

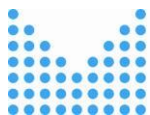
MINISTERSTVO VNITRA  
ČESKÉ REPUBLIKY

**MINISTERSTVO VNITRA ČESKÉ REPUBLIKY**

**Odbor bezpečnostní politiky**

**Mezinárodní komparativní studie o policejních sborech**

**Praha 2012**



## Obsah studie

<b>1. Úvod</b>	<b>1</b>
1.1. Zadání	1
1.2. Východiska a limity studie	1
1.3. Zdroje	5
1.4. Metodika	6
<b>2. Obecná evropská komparace</b>	<b>13</b>
2.1. Několik pohledů na počty policistů v evropském srovnání	13
2.2. Závěry obecné evropské komparace	25
<b>3. Podrobná komparace s vybranými evropskými zeměmi</b>	<b>26</b>
3.1. Slovenská republika	26
3.2. Litevská republika	35
3.3. Polská republika	47
3.4. Maďarská republika	57
3.5. Dánské království	66
<b>4. Závěr</b>	<b>73</b>

## 1. Úvod

### 1.1. Zadání

Tato studie vznikla na základě usnesení vlády České republiky č. 396 ze dne 30. května 2012 k návrhu systemizace příslušníků Policie České republiky a systemizace příslušníků zařazených v Policejní akademii České republiky a v policejních školách pro rok 2013, kterým vláda ministru vnitra vrátila k dopracování návrh zmíněné systemizace a uložila mu zpracovat a vládě do 27. července 2012 předložit návrh nové systemizace a „**mezinárodní komparativní studii o policejních sborech**“.

Smyslem této studie tedy má být posloužit jako **podklad pro strategické rozhodování na úrovni vlády České republiky ohledně stanovení počtu policistů pro účely plnění působnosti (úkolů) policie na rok 2013 v existující situaci rozpočtových restrikcí**. Toto rozhodování je tedy těsně spjato s otázkou financování policejních činností, resp. přímo závislé zejména na počtu fiskálních prostředků dostupných ve státním rozpočtu. Proto studie tuto zásadní otázku nepomíjí a zabývá se nejen počty policistů, ale i otázkou **rozpočtů** srovnávaných policejních sborů. Základním smyslem této studie tedy je: **poskytnout podklady pro rozhodování vlády o tom, kolik by za dané rozpočtové situace měla zhruba Policie České republiky mít policistů**.

### 1.2. Východiska a limity studie

Rozsah a hloubka této studie **nebyly bez limitů**.

Prvním výrazným limitem byla **omezenost času dostupného pro toto zpracování**, a to **necelé dva měsíce** pro celý proces zahrnující zadání úkolu, ustavení pracovního týmu, vytvoření metody komparace, zdlouhavou fází získávání informací od zahraničních kolegů a z dalších zdrojů, dále analýzu získaných informací, provedení komparací, sepsání výsledků studie, konzultace studie a její schválení úředním postupem.

Druhým limitem byla **omezenost rozsahu a přesnosti informací** od partnerů ve zkoumaných státech a omezenost jiných dostupných zdrojů.<sup>1</sup> V této souvislosti lze např. uvést, že v EU podle dostupných informací v současné době zřejmě neexistuje instituce, která by měla k dispozici kompletní informace tohoto druhu o různých policejních sborech v zemích EU<sup>2</sup>. Do určité míry

---

<sup>1</sup> Např. kombinace jazykové bariéry na straně řady partnerů v Evropě a nedostatku času neumožňovala zadat oficiální překlady příslušných národních zákonů, a bylo tedy třeba se spolehnout na dostupné překlady do zpracovatelům srozumitelných jazyků či na přibližné překlady automatických překladačů, které však byly obecně dostačující pro orientaci v působnostech jednotlivých policejních sborů.

<sup>2</sup> Toto bylo mimo jiné potvrzeno např. sdělením pracovníka CEPOL, Dr. Nogaly, zastávajícího funkci CEPOL Research and Knowledge Management Officer.

komplexnější informace bylo možné obdržet od CEPOL, nicméně ani tato unijní instituce nebyla schopna poskytnout v takto krátkém čase informace nezbytné pro zpracování této studie. Proto bylo třeba hledat řadu informací i z otevřených zdrojů a různých oficiálně zveřejněných informací.

Třetím limitem, který je možné hodnotit naopak z určitého pohledu jako prvek pozitivní, je **účel této studie**. Tím je již výše zmíněné poskytnutí podkladů pro konkrétní rozhodování vlády České republiky. Tato studie proto **nepředstavuje vyčerpávající akademickou komparaci** všech policejních sborů v Evropě, nýbrž je spíše **konkrétně a prakticky zaměřenou komparací vytvořenou právě za účelem daného rozhodování vlády České republiky. Důraz je tedy kladen zejména na klíčové souvislosti, jež mají praktickou výpovědní hodnotu v komparaci s ČR**. Současně se však studie snaží maximálně realisticky a poctivě vyrovnat s různými úskalími takovýchto srovnání tak, aby určité nutné zjednodušení nebylo na úkor objektivitu a současně praktické použitelnosti závěrů studie.

Je třeba mít na paměti, že **cílem předkládané studie není stanovit přesný počet policistů**, tedy jakési magické číslo, o kterém by bylo možné následně tvrdit, že je objektivně minimálním/optimálním/maximálním počtem policistů, které je třeba v ČR v roce 2013 mít. Smyslem je spíše poskytnout vhled do studované problematiky a **upozornit na klíčové souvislosti**, jež v současném evropském prostředí utvářejí výslednou podobu policejních sborů a v nichž je možné hledat případné **analogie a inspirace pro debatu na toto téma v ČR**, a tak být užitečným podkladem pro konkrétní rozhodování vlády ČR v konkrétní situaci nikoli neomezeného státního rozpočtu.

Taktéž je třeba zmínit, že studie nepřistupuje k tématu a priori s naivní a nijak neprokázanou nevědeckou premisou, že počty policistů v jednotlivých státech obvykle vycházejí z nějakých velmi objektivních propočtů. Vychází naopak z uvědomění si primárního triviálního faktu, že **každý stát má tak početný státní aparát - což platí i pro počty policistů – kolik je jeho politická reprezentace schopná a ochotná v konkrétní době vynaložit na jejich zabezpečení ze státního rozpočtu**. Jde o princip, který samozřejmě platí mutatis mutandis pro většinu organizací veřejného sektoru.

Dále vycházíme z faktu, že **v žádném státě neexistuje a nemůže existovat vědecky zdůvodněná míra bezpečí** (typicky např. delikvence), která je **minimálně či maximálně akceptovatelná**, neboť **vnímání nebezpečí** ze strany jakékoliv populace či vlády je vždy nutně **silně subjektivní a historicky, regionálně, kulturně a politicky determinované**. Proto se studie nesnaží např. tvrdit, že určitý počet policistů v některých srovnávaných zemích je pod úrovní akceptovatelnou jako minimální, nebo naopak, že se v určitém státě vynakládá na činnost policie více rozpočtových prostředků, než je pro daný stát objektivně únosné.

Dále si studie uvědomuje, že v realitě **je každý policejní sbor do určité míry neúspěšný ve svých výsledcích**, díky vždy omezeným zdrojům (lidským, finančním, materiálním, informačním ad.). Snaha odstranit tuto „neúspěšnost“ a zajistit maximální bezpečí (např. plná objasňenost trestných

činů, „policista v každé ulici“, stejná míra pozornosti a zdrojů věnovaná šetření každého deliktu ad.) je jednak neufinancovatelná, jednak v praxi nerealizovatelná, a to dokonce i v nejtvrděších totalitních státech.

Současně v **policejních sborech na druhou stranu platí to, co platí ve státní správě obecně, že zde bývá často řada prvků neefektivity v intenzitě a kvalitě práce, které samy aktéři těchto neefektivit jakožto neefektivní nevnímají.** Je vždy otázkou, jaké jsou momentální schopnosti a možnosti dané organizace tyto neefektivity identifikovat, připustit si a odstranit. Faktem však je, že tyto vnitřní rezervy mají vliv na stanovování počtů pracovníků potřebných k zajišťování těch či oněch činností organizace a v zásadě **nemá smysl vycházet z presumpce, že určitá organizace „je na minimu“ svých personálních kapacit.** Spíše je z hlediska zkušeností s řízením státních či obecně veřejnoprávních organizací přesnější a **poctivější vycházet z presumpce, že v každé větší organizaci mohou být jak součásti, které jsou na minimu svých personálních kapacit, tak ale i organizační součásti, které fungují spíše právě na úkor těchto prvních a mají vzhledem ke kvantitě, kvalitě či reálné potřebě svých činností více pracovníků než je nezbytné,** či dokonce že nemusí existovat.

Těžko lze proto automaticky přistoupit na tvrzení, že určitá míra personálního zabezpečení v daném policejním sboru je **objektivně** minimální či maximální, neboť by to nutně znamenalo, že musí být splněno, že:

- lze objektivně alespoň přibližně vyčíslit, **kolik průměrně jeden pracovník policie může maximálně vykonat práce** – výkonnost (a to po různých „policejních profesích“), dále, že
- jsou dostupné informace o alespoň drtivé většině delikvence (či obecně bezpečnostních problémech řešených policií), neboli že je zcela minimální latence (občané v zásadě vše hlásí), a nakonec, že
- občané či přesněji politická reprezentace poměrně přesně vyspecifikuje, resp. vůbec může vyspecifikovat, **jakou výkonnost** (objasněnost, nápad delikvence, hustota přítomnosti na veřejných místech, pracovní doba, objem úkolů/činnost, které minimálně po policii požaduje zajistit, maximální akceptovatelná průměrná délka přípravného řízení trestního u různých typů trestných činů atp. atd.) **po policii požaduje jako minimální.**

Vzhledem k tomu, že **ani jednu z těchto podmínek není v praxi možné objektivně vymezit,** není možné objektivně vymezit, resp. vypočítat, ani **objektivně** minimální či maximální počet policistů nezbytných k plnění úkolů celého policejního sboru. Každé takové vymezení je nutně velmi stíženo subjektivním hodnocením a přinejlepším může být pouze **odborným odhadem.** Problémem však i v takovém případě je, že odborným odhadem lze takto s určitou přesností hodnotit spíše pouze menší organizace, které může autor odborného odhadu znát jako celek, nikoliv organizace velikosti policejních sborů. Každé takové hodnocení může přinejlepším být souhrnem různých více či méně přesných odborných odhadů osob na jednotlivých stupních dané

organizace, které nejsou vytvářeny podle společných a jasně vymezených kritérií, ale podle neformulovaných a často neformulovatelných osobních profesních zkušeností dané osoby. Tyto odborné názory jsou pak následně agregovány do nějakého společného názoru. Jde tedy spíše o hledání **shody mezi názory klíčových hráčů dané organizace**, než o nějaký odborný identifikační postup. Navíc jde obvykle o hodnocení od příslušníků té organizace, která je předmětem hodnocení, což do určité míry taktéž zkresluje.

**Současně však vlády při řízení státu, řízení státních financí a managementy policejních sborů před tuto objektivně nezodpověditelnou otázku stavěny nutně jsou a minimálně každý rok se musí rozhodnout, jaký objem státního rozpočtu vyhradí právě pro činnost policie.** Jsou tedy nuceny se rozhodnout, **přestože nemají k dispozici skutečně objektivní podklady.** Vychází proto obvykle primárně z rozpočtů minulých let, z objemu reálně dostupných fiskálních prostředků a fiskálních požadavků ostatních resortů.

Proto každý finální názor na tuto otázku vytvořený v jednotlivých státech nemůže z výše uvedených důvodů než být **kombinací, resp. konsenzem určitých objektivních ukazatelů, odborných odhadů, fiskální kontinuity a i subjektivních názorů** jednotlivých klíčových hráčů a orgánů, podílejících se na jejich stanovení.

**Nelze proto automaticky předpokládat kauzální souvislost** mezi velikostí či jiným aspektem současné podoby určitého (českého či zahraničního) policejního sboru a např. bezpečnostní situací v daném státě, neboť ze zkušenosti je známo, že řada organizačních řešení je ve státní správě volena v určitém historickém okamžiku zejména jako produkt politického rozhodování, v lepším případě jako mix politického rozhodování s některými prvky odborné argumentace. Představa, že všechny podoby policejních organizací, přijaté zákony či další jich se týkající charakteristiky a aspekty jsou pouze **výsledkem racionální odborné debaty nebo exaktně působících veličin a podmínek, by byla naivní** a zkušenost jasně ukazuje, že tomu tak velmi často není. **Tato studie proto automaticky bez dalšího nepředpokládá za každým organizačním či právním prvkem v jednotlivých zemích pouze a jedině racionální důvody, naopak počítá s tím, že některé tyto prvky nemusí být odbornou volbou.** Jedním z důkazů existence těchto jevů jsou například odlišná organizační a právní řešení věcně shodných problémů v různých zemích.

Tato studie se proto snaží popsat a porovnat klíčové ukazatele, které je z odborného hlediska třeba brát v úvahu při výše uvedeném procesu vytváření konsensu ohledně počtu policistů či pracovníků policie v České republice. **Studie tedy v podstatě primárně porovnává, kolik policejních pracovníků se s ČR srovnatelné státy rozhodly financovat.**

Celá studie by z výše uvedených důvodů měla být čtena a chápána jako nedílný celek a pouze v kontextu informací, jež byly v době jejího zpracování k dispozici.

### 1.3. Zdroje

Tato studie vycházela z informací z **několika zdrojů**. Při shromažďování relevantních a aktuálních informací k dané problematice byly využity jednak „**open source**“ **informace** (mj. dostupné statistiky a publikace zahraničních institucí, odborné podklady), jednak informace, jež byly laskavě poskytnuty **zahraničními kolegy**. V první řadě to byly odpovědi na **dotazník** vypracovaný z účelem zjištění informací speciálně pro tuto studii. Tento dotazník byl zaslán partnerům ve vybraných evropských státech, tedy příslušným ministerstvům, resp. policiím, a to jednak cestou CEPOL, jednak cestou ministerstva zahraničních věcí, jednak cestou oslovení zahraničních zastoupení těchto v České republice.

Dále byly **informace i následně ověřovány** prostřednictvím dostupných veřejných zdrojů, zejména internetových stránek jednotlivých národních institucí v konkrétních státech, veřejně dostupných materiálů Eurostatu, CEPOL a dalších institucí.

Shromážděné poznatky a zjištěné souvislosti byly při vyhodnocování a následném zpracovávání rovněž **konsultovány se zahraničními a především s českými odborníky** z Ministerstva vnitra, Policejní akademie České republiky v Praze a Policie České republiky.

#### Přehled zdrojů:

- informace ze speciálních **dotazníků** obdržené od ministerstev zahraničních věcí zemí EU 27, resp. informace získané od příslušných policejních prezidií (respondenti u většiny dotazů, jež byly pro účely této studie vypracovány Ministerstvem vnitra a rozeslány členským státům EU 27 prostřednictvím Ministerstva zahraničních věcí, zahraničních styčných důstojníků a policejních přidělců v ČR a zastupitelských úřadů zemí EU 27);
- **prezentace k probíhajícím reformám v některých členských státech EU 27**, podklady k jejich policejním sborům, včetně drobných komentářů českých zastupitelských úřadů, získané jako přílohy informací uvedených v bodu výše;
- **poznatky od CEPOL** získané prostřednictvím Odboru bezpečnostního výzkumu a policejního vzdělávání Ministerstva vnitra;
- **akademické materiály** k policejním sborům z Policejní akademie České republiky v Praze;
- informace získané **z internetových stránek jednotlivých národních institucí** v konkrétních státech;
- **právní předpisy** obsahující právní úpravu organizace a působností jednotlivých národních institucí v konkrétních státech;
- **materiály a statistiky Eurostatu**
- statistiky prezentované jednotlivými národními institucemi v konkrétních státech;

- dodatečné **informace získané od odpovědných pracovníků zahraničních institucí** telefonickým a elektronickým dotazováním.

#### 1.4. Metodika

V první řadě si položíme na otázku: **Je vůbec možné počty policistů policejních sborů různých států rozumně srovnávat?** Ve veřejné a dokonce i odborné debatě se objevují bez dostatečné argumentace prezentované **názory, že jednoduše policejní sbory jednotlivých států komparovat nelze**, protože se od sebe nejrůznějšími způsoby liší, a proto údajně nelze činit žádné rozumné závěry z jejich srovnávání. Současně se tvrdí, že faktorů, které ovlivňují či mohou ovlivňovat činnost těchto policií je příliš mnoho, aby se vůbec dala vytvářet komparace s nějakou praktickou vypovídající hodnotou.

**Tento zjednodušující pohled tato studie nepřejímá.** Jednak by tento pohled doveden ad absurdum znamenal, že by bylo obecně možné komparovat pouze policie (či jakékoliv jiné organizace), které jsou prakticky shodné. To je samozřejmě absurdní požadavek, neboť v takovém případě by nebyl žádný důvod ve všem stejné policejní organizace vůbec komparovat. **Tato studie naopak vychází z faktu, že jednotlivé policejní sbory a jejich činnosti mají často mnohem více shodných či podobných rysů, než rysů rozdílných. Proto je v zásadě komparovat s prakticky využitelnými výsledky lze.** Např. většina policejních a obdobných sborů zajišťuje velmi podobný rozsah působnosti, věnuje se velmi podobným činnostem, obdobným sociálním problémům – těm bezpečnostním, činí tak s podobnými cíli a prostředky řešení těchto problémů a dokonce i mívají spíše podobnou než rozdílnou organizační charakteristiku (jednotné, hierarchicky – nikoliv demokraticky - organizované a řízené sbory s jedním vrcholným řídicím funkcionářem), s obdobným začleněním do ústavních struktur státu (většinou odpovědné ministři vnitra, vždy jako součást exekutivní moci, vždy s ministrem odpovědným v rámci vlády za jejich činnost, nikoliv např. jako ústavně nezávislé instituce).

Nicméně je taktéž pravdou, že výsledky komparací s některými, příliš odlišnými zeměmi mohou být velmi těžko interpretovatelné, proto je samozřejmě, že z praktických důvodů má smysl volit ke srovnání státy, kde se policejní sbory shodují v co nejvíce podstatných rysech.

Důležité také je, **co je cílem dané komparace.** V této studii jde o srovnání **působností** policejních sborů jednotlivých států a **počtů jejich pracovníků**, kterými dané působnosti zajišťují, to vše **v návaznosti na objem fiskálních prostředků**, které ten daný stát na chod své policie vynakládá. Nejde tedy o srovnání všech různých aspektů činnosti a organizace těchto různých policejních sborů, nýbrž pouze těch, které mají význam pro výše uvedené cíle komparace. Toto konkrétní omezení účelem této studie taktéž přispívá k možnosti tuto komparaci zpracovat tak, aby z ní mohly plynout prakticky využitelné závěry.



Je faktem, že zatímco v řadě evropských zemí včetně ČR vykonává policejní činnosti několik policejních sborů (např. policie, četnictvo, policejní sbory autonomních oblastí, obecní či regionální policejní sbory), v jiných lze naopak nalézt pouze jeden celostátně působící sbor. Rovněž některé činnosti mohou být z působnosti celostátních sborů jednou zcela vyňaty, jindy částečně přeneseny např. na regionální či autonomní složky působící v přesně vymezených teritoriích té či oné země (např. autonomní složky ve Španělsku či Itálii). **Nicméně pro tuto studii je podstatné, že ve většině srovnávaných států je to stát, který zajišťuje většinu těchto policejních činností a je to státní rozpočet, který tyto činnosti financuje. Proto je také lze srovnávat. Z hlediska této studie je podstatné, že při srovnávání jde vždy primárně o to, kolik daný stát (resp. daňoví poplatníci státu) financuje pracovníků policejních či obdobných sborů.**

Formální zadání této studie bylo „mezinárodní komparativní studie o policejních sborech“; obsahově a z hlediska účelu jde v této studii – jak již bylo uvedeno výše - o srovnání, jehož smyslem je poskytnout podklady pro rozhodování vlády o tom, kolik by za dané rozpočtové situace měla zhruba Policie České republiky mít pracovníků.

Vzhledem k tomuto smyslu studie a vzhledem k různým limitům uvedeným výše **bylo zvoleno srovnávat ČR pouze se státy evropskými**. A to z pochopitelného důvodu, že jde o kulturně, ekonomicky, politicky, historicky, mentalitou a v neposlední řadě „policejně“ blízké státy a národy.

Nicméně vzhledem k obsáhlosti takové případné celoevropské studie a současně velmi krátkému termínu ke zpracování nebylo možné shromáždit takové množství informací, se kterým by obdobné studie za obvyklých okolností pracovaly. Jednou z metodologických priorit proto byla snaha zjednodušit studovanou problematiku tak, **aby jednak nedocházelo k neudržitelnému zkreslování předkládané studie a současně aby si studie udržela svou výpovědní hodnotu**.

Z těchto důvodů a současně proto, aby výsledky těchto různých srovnání měly praktickou vypovídací hodnotu a nebyly pouze mechanickým srovnáváním prvků systémů, které nelze jako celky srovnávat (což by vedlo k tomu, že bychom dostávali buď velmi zkreslené, nebo v praxi nic nevypovídající výsledky), bylo rozhodnuto provést jednak:

- **základní orientační srovnání se všemi státy EU a jednak**
- **přesnější srovnání s vybranými státy Evropy, a to s těmi, které jsou ČR co nejvíce blízké.**

V procesu předvýběru byly **vyřazeny** nejprve země, jejichž **policejní systémy** jsou pro účely této studie a prakticky využitelného srovnávání **příliš odlišné** (popř. rozmanité) v až příliš vysokém počtu kritérií. Zde šlo zejména o státy anglosaské právní a policejní tradice, země s větším počtem celostátních sborů policejní povahy, a dále země, které jsou ČR systémem státní správy, historicky, kulturně a jinak spíše vzdálené a v neposlední řadě země, které nevykazují přibližně stejnou úroveň a typ kriminality a vnitřních bezpečnostních problémů. Proto byly **voleny** pouze státy, kde funguje

**kontinentální typ práva** a kontinentální typ **policejních organizací**. Preferovány byly **státy ze Střední Evropy** s podobnou tradicí státní správy - sousedi ČR a státy, které spojuje **společná recentní postsovětská historie**. Samostatně mezi nimi vyčnívá samozřejmě neobvyklá silná, historicky daná srovnatelnost se Slovenskem.

K tomuto podrobnějšímu srovnání byla tedy zvolena skupina států, které jsou ČR vždy v **řadě aspektů blízké nebo srovnatelné**. Nicméně současně byly zvoleny takové, aby jejich **rozdílné odlišující aspekty** (velikost státu, počet obyvatel, geograficko-politické začlenění, historie, bezpečnostní situace ad.) byly ve skupině taktéž **rovnoměrně rozloženy**. Tím se snižuje možnost, že bude komparativní vzorek států vybrán **příliš homogenní, a tak nedostatečně reprezentativní, což by snižovalo validitu výsledků komparace**.

V rámci těchto kritérií proto byly zvoleny v první řadě různě velké státy, dále pro snížení možnosti pouze středoevropsky ovlivněných výsledků byl začleněn i jeden typicky západní stát (Dánsko) a jeden výrazně východnější postsovětský stát (Litva), oba velikostně srovnatelné, jsou zastoupeny státy spíše katolické i protestantské tradice, státy vnitrozemské i s mořskou hranicí atd. Žádný stát přitom není samozřejmě shodný ze všech hledisek (snad až na Slovensko).

Nakonec bylo do užšího zkoumání zařazeno pět evropských států, jejichž policejní systémy jsou v souvislosti s úsporami v bezpečnostním systému často diskutovaným tématem a s nimiž byla ČR v poslední době již nejednou porovnávána, tj. *Slovensko, Polsko, Maďarsko, Dánsko a Litva*.<sup>3</sup>

Tolik k výběru konkrétních zemí v užší komparativní skupině.

### **K bezpečnostním institucím zohledňovaným při komparacích**

V jednotlivých evropských zemích jsou policejní činnosti zajišťovány někdy poměrně rozdílnými typy sborů. Obecně lze zmínit, že jde v první řadě o klasické státní (národní) policie, policejní sbory, četnictva, pohraniční (a cizinecké) sbory, celní sbory, různé samostatné instituce či organizace policejního typu (protikorupční úřady, protiteroristické útvary, ochranné služby apod.), dále pak civilní vnitřní zpravodajské služby (zejména ty, které současně disponují vyšetřovacími pravomocemi ohledně vymezené trestné činnosti). Vedle policií do oblastí činnosti policejních sborů na lokální úrovni zasahují dále obecní policie. Všechny tyto typy organizací mají určitý vliv na stav vnitřní bezpečnosti v daném státě.

