

ÚKOL 3.7 STRATEGIE VLÁDY V BOJI PROTI KORUPCI NA OBDOBÍ LET 2011 AŽ 2012

Na základě úkolu 3.7 Strategie, kterým je Zjištění efektivity při vyšetřování korupce v činnosti Policie ČR, jejímž výstupem má být předložení analýzy vládě ČR o výsledcích činnosti Policie ČR při vyšetřování korupce obsahující návrhy opatření k řešení případné neefektivity, byla Policií České republiky zpracována tato:

ANALÝZA EFEKTIVITY POLICIE ČR PŘI PROVÁDĚNÍ ÚKONŮ TRESTNÍHO ŘÍZENÍ V OBLASTI TRESTNÝCH ČINŮ KORUPCE.

1. ÚVOD

Úkol 3.7. Strategie vlády zní „Zjištění efektivity při vyšetřování korupce v činnosti Policie České republiky“. Tento úkol směřuje jednoznačně ke zjištění podmínek, za kterých je v praxi zajištěno stíhání kriminálních projevů korupce, proto bylo jeho splnění delegováno na Policii České republiky (PČR) a Policejním prezidiem ČR pak dále na Útvar pro odhalování korupce a finanční kriminality služby kriminální policie a vyšetřování (ÚOKFK SKPV). Tento útvar má vzhledem ke svému zaměření nejlepší přístup ke konkrétním kauzám i možnosti zhodnocení postupu při jejich zpracování.

Zadání vládního úkolu sice směřuje k vyšetřování korupce, což by při důsledné aplikaci terminologie trestního řádu znamenalo zabývat se výhradně částí trestního řízení po sdělení obvinění konkrétním podezřelým, ovšem z logiky věci vyplývá, že do analýzy je nezbytné zahrnout celé přípravné řízení trestní, tj. od zahájení úkonů trestního řízení dle ust. § 158 odst. 3 tr. řádu až do jeho ukončení policejním orgánem dle příslušných ustanovení tr. řádu.

Z hlediska dodržování zákonnosti během celého přípravného řízení trestního hraje důležitou roli dozor státních zástupců, kteří svými zásahy do tohoto řízení mohou významně ovlivnit jeho efektivnost. Policejním orgánům nepřísluší vyjadřovat se k rozhodnutím státních zástupců ve věci, i když k občasným odlišným právním názorům mezi vyšetřujícími policisty a dozorujícími státními zástupci, jak v dané věci efektivně postupovat, dochází. Z tohoto pohledu by pak zřejmě nebylo od věci, aby efektivnost vyšetřování korupce policejními orgány byla zanalyzována i z pohledu dozorujících státních zástupců¹. Tímto způsobem by bylo možné získat celistvý pohled na průběh trestního řízení, nikoli jen na efektivitu činnosti policejního orgánu, která zpravidla končí návrhem na podání obžaloby.

Pro získání potřebných informací ukazujících na efektivnost činnosti Policie ČR při vyšetřování korupce byla zvolena metoda dotazníku k jednotlivým korupčním kauzám šetřeným útvary SKPV. Jednotlivé položky dotazníku se týkaly stěžejních rozhodnutí přípravného řízení trestního, přičemž zpracovatelé byli vyzváni k vyjádření názorů na otázky ovlivňující efektivitu prověřování a dokazování, jakoli jsou tyto názory subjektivní,

¹ Názor dozorujících státních zástupců na práci kriminální policie při vyšetřování korupce může potvrdit některé závěry této analýzy, zejména, co do úrovně teoretických znalostí a praktických dovedností vyšetřujících policistů a kvality jimi předkládaných materiálů. Může ukázat i na některé problémy, zde neuváděné.

mohou nezdířka přínést cennou zkušenost s problémy, se kterými se policejní praxe při šetření korupce potýká. S ohledem na možnou fluktuaci zpracovatelů² věcí bylo rozhodnuto touto formou zpracovat potřebné informace za období od 1.1.2010 až 31.3.2011 a ze všech starších věcí v tomto období otevřených u útvarů P ČR SKPV (tj. vyjma korupčních kauz šetřených Inspekci P ČR, která nepatří do struktury SKPV). Vyplnění dotazníku prostřednictvím policejního Intranetu probíhalo během měsíce dubna. Ke dni 2.5.2011 byl dotazník vyplněn k celkem 237 korupčním kauzám. Získané poznatky byly zpracovány do níže uvedené analýzy a na jejich základě byly vysloveny závěry, případně doporučení na přijetí opatření.

2.VÝZNAMNÁ DATA ZÍSKANÁ Z DOTAZNÍKŮ A JEJICH VYHODNOCENÍ

2.1 Doba nápadu trestné činnosti a související statistiky

Zcela samozřejmým kriteriem zásadně ovlivňujícím efektivitu vyšetřování trestné činnosti obecně, trestnou činnost korupčního charakteru nevyjímaje, je zejména její včasné odhalení a následné dokázání konkrétním pachatelům, a to vše při dodržení veškerých zákonných postupů a v přiměřeném čase. Korupční aktivity jsou přitom specifické svou zpravidla skrytou formou. Spočívají nejčastěji v jednání mezi uplácějícím a upláceným s minimem nebo žádnými svědky, ani jedna ze stran nevystupuje jako poškozený, a proto ani nelze očekávat, že by měla zájem na vyšetření trestného činu. Pokud se tedy nepodaří zaznamenat přímo korupční nabídku a předání úplatku, dokazování ze strany Policie ČR, se musí opírat o svědecké výpovědi případných svědků a nepřímé důkazy získané finančním šetřením, zejména převody na bankovních účtech a prověřováním okolností podezřelého nabytí majetku zjevně neodpovídající přiznávaným příjmům. Jakýkoli časový odstup znemožňující dokumentaci jednání je proto zejména v případě trestné činnosti korupčního charakteru obrovskou nevýhodou dalšího postupu policie.

- Z **237** v dotazníku vykázaných případů (spisů) se 88 případů týká věcí šetřených na ÚOKFK SKPV, 10 na Útvaru pro odhalování organizovaného zločinu SKPV (ÚOOZ SKPV) a zbytek, tj. 139 věcí na územních odborech krajských ředitelství Policie ČR (dále jen ÚO KŘP). V těchto 237 spisech bylo ve sledovaném období prověřováno 557 podezřelých osob a vyslechnuto bylo celkem 2071 osob.
- Složitost šetření byla označena jako **skutkově velmi složitá** u 26 věcí (21 na ÚOKFK, 2 na ÚOOZ, 3 na ÚO KŘP); jako **skutkově složitá** u 73 věcí (37 na ÚOKFK, 8 na

² Byl brán ohled na to, aby dotazník byl zpracován tím, kdo věc šetřil nebo dosud šetří a je dosud zařazen na příslušném útvaru SKPV, popř. byl s věcí obeznámen, (např. nadřízený), tj. nebylo účelné se zabývat ukončenými věcmi skončenými v minulosti, o kterých již není příliš povědomí a pro zpracování odpovědí by bylo nutné nahlížet do spisů. Pokyn na krajská ředitelství policie zněl vyplnit v dotazníku všechny věci prověřované a vyšetřované v daném období. Není možné zajistit, aby dotazníková akce postihla plný počet případů řešených v určeném období. Nicméně z celkových kriminálních statistik P ČR za rok 2010 vyplývá, že nápad tr. činů úplatkářství (spisů je ovšem méně) byl v tomto roce 181 a pletich při veřejné soutěži a dražbě 27. Vyplněných 237 věcí proto zhruba odpovídá stavu korupčních věcí v daném období. Odhadujeme přitom, že počet nevykázaných spisů nepřekročil 10 %.

