

**Analýza možnosti zavedení institutu „zkoušky spolehlivosti“ pro další osoby působící
v orgánech veřejné moci**

OBSAH	strana
1. Úvod	2
2. Právní úprava v oblasti „korupční“ trestné činnosti	4
3. Výsledky dosavadní aplikace institutu zkoušky spolehlivosti podle zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky	12
4. Institut zkoušky spolehlivosti v zahraničí	16
5. Možnosti zavedení institutu zkoušky spolehlivosti pro další osoby působící v orgánech veřejné moci	21

1. Úvod

Na začátek je třeba uvést, že podstatná část protikorupčních opatření je obsažena bezesporu v trestním právu. Jde například o institut předstíraného převodu (§ 158c zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním, ve znění změn a doplnění; dále jen „trestní řád“), sledování osob a věcí (§ 158d trestního řádu), institut agenta (§ 158e trestního řádu) a odposlech a záznam telekomunikačního provozu (§ 88 a 88a trestního řádu).

Přesto však v některých situacích nebude jejich využití možné. Jde zejména o situace, kdy zjištěné skutečnosti nebudou postačovat k zahájení úkonů trestního řízení podle trestního řádu. Vedle již existujících trestně právních prostředků je tedy třeba existence dalších prostředků, jež je možné využít k potírání korupce, byť i v jiné než trestně právní úrovni. A takovýmto prostředkem je zkouška spolehlivosti, která má navíc i značné **preventivní účinky**.

Jako zkouška spolehlivosti je tedy označován soubor opatření, jímž je možné ověřit odolnost konkrétní osoby, tedy zaměstnance státu, krajů a obcí, jakož i těch subjektů, kterým je svěřen výkon veřejné moci¹ vůči nelegálním praktikám, především vůči korupci. Tento soubor opatření spočívá v uvedení zkoušené osoby do **situace, ve které se běžně vyskytuje v průběhu vykonávání své pracovní činnosti a kterou je tedy povinna řešit**. Zkouškou spolehlivosti se ověřuje připravenost dodržovat pravidla stanovená zákonem, tedy pravidla pracovního postupu a plnění pracovních povinností dle zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce,² popř. dle dalších zvláštních předpisů³ či interních aktů řízení, které upravují bližší podrobnosti postupu jednotlivých zkoušených osob při výkonu dané činnosti. Obecně jsou oblasti, které by byly předmětem zkoušky spolehlivosti, uvedeny v kapitole 5.1. Přesnější obsahové vymezení zkoušek je odvislé od vybrané varianty, která by případně znamenala rozšíření okruhu osob, na které by se vztahovala zkouška spolehlivosti. Zároveň je třeba uvést, že zkoušky by byly zacíleny na korupci nejohroženější skupiny osob působících v orgánech veřejné moci, a to v rámci příslušné varianty obsažené v kapitole 5.1. Předem lze tedy odmítnout představu, že by se v případě rozšíření okruhu osob, na které by se aplikovala zkouška spolehlivosti, jednalo o masivně aplikovaný institut, o čemž mimo jiného svědčí i dosavadní zkušenosti s prováděním zkoušek podle platné právní úpravy v rámci Policie České republiky (viz kapitola 3.). Zkušenosti ze zahraničí navíc ukazují, že již samotná možnost provádět zkoušky spolehlivosti má značný preventivní účinek.

Zkouška by měla následující iniciační roviny. Jednalo by se o případy podezření z korupčního jednání, bez zřejmých důkazů (kdy by tedy nebylo možné okamžité zahájení úkonů trestního řízení), a to s ohledem na nadstandardní neodůvodněné majetkové poměry, podezřelé osobní vazby apod. V takových případech by se jednalo o oznámení nadřízeného zkoušené osoby, popř. iniciaci zkoušky na základě zjištění, kterými by disponoval oprávněný orgán k provádění zkoušek spolehlivosti. I přesto je třeba dodat, že zkouška spolehlivosti jakožto testovací institut sui generis by měla mít výlučně preventivní poslání, nikoli nahrazovat trestní řízení.

Zkouška spolehlivosti je tedy doplňkovým opatřením, prostřednictvím něhož je především možné osobám, u nichž lze předpokládat, že se dopouštějí korupčního jednání, ale nelze proti nim použít postup podle trestního práva, alespoň zabránit, aby se tohoto jednání nadále dopouštěly. V případech, kdy není možné získat právně relevantní důkazy a osobu potrestat v rámci trestního řízení, bylo by možné, v případech prokázání korupčního jednání

¹ Bliže k vymezení orgánů veřejné moci viz 5. kapitola.

² Viz § 38 odst. 1 písm. b) zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce.

³ Např. zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů; popř. zákon č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon).

prostřednictvím zkoušky spolehlivosti, osobu potrestat v rovině pracovněprávní (formou propuštění ze zaměstnání⁴), a tím jí v této nežádoucí další činnosti zabránit. Zcela vyloučeno v jistých případech není i následné zahájení trestního stíhání. Je třeba upozornit, že jednání zkoušejícího nesmí mít znaky aktivního, resp. provokativního jednání.⁵ Tedy „...nepřípustný 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.“⁶

Podrobněji jsou podmínky a omezení institutu zkoušky spolehlivosti kladena Ústavním soudem a judikaturou Evropského soudu pro lidská práva uvedena v kapitole 2.2 Analýzy.

Jako další podstatný rozdíl mezi prostředky trestního práva a opatřeními k testování spolehlivosti můžeme chápat i to, že využití trestněprávních prostředků se odvíjí od konkrétních poznatků ke spáchání trestného činu, využití institutu zkoušky spolehlivosti se odvíjí i od podezření z možných pochybení jiného druhu anebo pozice, kterou osoba v zaměstnání zastává.

Tím, že osoba do nějakého zaměstnání vstupuje, přejímá na sebe jak povinnosti vyplývající ze zákona, tak i povinnosti týkající se její mravní integrity.⁷ Stejně jako je možné před přijetím do zaměstnání či v jeho průběhu provádět psychologické testy, zjišťovat odborné předpoklady, znalosti apod., mělo by být možné zjišťovat i neúplatnost dané osoby, resp. její odolnost vůči protiprávnímu jednání či jednání zasahujícímu do její morální integrity. Zaměstnanec přece vstupuje do zaměstnání s tím, že musí splňovat určité předpoklady, které jsou mnohdy přezkušovány. **A tím spíše u osob působících v orgánech veřejné moci, u nichž veřejnost očekává řádné plnění pracovních povinností, a to i s ohledem na skutečnost, že jsou tyto osoby placeny z veřejných prostředků.**

⁴ Viz § 55 odst. 1 písm. b) zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce.

⁵ V této souvislosti je třeba upozornit na rozsudek Evropského soudu pro lidská práva v případě Teixeira de Castro v. Portugalsko (44/1997/828/1034) z 9. června 1998, kde bylo vyjádřeno, že případné rozhodnutí o zahájení trestního stíhání na základě předstíraného nabízení úplatku by v jistých případech mohlo znamenat porušení práva na spravedlivý proces ve smyslu Evropské úmluvy o lidských právech.

⁶ Viz nálezy Ústavního soudu ze dne 22.6.2000, III. ÚS 597/99.

⁷ Integrita = neporušenost, nedotknutelnost, celistvost, popř. bezúhonnost, čestnost; pod pojmem „integrita osobnosti“ se pak rozumí jednota, celistvost autentických vlastností osobnosti (zejména její hodnotová orientace) a chování. Pro tuto relativní významovou shodnost se v dříve uvažovaných podobách testu spolehlivosti o tomto institutu někdy hovořilo jako o „testu integrity“, resp. „testu mravní integrity“.

2. Právní úprava v oblasti „korupční“ trestné činnosti

2.1 Trestná činnost týkající se korupce v České republice

Trestní zákoník a novela zákona o správě daní a poplatků zpřísňuje postih trestných činů úplatkářství a praní špinavých peněz, zajišťuje mezinárodní závazky České republiky v této oblasti a prolamuje mlčenlivost pracovníků správce daně při podávání podnětů ke stíhání trestného činu úplatkářství.

Trestní zákoník nepoužívá samotný pojem „korupce“, tento negativní společenský jev je postihovaný především trestnými činy uvedenými v části druhé, hlavy X., nazvané „Trestné činy proti pořádku ve věcech veřejných“, a to „Přijetí úplatku“ podle § 331, „Podplácení“ podle § 332, „Nepřímé úplatkářství“ podle § 333. Kromě úplatkářství je v právním řádu zakotveno několik dalších skutkových podstat trestných činů, které definují korupční chování, a to „Zneužití pravomoci úřední osoby“ podle § 329 a „Maření úkolů úřední osoby z nedbalosti“ podle § 330. K trestným činům, které mají znaky korupčního chování, lze řadit také trestné činy „Neoprávněného nakládání s osobními údaji“ podle § 180, „Pletichy v insolventním řízení“ podle § 226, „Porušení předpisů o pravidlech hospodářské soutěže“ podle § 248 odst. 1 písm. e), „Zneužití informace a postavení v obchodním styku“ podle § 255, „Sjednání výhody při zadání veřejné zakázky, při veřejné soutěži a veřejné dražbě“ podle § 256 odst. 1, 3, „Pletichy při zadání veřejné zakázky a při veřejné soutěži“ podle § 257 odst. 1, písm. b, písm. c), „Pletichy proti veřejné dražbě“ podle § 258 odst. 1, písm. b), písm. c), případně některé další skutkové podstaty obsažené zejména v hlavě VI. a X. zvláštní části trestního zákoníku.

Výsadní postavení v odhalování kriminality související s korupcí má v České republice Útvar odhalování korupce a finanční kriminality služby kriminální policie a vyšetřování (dále jen „ÚOKFK“), který se ve většině případů zabývá podezřeními na trestnou činnost ve státní správě a samosprávě a související s nakládáním se státním a obecním majetkem, výběrovými řízeními na investiční akce a s korupčním jednáním vázaným se správními činnostmi. V poslední době lze hovořit o vzrůstajícím počtu případů, u nichž pachatelé využívají území ČR, zejména Prahy a Středočeského kraje, k převodu peněžních prostředků ze svých účtů určených osobám v zahraničí. Mimo dalších forem této trestné činnosti je území celé ČR postihnuto kriminalitou spojenou se zneužíváním dotací, včetně dotací z fondů Evropské unie. V posledních dvou letech se stal fenoménem daňových úniků také obchod s emisními povolenkami. Nejvýznamněji poškozeným v kauzách šetřených ÚOKFK byl v roce 2010 český stát, kdy např. daňové úniky dosáhly u obviněných osob v tomto roce jen v kauzách tohoto útvaru celkové výše 3,33 mld. Kč (v roce 2009 to bylo 1,88 mld. Kč).⁸

⁸ Zdroj: Policejní prezidium České republiky.

