

Informace o naplňování závěrů analýzy efektivity Policie ČR při provádění úkonů trestního řízení v oblasti trestných činů korupce

V roce 2011 provedla Policie ČR na základě usnesení vlády ČR ze dne 5. ledna 2011 č. 1, kterým vláda ČR schválila Strategii vlády v boji proti korupci na období let 2011 a 2012 (dále jen „Strategie“), analýzu zjišťující efektivitu Policie ČR při vyšetřování korupce. Analýza byla v rámci Policie ČR na úseku služby kriminální policie a vyšetřování zpracována garantem metodiky korupce, kterým je Útvar pro odhalování korupce a finanční kriminality (dále též „ÚOKFK“); byla zvolena metoda dotazníkového průzkumu ke korupčním kauzám zpracovávaným za určené časové období (1.1.2010 – 31.3.2011) a otázky byly voleny k úspěšnosti policejního postupu k určitým fázím trestního řízení. V dotazníku byl ponechán i dostatečný prostor pro případné zhodnocení důvodů, proč trestní řízení nebylo úspěšné. Každý okruh otázek byl na základě statistických výsledků zanalyzován a z výsledků **byl vyvozen závěr**, případně **doporučení** k dalšímu postupu nebo změně policejní praxe.

Usnesení Vlády ČR ze dne 17. srpna 2011 č. 617, kterým vzala Analýzu efektivity Policie ČR při provádění úkonů trestního řízení v oblasti trestných činů korupce na vědomí, **uložilo ministrovi vnitra, aby její závěry zohlednil v práci Policie ČR a informoval v tomto smyslu o výsledcích Vládu ČR do konce června 2012.** Současně byl tento úkol ministrovi vnitra zadán i v rámci Strategie (ve znění usnesení vlády ze dne 16. listopadu 2011 č. 837), a to pod opatřením č. 3.7.

Závěry analýzy obsahují z části doporučení, která je možné vztáhnout na potírání kriminality obecně, jako např. větší důraz na operativně pátrací činnost policie nebo volání po kvalitnějším technickém vybavení. Závěry obsahují i úvahy de lege ferenda, a to zejména pokud se týká možnosti získávat provozní a lokalizační údaje, nebo možnosti zpřesnit institut spolupracujícího obviněného. Třetím okruhem závěrů jsou pak doporučení, jejichž uplatnění je možné sledovat konkrétně při šetření korupce. Jedná se zejména důsledné provádění finančního šetření u ukončených korupčních kauz, které bylo provedeno pouze v necelých 14 procentech řešených kauz, a dále využívání institutu předstíraného převodu, který, jak z analýzy vyplynulo, přináší výrazně pozitivní výsledky, ale ve sledovaném období byl ze 150 kauz využit pouze ve 12 případech.

Ministr vnitra instruoval policejního prezidenta v tom smyslu, aby jednotlivé závěry tak, jak byly analýzou zformulovány, zapracoval do organizace práce Policie ČR, jakož i do koncepčních a metodických aktivit příslušných útvarů. Následně pak aby k jednotlivým závěrům zpracoval podklady, které bude možné využít pro vytvoření informace o tom, jak Policie ČR v uplynulém období naplňovala závěry a doporučení, která v analytickém materiálu ve spolupráci s Ministerstvem vnitra formulovala jako kroky potřebné k zvýšení efektivity vyšetřování korupčních kauz.

Analýza se týkala veškerých trestných činů tak, jak jsou uvedeny v rozkazu ředitele ÚOKFK č. 10 ze dne 18.1.2011, který byl vydán na základě čl. 116a závazného pokynu policejního prezidenta č. 30/2009, o plnění úkolů v trestním řízení. Přílohou č. 1 tohoto rozkazu je „Přehled korupčních trestných činů“ a přílohou

č. 2 k tomuto rozkazu je „Postup policejního orgánu při odhalování, prověřování a vyšetřování korupčních trestných činů“. Dle tohoto rozkazu se korupčními trestnými činy se rozumí:

a) trestné činy uvedené v zákoně č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, zejména

1. přijetí úplatku (§ 331),
2. podplacení (§ 332),
3. nepřímé úplatkářství (§ 333),
4. pletichy v insolvenčním řízení (§ 226),
5. porušení předpisů o pravidlech hospodářské soutěže (§ 248 odst. 1 písm. e),
6. sjednání výhody při zadání veřejné zakázky, při veřejné soutěži a veřejné dražbě (§ 256 odst. 1 a 3),
7. pletichy při zadání veřejné zakázky a při veřejné soutěži (§ 257 odst. 1 písm. b) a c), nebo
8. pletichy při veřejné dražbě (§ 258 odst. 1 písm. b) a c), nebo

b) trestné činy uvedené v zákoně č. 140/1961 Sb., trestní zákon, zejména

1. přijímání úplatku (§ 160),
2. podplácení (§ 161),
3. nepřímé úplatkářství (§ 162),
4. pletichy při veřejné soutěži a veřejné dražbě (§ 128a odst. 1 a 3, § 128b písm. b), § 128c písm. c), nebo
5. pletichy v insolvenčním řízení (§ 256b).

Tam, kde to bylo možné, se vyhodnocení plnění jednotlivých závěrů a opatření snaží zohlednit stejný okruh skutkových podstat.

Na základě podkladů a informací, které Policie ČR Ministerstvu vnitra dodala, předkládá ministerstvo vládě ČR tuto informaci.