ÚOOZ, 28 na ÚO KŘP); jako **skutkově jednoduchá** u 130 věcí (30³ na ÚOKFK, 100 na ÚO KŘP), přičemž u 8 věcí na ÚO KŘP nebyla tato položka vyplněna, nicméně u 4 již bylo zahájeno trestní stíhání konkrétní osoby, 2 věci byly odloženy, 1 ukončena jinak, 1 dosud v prověřování, takže těchto 8 věcí lze zřejmě přiřadit k věcem relativně skutkově jednoduchým z hlediska prověřování a dokazování.

- Z 237 věcí je u 127 z nich zahájeno trestní stíhání (dále jen ZTS) celkem 240 obviněných, 58 věcí již bylo odloženo, 8 ukončeno jinak (např. předáním Inspekci PČR, předáním do zahraničí, popř. jiný útvar PČR), 44 věci je dosud v prověřování dle ust. § 158 odst. 3 tr. řádu.
- Z uvedených 127 věcí, ve kterých bylo ZTS, tj. ve stádiu vyšetřování, již bylo 93 věcí ukončeno návrhem na podání obžaloby (dále jen NPO) celkem 165 obviněných. Z těchto 93 věcí ukončených NPO již byla státním zástupcem podána obžaloba v 57 věcech (122 obviněných), 2 věci ukončeny postoupením věci dle ust. § 171 odst. 1 tr. řádu, 4 věci byly podmíněně zastaveny dle ust. § 307 tr. řádu a o 30 zbývajících věcech státní zástupce ke dni vyplnění jednotlivých dotazníků v dubnu 2011 nerozhodnul.
- Zajímavý je vztah mezi datem, kdy skončilo korupční jednání⁴ a datem, kdy se o tomto jednání dozvěděly orgány činné v trestním řízení (dále jen OČTŘ), tj. **dnem** tzv. **nápadu**, a jeho vliv na výsledky jednotlivých etap přípravného řízení trestního.

Z tohoto hlediska z 237 sledovaných věcí jich 183 (tj. 77,2 %) napadlo během korupčního jednání nebo do 30 dnů od data jeho konce. Z těchto 183 věcí jich **150** napadlo ještě v průběhu korupčního jednání, popř. před jeho začátkem (55 na základě trestního oznámení, **40 z vlastní vyhledávací činnosti** (konkrétně 26 kauz bylo vyhledávací činností zjištěno na ÚO KŘP), 55 jinak – např. od jiných útvarů PČR, od voj. policie, z médií). U uvedených 150 věcí dle konkrétních okolností musí policejní orgán zvažovat efektivnost použití operativně pátracích prostředků. Zbývajících 54 věcí (tj. 22,8 %) napadlo po uplynutí 36 až 2410 dnů od data skončeného korupčního jednání.

Ze zmíněných 183 věcí bylo u 115 (tj. 62,8 %) z nich zahájeno trestní stíhání celkem 222 osob, 35 věcí bylo odloženo, 4 ukončeny jinak, 29 věcí je dosud v prověřování. Ze **150** věcí napadlých v průběhu korupčního jednání, popř. před jeho začátkem, bylo zahájeno trestní stíhání 209 osob ve 103 věcech (68,7 %), 23 věci bylo odloženo, 3 ukončeny jinak a 21 bylo dosud v prověřování. Z těchto 103 zahájených věcí bylo již 75 věcí ukončeno NPO, z nich pak v **51** věcech státní zástupce podal obžalobu k soudu nebo věc podmíněně zastavil (§ 307 tr. řádu). Ve **27** věcech je již k dispozici **pravomocný rozsudek** soudu.

Ze zmíněných 54 věcí napadlých se zpožděním větším než 36 dnů bylo jen ve 12 (tj. 22,2 %) z nich zahájeno trestní stíhání celkem 18 osob, 23 věci již bylo odloženo, 4 ukončeny jinak, 15 je dosud v prověřování. Přitom 9 věcí napadlo s odstupem větším

³ Jde vesměs o věci vyhledané vlastní operativně pátrací činností, o nichž služební vedení rozhodlo, že je bude efektivní šetřit na útvaru nebo věci příslušné útvaru dle ZP PP č. 30/2009, o plnění úkolů v trestním řízení, který u korupčních věcí nerozlišuje věci skutkově jednoduché a složité.

⁴ Korupční trestný čin je podle zákona dokonán již nabídkou úplatku, nebo žádostí o úplatek. V praxi policejních orgánů jde zpravidla o delší časový úsek, kdy začátek korupčního jednání je dán dnem nabídky úplatku nebo žádostí o něj a končí dnem fyzického poskytnutí úplatku nebo upuštěním od žádosti či nabídky úplatku.

než 1000 dnů po dokonání korupčních tr. činů (u 3 je ZTS celkem 4 osob, 4 jsou odloženy, 2 jsou dosud v prověřování).

2.2 Shrnutí statistik nápadu a související úspěšnosti

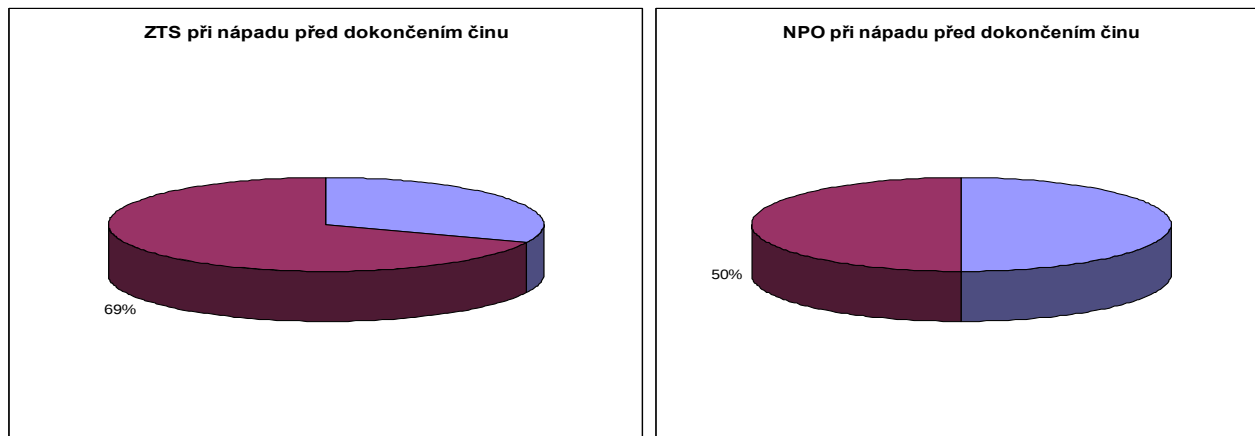
Sledované období: **1. ledna 2010 - 31. března 2011**