Tabulka č. 1 a 2: Přehled registrovaných trestných činů a stíhaných pachatelů v roce 2010 a v prvním čtvrtletí roku 2011⁹

KORUPCE – REGISTROVANÉ TRESTNÉ ČINY						
zákon č. 40/2009 Sb.	§	rok 2010 celkem	do 31.3.2010	do 31.3.2011	rozdíl	rozdíl v %
Přijetí úplatku	331	53	9	14	5	55,6 %
Podplácení	332	124	18	40	22	122,2 %
Nepřímé úplatkářství	333	4	2	3	1	50 %
Sjednání výhody při zadání veřejné zakázky, při veřejné soutěži a veřejné dražbě	256/1,3	18	5	4	-1	-20 %
Pletichy při zadání veřejné zakázky a při veřejné soutěži	257/1 b,c	3	0	3	3	
Pletichy při veřejné dražbě	258/1 b,c	2	1	0	-1	-100 %
Pletichy v insolventním řízení	226	0	0	0	0	
Porušení předpisů o pravidlech hospodářské soutěže	248/1 e	0	0	1	1	
CELKEM		204	35	65	30	85,7 %

KORUPCE – STÍHANÉ OSOBY						
zákon č. 40/2009 Sb.	§	rok 2010 celkem	do 31.3.2010	do 31.3.2011	rozdíl	rozdíl v %
Přijetí úplatku	331	26	5	13	8	160 %
Podplácení	332	87	10	34	24	240 %
Nepřímé úplatkářství	333	1	1	3	2	200 %
Sjednání výhody při zadání veřejné zakázky, při veřejné soutěži a veřejné dražbě	256/1,3	8	4	0	-4	-100 %
Pletichy při zadání veřejné zakázky a při veřejné soutěži	257/1 b,c	1	0	1	1	
Pletichy při veřejné dražbě	258/1 b,c	1	0	0	0	
Pletichy v insolventním řízení	226	0	0	0	0	
Porušení předpisů o pravidlech hospodářské soutěže	248/1 e	0	0	1	1	
CELKEM		124	20	52	32	160 %

Pro dokreslení představy o úrovni trestné činnosti spojené s korupcí na území České republiky, která v posledních letech, alespoň co do statistických údajů, klesala či stagnovala (výjimku v tomto tvoří počátek roku 2011, viz tabulky výše), lze uvést následující úryvek ze **Zprávy o činnosti státního zastupitelství za rok 2009**: „...obecně je jí (trestné činnosti spojené s korupcí) ale přisuzována vysoká míra latence a také se objevují často nové formy. Dlouhodobě klesající počty osob stíhaných a obžalovaných pro korupční trestnou činnost patrně neodpovídají realitě a nasvědčují nejen značné míře zmíněné latence, ale

⁹ Zdroj: Policejní prezidium České republiky.

*i nedostatečnosti dosavadních prostředků, které neumožňují efektivně korupci postihovat.*¹⁰

2.2 Vybrané legislativní nástroje k odhalování trestné činnosti týkající se korupce

Současná právní úprava nabízí instituty, jichž je možné k potírání korupce využít, a to zejména v trestněprávní rovině. Jde například o institut předstíraného převodu (§ 158c trestního řádu), institut agenta (§ 158e trestního řádu), sledování osob a věcí (§ 158d trestního řádu) a odposlech a záznam telekomunikačního provozu (§ 88 a 88a trestního řádu). Instituty předstíraného převodu, agenta a sledování osob a věcí byly do trestního řádu zakotveny novelou č. 265/2001 Sb., jež přenesla operativně pátrací prostředky do trestního řádu ze zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky. V současném zákoně č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky (dále jen „zákon o policii“) jsou pak zakotveny podpůrné operativně pátrací prostředky, které na rozdíl od prostředků uvedených v trestním řádu nemohou sloužit k pořízení důkazu v trestním řízení. Avšak i podpůrné operativně pátrací prostředky lze v boji proti korupci využít, a to např. ke shromažďování informací, které samy nemají důkazní hodnotu, ale mohou k pořízení důkazu vést. Za takovým účelem bývá využíván zejména institut informátora (§ 73 zákona o policii).

Pro využití operativně pátracích prostředků v boji proti korupci hovoří zejména fakt, že usvědčování pachatelů korupčního jednání jinými metodami je velmi složité. Obvykle je v zájmu žadatele o úplatek i poskytovatele úplatku, aby celá věc proběhla v maximálním možném utajení. Obě strany jsou totiž v tomto případě pachatelem trestného činu a nemají tedy sebemenší zájem o odhalení svého jednání. Vysoká latence u tohoto druhu trestné činnosti je tedy způsobena především v podstatě naprostou absencí elementu oznamovatele, a to i z toho důvodu, že poškozeným je v případech korupce veřejný zájem a společnost jako celek. To vede k situacím, kdy orgány činné v trestním řízení mají sice podezření o korupčním jednání určité osoby, nicméně jasné důkazy o takových skutečnostech chybí.

2.2.1 Využití operativně pátracího prostředku – předstíraný převod¹¹

Ustanovení § 158c trestního řádu definuje předstíraný převod jako *předstíranou koupi, prodej nebo jiný způsob převodu předmětu plnění včetně převodu věci, k jejímuž převodu je třeba zvláštní povolení, jejíž držení je nepřípustné, která pochází z trestného činu, nebo která je určena ke spáchání trestného činu*. Podle tohoto ustanovení lze tedy provést též předstíraný převod abstraktních hodnot, jako je například předstíraný převod úplatku.

Operativně pátrací prostředky lze použít v řízení o úmyslném trestném činu (§ 158b trestního řádu). Předstíraný převod úplatku je tedy možné provést, existuje-li podezření, že byl spáchán úmyslný trestný čin. Zákon zároveň stanoví přísná pravidla pro provedení předstíraného převodu (§ 158c odst. 2 trestního řádu), podle kterých je možné tento institut využít pouze na základě písemného rozhodnutí státního zástupce. Pouze nesnese-li věc odkladu, lze jej provést i bez předchozího povolení státního zástupce. V takovém případě je

¹⁰ Viz: Zprávy o činnosti státního zastupitelství za rok 2009. Brno, 23. června 2010. s.

¹¹ Viz: „Analýza možnosti využití testu integrity v podmínkách České republiky, návrh způsobů a podmínek jeho využití“, která byla zpracována odborem bezpečnostní politiky v roce 2003 (č.j.: OBP-1210/CZ-2003), Předkládací zpráva, s. 6.

však policejní orgán povinen o povolení bezodkladně dodatečně požádat a pokud je do 48 hodin neobdrží, je povinen provádění předstíraného převodu ukončit a informace, které se v této souvislosti dozvěděl, nijak nepoužít. Zákon dále stanoví, jaké orgány mohou předstíraný převod provádět (§ 158b trestního řádu).

Tento institut je v praxi při odhalování korupce sice využíván, nicméně lze konstatovat, že jím nelze postihnout všechny případy podezření z korupčního jednání. Jde zejména o situace, kdy zjištěné skutečnosti nebudou postačovat k zahájení trestního řízení podle trestního řádu. Institut zkoušky spolehlivosti má sloužit jako prostředek k odhalování korupce v případech, kdy důkazy dosud nepostačují k zahájení trestního řízení a nelze tudíž použít operativně pátrací prostředky. Účelem postupu podle trestního řádu je primárně usvědčení pachatele již podezřelého z korupce, přičemž musí být splněny přísné podmínky stanovené trestním řádem, včetně povolení státního zástupce. Na druhou stranu zkouška spolehlivosti nebude institutem trestního práva, jejím účelem bude získání prvních signálů o podezřelém chování zkoušené osoby, prověření stížnosti na její nestandardní chování apod. Důsledky zkoušky spolehlivosti budou v rovině pracovněprávní, což umožní daleko širší možnosti využití zkoušky spolehlivosti v praxi. Zatímco předstíraný převod jistě nelze provést v situaci, kdy např. z kontroly spisů úředníka lze usoudit jeho nestandardní rozhodování, neboť není ještě hodnověrné podezření z korupce a nejsou splněny další podmínky pro nasazení operativně pátracího prostředku, zkoušku spolehlivosti i u vágních podezření bude možno provést. Potvrdí-li se podezření z korupce a ukáže-li se, že osoba skutečně přijímá úplatky, bude možno zkoušky spolehlivosti využít i v případném trestním řízení, neboť platí volné hodnocení důkazů soudem. Rovněž na základě výsledků zkoušky spolehlivosti se může ukázat na konkrétní podezření z trestného činu. V takovém případě tedy budou samozřejmě orgány činné v trestním řízení konat, neboť zkouška spolehlivosti bude subsidiárním prostředkem, což vyplývá i ze základní zásady trestního práva. Na druhou stranu i při provádění zkoušky spolehlivosti je nutno důsledně respektovat ustálenou judikaturu Ústavního soudu a vyvarovat se jednání, které by již bylo provokací.

Tabulka č. 3: Srovnání institutu zkoušky spolehlivosti a předstíraného převodu

	zkouška spolehlivosti	předstíraný převod
právní úprava	variantně: - zákon o policii; - příslušné právní předpisy dle zkoušeného subjektu; - zákon o Gen. inspekci bezpečnostních sborů; - zvl. zákon.	trestní řád
podmínky využití	žádost příslušného nadřízeného, popř. vlastní poznatek subjektu, který zkoušky provádí	probíhající trestní řízení, popř. jde o neodkladný úkon, kterým se řízení zahájí
kdy se využije	v případě podezření z korupčního jednání, avšak zjištěné skutečnosti nepostačují k zahájení úkonů trestního řízení, a to zejména na základě podnětu (viz podmínky využití)	v případě, že existuje podezření z korupčního jednání a jsou dány skutečnosti odůvodňující zahájení úkonů trestního řízení, a to za účelem získání důkazů použitelných v trestním řízení
kdo provádí	variantně: - útvar policie; - organizační článek Inspekce PČR, popř. Generální inspekce bezpečnostních sborů; - nezávislý samostatný ústřední správní úřad.	policejní orgán
povolení k provedení	písemné povolení ředitele, popř. odpovědného náměstka zkoušejícího subjektu, jehož součástí by byl přesný popis provedení zkoušky spolehlivosti	písemné povolení státního zástupce; bez tohoto povolení jen v případě, že věc nesnese odkladu (poté musí policejní orgán o povolení bezodkladně žádat)
důsledek	pracovněprávní	trestněprávní
dokumentace	úřední a audiovizuální záznam	úřední a audiovizuální záznam
účel	prevence a potírání korupce	získání důkazu o korupčním jednání pro účely trestního řízení

2.3 Předmětná česká judikatura

Je nepochybné, že zkoušky spolehlivosti představují jistý zásah do základních lidských práv zaručených Ústavou ČR. K tomu je třeba uvést například nálezy Ústavního soudu ze dne 22.6.2000, III. ÚS 597/99, kde je uvedeno, že: „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.“

Z výše uvedeného je tedy zřejmé, že zkoušející nemůže sám bez dalšího nabídnout určité osobě úplatek či jinak aktivně iniciovat její protizákonné jednání. Může však navodit situaci, ve které se zkoušená osoba každodenně nachází a kterou je povinna řešit a záleží na jejím uvážení, podle zažitých vzorců vlastního chování, jak se rozhodne. Zda např. žadateli o rychlejší vyřízení jeho věci či poskytnutí informace, na kterou nemá nárok, oznámí, že bude postupovat podle předpisů a tudíž jeho žádost zařadí do databáze nakonec či onu informaci

neposkytne, nebo zda projeví ochotu věc za úplatek vyřídit rychleji, čili si daná osoba o úplatek řekne sama.

Za rozhodující moment by mělo být považováno to, zda se daná osoba dopustí protiprávního jednání (např. tím, že požádá o úplatek) ze své vlastní pohnutky. Pokud tomu tak není (např. vzbudí-li zkoušející v někom prvotní úmysl přijmout úplatek), jde o nedovolenou provokaci.

Může ale zkoušející navodit situaci, ve které si daná osoba o úplatek řekne sama? Podívejme se nejdříve na příklad z oblasti odhalování prodeje drog. Pokud policista má podezření, že určitá osoba prodává drogy a chce si toto podezření ověřit předstíranou koupí drogy, musí se nejdříve dostat do prostředí, ve kterém se tato osoba pohybuje, musí se v něm etablovat, mimo jiné i tím, že se začne oblékat tak, aby do tohoto prostředí zapadl atd. Součástí tohoto procesu může být i vytvoření legendy o jeho osobě (pokud bude předstíraný převod provádět agent podle § 158e trestního řádu), navazování kontaktů atd. Takový policista tedy nemůže být pouze pasivním hráčem na scéně, neboť tak by se mohlo stát, že mu droga nikdy ke koupi nabídnuta nebude. Kdyby však policista sám vyzval osobu podezřelou z prodeje drog k tomu, aby mu drogu prodala, dopustil by se již policejní provokace¹² (viz kapitola 2.3).

