

KORUPCE V POLICII



ThDr. JUDr. Leo SALVET, Th.D.

Trestná činnost páchaná policisty je závažná nejen obsahem svých skutků, ale i morálním dopadem a negativním hodnocením veřejností. Přitom ze strany pachatelů z řad policistů dochází nejen k trestné činnosti nedbalostního charakteru, ale i k závažným úmyslným trestným činům vysoké společenské nebezpečnosti, jako jsou krádeže a vydírání se zbraní, násilná trestná činnost včetně vražd, podvody, korupční jednání atd.

1. Typické případy policejní korupce

Z hlediska společenské nebezpečnosti korupce však zásadní význam představuje otázka, zda aktuální míra korupčních transakcí dlouhodobě osciluje mezi stadiem náhodné a stadiem spontánně regulované korupce, anebo se již pohybuje v pásmu organizovaného zločinu, který srůstá s politikou a státní správou.

Zřejmě nejrozšířenějším druhem trestné činnosti policistů je korupce v širším slova smyslu, která však patří mezi nejobtížnější zjistitelné, a tudíž postžitelné projevy nezákonného jednání policistů.

Úmyslné trestné činy policistů spáchané při výkonu služby a mající charakter korupčního jednání v širším slova smyslu lze rozdělit přibližně do pěti větších skupin podle motivace:

I. Sem patří zejména nezákonné aktivity policistů při účelově nepravdivém šetření skutečných i fingovaných dopravních nehod či vloupání do bytů a nebytových prostor za účelem majetkové účasti na neoprávněně vylákaném plnění pojišťovny. „Odměna“ za sepsání protokolu o malé dopravní nehodě nebo o vloupání v rozporu se skutečností je svým charakterem nepřímým úplatkem za tuto „službu“.

Odhalování a vyšetřování těchto trestných činů je poměrně úspěšné. Poškozeným totiž bývá pojišťovna, která zpravidla zaměstnává vlastní detektivy (obvykle bývalé kriminalisty), kteří iniciativně a účinně spolupracují s orgány činnými v trestním řízení.

II. Do této skupiny patří vyžadování a přijímání různých plnění v souvislosti s prováděním správních úkonů a vydáváním správních rozhodnutí:

- a) občan má právní nárok na vydání požadovaného rozhodnutí, ale chce např. zkrátit obvyklou čekací dobu nebo získat jinou výhodu,
- b) vydání požadovaného rozhodnutí občanovi je zákonem ponecháno do určité míry na správním uvážení policisty, který plní úkol správního orgánu,
- c) občan nemá na vydání požadovaného správního rozhodnutí nárok, takové správní rozhodnutí tedy vydáno být nesmí (společensky zvláště nebezpečné).

Jedná se o typický případ úplatkářství, které se vzhledem ke své latentci obtížně odhaluje. Tato trestná činnost je frekventována zejména při vydávání povolení cizincům k pobytu na území České republiky, povolování držení střelných zbraní, do roku 2001 při nelegálních převodech motorových

vozidel a při vydávání řidičských průkazů a technických průkazů motorových vozidel. Od 1. ledna 2002 byly tyto agendy od Policie České republiky převedeny k obecním úřadům obcí s rozšířenou působností.

III. Další skupinu tvoří trestné činy v souvislosti s prováděním dozoru nad silničním provozem:

- a) Policista uloží pokutu v určité výši, občan tuto výši zaplatí, ale policista mu nevydá pokutové bloky a peníze použije pro svoji potřebu. Dané jednání lze stěžít z trestněprávního hlediska považovat stricto sensu za úplatkářství.
- b) Pokud policista hrozí vysokou sankcí a namísto toho „se spokojí“ s nižší částkou, kterou použije pro svoji potřebu. V takovém případě se může jednat o vyžadování a přijímání úplatku, dokonce by se mohlo jednat i o vydírání.

Inspekce ministra vnitra se v posledních letech zaměřila na boj s tímto druhem trestné činnosti. Přitom vypracovala specifickou metodiku jejího odhalování s pomocí vhodné kom-



binace operativně pátracích prostředků podle trestního řádu a podpůrných operativně pátracích prostředků podle zákona o policii. Zejména v posledních třech letech došlo k odhalení několika desítek pachatelů této trestné činnosti z řad policistů.

IV. V posledních zhruba pěti letech se značně rozmáhá obchod policistů s informacemi z probíhajícího trestního řízení a z policejních informačních systémů. Jejich tržní i mimotržní hodnota se stále zvyšuje, a to jak pro masové sdělovací prostředky, tak pro osoby, jichž se konkrétní informace týkají. Obchodování policistů s informacemi má značné množství variací, z nichž nejtypičtější jsou tyto:

- a) Policista poskytuje z různých důvodů bez právního důvodu údaje z policejních informačních systémů o osobách a věcech.
- b) Policista informuje osobu, která hodlá spáchat trestný čin, o optimálním místě, čase a způsobu jeho spáchání tak, aby bylo minimalizováno nebezpečí jejího odhalení.
- c) Policista informuje osobu o tom, že jsou proti ní prováděny skryté úkony trestního řízení a o tom, jak se má chovat, aby odhalení jejího trestného činu bylo ztíženo nebo zmařeno.

Odhalování tohoto druhu trestné činnosti je značně obtížné. Informační systémy Policie České republiky sice jsou proti neoprávněnému užívání chráněny, avšak tato ochrana ne vždy umožňuje získat jednoznačnou a nezpochybnitelnou identifikaci pachatele. Minimální ochranu proti zneužití však má reprodukční technika i vlastní písemnosti. Bez dokonalé ochrany informací vznikajících v policii bude velmi obtížné zamezit jejich neoprávněným únikům.

V. Snad nejzávažnější a společensky nejodíonnější a nejnebezpečnější trestnou činností policistů a současně jen velmi obtížně a zatím spíš nahodile odhalovanou je tzv. kupčení s beztrestností, kterého se mohou dopouštět zejména kriminalisté a vyšetřovatelé. Tato kriminalita má zejména tyto tři formy:

- a) Policista se dozví o tom, že určitá osoba spáchala trestný čin. Namísto toho, aby zahájil úkony trestního řízení či trestní stíhání, požaduje od pachatele různá plnění. Jedná se o typický případ úplatkářství. V některých případech se policista za účelem vymožení plnění uchyluje i k vydírání.
- b) Policista nařkne některou osobu, která není pachatelem trestného činu, že proti ní zahájí trestní stíhání, a požaduje plnění za to, že tak neučiní. Jedná se o typický případ vydírání.
- c) Za určitý poplatek je účelově vedeno trestní řízení tak, aby „klient“ zůstal beztrestný. Jedná se o typický příklad úplatkářství.