Jednotlivé závěry v pořadí uvedeném v analýze a komentář k nim:

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 – 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.**

Nedostatky ve vlastní operativní práci identifikuje Policie ČR dlouhodobě jako jeden z problémů, v jehož řešení tkví úspěch boje s kriminalitou obecně. V poslední době ukončilo služební poměr k Policii ČR velké množství zkušených policistů, což se projevilo zejména ve službě kriminální policie a vyšetřování (dále jen „SKPV“). Po nástupu nového vedení policie v loňském roce byla provedena analýza obsazení systemizovaných služebních míst v SKPV a počtu policistů zabývajících se jednotlivými oblastmi trestné činnosti, a to až na úroveň územních odborů. V této souvislosti byla vyhodnocována i odbornost policistů zařazených v SKPV.

V rámci této analýzy bylo mimo jiné zjištěno, že pro krajská ředitelství policie a územní odbory není dostatečně zajištěna metodika operativně pátrací činnosti. Vzhledem k tomuto zjištění navrhl náměstek policejního prezidenta pro službu kriminální policie a vyšetřování úřadu služby kriminální policie a vyšetřování Policejního prezidia ČR (dále jen „úřad“) možná řešení, přičemž jako nejvhodnější se nabízí změna systému vzdělávání policistů SKPV.

Úřad jako garant specializačních kurzů pro policisty SKPV proto vytvořil nové profily absolventa těchto kurzů pro dvě profesní specializace – trestní řízení a operativně pátrací činnost. Na jejich základě Vyšší policejní škola MV v Pardubicích vypracovala vzdělávací programy. Ze stávajících kurzů byla vypuštěna všechna témata, která se bezprostředně netýkala trestního řízení a operativně pátrací činnosti a původně tříměsíční kurz byl zkrácen na šest týdnů. V současné době probíhají pilotní kurzy obou profesních specializací ve Vyšší policejní škole MV v Pardubicích a po úpravách profilu absolventa budou tyto kurzy od září letošního roku probíhat standardním způsobem také ve Vyšší policejní škole MV v Brně a ve Vyšší policejní škole a Střední policejní škole MV v Holešově.

V současné době probíhají další jednání mezi vedením úřadu a vedením Vyšší policejní školy MV v Pardubicích o možnosti pořádání krátkodobých navazujících kurzů v rámci jednotlivých oblastí trestné činnosti. Mělo by se jednat o dvoudenní až pětidenní kurzy pouze pro policisty zabývající se operativně pátrací činností, jejichž náplní budou obecné postupy (například získávání informátora nebo pronikání do prostředí), speciální postupy při operativně pátrací činnosti v jednotlivých oblastech trestné činnosti, aktuální informace o interních aktech řízení, o změnách operativní situace a podobně. Cílem je zajistit zkvalitnění operativně pátrací činnosti policistů SKPV zařazených v krajských ředitelstvích policie a územních odborech.

Metodika operativně pátrací činnosti je naopak kontinuálně vytvářena u útvarů policie s celostátní působností, což je dáno jednak speciální povahou činnosti těchto útvarů, jednak tím, že sem přicházejí policisté, kteří již prošli praxí na krajských ředitelstvích policie a územních odborech. Policisté útvarů policie s celostátní působností se navíc vzdělávají ve specializačních kurzech, které jsou určeny pouze pro jejich útvar a v rámci vzdělávacího programu tento útvar jako garant může flexibilně reagovat na různé změny.

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 provozech**. 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 možnost obviněným za svědectví „nic nabídnout“.

Toto doporučení nemířilo primárně na změnu práce policie nebo na přijetí nějakého opatření souvisejícího s organizací její práce, ale naopak směřovalo k provedení legislativních změn, které jsou pro úspěšnou práci Policie ČR na poli potírání korupce potřebné.

Obě zmíněné novelizace jsou v různém stadiu víceméně úspěšného vývoje, přičemž iniciativu při jejich prosazování mělo Ministerstvo vnitra.

K možnosti Policie ČR získávat od operátorů v dostatečném rozsahu informace o uskutečněných telekomunikačních provozech

Ustanovení § 97 odst. 3 a 4 zákona o elektronických komunikacích a vyhláška č. 485/2005 Sb., o rozsahu provozních a lokalizačních údajů, době jejich uchovávání a formě způsobu jejich předávání orgánům oprávněným k jejich využívání byla zrušena nálezem Ústavního soudu (Pl. ÚS 24/10 vyhlášený pod č. 94/2011 Sb.) ze dne 22. března 2011. Tím Ústavní soud znemožnil operátorům uchovávat údaje nad rámec toho, co sami potřebují pro vyúčtování. Vzhledem k tomu, že zrušenými ustanoveními byla do českého právního řádu implementována některá ustanovení směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/24/ES ze dne 15. března 2006 o uchovávání údajů vytvářených nebo zpracovávaných v souvislosti s poskytováním

veřejně dostupných služeb elektronických komunikací nebo veřejných komunikačních sítí a o změně směrnice 2002/58/ES (tzv. směrnice o data retention), je v současné době Česká republika v prodlení s provedením dané směrnice do vnitrostátního práva, na což byla opětovně důrazně upozorněna Evropskou komisí dne 25. 11. 2011, včetně možnosti uložení sankce. Řízení pro neprovedení transpozice směrnice 2006/24/ES, se v současnosti nachází ve fázi odůvodněného stanoviska.