Počet korupčních kauz uvedených v dotaznících: 237 (policejní statistiky za rok 2010 uvádějí 208 kauz)

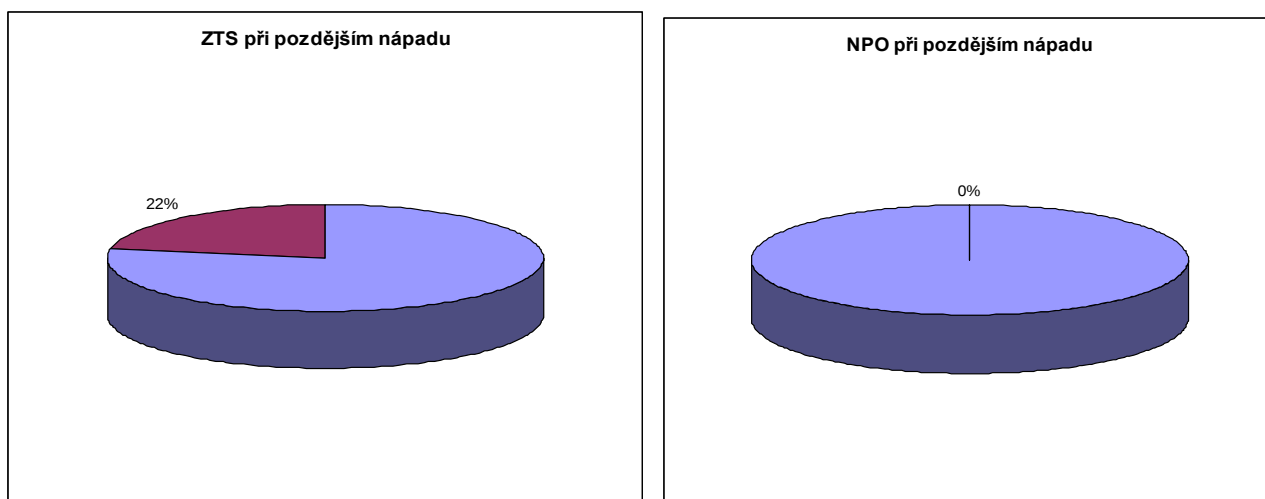
	Zahájení trestního stíhání	% z nápadu	Návrh na podání obžaloby	% z nápadu
Celkový nápad... 237	127	53,6	93	39,2
nápad v průběhu kor. jed.... 150	103	68,7	75	50
Nápad 36 - 2410 dní po ukončení kor. jed.... 54	12	22,2	0 (v prověřování stále 15 věcí)	0

Graficky je úspěšnost ve vztahu k době nápadu trestné činnosti možno vyjádřit v následujících grafech, kde fialová (tmavší) barva v prvním grafu na každém řádku označuje úspěšnost při samotném zahajování trestního stíhání a v druhém pak následně ve stadiu návrhu na podání obžaloby, kde věc od policejního orgánu přebírá státní zástupce.

Nejprve grafy vyjadřující úspěšnost v případě včasného nápadu korupční aktivity:



...oproti hodnotám vyjadřujícím stejné kategorie u nápadu, který policie zaznamenala více než měsíc po dokonání korupční aktivity:



Dílčí závěr 1: Získaná data potvrzují zkušenosti z praxe, že nejefektivněji se daří vyšetřit (dokázat) ty korupční případy, o nichž se OČTŘ dozvedí dostatečně včas, tj. buď v průběhu, nebo v době příprav této korupční trestné činnosti. **Včasné získání informací o korupční trestné činnosti je proto prvotní podmínkou jejího následného efektivního vyšetření⁵.**

Některá další data z průzkumu ukazující na výše uvedené a další souvislosti spojené s efektivitou přípravného trestního řízení:

2.3 Průměrná zatíženost zpracovatele

- U 237 vykázaných věcí bylo uvedeno celkem 183 jmen různých zpracovatelů (55 z ÚOKFK, 127 z ÚO KŘP⁶), 109 z nich zaškrtnulo, že mimo vykázaného spisu zpracovávají ještě další spisy **nekorupčního charakteru**. Někteří sice neuvedli, kolik dalších spisů zpracovávají, ale u těch, kde tento údaj byl uveden, tak 40 zpracovatelů má dalších 1 až 5 spisů, dalších 6 až 10 spisů má 31 zpracovatelů, 11 až 15 spisů uvedlo 16 zpracovatelů, 5 zpracovatelů uvedlo 16 až 20 současně šetřených spisů, 2 pak 21 popř. 22 spisů, 4 uvedli zpracování 26 až 32 spisů. Zpracování většího množství různých spisů současně je velmi výrazné zejména na organizačních článcích ÚO KŘP, i když zřejmě většinou půjde o spisy skutkově jednoduché. Vzhledem k nemožnosti určit jednotné měřítko pro složitost jednotlivých kauz korupčního a nekorupčního charakteru nelze hodnotit úměrnost zatížení jednotlivých zpracovatelů a nelze ani stanovit kritérium, podle kterého by bylo možné vypočítat optimální zatížení na jednotlivých úrovních. Z tohoto hlediska je tedy nutné omezit se na pouhé konstatování, že **zatížení více než 20 spisů** v praxi zpravidla znamená nemožnost vykonávat kvalitně svěřené úkoly. Z těchto údajů však lze odvodit, kde je u útvarů SKPV prostor pro specializaci výhradně na korupční spisy, neboť specializace může

⁵ Tato prvotní podmínka je však ovlivněna řadou dalších okolností souvisejících s organizací vlastního vyšetřování a operativně pátrací činnosti, tj. s organizací práce na jednotlivých organizačních článcích u útvarů SKPV, s využíváním veškerých možností daných trestním řádem a zákonem o Policii ČR, jakož i s využíváním moderních technických prostředků. Dále s praxí a vzděláváním policistů a předáváním si zkušeností z vyšetřování korupčních trestných činů.

⁶ ÚOOZ neuvedl žádné jméno zpracovatele, dotazníky všech 10 věcí zpracovala jedna osoba, na těchto spisech spolupracují min. 2, v jednom případě 6 policistů. Velmi pravděpodobně na některých spisech spolupracují stejní policisté. To ostatně platí rovněž u spolupracujících policistů na spisech ÚOKFK a ÚO KŘP, proto ze stávajících údajů průzkumu nelze provést spolehlivý odhad optimální míry zatížení.

být jedním z nástrojů k posílení efektivity. Z údajů vyplývá, že prostor pro specializaci existuje u celorepublikových útvarů, ostatně zejména proto byly i zřízeny. Lze to demonstrovat i na údajích ze statistik trestního řízení. Na ÚOKFK bylo dle těchto statistik v uvedeném období (1.1.2010 až 31.3.2011) v prověřování a vyšetřování celkem 658 trestních spisů (převedené + napadlé), tj. uvedených 88 korupčních spisů představuje 13,4 % všech spisů útvaru. U ÚOOZ to bylo 198 spisů, v nichž uvedených 10 korupčních představuje 5,0 %. Celkový počet trestních spisů na ÚO PČR v daném období není pro potřeby analýzy k dispozici, nicméně bude v řádu tisíců až desetitisíců, takže jimi uvedených 139 korupčních věcí je jen nepatrný zlomek jejich objemu práce na spisech. Vyšetřující policisté ÚO KŘP by se proto měli zabývat výhradně skutkově jednoduchými korupčními věcmi a přitom se v případě potřeby spoléhat na metodickou pomoc, za kterou má zodpovědnost ÚOKFK⁷. Jen u **23 korupčních věcí** bylo uvedeno, že během jejich zpracování došlo ke **změně hlavního zpracovatele**, vliv této změny na efektivitu vyšetřování je proto **bezvýznamný**, spis (alespoň u ÚOKFK) zpravidla přebírá policista, který se na jeho zpracování podílel.