Tato situace by se dala analogicky vztáhnout i na provedení zkoušky spolehlivosti. Možné provedení lze demonstrovat na následujícím příkladu. Představme si, že existuje podezření, že úřednice rejstříkového soudu přijímá úplatky za rychlé zapsání společnosti do obchodního rejstříku. Zkoušející osoba tedy požádá o zápis fiktivní společnosti. Během jednání s touto úřednicí může zkoušející dát neprovokativním způsobem najevo, že by měl velký zájem na rychlém vyřízení celé věci. Dle názoru předkladatelů nedosahuje toto jednání (policejní) provokace. Jde pouze o navození situace, ve které se daná úřednice může kdykoliv ve své práci ocitnout a rozhodně tímto jednáním není nucena ani vybízena k tomu, aby úplatek přijala. Záleží pouze na ní, zda žadateli oznámí, že bude postupovat podle předpisů a tudíž jeho žádost zařadí do databáze žádostí na konec, nebo zda projeví ochotu věc za úplatek urychlit. Pokud by se tak stalo, úřednice by neobstála ve zkoušce spolehlivosti již v okamžiku, kdy by se nabídla „věc urychlit“. Vykonání zkoušky spolehlivosti až do fáze předání hotovosti by pak sloužilo k získání důkazu o tom, že daná osoba projevila úmysl úplatek přijmout a opravdu o něj požádala.¹³

V této souvislosti lze zmínit, že stejným způsobem se v praxi již postupuje pokud jde např. o trestný čin brání rukojmí (§ 174 trestního zákona)¹⁴ a tento postup nevyvolává žádných pochyb. V okamžiku, kdy např. rodič oznámí únos dítěte, je trestný čin brání rukojmí již dokonán. Policie zajišťující převzetí výkupného podezřelým tu sleduje zajištění důkazu. Lze tedy dokončení trestného činu brání rukojmí považovat za vyvolané ze stany policie? Jistě ne. Podezřelý se nepochybně již dříve rozhodl zmocnit se rukojmí pod pohrůzkou smrti, újmy na zdraví nebo jiné vážné újmy s cílem získat výkupné. Proto postup policie v takovém případě je v souladu se zákonem a dokončení tohoto bez vlivu policie započatého trestného činu není policejní provokací.¹⁵

Za rozhodující by mělo být tedy považováno to, zda se zkoušená osoba dopustí daného nepřipustného jednání (např. požádá o úplatek) ze své vlastní pohnutky. Pokud tomu tak není

¹² Viz: „Analýza možnosti využití testu integrity v podmínkách České republiky, návrh způsobů a podmínek jeho využití“, která byla zpracována odborem bezpečnostní politiky v roce 2002 a 2003 (č.j.: OBP- 1659/CZ), Předkládací zpráva, s. 8.

¹³ Tamtéž, s. 9.

¹⁴ Viz: Kratochvíl, V.: Policejní provokace „trestného činu“ z pohledu právního a ústavněprávního, Trestní právo 10/2001, s. 2 – 10.

¹⁵ Tamtéž, s. 4.

(např. vzbudí-li zkoušející v někom prvotní úmysl přijmout úplatek), jde o policejní provokaci.

Zkoušející orgán rovněž nemůže vytvářet skutkový děj, celou posloupnost úkonů, z nichž se jednání zkoušené osoby skládá. V případě korupčního jednání je však čin dokonán již v okamžiku, kdy určitá osoba o úplatek požádá nebo jej nabídne. Následné dokončení zkoušky spolehlivosti by tedy nemělo na jednání samotné zkoušené osoby vliv, sloužilo by pouze k jeho zdokumentování.

S ohledem na ústavnost rozšíření institutu zkoušky spolehlivosti na širší okruh osob lze z poslední doby uvést také například náleze Ústavního soudu týkající se práva jednotlivce na soukromí, kdy Ústavní soud svým nálezem ze dne 22. března 2011 č. j.: Pl. ÚS 24/10 zrušil ustanovení § 97 odst. 3 a 4 zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích), ve znění pozdějších předpisů, a vyhlášku č. 485/2005 Sb., o rozsahu provozních a lokalizačních údajů, době jejich uchovávání a formě a způsobu jejich předávání orgánům oprávněným k jejich využívání, a to dnem vyhlášení nálezu ve Sbírce zákonů. V odůvodnění Ústavní soud uvedl například:

„26. V čl. 1 odst. 1 Ústavy České republiky je obsažen normativní princip demokratického právního státu. Základním atributem ústavního konceptu právního státu a podmínkou jeho fungování je respekt k základním právům a svobodám jednotlivce, který je, jako atribut zvoleného ústavního konceptu právního státu, v citovaném ústavním ustanovení výslovně vyjádřen. Toto ústavní ustanovení je bází materiálně chápané právní státnosti, kterou charakterizuje respekt veřejné moci ke svobodné (autonomní) sféře jednotlivce vymezené základními právy a svobodami, a do této sféry veřejná moc zásadně nezasahuje, resp. zasahuje pouze v případech, které jsou odůvodněny kolizí s jinými základními právy, resp. ústavně aprobovaným a zákonem jednoznačně definovaným veřejným zájmem, a za předpokladu, že je zákonem předvídaný zásah proporcionální jak s ohledem na cíle, jichž má být dosaženo, tak s ohledem na míru krácení omezovaného základního práva či svobody.“

Byť se uváděný náleze ÚS týká především oblasti práva na soukromý život, v souvislosti s automatizovaným zpracováním údajů osobního charakteru, lze z něj vypožorovat tendenci k posilování soukromí a práv s tím souvisejících. V případě rozšíření institutu zkoušky spolehlivosti pro osoby působící v orgánech veřejné moci je tedy třeba počítat s jistou dobou pro ustálení aplikační praxe.

Zkouška spolehlivosti tak, jak je navrhována je nepochybně invazivním nástrojem boje proti korupci. To budí oprávněné úvahy o tom, zda hranice, které není možné z výše uvedených ústavních důvodů překročit v rámci trestního řízení (nepřípustnost aktivního policejního jednání) jsou zcela striktně nepřekročitelné obecně. Je téměř jisté, že v případě rozšíření zkoušek spolehlivosti na další osoby veřejné moci by bylo do jisté míry otázkou aplikační praxe, kam až lze v rámci zkoušek spolehlivosti zajít. Nutno dodat, že trestní předpisy jsou normami práva veřejného a vyplývá z nich všeobecný veřejnoprávní imperativ – nepáchat činy označené těmito normami jako trestné. Naproti tomu pracovní vztah je vztahem soukromoprávním (i když v případě služebního poměru poměrně striktně regulovaným), do kterého jeho účastníci vstupují dobrovolně a dobrovolně na sebe berou s tím související závazky. Bude-li součástí pracovněprávního vztahu i povinnost strpět provedení zkoušky spolehlivosti (resp. vědomí, že taková zkouška může být provedena),

budou i osoby, které mohou být podrobeny této zkoušce, pouze z vlastní vůle vstupovat do pozice možných objektů tohoto testování.¹⁶

2.4 Judikatura Evropského soudu pro lidská práva (ESLP)

Dále je na místě zmínit judikaturu ESLP, a to v případě, ve kterém je uveden rozdíl mezi tajným agentem a agentem provokatérem.¹⁷ V tomto případě šlo o dva policejní agenty, kteří skrze zprostředkovatele oslovili navrhovatele prostřednictvím jiné osoby, a to za účelem koupě drog. Navrhovatel přislíbil jejich obstarání, což také přes dalšího prostředníka učinil, načež byl zatčen a následně souzen. V průběhu soudního líčení se dotyčný hájil tím, že byl k transferu drog donucen a navíc, že dotyční agenti ani neměli v tomto konkrétním případě soudní povolení k realizaci a jednali tudíž jako agenti provokatéři. Dotyčný však byl odsouzen s tím, že k obstarání drogy byl vyzván zprostředkovatelem, nikoli přímo policejními agenty, že tedy jednání agentů nebylo pro spáchání trestného činu rozhodující a že navrhovatel měl ke spáchání trestného činu předpoklady.

Následně však byl ESLP toho názoru, že policejní agenti opravdu pohnuli navrhovatele k trestnému činu, ke kterému by bez jejich přičinění nemuselo dojít. Dále ESLP rovněž poznamenal, že portugalské soudy ve svých rozsudcích uvedly, že navrhovatel byl odsouzen převážně na základě zpráv těchto dvou policejních agentů. ESLP tak dospěl k závěru, že jednání obou policistů překročilo meze činnosti policejního agenta, neboť tito policisté podnikli spáchání trestné činnosti a soud tedy na tomto základě konstatoval porušení čl. 6 odst. 1 Evropské úmluvy na ochranu lidských práv a základních svobod.

Z poslední doby lze např. uvést judikaturu ESLP držící tuto názorovou linii, a to ve věci Bannikova proti Rusku, č. 18757/06, 4. 11. 2010.

Důležité je však zdůraznit, že výše uvedené kauzy se vždy týkaly pouze institutů trestního práva, tedy situací, kdy výsledky využití operativně pátracích prostředků byly využity jako stěžejní důkazy při vyšetřování trestných činů. V takovém případě je jistě žádoucí, aby požadavky na zákonnost získaných důkazů byly velmi vysoké. Zkouška spolehlivosti však nebude, jak již bylo zdůrazněno, institutem trestního práva. Jejím primárním cílem není získání důkazů v rámci trestního řízení. Zkouška spolehlivosti je přesto navrhována tak, aby plně respektovala důsledky plynoucí České republice z mezinárodních smluv a judikatury ESLP.

¹⁶ Viz: „Analýza možnosti využití testu integrity v podmínkách České republiky, návrh způsobů a podmínek jeho využití“, která byla zpracována odborem bezpečnostní politiky v roce 2002 a 2003 (č.j.: OBP- 1659/CZ), Předkládací zpráva, s. 17.

¹⁷ Viz ESLP: Teixeira de Castro v. Portugalsko, (44/1997/828/1034) z 9. června 1998.

3. Výsledky dosavadní aplikace institutu „zkoušky spolehlivosti“ podle zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky¹⁸

Tato kapitola má mapovat dosavadní zkušenosti při aplikaci institutu zkoušky spolehlivosti podle zákona o policii, které jsou prováděny vůči příslušníkům a zaměstnancům Policie ČR, a to pracovníky Inspekce Policie České republiky (dále jen „inspekce policie“) v posledních přibližně dvou letech praktické realizace zkoušek. Zmíněny jsou především problémové aspekty realizace zkoušky, které by jistě měly v některých případech svůj variantní otisk i při provádění zkoušek spolehlivosti na další osoby působící v orgánech veřejné moci.

Zákonem o policii byla s účinností od 1. ledna 2009 zřízena namísto dosavadní Inspekce ministra vnitra inspekce policie. Její postavení a úkoly jsou obsaženy ve druhé části zákona o policii. V § 107 se nově zavádí a upravuje institut tzv. zkoušky spolehlivosti. Tato zkouška je legálně definována jako zkouška odolnosti vůči protiprávnímu jednání. Každý rok je provedeno několik desítek těchto zkoušek, za celou dobu možnosti jejich realizace byla provedena zhruba stovka testů (v roce 2009 – 14, 2010 – 62, 1-3/2011 – 18). V deseti procentech policisté neprošli a výsledkem bylo jejich trestní stíhání nebo kázeňský trest.¹⁹ Dále je třeba uvést, že testování byli pouze policisté ve služebním poměru nikoli zaměstnanci Policie ČR v pracovním poměru.

Na to, jaký je psychologický dopad zkoušek spolehlivosti prozatím žádný analytický materiál neexistuje, přesto však server novinky.cz 23. dubna 2011 uveřejnil článek s názvem „Policisté se bojí testů spolehlivosti, pokusy o uplácení častěji hlásí“, ve kterém je uvedeno, že: „*U samotných policistů má přitom tento nástroj kontroly jasný efekt. Ze strachu, že jsou sami zkoušeni, mnohem více hlásí svým nadřízeným případy, kdy se je někdo pokusil uplatit. Přičítáme to celkem oprávněně tomu, že ti policisté nevědí, jestli náhodou nejednají při řešení přestupku právě s inspektorem,*“ doplňuje náměstek ředitele inspekce policie Petr Ruml.“²⁰ K úspěšnosti a využitelnosti zkoušek spolehlivosti v zahraničí také viz např. kapitola 4.1.