Důvody pro zrušení, jak je shledal Ústavní soud, byly zejména, že:

- nebyl definován okruh orgánů oprávněných provozní a lokalizační údaje vyžadovat,
- nebyl definován účel, pro který je možné údaje vyžadovat,
- nebyla stanovena jasná a detailní pravidla pro zabezpečení uchovávání údajů,
- nebyly jednoznačně stanoveny předpoklady a podmínky pro použití provozních a lokalizačních údajů,
- nebyla zakotvena možnost dotčených jednotlivců domáhat se efektivní ochrany proti případnému zneužití (včetně zpětného informování jako u odposlechů)

Ústavní soud shledal ústavně nekonformním též ustanovení § 88a trestního řádu, které upravuje vyžadování údajů o skutečněném telekomunikačním provozu pro potřeby trestního řízení. Následně nálesem Pl. ÚS 42/11 ze dne 20. prosince 2011 Ústavní soud rozhodl, že se ustanovení § 88a trestního řádu uplynutím dne 30. září 2012 zrušuje.

Ministerstvo vnitra převzalo gesci za zpracování novely. Navrhovaná novela je rozdělena do pěti částí, první část novelizuje zákon o elektronických komunikacích tak, že zpřísňuje technicko-organizační opatření vedoucí k ochraně provozních a lokalizačních údajů včetně jejich kontroly, operátorům stanovuje povinnost tyto údaje pro potřeby oprávněných orgánů po určitou dobu uchovávat a povinnost uchovávané údaje oprávněným orgánům poskytovat. Druhá část novelizuje § 88a trestního řádu tak, že se zpřísňuje podmínky pro získání povolení k zjištění provozních a lokalizačních údajů a dále se zavádí povinnost zpětného informování obdobně jako v případě odposlechů podle § 88 trestního řádu. Třetí část novelizuje zákon o Bezpečnostní informační službě a pátá část novelizuje zákon o Vojenském zpravodajství tak, že se doplňuje a zpřesňuje oprávnění Bezpečnostní informační služby a Vojenského zpravodajství požadovat provozní a lokalizační údaje, a to zejména tak, že by provozní a lokalizační údaje měly být získávány za podmínek shodných s odposlechy, tzn. na základě povolení předsedy senátu vrchního soudu příslušného podle sídla zpravodajské služby. Čtvrtá část novelizuje zákon o dohledu v oblasti kapitálového trhu tak, že se zpřesňuje účel, pro který je Česká národní banka při výkonu dohledu nad kapitálovým trhem oprávněna požadovat provozní a lokalizační údaje, čímž se promítá Ústavním soudem požadovaný princip proporcionality a subsidiarity, a dále se doplňuje nutnost předchozího písemného souhlasu (povolení) předsedy senátu vrchního soudu k vyžádání údajů.

Navržené znění ustanovení §88a trestního řádu, které schválila vláda, zpřísňuje podmínky pro získávání povolení k zjištění provozních a lokalizačních údajů tak, že stanoví, že provozní a lokalizační údaje lze za splnění stanovených podmínek vyžadovat pouze u

- úmyslných trestných činů, na které zákon stanoví trest odnětí svobody s horní hranicí trestní sazby minimálně 3 roky a
- dalších taxativně vymezených trestných činů bez ohledu na výši trestní sazby
- úmyslných trestných činů, k jejichž stíhání zavazuje vyhlášená mezinárodní smlouva.

Zdůraznit je třeba rovněž to, že na rozdíl od stávající úpravy je do předmětného ustanovení zabudována celá řada kontrol a pojistek při využívání provozních a lokalizačních údajů. Návrh na soudní příkaz bude moci podat pouze státní zástupce, který tak již v první fázi zhodnotí oprávněnost, přiměřenost a relevantnost vyžádaných údajů pro trestní řízení. Soudce musí vždy zvažovat přiměřenost a subsidiaritu. Navíc do zákona bude zakotvena povinnost zpětného informování. Úprava tedy bude daleko přísnější než dosud.

Vládní návrh zákona byl předložen Parlamentu České republiky a je projednáván jako sněmovní tisk č. 615. Účinnost je s ohledem na zrušovací nález Ústavního soudu, vyhlášený pod č. 43/2012 Sb. navržena na 1. října 2012.

V případě vrácení vládního návrhu zákona Senátem k opětovnému projednání Poslaneckou sněmovnou, která by jej vzhledem k předpokládaným sněmovním prázdninám mohla znovu projednat nejdříve na své zářijové schůzi, by nebylo možné navrhovaný termín nabytí účinnosti dodržet.

K novelizaci podmínek pro využití institutu spolupracujícího obviněného a jeho rozšíření na oblast všech zločinů

Návrh novelizace byl vypracován v úzké spolupráci Ministerstva spravedlnosti a Ministerstva vnitra a byl zařazen do rozsáhlejší novely trestního řádu (spolu s ním se v trestním řádu objevuje také institut dohody o vině a trestu a další).