Na celorepublikových útvarech ÚOKFK a ÚOOZ nepřevyšuje počet jedním vyšetřovatelem současně zpracovávaných korupčních spisů v prověřování a vyšetřování číslo pět. Na těchto útvarech se jedná většinou o skutkově velmi složité a složité korupční věci, je zde proto častá spolupráce dalších policistů vedle hlavního vyšetřovatele, někteří se specializují výhradně na korupční věci a výjimkou nejsou ani společné vyšetřovací týmy⁸. Některé změny související s posilováním efektivity, nezávislosti a profesní zdatnosti práce státních zástupců v oblasti korupčních trestných činů, včetně změn v organizaci státních zastupitelství, jsou předmětem analýz jiných úkolů v rámci Strategie vlády (viz. např. úkoly 4.1, 4.6 a 4.7).

2.4 Forma, kterou se PČR o korupci dozví

- Z hlediska formy nápadu zmíněných 237 věcí do trestního řízení je jejich rozdělení následující:
 - trestní oznámení od fyzických osob – 83
 - trestní oznámení od právnických osob – 16
 - poznatek z jiného trestního spisu – 18**
 - poznatek ze soudního jednání – 2
 - vlastní poznatek získaný operativně pátrací činností – 61**
 - jiné zdroje (útvary P ČR, vojenská policie, média aj.) – 57

V případě 150 kauz, k jejichž nápadu došlo ještě v průběhu korupce nebo při její přípravě a úspěšnost jejichž řešení je z hlediska statistiky nejvyšší je poměr následující: 55 kauz na základě trestního oznámení, **40 z vlastní vyhledávací činnosti**, 55 jinak – např. od jiných útvarů PČR, od voj. policie, z médií.

Dílčí závěr 2: Nadále převažují vnější zdroje, zejména trestní oznámení a různá podání, vlastní poznatky a poznatky z jiných tr. spisů dle průzkumu představují jen **33,3 %**. Trend

⁷. Existují ÚO PČR, které nevykázaly žádnou korupční kauzu. Ovšem i ÚO PČR umožňuje ZP PP č. 30/2009, aby si ponechaly věci skutkově složité.

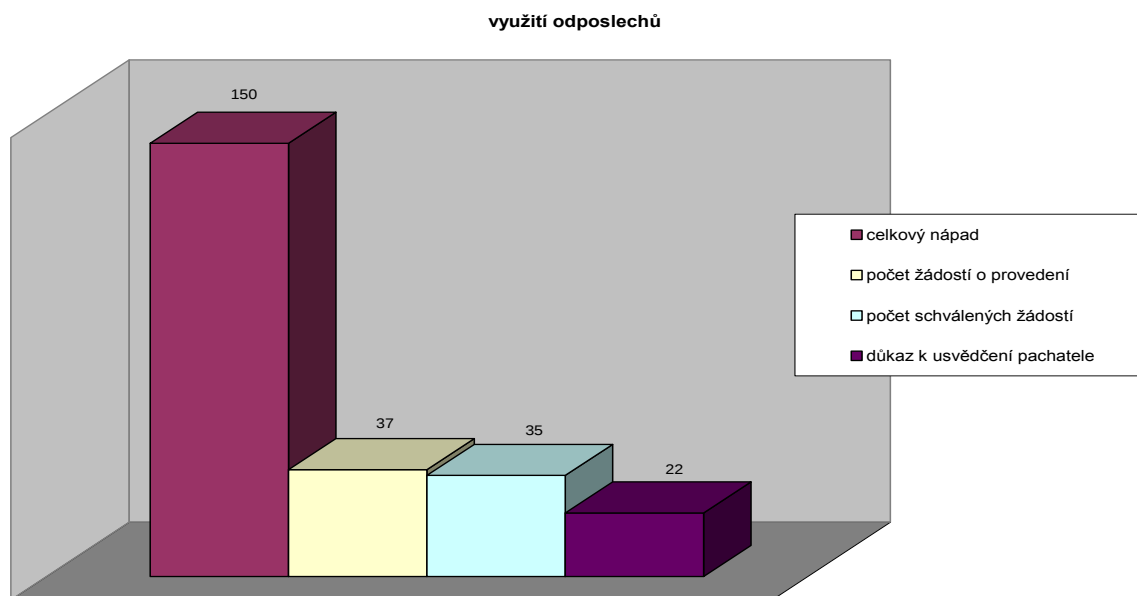
⁸ ÚOOZ SKPV u jednoho z těchto společných týmů v provedeném výzkumu avizoval určitou nedostatečnou vstřícnost ze strany ÚOKFK SKPV, kterou bude zřejmě nutné řešit na úrovni služebního vedení obou útvarů. U skutkově velmi složitých a složitých věcí byly avizovány u některých korupčních kauz ÚOOZ rozdílné názory mezi vyšetřujícími orgány a dozorovými státními zástupci na nejvhodnější postupy vyšetřování. Standardním řešením těchto profesních rozporů je, že policejní orgán osloví dohledového státního zástupce, jehož rozhodnutí je pak závazné i pro dozorujícího státního zástupce.

v posledních dvou letech z hlediska počtu vyhledaných poznatků vlastní operativně pátrací činností (OPČ) má stoupající charakter, nicméně je **žádoucí dosáhnout ještě většího podílu poznatků z vlastních zdrojů**, neboť se tak často odhaluje korupční trestná činnost latentního charakteru, kde žádná ze stran nemá zájem na jejím prozrazení. Ze strany služebního vedení P ČR a zejména SKPV je proto nutné klást mnohem větší důraz na posílení operativně pátrací činnosti (při dohledu nad výkonem, ale např. i při volbě účasti na tzv. instruktážně metodických zaměstnání - IMZ).

2.5 Uplatnění možností daných trestním řádem⁹ při dokazování korupce – výsledek průzkumu 237 věcí, resp. 150 věcí s nápadem v období v průběhu korupčního jednání nebo dokonce před jeho uskutečněním:

- **Odposlechy** - odposlech a záznam tlk. provozu dle ust. § 88 tr. řádu: Z celkových 237 byl návrh podán ve 48 věcech (20,3 %), návrh následně schválen ve 45 věcech, přičemž v 24 z nich (**53,3 %**) byl následně získaný záznam využit jako důkaz k usvědčení pachatele.