Posledně uvedená skupina trestných činů patří rovněž k velmi obtížně odhalovaným, neboť spolupráce poškozeného s orgány činnými v trestním řízení bývá značně problematická. Někdy se jedná dokonce o organizovanou formu trestné činnosti. Přesto i na tomto úseku dochází pomalu k pozitivnímu posunu. V jednom případě bylo odhaleno a objasněno i spojení kriminalisty se státním zástupcem, kdy oba pachatelé byli pravomocně odsouzeni.

U trestného činu úplatkářství (korupce v užším slova smyslu) je hluboká latentce a ztížená možnost odhalení nejen proto, že v našem trestním zákoně je trestný nejen příjemce úplatku (§ 160), ale i jeho poskytovatel (§ 161), ale především proto, že občan dává mnohdy úplatek sám a dobrovolně, můžeme říci spontánně, neboť je tak navyklý z jednání na úřadech a často takové jednání ani za něco nezákonného nepovažuje.

Přítom úplatkem není pouze mezi veřejností nejčastěji rozšířená domněnka o „obálce“ nebo „fľašce“, ale například i přijetí pohoštění nebo služby bez úhrady, nebo s úhradou,

která ale neodpovídá skutečné ceně poskytnuté služby, s následným závazkem pro policistu „až tě budu jednou potřebovat, tak si to vyberu“.

Samostatnou kapitolou skrytého úplatkářství je podle názoru autora i systém sponzorování policie fyzickými i právníckými osobami. Bohužel dlouho neexistovala téměř žádná pravidla pro přijímání osobních či sponzorských darů. Tato situace byla částečně řešena až v závěru roku 1999 závazným pokynem policejního prezidenta, jinak do té doby existoval právní rámec určený většinou pouze ředitelem příslušného okresního ředitelství policie.

Korupce v policii je sice často kritizována, avšak praktický zájem policistů i ostatních občanů na odhalování korupce v policii, posuzovaný optikou počtu trestních oznámení a ochotou ke spolupráci s inspekcí ministra vnitra a dalšími orgány činnými v trestním řízení, je dosud velmi malý. Bez důkazů a občanské statečnosti však je naděje na úspěch při odhalování korupce a potrestání pachatele jen velmi malá.

2. Korupce – rozsah a závažnost problému

Podle české veřejnosti, jak nám její názory prezentují průzkumy veřejného mínění, představuje policie jednu z nejzkorumpovanějších institucí veřejné správy. Je to značně tristní zjištění, když si uvědomíme, že policie je instituce, která má problém korupce řešit, nikoli ještě šířit. Zde je však namístě připomenout značný vliv masmedií na veřejné mínění. Po odstranění totality v roce 1990 se policie v České republice stala oblíbeným terčem často neobjektivní, jednostranné a bezohledné kritiky ze strany masových sdělovacích prostředků. Tento laciný komerční populismus má negativní psychologický dopad na příslušníky Policie České republiky a může být jednou ze spolupříčin korupce v policii.

Na druhé straně někdo může říci, že jsou to jen názory lidí, které mohou odrážet například pouhé pomluvy, nepravdivé fámy a mýty, a skutečnost může být docela jiná.

Jak to tedy ve skutečnosti s korupcí v české policii je? Na tento problém se můžeme dívat ze dvou pohledů – z pohledu optimisty a z pohledu pesimisty. Jak již vyplývá z názvů těchto skupin, jejich názory na problém korupce jsou diametrálně odlišné. Jednou z mála věcí, na které se shodnou, je to, že korupce v policii představuje závažný problém. Zásadní rozpor však panuje v tom, o jak závažný problém jde. Pesimisté dávají za pravdu názorům veřejnosti a hromadným sdělovacím prostředkům, míru zkorumpovanosti policistů považují za velmi vysokou a ještě dodávají, že laická veřejnost ani nemá šanci poznat všechny korupční praktiky policistů. Optimisté připouštějí nanejvýš desetiprocentní zkorumpovanost policistů a mají za to, že image policie jako zkorumpované instituce je nespravedlivý, chybí pro něj důkazy a jeho kořeny je třeba hledat v národním povaze, která ráda všechno negativní zveličuje, závidí a trpí fobií mafianismu, tj. za vším hledá vliv nejrůznějších mafii, resp. klientských sítí.

3. Příčiny a podmínky rozmachu korupce

Rozpory mezi pesimisty a optimisty panují i v odpovědi na otázku, kdy problém korupce začal být vážný a jak k tomu došlo. Optimisté mluví o složitém období probíhající transformace policie. V podstatě každý rok docházelo k její rozsáhlé reorganizaci, například včlenění bývalé federální policie, likvidace federální Železniční policie a její integrace do Policie České republiky, transformace Pohraniční stráže a ostrahy státních hranic na Cizineckou a pohraniční policii apod. Mnoho změn vyvolaly řady nových zákonů a novel. Vedení policie nezbyl čas na řešení problému korupce, kontrolní mechanismy téměř nefungovaly. Od poloviny devadesátých let se korupce postupně začala šířit hlavně díky nevhodné formě získávání nových policistů, kdy probíhal místo kvalitního výběru mohut-

ný spontánní nábor. Policie ztratila střední vrstvu vzdělaných, výkonných a vysoce profesionálních policistů, kteří odcházeli za mnohem lépe placenou prací do civilního sektoru, kde byly plně využívány jejich zkušenosti (prokuratura, banky, spořitelny, poradenství, civilní bezpečnostní služby apod.). Někteří policisté byli nuceni ukončit služební poměr s ohledem na svou předchozí služební činnost v době před rokem 1990. Nové policisty tak seznamovali s prací policie buď méně zkušené policisté sloužící pouze několik let, nebo policisté, kteří jak služebně, tak i morálně k tomu neměli všechny potřebné předpoklady. Na základních útvarůch tak došlo k citelnému poklesu právního vědomí, profesionality a profesní cti policistů. Z tohoto prostředí a z těchto policistů byli později vybíráni noví pracovníci kriminální policie, vyšetřování a dalších součástí policie na úrovních vyšších než základních útvarů. Řada policistů byla do těchto odborných policejních složek zařazena bezprostředně po přijetí do služebního poměru z civilu, bez jakékoli využitelné praxe. Tak se i na odborná místa a vedoucí funkce v policii dostali i ti, kteří svou novou profesní roli nezvládli a podlehlí korupčním tlakům.