Současně v různých státech fungují i některé subjekty, které v evropském prostředí za „obvyklých“ okolností jistě do určité míry spolupůsobí při zajišťování vnitřní bezpečnosti státu, ale pro účely této studie (která se zabývá činnostmi a personálními kapacitami policie různých států) je obvykle

---

<sup>3</sup> Rakousko nebylo zařazeno do výběru jednak proto, že nebylo možné ve vymezeném čase získat dostatečné množství informací, jednak proto, že jde o federaci, nikoliv jednotný stát a v neposlední řadě proto, že má poměrně složitou strukturu bezpečnostních institucí a jde o zemi s částečně odlišným historickým vývojem. Pokud jde o Německo, nebylo zařazeno s ohledem na velikost, historicky odlišný vývoj, ale zejména na obtížnost porovnávat velkou federaci, jejíž jednotlivé spolkové země jsou srovnatelné s ČR, přičemž ale jejich policie nemají srovnatelnou působnost s policií v ČR (řada policejních činností je na federální úrovni).

nelze brát jako relevantní. Jde např. o ozbrojené síly, vězeňské služby<sup>4</sup>, zpravodajské služby bez vyšetřovacích pravomocí, hasičské sbory. Do této kategorie v zásadě řadíme i různá uskupení či sbory dobrovolníků, kteří pomáhají s udržováním vnitřního pořádku a bezpečnosti<sup>5</sup>.

Pokud jde o soukromé bezpečnostní služby existující v té či oné podobě ve všech evropských státech, do komparací ani úvah o jednotlivých státech je vzhledem k účelu této studie nijak nezahrnujeme. Mimo jiné proto, že jejich počty sice mohou teoreticky ovlivnit stav bezpečnosti v daném státu, nicméně tyto subjekty se nevěnují policejní činnosti pro veřejnost, jejich existence a počty nevyjadřují péči státu (popř. samosprávy) o vnitřní bezpečnost prostřednictvím vynakládání rozpočtu na jeho zajišťování. Jsou pouze komerčním způsobem zajišťování ochrany vlastních práva a svobod, popř. jiných zájmu ze strany právnických a fyzických osoba.

### **K porovnávání působností policejních sborů**

Je zřejmé, že **nelze jednotlivé klíčové ukazatele** týkající se činnosti a kapacit policejních sborů **užší skupiny** výše uvedených vybraných států **porovnávat bez dalšího**, tak jako v **části pojednávající o základním obecném srovnání** na celoevropské úrovni. To by šlo o příliš hrubé a orientační srovnání. Proto je třeba tyto komparace **nejprve objektivizovat za pomoci srovnání působností policejních sborů daných států, tedy úkolů, kterým se musí věnovat**, neboť nelze objektivně srovnávat dva sbory, které mají zcela nebo velmi odlišné činnosti. Pomocí tohoto srovnání působností dochází k podstatné korekci, kdy se vždy dva srovnávané státy, resp. jejich policejní sbory dostávají na „společný jmenovatel“, který je umožňuje komparovat s výrazně objektivnějšími výsledky.

Příkladem může být mj. otázka započítávání počtů příslušníků pohraničních stráží fungujících v zemích, které mají významnější vnější schengenskou hranici. Vzhledem k tomu, že (až na mezinárodní letiště) ČR vnější schengenskou hranici nemá<sup>6</sup>, není možné srovnávat policejní sbor(y), který tyto na personální kapacity náročné činnosti musí vykonávat a sbor, u kterého tomu tak není (právě ČR). Proto je při komparacích ČR s takovým státem nezbytné na straně srovnávaného cizího státu nezapočítávat příslušníky, kteří se věnují ostraze hranic (a na straně ČR nepočítat příslušníky, kteří se této činnosti věnují na českých mezinárodních letištích), aby na obou stranách byly celky věnující se přibližně stejným působnostem.

---

<sup>4</sup> Vězeňské služby v různých státech mají za úkol zejména sčítat vězně ve věznicích a případně provádět jejich eskorty. V tomto ohledu jejich činnost nemá přímý vliv na stav vnitřní bezpečnosti ve státě, přímo ovlivňují v zásadě pouze pořádek a bezpečí uvnitř věznic.

<sup>5</sup> **Pro účely komparací v této studii policii nelze dobrovolníky srovnávat s činností profesionálních policistů.** Dobrovolnické organizace a) nefungují nepřetržitě jako policie, b) nefungují po celém území státu, c) nedisponují obvykle žádnými zvláštními pravomocemi, d) nedisponují profesionálně vycvičenými a vzdělanými pracovníky. Nelze dost dobře ani dělat jakési pokusy, např. odhadnout „kolik dobrovolníků vydá za jednoho policistu“, neboť pro takové úvahy, resp. odhady neexistuje žádný vědecký podklad. Proto tyto organizace při komparacích ve studii vždy zmiňujeme, zahrnujeme je do úvah o stavu vnitřní bezpečnosti v konkrétním státě, nicméně je nikdy nesčítáme s počty pracovníků policejních sborů.

<sup>6</sup> Na což také se vstupem do schengenského prostoru P ČR reagovala transformací dřívější služby Cizinecké a pohraniční policie ve Službu cizinecké policie.

Pokud nejsou za některé činnosti (resp. organizační součásti) dostupná data o cizí policejní instituci, která např. vykonává mimo strukturu státní policie činnosti, kterou naopak v rámci P ČR dělá konkrétní útvar, je možné v některých případech před komparací naopak odečíst na české straně počet policistů daného útvaru a na cizí straně nepřipočítávat počty příslušníků daného cizího útvaru k počtům státní policie (viz komparativně-analytické části u vybraných zemí).

### **Započítávané a srovnávané veličiny**

V části zabývající se obecným srovnáním na celoevropské úrovni se vychází z celoevropsky dostupných dat, to jsou vždy počty *policistů* na obyvatele. V části zabývající se konkrétním srovnáváním vybraných států objektivizovaným komparací působností policejních sborů započítává vždy studie jak policisty ve služebním či obdobném poměru, tak zaměstnance policie (civilní zaměstnance) a používá pro tyto osoby společný termín „**policejní pracovníci**“. Důvodem toho je, že jde o méně zkreslující přístup. Jednak mohou v některých zemích stejně jako v ČR zaměstnanci policie přímo plnit úkoly policie, jednak se ve všech zemích tak či onak podílejí na plnění úkolů policie, tedy působnosti daného policejního sboru, a mají vliv na kvalitu a kvantitu práce celé policie, a tím i na vnitřní bezpečnostní situaci ve státě (současně jsou taktéž obě kategorie financovány ze státního rozpočtu). Jejich nezapočítáváním na straně ČR či ostatních států by v některých případech mohlo dojít k nezanedbatelným zkreslením, neboť celoevropská srovnání ukazují, že podíl civilních zaměstnanců na počtu všech pracovníků policejních a obdobných sborů činí v průměru přes 15 % (tzn. např. v některých státech až 30 % stavu policejního sboru - viz níže tabulka ukazatelů v části o celoevropském obecném srovnání). To samé **platí i o policistech/strážnících obecních policií** a jejich civilních zaměstnanců.

Obecně studie vychází z toho, že z dožádaných států obdržené údaje jsou tzv. **tabulková místa**, tedy počty míst, které dané policejní sbory mají mít, a na které jsou vyhrazené finance. Studie proto nevychází z případných rozdílů mezi těmito tabulkovými a fakticky obsazenými místy, neboť je vnitřní záležitostí managementu daných policejních sborů, pokud si zvolí určitá místa neobsadit. V případě jiného přístupu by nebylo možné sbory prakticky nikdy srovnávat. Nicméně nelze na tomto místě nezmínit **v ČR nikoli neznámou praxi držení vysokého počtu neobsazených tabulkových míst** (a to nad úroveň potřebnou pro zajištění případné standardní každoroční fluktuace), jakožto rezervoár finančních prostředků, které mohou být následně rozdělovány mezi policisty. Tato praktika není pro účely naší studie bez významu, neboť může její aplikace vlastně do určité míry modifikovat původní představu vlády (to v ČR, v jiných státech příp. toho, kdo v daném státu rozhoduje o počtech policistů/policejních pracovníků a policejním rozpočtu), která o počtu policistů a penězích na ně vyhrazených rozhoduje. **V praxi totiž pak oproti rozhodnutí vlády na vnitřní bezpečnost státu reálně působí svou činností menší počet policistů, než bylo zamýšleno (ale někteří z nich jsou zase lépe placeni).**

Pokud jde o srovnávané počty policistů, je třeba uvést, že interpretace prosté **komparace absolutních čísel nemají přidanou hodnotu**; proto jakékoliv komparace počtů policejních kapacit, alespoň ve své nejjednodušší podobě, vycházejí spíše z **porovnání výpočtů tzv. policejní hustoty** ve sledovaných zemích, a to nejčastěji ve smyslu **demografickém** (tedy: v počtu policistů na počet obyvatel či v počtu obyvatel na jednoho policistu), méně již potom ve smyslu **geografickém** (počet policistů na km<sup>2</sup>). Vzhledem k tomu, že policejně-bezpečnostní problémy jsou přímo spjaty spíše s přítomností lidí, než s rozlohou zajišťovaného území, vychází přirozeně tato studie při vymezování této policejní hustoty z jeho demografického pojetí.

#### **Schematicky lze přepočty policejních hustot (p) vyjádřit následovně:**

##### **v demografickém smyslu:**

$$p = a/b * 100000, \text{ kde}$$

p = policejní hustota (ve smyslu počtu policistů na 100 tis. obyvatel),

a = počet policistů daného státu,

b = počet obyvatel daného státu,

anebo

$$p = b/a, \text{ kde}$$

p = policejní hustota (ve smyslu počtu obyvatel na 1 policistu),

a = počet policistů daného státu,

b = počet obyvatel daného státu.

##### **v geografickém smyslu:**

$$p = a/c, \text{ kde}$$

p = policejní hustota (ve smyslu počtu obyvatel na 1 policistu),

a = počet policistů daného státu,

c = územní rozloha daného státu.

**V této souvislosti nicméně připomínáme, že komparace policejní hustoty nemohou být nahlíženy jako jednoznačné či jediné vodítko; jde pouze o základní ukazatel, k němuž je třeba přiřazovat i další ukazatele a aspekty, které by mohli mít význam pro rozhodování minimálním/optimálním/ maximálním počtu policistů v tom kterém státě. Přehled vybraných ukazatelů vztahujících se k počtům policistů v zemích EU 27 je uveden na následující straně. Tento přehled slouží pouze pro účely obecné hrubé celoevropské komparace (kap. 2).**

**Tab. č. 1. Přehled vybraných ukazatelů vztahujících se k počtům policistů v zemích EU 27**

země	počet obyvatel území (v mil.)	rozloha území (v km <sup>2</sup> )	hustota obyvatel (na km <sup>2</sup> )	počet policistů v jednotlivých letech			změna v počtu policistů (2000 - 2009)	změna v počtu policistů (2009 - 2011)	počet civilních zaměstn. (r. 2011)	podíl civilních zaměstn. (r. 2011)	policejní rozpočet (v mil. EUR)	počet policistů na 100 tis. obyvatel	počet policistů na 1 policistu	počet policistů na km <sup>2</sup>	objem. index HDP v PPS	HDP za rok 2011 (v mil. EUR)	podíl policej. rozpočtu na HDP
				2009	2010	2011					2011						
Belgie (BE)	11,0	30528,0	358,7	39861	:	40500	7,9%	1,6%	7500	15,6%	:	369,8	<b>270,4</b>	1,3	119	368304	:
Bulharsko (BG)	7,5	111001,9	67,6	30676	28855	28850	:	-6,0%	:	15,2%	515,9	384,4	<b>260,1</b>	0,3	44	38483	1,34%
<b>Česká republika (CZ)</b>	<b>10,53</b>	<b>78865,4</b>	<b>133,6</b>	<b>47369</b>	<b>43851</b>	<b>43859</b>	<b>-3,0%</b>	<b>-7,4%</b>	<b>10424</b>	<b>19,2%</b>	<b>1084,5</b>	<b>416,4</b>	<b>240,2</b>	<b>0,6</b>	<b>80</b>	<b>154913</b>	<b>0,70%</b>
Dánsko (DK)	5,56	42959,1	129,4	10769	10906	10915	6,4%	1,4%	4592	29,6%	1183,0	196,3	<b>509,5</b>	0,3	127	239776	0,49%
Estonsko (EE)	1,3	45227,0	29,6	4693	4587	4535	-12,4%	-3,4%	1689	27,1%	135,2	338,4	<b>295,5</b>	0,1	64	15973	0,85%
Finsko (FI)	5,38	337032,0	15,9	7778	7826	7624	1,7%	-2,0%	2956	27,9%	769,0	141,8	<b>705,0</b>	0,0	115	191571	0,40%
Francie (FR)	65,0	632833,6	102,8	243900	221520	221944	4,5%	-9,0%	23373	9,5%	16820,0	341,2	<b>293,1</b>	0,4	108	1996583	0,84%
Irsko (IE)	4,5	69797,0	64,2	14547	14377	13894	25,0%	-4,5%	2039	12,8%	1412,0	310,1	<b>322,5</b>	0,2	128	156438	0,90%
Itálie (IT)	60,6	301336,0	201,2	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	101	1580220	:
Kypr (CY)	0,8	9250,0	87,0	5353	:	5262	20,0%	-1,7%	:	:	:	654,1	<b>152,9</b>	0,6	99	17761	:
Litva (LT)	3,25	65300,0	49,7	10961	10740	9927	-13,9%	-9,4%	2336	19,0%	186,0	305,9	<b>326,9</b>	0,2	57	30705	0,61%
Lotyšsko (LV)	2,2	64559,0	34,5	7114	7007	6571	-33,2%	-7,6%	688	9,5%	93,3	294,7	<b>339,3</b>	0,1	51	20050	0,47%
Lucembursko (LU)	0,5	2586,0	197,9	1576	1615	1669	34,0%	5,9%	168	9,1%	183,4	326,1	<b>306,7</b>	0,6	271	42822	0,43%
Maďarsko (HU)	9,99	93027,6	107,3	35852	35771	35819	16,0%	-0,1%	622	1,7%	892,1	358,7	<b>278,8</b>	0,4	65	100778	0,89%
Malta (MT)	0,4	316,0	1321,6	1847	:	:	7,5%	:	:	:	:	442,3	<b>226,1</b>	:	83	6393	:
Německo (DE)	81,8	357108,0	228,9	245752	:	293766	-1,8%	19,5%	:	:	:	359,3	<b>278,3</b>	0,8	118	2570800	:
Nizozemsko (NL)	16,7	41543,1	400,9	49597	49745	50587	9,3%	2,0%	12649	20,0%	5000,0	303,7	<b>329,3</b>	1,2	133	602105	0,83%
Polsko (PL)	38,20	312679,0	122,2	98714	97416	97366	-1,7%	-1,4%	24895	20,4%	1888,6	254,9	<b>392,3</b>	0,3	63	370013	0,51%
Portugalsko (PT)	10,6	92090,1	115,5	49152	:	:	1,7%	:	:	:	:	462,1	<b>216,4</b>	:	80	171016	:
Rakousko (AT)	8,40	83879,0	100,1	26938	27280	27613	-8,1%	2,5%	5249	16,0%	2353,7	328,7	<b>304,2</b>	0,3	126	301308	0,78%
Rumunsko (RO)	21,4	238391,0	89,8	52150	52146	50834	-0,7%	-2,5%	2783	5,2%	650,6	237,4	<b>421,2</b>	0,2	46	136480	0,48%
Řecko (GR)	11,3	131957,0	85,7	:	:	43000	-0,5%	:	957	2,2%	1522,9	380,2	<b>263,0</b>	0,3	90	215088	0,71%
Slovensko (SK)	5,44	49036,4	110,8	19518	20315	21407	0,9%	9,7%	5801	21,3%	455,3	393,9	<b>253,9</b>	0,4	74	69058	0,66%
Slovinsko (SI)	2,1	20273,0	101,1	8163	7803	7622	13,9%	-6,6%	1186	13,5%	324,7	371,8	<b>269,0</b>	0,4	85	35639	0,91%
Spojené království (UK)	62,4	243610,0	256,3	143770	143734	139110	11,5%	-3,2%	:	:	17370,0	222,8	<b>448,8</b>	0,6	112	1737089	1,00%
Španělsko (ES)	46,2	505990,7	91,2	231801	:	:	22,5%	:	:	:	:	502,2	<b>199,1</b>	:	100	1073383	:
Švédsko (SE)	9,4	441369,5	21,3	19144	20292	20398	19,0%	6,6%	7984	28,1%	2228,0	216,6	<b>461,6</b>	0,0	123	387059	0,58%

: tento údaj není v současné době k dispozici

Zdroj: data zasláná pro účely této studie členskými státy EU (viz část Úvod, kapitola Zdroje). Počty policistů samozřejmě podléhají průběžně fluktuaci v čase a jsou tedy aktuální pouze k datu jejich zaznamenání zahraničními kolegy. Přepočty policejních rozpočtů u zemí, které neplatí EUR, jsou vzhledem k neustále probíhajícím změnám v měnovém kurzu aktuální k datu jejich zaznamenání.

## 2. Obecná hrubá celoevropská komparace

Tato první obecnější komparativní část se zabývá srovnáváním států a jejich policejních sborů na celoevropské úrovni. Jejím smyslem je získat použitelné výsledky porovnáním vícero České republiky blízkých států (proto zvolen obecně evropský kontext, resp. EU 27) a různé klíčové ukazatele tak navzájem komparovat na větším vzorku států a ověřit tak některé hypotézy o jejich vzájemných kauzálních souvislostech. Vzhledem k celoevropskému záběru se zde nicméně vychází z počtů policistů jako takových, nikoliv z počtů "policejních pracovníků" (tj. policisté + zaměstnanci policie), kteří jsou uváděni jako základní jednotka právě v druhé části pojednávající hlouběji o vybraných evropských státech. Současně se v této obecné části vychází z prostého porovnávání policejních sborů navzájem, bez toho aniž by byla prováděna korekce komparací působností jednotlivých policejních sborů v daných státech a ČR, tak jak je tomu v druhé podrobnější části.

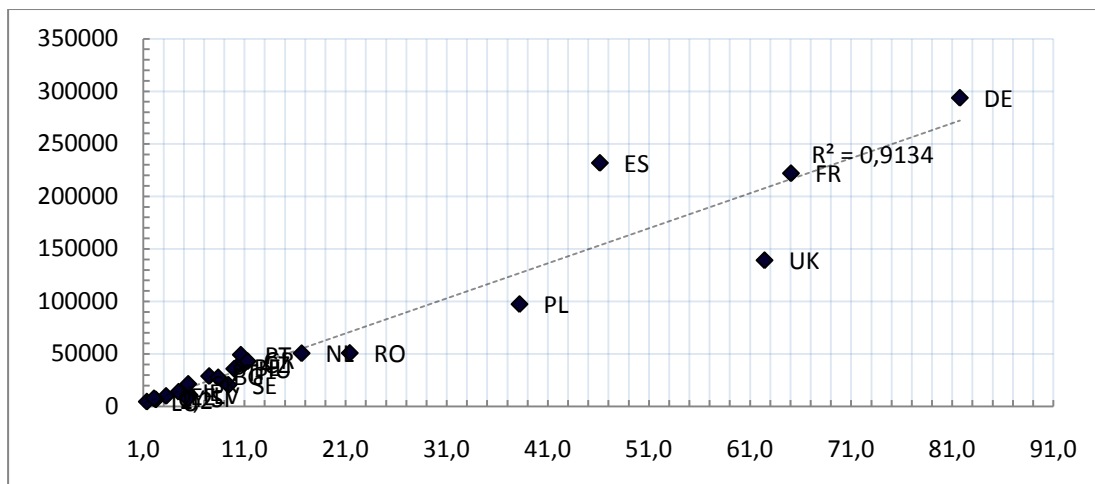
### Několik pohledů na počty policistů v evropském srovnání<sup>7</sup>

Podíváme-li se na počty policistů v zemích EU 27 přes absolutní čísla, lze konstatovat, že i když zanedbáme některé rozdíly omezující srovnatelnost, mezi jednotlivými státy je patrný téměř dokonalý lineární vztah, resp. přímá úměra dvou základních proměnných: počtu obyvatel a počtu policistů (viz spojnice trendu v grafu č. 1). Podle **koeficientu spolehlivosti**,<sup>8</sup> kdy při vizualizaci hodnot vykazovaných jednotlivými zeměmi je koeficient spolehlivosti  $R^2=0.9134$ , lze dovodit, že **rozdíly v počtech policistů v evropských policejních sborech lze z 91% vysvětlit právě rozdíly v počtu obyvatelstva v zemích EU 27**. Jde o fakt, který je obecně celkem automaticky intuitivně předpokládán, zde jej však v zájmu korektnosti jako zcela základní ukazatel dokladujeme na konkrétních číslech. Nicméně právě proto, že každá země má jiný počet obyvatel, musí srovnávání, alespoň ve své nejjednodušší podobě, vycházet spíše z porovnání propočtů policejní hustoty ve sledovaných zemích, a to nejčastěji ve smyslu demografickém (tedy: v počtu policistů na počet obyvatel či v počtu obyvatel na jednoho policistu), méně již potom ve smyslu geografickém (počet policistů na km<sup>2</sup>).

<sup>7</sup> Přehled vybraných ukazatelů u jednotlivých zemí EU 27 je uveden v tab. č. 1 na str. 12. K počtům policistů a civilních zaměstnanců v předmětné tabulce viz následující poznámky: vychází se z prostých počtů pracovníků jednotlivých policií, bez toho aniž by tyto byly korigovány komparací působností porovnávaných policejních sborů. Stejně hodnoty jsou používány i v přepočtech uvedených v následující subkapitole. Přepočty policejních hustot vychází pouze z počtů policistů, nikoli z počtu policistů a civilních zaměstnanců. Pokud jde o ekonomické ukazatele, PPS představuje uměle vytvořenou měnovou jednotku používanou při mezinárodních srovnáních k vyjádření objemu ekonomických souhrnných ukazatelů. **Bulharsko**: podíl civilních zaměstnanců v r. 2011 vychází z písemného vyjádření bulharské strany. **Dánsko**: počty policistů se vztahují nejen k vlastnímu Dánsku, ale také Grónsku a Faerským ostrovům. **Francie**: počty policistů zahrnují stavy národní policie a četnictva, obě složky jsou zastoupeny v poměru 1.3:1. **Maďarsko**: nízký podíl civilních zaměstnanců je dán tím, že jejich funkce byla v policejním sboru zavedena teprve v 2. polovině r. 2010. **Řecko**: údaj o počtu policistů zahrnuje rovněž několik set příslušníků pohraniční stráže, přesný údaj není dostupný.

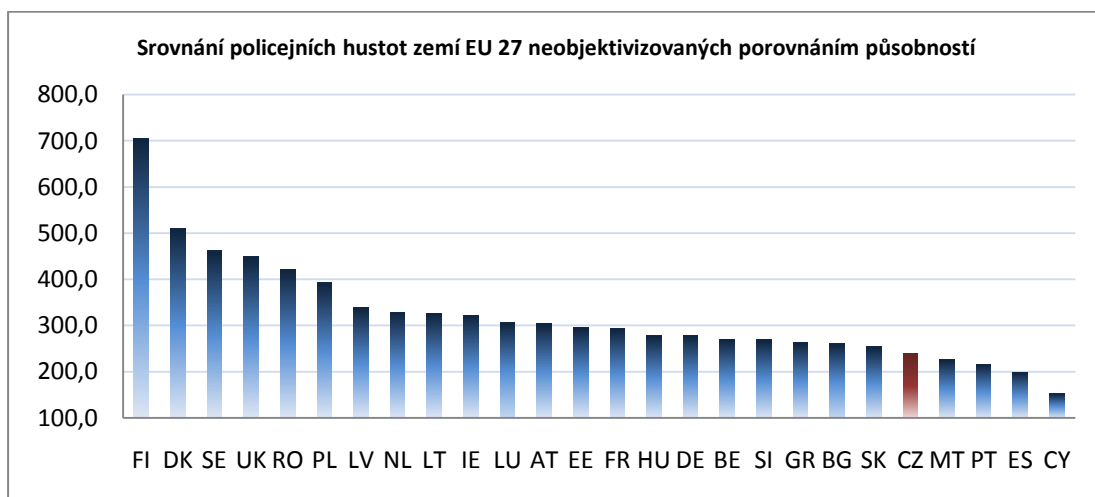
<sup>8</sup> Indikátor od 0 do 1 udávající, jak přesně odpovídají předpokládané hodnoty spojnice trendů skutečným datům. Spojnice trendu je nejspolehlivější v případě, že se hodnota spolehlivosti blíží nebo rovná hodnotě 1.

Schematický záznam policejní hustoty, jež byla jako základní indikátor použita při následujících srovnáních, lze nalézt v metodologické části tohoto materiálu.



Graf č. 1. Vztah počtu policistů (y) a počtu obyvatel (x, v mil.). Zdroj: Data zasláná pro účely této studie členskými státy EU 27.