Ze 150 specifických kauz, které policie začala řešit před dokončením trestné činnosti, byl návrh podán ve 37 věcech (24,7 %), schváleno bylo 35 věcí, jako důkaz k usvědčení pachatele byl záznam využit u 22 věcí (**62,9 %**).



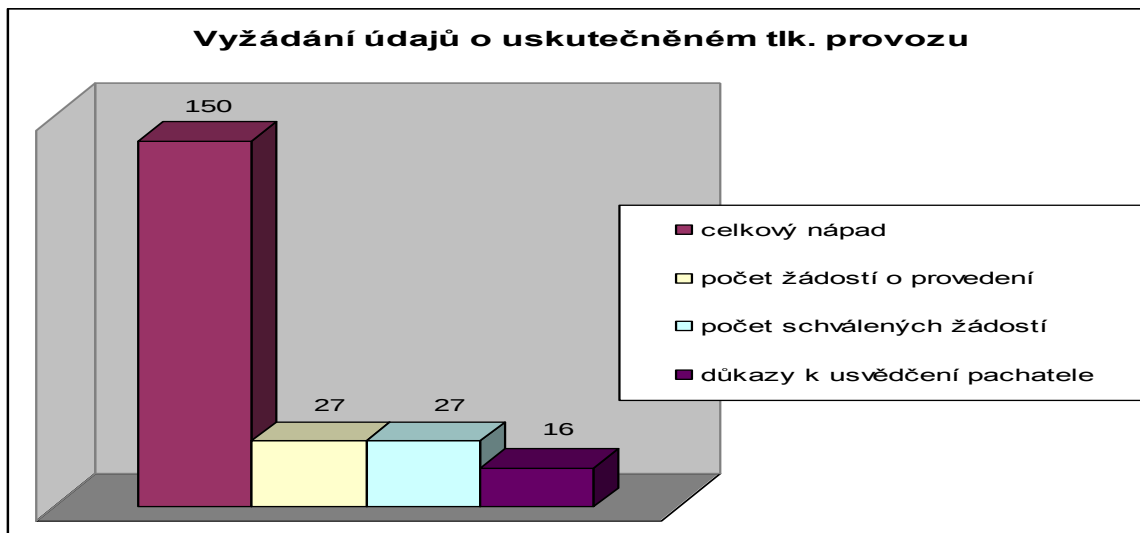
Graf: využití odposlechů u případů se včasným nápadem.

Lze konstatovat, že odposlechy a záznam telekomunikačního hovoru jsou využívány v méně než čtvrtině korupčních kauz, úspěšnost pak přesahuje polovinu nasazených případů. Pokud se týká kauz, které jsou zpracovány ještě před dokončením trestné činnosti, je počet nasazených odposlechů logicky o něco vyšší a úspěšnost pak přesahuje 50% velmi výrazně. Ani u těchto kauz však ze shromážděných statistik nevyplyvá jakékoli nadužívání tohoto institutu.

⁹ U institutů odposlech a záznam telekomunikačního provozu a operativně pátrací prostředky jsou vykázány ty, které již byly v daném období ukončeny.

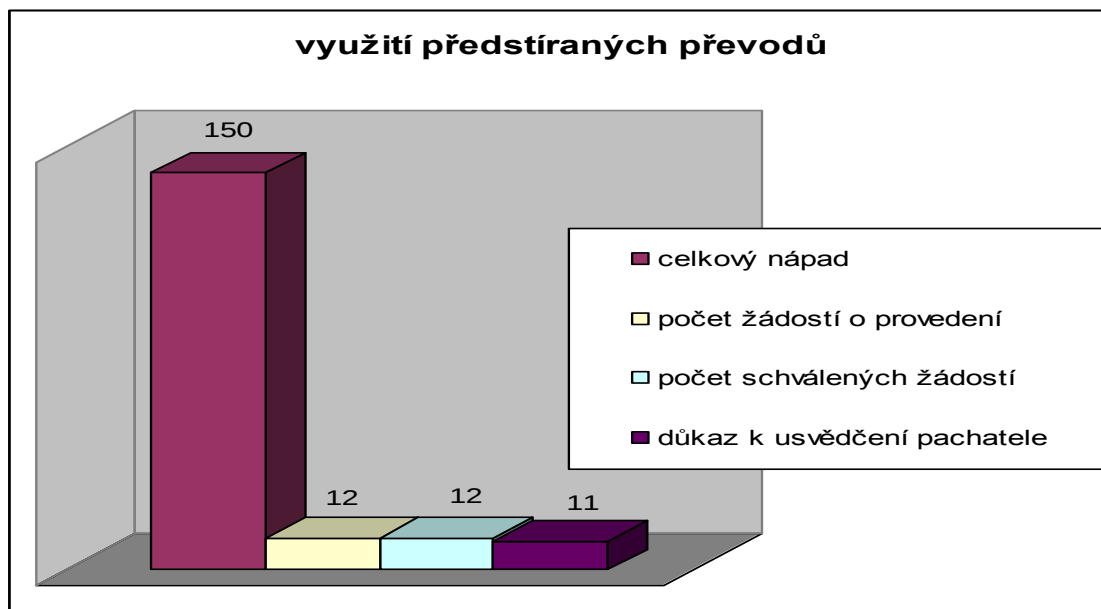
- Údaje o uskutečněném tlk. provozu dle ust. § 88a tr. řádu: Z 237 vyžádáno a schváleno ve 37 věcech (15,6 %), poskytnuté údaje byly využitelné jako důkaz v 18 věcech (48,6 %).

Ze 150 specifických kauz, které policie začala řešit před dokončením trestné činnosti, byl návrh podán ve 27 věcech (18,0 %), schváleno bylo 27 věcí, jako důkaz k usvědčení pachatele byly údaje využity u 16 věcí (59,3 %).



Graf: využití údajů o uskutečněném telekomunikačním provozu podle § 88a tŘ u případů se včasným nápadem.

- **Předstíraný převod** dle ust. § 158c tr. řádu: Vyžádán a schválen ve 12 věcech (5,1 %), a to 7x u ÚOKFK, 1x u ÚOOZ, 4x u ÚO KŘP; v 11 věcech (91,7 %) přispěl tento úkon k usvědčení pachatele. Všech těchto 12 věcí spadá logicky do 150 specifických kauz, které policie začala řešit před dokončením trestné činnosti,.



Graf: využití předstíraných převodů u případů se včasným nápadem.

