v posledních letech prioritou české vlády, která se ve svém programovém prohlášení zavázala, že předloží návrh zákona o Generální inspekci bezpečnostních sborů, který zavede nezávislou kontrolu zákonnosti chování příslušníků a zaměstnanců vybraných bezpečnostních sborů. Tento návrh zákona úspěšně prošel legislativním procesem a nabyl účinnosti dne 1. 1. 2012.

Zřízením Generální inspekce bezpečnostních sborů mělo dojít především k naplnění těchto konkrétních cílů:

- zajištění rovnocenného postavení inspekčního orgánu ve vztahu k ostatním bezpečnostním sborům,
- ujednocení příslušnosti policejních orgánů ve fázi prověřování trestných činů příslušníků a zaměstnanců vybraných bezpečnostních sborů,
- převedení další fáze trestního řízení - vyšetřování na inspekční orgán a odstranění tak dosavadního nežádoucího stavu příslušnosti v přípravném řízení trestním,
- zajištění novému inspekčnímu orgánu postavení policejního orgánu ve smyslu trestního řádu,
- posílení proaktivní vyhledávací činnosti inspekčního orgánu,
- **vytvoření systém nezávislého a efektivního stíhání trestných činů příslušníků a zaměstnanců vybraných bezpečnostních sborů a samotné generální inspekce.**

Po zhodnocení všech aspektů a požadavků kladených na orgán vnější kontroly policie, jak ze strany veřejnosti, tak ze strany závazků vyplývajících pro ČR z mezinárodních úmluv o lidských právech, týkající se zejména míry jeho nezávislosti jak z hlediska hierarchických, tak institucionálních vazeb, lze doložit, že tímto finálním řešením – zřízením Generální inspekce bezpečnostních sborů, legislativně tyto cíle splněny byly, ale jen praxe ukáže, zda tomu tak skutečně je.

LITERATURA

- FILÁK, Antonín. *Zákon o Policii ČR s komentářem: podle právního stavu k 12.1.2009*. Aut. Antonín Filák a kol.; kromě jiných i Josef Hrudka. 1. vyd. Praha: Police history, 2009. 285 s. ISBN 978-80-86477-49-7.
- HRUDKA, Josef, David ZÁMEK a kol. *Organizace a činnost policejních služeb: stav k 1.1.2012*. Praha: Police history, 2012. 233 s. ISBN 978-80-86477-56-5.
- HRUDKA, Josef a Benedikt VANGELI. Rozbor relevantních analyticko-koncepčních dokumentů v oblasti testu integrity v ČR. *Bezpečnostní teorie a praxe*. 2012, zvl. č., s. 291-326. ISSN 1801-8211.
- HRUDKA, Josef a Benedikt VANGELI. Zkouška spolehlivosti - nové oprávnění "inspekce" v České republice. *Policajná teória a prax*. 2012, roč. 20, č. 4, s. 57-66. ISSN 1335-1370.
- HRUDKA, Josef a Benedikt VANGELI. Zkouška spolehlivosti dle návrhu zákona o Generální inspekci bezpečnostních sborů. *Bezpečnostní teorie a praxe*. 2011, zvl. č., s. 393-401. ISSN 1801-8211.

²⁷ Čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky: „Státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví.“

- HRUDKA, Josef a Benedikt VANGELI. Zkouška spolehlivosti - explikace, aplikace, efektivita. *Bezpečnostní teorie a praxe*. 2011, zvl. č., s. 403-410. ISSN 1801-8211.
- Analýzy kontrolních mechanismů v bezpečnostních sborech (dokument ministerstva vnitra z června 2008).
- Vypořádání připomínek k materiálu s názvem Návrh zákona o Policii ČR.
- Důvodová zpráva k návrhu zákona o Generální inspekci bezpečnostních sborů, sněmovní tisk č. 794 v 5. volebním období.
- Důvodová zpráva k návrhu zákona o Generální inspekci bezpečnostních sborů, sněmovní tisk č. 410/20011 v 6. volebním období.
- Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku ČR, ve znění pozdějších předpisů.
- Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava ČR, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 273/2008 Sb., o Policii ČR, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestního řád), ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 341/2011 Sb., o Generální inspekci bezpečnostních sborů a o změně souvisejících zákonů.