Pro úplnost v této části uvádíme rovněž graf evropského srovnání policejní hustoty v demografickém smyslu vycházející z hodnot ve výše uvedené tabulce, tedy z hodnot neobjektivizovaných porovnáním působností. Z grafu č. 2 je zřejmé, že **většina zemí EU 27 má nižší policejní hustotu než je ta v ČR.**

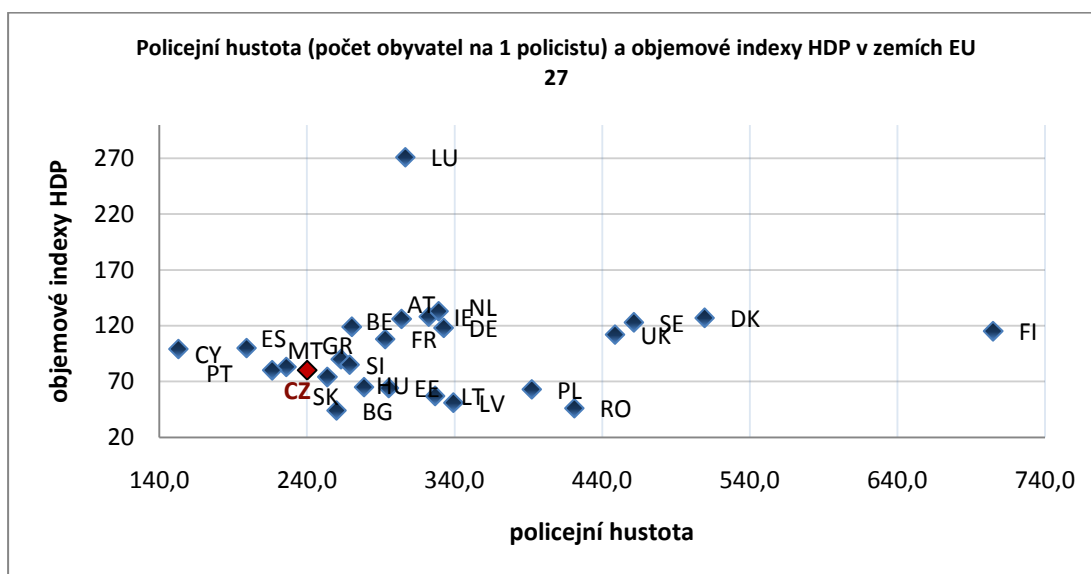


Graf č. 2. Srovnání policejních hustot zemí EU 27 neobjektivizovaných porovnáním působností. Hodnoty jsou uvedeny v počtu obyvatel na 1 policistu. Zdroj: Data zasláná pro účely této studie členskými státy EU 27.<sup>9</sup>

<sup>9</sup> Pro absenci srovnatelných dat není v grafu uvedena Itálie; ze stejného důvodu je v případě Německa, Malty, Portugalska a Španělska počítáno s počty policistů aktuálními k r. 2009. Údaje o počtech policistů v ČR vychází z údajů EO MV. Vzhledem k existujícím rozdílným statistikám počtů policistů vycházíme z počtů, které odpovídají rozpočtu schválenému vládou (v posledních letech jako součást státního rozpočtu), tedy tzv. rozpočtu R1. Tato poznámka pod čarou platí, není-li dále uvedeno jinak, pro všechny grafy v této subkapitole.



V návaznosti na výše uvedený graf se nyní nabízí zcela logická hypotéza, zdali by na policejní hustotu nemohla mít zásadní vliv ekonomická vyspělost země. Z grafu č. 3, v němž byly k základnímu indikátoru – policejní hustotě – přiřazeny objemy hrubého domácího produktu na obyvatele podle standardu kupní síly (PPS), je zřejmé, že přestože noví středo- a východoevropští členové z ekonomického hlediska zřetelně zaostávají za starými členskými zeměmi EU, **nelze vysledovat jednoznačnou vazbu ekonomické vyspělosti evropské země na její policejní hustotu**. Budeme-li za ekonomicky relativně vyspělé země považovat ty členské státy, jež vykázaly vyšší objemový index HDP na obyvatele podle PPS než je průměr EU (se srovnávací základnou EU 27 = 100), potom předpoklad, že nižší počet policistů na obyvatelstvo je příznačný pouze pro ekonomicky vyspělejší evropské země, se nepotvrzuje. Přestože výrazně nižší policejní hustoty je možné skutečně nalézt např. u ekonomicky vyspělejších severovýchodních zemí, jako jsou Finsko (705.0 obyvatel na 1 policistu), Dánsko (509.5) či Švédsko (461.6), lze shrnout, že **80% srovnávaných zemí EU (viz tab. č. 2) má policejní hustotu nižší, než je ta v ČR, a to bez ohledu na svou relativní ekonomickou vyspělost; při detailnějším pohledu uvedme, že z 16 zemí ekonomicky vyspělejších než ČR má 81% nižší policejní hustotu, a z 9 méně vyspělých zemí je podíl zemí s nižší policejní hustotou 77% a jen 1 země (SK) má hustotu srovnatelnou s tou v ČR ( $\pm 5\%$  od srovnávací základy ČR 240.2).**

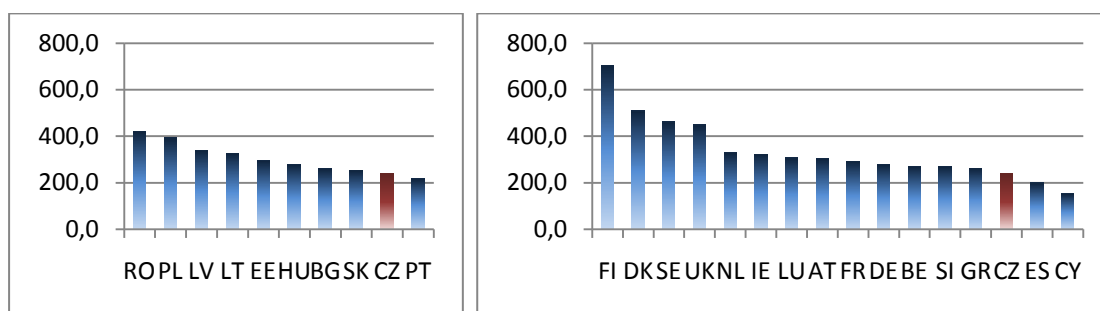


Graf č. 3. Počet obyvatel na 1 policistu (x) a objemové indexy HDP v PPS (y) v zemích EU 27. Zdroj: Data zaslaná pro účely této studie členskými státy EU 27.

Počty obyvatel na policistu jsou z hlediska ekonomické vyspělosti srovnatelné dokonce i v intervalu od 300 do 400, tj. v jakémsi středním rozmezí, kde na jedné straně stojí státy ekonomicky relativně slabší, jako jsou Litva (326.9 při objemovém indexu HDP 57) či Lotyšsko (339.3 při objemovém indexu HDP 51), na straně druhé potom již tradičně nejbohatší Lucembursko (306.7), jehož HDP na obyvatele je více než dva a půl krát vyšší než průměr zemí

EU 27 a asi šestkrát vyšší ve srovnání s Bulharskem, které je podle tohoto ukazatele nejchudším členským státem EU.

**Pozice ČR je, ve smyslu ukazatelů sledovaných v tomto grafu, na špičce zemí bývalého východního bloku, se zřetelným předstihem jak co do indexu HDP, tak i z hlediska vykázaných hodnot policejní hustoty, které rovněž v celoevropském srovnání převyšují nejen naprostou většinu nových členských zemí EU, ale i řadu starých členů.** V této souvislosti se tedy ani neprokazuje hypotéza, že by si bohatší země mohly díky větším finančním prostředkům dovolit větší policejní hustotu, ani se nepotvrzuje, že by bohatší země měly automaticky vždy menší policejní hustotu (např. protože tamější náklady na pracovníky jsou dražší než v méně ekonomicky vyspělých zemích; tyto země tak preferují méně, ale lépe zaplacených pracovníků policie s dostatečným provozním rozpočtem). Ukazuje se, že rozhodnutí konkrétních států mít větší či nižší policejní hustotu nevykazuje přímou vazbu na objem dostupných prostředků v ekonomice. (např. také proto, že peníze dostupné v ekonomice neznamenají automaticky peníze dostupné v rozpočtu států).

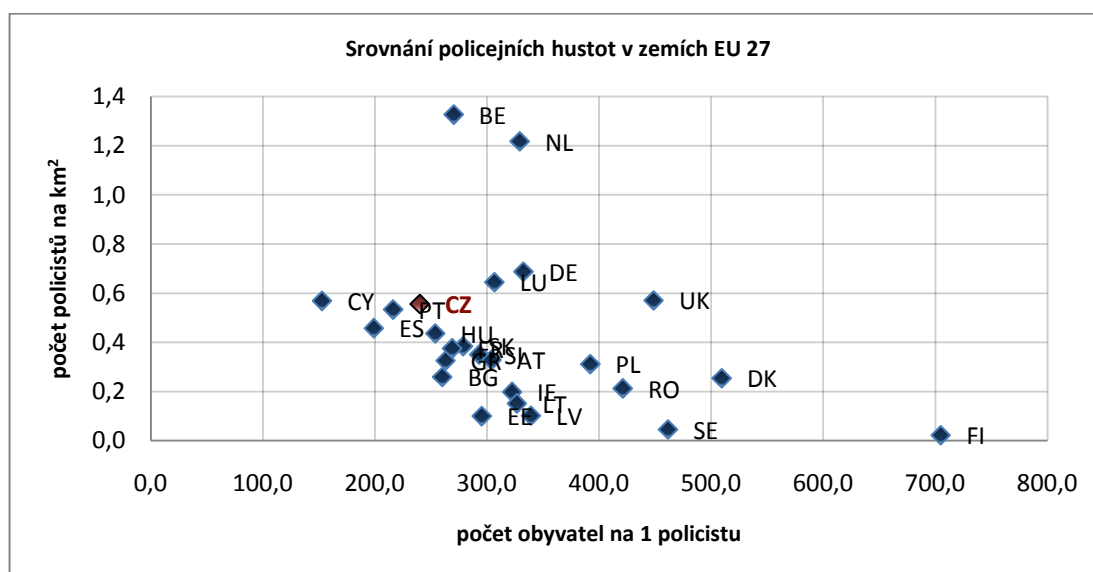


	vyšší policejní hustota p < 228.0		srovnatelná hustota 228.1 < p < 252.2	nižší policejní hustota p > 252.3	
<b>ekonomicky vyspělejší než ČR</b> HDP v PPS > 80	CY, MT, ES	<b>3</b>		0	DK, FI, FR, IE, LU, BE, GR, SI, DE, NL, AT, UK, SE <b>13</b>
<b>ekonomicky méně vyspělé</b> HDP v PPS ≤ 80	PT	<b>1</b>	SK	<b>1</b>	EE, LT, LV, HU, PL, RO, BG <b>7</b>

**Graf č. 4, tab. č. 2. Komparace zemí EU 27 k ČR se zohledněním relativní ekonomické vyspělosti.** Graf nalevo zobrazuje policejní hustotu zemí označitelných za ekonomicky méně vyspělé než je ČR, graf napravo zobrazuje policejní hustotu ekonomicky vyspělejších zemí. Hodnoty jsou uváděny v počtu obyvatel na 1 policistu. *Zdroj: Data zasláná pro účely této studie členskými státy EU 27.*

Vyšší policejní hustota ČR se projevuje také v alternativním pohledu. **Podíváme-li se na počet policistů na km<sup>2</sup>, tedy policejní hustotu v geografickém smyslu, lze opět dojít k závěru, že hodnoty vykazované ČR (0.6) jsou v evropském srovnání (průměr 0.4 pro země EU 27) vyšší, se zřetelnou pozicí ČR opět na špičce dvanácti nových členských států.** Samotný geografický pohled však může být do určité míry **zavádějící**, neboť bezpečnostní problémy spadající do působnosti policejních sborů jsou v drtivé většině přímo úměrně vázány na přítomnost lidí, nikoliv

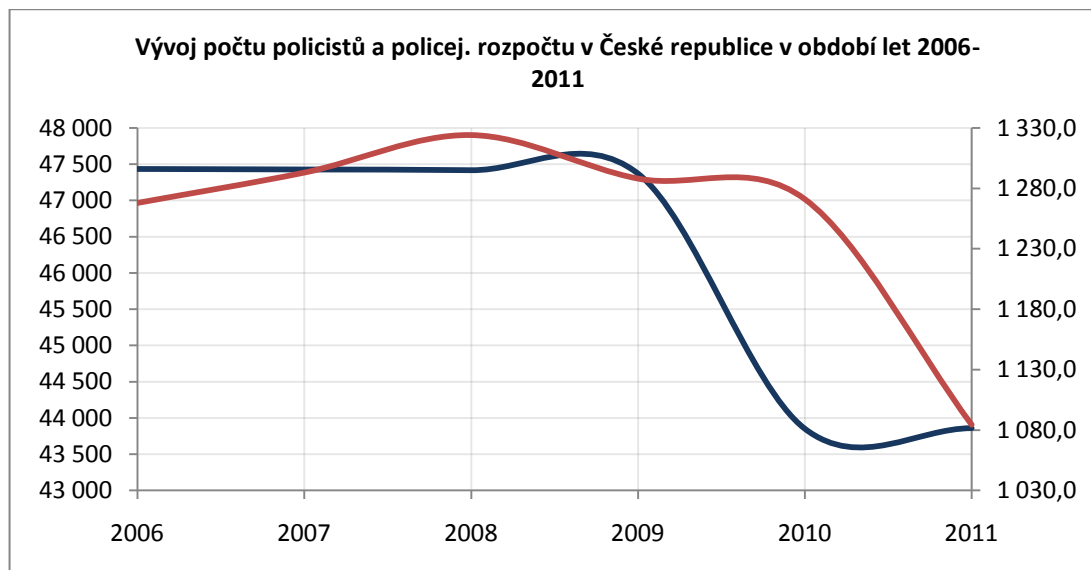
na rozlohu teritoria, proto policejní hustota v demografickém smyslu nemůže být brána jako určující kritérium; na tomto místě je proto uváděna pouze jako zajímavost.



Graf č. 5. Počet obyvatel na 1 policistu (x) a počet policistů na km<sup>2</sup> (y) v zemích EU 27. Zdroj: Data zasláná pro účely této studie členskými státy EU 27.<sup>10</sup>

Podívejme se rovněž na další národní specifika v celoevropském kontextu. **Období let 2006-2012 přineslo v 37% zemí EU 27 co do výše policejních rozpočtů obecný nárůst oproti v době hospodářské krize očekávanému vývoji.** Za touto skutečností stála, dle informací získaných od zahraničních kolegů, především snaha o zachování jakési „žádoucí“ úrovně zajištění bezpečnosti ze strany státu, který ve většině případů respektoval požadavky národních policejních sborů na minimalizaci nutných finančních zásahů, a to navzdory značným ekonomickým nesnázím, kterým byla EU nucena v posledních čtyřech letech čelit. Obzvláště patrná je tato skutečnost v případě zemí evropského jihu, mj. dnes již tradičně diskutovaného Řecka, u něhož sice můžeme v tomto ukazateli pozorovat oproti celoevropskému trendu celkově mírný pokles (-2%), nicméně ke snižování policejního rozpočtu dochází až od r. 2010. **Pro srovnání, v ČR lze zaznamenat v posledních letech výraznější pokles policejního rozpočtu (-14% v období let 2006-2012, resp. zhruba 4% celkový nárůst do r. 2008 následovaný poklesem o zhruba 18% v období 2008-2012).** Podobně výrazné propady lze zaznamenat mj. v r. 2010 v Litvě (-21.2%), v r. 2011 v Rumunsku (-19.8%), v r. 2008 ve Slovinsku (-12.7%), v r. 2010 v Polsku (-11.5) či v r. 2012 v Nizozemí (-6.8%). **Přestože je tento vývoj v evropském měřítku spíše ojedinělý, pro ČR je jeho dynamika oproti ostatním evropským zemím o něco příznivější, neboť nepřichází ve formě náhlého (např. až pětinového) meziročního poklesu, ale je rozložen jako kontinuální po delší časové období (zde: 4 roky). Policejní sbor má tak mnohem lepší pozici pro to, aby se své ekonomické realitě (tj. vývoji veřejných financí) přizpůsobil.** Blíže k vývoji v ČR viz graf č. 6.

<sup>10</sup> Malta není v grafu s ohledem na jeho čitelnost uvedena, neboť její hodnoty se výrazně vymykají rozsahu os.



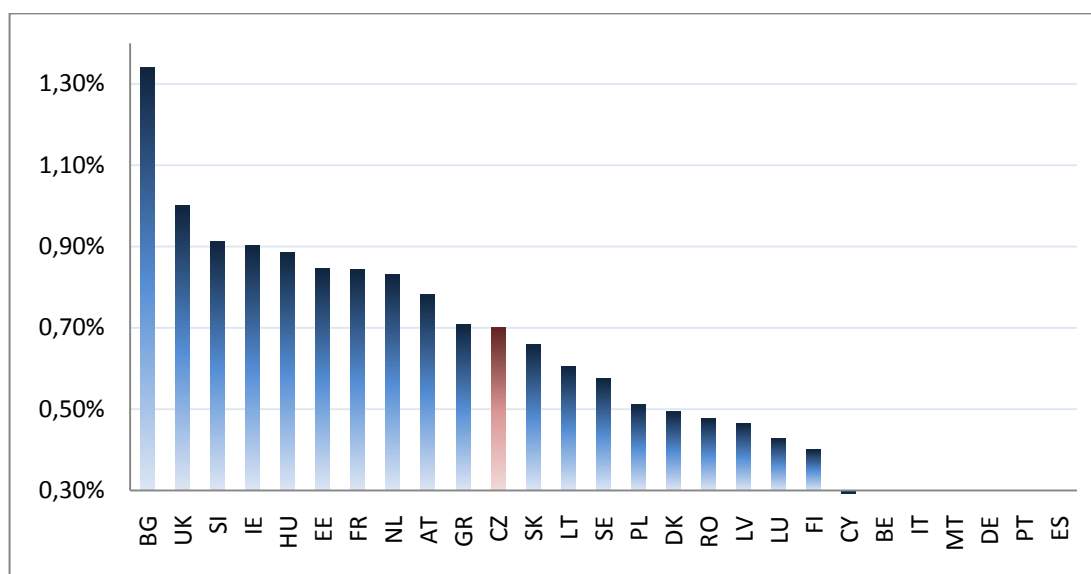
**Graf č. 6. Vývoj policejního rozpočtu (červená trendová křivka, pravá y, v mil. EUR) a počtu policistů (modrá, levá y) v ČR v letech 2006-2011. Rozpočet je vyznačen spojnicí pouze pro názornost trendu. Zdroj: Data EO MV ČR.**

**Vývoj v ČR, dle shromážděných údajů, nekoresponduje s obecným evropským trendem.** Pro ilustraci, nárůst policejních rozpočtů vykazují, mimo jiné, Francie (3.9% v období 2010-2012), Švédsko (19.4% v období 2006-2012), Estonsko (15.5% v období 2004-2012), Rumunsko (25.3% v období 2006-2011), Lucembursko (34.0% v období 2006-2012), Polsko (21.5% v období 2006-2012) či Nizozemsko (17.8% v období 2006-2012), **tedy země napříč evropským kontinentem s navzájem rozdílnými národními specifiky, jako jsou mj. rozmanitost bezpečnostní komunity, početní stavy policistů, počty obyvatelstva, rozdílné společenské determinanty či relativní ekonomická vyspělost.** Obzvláště v případě Estonska jde o zajímavé zjištění, neboť srovnáme-li tato data s vývojem policistů v zemi ve stejném referenčním období, pozorujeme nápadnou negativní korelaci (připomínáme, že nejen v Estonsku, ale rovněž v dalších pobaltských státech došlo v období let 2000-2011, dle údajů z Eurostatu a informací od zahraničních kolegů, k výraznému poklesu počtu policistů). V souvislosti s pobaltskými státy si dovolueme malou, ale relevantní odbočku. Dle informací obdržených od lotyšských kolegů došlo ke snížení lotyšského policejního rozpočtu i počtu policistů, nedošlo však k žádným omezením v působnosti policie, ba naopak, její činnost byla rozšířena o dva nové úkoly (v oblasti trvalé ochrany chráněných objektů a dohledu při transportu materiálu). V současnosti lotyšská policie plní své úkoly v plném rozsahu za současně sníženého rozpočtu i početních stavů. Úsporná opatření (až 35% redukce) byla v rámci policejního sboru řešena snížením mzdových prostředků a separací policejní činnosti a činností podpůrných. **Příklad Lotyšska potvrzuje, že existují i země postsovětské, které dokážou zefektivňovat.**

Výše uvedená zjištění potvrzují informace, že v dlouhodobé perspektivě lze na evropském kontinentu pozorovat snahy o vytvoření sice menšího, avšak lépe placeného policejního sboru. Tyto snahy pochopitelně reflektují ekonomickou situaci (tedy: pokud existuje politický konsensus navyšovat či alespoň stabilizovat dlouhodobě počty policistů, ekonomické faktory v takovém případě ustupují do pozadí a uvedená teze přestává v tomto konkrétním případě platit; takovýto politický kurs existuje např. od r. 2006 ve Švédsku, kde postoj vlády je takový, že by se nemělo šetřit na bezpečnosti, ve Francii, kde, ačkoli se všeobecně zdůrazňuje potřeba finančních úspor a zvyšování efektivity policie, nejsou vzhledem ke stále vyšším nárokům na udržování veřejného pořádku v zemi očekávány žádné drastické změny, či v poněkud obráceném slova smyslu v Rumunsku, kde bylo rozhodnuto o prozatímním zastavení dalšího snižování). Z ostatních států uveďme např. Slovinsko, u něhož se hodnota této komponenty snižovala až do r. 2008, od kdy, navzdory ekonomické situaci, vykazuje kontinuální (jakkoli v porovnání s předchozími roky velice pomalý) nárůst. Celkově však slovinský policejní rozpočet zaznamenal propad. Slovinská policie v této souvislosti uvádí, že většina úsporných opatření se projevila spíše ve formě zastavených náborů, omezené účasti policistů na mezinárodních setkáních či pozastavením nákupu nového vybavení. Podobná opatření jako u slovinské policie byla přijata také v Irsku, kde je vláda navíc vázána dohodou s odbory z r. 2010 (tzv. *Croke Park Agreement*, s platností do r. 2014) o jejich podílu na reformách veřejného sektoru výměnou za příslib udržení stávajících mezd a zaměstnanosti. Pro úplnost je nutné dodat, že analogie úsporných opatření v oblasti personálních zdrojů je patrná i v dalších zemích. **Nejčastěji lze v tomto ohledu vysledovat snižování početních stavů skrze pozastavení náborů s předpokladem vlivu přirozené mobility pracovníků, doplněné o navyšování podílu civilních zaměstnanců a outsourcingem** (mj. forenzní služby, pronájem budov a vozidel, vybrané IT, HR, finanční a servisní služby).

Za pozornost rovněž stojí vývoj tohoto ukazatele na sousedním Slovensku, kde v období let 2009-2011 docházelo ke stagnaci výše policejního rozpočtu (meziroční změny -1%, resp. +2%), s předpokladem jeho snižování od r. 2012. **Za touto skutečností hledáme snahu o úsporná opatření v bezpečnostním systému, zejm. v souvislosti s parlamentními volbami v březnu 2012 a nástupem nové vlády SR, která v současnosti projevuje zájem na přehodnocení efektivity činnosti slovenského policejního sboru.** Do budoucna lze ve vztahu k početním stavům slovenských policistů očekávat pokračování současného snižování limitu mzdových prostředků na služební příjmy policistů (řešené úspornými opatřeními zaměřenými na minimalizování přiznávání proměnlivých složek platu a odměn) a mzdových prostředků pro civilní zaměstnance. Obdobnou situaci můžeme hledat v Dánsku, kde bylo nyní policii v rámci rozpočtu pro léta 2012-2015 uloženo dosáhnout až dvojnásobku ročních úspor skrze zlepšení efektivity a průběžnou modernizaci sboru. Zajímavostí je již zmíněné Řecko, které, dle předpokladů, svůj policejní rozpočet ve světle značných ekonomických problémů evropského jihu snižuje (nejmarkantnější je meziroční změna v r. 2011, kdy dochází k poklesu o 14.6%). V r. 2012 se však i řecký rozpočet paradoxně zvyšuje o 0.7% na 1534 mil. EUR. **Kompromis byl nalezen ve**

Finsku, kde vláda rámcovým rozhodnutím ze dne 4. dubna 2012 stanovila, že policejní rozpočet na léta 2013-2016 sice bude navýšen (s cílem zachovat počet policejních pracovníků), ale současně musí být zahájeny organizační změny ke zvýšení efektivity policejní práce a zjednodušení policejní organizace. V současnosti poslední fáze policejních reforem (jež započaly v r. 2009), zaměřená na zjednodušení struktury policie, byla ve Finsku zahájena v březnu 2012 a její praktický dopad na policii je plánován na začátek r. 2014.<sup>11</sup> Pro dokreslení širšího kontextu je níže uvedeno srovnání zemí EU 27 z hlediska podílu policejního rozpočtu na HDP.