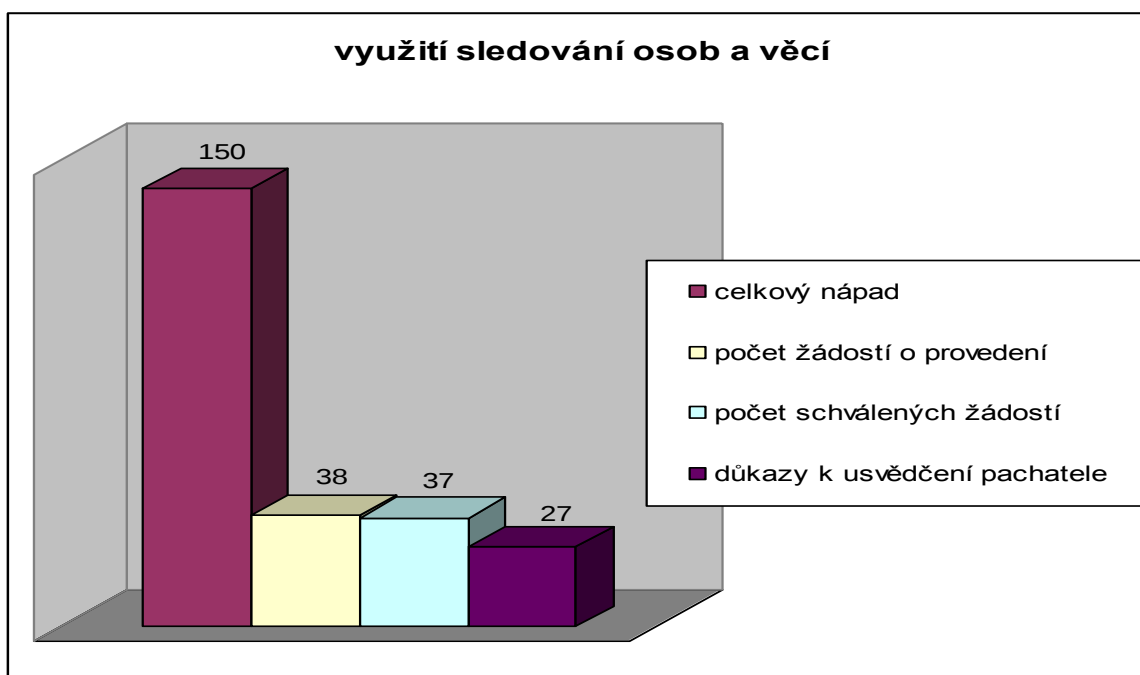
Předstíraný převod u korupčních věcí je specifický, vesměs se předstírá převod finanční hotovosti se zaevidovanými bankovkami. Vždy je nezbytná aktivní účast spolupracující osoby (zpravidla oznamovatel korupční věci), která je ochotna úplatek

předat (přijmout) a takových oznamovatelů je poskrovnu. Zajištění financí není zpravidla problém. Institut lze jen zcela výjimečně použít u nepřímého úplatkářství (§ 333 tr. zákoníku), neboť reálně hrozí ztráta kontroly nad pohybem hotovosti a její záměna jinou, tj. ztráta důkazu i peněz. Tento institut je proto vždy spojen se sledováním osob a věcí. Jeho úspěšnost je nesmírně vysoká, téměř stoprocentní. Je však policií využíván jen v 5% případů (v 8%, pokud je procento vztaheno pouze ke specifickým 150 kauzám). Zde je proto na místě zvážit veškeré možnosti častějšího využití tohoto institutu. Zajímavý je poměr využívání předstíraného převodu, kdy ÚOKFK využilo dvojnásobný počet předstíraných převodů na téměř poloviční počet kauz, než je tomu v případě ÚO KŘP (7 předstíraných převodů na 88 kauz ÚOKFK na 4 předstírané převody na 139 kauz řešených na ÚO KŘP). **Důvody tohoto rozdílu je nutné hloubkově zanalyzovat a případné nedostatky nebo naopak obtíže při práci na úrovni ÚO KŘP, které brání většímu využití tohoto velmi úspěšného institutu je třeba zohlednit v rámci následných metodických opatření.**

- **Sledování osob a věcí** dle ust. § 158d tr. řádu: Z celkových 237 byl vyžádán u 49 věcí (20,7 %), schválen u 48 věcí; k usvědčení pachatele přispěl tento úkon ve 30 věcech (62,5 %).

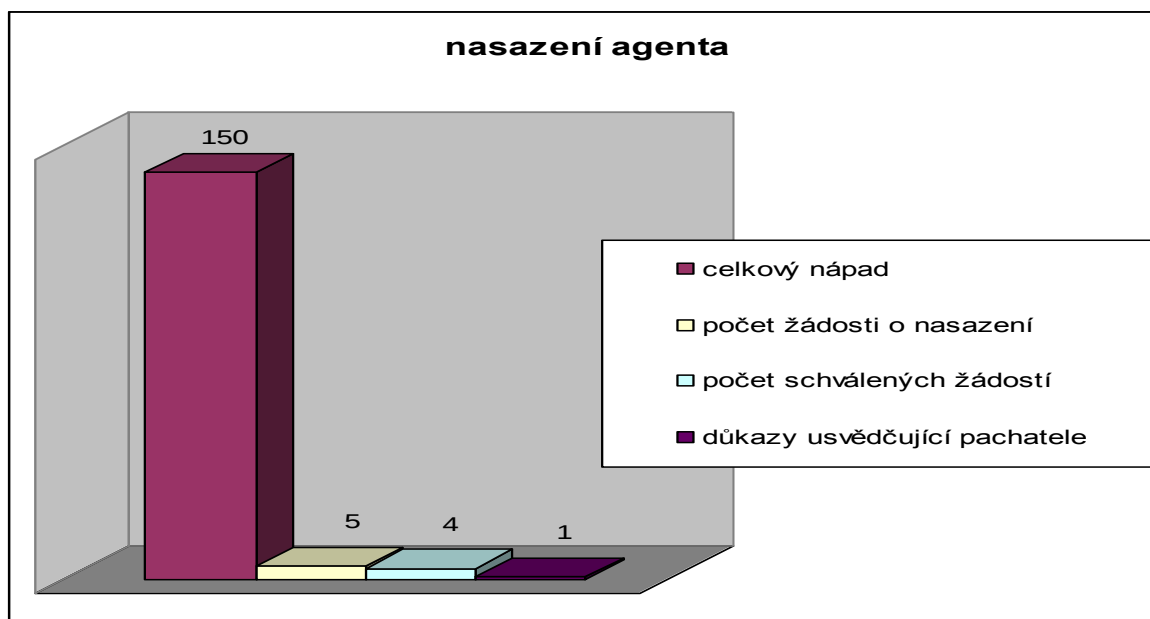
Ze 150 specifických byl návrh podán ve 38 věcech (25,3 %), schválen byl u 37 věcí, jako důkaz k usvědčení pachatele byl tento institut využit u 27 věcí (73,0 %).

Opětne jednoznačný nárůst významu využití institutu v případě včas zaznamenaných kauz.



Graf: využití sledování osob a věcí u případů se včasným nápadem.

- Použití **agenta** dle ust. § 158e tr. řádu: Navrženo u 5 věcí (2,1 %), a to 2x ÚOKFK, 1x u ÚOOZ, 2x u ÚO KŘP; použití agenta bylo následně schváleno ve 4 věcech, přičemž k usvědčení pachatelů přispěl tento úkon v 1 kauze (25,0 %) ÚO KŘP. Všech 5 těchto věcí spadá zároveň do 150 specifických.



Graf: využití nasazení agenta u případů se včasným nápadem.