Transformace policie v první polovině devadesátých let zaznamenala ztrátu sociálního zázemí policistů. Před rokem 1990, zejména počátkem osmdesátých let, bylo toto zázemí ve srovnání s jinými profesními skupinami na velmi dobré úrovni. Policisté měli nejenom rozsáhlé pravomoci a autoritu, jak to bylo typické pro totalitní režim, dále nadprůměrné platy, možnost trávit společně i volný čas v policejních rekreačních zařízeních za symbolické ceny, získávali poměrně záhy po přijetí do služebního poměru služební byt ze státní výstavby na tzv. policejních sídlištích, policie disponovala vlastními zdravotnickými a sportovními zařízeními apod.

Ministerstvo vnitra tak tvořilo jednu uzavřenou „velkou rodinu“, která svým členům zajišťovala kariérní jistotu a paternalisticky nad nimi držela ochrannou ruku, když se dostali do sociálních, zdravotních či psychických problémů. Tento státní hyperprotekcionalismus se stal minulostí, bytová výstavba pro policisty již neexistuje, rekreační a zdravotnická zařízení byla podstatně zredukována a jakýkoli nadstandard oproti jiným profesním skupinám zmizel. Neustálé reorganizace otrásají kariérní jistotou, nikdo neví co bude za dva, za tři roky. Z policisty, který měl za socialismu relativně vysoký sociální statut, což přispívalo k tomu, aby se mohl věnovat naplno své práci bez existenčních starostí, který měl předpoklady pro založení rodiny a vytvoření si tolik potřebného rodinného zázemí, který si své práce vážil a nechtěl o ní přijít, se stal

někdo, jemuž společnost někdy dává najevo, že je spíše na obtíž a jehož sociální jistoty jsou stěží na úrovni zaměstnanců v pracovním poměru. Nelze se proto divit, že někteří policisté se nedokázali s novou sociální situací vyrovnat a snažili si zlepšit, jak to jen bylo možné.

I pesimisté uznávají, že období transformace způsobilo velkou personální mobilitu, která kromě očisty od těch, kteří se zkompromitovali v minulém režimu, znamenala také hromadný příliv nových policistů, kteří nezískali dostatečnou morální ani profesní úroveň pro zvládnutí svého povolání. Toto období však vnímají jako nepodařený pokus vytvořit novou instituci demokratického státu, jejíž prvořadým úkolem není represe, ale služba veřejnosti. U policie se zachovaly stereotypy, mezi které patří i korupční jednání vedoucích funkcionářů. Změnu vystupování policistů, obecně pokleslé mravy a jejich nízké právní vědomí po roce 1989 nepřipisují jen na účet špatné personální politiky, ale také neschopnosti vedení policie přizpůsobit se změně poslání policie v demokratické společnosti. Podle jejich názoru byly hlavní morální škody napáchány již začátkem devadesátých let, kdy docházelo k rozprodávání majetku policie. Za podivných okolností měnily své majitele rekreační objekty, budovy, byty, motorová vozidla a další majetek policie. Řadoví policisté nemohli nevidět, že největší prospěch z toho mají někteří vedoucí funkcionáři. Navíc byly postupně oslabovány prvky kontroly, došlo ke zrušení federální inspekce ministra vnitra, vojenské prokuratury a vojenského soudnictví. Následně nově zřízená inspekce ministra vnitra se potýkala s vlastními personálními problémy, čímž se vytvářelo prostředí beztrestnosti pro nové zbohatlíky.

Možnosti kontroly odhalovat korupční chování byly směšně malé. Podle názoru jednoho z policistů, se za korupci „dají chytit jenom hlupáci“. I minimální inteligence stačí na to, aby policista zpravidla nekvalifikovanou kontrolu přelstil. Velielé na všech stupních řízení korupční jednání programově a velkoryse přehlíželi, neoznamovali je a nepostihovali. Obávali se zbytečného upozornění na nedostatky a vše se snažili „bezkonfliktně vyřešit“ na svém pracovišti.

I v současné době přetrvává názor, že za protiprávní jednání podřízených odpovídá jejich nadřízený, případně ředitel útvaru, a to i tehdy, když je vlastním šetřením odhalil nebo k odhalení poskytl součinnost. V důsledku toho je nechuť služebních funkcionářů oznamovat trestní jednání svých podřízených částečně pochopitelná, byť právně ani morálně neospravedlnitelná.

**Ilustrační foto
archiv redakce**



STRATEGIE ROZVOJE SLUŽEB PRO INFORMAČNÍ SPOLEČNOST

VIZE

ČR jako jedna z pěti nejlepších zemí EU v úrovni rozvoje e-Governmentu

Úvodní slovo

Dvacáté první století je pojímáno jako věk informací. Informace však dávají smysl pouze v kontextu, ve kterém jsou zasazeny. Není snad žádných pochybností o informační inflaci v našem okolí – klíčovým se proto stává způsob zpracovávání a nakládání s poznatky, nikoli jejich pouhé hromadění. Držíte v rukou Strategii rozvoje služeb pro informační společnost. Chceme jít příkladem. V dnešní přetechizované době sdělujeme naše záměry i vize stručně a jasně, zároveň však nabízíme možnost jednoznačného posouzení úspěšnosti a přínosů Strategie občanů i realizátory. Naše Strategie si klade za cíl změnit veřejnou správu takovým způsobem, aby byla občanovi plnohodnotným partnerem v podmínkách informační společnosti.

*Mirek Topolánek,
předseda vlády*

Úvod

Předložený materiál je popisem plánu, jak změnit českou veřejnou správu, aby vyhovovala nárokům spontánně vznikající informační společnosti – tedy takového hospodářského a společenského uspořádání, v němž rozhodující část ekonomických i soukromých aktivit lidí představuje nakládání s informacemi.