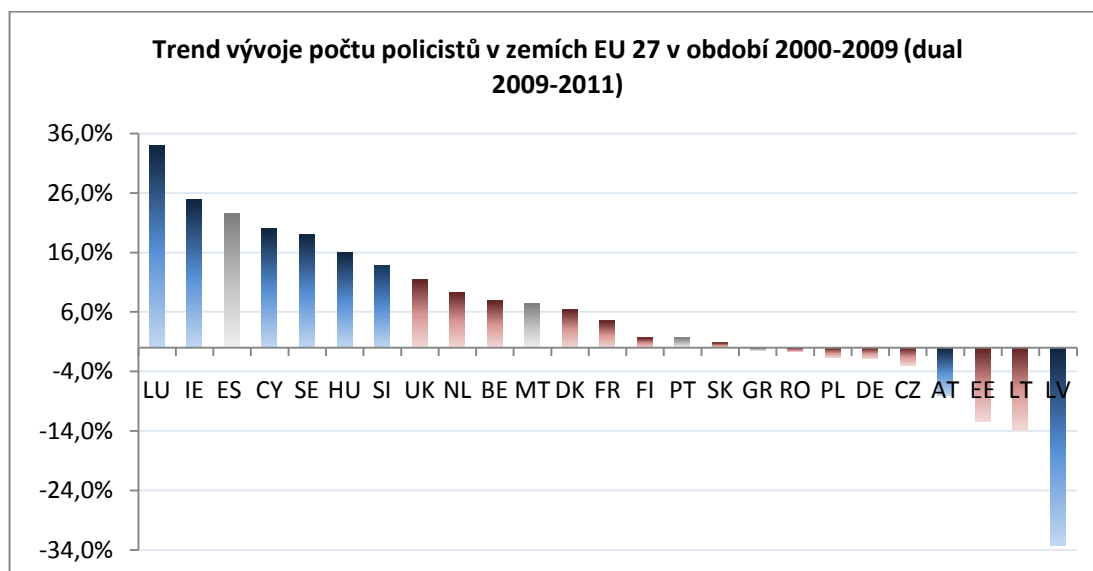
Graf č. 7. Komparace zemí EU 27 z hlediska podílů policejních rozpočtů na HDP v r. 2011. Zdroj: Data zaslaná pro účely této studie členskými státy EU 27.<sup>12</sup>

V grafu č. 8 je potom zobrazen trend vývoje počtu policistů v zemích EU 27 v letech 2000-2009 včetně meziročních změn v relativních číslech od r. 2009. **Po celé první sledované období (tj. 2000-2009) je zřejmý nadpoloviční podíl (64%) zemí, jež navyšovaly početní stavy policistů.** Na tomto místě je nutné upozornit, že tento pohled slouží pouze k dokreslení celkové situace v evropském kontextu s tím, že vykázané změny mohou být způsobeny řadou specifických faktorů té které země, mj. vývojem situace v oblasti veřejného pořádku a bezpečnosti, z důvodu úspor nákladů na výkon policejní činnosti, politickým rozhodováním či jinými podněty. **Zjištěný 64% podíl však postupně oslaboval s tím, že v období let 2009-2011 byl již počet zemí, jež prokazatelně navyšovaly počty policistů, poloviční.** Za tímto propadem zřejmě stojí proměna finanční krize v krizi světovou hospodářskou a následné snahy většiny krizí zasažených evropských států o úspory ve veřejném sektoru. Jak je zřejmé z grafu č. 8, mezi jednotlivými

<sup>11</sup> [http://www.vm.fi/vm/fi/04\\_julkaisut\\_ja\\_asiakirjat/03\\_muut\\_asiakirjat/20120404Valtio/2013-2016\\_kp.pdf](http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/03_muut_asiakirjat/20120404Valtio/2013-2016_kp.pdf)

<sup>12</sup> Upozorňujeme, že vztah mezi výší policejního rozpočtu vůči výší HDP může být v některých případech zavádějící. Nulová hodnota některých zemí je dána absencí srovnatelných dat k policejním rozpočtům.

zeměmi existují v přístupu k početním stavům značné rozdíly; **všeobecně však lze vysledovat zvýšení podílu zemí EU 27, které v posledních třech letech snižovaly počty policistů, na 52%.** Propady početních stavů se mezi lety 2009-2011 přitom pohybují, dle získaných dat, v průměru okolo – 4.2%.



**Graf č. 8. Trendy vývoje počtu policistů v zemích EU 27 v letech 2000-2011.** Kladných (resp. záporných) hodnot dosahují země, u nichž bylo možné v období let 2000-2009 zjistit navyšování (resp. snižování) počtu policistů. Modře jsou označeny ty země, které v navyšování pokračovaly i v období let 2009-2011, červeně země, u nichž v letech 2009-2011 došlo k poklesu početních stavů a šedě země, u nichž nelze za toto období trend vyjádřit. Zdroj: Data zasláná pro účely této studie členskými státy EU 27.<sup>13</sup>

U zbylých zemí lze, jak již bylo naznačeno výše, shrnout, že pokračující navyšování početních stavů v období let 2009-2011 se nese v duchu politického rozhodnutí; toto však nemá vždy podobu konsensu a – jak se ukazuje např. v případě Irska – může být postupem času i příčinou vnitropolitických sporů uvnitř vlády. **V případě pokračující ochoty evropských států dále snižovat početní stavy policejních pracovníků je celkem pravděpodobné, že tyto státy budou rovněž ochotny jednak opřít se o alternativní modely výkonu určitých policejních činností, jednak podporovat primárně přímý výkon služby.** Pokud jde o alternativy výkonu určitých policejních činností, již v současnosti lze v evropském prostoru poukázat na existenci tří modelů (či jejich vzájemných kombinací): 1) existence dobrovolníků či samostatných policejních dobrovolnických sborů,<sup>14</sup> 2) využívání studentů policejních akademií, např. při pátracích akcích;<sup>15</sup>

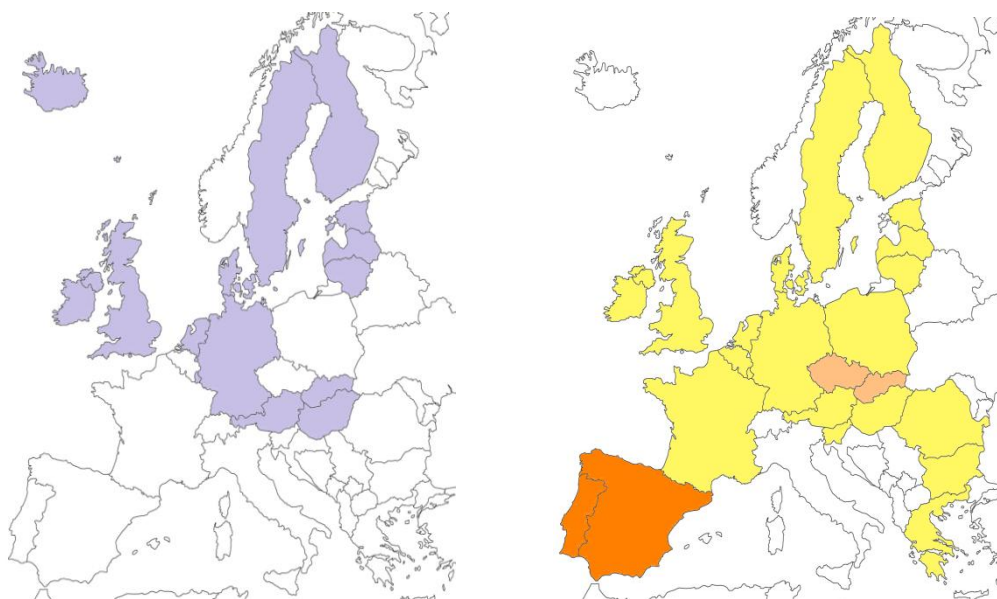
<sup>13</sup> Pro absenci srovnatelných dat není v grafu uvedena Itálie a Bulharsko, které v období let 2009-2011 snižuje o 6%.

<sup>14</sup> Mj. Litva (tzv. policejní podpora), Maďarsko (tzv. pomocná policie), Irsko (tzv. policejní rezervy), Lotyšsko a Estonsko (tzv. policejní asistenti pomáhající zejm. s kancelářskou prací), Nizozemsko (policejní dobrovolníci, kteří jsou profesionálně vycvičení a mají stejné úkoly a pravomoci jako jejich kolegové), Slovensko (institut dobrovolného strážce pořádku), Švédsko (dobrovolnické sbory podílející se např. na prevenci trestné činnosti, asistenci policii při demonstracích, sportovních akcích, výpomoc při vydávání pasů, komunikace s veřejností na místě spáchání trestné činnosti) a další (mj. některé spolkové země SRN, Sasko, Hesensko, Bádensko – Württembersko). Tyto modely zpravidla vyžadují skutečného policistu, v jehož přítomnosti a dle jehož pokynů je dobrovolnická činnost vykonávána.



3) civilní dobrovolná služba odlehčující policejnímu sboru.<sup>16</sup> **Naproti tomu v ČR podobný alternativní model absentuje.** Komparace evropských zemí při zohlednění alternativních modelů přitom nasvědčuje vztahu mezi zeměmi s nižší policejní hustotou než je ta v ČR (tedy: větším počtem obyvatel na 1 policistu) a zeměmi, v nichž v té či oné podobě existují alternativní modely výkonu policejních činností. Tento vztah zachycují následující mapy. **Z 20 srovnávaných zemí EU (viz tab. č. 2), jejichž index počtu obyvatel na 1 policistu se nachází nad hodnotou 252.3 (viz žluté podbarvení v následující mapě) má 70% možnost využít některý z výše uvedených modelů dobrovolnictví.**

V současnosti lze na evropském kontinentu nalézt následující modely existence policejně-bezpečnostních sborů: tím základním je celostátní policejní sbor, vykonávající širokou paletu policejních činností (mj. ČR, Dánsko, Rakousko). V řadě zemí jsou však některé jeho činnosti spíše v působnosti samostatných, paralelně fungujících sborů. Jde zejm. o situace, kdy vedle policejního sboru působí četnictvo (Francie), četnictvo a justiční policie (Portugalsko), samostatná pohraniční stráž (mj. Polsko, Litva, Lotyšsko, Finsko, Maďarsko), četnictvo a řady regionálních sborů (Španělsko, Itálie) či de facto na sobě navzájem nezávislé územní policejní sbory (mj. Německo, Spojené království).



**Mapy č. 1 a 2. Výskyt alternativních modelů výkonu policejních činností ve formě dobrovolnictví v zemích EU 27 (fialová) a policejní hustota v komparaci s ČR (oranžová).** Vyšší policejní hustota (tj. méně obyvatel na 1 policistu než v ČR) – tmavě oranžová; srovnatelná hustota ( $\pm 5\%$  od srovnávací základy ČR 240.2 obyvatel na 1 policistu) – oranžová; nižší hustota – žlutá. Zdroj: data zasláná jednotlivými členskými státy.

<sup>15</sup> Mj. Nizozemsko (studenti se v pravidelných intervalech účastní praxe u policejního sboru, s pokračujícím studiem se dostávají k náročnějším činnostem), Estonsko (kadeti policejní akademie se účastní výkonu policejních činností v rámci své praxe), Lucembursko (studenti akademií mohou pomoci v logistických činnostech, nikoli však při operativní činnosti policie) a další (mj. některé spolkové země SRN, Sársko)

<sup>16</sup> Mj. Nizozemsko (tzv. pomocné dobrovolné síly pomáhající s kancelářskou prací), Rakousko (civilní služba pomáhající s kancelářskou prací) a další.



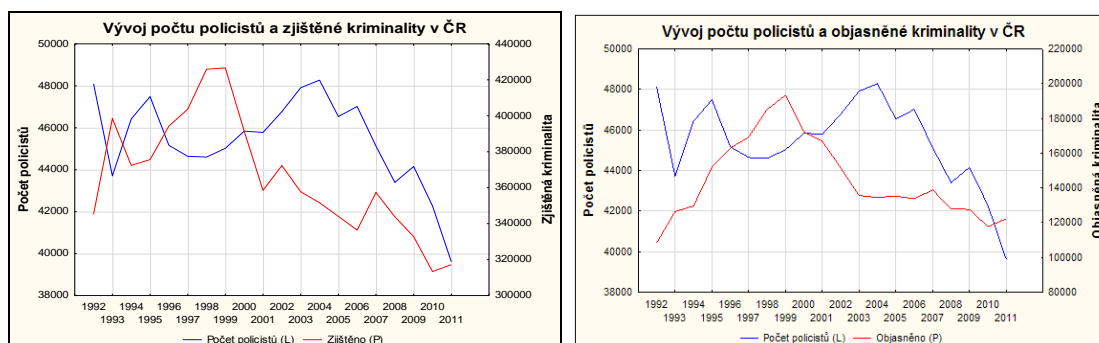
Co se týče podpory přímého výkonu služby (tj. oblasti, která se bezprostředně dotýká zajišťování bezpečnosti občanů dané země), tato v evropských zemích již není tak jednotná jako dobrovolnické modely a nelze tudíž – s přihlédnutím k individuálně jedinečným specifikům každé země – hovořit o výraznějším trendu. Na základě informací od zahraničních kolegů lze nicméně potvrdit, že **v posledních třech letech dochází v některých zemích k navyšování podílu civilních zaměstnanců** (mj. Rakousko s 2.96%, Finsko s 1.03%, Maďarsko s 4.23%, Lotyšsko s 9.66%, Švédsko s 3.06%), **či se projevují tendence zcivilňovat určité pozice mimo přímý výkon** (tyto snahy jsou však závislé na úzu jednotlivých policejních sborů; viz např. krizové řízení u policie, které je třeba na Slovensku zajišťováno policisty i civilními zaměstnanci, v Lotyšsku pouze policisty a ve Francii pouze civilními zaměstnanci).

Na závěr této subkapitoly si dovolueme ještě malou poznámku k otázce dopadu počtu policistů na úroveň kriminality. Jde o všeobecně známé a v poslední době často diskutované téma, které se v době úsporných opatření vrací do popředí zájmu veřejnosti coby předpoklad, že větší alokace zdrojů povede k větší bezpečnosti. Jinými slovy: ve veřejných diskusích lze vyzorovat jakousi navazující sadu hypotéz, které říkají, že více policistů vede k nižší zločinnosti a minimalizaci bezpečnostních rizik; v důsledku nižší zločinnosti a bezpečnostních rizik jsou v době úsporných opatření redukovány počty policistů; redukováné počty policistů vedou k nárůstu zločinnosti a bezpečnostních rizik, v důsledku čehož dříve či později nutně dochází k navýšení počtu policistů, a tak pořád dokola (jde o představy veřejnosti, jež jsou v odborné literatuře rovněž známy jako tzv. simultánní zkreslení).<sup>17</sup> **Podíváme-li se však na statistické údaje publikované členskými státy, nelze v evropském srovnání vysledovat jasnou závislost mezi úrovní kriminality a počty policistů. Tento závěr potvrzují rovněž informace získané od zahraničních kolegů. Pro hlubší porozumění byla v souvislosti s touto studií zpracována nezávislá matematická analýza<sup>18</sup> vztahu obou proměnných v ČR, která, ve vztahu ke grafu č. 9 níže, dospěla k následujícímu závěru: exaktní analýza vztahu počtu policistů a zjištěné či objasněné kriminality je v zásadě dvojí, buď ve smyslu extrapolace hodnot časových řad jako naprosto nezávislých procesů nebo komplexnější analýzy časových řad jako jednoho systému. Pokud jde o výsledky korelační analýzy mezi časovými řadami za situace, že každá časová řada je extrapolována samostatně, počet policistů koreluje na úrovni 0.313 se zjištěnou kriminalitou; to znamená, že nárůst počtu policistů je v daném roce „slabě“ doprovázen nárůstem zjištěné kriminality. Korelace počtu policistů s objasněnou kriminalitou je na úrovni -0.297, jde o spíše slabší zápornou lineární závislost. Jinými slovy, snižování počtu policistů je „slabě“ v daném roce doprovázeno zvyšováním objasněné kriminality. Tento vztah, i když je slabý, je velmi zajímavý a zaslouží si ze strany kompetentních pracovníků analytickou pozornost. Korelace mezi zjištěnou a objasněnou**

<sup>17</sup> RUPP, T. Meta Analysis of Crime and Deterrence: A Comprehensive Review of the Literature. Montevideo, 2008. s. 49

<sup>18</sup> KOVÁŘÍK, Z. Analýza vztahu ročních časových řad „počtu policistů Policie ČR“ a „zjištěné a objasněné“ kriminality v ČR. Praha: PA ČR, 2012.

kriminalitou je 0.348, což je pořád spíše slabší pozitivní lineární závislost. **To znamená, že růst zjištěné kriminality je v daném roce do určité míry doprovázen i růstem objasněné kriminality.** Proč je tento vztah slabší je opět třeba posoudit v kompetentním prostředí.



**Graf č. 9. Časové řady pro detailní analýzu vývoje počtů policistů a zjištěné a objasněné kriminality v ČR.**  
Zdroj: Analýza zpracovaná na PA ČR.<sup>18</sup>

Pokud však budeme analyzovat časové řady jako jeden systém, výsledky korelační analýzy budou poněkud odlišné. **Počet policistů koreluje s časovou řadou zjištěná kriminalita na úrovni -0.111 (jde o slabší, ale záporně orientovanou závislost, než byla zjištěna v první analýze) a s časovou řadou objasněná kriminalita -0.219.** V obou případech jde o slabší zápornou lineární závislost. Zajímavé je, že oba typy analýz přináší podobnou korelaci u vlivu časové řady zjištěná kriminalita na časovou řadu objasněná kriminalita. Zjištěná korelace 0.591 je již více než středně silná, pozitivní lineární závislost, a tedy **vyšší počet zjištěné kriminality je v daném roce doprovázen poměrně silně i s vyšším počtem objasněné kriminality.** Korelační analýzu v systému všech tří časových řad lze považovat za adekvátnější.

Z výše uvedeného v zásadě plyne, že se neprokázal přímý vliv vyššího počtu policistů na počet zjištěných, ani objasněných trestných činů, resp. dokonce se paradoxně ukázal vliv negativní. **Proto nelze z tohoto pohledu považovat za prokázaný předpoklad, který se opakovaně objevuje ve veřejné i odborné debatě, totiž že vyšší počet policistů s sebou automaticky přináší vyšší úroveň bezpečí.**

### Závěr:

- **Pozice ČR je, ve smyslu přepočtů obyvatel na 1 policistu (nezkorigovaných o srovnání působností komparovaných policejních sborů), na špičce zemí bývalého východního bloku, se zřetelným předstihem co do vykázaných hodnot policejní hustoty, které rovněž v celoevropském srovnání převyšují nejen naprostou většinu nových 12 členských zemí EU, ale i řadu starých členů.**

- **Přibližně 80% zemí EU 27 má policejní hustotu nižší než je ta v ČR, a to bez ohledu na svou relativní ekonomickou vyspělost;** z 16 zemí ekonomicky vyspělejších než je ČR má 81% nižší policejní hustotu, z 9 méně vyspělých zemí je podíl zemí s nižší policejní hustotou 77% a pouze jedna země (SK) má policejní hustotu označitelnou za srovnatelnou ( $\pm 5\%$  od srovnávací základy ČR 261.5).
- Nelze vysledovat jednoznačnou vazbu ekonomické vyspělosti evropské země ani na její policejní hustotu ani na změny ve výši policejních rozpočtů.
- **Období let 2006-2012 přineslo ve většině zemí EU 27 co do výše policejních rozpočtů obecný nárůst oproti očekávanému vývoji.** Pokud v některých zemích došlo ke snižování policejních rozpočtů, jednalo se pouze o dílčí meziroční poklesy. Přestože je tento vývoj v evropském měřítku spíše ojedinělý, pro ČR je jeho dynamika oproti ostatním evropským zemím o něco příznivější, neboť nepřichází ve formě náhlého meziročního propadu, ale je rozložen po delší časové období. Policejní sbor měl tak oproti jiným zemím, které své policejní rozpočty v některých letech snižovaly, mnohem lepší pozici pro to, aby se své ekonomické realitě přizpůsobil.
- V období 2000-2009 je zřejmý nadpoloviční podíl (64%) zemí EU 27, jež navyšovaly početní stavy policistů. **Zjištěný podíl však postupně oslaboval s tím, že v období let 2009-2011 byl již počet zemí, jež prokazatelně navyšovaly počty policistů, poloviční. Zjištěné poznatky nasvědčují v některých zemích snaze vytvořit v dlouhodobě perspektivě sice menší, avšak lépe placený policejní sbor.** Ve většině případů jde o politické rozhodnutí, jež, alespoň prozatím, zůstává oproštěno od ekonomického kontextu.
- V případě pokračující ochoty evropských států dále snižovat početní stavy policejních pracovníků lze očekávat, že tyto státy budou rovněž ochotny opřít se o alternativní modely výkonu určitých policejních činností a podporovat přímý výkon služby. V současnosti lze v evropském prostoru poukázat na existenci tří modelů (či jejich vzájemných kombinací): 1) existence dobrovolníků či samostatných dobrovolnických sborů; 2) využívání studentů policejních akademií; 3) civilní dobrovolná služba odlehčující policejnímu sboru. **V ČR podobný alternativní model absentuje.**
- **V evropském srovnání nelze vysledovat závislost mezi úrovní zjištěné kriminality a počty policistů. Tento závěr se potvrzuje rovněž v případě ČR. Na základě nezávisle provedené matematické analýzy časových řad počtů policistů a zjištěné a objasněné kriminality v ČR lze shrnout, že zjištěné korelace mezi uvedenými proměnnými jsou zpravidla slabšího, negativního charakteru (nárůst počtu policistů je v daném roce slabě doprovázen nárůstem zjištěné kriminality, snižování počtu policistů je slabě v daném roce doprovázeno zvyšováním objasněné kriminality, růst zjištěné kriminality je v daném roce do určité míry doprovázen i růstem objasněné kriminality).**

### 3. Podrobná komparace s vybranými evropskými zeměmi objektivizovaná zohledněním rozdílných působností policejních sborů

---

#### 3.1. Slovenská republika

---

##### I. Teoretický rámec

##### Slovenská policejně-bezpečnostní komunita

Policejně-bezpečnostní komunita na Slovensku je v porovnání s ostatními evropskými zeměmi z užšího výběru této studie, podobně jako policejně-bezpečnostní komunita v ČR, **přehledná**, a to zejm. co se týče výkonu činností, označitelných za policejní. Za klíčové považujeme v této souvislosti posouzení následujících subjektů:

- **Policejní sbor** (*Policajný zbor Slovenskej republiky*)

a dále:

- **Celní správa**
- **obecní policie** (*obecná polícia*)
- **policejní dobrovolníci** (*Dobrovoľný strážca poriadku*)

##### Policejní sbor

Policajný zbor Slovenskej republiky je, dle ustanovení §1 odst. 1 zákona č. 171/1993 Z. z., o Policajnom zbore, ozbrojený bezpečnostní sbor plnící úkoly v oblasti vnitřního pořádku, bezpečnosti, boje proti trestné činnosti včetně jejích organizovaných a mezinárodních forem a další úkoly, které pro tento sbor vyplývají na základě mezinárodních smluv. Policajný zbor spadá do kompetence slovenského ministerstva vnitra. Nejvyšším organizačním a řídicím článkem je Prezidium Policajného zboru, v jehož čele stojí policejní prezident. Policajný zbor se člení na službu kriminální policie, službu finanční policie, službu pořádkové policie, službu dopravní policie, službu železniční policie, službu ochrany objektů, službu cizinecké policie, službu hraniční policie, službu zvláštního určení, službu ochrany určených osob a inspekční službu; součástí Policajného zboru jsou i různé výkonné útvary, které organizačně nejsou vydělené. **Pokud jde o horizontální členění slovenského policejního sboru, jeho struktura je, nikoli nepřekvapivě, nápadně podobná té v ČR.** Pomineme-li policejní prezidium, které je na rozdíl od ČR součástí Ministerstva vnitra, lze rozlišit 8 krajských ředitelství a dále okresní ředitelství, v jejichž rámci jsou zřízena obvodní oddělení.