Novela přináší zmírnění podmínek, za kterých může státní zástupce označit obviněného za spolupracujícího. Nově je možné označit obviněného jako spolupracujícího v řízení o jakémkoli zločinu (tedy úmyslném trestném činu, na nějž trestní zákoník stanoví horní hranici trestní sazby vyšší než 5 let), přičemž spolupracující obviněný, aby splnil podmínky, které mu přinesou snížení trestu, musí svou výpověď přispět k objasnění zločinu páchaného organizovanou skupinou. To v praxi přináší podstatné rozšíření uplatnění tohoto institutu, neboť původní znění vyžadovalo, aby se jednalo v obou případech o zvláště závažné zločiny, tedy trestné činy s horní hranicí sazby nad 10 let. Dále pak novela pro spolupracující obviněné přináší vyšší stupeň právní jistoty, neboť zavádí pravidlo pro trestání, na základě kterého, pokud obviněný splní zákonné podmínky, soudce snížení trestu provést musí, nikoli může, jak tomu bylo v původním znění. Novinkou je pak možnost upustit od potrestání zcela, pokud spolupracující obviněný splní zpřísněné podmínky. Novela byla vyhlášena ve Sbírce zákonů pod č. 193/2012 a účinnosti nabude 1. září 2012.

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 páchání trestné činnosti**.

Finanční šetření je vyhodnoceno jako cenný zdroj poznatků v těch korupčních kauzách, ve kterých k nápadu dojde již po ukončení korupčního jednání, a je tedy nemožné samo jednání dokumentovat. Nízký počet provedených finančních šetření

byl v minulosti příznačný nejen pro oblast korupce, ale takřka pro všechny druhy trestné činnosti páchané za účelem dosažení zisku, které jsou zjednodušeně řečeno primárně vhodné pro provedení finančního šetření. V případě konkrétních kauz, které byly analýzou rozebírány, nebylo z kapacitních důvodů následnými metodickými průzkumy zjišťováno, v kolika kauzách z uvedených 238 případů bylo vůbec možné finanční šetření provádět (např. v případech, ve kterých byl městskému policistovi nabídnut úplatek atd.), nelze však předpokládat, že by jako vhodné byly vyhodnoceny všechny kauzy. Z pohledu celorepublikové statistiky však, a to pokud porovnáme informace o provedených finančních šetřeních s celorepublikovou statistikou, ve které jsou evidovány veškeré trestné činy, zjistíme, že pouze v 1,6% případů, v nichž byla způsobena škoda jednáním pachatele, je provedeno finanční šetření, tedy 14% procent provedených finančních šetření u korupčních kauz se v tomto srovnání jeví jako nadprůměrně vysoké. Nicméně toto srovnání je pouze informativní.

Na druhou stranu je třeba dodat, že v roce 2011 došlo v problematice finančního šetření a vyhledávání a zajišťování výnosů z trestné činnosti obecně k nebývalému rozvoji a Policii ČR se podařilo dosáhnout vynikajících výsledků, když celkově byl zajištěn majetek ve výši 4,3 miliardy Kč, což je oproti předchozím letům více než trojnásobný nárůst. Nárůst počtu finančních šetření nelze vzhledem k absenci statistiky z předchozích let vyčíslit, nicméně odborný odhad hovoří o nárůstu ve stovkách procent.

Důvodů, proč je tak nízké procento provedených finančních šetření u korupčních kauz je několik. Může se jednat zejména o tyto (důvody nejsou opřeny o statistický průzkum a vychází zejména z analytických zkušeností metodiků)

- provádění finančního šetření je pro řadu zpracovatelů trestních kauz nová věc a teprve se učí, jakým způsobem a v jakých případech je vhodné finanční šetření provádět,
- v kauzách jsou provedeny majetkové profily prověřovaných a vyšetřovaných osob, ale tento proces není následně statisticky vykázan jako finanční šetření,
- časová a administrativní náročnost, přetíženost zpracovatele velkým počtem jím řešených kauz, důležitým faktorem při provádění finančního šetření je dozorový státní zástupce, který nevždy podporuje aktivní přístup zpracovatele v této oblasti (nedání souhlasu s vyžádáním informací o prolomení bankovního tajemství atd.)

Většinu těchto problémů by mělo být možné v dohledné době odstranit díky již zmíněnému nebývalému rozvoji v oblasti vyhledávání a zajišťování výnosů, které bylo nastartováno koncepčním materiálem Ministerstva vnitra z konce roku 2010, na jehož základě proběhlo v Policii ČR mnoho organizačních i metodických změn. Jejich vyvrcholením bylo v závěru roku 2011 přijetí nového interního aktu řízení Závazného pokynu policejní prezidenta (dále jen „ZP PP“) č. 174/2011 k provádění finančního šetření v trestním řízení, který obsahuje řadu důležitých úkolů a povinností jak pro zpracovatele trestní věci, tak pro specialisty na provádění finančního šetření. Zároveň tento interní akt řízení stanovuje povinnost pro policisty provádět finanční šetření při prověřování a vyšetřování korupčních trestných činů uvedenou v čl. 4 odst. 3, komplexní finanční šetření je tedy prováděno:

- a) v trestních věcech, ve kterých byla způsobena značná škoda, či byl získán značný majetkový prospěch a dosavadním šetřením se nepodařilo zjistit a zajistit výnos z trestné činnosti nebo jeho náhradní hodnotu nebo je zde předpoklad, že pachatel bude mařit a ztěžovat uspokojení nároku poškozeného v trestním řízení,
- b) při prověřování a vyšetřování korupčních trestných činů¹⁾,**
- c) v případě trestního řízení vedeného pro podezření ze spáchání trestného činu financování terorismu nebo trestného činu legalizace výnosů z trestné činnosti.