Klíčová sdělení jsou následující:

Vytyčujeme **strategii rozvoje služeb pro informační společnost, nikoli strategii rozvoje informační společnosti jako takové**. Ta může vzejít jedině ze svobodné iniciativy občanů a podnikatelů. Úkolem vlády je však vytvořit systém služeb, který bude stát informační společnosti poskytovat. Jinými slovy: cílem a smyslem předložené strategie je reformovat veřejnou správu a služby poskytované státem a samosprávami.

KONTEXT PŘEDKLÁDANÉ STRATEGIE

Vláda vytyčila základní směřování ke zkvalitňování veřejné správy ve strategii Efektivní veřejná správa a přátelské veřejné služby (Smart Administration). Předkládaný materiál navazuje na analytické poznatky této strategie, rozvíjí a specifikuje její cíle v oblasti podpory e-Governmentu

a racionalizace využívání ICT ve veřejné správě. Budování e-Governmentu a rozvoj služeb pro informační společnost není izolovaným úkolem; úzce souvisí s racionalizací procesů a zaváděním moderních manažerských nástrojů ve veřejné správě, stejně jako se zkvalitňováním tvorby politik a právního prostředí. Předkládaný materiál je proto nutné vnímat v širším kontextu veškerých aktivit směřujících k efektivní veřejné správě a přátelským veřejným službám.

Směrem k efektivním službám pro informační společnost

Vize:

ČR jako jedna z pěti nejlepších zemí EU v úrovni rozvoje e-Governmentu

Cíle:

Z pohledu občana:

- Umožnění komfortní, bezpečné a důvěryhodné elektronické komunikace s veřejnou správou na všech úrovních a v maximu životních situací.

Z pohledu infrastruktury:

- Konsolidovaná datová základna, využitelná pro konstrukci informačního obsahu a aplikací
- Ucelený balík zákonů jako právní základ a opora e-Governmentu
- Robustní, bezpečná a efektivní infrastruktura, schopná zprostředkovat přístup k datovým zdrojům s potenciálem dalšího rozvoje
- Sada klíčových aplikací usnadňující řešení běžných životních situací, podnikání a komunikaci se státní administrativou (s přesahem do komerční sféry)
- Snížení administrativních nákladů spojených s chodem veřejné správy v souvislosti se zaváděním e-Governmentu o 20 % do roku 2013.

Milníky:

- V roce 2009 budou zprovozněny datové schránky, bude existovat rozvinutá síť univerzálních kontaktních míst veřejné správy, kde bude možno získat ověřené výpisy z vybraných rejstříků
- V roce 2010 budou zprovozněny centrální registry, v rámci existující sítě kontaktních míst veřejné správy bude možno učinit veškerá podání vůči veřejné správě
- V roce 2010 bude ukončen legislativní proces všech norem souvisejících s realizací cílů Strategie
- V roce 2012 budou funkční aplikace pro oblast zdravotnictví, sociální péče, správního, soudního a daňového řízení, bude funkční infrastruktura pro dlouhodobé ukládání a archivaci elektronických dokumentů
- V roce 2015 bude dokončen proces elektronizace dato-

vé základny, včetně elektronizace geografických informací.

Principy realizace strategie:

- Zaměření na občana – ve středu pozornosti nesmí být úřad, ale občan
- Zaměření na výsledky – vytvoření zřetelného užítku pro občana
- Hospodárnost – hodnota vnímaná občanem převyšuje vynaložené náklady.

Prioritní programové oblasti

Strategie bude implementována prostřednictvím řady vzájemně provázaných projektů; tyto projekty jsou rozděleny do pěti programových oblastí. Základním cílem strategie je transformovat a zjednodušit postupy používané dnes ve VS tak, aby využívaly moderních komunikačních a informačních technologií způsobem obdobným jejich využívání ve sféře komerční. Moderní komunikační a informační technologie totiž umožňují vytvořit zcela nové portfolio služeb VS, zjednodušující zásadním způsobem komunikaci občanů i firem s VS i mezi subjekty VS navzájem. Současně lze výrazně zvýšit efektivitu výkonu veřejné správy bezpečným sdílením nejčastěji používaných informací v jednotlivých agendách.

Prioritními programovými oblastmi jsou:

1. **Základní registry** a identifikace (registr územní identifikace a nemovitostí; registr obyvatel; registr osob; registr práv a povinností) spolu s organizační architekturou a technickým zázemím, které umožní propojení s agendovými registry, zabrání duplicitě dat a zachovají požadované standardy bezpečnosti
2. **Univerzální kontaktní místo** (asistovaná i samoobslužná komunikace s VS, portál VS a jednotlivé agendové portály, systém datových schránek)
3. **Zaručená a bezpečná elektronická komunikace** mezi úřady a stejně tak mezi občanem a úřadem včetně nezávislého dohledu na dodržování bezpečnostních a provozních pravidel.
4. **Vlastní služby** pro informační společnost, a to přednostně:
 - a) Zdravotnictví, důchodová péče, školství, zejména v oblasti elektronické karty uživatelů, tedy pojištěnců, žáků, studentů.
 - b) Veřejná správa v užším slova smyslu, zejména soudní, správní a daňové řízení, vedení elektronických spisů umožňujících jednoduché předávání agendy mezi jednotlivými orgány VS.
 - c) Správa majetkových hodnot státu a samospráv, zejména evidence majetku, rozpočtování, státní pokladna, nakládání s majetkem a penězi, veřejné zakázky, dotace.
5. **Digitalizace datových fondů a jejich archivace**, zejména národní digitalizační centrum, národní digitální knihovna, evidence kulturních památek, národní digitální archiv.

Měříme úspěch

Podobně jako u cílů budeme měřit úspěšnost této strategie ze dvou pohledů. Tím klíčovým je pro nás pohled občana. Abychom byli schopni vyhodnocovat úspěšnost naplňování strategie z pozice občana, budeme průběžně zodpovídat následující otázky:

- Cítí občan podstatné zlepšení a zjednodušení komunika-

ce se státní správou při řešení každodenních životních situací?

- Umožnili jsme občanovi, aby poskytoval státní správě všechny vyžadované informace pouze jednou a pohodlně, nebo musí tutéž informaci poskytovat vícekrát různým úřadům?
- Využívá občan nabízené služby spontánně, nebo ho odrážejí neodstraněné překážky?
- Má občan stejnou (ne-li větší) důvěru v elektronickou formu komunikace se státem ve srovnání s klasickou „papírovou“ formou?
- Došlo v souvislosti se zavedením e-Governmentu k výrazné redukci administrativních nákladů na výkon veřejné správy?
- Naplnili jsme vizi „Obíhají data, nikoli občan“?