**Policejní sbor prošel od r. 2009 policejní reformou, v jejímž rámci došlo k několika dílčím organizačním změnám.** K 1. lednu 2011 byla do struktury sboru začleněna železniční policie, v souvislosti s čímž došlo rovněž k převodu většiny souvisejících tabulkových míst do struktur

policejního sboru (z celkového počtu 1103 tabulkových míst bylo začleněno 780 míst jako reakce na vytvoření odboru železniční policie na Policejním prezidiu a odborů železniční policie v rámci jednotlivých krajských ředitelství). Ze zbylých 323 míst byly jednak posíleny odbory kriminální policie okresních ředitelství policejního sboru, jednak došlo k přesystemizování 182 tabulkových míst na posílení pohotovostních motorizovaných jednotek a pohotovostních útvarů vybraných krajských ředitelství. Ke stejnému datu byly, v rámci třístupňové řídicí struktury, zrušeny odbory justiční a kriminální policie a místo nich byly zřízeny odbory kriminální policie. V souvislosti s organizačními změnami nesmíme opomenout rovněž začlenění úřadu hraniční a cizinecké policie MV SR do struktury Policejního prezidia. V rámci této změny bylo zrušeno ředitelství cizinecké policie v Nitře, a tudíž došlo i ke snížení početních stavů úřadu o 410 služebních míst, resp. jejich přesystemizování za účelem posílení přímého výkonu služby na obvodních odděleních policejního sboru, okresních dopravních inspektorátech okresních ředitelství a na posílení zejm. specializovaných útvarů v rámci Policejního prezidia. **Uvedené organizační změny neměly vliv na státní rozpočet a proběhly bez nutnosti navýšení systemizovaného počtu policistů. Jejich cílem bylo zejm. již zmíněné posílení přímého výkonu služby, zefektivnění a zlepšení činnosti jednotlivých služeb Policajného zboru a snížení počtu řídicích pracovníků.**

Slovenský policejní sbor má, ve smyslu ustanovení §§77d a 77e uvedeného zákona, k dispozici institut policejních dobrovolníků, tzv. **dobrovoľných strážcov poriadku**; na základě této zákonné úpravy mají občané možnost dobrovolné účasti na zajišťování veřejného pořádku a vnitřní bezpečnosti. Tento institut tak doplňuje dnes již běžnou spolupráci policejního sboru s některými občanskými sdruženími ve vztahu k ochraně práv obětí trestné činnosti. Na návrh obce, v jejímž územním obvodu má dobrovolník trvalý pobyt, je tento, dle potřeb policejního sboru, přijat ředitelem příslušné služby. Dobrovoľný strážca poriadku pomáhá při plnění úkolů služby pořádkové, služby dopravní a služby hraniční policie policejního sboru na úseku ochrany veřejného pořádku, při dohledu nad bezpečností a plynulostí silniční dopravy a při ochraně státní hranice. **Slovenský model dobrovoľnictví je podobný modelům v jiných zemích (viz obecná evropská část této studie) v tom ohledu, že vždy vyžaduje přítomnost policisty, dle jehož pokynů policejní dobrovoľník plní uložené úkoly.** V souvislosti s úkoly plněnými v rámci služby pohraniční policie připomínáme, že ačkoli má Slovenská republika vnější schengenskou hranici, **z hlediska organizace pohraniční služby je tato služba součástí policejního sboru (podobně jako např. v Maďarsku) a nikoli samostatným sborem existujícím mimo strukturu policie (jako např. v Polsku).**

**Policajný zbor je v převážné míře financován ze státního rozpočtu, nicméně kromě rozpočtových prostředků používá i prostředky z mimorozpočtových zdrojů,** zejm. od třetích subjektů formou dotace či grantu, resp. z pojistného plnění. Vybrané výdaje jsou rovněž financované z jiných zdrojů ze zahraničí, a to především v rámci finančních zdrojů Fondů pro vnější hranice.

Na Slovensku rovněž **existují sbory obecní policie.** Obecně lze konstatovat, že vedle Policajného zboru Slovenskej republiky zřízeného na základě zákona č. 171/1993 Z.z., ve znění pozdějších

předpisů, byla zákonem č. 564/1991 Sb., o obecnej policii, ve znění pozdějších předpisů zřízena obecní policie jako pořádkový sbor působící při zabezpečování obecních věcí veřejného pořádku, ochrany životního prostředí v obci a plnění úkolů vyplývajících ze všeobecně závazných nařízení obce, usnesení obecního zastupitelstva a z rozhodnutí starosty obce. Obecní policie je zřizována obcí formou všeobecného závazného nařízení a její místní působnost je dána územím obce, která obecní policii zřídila. Obdobně jako v České republice, může slovenská obecní policie působit na základě veřejnoprávní smlouvy i na území jiné obce, která obecní policie nezřídila. Náklady spojené s činností obecní policie hradí zřizovatel. Mezi základní úkoly obecní policie zejména patří zabezpečování veřejného pořádku v obci, spolupůsobení při ochraně obyvatel obce a jiných osob před ohrožením života a zdraví, a v součinnosti Policejním sborem i při ochraně majetku obce, občanů (i za využití elektronických zabezpečovacích systémů včetně PCO), ochrana životního prostředí, dohled nad dodržováním čistoty, pořádku, hygieny na ulicích, veřejných prostranstvích a veřejně přístupných místech, dohled nad dodržováním všeobecně závazných nařízení obce, usnesení obecního zastupitelstva a rozhodnutí starosty, ukládání a vybírání pokut v blokovém řízení, oznamování protiprávních jednání příslušným orgánům a plnění úkolů prevence v rozsahu stanoveném zákonem. **Rovněž rozsah povinností a oprávnění zaměstnance obce zařazeného k obecní policii je srovnatelný s náplní činnosti strážníka obecní policie v České republice.**

**Obecní policie spolupracují s místně příslušnými obvodními odděleními a okresními ředitelstvími Policejního sboru Slovenské republiky.** Příslušníci obecních policií vykonávají zejména společné hlídky v oblastech s vyšším výskytem protispolečenské činnosti. Významnou se podíleli i při spolupůsobení při zabezpečování dopravně-bezpečnostních akcí Policejního sboru, řízení, zabezpečování plynulosti silniční dopravy v době konání větších společenských akcí organizovaných v obci, jakož i při zabezpečování míst dopravních nehod apod.

## Klíčové údaje

základní data	země	Česká republika (CZ)	Slovensko (SK)
počet obyvatel území (v mil.)		10,53	5,44
rozloha území (v km <sup>2</sup> )		78865,40	49036,40
hustota obyvatel (na km <sup>2</sup> )		133,60	110,80
specifikum celostátně působící sbory označitelné za policejní		žádné	vnější hranice
		Policie ČR	Policačný zbor SR
počet policistů (r. 2011)		43859,00	21407,00
trend vývoje počtu policistů (změna v l. 2009 - 2011)		klesající (-7,4%)	stoupající (-9,7%)
podíl civilních zaměstnanců (r. 2011)		19,20%	15,20%
počet policistů na 100 tis. obyvatel		416,40	393,9
<b>počet obyvatel na 1 policistu</b>		<b>240,20</b>	<b>253,90</b>
počet policistů na km <sup>2</sup>		0,60	0,40
vývoj (2009-2011) a výše policejního rozpočtu v r. 2011 (v mil. EUR)		klesající (1084,50)	kolísavý (455,30)
podíl policejního rozpočtu na HDP (r. 2011)		0,70%	0,66%
existence obecní policie		ano	ano
existence dobrovolnického uskupení		ne	ano
existence pohraniční stráže		ne	ne

## II. Komparativně-analytická část

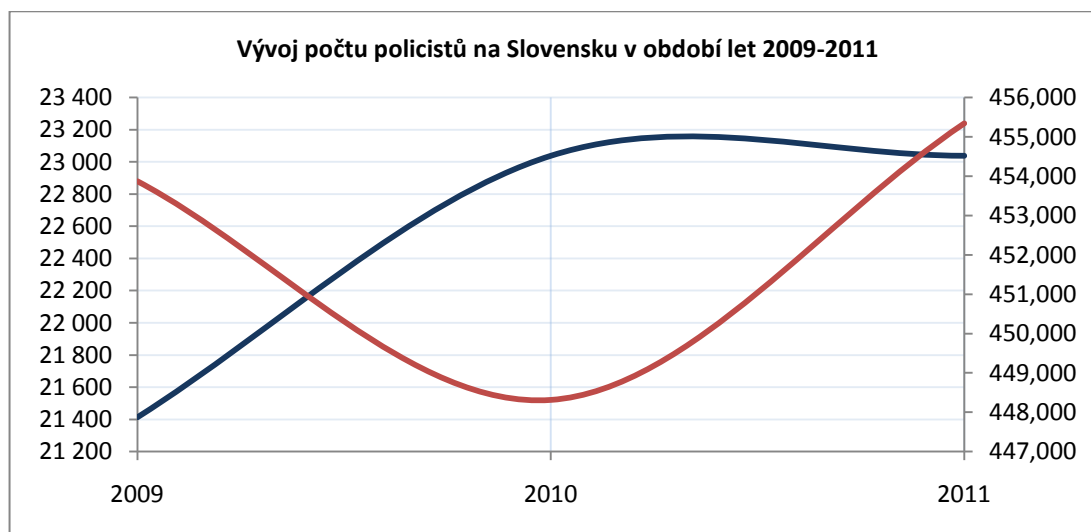
### Komparace bez zohlednění působnosti různých policejně-bezpečnostních subjektů

Slovensko je nám ze všech komparovaných států nejbližší. Celkový počet policistů na Slovensku ke konci roku 2011 činil 23039 osob s tím, že v období 2009-2010 tento počet stoupl (8%) na hodnotu 23039 osob, kde se následně ustálil. Jak již bylo nastíněno v teoretické části této subkapitoly, policejní sbor prošel v r. 2011 organizačními změnami, v jejichž důsledku byla některá služební místa, kterých se předmětné změny týkaly, přesystemizována s cílem posílení přímého výkonu služby, zefektivnění a zlepšení činnosti jednotlivých služeb Policačného zboru a ke snížení počtu řídicích pracovníků. **Jak je patrné z uvedených čísel, tyto organizační změny proběhly bez nutnosti navýšení systemizovaného počtu policistů.** Do budoucna lze – s ohledem na politické změny v zemi po březnových parlamentních volbách a nástupu nové vlády, která projevuje zájem na přehodnocení efektivitu Policačného zboru – očekávat další organizační změny, přičemž tyto nutně nemusí zůstat neoproštěny od úprav početních stavů slovenských policistů.

Pokud jde o časovou řadu počtu policistů na Slovensku, vzhledem k rozporuplným údajům získaným dokonce i v rámci stejného dotazníkového šetření, a nehledě na další rozdíly v datech z jiných zdrojů, zde budeme vycházet pouze z údajů tabulkových míst poskytnutých slovenským Policejním prezidiem. Následující časové řady proto zahrnují pouze období let 2009-2011 (tedy: nebude možné hovořit o jasném trendu, bude však možné poukázat na dílčí meziroční změny),

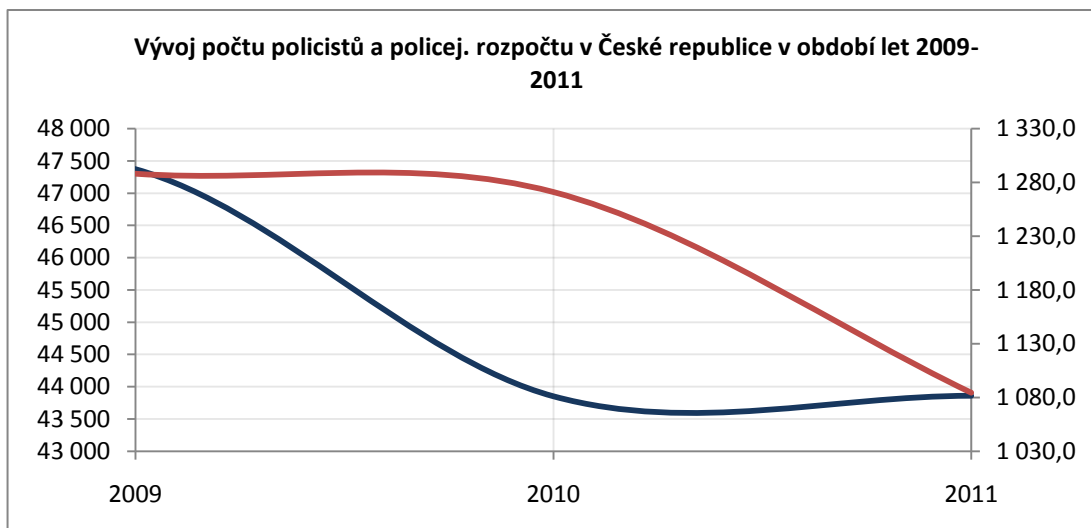
k nimž je pro dokreslení souvislostí přiřazen stejný časový rozsah vývoje výše policejních rozpočtů. Totéž platí pro individuální komparaci s ČR. Pokud jde o rozpočty, ačkoli lze od r. 2010 pozorovat jeho meziroční nárůst (0.3%), **od r. 2011 se, dle vyjádření slovenských kolegů, do policejního rozpočtu již promítají úsporná opatření coby součást požadavků na snížení deficitu státního rozpočtu Slovenské republiky pod 3%**. Ve světle těchto opatření je ovlivněn zejm. rozpočet mzdových prostředků kapitoly slovenského ministerstva vnitra 5.77% snížením limitu mzdových prostředků na služební příjmy policistů a 10% snížení limitu mzdových prostředků pro civilní zaměstnance.

**Snížení mzdových prostředků policistů bylo řešeno úspornými opatřeními zaměřenými na minimalizování proměnlivých složek platu a odměn, a to bez zásahu do početních stavů. To ovšem neplatí v případě civilních zaměstnanců, u nichž došlo, kromě výše uvedeného, rovněž ke snížení jejich celkových početních stavů z počtu 6241 osob v r. 2010, resp. 5801 osob v r. 2011 na 5570 v r. 2012 (tedy: -10.8% propad).** V souvislosti s uvedenými úspornými opatřeními byl rovněž schválen návrh zákona o zrušení valorizace výsluh policistů v r. 2012 a následujících letech. Současně s tím rovněž probíhá odborná diskuse o zásadní novele zákona o sociálním zabezpečení policistů a vojáků.



**Graf č. 10. Vývoj počtu policistů na Slovensku v letech 2009-2011.** Policejní rozpočet je znázorněn červeně s hodnotami při pravé ose y (v mil. EUR). Zdroj: Data zasláná pro účely této studie členskými státy EU 27.





**Graf č. 10. Vývoj počtu policistů v ČR v letech 2009-2011.** Policejní rozpočet je znázorněn červeně s hodnotami při pravé ose y (v mil. EUR). Zdroj: Data EO MV ČR

V individuální komparaci s ČR (viz graf č. 10 výše) lze, i přes krátkou časovou řadu, konstatovat, že **vývoj početních stavů na Slovensku je zcela jasně v kontrastu s vývojem početních stavů v ČR, jenž se v letech 2010 a 2011 krátce stabilizoval.** Vysvětlení je třeba hledat ve snaze slovenského policejního sboru realizovat nezbytná úsporná opatření za minimálních zásahů do počtů policistů. S přihlédnutím k vývoji početních stavů v červnu 2012, tj. 23047 policistů (údaj není uveden v grafu), lze potvrdit, že slovenský policejní sbor ve výše deklarovaném kursu skutečně pokračuje. Pokračující realizaci výše uvedených rozpočtových omezení potvrzují i počty civilních zaměstnanců v červnu 2012 (5570 osob).

### Komparace se zohledněním působností

#### Policejní sbor

Působnost policejního sboru je vymezena v ustanovení § 2 odst. 1 zákona o policii. **Na základě posouzení zákonného znění je možné konstatovat, že takto vymezena, působnost slovenské policie zhruba odpovídá působnosti Policie ČR.**

Na Slovensku rovněž působí 167 obecních policií (*obecná polícia*) s tím, že obce se zřízeným sborem obecní policie zaměstnávaly cca 2500 osob. **Protože je působnost slovenských obecních policií srovnatelná s činností obecních policií v ČR a současně obě dvě instituce jsou v obou státech oddělené od policie státní, nezapočítáváme v rámci této podrobné komparace ani**

**počty osob zařazených do obecní policie na české straně (9542 osob) ani počty těchto osob na straně slovenské (2500 osob).**

Pokud jde o policejní dobrovolníky, jde o relativně nepočetné uskupení (cca 750 osob), které – s ohledem na jejich **využitelnost, která kvalitativně zdaleka neodpovídá ani využitelnosti obecních strážníků v ČR, natož policistů Policie ČR – do komparace se zohledněním působnosti nezapočítáváme.**

**Z důvodů uvedených v Úvodu studie zde nepočítáme čistě s policisty, ale i s civilními zaměstnanci policie, neboť všichni se tak či onak podílejí na plnění úkolů policie. Budeme-li vycházet z údajů z r. 2011, základem následujících výpočtů bude 54283 policejních pracovníků (tj. 43859 policistů a 10424 civilních zaměstnanců)<sup>19</sup> v případě ČR a 28840 policejních pracovníků (tj. 23039 policistů a 5801 civilních zaměstnanců) v případě Slovenska.**

Pokud jde o **Celní správu**, vzhledem k působnosti, která je obdobná jako u české Celní správy, tuto do srovnání nezahrnujeme.

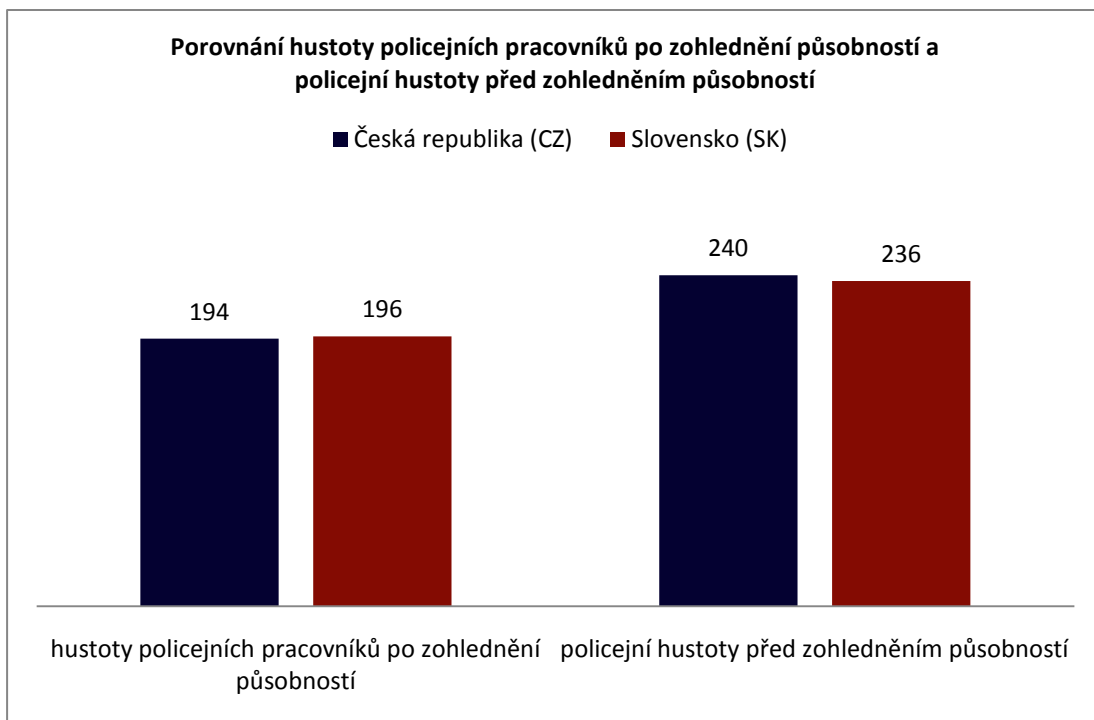
Pokud bychom výše uvedené skutečnosti nezohlednili, Slovensko by z hlediska přepočtů policistů v demografickém smyslu (zde: přepočet obyvatel na 1 policistu) vykazovalo index policejní hustoty 235.9. **Takto pojat, slovenský index policejní hustoty se týká pouze prostého přepočtu počtu pracovníků na obyvatelstvo.**

**Z důvodu značné míry srovnatelnosti obou států budeme počítat s výše uvedenými výpočetními základy, se zohledněním úřadu hraniční a cizinecké policie na slovenské straně, tj. s počtem 27763 pracovníků policie (tj. výpočetní základ 28840 snížený o 1077 pracovníků vykonávajících pohraniční agendu úřadu hraniční a cizinecké policie) na straně slovenské a s počtem 49527 pracovníků policie (tj. výpočetní základ 49527 policejních pracovníků) na straně české.**

**Z toho pak vychází objektivizovaná hustota 194 v ČR a 196 na Slovensku.** Jak vyplývá z grafu č. 11, při zohlednění působností při komparaci přepočtu obyvatel na 1 policejního pracovníka se naznačený rozdíl v policejní hustotě, vzhledem k souměřitelnosti obou policejních sborů, oproti srovnání nezohledňujícím působnosti úměrně snižuje. **Výsledkem je tak srovnatelná policejní hustota na obou komparovaných stranách.**

---

<sup>19</sup> Data EO MV ČR



**Graf č. 11. Komparace přepočtů SK a CZ při zohlednění působnosti.** Zdroj: data zasláná pro účely této studie členskými státy EU 27.

### Závěr:

Na základě výsledků individuální komparace se Slovenskem lze konstatovat následující:

- Nikoli nepřekvapivě existuje nápadná shoda mezi subjekty policejně-bezpečnostní komunity obou zemí. Slovenský policejní sbor je, co do vykonávaných činností, zhruba srovnatelný s ČR a rovněž sbory obecní policie, jež jsou v obou státech zřízeny, lze, co do působností, označit za souměřitelné.
- **Slovensko má však navíc k dispozici cca 750 dobrovolných strážců pořádku**, kteří pomáhají při plnění úkolů služby pořádkové, služby dopravní a služby hraniční policie policejního sboru na úseku ochrany veřejného pořádku, při dohledu nad bezpečností a plynulostí silniční dopravy a při ochraně státní hranice. **Naproti tomu ČR se nemůže opřít o žádné dobrovolnické uskupení, jež by bylo schopné vykonávat určité pensum činností policejní povahy a mohlo tak policejnímu sboru pomoci ve smyslu personálním, materiálním i časovém.**
- Slovenský policejní sbor prošel od r. 2009 policejní reformou, v jejímž rámci došlo k několika dílčím organizačním změnám. Jejich cílem bylo zejm. posílení přímého výkonu služby, zefektivnění a zlepšení činnosti jednotlivých služeb Policajného zboru a snížení počtu řídicích pracovníků.
- Vývoj početních stavů na Slovensku se v letech 2010 a 2011 ustálil na počtu 23039 policistů, a to i přes dílčí organizační změny, jimiž si policejní sbor prošel v důsledku snahy slovenské

vlády o snížení deficitu veřejných financí. **Uvedené organizační změny proběhly bez nutnosti zásahu do systemizovaného počtu policistů.** To ovšem neplatí v případě civilních zaměstnanců, u nichž došlo, kromě snížení mzdových prostředků, rovněž ke snížení celkových početních stavů.

- **Přepočty policejních hustot obou zemí (počet obyvatel na jednoho policistu) hovoří o nepatrně nižší „policejní hustotě“ ČR (index 236 k českému 240) s tím, že vzájemný rozdíl se při zohlednění působností téměř stírá (index 196 k českému 194).**
- Podíl civilních zaměstnanců je v případě ČR nižší (20.1% k českým 19.2%).
- **Podíl policejních rozpočtů na HDP je v případě ČR vyšší (0.70% ke slovenskému 0.66%).**

### I. Teoretický rámec

#### Litevská policejně-bezpečnostní komunita

Bezpečnostní komunita v Litevské republice je **různorodá a zahrnuje několik paralelně existujících struktur** (ať už jsou systemizovány pod ústředním správním úřadem či existují zcela mimo strukturu jakéhokoli rezortu), z nichž mnoho vykonává činnosti, označitelné za policejní. V intencích této studie lze smysluplně uvažovat především o následujících subjektech:

- **Policejní sbor** (*Policija*)
- **Specializované útvary ministerstva vnitra**, zahrnující:
  - Vyšetřovací službu finanční kriminality (*Finansinių nusikaltimų tyrimo tarnyba*)
  - Veřejnou bezpečnostní službu (*Viešojo saugumo tarnybos prie vidaus reikalų ministerijos*)
- **Pohraniční stráž** (*Valstybės sienos apsaugos tarnyba*)
- **Zvláštní vyšetřovací služba** (*Lietuvos respublikos specialiuju tyrimu tarnyba*)

a dále:

- **Zpravodajská služba**, konkrétně:
  - Úřad státní bezpečnosti (*Valstybes Sauguro Departamentas, VSD*)
- **Celní správa**, konkrétně:
  - Celní vyšetřovací služba (*Muitinės kriminalinė tarnyba*)
- **policejní dobrovolníci**

Předně se podívejme na litevský policejní sbor; ostatní subjekty bezpečnostní komunity (především subjekty spadající pod litevské ministerstvo vnitra) jsou s ohledem na svůj význam stručně popsány v analytické části této kapitoly.

#### Policejní sbor

Litevský policejní sbor (*Policija*) je dle čl. 1 zákona č. I-851, o Policii,<sup>20</sup> výkonným orgánem státní moci, jehož základním úkolem je předcházet trestné činnosti, odhalovat a vyšetřovat již spáchanou trestnou činnost, plnit úkoly na úseku ochrany veřejného pořádku a vnitřní bezpečnosti a rovněž další úkoly svěřené mu zákony. **Na rozdíl od ČR, kde jsou zřízeny k ochraně místních záležitostí veřejného pořádku obecní policie, v Litvě tyto zřízení nejsou a jejich činnost tak vykonává policie státní.** Policejní sbor v Litevské republice je, stejně jako Policie ČR, jednotným ozbrojeným bezpečnostním sborem, který se organizačně skládá z dílčích struktur celostátních útvarů a teritoriálních jednotek systemizovaných pod Policejním odborem Ministerstva vnitra (*Policijos departamentas prie vidaus reikalų ministerijos*). Postavení odboru stojí za zmínku zejm.