Zároveň vznikla propracovaná síť specializace na všech úrovních policejního výkonu. Na krajských ředitelstvích policie a celorepublikových útvarech byla určena specializovaná pracoviště a byli jmenováni jednotliví specialisté na provádění finančního šetření. V roce 2011 také proběhla řada školení a kurzů k této problematice. Na základě těchto systémových kroků a na základě velmi pozitivních výsledků zjištěných díky novému systému statistiky, který byl v loňském roce rovněž spuštěn, lze předpokládat, že dojde k zlepšení zatím nepříliš vysokého procenta provedených finančních šetření u korupčních kauz.

Jako vzorek vzrůstající tendence zajišťování výnosů v korupčních kauzách může sloužit přehled zajištěného majetku v letech 2009 – 2011. V roce 2009 bylo v korupčních kauzách řešených Policií ČR zajištěno 186 600,- Kč, v roce 2010 to bylo již 27 865 200,- Kč a konečně v roce 2011 celých 93 375 992,- Kč.. Statistické údaje zahrnující trestné činy dle § 331 – přijetí úplatku, § 332 podplacení a § 333 – nepřímé úplatkářství.

Dále je nutné podrobit detailnějšímu zkoumání další možnosti využití **předstíraného převodu**, jehož úspěšnost je v případě korupčních kauz téměř 100%.

Analýza k institutu předstíraného převodu uvedla, že: „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 vztaženo 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 využil dvojnásobný počet předstíraných převodů na téměř poloviční počet kauz, než je tomu v případě územních odborů (7 předstíraných převodů na 88 kauz ÚOKFK na 4 předstírané převody na 139 kauz řešených na územních odborech). Důvody tohoto rozdílu je nutné hloubkově zanalyzovat a případné nedostatky nebo naopak obtíže při práci na úrovni územních odborů, které brání většímu využití tohoto velmi úspěšného institutu je třeba zohlednit v rámci následných metodických opatření.“

¹⁾ Rozkaz ředitele Útvaru odhalování korupce a finanční kriminality služby kriminální policie a vyšetřování č. 10/2011, k zajištění jednotného postupu při odhalování, prověřování a vyšetřování korupčních trestných činů.

Jak je uvedeno v závěrech analýzy, ze 150 uvedených kauz, kde došlo k nápadu dříve, nežli k samotnému korupčnímu jednání, bylo využito ve 12 případech předstíraného převodu.

Tyto závěry je nutné upřesnit. Vzhledem k tomu, že ve všech trestních věcech nebyly a ani nemohly být z kapacitních důvodů prováděny metodické průzkumy, nejsou u jednotlivých případů známy konkrétní skutkové okolnosti. Nelze tedy říci, zda u velké části těchto případů bylo vůbec možné uvažovat o užití institutu předstíraného převodu /např. u některých anonymních trestních oznámení, která jsou často pouze v obecné rovině atd./. Současně je při posuzování využití tohoto institutu nutné zmínit, že u velké části nejzávažnějších sofistikovaných korupčních případů institut předstíraného převodu využít nelze, jelikož samotná forma jednání vedoucí k neoprávněnému obohacení pachatelů je velmi sofistikovaná a mnohdy se jedná např. o sítě propojující politické a podnikatelské aktivity, ve kterých ke klasickému předávání peněz vůbec nedochází.

Není však pochyb o tom, že předstíraný převod je velmi účinným oprávněním policejního orgánu v boji proti korupci a Policie ČR jeho využívání monitoruje a vyhodnocuje. Při metodických akcích zaměřených na korupci jsou prováděna dotazníková šetření, u nichž jednou ze zkoumaných oblastí je, jaké instituty jsou při vyšetřování korupce nejčastěji využívány, proč a jaká je úspěšnost jejich využití. Již v současné době lze konstatovat některé závěry.

- Institut předstíraného převodu nelze využít ve 100% všech korupčních kauz, procento takových „použitelných“ kauz je nízké a snižuje se od celorepublikové úrovně směrem k regionům. V korupční kauze, v níž může policie využít tohoto institutu, by měla zcela logicky existovat jedna ze stran, která je do korupčního jednání zapojena a zároveň spolupracuje s policií. Institut je teoreticky možno využít i na kauzy, jež oznámí třetí osoba a policie nemá spolupracujícího „insidera“, ale tento postup je riskantní (tento názor sdílí zejména dozoroví státní zástupci a proto je velmi zřídka využíván). Kauzy, kde policie má spolupracující stranu, samozřejmě existují, ovšem na regionální úrovni je jejich procento nižší než na úrovni celorepublikové, tedy na úrovni ÚOKFK. Problém lze řešit pouze preventivním působením na společnost a tím zvýšením počtu oznamovatelů, kteří byli buďto o úplatek požádáni nebo jim byl nabídnut.