K těmto údajům je třeba uvést, že praktické provádění zkoušek spolehlivosti bylo v roce 2009 zahájeno až v měsíci září, a to z důvodu zajištění potřebného výcviku pracovníků oddělení a vybavení pracoviště technickými prostředky k řádnému dokumentování průběhu zkoušek spolehlivosti. Porovnání provedených zkoušek spolehlivosti v roce 2009 a 2010 uvádí tabulka.²¹

Tabulka č. 4: Zkoušky spolehlivosti provedené v letech 2009 a 2010 a jejich výsledek

Zkoušky spolehlivosti podle zákona o policii	2009	2010
Zkouška spolehlivosti neprovedena	10	8
Zkouška spolehlivosti provedena bez poznatku z protiprávního jednání	4	11
Zkouška spolehlivosti provedena s poznatkem z protiprávního jednání	0	7
Zkouška spolehlivosti - rozpracování	0	36
CELKEM	14	62

¹⁸ SALVET, Leo. Zkouška spolehlivosti podle nového zákona o Policii České republiky. Policista č. 4/2011. ISSN 1211-7943.

¹⁹ Viz: Policisté se bojí testů spolehlivosti, pokusy o uplácení častěji hlásí. Dostupné k 26.4.2011 na: <http://www.novinky.cz/domaci/231611-policiste-se-boji-testu-spolehlivosti-pokusy-o-uplacen-icasteji-hlasi.html>

²⁰ Tamtéž.

²¹ Viz: Inspekce Policie České republiky.

Zkoušenými osobami mohou být policisté včetně policistů zařazených v inspekci policie a zaměstnanci v pracovním poměru v těchto subjektech. Rozsah zkoušených osob je stanoven taxativně. Zákonný text zní takto:

§ 107

(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.

(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 sepiše 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 pořizené dokumentace.

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

Oprávnění k provádění zkoušky spolehlivosti jsou ze zákona inspektoři, tj. policisté povolání k plnění úkolů v Ministerstvu vnitra a zařazení v inspekci policie.²² Cíl provádění těchto zkoušek je definován § 107 odst. 1 zákona o policii, a to „předcházení, zamezení a odhalování protiprávního jednání.“ Zákon přitom nerozlišuje, zda se jedná o jednání související či nesouvisející s výkonem služby ani v jakém právním režimu došlo k protiprávnímu jednání, zda v rovině soukromoprávní či veřejnoprávní a v jejím rámci, zda v oblasti netrestní či trestní. Teleologickým výkladem proto lze dospět k závěru, že zkouška spolehlivosti může být prováděna pouze k předcházení, odhalování a zamezování protiprávního jednání souvisejícího s výkonem služby či zaměstnání zkoušených osob. Překročení tohoto limitu by mohlo u zkoušku provádějícího inspektora zakládat skutkovou podstatu trestného činu zneužití pravomoci úřední osoby podle § 329 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník (dále jen „trestní zákoník“), případně přestupku či kázeňského přestupku podle § 50 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů.

Těmto výkladovým nesrovnalostem se pokusili předkladatelé této analýzy předejít tím, že předkládají návrh zkoušky spolehlivosti, jejíž obsah by testoval „*jednání zkoušené osoby souvisejícího s výkonem veřejné moci*“.

V § 107 odst. 2 zákona o policii je stanoven zákonný postup provádění zkoušky spolehlivosti. Ten spočívá v navození situace, kterou je zkoušená osoba povinna řešit. Při striktním výkladu tohoto ustanovení však zkoušející při tomto navozování situace ani při vlastním provádění zkoušky by nesměl jednat v rozporu s právními předpisy. Pokud by se totiž dopustil za účelem navození situace, kterou je zkoušená osoba povinna řešit, či při vlastním provádění zkoušky spolehlivosti protiprávního jednání, právní validita výsledku zkoušky by tím mohla být znehodnocena podle zásady „*ex iniuria ius non oritur*“.²³

²² § 103 odst. 3 zákona o policii.

²³ Přel. z lat. „z bezpráví právo nevznikne“.

Navození zdání protiprávního jednání by mělo spočívat ve vytvoření situace, kterou je zkoušená osoba povinna v rámci své pravomoci řešit. Nejčastěji půjde o vytvoření takových podmínek, kterým je zkoušená osoba běžně vystavena v rámci své pracovní činnosti, za účelem zjištění, zda si plní řádně své povinnosti. Jednání osoby, která zkoušku provádí, musí být plně v souladu s obecnými právními principy a mezinárodní judikaturou. 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.²⁴ Například policista se dopouští vůči řidičům protiprávního jednání při projednávání dopravního přestupku v místě, kde je dopravní značkou zakázán vjezd všech motorových vozidel. Má-li být u takového policisty provedena zkouška spolehlivosti, je nezbytně nutné, aby zkoušející inspektor jako řidič porušil zákaz vjezdu a tím vyvolal situaci, kterou je policista povinen řešit. V daném případě 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. Pokud by však zkoušející inspektor porušil pravidla silničního provozu až do té míry, že by způsobil nebezpečí, například by za účelem provedení zkoušky spolehlivosti policisty při měření dodržování nejvyšší povolené rychlosti tuto rychlost značně překročil v místě, kde je hustý provoz vozidel nebo chodců, nebo by vjel na železniční přejezd v době, kdy je to signalizací přejezdu zakázáno, jednalo by se o přestupek, neboť podle § 107 odst. 6 zákona o policii prováděním zkoušky spolehlivosti nesmí dojít k bezprostřednímu ohrožení zdraví osob nebo majetku. Ze znění tohoto ustanovení lze a contrario dovodit, 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. V praxi to znamená, že zkoušející inspektor se nedopustí přestupku při provádění zkoušky spolehlivosti, byť jeho jednání vykazuje znaky přestupku, za současného splnění těchto podmínek:

1. uvedené jednání je nezbytně nutné k navození situace, kterou je zkoušená osoba povinna řešit (zásada subsidiarity),
2. uvedeným jednáním nedojde k ohrožení nebo poškození zdraví osob nebo majetku (zásada zdrženlivosti a proporcionality).²⁵

Stejně tak i tyto výše uvedené problémy se pokusili předkladatelé analýzy předejít vhodným návrhem úpravy zkoušky spolehlivosti pro další osoby působící v orgánech veřejné moci, viz kapitola 5.3 varianta 1.

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.²⁶ V takovém případě by se jednalo o návod k trestnému činu a u zkoušejícího inspektora by bylo třeba zvažovat trestní odpovědnost jakožto návodce podle § 10 odst. 1 písm. b) trestního zákoníku. V případě, že by zkoušená osoba již byla rozhodnuta spáchat trestný čin, jednalo by se ze strany inspektora o psychickou pomoc podle § 10 odst. 2

²⁴ FILÁK, Antonín. Zákon o Policii České republiky s komentářem. Praha: Police History, 2009. s. 215. ISBN 978-80-86477-49-7.

²⁵ VANGELI, Benedikt. Zákon o Policii České republiky. Komentář. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 340 až 344, ISBN 978-80-7400-142-0.

²⁶ FILÁK, Antonín. Zákon o Policii České republiky s komentářem. Praha: Police History, 2009. s. 215. ISBN 978-80-86477-49-7.

písm. c) trestního zákoníku. 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.

Podle § 107 odst. 4 zákona o policii je povinností zkoušejícího inspektora pořizovat o průběhu zkoušky obrazovou a zvukovou dokumentaci. Současně nelze vyloučit, že provedením zkoušky spolehlivosti dojde k odhalení jednání zkoušené osoby, které vykazuje znaky trestného činu. V takovém případě inspekce policie jakožto příslušný policejní orgán podle § 12 odst. 2 trestního řádu je povinna ve věci zahájit přípravné řízení podle § 158 odst. 3 trestního řádu.

Zákon o policii v případě provádění zkoušky spolehlivosti nevyžaduje k jejímu provedení předchozí souhlas žádného orgánu. V případě rozhodnutí inspekce policie o provedení zkoušky spolehlivosti by nemělo existovat v dané věci důvodné podezření z trestné činnosti, která by měla být touto zkouškou odhalena. Pokud by totiž důvodné podezření existovalo, inspekce policie by neměla v daném případě provádět zkoušku spolehlivosti, ale jakožto policejní orgán by měla podle zásady oficiality zahájit přípravné řízení. V případě provádění zkoušky spolehlivosti tam, kde ve věci existuje důvodné podezření z páčání trestné činnosti, by totiž z trestněprávního hlediska pořizování obrazových a zvukových záznamů v průběhu zkoušky spolehlivosti bylo třeba považovat za operativně pátrací prostředek sledování osob a věcí podle § 158d odst. 2 trestního řádu, kdy k zákonnosti jeho použití je třeba písemné povolení státního zástupce.

Obecně však převažuje názor, že bez dalšího lze použít dokumentaci pořizenou při zkoušce spolehlivosti jako důkaz v trestním řízení, a to zejména s tím, že dokumentace byla pořizena 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.

Tyto aplikační nejasnosti vyplývající z dosavadní aplikace institutu zkoušky spolehlivosti podle zákona o policii 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 inspekci 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.²⁷

Nutno podotknout, že některé nedostatky dosavadní právní úpravy zkoušky spolehlivosti by měly být odstraněny úpravou v návrhu zákona o Generální inspekci bezpečnostních sborů a o změně souvisejících zákonů, kde je tento institut uveden v § 41.

Výše naznačených nedostatků a nejasností se snaží vyvarovat i variantní návrhy řešení zavedení institutu zkoušky spolehlivosti na další osoby působící v orgánech veřejné moci, které jsou v této analýze uvedeny v kapitole 5.

²⁷ Kvazidelikt = pojem převzatý z římského práva (*obligationes quasi ex delicto*); jde o faktické jednání, které zdánlivě vykazuje všechny znaky zakázaného jednání, avšak vzhledem k tomu, že zde některý podstatný znak ve skutečnosti chybí, nelze toto jednání jako delikt stíhat.

4. Institut „zkoušky spolehlivosti“ v zahraničí

V úvodu je třeba zmínit, že nástroje k potírání korupce v orgánech veřejné moci, a to včetně zkoušky spolehlivosti (integrity), jsou využívány v celé řadě zemí světa.²⁸ Jako příklad lze uvést Austrálii, Bulharsko, Estonsko, Korejskou republiku, Litvu, Nizozemsko, Spolkovou republiku Německo, Rakousko, Singapur, Velkou Británii, Ukrajinu či Spojené státy americké.

V následující části analýzy jsou uvedeny konkrétní případy využití tohoto institutu. Zároveň je však třeba říci, že podle dostupných podkladů, které se podařilo shromáždit, je v níže popsanych státech **aplikována zkouška spolehlivosti povětšinou na příslušníky bezpečnostních sborů, resp. policisty**. Generální působnost obdobných protikorupčních institutů je pak řešena skrze normy trestního práva. To je také důvod, proč jsou níže uvedeny i příklady trestněprávních úprav.

4.1 Zkouška spolehlivosti ve Spojených státech amerických

Od roku 1994 je testování integrity prováděno v rámci Policie New York (dále jen „NYPD“). Zkoušky jsou zaměřené na odhalování korupčního jednání policistů, stejně tak i na jiné případy porušování jejich povinností, jako je např. zabavení či krádež drog pouličnímu prodejci za účelem jeho následného prodeje. Nezbytnou součástí provádění testů je kompletní monitoring realizace, tedy využití audiovizuální záznamové techniky, a dále přítomnost několika „svědků“ realizace. Realizace zkoušek je ponechána na specializovaném organizačním článku NYPD, na jehož činnost dohlíží Komise pro boj s korupcí u policie (The Commission to Combat Police Corruption, CCPC)²⁹. Tato komise je šestičlenná, jmenovaná starostou a je podřízena státnímu zástupci, tedy na NYPD zcela nezávislá.