---

<sup>20</sup> Zákon č. I-851. <http://legislationline.org/documents/action/popup/id/4892>

v analogii s organizační strukturou Policie ČR, kdy Policejní odbor ministerstva vnitra můžeme nahlížet jako obdobu Policejního prezidia ČR, a tudíž podstatný prvek litevského policejního systému. Policejní odbor ministerstva vnitra, skrze generálního komisaře, jenž stojí v jeho čele (a tedy: v čele litevské policie, za jejíž strategické řízení a kontrolu nese odpovědnost), mj. vytváří na základě bezpečnostní strategie státu obecnou policejní doktrínu, která je pro podřízené policejní složky závazná; dohlíží na implementaci uvedené doktríny v praxi; organizuje řízení v rámci policejních jednotek s územně vymezenou působností; kontroluje a koordinuje činnost podřízených policejních složek; zajišťuje metodické vedení, vytváří doporučení pro policejní praxi; vytváří a implementuje rámec personálních činností podřízených složek; zajišťuje implementaci národních strategií a bezpečnostních programů ve své působnosti.<sup>21</sup>

Podíváme-li se blíže do uvedeného zákona, litevský policejní sbor zahrnuje, dle čl. 13 a 14, následující služby: službu kriminální policie, službu přepravní policie (vykonávající úkoly kriminální a pořádkové policie na úseku železniční, letecké a vodní přepravy), službu dopravní policie (dohlíží na bezpečnost a plynulost silniční dopravy, šetří dopravní nehody a projednává přestupky) a službu pořádkové policie. Pokud jde o organizaci policejního sboru, opět **je patrná nápadná shoda s organizační strukturou Policie ČR**; mimo Policejní odbor ministerstva vnitra jsou součástí litevské policie rovněž zmíněné specializované policejní útvary a dále teritoriální policejní jednotky.

**Specializované policejní útvary** jsou policejní útvary s působností na celém území Litevské republiky, které vykonávají specializované policejní činnosti svěřené jim zákony. Jedná se o následující struktury:<sup>22</sup>

1. **Litevský úřad kriminální policie**, jehož základním úkolem je prevence a odhalování zvláště závažné trestné činnosti, boj proti organizovanému zločinu a prevence a odhalování činností spojené s fungováním zločineckých skupin a jejich členů, koordinace vyšetřování v uvedených oblastech či pátrání po hledaných a pohřešovaných osobách. Organizačně se skládá z několika divizí, mj. jednotky pro boj s organizovaným zločinem, jednotky pro ochranu svědků a obětí trestné činnosti, kanceláře pro mezinárodní zastoupení (vč. národní ústředny Interpolu a národní centrály SIRENE).
2. **Forenzní centrum litevské policie**, které poskytuje integrovanou vědeckou a technickou pomoc policistům v průběhu trestního řízení a v jehož rámci působí rovněž středisko pro výcvik policejních psů.
3. **Protiteroristický operativní tým litevské policie (ARAS)**, jako specializovaný zásahový útvar určený zejm. pro boj proti terorismu. V souladu se svou působností provádí ARAS služební zákroky proti teroristům, únoscům osob a dopravních prostředků, nebezpečným pachatelům organizované trestné činnosti a pachatelům zvláště závažných úmyslných trestných činů, zejm. při jejich zadržení.

---

<sup>21</sup> <http://www.policija.lt/>

<sup>22</sup> tamtéž

4. **Specializovaná policejní eskortní služba**, v jejíž náplni jsou především doprovody významných zahraničních ústavních činitelů a oficiálních delegací při jejich návštěvě v Litevské republice včetně dohledu nad bezpečností a plynulostí silniční dopravy.
5. **Útvar VYTIS litevské policie**, zajišťující ochranu diplomatických objektů (zahraničních zastupitelských úřadů a rezidencí velvyslanců) a chráněných objektů a s tím souvisejících dalších úkolů.

Pomineme-li dále (pro účely této studie nepodstatný) institut policejního vzdělávání, poslední organizační součástí litevské policie jsou **teritoriální policejní jednotky**, tj. policejní jednotky s územně vymezenou působností. Přitom rozlišujeme:<sup>23</sup>

- **Provinční (krajská) velitelství**: Jedná se o celkem 10 správ, resp. velitelství, odpovědných za výkon policejních činností na daném území, jež jsou pověřeny koordinací a kontrolou místních policejních sil, které spadají do jejich územní pravomoci, včetně plnění dalších úkolů jim uložených; velitelé jednotlivých správ neodpovídají za činnost generálnímu komisaři.
- **Místní (okresní) policejní jednotky**: Jedná se o 49 okrsků, které tvoří základní stavební kámen výkonu policejních činností v Litvě. Činnost jednotek spočívá především v oblasti bezpečnostní prevence, udržování veřejného pořádku, ochrany životů, zdraví a majetku obyvatelstva, nicméně i tyto jednotky mohou odhalovat a vyšetřovat trestnou činnost spáchanou na jejich teritoriu, stejně jako plnit další jim svěřené úkoly.

Poslední součástí litevské Policije je **institut policejního vzdělávání**, jehož posláním je připravit policisty na plnění svých úkolů. Za tímto účelem má policejní sbor k dispozici **vlastní policejní školu** zajišťující odbornou přípravu policistů (s možností studia v 1,5 letém studijním programu v rozsahu 40 hodin týdně s osmitýdenní praxí) a dále možnost vyslat policisty na vysokoškolské studium na Univerzitu Mykolas Romeris uskutečňující bakalářský a magisterský studijní program v právním či bezpečnostně-právním oboru (mj. 4-letý studijní program zaměřený na policejní činnosti, 3,5-letý program s možností navazujícího magisterského studia zaměřený na právo a policejní činnosti, 3,5 letý bakalářský program zaměřený na právo a činnost pohraniční stráže).

---

<sup>23</sup> <http://www.policija.lt/>

## Klíčové údaje

základní data	země	Česká republika (CZ)	Litevská republika (LT)
počet obyvatel území (v mil.)		10,53	3,25
rozloha území (v km <sup>2</sup> )		78865,40	65300,00
hustota obyvatel (na km <sup>2</sup> )		133,60	49,70
specifikum		žádné	vnější hranice
celostátně působící sbory označitelné za policejní		Policie ČR	Policija
počet policistů (r. 2011)		43859,00	9927,00
trend vývoje počtu policistů (změna v l. 2009 - 2011)		klesající (-7,4%)	klesající (-9,4%)
podíl civilních zaměstnanců (r. 2011)		19,20%	19,00%
počet policistů na 100 tis. obyvatel		416,40	305,90
<b>počet obyvatel na 1 policistu</b>		<b>240,20</b>	<b>326,90</b>
počet policistů na km <sup>2</sup>		0,60	0,20
vývoj (2006-2011) a výše policejního rozpočtu v r. 2011 (v mil. EUR)		klesající (1084,50)	kolísavý (186,00)
podíl policejního rozpočtu na HDP (r. 2011)		0,70%	0,61%
existence obecní policie		ano	ne
existence dobrovolnického uskupení		ne	ano
existence pohraniční stráže		ne	ano

## II. Komparativně-analytická část

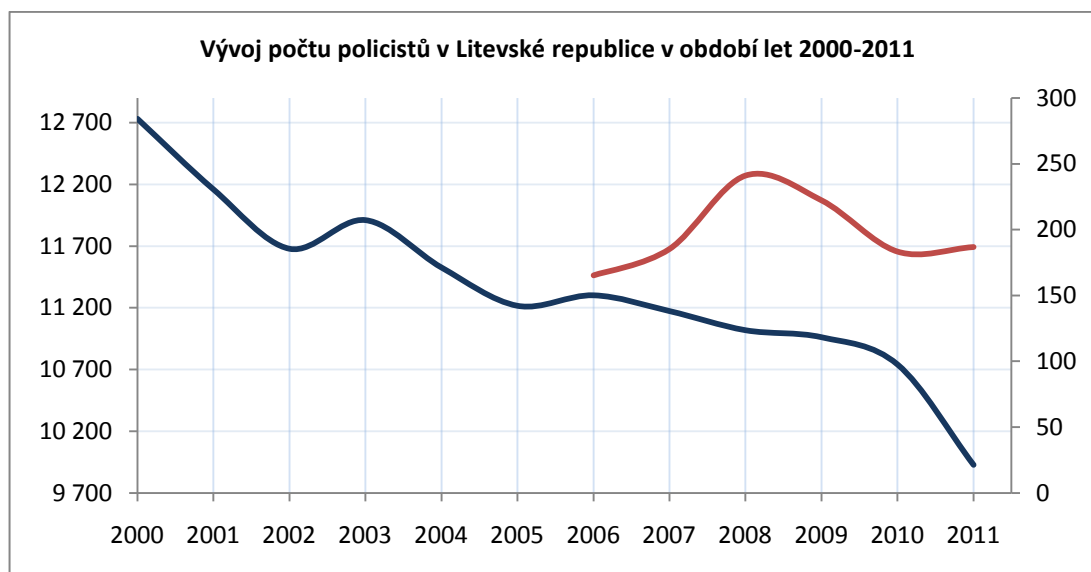
### Komparace bez zohlednění působnosti různých policejně-bezpečnostních subjektů

**Celkový počet policistů v Litvě ke konci roku 2011 činil 9927 osob, přičemž toto číslo vykazuje dlouhodobý pokles** (viz modrá křivka v grafu č. 12). Podíváme-li se na obecný trend, je zřejmé, že počty policistů v zemi klesají trvale (ve sledovaném období let 2000-2011 jde o úbytek až o 22%), přičemž takto kontinuální vývoj nevykazuje závislost na vnějších faktorech, jako jsou např. pokračující finanční krize (od r. 2008) či vývoj v oblasti veřejného pořádku a vnitřní bezpečnosti (např. meziroční nárůst registrovaných trestných činů v Litevské republice v letech 2007, 2008 či 2010).<sup>24</sup> Mezi vnitřními faktory, které by mohly mít na klesající počet policistů vliv, je bezesporu nutné uvážit především výši policejního rozpočtu (viz červená křivka v grafu č. 12). Jakkoli jsou data k rozpočtu získaná od litevských kolegů v tomto ohledu dostupná „pouze“ od r. 2006, je zřejmé, že v případě Litevské republiky existuje **nápadná nepravidelná korelace mezi počtem policistů a vývojem policejního rozpočtu v čase**. Dáno do souvislostí, v letech 2006-2008 a 2008-2011 pozorujeme převažující negativní korelaci (jež je obzvláště patrná v období let

<sup>24</sup> Litevský statistický úřad. <http://www.stat.gov.lt/en/pages/view/?id=1655>. Pokud jde o vývoj registrované trestné činnosti, dle těchto statistik negativně koreluje s časovou řadou vývoje počtu policistů (jde o slabší, negativní závislost přerušovanou v období let 2003-2011 pouze v r. 2004, 2006 a 2009). Nejmarkantnější je korelace mezi roky 2010 a 2011, kdy je 8% pokles počtu policistů doprovázen 2% nárůstem zjištěné kriminality.



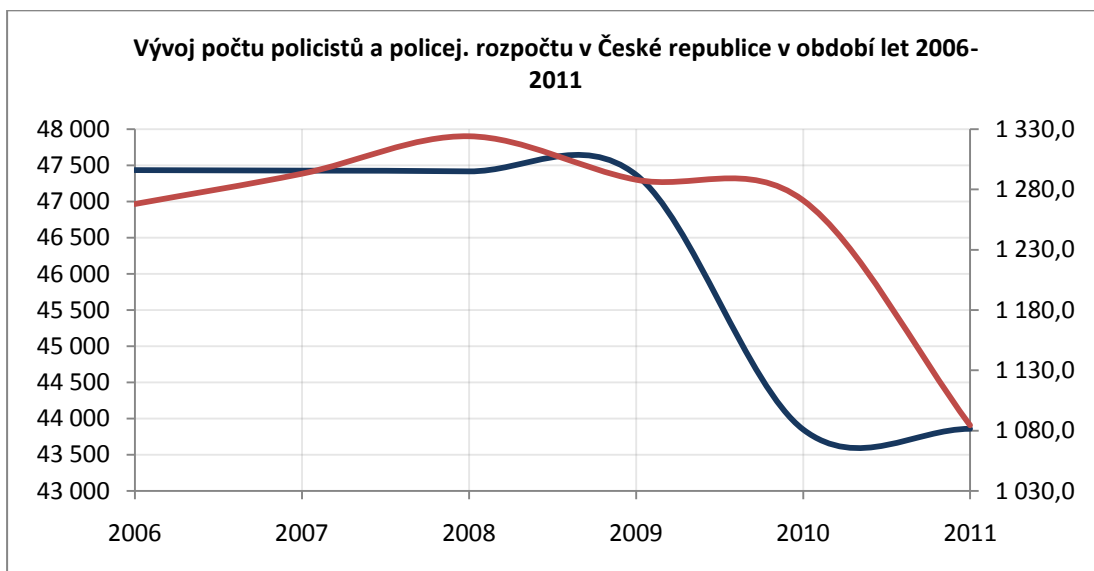
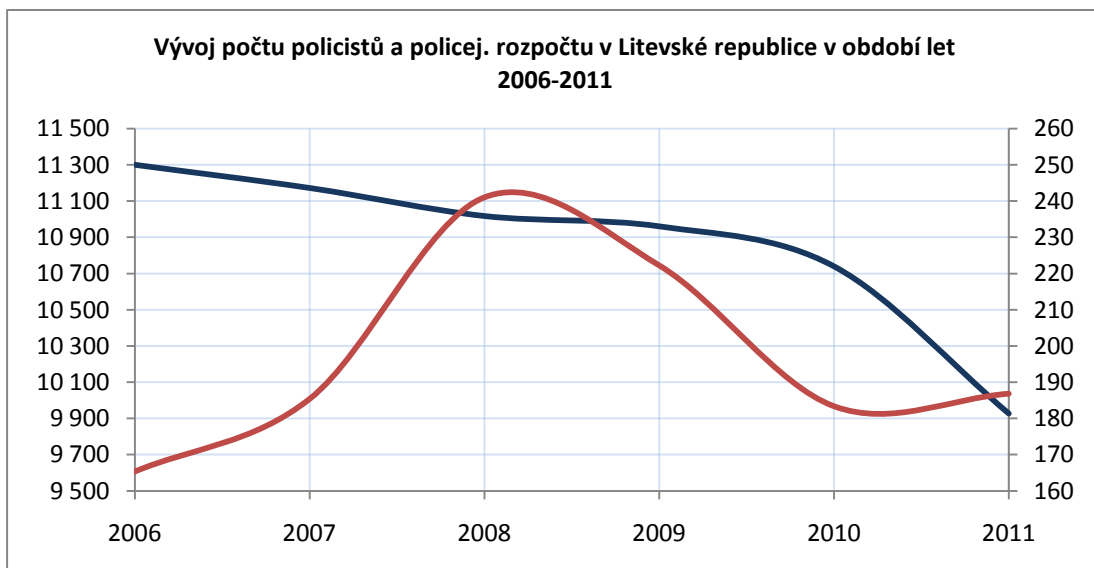
2007-2008); pozitivní vztah obou proměnných se projevuje pouze v letech 2008-2010, kde lze předpokládat reflexi snah o snižování výdajů ve světle evropských ekonomických problémů.



**Graf č. 12. Trend vývoje počtu policistů v Litevské republice v letech 2000-2011.** Všimněme si kontrastu s trendem vývoje policejního rozpočtu (pravá osa, v mil. EUR). Zdroj: Data zasláná pro účely této studie členskými státy EU 27.

Vysvětlení pozitivní korelace lze nalézt částečně v **policejní reformě**, která byla v zemi zahájena právě v r. 2008 a která se zaměřovala především na vytvoření efektivnější policejní struktury; v důsledku reformy došlo ke změně horizontálního členění policejních útvarů z původních 59 na současných 10 územních (krajských) správ a s tím souvisejícím úsporám v policejním rozpočtu. Sledovaný trend je však, poněkud překvapivě, přerušen dodatečnými strukturálními změnami v litevském policejním sboru k 1. lednu 2010 (tedy: nelze jednoznačně potvrdit vazbu obou proměnných). Současně s tím v zemi probíhala veřejná diskuse o možnosti zajištění efektivního fungování policejního sboru při současně nižším financování: litevský policejní sbor, jenž je dle poznatků odboru bezpečnostní politiky primárně financován ze státního rozpočtu s možností dílčího přispívání ze strany EU a litevských institucí či občanů, spolufinancování teritoriálních policejních jednotek z místních rozpočtů a zisky ze smluvního zajišťování vybraných činností policejním sborem (až 3 mil. EUR ročně),<sup>25</sup> tak v jejím rámci prošel organizačními změnami, které jen v letech 2010 a 2011 sboru přímo ušetřily přes 6 milionů EUR. Přes tuto úsporu nebyly v zemi zjištěny snahy o zastavení snižování počtu policistů. **Tato skutečnost nasvědčuje v tomto případě spíše závislosti počtu policistů zejména na vnitropolitickém rozhodování, než na nějakých objektivních vnějších příčinách.** Tento trend současně nasvědčuje do jisté míry snaze o nižší počty lépe placených policistů, což lze vysledovat i u ostatních zemí EU 27 (viz kapitola č. 2).

<sup>25</sup> tj. 1,6% z policejního rozpočtu



**Graf č. 13. Komparace vývoje početních stavů policistů (modrá trendová křivka, levá osa) a vývoje policejních rozpočtů (červená trendová křivka, pravá osa, v mil. EUR) v CZ a LT v období 2006-2011.** Zdroj: Data zaslaná pro účely této studie členskými státy EU 27, data EO MV ČR.

Ještě názornější je vztah obou ukazatelů v individuální komparaci s ČR (viz dolní část grafu č. 13), u níž je od r. 2009 nápadná závislost počtu policistů (modrá trendová křivka) na objemu policejního rozpočtu (červená); **z tohoto pohledu lze konstatovat, že u obou států lze pozorovat zřetelné snižování počtů policistů v posledních letech, a to bez ohledu na vývoj policejního rozpočtu.** V je ČR v této souvislosti vhodné zmínit zejm. podíl policejního rozpočtu na HDP (0.70%), který je v porovnání s Litevskou republikou (0.61%) vyšší.

## Komparace se zohledněním působnosti

### Policejní sbor

Pokud jde o **působnost policejního sboru**, tato je stanovena jednak zákonem č. I-851, o Policii, jednak zákonem č. VIII-2048, o Policejních činnostech.<sup>26</sup> **Na základě posouzení zákonného znění je možné konstatovat, že takto vymezena, působnost litevské policie zhruba odpovídá působnosti Policie ČR.** V této souvislosti však upozorňujeme, že **v Litevské republice není zřízen institut obecní policie; odpovědnost za veřejný pořádek na lokální úrovni nese policie národní** (tedy: pokud se v Litevské republice hovoří o obecní policii, rozumí se jí složka národní policie s územně vymezenou působností v jednom z výše zmíněných 49 okrsků). Z komparativního hlediska lze tuto skutečnost vysvětlit individuálně jedinečným prostředím, které lze v každé ze sledovaných evropských zemí nalézt. Jinými slovy, pojetí bezpečnostních složek zřizovaných (výjimečně) státem pro lokální potřebu, resp. na této úrovni, jeho územními částmi či sídly (obce, města) v každé zemi do značné míry odpovídá specifickému historickému vývoji, společenskému a právnímu prostředí, obecně a dlouhodobě zažitým zvykům, rozdílným zeměpisným a demografickým podmínkám a jiným faktorům. To znamená, že pro účely této studie musíme hledat správnou rovnováhu mezi započitatelnými počty osob v jednotlivých institucích bezpečnostní komunity porovnávaných zemí; **proto by při srovnání s ČR bylo – s ohledem na objektivitu komparace – zapotřebí na české straně započítat i počty osob zařazených do obecní policie (9542 osob). V opačném případě by srovnání bylo z hlediska porovnání působnosti Policie ČR a litevské Policije zavádějící.**

**Z důvodů uvedených v Úvodu studie zde nepočítáme čistě s policisty, ale i s civilními zaměstnanci policie, neboť všichni se tak či onak podílejí na plnění úkolů policie. Budeme-li vycházet z údajů z r. 2011, základem následujících výpočtů bude 54283 policejních pracovníků (tj. 43859 policistů a 10424 civilních zaměstnanců)<sup>27</sup> v případě ČR a 12263 policejních pracovníků (tj. 9927 policistů a 2336 civilních zaměstnanců) v případě Litevské republiky.**

### Pohraniční stráž, její organizace a působnost

Pohraniční stráž Litevské republiky (*Valstybės sienos apsaugos tarnyba*) je, dle ustanovení čl. 2 odst. 1 zákona č. VIII-1996, o Státní pohraniční službě,<sup>28</sup> státní institucí spadající pod Ministerstvo vnitra, založenou k ochraně státních hranic a kontrole jejich překračování a, v době válečného stavu, rovněž k plnění úkolů při zajišťování obrany státu coby nedílná součást ozbrojených sil (tedy především jde o subjekt systemizovaný v rezortu Ministerstva vnitra a vykonávající typicky policejní činnosti, jenž je teprve během válečného stavu dočasně přiřazen dle čl. 12 odst. 3

<sup>26</sup> Zákon č. VIII-2048. <http://legislationline.org/documents/action/popup/id/4893>

<sup>27</sup> Data EO MV ČR

<sup>28</sup> Zákon č. VIII-1996. [http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc\\_e?p\\_id=141917&p\\_query=&p\\_tr2=2](http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_e?p_id=141917&p_query=&p_tr2=2)

uvedeného zákona k ozbrojeným silám). Samostatná existence tohoto subjektu je logicky navazujícím důsledkem existence vnější hranice EU (v délce přibližně 1043 km). Z hlediska organizační struktury je pohraniční stráž tvořena centrálním velitelstvím, sedmi pohraničními distrikty (tj. ve své podstatě teritoriálními útvary, zahrnujícími mj. pobřežní stráž a specializovaný útvar pro ochranu jaderné elektrárny Ignalina), registračním centrem pro cizince a školským zařízením pohraniční stráže.

Působnost pohraniční stráže lze nalézt v již zmíněném zákoně č. VIII-1996, o Státní pohraniční službě v čl. 5 až 10. Při srovnání působnosti narážíme na **rozdílná pojetí služby cizinecké a pohraniční policie, jež jsou v Litevské republice v rámci pohraniční stráže sloučeny**. Vzhledem k tomu, že agenda ostrahy státních hranic je v Policii ČR prakticky zanedbatelná, vzhledem k absenci vnější schengenské hranice (pouze 623 příslušníků cizinecké policie na letišti Praha Ruzyně) a zmíněnému sloučení obou agend do jedné pohraniční stráže Litevské republiky, **nelze zde mechanicky srovnávat**. Současně je nutné mít na paměti existenci cizinecké agendy u Policie ČR zajišťované službou cizinecké policie. Pro poctivé srovnávání je tedy zapotřebí buď vymezit, kolik osob zajišťuje v Litevské republice agendu pohraniční policie a tyto osoby do srovnání následně nezahrnovat, nebo naopak do srovnání nezahrnout policisty v Policii ČR zajišťující agendu cizinecké policie. **Vzhledem k absenci přesných cíl o počtu litevských policistů, kteří zajišťují pouze a výhradně pohraniční agendu** (v některých případech nelze agendy dokonce ani oddělit), **nezapočítáváme do srovnání jak počty příslušníků pohraniční stráže** (přibližně 5 tis. osob), **tak policisty cizinecké policie u Policie ČR**. Tímto je v zájmu objektivní porovnání zajištěna souměřitelnost obou států z hlediska působností jejich policií.

#### **Vyšetřovací služba finanční kriminality, její organizace a působnost**

**Vyšetřovací služba finanční kriminality** (*Finansinių nusikaltimų tyrimo tarnyba*) je, dle zákona č. IX-816, o Vyšetřovací službě finanční kriminality,<sup>29</sup> státní bezpečnostní sbor odpovědný Ministerstvu vnitra, jenž plní úkoly v oblasti odhalování a vyšetřování trestné činnosti v oblasti finančního systému. Posláním služby je tedy ochrana finančního systému Litevské republiky skrze boj proti trestné činnosti a minimalizaci jejích dopadů na státní rozpočet, zejm. boj proti zpronevěře, krácení daní, zneužívání unijních fondů a legalizaci výnosů z trestné činnosti. **Svou působností zhruba odpovídá působnosti Útvaru odhalování korupce a finanční kriminality SKPV společně s působností českého Finančního analytického útvaru (FAÚ); vzhledem k zanedbatelným počtům pracovníků FAÚ (36 osob)<sup>30</sup> však tyto nezapočítáváme. Proto je pro objektivní srovnání počtu policistů nezbytné vzhledem k absenci údajů o počtech pracovníků této litevské bezpečnostní služby (obdobně jako u výše uvedené litevské pohraniční stráže) při srovnávání nezapočítávat do počtů českých policistů ty policisty, kteří zajišťují činnosti**

<sup>29</sup> Zákon č. IX-816. <http://www.fntt.lt/uploads/docs/LawOnTheFinancialCrimeInvestigationService.pdf>

<sup>30</sup> tj. méně než 1% celkových počtů pracovníků Policie ČR.

obdobné činností tohoto útvaru. Proto je třeba od počtů Policie ČR odečíst počty policistů ÚOKFK.