- **Utajení totožnosti svědka** dle ust. § 55 odst. 2 tr. řádu: Využito ve 3 kauzách, v nichž bylo zahájeno trestní stíhání konkrétních osob (2x na ÚOOZ, 1x na ÚO KŘP).

Dílčí závěr 3: Výše uvedené instituty tr. řádu nalézají své uplatnění zejména u věcí, v nichž korupční jednání probíhá nebo se teprve připravuje poskytnutí úplatku nebo jiné neoprávněné výhody. Jejich nasazení je proto významně ovlivněno včasností nápadu těchto věcí u OČTŘ. Drtivá úspěšnost institutu předstíraného převodu musí vést k úvahám na téma většího využití tohoto institutu při šetření korupčních kauz.

Je zřejmé, že vyšetřování budoucích korupčních kauz se může významnou měrou negativně dotknout Nález Ústavního soudu ČR čj. Pl. ÚS 24/10 z 22.3.2011, kterým bylo zrušeno ust. § 97 odst. 3 a 4 zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a vyhlášky č. 485/2005 Sb., o rozsahu provozních a lokalizačních údajů, době jejich uchovávání a formě a způsobu jejich předávání orgánům oprávněným k jejich využívání. Návrh novelizace zákona č. 127/2005 Sb. je t. č. připravován ministerstvem vnitra. Je velmi důležité, aby i nová úprava umožňovala uchování a předávání dat v co nejširším rozsahu.

Nasazení výše uvedených institutů přesně v souladu s trestním řádem a v pravý čas, aby byl splněn jejich očekávaný efekt, vyžaduje od vyšetřujících orgánů řadu teoretických znalostí a praktických zkušeností, týká se to zejména tzv. operativně pátracích prostředků (§ 158c až § 158e tr. řádu). Nezbytnost předávání a analýza pozitivních i negativních zkušeností s využitím těchto institutů z již ukončených korupčních kauz by se proto měla stát pravidelnou náplní interních seminářů a instruktážně metodických zaměstnání. Osvědčilo se na tyto semináře zvat státního zástupce, příp. i soudce se specializací na korupční trestné činy. Samotný systém celoživotního vzdělávání příslušníků P ČR v oblasti boje proti korupci a zajišťování a odčerpávání výnosů z trestné činnosti je samostatným úkolem Strategie vlády (viz úkol 3.13).

2.6 Finanční šetření

Institut finančního šetření a z něho plynoucí zajišťování majetku získaného trestnou činností dle příslušných ustanovení tr. řádu lze oproti předchozím popsáním institutům vydělit do samostatné kategorie, a to proto, že jeho využití je výhodné zejména ve fázi, kdy je korupční aktivita dokončena. Při určitém časovém odstupu od spáchání korupčního trestného činu je finanční šetření pro orgány činné v trestním řízení často jediným zdrojem relevantních poznatků. Finanční šetření bylo provedeno dle průzkumu u **33** korupčních věcí (**13,9 %**), a to u 20 kauz ÚOKFK, 8 kauz ÚOOZ a 5 kauz ÚO KŘP. Konkrétní majetek byl zajištěn v 7 věcech (6 z ÚOKFK a 1 z ÚO KŘP).

Vzhledem k tomu, jak nízká je úspěšnost policie při řešení korupčních kauz, u kterých se policie o trestné činnosti dozví s určitým časovým odstupem, je více než s podivem, že právě tento institut není využíván v mnohem větší míře. Jeho opomíjení je ostatně i v rozporu s vnitřními předpisy policie, které jednoznačně stanoví, že zpracovatel spisu je povinen při řešení trestných činů, u kterých pachatel získal majetkový prospěch, důsledně zajišťovat výnosy z trestné činnosti a k tomu účelu zvažovat provedení finančního šetření¹⁰. V návaznosti na skutkovou složitost jednotlivých kauz samozřejmě není nutné provádět u každého případu komplexní a časově a administrativně náročné finanční šetření, nicméně v situaci, kdy 100 kauz ve sledovaném období je označeno jako skutkově složitých až velmi složitých, nelze v tomto období 33 provedených finančních šetření považovat za dostatečné.

Dílčí závěr č. 4 Finanční šetření a návazné zajišťování majetku pocházejícího z trestné činnosti je jednou z priorit kriminální policie v roce 2011. Podrobná úprava finančního šetření, jejímž garantem je ÚOKFK byla v nedávné době dokončena, organizují se příslušná školení vybraných pracovníků dalších útvarů. Jak vyplývá z výše uvedených dat, tak odčerpávání výnosů z trestné činnosti u korupčních kauz není zajištěno v dostatečné míře. Posílení a zkvalitnění této oblasti je však rovněž samostatným úkolem Strategie vlády (viz úkol 3.8), i když se netýká výhradně korupčních kauz, ale veškeré trestné činnosti páchané za účelem dosažení zisku.

2.7 Metodická činnost

Jedním z dlouhodobých úkolů ÚOKFK SKPV je metodická činnost v oblasti odhalování a vyšetřování korupce, která má napomáhat ostatním policejním orgánům při řešení konkrétních problémů, s nimiž se setkávají ve svých korupčních kauzách. Základní metodické materiály jsou vyvěšeny na intranetových stránkách útvaru cca dva roky. Jejich využitelnost však není ze strany policejních orgánů hodnocena příliš pozitivně, což ukázal i provedený průzkum.

- Na otázku, zda byla využita metodika uvedená na stránkách ÚOKFK, byla kladná odpověď jen v **16** případech (tj. 6,8 %). Z toho ve 4 případech tato metodika k postupu ve věci nijak nepřispěla, v 7 přispěla málo, jen v 5 věcech byla odpověď, že přispěla významně. Celkově tedy z odpovědí vyplývá, že metodika zveřejněná na stránkách útvaru, který je jejím garantem, **přispívá v pouhých 5% případů**. Ale i v případech, ve kterých metodiky nebylo použito vůbec, se nejčastěji poukazovalo na její obecnost bez

¹⁰ Pokyn náměstka policejního prezidenta pro trestní řízení a ředitele úřadu služby kriminální policie a vyšetřování Policejního prezidia České republiky č. 30 ze dne 5. září 2007 k provádění finančního šetření v trestním řízení

praktických ukázek, tj. nevycházející z konkrétní problematiky jednotlivých kauz, na její spíše teoretické než praktické zpracování, na nepoužitelnost pro specifičnost řešené kauzy.

Dílčí závěr 5: Zpracování kvalitních metodik a jejich aktualizace je jedním z bodů řešených v úkolu 3.8 Strategie vlády. Jak je konstatováno i v hodnocení tohoto bodu ke dni 31.3.2011, došlo na ÚOKFK k posílení pracovních míst v oblasti metodiky, pracovní místa se ale zatím podařilo obsadit jen částečně (získání zkušených kriminalistů do oblasti metodiky a tedy jejich stažení z výkonu není vždy právě z pohledu výkonu žádoucím řešením), přičemž systém školení problematik je nově nastavován. Metodici ÚOKFK vyjíždí do jednotlivých krajů, kde na základě průzkumu metodik hodnotí nastavený systém práce a poskytují doporučení k jeho případné úpravě. Lze proto očekávat, že výše uváděné nedostatky stávajících metodik pro oblast korupce budou do konce roku 2011 alespoň částečně napraveny.