- Druhá rovina je spolupráce se státním zastupitelstvím. Ne vždy se policejnímu orgánu podaří prosadit eventualitu využití předstíraného převodu, neboť státní zástupce, zcela logicky, volí raději bezpečnější, méně rizikové nástroje, jak zlepšit důkazní situaci, zejména výslechy svědků či výsledky např. odposlechů telekomunikačního provozu. Tento problém lze řešit lepší vzájemnou komunikací s resortem spravedlnosti. V této oblasti podniká metodické pracoviště ÚOKFK (které je gestorem metodiky na úseku korupce) intenzivní kroky, které již nesou své první výsledky. Byl nastaven pravidelný systém přednášek na Justiční akademii v Kroměříži a v rámci regionů v celé ČR. Tyto přednášky jsou organizovány Justiční akademií, auditorium tvoří zejména státní zástupci a soudci, ale jsou přizváni i zástupci krajských ředitelství policie (vždy dle aktuálního regionu, tak aby mohli spolupracovat se „svými“ státními zástupci) a zástupci ÚOKFK. Lektorsky kurzy zajišťuje jak Justiční akademie, tak i metodické pracoviště ÚOKFK. Vzájemnou kooperací policie a justice lze boj s korupcí zefektivnit, a to i ve smyslu hodnocení potřebnosti využívání některých institutů podle trestního řádu. Dalším pozitivním krokem je zřízení neformální sítě státních zástupců, která se má zabývat zejména

problematikou odčerpávání výnosů z trestné činnosti, tedy je zřejmé, že pomyslná bariéra, byla-li nějaká, mezi policií a státním zastupitelstvím, byla prolomena ku prospěchu obou stran.

- Třetí oblastí je relativní nezkušenost vyšetřovatelů korupčních trestných činů s tímto institutem a z toho pramenící nedůvěra. Zde opět velmi intenzivně působí metodické pracoviště ÚOKFK, které již v březnu tohoto roku připravilo dopis na jednotlivá krajská ředitelství policie, který si kladl za cíl určení specialistů na vyšetřování korupčních trestných činů. Tito by pak mohli být intenzivněji vzděláváni, mimo jiné i v rámci metodické činnosti ÚOKFK. Cílem je napodobit již velmi dobře fungující síť specialistů na finanční šetření, u kterého se tento model ukázal být velmi efektivní. Zde je ovšem nutno podotknout, že policie naráží na své personální limity a realizace tohoto kroku byla prozatím odložena s tím, že při současném obsazení SKPV na úrovni krajů není možné dále odčerpávat kapacitu pracovišť stanovováním další a další specializace. Spuštění tohoto záměru bude znovu zvažováno po schválení systemizace Policie ČR na rok 2013.. Metodické pracoviště ÚOKFK dále v rámci svých aktivit připravuje shora zmíněné instrukčně metodické zaměstnání, které se, mimo jiné, zaměří i na předmětnou problematiku.

Nelze ani opomenout metodickou činnost tohoto pracoviště v obecné rovině, která jednak sbírá příklady dobré praxe, které jsou poté prezentovány v rámci instrukčně metodických zaměstnání, a rovněž tak se připravuje jejich prezentace cestou sítě intranet. Metodické pracoviště ÚOKFK realizuje množství metodických průzkumů na jednotlivých krajských ředitelstvích policie a zde v reálných kauzách popisuje možné postupy při jejich řešení, nástroje, který by bylo možné využít apod. Při této činnosti čerpá z příkladů dobré praxe a zejména ze zkušeností odboru korupce a ochrany zájmů Evropské unie stejného útvaru. Ve spolupráci s tímto odborem samozřejmě průběžně řeší i dotazy regionálních pracovišť policie. Po finálním uzavření shora zmíněného dotazníkového šetření pro oblast korupce bude metodické pracoviště moci upravit dlouhodobou koncepci metodiky na úseku korupce o cílenou metodickou práci směřující k využívání jednotlivých institutů podle trestního řádu.

S tím souvisí i následující závěr a jeho komentář, věnovaný metodice na úseku korupce obecně.

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.

Gstorem metodiky na úseku korupce je celorepublikový útvar Policie ČR – ÚOKFK, konkrétně metodické pracoviště – odbor mezinárodní spolupráce a metodiky. S cílem co nejlépe vyhovět plnění úkolů Strategie boje proti korupci a současně s navýšením tabulkových míst na ÚOKFK na odboru mezinárodní spolupráce a metodiky, byli na metodickém pracovišti stanoveni dva specialisté na korupci v užším slova smyslu /přijetí úplatku, podplacení a nepřímé úplatkářství/ a dále jeden metodik na veřejné zakázky, tedy na korupční trestné činy v širším slova

smyslu. V současné době je na útvaru jeden metodik, který se zabývá operativně pátrací činností a tři metodici, kteří se zabývají problematikou zajišťování výnosů z trestné činnosti, finančním šetřením a problematikou související s trestnou činností legalizace výnosů z trestné činnosti (často nazývané praní peněz).

Tabulková místa metodiků na korupci /v užším slova smyslu/ nemohou být v současné době obsazena, a to s ohledem na doposud nevyřešenou otázku resystemizace útvaru v rámci nedokončené restrukturalizace celého bezpečnostního sboru. Metodika korupce je proto pokrývána přesahem odborníků v jiných oblastech, které se s problematikou korupce prolínají.