Zkoušky jsou aplikovány jednak cíleně, tedy na osoby podezřelé z korupčního jednání, tj. na základě poznatků od veřejnosti, informátorů, kolegů apod. Vedle toho probíhá i namátková realizace testů u policistů, kteří při plnění svých úkolů mohou být korupci vystaveni. Průběh samotného testování má svá přísná pravidla, aby nedošlo k překročení hranice s policejní provokací či přímé pobídce ke korupčnímu jednání. Scénáře zkoušky jsou vždy striktní simulací reálných okolností, které dotyčného policistu mohou nebo nemusí vést ke korupčnímu jednání. Mezi 40 tisíce příslušníky NYPD se provádí ročně něco mezi 1500 až 2000 testů integrity.³⁰ Ze statistiky provedených testů vyplývá, že 20 % policistů testovaných na základě podezření z korupce se opravdu během testu korupčního jednání dopustilo. Narozdíl od tohoto poměrně velkého množství je selhání policistů podrobených namátkovému testu vykázáno pouze v 1 % případů. Neuspění při zkoušce spolehlivosti vede k propuštění od sboru a trestnímu stíhání.

Je třeba uvést, že takto pojaté zkoušky spolehlivosti v rámci NYPD mají i výrazně preventivní charakter a jejich odstrašující význam je nepochybný. Tuto skutečnost dokazuje i fakt, že od doby, co jsou zkoušky aplikovány, vzrostl v rámci NYPD počet oznámení na podezření či již provedené úplatkářství několikanásobně.

Projekt integrity³¹ je aplikován i v Indianapolis Metropolitan Police Department (dále jen „IMPĐ“), kde zhruba od poloviny roku 2008 využívají ke zjišťování „spolehlivosti“ policejních detektivů i detektory lži. Tímto procesem musí projít všichni, kteří opouští nebo

²⁸ Viz Transparency International: Crossing the Thin Blue Line, Mezinárodní výroční výzkum o antikorupčních strategiích v policii, Praha 2001.

²⁹ <http://www.nyc.gov/html/ccpc/html/home/home.shtml>.

³⁰ OSBORNE, Denis. *Test integrity – a tool to reduce the risk of corruption*. 2007. Dostupné na: http://www.governance.org.uk/documents/notes/integrity_tests.doc.

³¹ Blíže: <http://www.indystar.com/article/20090620/LOCAL18/906200445/1195/LOCAL18/TMPD+regaining+trust+with+integrity+program>

se hlásí do vyjmenovaných specializovaných jednotek a také náhodně jejich současní příslušníci. Mezi další opatření projektu patří všeobecná zvýšená kontrolní činnost nad těmito specializovanými útvary zabývajícími se zejména odhalováním trestné činnosti spojené s odhalováním trestné činnosti v souvislosti s omamnými a psychotropními látkami, organizovaným zločinem či závažnou majetkovou kriminalitou.

Náhodné zkoušky spolehlivosti policistů jsou prováděny např. také u Los Angeles Police Department, New Orleans Police Department apod.³²

4.2 Zkouška spolehlivosti ve Velké Británii

V podstatě podobný program jako aplikuje NYPD zahájila Metropolitní policie (dále jen „MP“) v Londýně.³³ Program nazvaný „Prevence korupce a nečestnosti“ zahrnuje testování odolnosti („quality assurance“) jak proti korupčnímu jednání, tak i proti dalším nepřístojnostem, jako např. rasistickým projevům a jednání apod. Vedle disciplinárních, popřípadě trestněprávních důsledků má projekt výrazně preventivní a vzdělávací charakter. Testy provádí speciální oddělení nazývané „ghost squad“ zhruba o síle 200 příslušníků.³⁴ Podoba testování je v podstatě shodně s úpravou jako u NYPD dvojí podoby, a to testování příslušníků na základě konkrétních poznatků, kde existuje reálné podezření z nezákonného jednání u konkrétního policisty a dále též testování náhodné, a to u policistů, kteří jsou ve zvýšené míře vystavováni případným korupčním a jiným rizikům. Realizace zkoušek je schvalována v rámci policejní organizace, nepodléhá povolovacímu režimu jiné složky státu. Na dodržování jasných a průhledných pravidel testování dohlíží v rámci určené organizační části MP i zástupci veřejnosti.

Jak bylo naznačeno výše, výsledkem testu může být i trestní stíhání policisty. Model zkoušky v rámci MP je však navíc nastaven tak, že jeho působnost se vztahuje i na osoby úplatek nabízející, tedy stojící mimo policejní organizaci. Z korupčního jednání jsou tak na základě podnětu testovány desítky osob ročně, z nichž poměrně značná část byla také odsouzena. Zajímavou informací je také fakt, že testy prováděné namátkově dopadly vždy negativně.

4.3 Zkouška spolehlivosti v Německu

Pro řešení problematiky spojené s korupcí byla ve Spolkové republice Německo přijata Spolkovou radou v roce 1998 Směrnice pro prevenci korupce ve státní správě.³⁵ Dle ustanovení této směrnice byla identifikována ve všech spolkových úřadech služební místa – pracoviště, která bylo možné označit jako ohrožená či obzvláště ohrožená korupcí. Na základě analýzy rizikových faktorů byla učiněna taková opatření, která zamezují korupční rizika na minimum. Mezi taková patří např. důsledná kontrola nadřazených, kamerové systémy, zapojení vyššího počtu osob do rozličných rozhodovacích procesů, u kterých je zvýšené korupční riziko a další systémová opatření.

Směrnice obsahuje také ustanovení, týkající se tzv. vnitřní revize. Ta spočívá v možnosti prověřit příslušnou organizační část dané instituce (revizní skupinu), a to v opodstatněných případech, tedy na základě výsledků analytických rozborů či jiného zvlášť závažného důvodu.

³² Viz: ROTHLEIN, Steve. *Conducting Integrity Tests on Law Enforcement Officers*. Legal and Liability Risk Management Institute, 2010. Dostupné na: http://www.patc.com/weeklyarticles/print/le_integrity_tests.pdf.

Více k problematice testů integrity v USA např. na: <http://www.ncjrs.gov/pdffiles1/nij/181465.pdf>.

³³ <http://www.met.police.uk/>.

³⁴ „Jednotka duchů“ byla založena velitelem Metropolitní policie Sirem Paulem Condonem v roce 1998. Blíže např.: http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/223447.stm.

³⁵ Viz: Směrnice Spolkové rady k prevenci korupce ve spolkové státní správě ze dne 17. června 1998.

Ta může být prováděna buď po dobu určitou nebo případně i permanentně. Působnost revize je jak na „živé“ případy, tak i retrospektivní. V případě, že jsou v průběhu revize zjištěna pochybení závažnějšího charakteru, může být požádána k součinnosti i kriminální policie.

Směrnice je realizována na základě interních prováděcích předpisů, které jsou neveřejné. Nicméně i z textu samotné směrnice je např. patrné, že při prověrkách spolehlivosti na základě konkrétního podezření (vedení nápadně nákladného způsobu života, styk s podezřelými osobami, chování na pracovišti apod.) lze využít institutů konspirativního charakteru.

Dále je potřeba uvést, že výše zmíněný dokument byl v roce 2004 novelizován do podoby Směrnice spolkové vlády o prevenci korupce ve spolkové státní správě ze dne 30. července 2004, kde je uvedeno, že:³⁶

- směrnice se vztahuje na zhruba 500 000 úředníků,

- směrnice vyžaduje, aby každý resort:

- identifikoval citlivé oblasti (kde existuje vnější kontakt, kde se nakládá s penězi nebo informacemi, včetně návrhů zákonů, kde se vydávají licence nebo povolení),
- provedl analýzu rizik (u citlivých oblastí se vypracuje předepsaný dotazník k vyhodnocení materiální relevance – podíl citlivé činnosti na celkové činnosti úředníka, objem peněz apod., pak se podle metodiky určí stupeň ohrožení korupcí, pokud je zde „zvláštní nebezpečí“ nebo „nebezpečí“, je povinnost přijmout kompenzační opatření),
- zvážil vhodná kontrolní a kompenzační opatření popsaná ve směrnici (principy 4 očí, rotace, týmové práce, osmi očí, zvýšeného dohledu, technického záznamu – např. počítačové zpracování všech objednávek dovoluje jejich automatickou analýzu, stanovení prahu pro zakázky mimo systém veřejných zakázek),
- systematicky se zajímal o osobní faktor (vč. aktivit příbuzných) pomocí vnitřních mechanismů (ministerstvo připravilo dotazníky pro nadřízené, zjistilo se, že někde neměli o svých podřízených ani základní informace, takže průzkum opakovali). V případě „zvláštního nebezpečí“ se požaduje rotace po pěti letech, nebo zvláštní vysvětlení, proč nebyla provedena.

Zajímavým prvkem je funkce **kontaktní osoby**, která je jmenována z řad zaměstnanců, a která může se zaměstnanci mimo formální komunikaci probírat jednotlivé problémy. Pokud získá podezření na přestupek, musí ovšem informovat vedení úřadu, přičemž uvedení jména skutečného oznamovatele se může vyhnout pouze tím, že mu poradí, aby svá podezření uvedl písemně a anonymně (je povinnost prověřovat i anonymní informace), což se v praxi využívá. Kontaktní pracovníci různých úřadů se každé pololetí scházejí i se státními zástupci, aby se poradili o praktických problémech, zavádí se centralizovaná statistika (v roce 2005 byly státním zástupcům předány případy 45 zaměstnanců).

Celkově lze německou protikorupční směrnici hodnotit jako poměrně propracovaný a na implementaci náročný instrument, který má zejména preventivní účinek, ale dosud nepřináší dramatické zvýšení účinnosti detekce korupce ani zásadní zlepšení pozice oznamovatelů korupce.

³⁶ Blíže viz: Zpráva z cesty – TAIEX study visit in the area of the fight against corruption (19.-20. září 2006, Berlín), s. 1-2, OBP MV.

4.4 Agent provokatér podle slovenské právní úpravy

Dá se říci, že Slovensko je spolu se Spojenými státy a Ruskem jednou ze zemí, kde se zašlo v proaktivním potlačování korupce v podstatě nejdále, a to v podobě tzv. agenta provokatéra.³⁷ Tento institut byl do slovenského právního řádu zakotven novým trestním řádem, tedy zákonem č. 301/2005 Z.z., trestný poriadok, s účinností od 1. ledna 2006, a to konkrétně v ustanovení § 10 odst. 18 a § 117.

Agentu lze podle § 117 odst. 1 zákona č. 301/2005 Z.z. použít k odhalování, zjišťování a usvědčování pachatelů zločinů, korupce, trestného činu zneužívání pravomoci veřejného činitele anebo trestného činu legalizace příjmů z trestné činnosti. A to v případech, kdy by odhalování, zjišťování a usvědčování těchto druhů trestné činnosti bylo jiným způsobem podstatně ztížené a získané poznatky odůvodňují podezření, že byl spáchán trestný čin anebo má být spáchán takový trestný čin.

V odst. 2 se pak hovoří o tom, že jednání agenta musí být v souladu s účelem trestního řádu a musí být přiměřené s ohledem na konkrétní okolnosti, v rámci nichž je tento institut v tom daném případě uplatněn. Dále je zde uvedeno, že agent nesmí iniciativně navádět ke spáchání trestného činu; což však neplatí v případech, kdy jde o korupci veřejného činitele anebo zahraničního veřejného činitele a zjištěné skutečnosti nasvědčují, že pachatel by spáchal takový trestný čin i tehdy, když by příkaz na použití agenta nebyl vydán.