2.8 Další poznatky z průzkumu s negativním dopadem na efektivitu vyšetřování korupce

Kromě shora uvedených tematických celků, které bylo možno zpracovat na základě okruhů otázek uvedených v dotazníku, bylo respondentům umožněno i vyjádřit se v připomínkové části subjektivně k obtížím, které v souvislosti s šetřením korupce vyvstávají. Některé z nich se opakují a v podstatě ukazují na systémové problémy práce policie a na jejich promítnutí do šetření korupce, jiné jsou spíše ojedinělé a uvádíme je pro úplnost.

- nekvalitní audio a videozáznam ze sledování osob z důvodu nedostatečného technického vybavení ÚZČ (útvary zvláštních činností) neumožňující identifikaci řady osob ze záznamu; někdy příliš dlouhá doba zahájení sledování osob a věcí ze strany ÚZČ po schválení žádosti; v jedné kauze uváděny problémy s umístěním záznamové techniky do místnosti (tzv. rapatá omítka) – **často zmiňované požadavky na lepší vybavení specializovaných útvarů technikou (skryté kamery, směrové mikrofony apod.);**
- nedostatek času, lidí, zkušeností, vysoký a různorodý nápad TČ (týká se zejména vyšetřujících policistů na ÚO KŘP, kteří po nástupu do těchto pozic a bez větších zkušeností musí v časové tísní dané termíny trestního řádu řešit řadu různorodých kauz a nemají příliš času na volbu optimálního postupu);
- nedostatek kvalitních školení na úrovni org. článků ÚO KŘP zaměřených na aplikaci metodiky na konkrétních případech
-řešení lze hledat v organizaci metodické činnosti v terénu, za metodiku ke korupci je zodpovědný ÚOKFK (viz výše), tj. vedení územních odborů metodikem v konkrétních věcech, iniciativa by měla vycházet od vedení ÚO KŘP, které by mělo znát příslušného metodika a ze znalosti konkrétních potřeb si jeho pomoc operativně vyžádat;
- ne všechny hlídky a služební vozidla dopravní policie jsou vybavena záznamovým zařízením pro dokumentaci korupčních nabídek;
- procesní omezení při využití záznamu odposlechů získaných z jiného trestního řízení a od zpravodajské komunity;
- omezené finanční zdroje na proplácení tlumočnicků při trestním stíhání cizích státních příslušníků;

- omezování finančních prostředků na proplácení znalců;
- některá výpočetní technika je v havarijním až muzejním stavu a lze na ní jen obtížně pracovat efektivně;

3. ZÁVĚR

Všechny výše uvedené dílčí závěry a poznatky vztahující se k efektivitě vyšetřování korupce, které vyplývají z analýzy výsledků průzkumu korupčních věcí v trestním řízení vedených útvary SKPV Policie ČR v období 1.1.2010 až 31.3.2011, lze v podstatě až na výjimky řešit na úrovni resortu MV ČR, resp. Policejního prezidia ČR.

1. Ani při využití všech dostupných prostředků a oprávnění zákona o policii a trestního řádu nelze razantně zvýšit úspěšnost při řešení korupčních kauz, u kterých je delší časový odstup od dokončení trestné činnosti a začátku aktivity orgánů činných v trestním řízení. Je proto nezbytné napnout úsilí k **včasnému získání informací o korupční trestné činnosti, které je základní podmínkou jejího následného efektivního vyšetření.** S tímto závěrem velmi úzce souvisí –

2. vyšší **důraz, který policie musí dát na vlastní operativně pátrací činnost.** Z hlediska zákonné úpravy má policie v současnosti k vyhledávací činnosti podmínky dobré. **Nový zákon o policii (273/2008 Sb.) přinesl nová ustanovení či rozšířil stávající** tak, aby usnadnil práci v oblasti boje s trestnou činností, zejména právě **ve fázi před zahájením trestního stíhání,** tedy ve fázi operativně pátrací činnosti. Jde např. o možnost **vyžadovat vysvětlení pro odhalení trestných činů i před zahájením úkonů v trestním řízení (§ 61), rozšířené přístupy do evidencí (§ 66), nová oprávnění při pátrání po osobách a věcech (§ 68), ustanovení obecně upravující operativně pátrací činnost policie (§ 69), ustanovení o působení policie v zájmovém prostředí (§ 70), rozšíření obecných podmínek pro použití podpůrných operativně pátracích prostředků (§ 72), rozšíření možnosti používat zvláštní finanční prostředky (§77).** **Požadavek, aby policie odhalovala větší podíl korupční trestné činnosti vlastní aktivitou, je základem zvýšení efektivity stíhání této kriminality.**

3. Z hlediska legislativy bude náročným úkolem přijetí **novely,** která po zásahu Ústavního soudu znovu umožní orgánům činným v trestním řízení **získávat od operátorů v dostatečném rozsahu informace o uskutečněných telekomunikačních prozvozech.** Dalším přínosem v závažných korupčních kauzách, které vykazují znaky **organizovaného zločinu,** bude **zpřesnění podmínek pro využití institutu spolupracujícího obviněného a jeho rozšíření na oblast všech zločinů** oproti současné kategorii zvláště závažných zločinů, do které spadají trestné činy s horní hranicí trestní sazby minimálně 10 let. I tento úkol je součástí vládní strategie boje proti korupci a jeho prosazení přinese možnost účinněji získat svědecké výpovědi v těch případech, kde doposud orgány činné v trestním řízení neměly možností obviněným za svědectví „nic nabídnout“.

4. Zajímavou část analýzy tvoří popis četnosti využití **jednotlivých institutů podle trestního řádu.** Údaje jednoznačně ukazují na to, že **k nadužívání institutů spojených se zásahem do práv a povinností nedochází.** Z hlediska úspěšnosti jednotlivých institutů lze **mezery** spatřovat jednoznačně ve využívání **finančního šetření, které představuje často jediný zdroj relevantních poznatků u kauz, které napadly až po ukončení trestné činnosti.** Dále je nutné podrobit detailnějšímu zkoumání další možnosti využití **předstíraného převodu,** jehož úspěšnost je v případě korupčních kauz téměř 100%.

5. Jako zcela nezbytné se na základě reakcí v dotazníku jeví klást větší **důraz na kvalitu zveřejňovaných metodik a jejich aktualizace, i metodické práce** obecně. Gestor metodiky ÚOKFK byl již na začátku roku 2011 v oblasti metodiky tabulkově posílen, tabulky se ale zatím podařilo obsadit jen částečně, systém školení problematik je nově nastavován. Lze proto očekávat, že výše uváděné nedostatky stávajících metodik pro oblast korupce budou do konce roku 2011 alespoň částečně napraveny.

6. Problémem, na který je potřeba se rovněž zaměřit, je dostatečné **technické vybavení** nejenom na úrovni specializovaných útvarů, ale i na nižších úrovních výkonu. Je třeba zajistit kvalitní počítačové vybavení, ale např. i dostatek záznamové techniky pro dokumentaci trestné činnosti u běžných hlídek.