Abychom již v průběhu realizace strategie měli možnost posuzovat úspěšnost jednotlivých projektů, vytyčujeme rovněž kontrolní body z pohledu infrastruktury:

- Existence platného uceleného balíku zákonů pro podporu elektronizace veřejné správy (ukončený legislativní proces)
- Existence datových schránek pro elektronickou komunikaci občanů se státem
- Existence konsolidovaných základních registrů (ROB, ROS, RÚIAN, RPP) na jednotné technologické bázi s definovaným datovým modelem
- Existence funkční infrastruktury pro dlouhodobé uchování a archivaci elektronických dokumentů
- Existence univerzálních kontaktních míst veřejné správy ve virtuální i fyzické formě
- Zabezpečený přístup občanů ke klíčovým datům prostřednictvím základních aplikací; možnost řešení běžných životních situací a získání odpovědí na základní otázky pomocí služeb e-Governmentu.

Výše uvedené body nám pomohou vyhodnocovat úspěšnost naplňování přijaté strategie. Konečným arbitrem našich úspěchů však vždy bude občan a jeho spokojenost se službami poskytovanými veřejnou správou. Úspěšní budeme v okamžiku, kdy budou občané vnímat existenci elektronické veřejné správy jako samozřejmou součást každodenního života, jako rovnocenného partnera a pomocníka při řešení životních událostí.

Závěrem

Narůstající složitost dnešního světa klade čím dál větší požadavky na každého z nás, na naši schopnost orientace, komunikace a pohybu v prostředí, které nás obklopuje (ať už je skutečné, nebo virtuální). Stát jako res publica, věc veřejná, není pouhým zájmovým sdružením občanů, nýbrž i důležitým komunikačním partnerem. Partnerem, který má a musí poskytovat jednoduché a účinné nástroje pro řešení životních situací nás všech, který nám všem na základě společenské smlouvy nabízí takové služby a možnosti, které reflektují měnící se podmínky světa kolem nás. Tato Strategie odráží naši společnou snahu o zlepšení podmínek partnerství svobodného občana a demokratického státu – dnes i do budoucna.



Ochrana osobních údajů v oblasti využívání kamerových systémů

V poslední době se velmi množí dotazy starostů měst a obcí na legální možnosti instalace, provozování, monitorování a zejména zaznamenávání a archivaci událostí z kamerových systémů. Z tohoto důvodu zpracoval odbor prevence kriminality MV následující informaci.

OBECNĚ

V prvé řadě je důležité poukázat na základní východiska ochrany osobních údajů (dále jen „OOÚ“). Je nezbytné si uvědomit, že osobní údaje jsou z odborného hlediska jedním z druhů tzv. „klasifikovaných informací“. OOÚ při provozování kamerových systémů tak představuje pouze dílčí část problematiky ochrany klasifikovaných informací. Otázka OOÚ je v právním řádu ČR řešena **zákonem č. 101/2000 Sb.**, o ochraně osobních údajů (dále jen „zákon“) v platném znění.

Úřad pro ochranu osobních údajů (dále jen „Úřad“) prezentuje problematiku OOÚ v oblasti kamerových systémů na svých internetových stránkách (viz. www.uoou.cz). Rovněž v otázce OOÚ vydává svá stanoviska, která jsou spolu se stanovisky EU publikována ve Věstníku Úřadu (např. Stanovisko č. 1/2006 – Provozování kamerového systému z hlediska zákona o ochraně osobních údajů).

Problém OOÚ tedy nespočívá v tom, že chybí oporná východiska – právní normy a informovanost, jak danou ochranu zajistit – ale z neznalosti či opomíjení těchto východisek.

POVINNOSTI

Základní rámec zásad k zajištění OOÚ v oblasti kamerových systémů je dán zákonem stanovenými povinnostmi a současně příslušným stanoviskem Úřadu, tedy zejména:

- **Povinnost stanovit účel zpracovávání osobních údajů** pomocí kamerových systémů (neboli důvod provozování systému a pořizování záznamu);
- **povinnost registrace zpracovávání osobních údajů u Úřadu**, ale i dalších systémů technické ochrany, které zaznamenávají, archivují anebo jinak zpracovávají osobní údaje;

to se nevztahuje na systémy:

- A) jejichž zřízení a provozování je umožněno na základě zvláštního zákona, např.:
 - zákon o Policii ČR, zákon o obecní policii, zákon o ochraně utajovaných informací,
 - zákon o prevenci závažných havárií atd.;
 - B) které nejsou vybaveny zařízením pro archivaci dat nebo zařízením pro jiné typy zpracování.
- **Doba archivace dat u kamerového systému (uchovávání osobních údajů) musí být přiměřena stanovenému účelu zpracování.** Pro potřeby registrace zpracování osobních údajů u Úřadu musí být tato doba řádně odůvodněná. Při nesplnění této podmínky nemusí Úřad registraci povolit.
 - **Způsob OOÚ u kamerových systémů musí být řádně zdokumentován** tak, aby bylo možné při kontrole ověřit, zda jsou naplněny požadavky § 13 zákona. Formou zdoku-

mentování OOÚ je například „**Bezpečnostní směrnice OOÚ u kamerových systémů**“. Tato směrnice bývá zpravidla vydávána formou interní normy organizace. Směrnice popisuje způsob zajištění OOÚ včetně rizik jejich neoprávněné manipulace a podmínek přístupu k nim, vydávání záznamu apod. Nedostatečné ošetření (zdokumentování) OOÚ ve směrnici nebo opomenutí některé ze souvisejících povinností může znamenat problém při kontrole Úřadem.