Analýza identifikovala jako zásadní požadavek výkonu zpracování většího množství příkladů z praxe. S tímto požadavkem se metodické pracoviště setkává i v průběhu pravidelných školení, proto byla v minulém roce plánovaná školení na korupci a finanční šetření zaměřena co nejvíce na praktické příklady. Poznatky metodiků však ověřily, že zpracování praktických případů v rámci školení není kapacitně dostačující a nedochází k šíření nabytých poznatků mimo okruh účastníků školení. Proto metodické pracoviště přijalo myšlenku shora zmíněného rozeslání dopisů na jednotlivá krajská ředitelství policie, které si klade za cíl určení specialistů na vyšetřování korupčních trestných činů. Jejich cílená účast na školeních pak do budoucna zajistí lepší distribuci probíraných příkladů dobré praxe a bude tak zajištěna kontinuita vzdělávání v rámci jedné problematiky, bude-li tato akce spuštěna.

Nad rámec požadavku citovaného v analýze pak metodické pracoviště v oblasti korupce a finančního šetření přijalo množství opatření a uspořádalo řadu školení již v průběhu minulého roku. Výčet těchto aktivit obsažený níže není totožný s tím, co resort pravidelně vykazuje jako plnění opatření č. 3.13 Strategie (poslední informace o plnění úkolů Strategie byla přijata vládou jejím usnesením ze dne 16. května 2012 č. 346). Mnoho z akcí je v této informaci vykázáno, neboť se jedná o součást systematického vzdělávání v oblasti korupce a odčerpávání výnosů z trestné činnosti ve smyslu úkolu uloženého Strategií. Nad rámec těchto aktivit však metodické pracoviště pořádá řadu dalších akcí s přesahy do jiných problematik, které reagují na aktuální poptávku policejního výkonu a jsou regulovány poznatky metodiků o potřebnosti školení.

Aktivity metodického pracoviště v roce 2011

- Metodické pracoviště v rámci roku 2011 uskutečnilo tři instrukčně metodická zaměstnání (dále jen „IMZ“) na téma „Korupce“ a „Veřejné zakázky“ a dva IMZ „Zajišťování výnosů z trestné činnosti, provádění finančního šetření, boj proti legalizaci výnosů z trestné činnosti“, která se konala v zařízení MV v Hotelu Solenice.

- V souvislosti s přípravou kurzu „Identifikace a zajišťování výnosů z trestné činnosti“ pro policisty zařazené na úseku SKPV při územních odborech a organizačních článcích KŘP a obecně zjištěnou potřebou vzdělávání policistů i v této oblasti, byl na katedře kriminální policie Fakulty bezpečnostně právní Policejní akademie ČR se specialisty z ÚOKFK připraven kurz celoživotního vzdělávání s názvem „Zajišťování a odčerpávání výnosů z trestné činnosti v praxi policejního orgánu“. Druhý kurz na Policejní akademii ČR proběhl koncem roku 2011. Do kurzu byli přihlášení účastníci z řad policistů SKPV.

Na základě dobrého ohlasu a současně dobré spolupráce metodického pracoviště s Policejní akademií ČR byl požádán její rektor, aby zařadil do kurzu celoživotního vzdělávání i kurz „Korupce“. Bohužel tato žádost byla zamítnuta s ohledem na nedostatek finančních prostředků.

- Dále v rámci výuky na Policejní akademii ČR je v jednání vznik předmětu, jehož stěžejní částí bude problematika finančního šetření. Pracovníci Policejní akademie ČR již zahájili kroky potřebné ke vzniku a tvorby náplně tohoto předmětu, předpokládá se jeho zařazení do učebního plánu na příští školní rok.

- Další kurz, který spadá do působnosti ÚOKFK, je kvalifikační kurz další odborné přípravy se zaměřením na „Výnosy z trestné činnosti – odčerpávání a boj proti jejich legalizaci“. Kurz je určen pro policisty celorepublikových útvarů - ÚOKFK, ÚOOZ (Útvar pro odhalování organizovaného zločinu), NPC (Národní protidrogová centrála) a pro specialisty a specializované pracovníky na krajských ředitelstvích policie, kteří se touto problematikou zabývají. Kurz probíhá v školském účelovém zařízení MV v Praze - Ruzyni. Lektory kurzu jsou metodici z ÚOKFK. V roce 2011 proběhl výše uvedený kurz ve třech termínech, vždy pro 12 posluchačů, a to z KŘP Vysočina, Jihomoravského kraje a Plzeňského kraje.

- Další z aktivit pracoviště je tvorba profilu absolventa kurzu „Identifikace a zajišťování výnosů z trestné činnosti“ ve spolupráci s KŘP Jihomoravského kraje a odborem vzdělávání PP ČR. Kurz je určený pro policisty zařazené na úseku SKPV při územních odborech a organizačních článcích KŘP.

- Zmínit lze i kurz probíhající pouze pro policisty zařazené na ÚOKFK, jehož součástí je i školení v problematice výnosů (v rozsahu 20 vyučujících hodin).

- Současně v průběhu celého roku 2011 probíhala řada školení v rámci krajských ředitelství, přednášky na Policejní akademii ČR a Justiční akademii.

- Dalším důležitým počinem v problematice korupce bylo vydání Rozkazu ředitele ÚOKFK č. 10 ze dne 18.1.2011, který se odkazuje na „manuál k odhalování, prověřování a vyšetřování korupčních trestných činů“. Ten byl zpracován metodickým pracovištěm ÚOKFK. Tento manuál je prvotní metodickou pomůckou, která shrnuje postup při všech úkonech, které jsou prováděny v rámci korupčních kauz.

Metodické pracoviště dále udržuje a rozvíjí webové stránky ÚOKFK v sekci metodiky, kde jsou manuál pro prověřování a vyšetřování korupčních trestných činů a dále veškeré publikace týkající se problematiky finančního šetření dostupné.