### **Veřejná bezpečnostní služba, její organizace a působnost**

**Veřejná bezpečnostní služba** (*Viešojo saugumo tarnybos prie vidaus reikalu ministerijos*) je státní službou podřízenou Ministerstvu vnitra, která v případě mimořádných situací spolupůsobí při zajišťování veřejného pořádku, a byl-li porušen, činí opatření k jeho nápravě, a která plní úkoly v oblasti obrany státu v době válečného stavu a další úkoly svěřené jí zákony.<sup>31</sup> Služba bývá v praxi využívána zejm. při hromadných veřejných akcích, pro ochranu vybraných veřejných objektů, podílí se na výkonu služby v případech mimořádných událostí, rozsáhlých pátracích akcí atp, **tedy zajišťuje činnosti, které odpovídají zhruba činností českých stálých pořádkových jednotek (SPJ). Proto v zájmu objektivní srovnání nezahrnujeme na straně Policie ČR počty příslušníků českých SPJ.**

Mimo strukturu Ministerstva vnitra stojí **Zvláštní vyšetřovací služba** (*Lietuvos respublikos specialiuju tyrimu tarnyba*), tj. státní bezpečnostní služba odpovědná litevskému parlamentu a prezidentu republiky, která vytváří a implementuje preventivní opatření v oblasti boje proti korupci a odhaluje a vyšetřuje trestné činy související s korupcí.<sup>32</sup> **Svou působností tato protikorupční agentura odpovídá části působnosti Útvaru odhalování korupce a finanční kriminality SKPV. Proto do srovnání nezahrnujeme na české straně pracovníky ÚOKFK** (viz též výše zohlednění působnosti Vyšetřovací služby finanční kriminality).

Obdobné postavení má v litevském bezpečnostním systému **Úřad státní bezpečnosti** (*Valstybes Sauguro Departamentas, VSD*), který se – jako samostatný státní úřad odpovědný litevskému parlamentu a prezidentu republiky a chránící svrchovanost Litevské republiky a její ústavní pořádek<sup>33</sup> – svou působností blíží působnostem české Bezpečnostní informační služby a Úřadu pro zahraniční styky a informace. VSD je tedy z našeho pohledu sice zpravodajská služba (zahrnující rozvědnou i kontrarozvědnou část), ovšem s rozdílem v podobě vyšetřovacích pravomocí ohledně trestných činů v její působnosti, viz čl. 8 odst. 5 uvedeného zákona, tedy činnosti, které v ČR vykonává Policie ČR. **Pro účely této komparace je však předmětný rozdíl v působnosti zanedbatelný; úroveň nápadu trestné činnosti v oblasti působnosti Úřadu se pohybuje řádově v jednotkách ročně. Do srovnání z hlediska působnosti Policie ČR proto tuto službu nezahrnujeme.**

Pokud jde o Celní správu, resp. **Celní vyšetřovací službu** (*Muitinės kriminalinė tarnyba*), vzhledem k působnosti, která je obdobná jako u české Celní správy, tyto do srovnání nezahrnujeme.

<sup>31</sup> Zákon č. X-813. [http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc\\_e?p\\_id=287037&p\\_query=&p\\_tr2=2](http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_e?p_id=287037&p_query=&p_tr2=2)

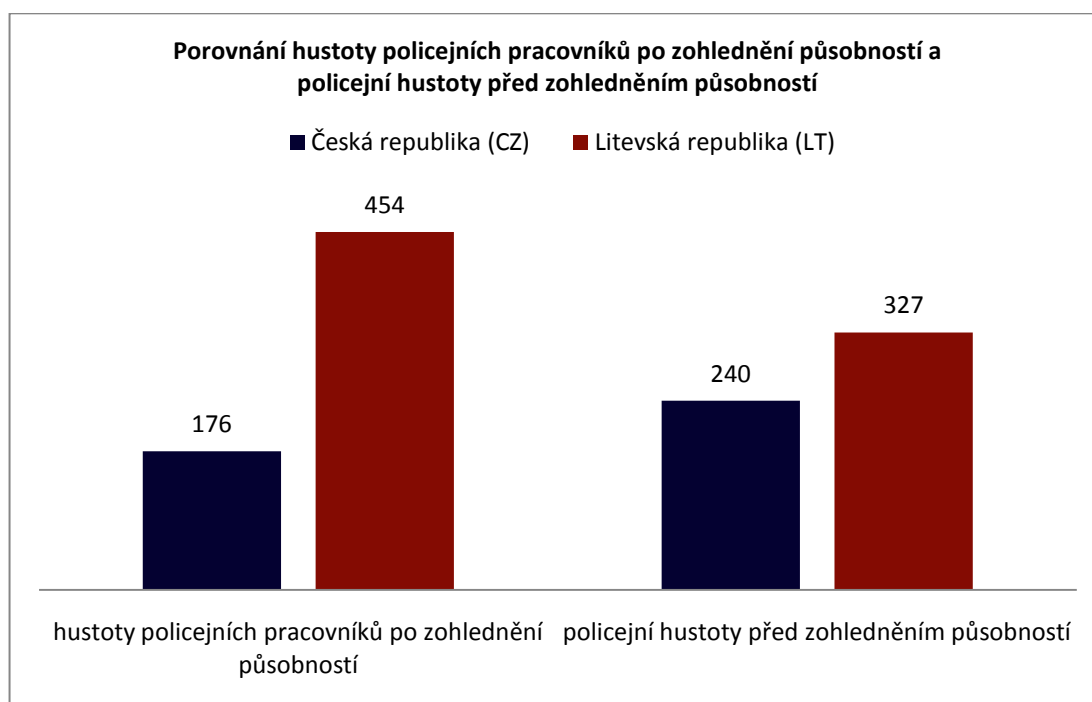
<sup>32</sup> Zákon č. VIII-1649. [http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc\\_e?p\\_id=110823&p\\_query=&p\\_tr2=2](http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_e?p_id=110823&p_query=&p_tr2=2)

<sup>33</sup> Zákon č. I-380. [http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc\\_e?p\\_id=347148&p\\_query=&p\\_tr2=2](http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_e?p_id=347148&p_query=&p_tr2=2)

Pokud jde o **policejní školy** v Litevské republice, vzhledem k působnosti litevské policejní školy a VPŠ v ČR zohledňujeme (tj. odečítáme) na litevské straně počty osob v litevské policejní škole (jež je součástí litevské Policije); vysoké školství potom zanedbáváme vzhledem ke srovnatelnému postavení Univerzity Mykolas Romeris a Policejní akademie České republiky v Praze.

Pokud bychom výše uvedené skutečnosti nezohlednili, Litevská republika by z hlediska přepočtů policistů v demografickém smyslu (zde: přepočet obyvatel na 1 policistu) vykazovala index policejní hustoty 327. **Takto pojat, litevský index policejní hustoty se týká pouze prostého přepočtu počtu pracovníků Policije na obyvatelstvo a nereflexuje tedy rozmanitost a působnosti ostatních subjektů policejně-bezpečnostní komunity v zemi.**

Vycházíme-li naopak z počtů pracovníků na straně litevské a české zkorigovaných výše uvedeným způsobem zohledňujícím působnosti jednotlivých sborů, pak je třeba na straně litevské počítat s počtem 7140 pracovníků (tj. výpočetní základ 12263 osob snížený o 5000 osob u litevské pohraniční stráže a 123 vyučujících na policejní škole)<sup>34</sup> a na straně české s počtem 59886 pracovníků (tj. výpočetní základ 54283 osob navýšený o 9542 osob zařazených do obecní policie a snížený o 349 pracovníků ÚOKFK, 990 osob u SPJ a 2600 příslušníků SCP). Z toho pak vychází objektivizovaná hustota 176 v ČR a 454 v Litevské republice. Jak vyplývá z grafu č. 14, při zohlednění působností při komparaci přepočtu obyvatel na 1 policejního pracovníka se naznačený rozdíl v policejní hustotě ještě dále zvyšuje, než jak tomu je při srovnání nezohledňujícím působnosti. Výsledkem je tak ještě vyšší policejní hustota na české straně, resp. snížení na straně litevské.



**Graf č. 14. Komparace přepočtů LT a CZ při zohlednění působností.** Zdroj: data zaslaná pro účely této studie členskými státy EU 27.

<sup>34</sup> data získaná od litevských kolegů

Na tomto místě je nutné dále upozornit, že litevská policie má na rozdíl od Policie ČR, dle informací obdrženy od litevských kolegů, k dispozici také tzv. **policejní dobrovolníky**, tedy občany Litevské republiky, kteří neslouží u policie či v litevských ozbrojených silách a kteří mohou spolupůsobit v oblasti zajišťování veřejného pořádku a vnitřní bezpečnosti. Hlavní působností policejních dobrovolníků jsou, dle čl. 4 zákona příslušného zákona,<sup>35</sup> mj. ochrana lidských práv a svobod, zajišťování veřejného pořádku, zajišťování bezpečnosti a plynulosti silničního provozu, dohled nad dodržováním zásad ochrany životního prostředí ze strany občanů, prevence trestné činnosti a asistence obětem a další. **Dle dostupných zdrojů je celkový počet těchto dobrovolníků v současné době zhruba 5442 osob.** Pokud bychom chtěli být při komparaci ještě přesnější, započítáme, jak již bylo uvedeno výše, na české straně rovněž počty obecních strážníků. **Rozdíl v přepočítaných indexech by v takovém případě byl ještě markantnější.**

### Závěr:

Na základě výsledků individuální komparace s Litevskou republikou lze konstatovat následující:

- Přestože je litevská bezpečnostní komunita značně rozmanitá a má tedy potenciál odlehčit litevskému policejnímu sboru, tento je co do vykonávaných činností srovnatelný s ČR; souměřitelnost obou sborů však již neplatí při porovnání početních stavů, jejich vývoje a rovněž vývoje policejního rozpočtu v čase. Vývoj uvedených ukazatelů v Litevské republice naznačuje **snahu o vytvoření menšího, avšak lépe placeného policejního sboru**, přičemž tento trend koresponduje se změnami zjištěnými v policejních sborech dalších evropských států. Litevská republika je dále, na rozdíl od ČR, ochotna zapojit policejní dobrovolníky do oblasti vnitřní bezpečnosti, kteří jsou schopni do určité míry pomoci samotnému policejnímu sboru. Tento trend lze pozorovat i v dalších zemích EU (mj. Slovensko, Švédsko, Dánsko).
- Početní stavy policistů v případě Litevské republiky **dlouhodobě klesají, a to bez ohledu na vývoj policejního rozpočtu.** Zde lze příčiny hledat spíše v rozhodování vrcholných politických decision-makerů, než fiskálních, strukturálních, demografických či bezpečnostních důvodech. **Přepočty policejních hustot obou zemí (počet obyvatel na jednoho policistu) hovoří o vyšší „policejní hustotě“ ČR (index 327 k českému 240), přičemž vzájemný rozdíl se stává ještě markantnější při zohlednění působností (index 454 k českému 176).**
- **Podíl civilních zaměstnanců v policejních sborech obou zemí je srovnatelný a pohybuje se okolo 19%.**
- Podíly policejních rozpočtů na HDP obou států se pohybují u průměru zemí EU 27 s tím, že ČR má tento poměr nepatrně vyšší (0.70% z HDP k litevskému 0.61%).

---

<sup>35</sup> Zákon č. VIII-800.

- Ačkoli má Litevská republika možnost opřít se o jedinečné a početné uskupení schopné pomáhat zajišťovat některé aspekty veřejného pořádku a vnitřní bezpečnosti (jde o početné dobrovolníky pomáhající v oblasti mj. činnosti služby pořádkové a služby dopravní policie), je nutné vycházet z toho, že **využitelnost dobrovolníků kvalitativně zdaleka neodpovídá ani využitelnosti obecních strážníků v ČR, natož policistů Policie ČR. Přestože má tedy litevská Policija k dispozici několik tisíc dobrovolníků, nelze je z důvodu objektivit započítávat na litevské straně do porovnání. Jejich existence nicméně litevské Policiji jistě její činnost oproti Policii ČR ulehčuje a vypovídá o ochotě Litvy opírat se při zajišťování vnitřní bezpečnosti i o alternativní modely. Počet a význam dobrovolníků však není takový, aby výrazně ovlivnil výše uvedené závěry porovnání policejní hustoty v ČR a Litvě.**



#### I. Teoretický rámec

##### Polská policejně-bezpečnostní komunita

Policejně-bezpečnostní komunita v Polsku je v porovnání s ostatními evropskými zeměmi z užšího výběru této studie **relativně přehledná**, a to zejm. co se týče výkonu činností, označitelných za policejní. Za klíčové považujeme v této souvislosti zohlednění působností následujících subjektů:

- **Policejní sbor** (*Policja*)
- **Pohraniční stráž** (*Straż Graniczna*)
- **Úřad pro ochranu vlády** (*Biuro Ochrony Rządu*)
- **Sbory obecní policie** (*Straż miejska, Straż gminna*)

a dále:

- **Zpravodajská služba**, konkrétně:
  - Agentura vnitřní bezpečnosti (*Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, ABW*)
- **Celní správa**
- **Centrální protikorupční úřad** (*Centralne Biuro Antykorupcyjne*)

Stěžejní ústřední institucí v oblasti veřejného pořádku a vnitřní bezpečnosti je v Polsku tamější ministerstvo vnitra. Z jeho součástí stojí za pozornost zejm. tzv. Hlavní policejní velitelství (*Komenda główna policji*), tj. obdoba českého policejního prezidia, Úřad pro ochranu vlády (*Biuro Ochrony Rządu*) a dále (nikoli již jako součást, nicméně v podřízenosti ministra vnitra) Hlavní velitelství pohraniční stráže (*Komenda Główna Straży Granicznej*). Subjekty jmenované ve výše uvedeném přehledu budou popsány v následujících částech této subkapitoly.

##### Policejní sbor

Polský **policejní sbor** (*Policja*) je, dle platného znění zákona o policii,<sup>36</sup> jednotným ozbrojeným sborem, který slouží společnosti a jehož úkolem je zajišťování bezpečnosti občanů a udržování veřejného pořádku a bezpečnosti. Spadá do kompetence polského Ministerstva vnitra, do něhož je organizačně včleněn skrze zmíněné Hlavní policejní velitelství (*Komenda główna policji*). Podíváme-li se blíže do příslušné legislativy, polský policejní sbor zahrnuje, dle čl. 4 zákona o policii, službu kriminální policie, službu preventivní (zahrnující i služby pořádkové policie a služby dopravní policie) a službu podpůrnou (vykonávající podpůrné činnosti, jako jsou mj. vzdělávání, personální činnosti). Mimo tyto služby jsou součástí policie rovněž policejní vzdělávací instituce, výzkumná zařízení a dále pořádkové a protiteroristické útvary policie. Polský

---

<sup>36</sup> Zákon o policii ze dne 6. května 1990, v aktuálním znění. <http://gazeta.policja.pl/download/7/84968/D20112871687.pdf>

policejní prezident však může, dle čl. 4 odst. 4 zákona o policii, v případě potřeby zřídit se souhlasem ministra vnitra další služby a stanovit jejich organizaci, úkoly a územní působnost.

Hlavní policejní velitelství, skrze policejního prezidenta, jenž stojí v jeho čele (a tedy: v čele polské policie, za jejíž strategické řízení a kontrolu nese odpovědnost), mj. vytváří na základě bezpečnostní strategie státu obecnou policejní doktrínu, která je pro podřízené policejní složky závazná; dohlíží na implementaci uvedené doktríny v praxi; organizuje řízení v rámci policejních jednotek s územně vymezenou působností; kontroluje a koordinuje činnost podřízených policejních složek; zajišťuje metodické vedení, vytváří doporučení pro policejní praxi; vytváří a implementuje rámec personálních činností podřízených složek; určuje programy odborné přípravy policistů ve své působnosti a také, po konzultaci s odbory, formuluje etický kodex policistů.<sup>37</sup>

Horizontální struktura policejního sboru je následující:

- dle hranic vojvodství existuje 15 územních ředitelství (*Komenda Wojewódzka Policji*) a jim rovnocenné policejní velitelství ve Vratislavi.
- na úrovni jednotlivých vojvodství je sledována struktura okresů, na jejichž území jsou zřízena tzv. „městská“ policejní ředitelství (*Komenda Miejska Policji*). V rámci těchto ředitelství jsou dále rozlišována tzv. „okresní“ policejní ředitelství (*Komenda Powiatowa Policji*).
- „městská“ a „okresní“ policejní ředitelství mají ve své kompetenci vždy minimálně jednu policejní stanici (*Posterunek Policji*) či tzv. „policejní komisařství“ (*Komisariat Policji*), jež jsou nejnižším stupněm policejní teritoriální struktury, a tedy i základními spádovými oblastmi pro výkon policejní práce.

**Policejní sbor je financován ze státního rozpočtu; v nezbytných případech může do financování vstoupit územní samospráva, na jejíž žádost lze navýšit počty policistů na jednotlivých policejních stanicích, resp. komisařstvích, nad plánované počty.** Předpokladem takového navýšení je záruka ze strany místních úřadů, že náklady spojené s navýšením početních stavů na jejich území budou hrazeny z místních rozpočtů po dobu nejm. 5 let za podmínek stanovených ve smlouvě, která byla sjednána mezi místním úřadem a územně příslušným velitelem územního ředitelství a schválena policejním prezidentem.

---

<sup>37</sup> Zákon o policii ze dne 6. května 1990, v aktuálním znění.

## Klíčové údaje

základní data	země	Česká republika (CZ)	Polská republika (PL)
počet obyvatel území (v mil.)		10,53	38,20
rozloha území (v km <sup>2</sup> )		78865,40	312679,00
hustota obyvatel (na km <sup>2</sup> )		133,60	122,20
specifikum celostátně působící sbory označitelné za policejní		žádné	vnější hranice
počet policistů (r. 2011)		43859,00	97366,00
trend vývoje počtu policistů (změna v l. 2009 - 2011)		klesající (-7,4%)	kolísavý (-1,4%)
podíl civilních zaměstnanců (r. 2011)		19,20%	20,40%
počet policistů na 100 tis. obyvatel		416,40	254,90
<b>počet obyvatel na 1 policistu</b>		<b>240,20</b>	<b>392,30</b>
počet policistů na km <sup>2</sup>		0,60	0,30
vývoj (2006-2011) a výše policejního rozpočtu v r. 2011 (v mil. EUR)		klesající (1084,50)	kolísavý (1888,60)
podíl policejního rozpočtu na HDP (r. 2011)		0,70%	0,51%
existence obecní policie		ano	ano
existence dobrovolnického uskupení		ne	ne
existence pohraniční stráže		ne	ano

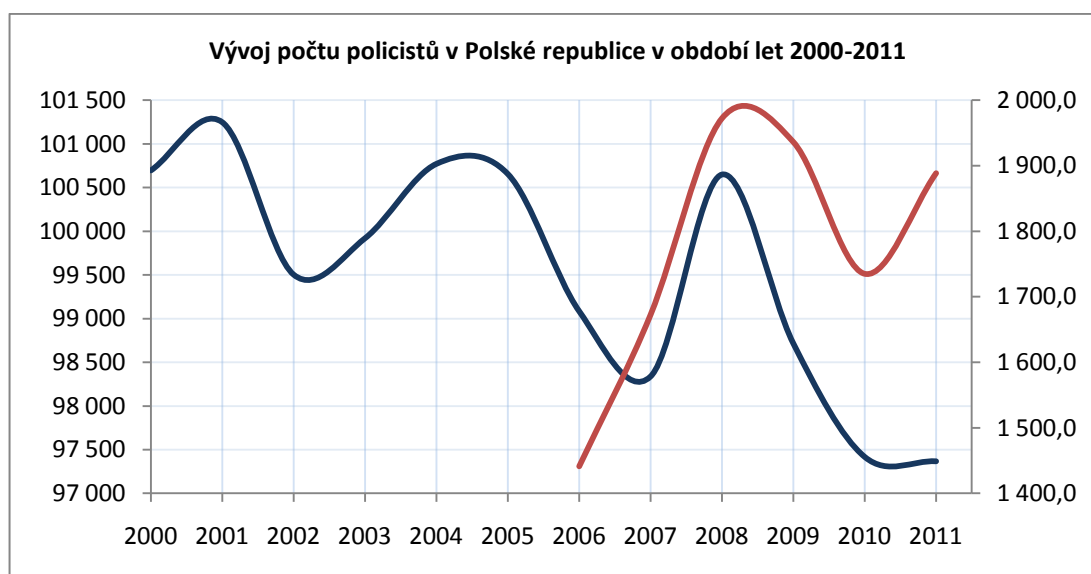
## II. Komparativně-analytická část

### Komparace bez zohlednění působností různých policejně-bezpečnostních subjektů

**Celkový počet policistů v Polsku ke konci roku 2011 činil 97366 osob**, přičemž podíváme-li se na obecný trend, je zřejmé, že počty policistů v zemi v období 2000-2008 dlouhodobě a v pravidelných intervalech kolísají mezi 4 až 1% nad současnou hodnotou (viz modrá křivka v grafu č. 15). Vzhledem k pravidelnosti těchto změn a relativně krátkému referenčnímu období (11 let) nemá uvedený trend (byť je v zásadě klesající) nikterak velkou vypovídající hodnotu; za pozornost stojí spíše onen **kontinuální pokles početních stavů v období 2008-2010 (-9,9%)**. **Zde je jasně patrná závislost na finanční krizi, již jsou evropské země v současnosti nuceny čelit a v jejímž důsledku se polská vláda rozhodla omezit veřejné výdaje včetně výdajů na policii, jejíž rozpočet je v zásadě hrazen státem.**

Obecná rozpočtová omezení, k nimž došlo zejm. v letech 2008 a 2009, se v policejním sboru, dle informací zaslanych odborem mezinárodní spolupráce polského Hlavního policejního velitelství, projevila mj. snížením policejního rozpočtu v období 2008-2010 (ve výši 237 mil. EUR, tj. poklesem o 12%) a samozřejmě **celkovými úspornými opatřeními napříč všemi zdroji policejního sboru** (pro ilustraci: v oblasti investic a nákupu materiálního zajištění došlo mezi roky 2008 a 2009 k poklesu toku finančních prostředků o více jak jednu třetinu z 513 mil. EUR na 154

mil. EUR). Tato opatření byla okamžitě **doprovázena snížením počtu policistů**, a to nejprve zrušením volných služebních míst (1595 v r. 2009), poté i snižováním reálných početních stavů. Uvedené skutečnosti jsou patrné i na vývoji v grafu č. 15, včetně nápadné pozitivní korelace mezi meziročním vývojem policejního rozpočtu (viz červená trendová křivka v grafu č. 15) v letech 2006-2008 (36.9%), resp. 2009 (-1.8%) a reakcí v podobě vývoje počtu policistů v letech 2007-2008 (2.4%), resp. 2009-2010 (-1.3%). Protože je však tato korelace hned v několika časových úsecích přerušena, nelze prozatím usuzovat na obecně platný trend (viz např. nižší policejní rozpočet v r. 2010 oproti předcházejícím dvěma letem, avšak od téhož roku stagnující počet policistů). Pro informaci: pokud jde o vývoj zjištěné kriminality, dle oficiálních polských statistik<sup>38</sup> tato v období let 2000-2011 negativně koreluje s časovou řadou vývoje počtu policistů (jde o slabší, negativní závislost přerušenu pouze v letech 2005-2007). Za pozornost stojí v této souvislosti zejm. skutečnost, že účinnost trestního stíhání pachatelů trestné činnosti byla dle polské policie v r. 2010 68.3%, což je nejvíce za posledních 11 let; rovněž počet zjištěných trestných činů narostl v r. 2010 o 20%.<sup>39</sup> V kontextu snižování početních stavů polské policie působí tato data přinejmenším poněkud překvapivě. **Nicméně jsou méně překvapivá, pokud zohledníme závěry, které vyplynuly z části obecného celoevropského srovnávání, z nichž plyne, že nelze tvrdit, že by nárůst počtu policistů měl pozitivní vliv na objem zjištěné trestné činnosti a dokonce ani na objasněnost.**