Tato varianta aplikovaná do českého právního systému by představovala novelizaci ustanovení § 158e trestního řádu, tedy operativně pátracího prostředku „Použití agenta“. Novela by musela jít kontroverzní radikální cestou, kdy v případě vedení trestního řízení pro trestné činy přijetí úplatku podle § 331 trestního zákoníku, podplácení podle § 332 trestního zákoníku a nepřímého úplatkářství podle § 333 trestního zákoníku by byla prolomena podmínka nemožnosti jiného vybízet ke spáchání trestného činu.

Dlužno dodat, že tento svým způsobem mezní institut, vzhledem ke své povaze, nepředstavuje alternativu možné právní úpravy zkoušky spolehlivosti, ale 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. Tento institut nepřestavuje novum v uvedené oblasti. Téměř identický návrh byl předložen Cyrilem Svobodou a Michaelou Šojdovou, přičemž vláda k němu zaujala 4. 10. 2010 nesouhlasné stanovisko. Varianta totiž posouvá koncepci tzv. agenta kontrolora (monitoring, pasivní jednání) směrem ke koncepci tzv. agenta provokatéra (podněcování, aktivní jednání) a překračuje rámec trestního zákoníku i trestního řádu a dostává se do konfliktu se základními lidskými právy chráněnými na vnitrostátní i mezinárodní úrovni (viz nálezy Ústavního soudu).³⁸

4.5 Boj s korupcí v dalších zemích a v rámci činnosti mezinárodních organizací

Problematikou korupce za využití zkoušek spolehlivosti se zabývají též v **Austrálii**, kde pro tyto účely funguje Výbor při Úřadu ombudsmana a též Komise pro oblast policejní integrity.³⁹

³⁷ Blíže: HULLOVÁ, Monika. Vybrané problémy právní úpravy agenta provokatéra. Dostupné k 11.3.2011 na: <http://www.mvcr.cz/clanek/vybrane-problemy-pravni-upravy-agenta-provokatera.aspx>; a dále Důvodová správa k zákonu č. 301/2005 Z. z., trestný poriadok.

³⁸ Nález ÚS sp. zn. III. ÚS 597/99 ze dne 22. 06. 2000; resp. Nález ÚS sp. zn. IV. ÚS 407/07 ze dne 29. 10. 2009.

³⁹ Blíže o potírání korupce a dalších negativních jevů v Austrálii, resp. Novém Jižním Walesu např.: <http://www.parliament.nsw.gov.au/prod/PARLMENT/committee.nsf/>.

V dalších zemích se tato oblast řeší spíše trestněprávními instituty. Pro úplnost lze například uvést, že v **Dánsku** trestní řád umožňuje v případech, u kterých je zjevné podezření na korupci, provedení předstíraného úplatku. Institut lze využít jen v případech, kdy nelze důkazy získat jiným způsobem. Realizací testů je pověřena specializovaná organizační součást Bezpečnostní a zpravodajské služby PET.⁴⁰ V případech, kdy osoba neobstojí v rámci tohoto testu, nemůže se následně jednat o kvalifikovanou skutkovou podstatu. Nicméně i tak lze dle dánského trestního zákona za toto jednání uložit trest odnětí svobody až v délce trvání šesti let.

Možnost využít podobného institutu je upravena i v trestněprávních předpisech **Polska**. Za dodržení jistých podmínek je proaktivní boj s korupcí umožněn i ve **Finsku**.⁴¹

Mimo konkrétních opatření v jednotlivých zemích je tvořena i řada dokumentů na mezinárodní úrovni, které se bojem s korupcí také zabývají. Jako příklad lze uvést dokumenty OSN:

- a. Usnesení Valného shromáždění OSN A/RES/51/59,
- b. Mezinárodní kodex chování státních zaměstnanců,⁴²
- c. United nations Global Programme Against Corruption – Anti-corruption Tool Kit a další.

⁴⁰ Blíže: http://web.mv.cz/obp/reforma-police/Policejní_sborny_v_EU.pdf.

⁴¹ Viz: HULLOVÁ, Monika. Vybrané problémy právní úpravy agenta provokatéra. Dostupné k 11.3.2011 na: <http://www.mvcr.cz/clanek/vybrane-problemy-pravni-upravy-agenta-provokatera.aspx>, s. 14-15.

⁴² „Kodex etiky zaměstnanců ve veřejné správě“ schválila vláda ČR svým usnesením ze dne 21. března 2001 č. 270.

5. Možnosti zavedení institutu zkoušky spolehlivosti na další osoby působící v orgánech veřejné moci

5.1 Okruh osob, na které by se měla vztahovat zkouška spolehlivosti a důsledky pozitivního výsledku zkoušky spolehlivosti

Návrhy předkládané v této Analýze počítají s rozšířením skupiny osob, vůči nimž by bylo možné provádět zkoušky spolehlivosti, a to v intencích formulace uvedené v bodu 1.8 Strategie, na „další osoby působící v orgánech veřejné moci“.

Jako **orgán veřejné moci** lze přitom definovat takový orgán, který je nositelem veřejné moci. Orgány veřejné moci jsou (některé) státní orgány (např. Parlament, soudy, Policie ČR, ministerstva a jiné ústřední správní úřady), orgány územní samosprávy (např. obecní úřad, obecní nebo městská policie). Veřejnou mocí disponují i jiné subjekty, které mají postavení obdobné orgánu veřejné moci, jako jsou např. orgány profesní či zájmové samosprávy (např. některé orgány profesních komor a stavovských komor), zdravotní pojišťovny, právnické a fyzické osoby, pokud vykonávají státní správu (např. stanice technické kontroly).⁴³

Přes tuto širokou definici je ve variantě 2. až 4. navrženo aplikovat zkoušku spolehlivosti na uvedené subjekty, přičemž varianta 1. obsahuje tzv. nulové řešení.

Varianta 1.:

Tato varianta spočívá v ponechání současného stavu, kdy jsou zkoušky spolehlivosti prováděny pouze na úzce vymezený okruh osob (policisté a zaměstnanci policie), přičemž tyto zkoušky provádí inspekce policie

Zároveň budou ušetřeny prostředky na rozšíření tohoto institutu. Na druhou stranu by nebyl splněn bod 1.8 Strategie a tím by byla znemožněna aplikace jednoho z nástrojů v boji proti korupci.

K této variantě je třeba uvést, že v současné době je předložen návrh zákona o Generální inspekci bezpečnostních sborů, kde je tento okruh zkoušených osob rozšířen dle ustanovení § 41 tohoto návrhu zákona vedle příslušníků a zaměstnanců Policie ČR, také o příslušníky a zaměstnance Celní správy ČR, Vězeňské služby ČR a Generální inspekce bezpečnostních sborů).

Nulová varianta je uvedena pouze v této kapitole, tj. 5.1, v rámci dalších kapitol již není uváděna, neboť jsou touto variantou konzumovány.

Varianta 2.:

- 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 samosprávních celků,
- strážníky obecních a městských policií,
- osoby působící ve veřejném a soukromém vysokém školství,
- osoby vykonávající veřejnou správu sdružené v profesních a stavovských komorách,
- znalci, tlumočníci 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

⁴³ Definice viz Slovník nejčastěji používaných pojmů ve veřejné správě (odkaz na heslo „orgán veřejné moci“): <http://svs.institutpraha.cz/index.php?page=slovník&id=1137>.

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.

Uváděné kategorie osob, resp. ti pracovníci, kteří se podílejí na výkonu veřejné moci, totiž také mají při výkonu své činnosti nemalou rozhodovací pravomoc, a proto se mohou často ocitnout v situaci, kdy jim bude úplatek nabídnut. Stejně tak je možné odůvodnit rozšíření zkoušek spolehlivosti na strážníky obecních a městských policií, a to s ohledem na fakt, že jejich postavení i vykonávané činnosti se v řadě aspektů shodují s postavením a činností příslušníků či zaměstnanců policie, popř. dalších bezpečnostních sborů, na něž se má zkouška spolehlivosti vztahovat dle navrhovaného zákona o Generální inspekci bezpečnostních sborů. Je třeba uvést, že zkoušky spolehlivosti by se netýkaly zaměstnanců obecních a městských policií, kteří nemají pravomoc rozhodovat o právech a povinnostech. Navíc je třeba uvést fakt, že byť je testování zaměstnanců Policie ČR dle zákona o policii dovoleno, za uplynulých téměř 2,5 roku nebyla v rámci této kategorie provedena jediná zkouška. Stejně tak je zřejmé, že je společenským zájmem zvýšený dohled a kontrola nad dalšími vybranými činnostmi, při nichž je vykonávána pravomoc jménem státu. Zároveň jsou z poslední doby veřejně známy případy zneužívání výkonu těchto pravomocí, a to poměrně v masivním měřítku (viz problematiku případy úkonů či pochybení v rámci exekuční či znalecké činnosti, udělování vysokoškolských titulů za podezřelých okolností a bez splnění nezbytných podmínek, lékárenská lobby apod.). Do této skupiny osob jsou tedy zařazeni i exekutoři, byť úkony exekutora se podle exekučního řádu považují za úkony exekučního soudu a nejde tedy de iure o veřejnou správu. Je však nutné vzít na zřetel fakt, že tato oblast zažívá v posledních letech obrovský rozmach a s tím se množí i počet excesů, stejně jako fakt, že je zvažována možnost osamostatnění exekutorů a jejich činnosti od závislosti na exekučních soudech.⁴⁴

Zkouška spolehlivosti by přitom byla zaměřena výhradně na jednání zkoušených osob související s výkonem veřejné moci této osoby. Z její působnosti by tedy z logiky věci byly vyňaty osoby vykonávající manuální a obdobné profese, tedy osoby, které se přímo nepodílejí na výkonu veřejné moci, a to tím, že mohou rozhodovat o právech a povinnostech cizích osob (např. vedení určitých správních řízení).

V souvislosti s obsahem zkoušky spolehlivosti lze rovněž odkázat na ustanovení § 303 zákoníku práce, kde jsou stanoveny základní povinnosti zaměstnanců, přičemž ustanovení stanovuje povinnosti specificky pro vybrané kategorie osob, které se podílejí na výkonu veřejné správy. Vyjmenované osoby tak mají oproti jiným zaměstnancům navíc povinnost mj. jednat a rozhodovat nestranně, zdržet se všeho, co by mohlo ohrozit důvěru v nestrannost rozhodování, zachovávat mlčenlivost, nezneužívat informace, o nichž se dozvěděly v souvislosti s výkonem zaměstnání ve svůj prospěch, atd.

Zároveň však tato varianta respektuje zadání úkolu 1.8, tedy, že řešení testování osob působících v orgánech veřejné moci má být „**průchodné a funkční**“. Předkladatel si je totiž vědom, že případné testování kategorií osob, jako jsou členové vlády, poslanci, senátoři, soudci, státní zástupci a členové zastupitelstev obcí a krajů sebou nese mnohá specifika a následně i úskalí a pochybnosti, které by mohly zneprůchodnit rozšíření tohoto institutu na další osoby působící v orgánech veřejné moci.

Provedení zkoušky spolehlivosti, při kterém by se zkoušená osoba dopustila protiprávního jednání, by bylo jedním z dalších důvodů ke **skončení pracovního poměru** podle zákoníku práce,⁴⁵ popř. budou řešeni **kárnou komisí** či budou **vyškrtnuti** ze seznamu osob, které jsou oprávněny vykonávat příslušnou činnost.

⁴⁴ Viz materiál (návrh zákona) vedený pod Čj. 634/2010-LO-SP/23, který byl v březnu 2011 zaslán ministerstvem spravedlnosti do meziresortního připomínkového řízení.

⁴⁵ Viz § 55 odst. 1 písm. b) zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce.

Dále je třeba uvést, že pokud stávající zákonná úprava týkající se postavení osob, na které by se test spolehlivosti vztahoval, neumožňuje uložit za záporný výsledek testu sankci v podobě výpovědi, kárného opatření či jiné sankce, byly by součástí zákona upravujícího zkoušku spolehlivosti i příslušné změny těchto souvisejících zákonů, do kterých by se tyto právní následky výslovně doplnily.