- **Osoby, které mají přístup ke zpracovávaným osobním údajům, musí být prokazatelně seznámeny s požadavky na OOÚ u kamerových systémů a s následky porušení této povinnosti.** Jednou z forem seznámení může být například proškolení ze zákona a Bezpečnostní směrnice OOÚ.
- **Osoby, které se pohybují v prostoru monitorovaném kamerovým systémem, musí být upozorněny na skutečnost, že je tento prostor monitorován.** To je v praxi zpravidla řešeno formou výstražné tabulky, piktogramu se souvisejícím textem.
- **V případě, že ke zpracování ochrany osobních údajů u kamerových systémů nebo v jiném systému technické ochrany má přístup subjekt poskytující na základě smlouvy bezpečnostní služby (např. poskytovatel fyzické ostrahy) nebo servisní činnosti k zajištění provozu bezpečnostní technologie, musí být touto smlouvou řádně ošetřena povinnost zajistit podmínky OOÚ.**

Pokud není některá z výše uvedených povinností splněna, je nutné se problematikou OOÚ vážně a intenzivně zabývat, protože v případě kontroly ze strany ÚOOÚ pak budou shledány závady. Ty mohou být spojeny nejen s uložením nápravných opatření, ale také se sankcí. Tou může být uložení pokuty až do výše 10 000 000 Kč a případná trestněprávní odpovědnost statutárního zástupce a dalších osob, které porušily povinnosti při OOÚ.

JAKÉ KROKY JSOU DOPORUČOVÁNY K REALIZACI:

- 1) Komplexně posoudit u organizace stav v oblasti OOÚ u kamerového systému (například audit OOÚ).
- 2) Pokud zjištěný stav neodpovídá shora uvedeným doporučením, je nutné bez zbytečného odkladu realizovat opatření k uvedení stavu do souladu se souvisejícími právními předpisy.
- 3) Zřídit tento systém opatření a usilovat o permanentní zvyšování jeho účinnosti, jak z pohledu ochrany oprávněných bezpečnostních zájmů organizace, tak z pohledu OOÚ.

V této souvislosti je vhodné neomezovat posouzení (audit) pouze na oblast OOÚ u kamerových systémů, ale řešit OOÚ komplexně. Realizaci auditu se určitě vyplatí zadat specializované firmě, která již má s touto oblastí zkušenosti a je schopna doložit příslušné reference (včetně hodnocení výsledků její práce na základě kontroly Úřadu).

KOMPLEXNOST ŘEŠENÍ OCHRANY OSOBNÍCH ÚDAJŮ

V celé problematice OOÚ, a nejen v ní, má vždy přednost

komplexnost řešení včetně neustálého vyhodnocování možných rizik či krizových situací. Při komplexním řešením OOÚ by určitě nemělo chybět:

- Posouzení (audit) současného stavu OOÚ nebo OOÚ u kamerových systémů a v systémech technické ochrany;
- Zpracování „registrace o zpracovávání osobních údajů a osobních údajů u kamerových systémů“ (splnění oznamovací povinnosti vůči Úřadu);
- Zpracování nebo úprava bezpečnostních dokumentací v oblasti OOÚ, zejména Směrnice pro OOÚ, zdokumentování a implementace technicko-organizačních opatření k zajištění OOÚ, smluv mezi zpracovatelem a správcem osobních údajů atd.;
- Školení či proškolení zaměstnanců, zpracovatelů a správců osobních údajů;
- Periodická aktualizace zpracované bezpečnostní dokumentace;
- Outsourcing komplexní oblasti OOÚ.

MĚSTSKÉ KAMEROVÉ DOHLÍŽECÍ SYSTÉMY

Městské kamerové dohlížecí systémy (dále jen „MKDS“) jsou určitým specifickým druhem využití kamerových systémů k odhalování protiprávní činnosti v nejzatíženějších městech a obcích v České republice, na které jsou uvolňovány státní finanční prostředky. Proto několik důležitých aspektů z metodik odboru prevence kriminality MV k oblasti MKDS:

Základní principy provozu městského kamerového dohlížecího systému

- Základní charakteristikou provozování a využívání MKDS je jejich preventivní funkce, tj. vytváření bezpečných zón v exponovaných lokalitách.
- MKDS jsou instalovány v místech, kde se nejčastěji pohybují obyvatelé a návštěvníci měst, kde jsou koncentrovány kulturní, komerční a společenské instituce a kde jsou dopravní uzly měst (např. náměstí, pěší a obchodní zóny, parkoviště, autobusové či vlakové nádraží, sídliště).
- MKDS slouží k dohledu nad dodržováním obecně závazných právních předpisů o ochraně veřejného pořádku, přispívají k ochraně bezpečnosti osob a majetku či odhalování přestupků.
- MKDS slouží také k záznamu protiprávního jednání přestupců či pachatelů.
- Provozování MKDS musí být v souladu se zákonem ČNR č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, a se zákonem č. 553/1991 Sb., o obecní policii, ve znění pozdějších předpisů, a také v souladu se zákonem č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních dat, ve znění pozdějších předpisů.
- MKDS musí monitorovat pouze veřejné prostranství. Tím se rozumí podle § 34 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů, všechna náměstí, ulice, tržiště, chodníky, veřejná zeleň, parky, a další prostory přístupné každému bez omezení, tedy sloužící obecnému užívání, a to bez ohledu na vlastnictví k tomuto prostoru.
- Riziková místa měst a obcí vhodná k nasazení MKDS stanovuje na základě podrobných analýz Policie České republiky.
- MKDS přinášejí okamžitý výsledek (snížení kriminality ve vytipovaném místě), musí však být součástí celkové strategie prevence kriminality v určité lokalitě.
- MKDS jsou využitelné pro aktuální koordinaci činnosti složek Integrovaného záchranného systému při závažnějším ohrožení bezpečnosti občanů.
- MKDS se musí stát součástí celkové strategie prevence kriminality v určité lokalitě.
- Obrazový signál MKDS není určen pro veřejnost, ale pro malý okruh uživatelů – **pouze Policii České republiky a obecní policii** – a pro přesně vymezený účel. Režim dispečerského pracoviště MKDS musí být zajištěn tak, aby manipulaci s příslušnou technikou prováděla kompetentní

a vyškolená obsluha a byl k němu zabráněn vstup nepovolaným osobám.

- O tom, že je veřejné prostranství monitorováno, musí být občané města a jeho návštěvníci dostatečně a srozumitelně informováni, například pomocí informační tabule s textem „Tento prostor je pod nepřetržitým dohledem kamer městské policie“.

Využívání MKDS Policií České republiky

Policie České republiky je oprávněna na základě § 42d a § 42f zákona o Policii České republiky zpracovávat informace, včetně osobních údajů, shromážděné při plnění úkolů policie, a to v rozsahu nezbytně nutném pro plnění těchto úkolů. Plněním úkolů policie se rozumí zejména ochrana bezpečnosti osob a majetku a zajišťování veřejného pořádku.