Činnost metodického pracoviště – výhled 2012

- Metodické pracoviště v rámci roku 2012 plánuje dva IMZ na téma „Korupce“ a „Veřejné zakázky“ a tři IMZ na téma „Zajišťování výnosů z trestné činnosti, provádění finančního šetření, boj proti legalizaci výnosů z trestné činnosti“ v zařízení MV v Hotelu Solenice.

- V rámci kurzů celoživotního vzdělávání, které probíhají na Policejní akademii ČR, se metodici účastní přednáškové činnosti kurzu Hospodářské kriminality. V těchto přednáškách je mimo jiné vyhrazen blok přednášek Operativně pátrací činnosti, Finanční šetření a korupce v oblasti strukturálních fondů.

- V souvislosti s přípravou kurzů pro policisty zařazené na úseku SKPV při územních odborech a organizačních článcích KŘP a obecně zjištěnou potřebou vzdělávání policistů i v této oblasti, byla na katedru kriminální policie Fakulty bezpečnostně právní Policejní akademie ČR útvarem zaslána žádost o další pořádání kurzu celoživotního vzdělávání v roce 2012 s názvem „Zajišťování a odčerpávání výnosů

z trestné činnosti v praxi policejního orgánu“ a s názvem „Korupce“. Z důvodu systémových úspor však nakonec vedení policie rozhodlo, že kurz na korupci nebude na Policejní akademii ČR požadován, protože v rámci koncepce vzdělávání je tento kurz realizován ve Vyšší policejní škole v Brně.

- Další kurz, který se bude konat v roce 2012, který spadá do působnosti ÚOKFK je kvalifikační kurz další odborné přípravy se zaměřením na „Výnosy z trestné činnosti – odčerpávání a boj proti jejich legalizaci“. Kurz je určen pro policisty ÚOKFK, ÚOOZ, NPC a pro specialisty a specializované pracovníky na krajských ředitelstvích policie, kteří se touto problematikou zabývají. Kurz probíhá v školském účelovém zařízení MV v Praze - Ruzyni. Lektory kurzu jsou metodici z ÚOKFK. V roce 2012 proběhne výše uvedený kurz ve třech termínech, vždy pro 12 posluchačů. První kurz proběhl ve dnech 19. až 22. března 2012.

- Další z aktivit odboru je tvorba profilu absolventa kurzu „Identifikace a zajišťování výnosů z trestné činnosti“ ve spolupráci s odborem vzdělávání Policejního prezidia ČR. Kurz je určený pro policisty zařazené na úseku SKPV při územních odborech a organizačních článcích KŘP. Cílem vytvoření tohoto profilu je vzdělávání policistů v letošním roce, které by mělo probíhat na některé ze středních policejních škol. V současné době je tento profil schvalován na Policejním prezidiu ČR, odboru vzdělávání. Odbor vzdělávání Policejního prezidia ČR zaslal žádost o zpracování a realizování vzdělávacího programu specializačního kurzu pod názvem „Finanční šetření a legalizace výnosů z trestné činnosti“ Ministerstvu vnitra, které pověřilo Vyšší policejní školu a Střední policejní školu MV v Holešově zpracováním vzdělávacího programu podle schváleného a předloženého profilu absolventa požadovaného kurzu a jeho následnou realizací.

- V roce 2012 je plánována v oblasti korupce a finančního šetření řada přednášek ve spolupráci se soudci a státními zástupci v rámci spolupráce s Justiční akademií.

- Pracoviště se bude intenzivně věnovat také plnění úkolů stanovených interním aktem řízení ZP PP č. 174/2011 k provádění finančního šetření v trestním řízení (např. čtvrtletně svolávat porady vedoucích specializovaných pracovišť, spolupracovat s dalšími institucemi a orgány státní správy, zejména Finančním analytickým útvarům Ministerstva financí, Úřadem pro zastupování státu ve věcech majetkových, Policejní akademii ČR a Justiční akademií, zpracovávat metodická doporučení, stanoviska a návrhy na změnu právních předpisů a interních aktů řízení upravujících oblast finančního šetření a legalizace výnosů z trestné činnosti, a v neposlední řadě v půlročním intervalu vypracuje hodnotící zprávu o stavu vyhledávání a zajišťování výnosů a provádění finančního šetření).

Jedním z hlavních úkolů metodického pracoviště ÚOKFK je v roce 2012 sběr kazuistiky (nejlepší praxe) ve všech problematikách, které pracoviště metodicky pokrývá. Z těchto podkladů a u problematiky zajišťování výnosů z trestné činnosti i čtvrtletních setkání vedoucích specializovaných pracovišť, budou postupně doplňovány již existující metodické materiály uveřejněné na stránkách útvaru, bude dopracována podrobná metodika a doplněny vzorové příklady. Pro tento úkol si metodické pracoviště stanovilo termín březen roku 2013.

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.

Tento závěr je do policejního výkonu implementován průběžně podle možností rozpočtu a konkrétního vybavení jednotlivých útvarů. Policie se dlouhodobě potýká s nedostatečně naplňovanou potřebou obměňovat technické vybavení. V případě korupčních kauz je největším nedostatkem zejména možnost dokumentace trestné činnosti na základních útvarech. Tento problém je řešen dle finančních možností jednotlivých pracovišť.