Varianta 3.:

- členové vlády,
- poslance a senátory,
- členové zastupitelstev územních samosprávných celků,
- 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,
- soudce a státní zástupce,
- úředníky územních samosprávných celků,
- strážníky obecních a městských policií,
- osoby působící ve veřejném a soukromém vysokém školství,
- osoby vykonávající veřejnou správu sdružené v profesních a stavovských komorách,
- znalci, tlumočníci 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).

Tato varianta je rozšířením varianty 2., a to o členy vlády, poslance, senátory, členy zastupitelstev územních samosprávných celků, soudce a státní zástupce. Využitím zkoušek v těchto rozšířených kategoriích osob by mohlo dojít k případnému rozkrytí podezřelých aktivit, o kterých se veřejnost v náznacích dozvídá v médiích, ale jejichž skutečný základ bývá z drtivé většiny utajen a stávajícími metodami a formami boje proti korupci neodhalen, popř. by spolu s nimi tento institut vedl k jejich dřívějšímu či efektivnějšímu vyřešení. Jako příklad takovýchto aktivit může sloužit z poslední doby např. kauza soudce Berky,⁴⁶ opakovaná podezření ohledně řady obchodních transakcí či údajné korupční jednání v některých resortech či údajné případy korupce v politickém prostředí České republiky.

Byť se případným zkoušením tohoto okruhu osob otvírá řada legislativních problémů a aplikačních těžkostí, mělo by být v zájmu těchto subjektů využít tohoto institutu i třeba k očištění svého „profesního stavu“, viz důvěra obyvatel v ústavní instituce.⁴⁷ Připomeňme, že problém korupce je nejpalčivější oblastí české společnosti.⁴⁸

Provedení zkoušky spolehlivosti, při kterém by se zkoušená osoba dopustila protiprávního jednání, by bylo jedním z dalších důvodů ke skončení pracovního poměru podle zákoníku práce (viz varianta 2.),⁴⁹ popř. **kárným proviněním** podle zákona č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů, popř. v dalších případech. V případech volených zástupců by byl pozitivní výsledek zkoušky spolehlivosti zaslán příslušnému orgánu s požadavkem na projednání na veřejném zasedání či veřejně na schůzi, neboť zde pozitivní výsledek zkoušky spolehlivosti spočívá pouze v politické odpovědnosti volených zástupců – postihem je tedy **informování veřejnosti**, resp. voličů. K tomu je třeba

⁴⁶ Blíže např.: <http://aktualne.centrum.cz/domaci/clanek.phtml?id=57369>.

⁴⁷ Blíže viz: K 28.4.2011 dostupné na: http://www.cvvm.cas.cz/upl/zpravy/101139s_pi110427.pdf. Zpráva zveřejněna 27.4.2011.

⁴⁸ Blíže např.: <http://www.regiony24.cz/11-59578-cechum-nejvice-vadi-korupce--hospodarska-kriminalita-a-nezamestnanost->.

⁴⁹ Viz § 55 odst. 1 písm. b) zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce.

dodat, že u veřejných funkcí zřejmě veřejný zájem převáží ochranu soukromí, které v případě veřejné funkce de facto soukromím není. Lze též uvažovat o tom, že by byl tento postih doplněn o **povinnost** příslušného orgánu toto zjištění – pozitivní výsledek zkoušky spolehlivosti – **projednat**, což by bylo třeba nově zakotvit v předmětných právních předpisech. V určitých případech však není zcela vyloučena ani následná odpovědnost trestněprávní.

Rozdílné postavení osob, na něž se dle návrhu bude zkouška vztahovat, bude mít výrazný vliv na legislativní práce – nutnost novely různého počtu právních předpisů (např. zákon o úřednících, zákon o soudech a soudcích, zákon o obecní policii atd.), případně vznik nového samostatného zákona. Postavení subjektů má svá specifika, a proto by zkouška spolehlivosti musela být aplikována s různými odchylkami. Stanovení okruhu osob souvisí rovněž se stanovením obsahu zkoušky spolehlivosti (viz obecné příklady níže). Je otázkou, jaké povinnosti by byly stanoveny např. pro starosty, hejtmany, členy vlády, což by mělo být předmětem dalších prací na úkolu 1.8 Strategie (zpracování věcného záměru). U zkoušek spolehlivosti u soudců lze předpokládat, že bude velmi diskutována problematika nezávislost soudců, neboť je nutné vnímat oddělení soudní moci od ostatních složek státní moci. Testování ze strany exekutivy by tak mohlo být vnímáno problematicky. K tomuto blíže viz kapitola 5.2 (varianta 3.).

Nepovažujeme za vhodné do tohoto materiálu vzhledem k jeho charakteru vkládat kasuistické příklady provádění zkoušek spolehlivosti, přesto však 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).

5.2 Orgán odpovědný za provádění zkoušek spolehlivosti

Níže uvedené varianty řešení této otázky mají význam pouze u varianty 2. a 3. předchozí kapitoly.

Níže uvedená varianta 1., popř. i 2. je akceptovatelná z hlediska dělby moci a svébytnosti jejích částí zejména pro případy, kdy by se měla zkouška spolehlivosti týkat jen osob, které jsou součástí výkonné moci, resp. veřejné správy, a to s ohledem na fakt, že zkoušející orgány

v těchto variantách uvedené jsou taktéž součástí výkonné moci. V případě, že by se zkouška spolehlivosti měla vztahovat i na osoby stojící mimo výkonnou moc, nemuselo by být provádění zkoušek vykonáváno pouze těmito orgány, resp. by musel pravděpodobně vzniknout nový, na vládě nezávislý orgán (blíže viz varianta 3.).

Varianta 1.:

Praktické provádění institutu zkoušky spolehlivosti by měl zajišťovat **specializovaný útvar policie**, jakým by měl a mohl být, s ohledem na své zaměření a technickou vybavenost, nejpravděpodobněji některý z útvarů služby kriminální policie a vyšetřování. Zároveň je třeba zdůraznit, že pro případy efektivního provádění zkoušek spolehlivosti je třeba zajistit dostatečné profesionální a technické standardy, což sebou ponese jisté finanční náklady, a to odvisle od kvantitativních a kvalitativních celospolečenských nároků na provádění zkoušek spolehlivosti a s ohledem na zvolené variantní řešení, v řádu milionů korun, což v sobě zahrnuje náklady na mzdové prostředky pracovníků, kteří by zkoušky spolehlivosti prováděli (počet pracovníků nasazených k provedení zkoušky spolehlivosti se pohybuje mezi 2 až 10) a dále materiálně technické zabezpečení provádění zkoušek spolehlivosti (spojovací technika, zabezpečovací technika, audiovizuální technika, GPS technika, vozidla aj.). Otázkou zůstává, jak by byla řešena otázka stavebně ubytovacích kapacit pracovníků provádějících zkoušky spolehlivosti.

Výhodou této varianty je jistá materiálně technická vybavenost, zkušenosti s výkonem činností podobného charakteru a garance zastřešení provádění zkoušek spolehlivosti státem.

Nevýhodou je ten fakt, že vzhledem k rozsahu a zaměření zkoušek spolehlivosti je do jisté míry problematické, aby bylo provádění zkoušek spolehlivosti prováděno Policií ČR, neboť důsledky zkoušek spolehlivosti by měly být zejména v rovině pracovně právní, což není zcela v souladu se základními úkoly Policie ČR dle § 2 zákona o policii. Rovněž otázka finanční náročnosti a personální obsazenosti, s ohledem na konkrétní variantu řešení, za současné situace u Policie ČR více méně nedovoluje provádění zkoušek spolehlivosti. Další nevýhodou je možná politizace policie, která je řízena Ministerstvem vnitra a policie či ministerstvo by mohly být podezírány z ovlivňování zkoušek, např. v podobě výběru „testovaných“ osob apod., což by mohlo vést k jejich zpochybňování.

Varianta 2.:

Praktické provádění zkoušky spolehlivosti pro veškeré subjekty by prováděl **specializovaný organizační článek inspekce policie**, resp. v budoucnu **Generální inspekce bezpečnostních sborů**, která je koncipována v návrhu zákona jako nezávislý orgán.

Nutno připomenout, že v případě policistů a zaměstnanců v pracovním poměru k policii realizaci tohoto institutu zajišťuje v současné době podle § 107 zákona o policii právě inspekce policie. Do budoucna, a to v souvislosti s případným přijetím zákona o Generální inspekci bezpečnostních sborů, je uvažováno rozšíření na příslušníky a zaměstnance ozbrojených bezpečnostních sborů, tj. příslušníky a zaměstnance Policie ČR, Celní správy ČR, Vězeňské služby ČR a Generální inspekce bezpečnostních sborů.

Pro úplnost je třeba také zmínit, že návrhem zákona o Generální inspekci bezpečnostních sborů se souběžně navrhuje zrušit celá část druhá v zákoně č. 273/2008 Sb. upravující postavení, úkoly, oprávnění a povinnosti inspekci policie, a to včetně právní úpravy zkoušky spolehlivosti. Tato skutečnost je významná zejména z toho hlediska, že jednou z variant obsaženou v návrhu materiálu předloženého k posouzení je integrovat zkoušku spolehlivosti, která by měla být prováděna vůči zaměstnancům státu, krajů a obcí a subjektům, kterým je svěřen výkon veřejné moci, právě do zákona č. 273/2008 Sb.

Pro tuto variantu hovoří zejména fakt, že drobnou změnou ustanovení § 41 navrhovaného zákona o Generální inspekci bezpečnostních sborů, kde je zkouška spolehlivosti řešena a po změně některých dalších zákonů dle vymezené skupiny zkoušených osob, by se dala aplikace zkoušek spolehlivosti rozšířit na další vymezené osoby působící v orgánech veřejné moci. Dále má tento útvar z dosavadní více než dvouleté aplikace obdobného institutu vůči policistům a zaměstnancům Policie ČR, jako v podstatě jediný, zkušenosti, vybavení i vyškolený personál k provádění zkoušek spolehlivosti. Zároveň s těmito důvody lze předpokládat i jisté snížení počátečních nákladů. Generální inspekce bezpečnostních sborů je též nezávislá instituce, nezávislá na ministerstvu či jiném ústředním správním úřadu.

Varianta 3.:

Za účelem provádění zkoušek spolehlivosti vůči dalším osobám působícím v orgánech veřejné moci by mohl být též iniciován vznik samostatného úřadu, tedy **správního úřadu s celostátní působností** (ústřední správní úřad), v jehož čele by stál např. vládou navržený a prezidentem jmenovaný ředitel. Tento úřad by mohl být založen např. na základě ustanovení navrhovaného zákona o úřednících či na základě zvláštního zákona.

Pokud by se měla zkouška spolehlivosti týkat jen osob, které jsou součástí výkonné moci, resp. veřejné správy, mohlo by provádění této zkoušky spadat pouze do působnosti orgánu, který bude součástí výkonné moci (viz varianta 1. či 2.). Pokud by se však měla zkouška spolehlivosti týkat též osob stojících mimo výkonnou moc, resp. veřejnou správu, především členů Parlamentu, soudců a státních zástupců, mělo by provádění zkoušky spolehlivosti vůči těmto osobám spadat do působnosti orgánu veřejné moci stojícího mimo výkonnou moc, tzn. nepodřízeného vládě, aby se předešlo možnému zneužívání tohoto institutu spočívajícího např. v tom, že některé osoby by byly testovány častěji, popř. některé by nebyly testovány vůbec. V takovém případě by provádění zkoušky spolehlivosti nemuselo být nutně centralizováno u jednoho orgánu, ale v případě osob, které jsou součástí výkonné moci, resp. veřejné správy, by šlo o orgán spadající pod výkonnou moc podřízenou vládě, zatímco v případě osob stojících mimo veřejnou správu by šlo o orgán vládě nepodřízený (z hlediska svého postavení v systému státní moci podobný např. postavení Úřadu pro ochranu osobních údajů).

Pro tuto variantu hovoří fakt, že by se jednalo o pravděpodobně nejnezávislejší orgán, resp. orgány.