Policie České republiky je také oprávněna, je-li to potřebné pro plnění jejích úkolů, pořizovat zvukové, obrazové nebo jiné záznamy z míst veřejně přístupných. Pokud jsou k pořizování takových záznamů zřízeny stálé technické systémy (kamerové systémy), je policie povinna informace o zřízení takovýchto systémů vhodným způsobem uveřejnit. Způsob zveřejnění informace zákon neupravuje.

Využívání MKDS obecní policií

Instalace MKDS je zcela zákonná na základě zákona o obecní policii. Vzhledem k tomu, že obecní policie zabezpečuje místní záležitosti veřejného pořádku v rámci působnosti obce (§ 1 odst. 2), znamená to, že zabezpečení veřejného pořádku je plně v její pravomoci. Pod pojem veřejný pořádek je chápána ochrana pravidel chování lidí na veřejnosti, která nejsou sice výslovně formulována v právních normách, ale jejich zachování je podle panujících obecných názorů v určitém místě a čase nutnou podmínkou spořádaného společenského soužití. Tato neformalizovaná pravidla chování jsou právně závazná pouze v mezích právní normy, která obsahuje výslovně termín „veřejný pořádek“.

Na základě §§ 24a a 24b zákona o obecní policii je obecní policie oprávněna zpracovávat údaje, které potřebuje k plnění úkolů zákona o obecní policii nebo jiného zvláštního zákona. Obecní policie může také tyto údaje poskytnout Policii České republiky, orgánům obce a dalším orgánům, je-li to nutné k plnění jejich úkolů. Obecní policie je dále oprávněna pořizovat zvukové nebo obrazové záznamy z míst veřejně přístupných, tzn. je možné provozovat systém průmyslových kamer a pořizovat záznamy, které samozřejmě lze využít jako důkazní materiál, a to i pro Policii České republiky v případě potřeby.

Obecní policie je ovšem také povinna vhodným způsobem uveřejnit, že některé místo v obci je pod stálou kontrolou průmyslovou kamerou. Jakým způsobem se má informace zveřejnit, zákon neupravuje.

Příprava a realizace projektu MKDS

Prvním krokem je provedení a následné vyhodnocení bezpečnostní a „hodnotové“ analýzy. Bezpečnostní analýza ukáže na nejzávažnější bezpečnostní problémy v obci, označí předem zájmu a možné cíle útoků pachatelů, ukáže, kdo jsou potenciální pachatelé a kdo jejich oběti apod. „Hodnotová“ analýza osvětlí míru pravděpodobnosti vzniku škod na majetku nebo na zdraví osob a na jakou míru je možné snížit pravděpodobnost vzniku těchto škod.

Potvrdí-li vyhodnocení analýz účelnost výstavby MKDS, doporučuje odbor prevence kriminality MV následující kroky:

- obrátit se zejména na příslušné okresní ředitelství Policie České republiky, obecní policii, odborníky odboru prevence kriminality, zkušebnu technických prostředků střežení – akreditovaná zkušební laboratoř číslo 1158, akreditovaný Inspekční orgán Asociace technických bezpečnostních služeb Grémium Alarm číslo 4014 a školící středisko TRIVIS,
- využívat služeb zkušební laboratoře č. 1158 a Inspekčního orgánu AGA č. 4014 při zpracování zadávacích podmínek

pro vyhlášení veřejné soutěže (fundovaný záměr – stanovení požadavků na systémové, technické a uživatelské řešení MKDS), vyhodnocení technické části jednotlivých nabídkových dokumentů, přejímce MKDS, posouzení technického stavu již provozované technologie ve vztahu k efektivnosti vynaložených prostředků atd.

Vnitřní směrnice, režimová opatření

Vnitřní směrnice monitorovacího pracoviště musí akcentovat na jedné straně zákonné podmínky pro výkon práce dané, obecnými pracovněprávními předpisy, a na straně druhé musí obsahovat určité odlišnosti, neboť činnost na tomto pracovišti se musí blížit standardům pro zvláštní režimová pracoviště.

K obecným pracovněprávními předpisy patří v podmínkách obecní policie zejména zákoník práce a zákon o obecní policii. U příslušníků Policie České republiky řeší tuto oblast zákon o služebním poměru a zákon o Policii České republiky.

Celý komplex směrnic musí stanovit jednoznačná práva a povinnosti personálu ve vztahu k MKDS. Názvy směrnic mohou být různé, ale obsahem musí být zejména:

- Pracovní náplň obsluhy MKDS.
- Oblast ochrany osobních údajů.
- Možnost ovládní a nastavování kamer.
- Postup při pozorování scény.
- Vyhodnocování informací.
- Předávání poznatků kompetentním orgánům.
- Ukládání informací – tvorba dokumentace, evidence záznamů.
- Předávání dokumentace.
- Ukládání a práce s dokumentací a její skartování.
- Zaškolení obsluhy a pravidelné průběžné proškolení.
- Úprava vlastního výkonu služby ve dne, v noci.
- Součinnostní vztahy monitorovacího pracoviště s dalšími subjekty a prvky integrovaného záchranného systému.
- Seznamy oprávněných osob, které mohou vstoupit do prostor režimového pracoviště (obsluha, technici, kontrolní a nadřízené orgány) a dále seznam konkrétních osob, které jsou výlučně oprávněny systémem ovládat – ostatní osoby nemají umožněn vstup.
- Otázky mlčenlivosti (např. u obsluhujících strážníků je řešeno podle ustanovení § 26 zákona č. 553/91 Sb., o obecní policii, u policistů je řešena tato oblast zákonem o Policii České republiky).
- Kontrolní činnost.

U aplikací, kde monitoring provádějí příslušníci Policie České republiky, není třeba zavádět žádný zvláštní režim, neboť jde vesměs o služební místnosti.

Mimo dodržování stanovených pravidel je pro obsluhující personál velmi důležité jejich technické, taktické a právní proškolení. Každý operátor musí být důkladně proškolen na počátku své činnosti a měl by získat certifikát. V dalším průběhu, v předem stanovených termínech, je nutné proškolení opakovat. O všech školeních se vede písemný přehled. Prvotní zaškolení provede instalační firma (běžné je bezplatné provedení). Další školení zajišťuje provozovatel systému.

Vlastní rozvrh pracovních hodin obsluhy musí být přímo úměrný velikosti města, počtu kamerových bodů, složitosti bezpečnostní situace a v neposlední řadě počtu možných a vhodných operátorů.

Jde o velice náročnou službu, která nemá nic společného se zažitým stereotypem v posuzování práce různých strážných či hlídačů. Velmi vhodné je, a prozatímní zkušenosti z provozu MKDS to zcela potvrzují, když se operátoři během dne střídají. Mění se jak na operačním pracovišti, tak v normálních pěších či motorizovaných hlídkách ve městech, aby neztratili místní a osobní znalost, nebyli odtrženi od bezpečnostní reality ve městě a uměli organizovat z velína MKDS případný zákrok bezpečnostních sil.

Shrnutí

- Je-li MKDS budován a provozován podle zásad doporučených odborem prevence kriminality MV, přispívá velice podstatně ke snížení kriminality v konkrétní lokalitě a zvyšuje pocit bezpečí u občanů.
- Podle ohlasu občanů (průzkumy veřejného mínění, ankety, přímé dotazy, apod.) je MKDS velice vítanou a požadovanou preventivní aktivitou státu. Občané chtějí mít zajištěn silný pocit bezpečí na veřejném prostranství, vítají bezpečné lokality, kde se nemusí obávat o svůj majetek či zdraví.
- MKDS velmi podstatně zefektivňuje i venkovní výkon služby policie. Ta má možnost řídit a koordinovat akce většího počtu sil a policejních prostředků. Tím se výrazně zlepšuje stav na úseku veřejného pořádku v dané lokalitě a vzrůstá důvěra občanů k policii. Kriminalita se sice zčásti přesouvá do jiných – vedlejších ulic, lokalit, ale na to reaguje policie a komunita operativně jinými opatřeními.
- MKDS umožňují podchycení závadového jednání v samotném počátku a jeho dokumentaci. Mají význam i pro vedoucího pracovníka policie, který má možnost takto kontrolovat úkoly zadané policistům a strážníkům při instrukcím. Systém totiž dokumentuje i zákroky hlídky, chování a vystupování jejích členů.
- MKDS mimo základní funkce – dohlžení na bezpečnostní situaci v daném místě – plní i funkci důvěryhodného odstrašování potenciálních pachatelů, tedy funkci preventivní.
- Efektivita MKDS musí být neustále předmětem zájmu manažerů prevence kriminality, zástupců obcí, krajů, státních orgánů a institucí. Efektivita MKDS se projeví v konečném výsledku, kterým je snížení kriminality v konkrétní lokalitě (statistické porovnávání za určité časové období) a zvýšení pocitu bezpečí u občanů (průzkum veřejného mínění). To je hlavní cíl projektu i hlavní hodnotící kritérium efektivnosti MKDS.

ZÁVĚR

Na první pohled se může zdát, že oblast OOÚ představuje jednoduchý problém. Při hlubším studiu však zjistíme, že její řešení nejen v oblasti použití kamerových systémů vyžaduje – vzhledem k množství druhů zpracování osobních údajů a řadě možností realizace technicko-organizačních opatření k zajištění OOÚ – spolupráci s odborníky. Spolupráce má mnoho výhod, zejména vysokou míru orientace odborníků v právních normách, garanci navržení optimálního bezpečnostního systému na základě praktických zkušeností. To jsou aspekty, které organizaci, resp. statutární orgán mohou ochránit před důsledky možných pochybení a excesů.

ODBORNÉ PRAMENY:

ZÁKON Č. 101/2000 SB., O OCHRANĚ OSOBNÍCH ÚDAJŮ V PLATNÉM ZNĚNÍ.

VEŠTNÍK OOÚ (NAPŘ. STANOVISKO Č. 1/2006 – PROVOZOVÁNÍ KAMEROVÉHO SYSTÉMU Z HLEDISKA ZÁKONA O OCHRANĚ OSOBNÍCH ÚDAJŮ)

ZÁKON ČNR Č. 283/1991 SB., O POLICII ČESKÉ REPUBLIKY, VE ZNĚNÍ POZDĚJŠÍCH PŘEDPISŮ

ZÁKON Č. 553/1991 SB., O OBCENÍ POLICII, VE ZNĚNÍ POZDĚJŠÍCH PŘEDPISŮ

METODIKY ODBORU PREVENCE KRIMINALITY MV K OBLASTI MKDS

Odbor prevence kriminality MV
JUDr. Tomáš KONÍČEK



Řídící výbor Rady vlády pro informační společnost (ŘV RVIS) – je vrcholovým řídicím orgánem pro realizaci Strategie, vydává a schvaluje prováděcí dokumentaci a jmenuje členy do Výběrové komise

Grémium náměstků pro regulační reformu a efektivní veřejnou správu (GN) – zajišťuje implementaci na mezirezortní úrovni

Rada vlády pro informační společnost (RVIS) – provádí dozor a kontrolu celkového směřování realizace strategie

Výběrová komise – provádí výběr projektů, schvaluje významné změny ve vybraných projektech

Projektová kancelář pro ICT projekty Smart Administration (PMO) – zajišťuje servis pro Výběrovou komisi, dohlíží na metodickou správnost realizace projektů

Odbor strukturálních fondů MV (OSF) – administruje projekty z hlediska strukturálních fondů

Programový výbor oblasti (PVO) – hodnotí projekty v dané oblasti z hlediska jejich souladu z celkovou strategií, monitoruje vývoj v dané oblasti

Řídící výbor projektu (ŘVP) – zabezpečuje přímé řízení projektu

Strategie rozvoje služeb pro informační společnost

Úvodní slovo

Úvod

Směrem k efektivním službám pro informační společnost

Prioritní programové oblasti

Měříme úspěch

Závěrem

Implementace Strategie

Vrcholový řídicí orgán, schvalování prováděcí dokumentace strategie

Zajišťování implementace na mezirezortní úrovni

Výběr projektů pro financování

Kontrola, dozor

Administrace projektů z hlediska strukturálních fondů

Servis řízení projektového portfolia

Hodnocení projektů z hlediska souladu se strategií jednotlivých oblastí

Přímé řízení projektů

Harmonogram přípravy základních zákonů pro realizaci Strategie