Proti této variantě naopak hovoří ta skutečnost, že by se musel zřídit zcela nový úřad a vyškolit a technicky vybavit jeho personál, čímž by se tato varianta stala ekonomicky nejnáročnější.

Z celkového hlediska je třeba také uvést, že dle dosavadních zkušeností inspekce policie jedna dílčí zkouška spolehlivosti vyjde přibližně na 1500 až 30000 Kč, a to s ohledem na počet nasazených pracovníků, dobu nasazení a vzdálenost teritoria, ve kterém je zkouška spolehlivosti prováděna. Při provedení několika dílčích zkoušek se cena provedené zkoušky jako celku vůči jedné zkoušené osobě může dostat až k hodnotě 60000 Kč.

5.3 Legislativní řešení zkoušky spolehlivosti

Varianta 1.: Integrace zkoušky spolehlivosti do zákona o Policii ČR

S ohledem na fakt, že návrh legislativní úpravy institutu zkoušky spolehlivosti má obsahovat „průchodné a funkční řešení“, se jeví jako jedna z možných variant vložení, resp. integrace institutu zkoušky spolehlivosti do zákona o policii.

Při respektování systematiky členění zákona o policii by bylo vhodné institut zkoušky spolehlivosti zařadit do Hlavy X práce s informacemi, a to za ustanovení § 69 získávání poznatků o trestné činnosti, coby nový § 69a.

Důvody pro provedení zkoušky spolehlivosti by byly: a) takové informace, které nasvědčují podezření z korupčního jednání, avšak zjištěné skutečnosti nepostačují k zahájení trestního řízení, přičemž tyto informace poskytuje buď nadřízený zkoušené osoby, popř. se jedná o vlastní poznatek, b) preventivní charakter zkoušky na kategorie úředníků, kteří jsou nadprůměrným způsobem vystaveni riziku korupčního či jiného protizákonného jednání.

Zkouška spolehlivosti by byla prováděna na základě podnětu nadřízeného zkoušené osoby, popř. na základě vlastních zjištění policie. Vzhledem k tomu, že provádění zkoušky spolehlivosti bude poměrně citlivou záležitostí, je nezbytné zajistit, aby tento test mohl být iniciován pouze přesně vymezeným okruhem služebních funkcionářů (nadřízených). Samotné určení tohoto okruhu by pak zřejmě mělo být předmětem interní normotvorby. Na základě vyhodnoceného podnětu by byla vytvořena písemná žádost, která by byla předložena řediteli příslušného útvaru policie. Tato žádost, popř. žádost o opakované provedení této zkoušky, by byla schvalována náměstkem policejního prezidenta pro službu kriminální policie a vyšetřování, a to na základě doporučujícího stanoviska ředitele oprávněného útvaru (popř. jeho zástupce).

Dozor by spočíval zejména v tom, že zkouška spolehlivosti by mohla být provedena pouze na základě povolení, přičemž součástí povolení by musel být bližší popis zamýšleného jednání, tedy jakýsi plán k provedení zkoušky spolehlivosti.

Samotný test spolehlivosti by byli oprávněni provádět pouze příslušní policisté, ale k jejímu průběhu by bylo možné využít pod vedením příslušného policisty i jinou osobu, a to za podmínky jejího předchozího souhlasu.

Z důvodu právní jistoty by v navrhovaném znění bylo výslovně stanoveno oprávnění osoby provádějící test spolehlivosti uvádět nepravdivé údaje.

V rámci důsledné ochrany práv zkoušené osoby je stanovena obligatorní povinnost, vedle standardního úředního záznamu (viz § 109 zákona o policii), zadokumentovat průběh zkoušky i audiovizuálním záznamem.

O provedení zkoušky spolehlivosti by byla informována zkoušená osoba vždy, a to bez zbytečných průtahů. Výjimku tvoří pouze případy, kdy by informování zkoušené osoby představovalo ohrožení pro splnění dalších úkolů v rámci trestního řízení. V takovýchto případech je zkoušená osoba informována ihned po tom, co takovéto ohrožení pomine. Při informování zkoušené osoby o provedené zkoušce spolehlivosti musí být učiněna taková opatření, která zajistí nemožnost určení totožnosti zkoušejících osob.

Zaměstnavatel zkoušené osoby je o provedení zkoušky spolehlivosti informován pouze v případech, kdy tato prokáže, že se zkoušená osoba dopustila protiprávního jednání. Tímto

postupem má být zabráněno případné nepodložené ostrakizaci⁵⁰ zkoušené osoby, a to z důvodu, že jí věnovala policie svůj zájem. Tímto není upíráno právo zkoušené osoby svého zaměstnavatele informovat o provedené zkoušce spolehlivosti s negativním výsledkem. V případě pozitivního výsledku zkoušky spolehlivosti je zaměstnavatel povinen poskytnutý záznam o provedení zkoušky spolehlivosti založit do osobního spisu zkoušené osoby, vedeného podle § 312 odst. 1 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce. V případě, že by zkoušené osobě osobní spis veden do té doby nebyl, zaměstnavatel by byl za tímto účelem povinen takovýto spis zavést.

S ohledem na charakter zkoušky spolehlivosti a z důvodu právní jistoty osob ji provádějící by bylo uvedeno vynětí těchto osob z odpovědnosti za spáchání přestupku nebo jiného správního deliktu, kterého by se policista provádějící zkoušku spolehlivosti při její realizaci dopustil, a to za podmínky, že takové jednání je nezbytné k dosažení účelu zkoušky spolehlivosti. Provedením zkoušky spolehlivosti by nesměl být ohrožen nebo poškozen majetek nebo zdraví osob.

Pro lepší představu, jak by mohlo vypadat ustanovení o zkoušce spolehlivosti, je níže uvedeno jeho případné znění:

(1) V rámci získávání poznatků o trestné činnosti a protiprávním jednání je policista oprávněn provést u zaměstnanců státu, krajů a obcí, jakož i těch subjektů, kterým je svěřen výkon veřejné moci (dále jen „zkoušená osoba“) zkoušku spolehlivosti, a to v rámci jednání zkoušené osoby souvisejícího s výkonem veřejné moci.

(2) Zkouška spolehlivosti spočívá v navození situace, kterou je zkoušená osoba povinna řešit. Při zkoušce spolehlivosti může osoba, která ji provádí, sdělovat nepravdivé údaje.

(3) K provedení zkoušky spolehlivosti může policista využít pod svým vedením i jinou osobu s jejím souhlasem.

(4) Průběh zkoušky spolehlivosti policista dokumentuje obrazovým a zvukovým záznamem a sepíše o něm úřední záznam.

(5) O provedení zkoušky spolehlivosti je zkoušená osoba bez zbytečných průtahů informována, pokud by tím nebylo ohroženo plnění úkolů v rámci trestního řízení. V takových případech je zkoušená osoba informována poté, co takové ohrožení pomine. O provedení zkoušky spolehlivosti, při kterém se zkoušená osoba dopustila protiprávního jednání, je informován nadřízený orgán, který je povinen záznam podle odst. 4 založit do osobního spisu zkoušené osoby.

(6) Protiprávní jednání osoby provádějící zkoušku spolehlivosti, které má znaky přestupku nebo jiného správního deliktu, se nepovažuje za přestupek nebo jiný správní delikt a nelze za něj uložit sankci ani kázeňský trest, pokud je takové jednání nezbytné k dosažení účelu zkoušky spolehlivosti. Prováděním zkoušky spolehlivosti však nesmí dojít k bezprostřednímu ohrožení nebo poškození zdraví osob anebo majetku.

Uvažovat by se dalo v této souvislosti též o změně § 72 zákona o policii, a to v tom smyslu, že by se rozšířilo spektrum okolností, kdy je policista oprávněn používat podpůrné operativně pátrací prostředky, tedy i v souvislosti s prováděním zkoušek spolehlivosti.

⁵⁰ Ostrakizace = vyloučení, vypovězení ze skupiny, do které člověk dosud patřil.

Varianta 2.: Integrace zkoušky spolehlivosti do příslušných právních předpisů podle subjektů, na něž by se vztahovala zkouška spolehlivosti

Jednalo by se o obměnu varianty 1., a to s tím rozdílem, že předmětné ustanovení o zkoušce spolehlivosti by bylo integrováno do zákona o úřednících a zaměstnancích veřejné správy a o vzdělávání ve veřejné správě (tzv. „zákon o úřednících“), který je v současné době ve formě věcného záměru, a sice do Hlavy V – výkon veřejné správy na úseku organizace a výkonu veřejné služby, který se nyní nachází ve formě návrhu věcného záměru a dále např. do zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), 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.

K tomu lze uvést, že v komentáři k § 55 odst. 1 písm. b) zákoníku práce je uvedeno, že hrubým porušením povinnosti vyplývající z právních předpisů vztahujících se k vykonávané práci je např. jednání v hrubém rozporu s oprávněnými zájmy zaměstnavatele, což se dá na pozitivní výsledek ve zkoušce spolehlivosti jistě aplikovat. Zároveň je v předmětném komentáři zmíněno, že před okamžitým zrušením pracovního poměru musí mít zaměstnavatel zjištěn důvod tohoto opatření; přičemž pouhé podezření, že je takový důvod dán, nestačí. Zkouška spolehlivosti by tedy pro takové ujištění zaměstnavatele byla velmi dobrým nástrojem.

V rámci této varianty by zkoušky spolehlivosti prováděl nejpravděpodobněji nově vzniknuvší nezávislý správní úřad s celostátní působností řízený vládou (ústřední správní úřad), v jehož čele by stál vládou jmenovaný vedoucí. A priori by však z realizace zkoušek spolehlivosti podle této právní úpravy nebyl vyloučen žádný z předkládaných subjektů.

Varianta 3.: Rozšíření zkoušky spolehlivosti v rámci návrhu zákona o Generální inspekci bezpečnostních sborů

Viz kapitola 5.2 varianta 2.

Varianta 4.: Zákon o zkoušce spolehlivosti

Podle praktických zkušeností Inspekce policie současná právní úprava zkoušky spolehlivosti sebou nese jistá úskalí a umožňuje její provádění s jistým rizikem pro zkoušející inspektory. Podobným aplikačním nesnázím by se pravděpodobně zkouška spolehlivosti nevyhnula ani v rámci některé z navrhovaných variant. Má-li být zkouška spolehlivosti ještě efektivnějším nástrojem pro prevenci korupční kriminality a současně i pro postih osob, které v této zkoušce neobstojí (disciplinární, pracovně právní, popř. trestní atd.), bylo by podle dosavadních poznatků optimální do budoucna tento institut upravit komplexně a podrobně, a to v podobě zvláštního nového zákona postaveného zejména na těchto principech:

- a) vymezení okruhu zkoušených osob v jednom právním předpise,
- b) stanovení orgánu či orgánů, které tuto zkoušku budou provádět (Generální inspekce bezpečnostních sborů, Policie České republiky, Inspekce ministra obrany, specializovaný správní úřad s celostátní působností),
- c) jednoznačné vymezení pravomoci zkoušejících osob,
- d) zajištění právní ochrany zkoušejících osob a konspirace jejich techniky a metod provádění zkoušek spolehlivosti,

zabezpečení návaznosti na ostatní právní předpisy, zejména na trestní řád, správní řád, zákon o služebním poměru, zákon o státní službě, zákoník práce atd., aby bylo možné stanovit právní důsledky negativního výsledku zkoušky pro zkoušenou osobu.⁵¹

Závěrem je nutné podotknout, že má-li institut zkoušky spolehlivosti sloužit jako aktivní nástroj boje proti korupci, je nezbytné přijetí takových opatření, aby osobám, které jej provádějí, dal potřebné pravomoci, možnosti a nástroje. V opačném případě vznikne pouze formální institut, který bude od samého počátku zpochybňován a jeho praktická aplikace bude velmi obtížná.

⁵¹ Viz SALVET, Leo. Zkouška spolehlivosti podle nového zákona o Policii České republiky. Policista č. 4/2011. ISSN 1211-7943.