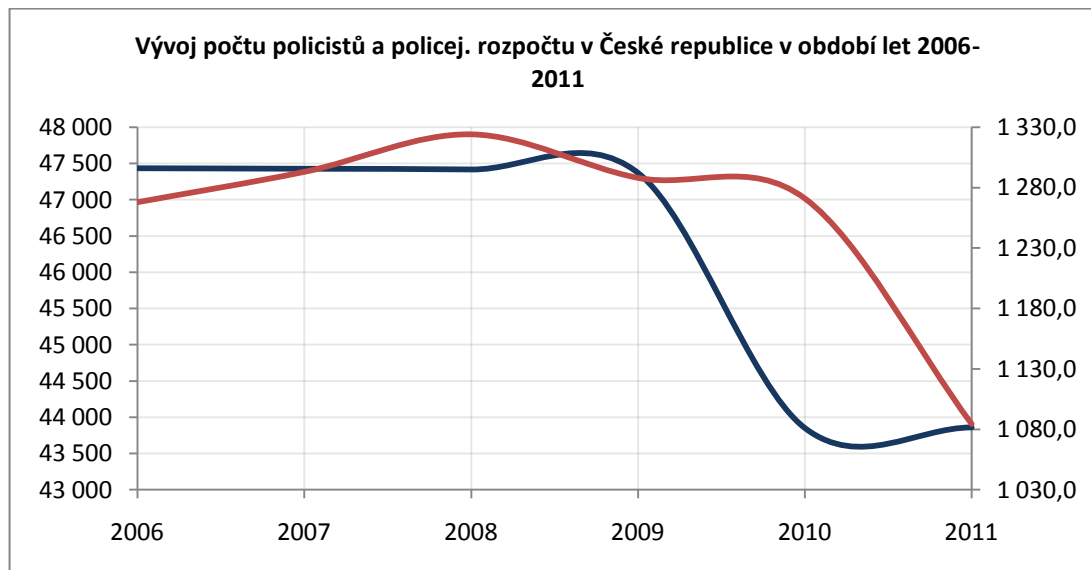
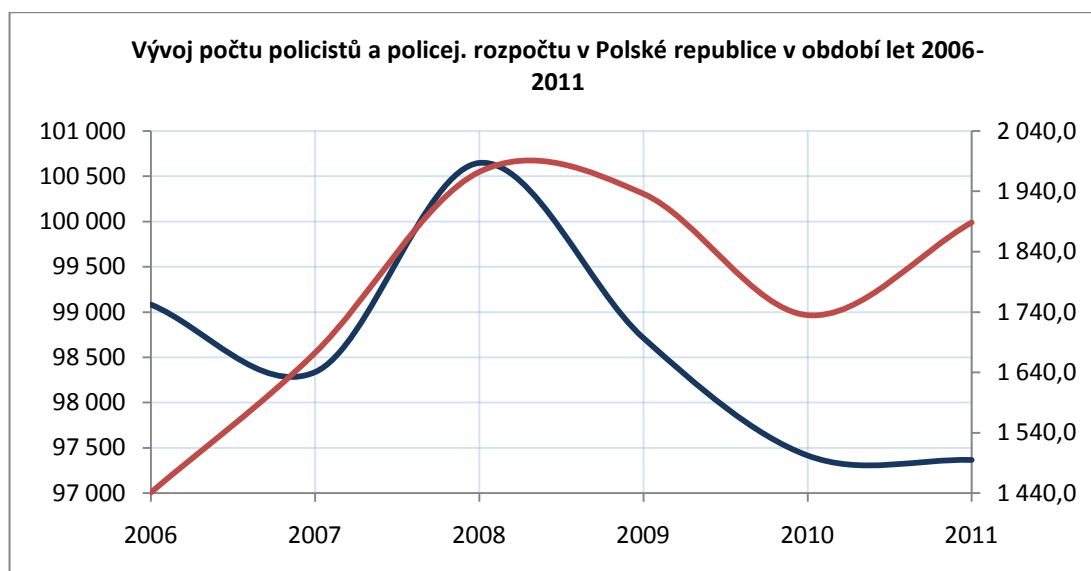


**Graf č. 15. Trend vývoje počtu policistů v Polské republice v letech 2000-2011.** Policejní rozpočet je znázorněn červeně s hodnotami při pravé ose y (v mil. EUR). Zdroj: Data zasláná pro účely této studie členskými státy EU 27.

<sup>38</sup> <http://statystyka.policja.pl/>

<sup>39</sup> blíže viz výroční zpráva polské policie za r. 2010, <http://goo.gl/KmJoJ>

V současné době (r. 2012) počet polských policistů stále stagnuje; policejní rozpočet se meziročně snížil o 7.3% (nikoli však oproti r. 2010, kdy pozorujeme jeho mírné navýšení o 0.9%).<sup>40</sup> Uvedený pokles lze částečně vysvětlit **předcházejícím mimořádným navýšením polského policejního rozpočtu v r. 2011** o 81 mil. EUR v souvislosti s přípravou EURO 2012 a polským předsednictvím EU v období od 1. července do 31. prosince 2011. Nicméně očištěme-li meziroční změnu o uvedené navýšení, je zřejmé, že toto mimořádné opatření tvoří pouze zhruba polovinu (53%) celkového meziročního vzestupu.



**Graf č. 16. Komparace vývoje početních stavů policistů (modrá trendová křivka, levá osa) a vývoje policejních rozpočtů (červená trendová křivka, pravá osa, v mil. EUR) v CZ a PL v období 2006-2011.** Zdroj: Data zaslaná pro účely této studie členskými státy EU 27, data EO MV ČR.

<sup>40</sup> Pro absenci údajů ze všech členských států nejsou data za r. 2012 v předkládané studii obecně uváděna. Na tomto místě slouží pouze pro dokreslení širších souvislostí, jež je nutné při deskripci polského policejního rozpočtu vzít v úvahu.

Ještě názornější je vztah obou ukazatelů v individuální komparaci s ČR (viz dolní část grafu č. 16), u níž je od r. 2009 nápadná závislost počtu policistů (modrá trendová křivka) na objemu policejního rozpočtu (červená); **na polské straně pozorujeme kontinuální pokles početních stavů s následnou stabilizací zhruba od 1. čtvrtletí r. 2010.** Tato stabilizace přichází v době kolísání výše policejního rozpočtu a přerušuje klesající trend početních stavů od r. 2008, který by bylo možné, nebýt událostí v Polsku v r. 2011, s ohledem na pokračující úsporná opatření polské vlády dále extrapolovat (ve smyslu v současnosti vykazovaného a do budoucna očekávaného). **Jinými slovy, v polském případě lze dovodit, že logicky navazujícím důsledkem finančních restrikcí v důsledku ekonomické krize jsou, i přes jednorázová mimořádná opatření, klesající početní stavy policistů.**

### **Komparace se zohledněním působností různých policejně-bezpečnostních subjektů**

#### **Policejní sbor**

Působnost policejního sboru je vymezena v ustanovení čl. 1 odst. 2 zákona o policii.<sup>41</sup> **Na základě posouzení zákonného znění je možné konstatovat, že takto vymezena, působnost polské policie zhruba odpovídá působnosti Policie ČR.**

Kromě státní policie v zemi existují rovněž sbory městských a obecních policií (*Straż miejska, Straż gminna*), které řada polských obcí zřídila jako svou organizační složku působící v územním obvodu obce za účelem ochrany místních záležitostí veřejného pořádku.<sup>42</sup> **Protože je působnost obecních policií v Polsku srovnatelná s činností obecních policií v ČR a současně obě dvě instituce jsou v obou státech oddělené od policie státní, nezapočítáváme v rámci této podrobné komparace ani počty osob zařazených do obecní policie na české straně (9542 osob) ani počty těchto osob na straně polské (11381 osob).**

**Z důvodů uvedených v Úvodu studie zde nepočítáme čistě s policisty, ale i s civilními zaměstnanci policie, neboť všichni se tak či onak podílejí na plnění úkolů policie. Budeme-li vycházet z údajů z r. 2011, základem následujících výpočtů bude 54283 policejních pracovníků (tj. 43859 policistů a 10424 civilních zaměstnanců)<sup>43</sup> v případě ČR a 122261 policejních pracovníků (tj. 97366 policistů a 24895 civilních zaměstnanců) v případě Polska.**

#### **Pohraniční stráž, její organizace a působnost**

Pohraniční stráž polské republiky (*Straż Graniczna*) je, dle ustanovení čl. 3 odst. 1 zákona z roku 1990, o Pohraniční stráž, státní institucí spadající skrze Hlavní velitelství pohraniční stráže do

<sup>41</sup> Zákon o policii ze dne 6. května 1990, v aktuálním znění. <http://gazeta.policja.pl/download/7/84968/D20112871687.pdf>

<sup>42</sup> ustanovení čl. 2 zákona o obecních policiích z r. 1997. <http://goo.gl/oDbR4>

<sup>43</sup> Data EO MV ČR. Poznáváme, že jak již bylo uvedeno v úvodu, pracujeme s daty o tabulkových systemizovaných počtech policistů (na které jsou vyhrazeny i finanční prostředky ve státním rozpočtu), nikoliv s daty o reálně obsazených počtech policistů, které mohou v čase poměrně fluktuovat.

kompetence Ministerstva vnitra, založenou s cílem ochrany státních hranic na souši i na moři. V čele pohraniční stráže stojí velitel, do jehož kompetence spadá mj. koordinace a kontrola činnosti pohraniční stráže při ochraně státních hranic a provádění hraničních kontrol, vytváření analýz bezpečnostních rizik v souvislosti s ochranou státních hranic, organizace a vymezení zásad odborné přípravy příslušníků pohraniční stráže, dozor nad územními orgány a útvary pohraniční stráže v jeho podřízenosti, spolupráce s mezinárodními organizacemi a institucemi příslušnými pro ochranu státních hranic. Existence tohoto subjektu je logicky navazujícím důsledkem existence vnější hranice EU.

Působnost pohraniční stráže je upravena v čl. 1 odst. 2 výše uvedeného zákona. Podobně jako v jiných komparovaných státech, jejichž policejně-bezpečnostní komunita zahrnuje pohraniční stráž, narážíme i v tomto případě na **rozdílná pojetí služby cizinecké a pohraniční policie, jež jsou v Polsku v rámci pohraniční stráže sloučeny**. Vzhledem k tomu, že agenda ostrahy státních hranic je v Policii ČR prakticky zanedbatelná, vzhledem k absenci vnější schengenské hranice (pouze cca 200 příslušníků cizinecké policie na letišti Praha Ruzyně) a zmíněnému sloučení obou agend do jedné polské pohraniční stráže, **nelze zde mechanicky srovnávat**. Současně je nutné mít na paměti existenci cizinecké agendy u Policie ČR zajišťované službou cizinecké policie. Pro poctivé srovnávání je tedy zapotřebí buď vymezit, kolik osob zajišťuje v Polsku agendu pohraniční policie a tyto osoby do srovnání následně nezahrnovat, nebo naopak do srovnání nezahrnout policisty v Policii ČR zajišťující agendu cizinecké policie. **Vzhledem k absenci přesných cíl o počtu polských policistů, kteří zajišťují pouze a výhradně pohraniční agendu** (v některých případech nelze agendy dokonce ani oddělit), **nezapočítáváme do srovnání jak počty příslušníků pohraniční stráže** (přibližně 35 tis. osob) **na polské straně, tak policisty cizinecké policie na straně české**. Tímto je v zájmu objektivitě porovnání zajištěna souměřitelnost obou států z hlediska rozsahu působností jejich policí.

#### **Úřad pro ochranu vlády, jeho organizace a působnost**

Úřad pro ochranu vlády Polské republiky (*Biuro Ochrony Rządu*) je jednotná ozbrojená služba vytvořená za účelem mj. trvalé ochrany ústavních činitelů Polské republiky a osob, kterým je po dobu jejich pobytu na území České republiky poskytována ochrana podle mezinárodních dohod, chráněných objektů včetně těch diplomatických a prostorů zvláštního významu pro vnitřní pořádek a bezpečnost,<sup>44</sup> **a tedy zajišťuje činnosti, které odpovídají zhruba činnostem českého útvaru pro ochranu ústavních činitelů Ochranné služby P ČR (1440 příslušníků) a českého útvaru pro ochranu prezidenta ČR Ochranné služby P ČR (221 příslušníků)**. **Proto v zájmu objektivitě do srovnání nezahrnujeme na straně Policie ČR počty příslušníků těchto útvarů, tj. 1661 osob, jejichž činnost polská Policja nezajišťuje.**

<sup>44</sup> zákon ze dne 16. března 2001, o Úřadu pro ochranu vlády. [http://www.bor.gov.pl/!2pliki/ustawa\\_bor.pdf](http://www.bor.gov.pl/!2pliki/ustawa_bor.pdf)

### **Centrální protikorupční úřad, jeho organizace a působnost**

Centrální protikorupční úřad (*Centralne Biuro Antykorupcyjne*) byl vytvořen v r. 2006 jako samostatný ústřední úřad pro boj proti korupci zejména ve veřejném sektoru a dále potírání činností, jež mohou poškodit ekonomické zájmy státu.<sup>45</sup> Činnost úřadu je zajišťována prostřednictvím operativních činností a vyšetřování, kontrolní činnosti, zpracování analýz, prevence a vzdělávání. Za pozornost stojí v souvislosti s touto studií především první okruh činností, tj. operativní činnosti a vyšetřování, mezi něž spadají mj. prevence, odhalování a vyšetřování trestné činnosti v oblasti řádného výkonu státní správy a samosprávy, řádného výkonu spravedlnosti, financování politických stran, darů či daňové správy. Za tímto účelem mohou příslušníci úřadu používat operativně pátrací prostředky. **Svou působností se tento úřad nejvíce blíží působnosti ÚOKFK, tedy činnosti, kterou v ČR vykonává Policie ČR. Z tohoto důvodu musíme na polské straně přičíst počty pracovníků úřadu.**

Pokud jde o **Agenturu vnitřní bezpečnosti** (*Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrzznego, ABW*), svou působností se blíží působnosti české Bezpečnostní informační služby. ABW je vnitřní civilní zpravodajská služba (to znamená, že do srovnání s PČR by zahrnována být z tohoto hlediska neměla), ovšem s rozdílem v podobě vyšetřovacích pravomocí ohledně trestných činů v její působnosti, viz čl. 5 odst. 2 písm. e) zákona ze dne 9. února 2010, o Agentuře vnitřní bezpečnosti,<sup>46</sup> tedy činnosti, které v ČR vykonává Policie ČR. **Pro účely této komparace je však předmětný rozdíl v působnosti zanedbatelný; úroveň nápadu trestné činnosti v uvedené oblasti se pohybuje maximálně v desítkách trestných činů ročně. Do srovnání z hlediska působnosti Policie ČR proto agenturu z těchto dvou důvodů nezahrnujeme.**

Pokud jde o **Celní správu**, vzhledem k působnosti, která je obdobná jako u české Celní správy, tuto do srovnání nezahrnujeme.

Pokud bychom výše uvedené skutečnosti nezohlednili, Polsko by z hlediska přepočtů policistů v demografickém smyslu (zde: přepočet obyvatel na 1 policistu) vykazovalo index policejní hustoty 392.3. **Takto pojat, polský index policejní hustoty by se týkal pouze prostého přepočtu počtu pracovníků Policje na obyvatelstvo a nerefletoval by tedy rozmanitost a působnosti dalších subjektů policejně-bezpečnostní komunity v zemi.**

Vycházíme-li naopak z počtů policejních pracovníků na straně polské a české zkorigovaných výše uvedeným způsobem zohledňujícím působnosti jednotlivých sborů, pak je třeba na straně polské počítat s počtem 88111 pracovníků (tj. výpočetní základ 122261 osob snížený o 35000 osob u polské pohraniční strážě a navýšený o 850 pracovníků centrálního protikorupčního úřadu) a na straně české s počtem 50022 pracovníků (tj. výpočetní základ

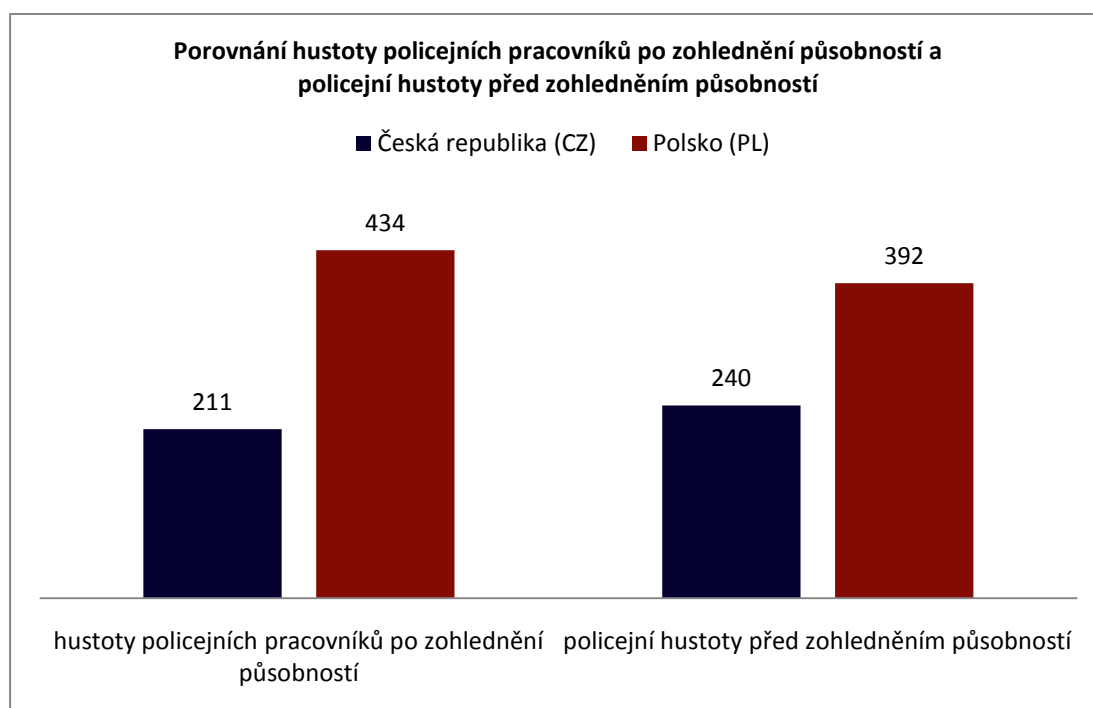
<sup>45</sup> <http://www.cba.gov.pl/portal/en/>

<sup>46</sup> <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20100290154>



54283 osob snížený o 2600 příslušníků SCP a 1661 osob zařazených do útvaru pro ochranu ústavních činitelů Ochranné služby P ČR a útvaru pro ochranu prezidenta ČR Ochranné služby P ČR). Z toho pak vychází objektivizovaná policejní hustota 211 v ČR a 434 v Polsku. Jak vyplývá z grafu č. 17, při zohlednění působností při komparaci přepočtu obyvatel na 1 policejního pracovníka se naznačený rozdíl v policejní hustotě ještě dále zvyšuje, než jak tomu je při srovnání nezohledňujícím působnosti. Výsledkem je tak ještě vyšší policejní hustota na české straně, resp. jí odpovídající snížení na straně polské.

Z výše uvedeného lze učinit závěr, že pokud bychom nezkorigovali počty policistů obou států srovnáním působností jejich policejních sborů, vychází, že ČR má cca o čtvrtinu vyšší policejní hustotu než Polsko (ČR 240,2, Polsko 392,3); pokud však počty policistů zkorigueme tak, aby byly počty policistů porovnatelné, pak vychází, že ČR má zhruba dvakrát vyšší policejní hustotu než Polsko.



Graf č. 17. Komparace přepočtů PL a CZ při zohlednění působností. Zdroj: data zasláná pro účely této studie členskými státy EU 27.

### Závěr:

Na základě výsledků individuální komparace s Polskou republikou lze konstatovat následující:

- Polský policejní sbor je co do vykonávaných činností v zásadě srovnatelný s ČR; až na činnosti související s ochranou vnější schengenské hranice však již souměřitelnost obou sborů neplatí při porovnání početních stavů, jejich vývoje a rovněž vývoje policejního rozpočtu v

čase. Vývoj uvedených ukazatelů v Polsku lze nahlížet jako logicky navazující důsledek finančních restrikcí v reakci na ekonomickou krizi. Pokud jde o početní stavy polských policistů, lze hovořit o kontinuálním poklesu od r. 2008 s následnou stabilizací zhruba od 1. čtvrtletí r. 2010. V současné době počty policistů v Polsku stagnují, což lze připsat mimořádným bezpečnostním opatřením přijatým v souvislosti s pořádáním Mistrovství světa ve fotbale EURO 2012. Co se policejního rozpočtu týče, tento vykazuje mírně vzestupný kolísavý trend.

- **Přepočty policejních hustot obou zemí (počet obyvatel na jednoho policistu) hovoří o vyšší „policejní hustotě“ ČR (index 392 k českému 240), přičemž vzájemný rozdíl se stává ještě markantnější při zohlednění působností (index 434 k českému 211).**
- Polsko přitom nemá k dispozici žádný alternativní model v podobě policejního dobrovolnictví, který by polské policii ulehčoval práci a umožňoval tak např. snížení počtů policejních pracovníků.
- Oba komparované státy však mají možnost opřít se při zajišťování vnitřní bezpečnosti o obecní policie. Nicméně v ČR mohou být obecní policie policii státní výrazně větší oporou než v Polsku, neboť ačkoliv je Polsko několikanásobně větší země, disponuje pouze o cca 900 pracovníků obecních policií více, než ČR.
- **Podíl civilních zaměstnanců v polském policejním sboru je nepatrně vyšší (20.4% k českým 19.2%).**
- **Podíl policejních rozpočtů na HDP je v případě ČR mnohem vyšší (0.70% k polskému 0.51%).**
- **Z výše uvedeného lze usuzovat, že je velmi pravděpodobné, že nižší policejní hustota na polské straně je důsledkem vnitřních opatření v činnosti polských bezpečnostních subjektů, zejména Policje, zajišťujících vyšší efektivitu činnosti, než existuje v ČR.**

#### I. Teoretický rámec

##### Maďarská policejně-bezpečnostní komunita

Policejně-bezpečnostní komunita v Maďarsku je v porovnání s ostatními evropskými zeměmi z užšího výběru této studie **nekomplikovaná**, a to zejm. co se týče výkonu činností, označitelných za policejní. Za klíčové považujeme v této souvislosti posouzení následujících subjektů:

- **Policejní sbor** (*Rendőrség*) v širším slova smyslu, jenž zahrnuje:
  - policejní sbor v užším slova smyslu, tj. organizaci vykonávající obecné, typické policejní činnosti
  - Národní ochrannou službu (*Nemzeti Védelmi Szolgálat*)
  - Protiteroristické centrum (*Terrorelhárítási Központ, TEK*)
- **Sbory pomocné policie** (*Polgárőrség*)

a dále:

- **Celní správa**

##### Policejní sbor

Maďarský policejní sbor je jednotným ozbrojeným bezpečnostním sborem působícím v oblasti veřejného pořádku a vnitřní bezpečnosti, jehož činnost je řízena Ministerstvem spravedlnosti a prosazování práva (*Köztársaság Igazságügyi és Rendészeti Miniszteriuma*). Takto pojat, policejní sbor je, spolu s dalšími dvěma specializovanými službami, pouze součástí většího celku, který teprve ve své souhrnné podobě lze nazvat maďarskou policií (*Rendőrség*). **Předmětné členění je reziduem dílčích organizačních změn, jimiž byla státní policie nucena projít v rámci policejní reformy od r. 2008.**

Pokud jde o **policejní sbor**, tento je organizačně uspořádán do několika úrovní. Předně jde o Národní policejní velitelství (*Országos Rendőr-főkapitányság*), jež je jakousi obdobou českého Policejního prezidia, a tedy centrálním orgánem policejního sboru, dále regionální orgány v podobě útvarů s územně vymezenou působností (19 krajských policejních velitelství, žup, a policejní velitelství v Budapešti) a v neposlední řadě místní orgány tvořené jednotlivými policejními velitelstvími (podřízených krajskému velitelství v příslušné župě) a 21 inspektorátů **pohraniční stráže**, která byla v r. 2008 v rámci již zmíněné policejní reformy včleněna do maďarské policie, resp. do dnešního policejního sboru. V rámci nižších organizačních článků policejní struktury existují dále tzv. místní policejní kanceláře, a to v místech, kde nejsou zřízena policejní velitelství; jejich úkolem je udržování kontaktů s místním obyvatelstvem, vyšetřování některých trestných činů, pátrání, prevence páchání přestupků a plnění některých úkolů na úseku

ochrany železnic, vodních toků a vzdušného prostoru – tedy jakési základní policejní útvary. Základním kamenem vymezení právního rámce policejní činnosti v Maďarsku je policejní zákon č. XXXIV/1994,<sup>47</sup> jehož platné znění rozšířilo jeho obsah o nové úkoly, které souvisí s procesem integrace země do EU. Podstatným předpisem je také Nařízení ministra spravedlnosti a prosazování práva Maďarské republiky č. 62/2007/XII.23, které se týká statutu sboru, vydaného na základě policejního zákona, činnosti policistů a působnosti policejních orgánů, včetně jejich hierarchické organizace, povinností a oprávnění policistů, včetně používání donucovacích prostředků.<sup>48</sup>

Druhou specializovanou službou v rámci maďarské policie je **Národní ochranná služba** (*Nemzeti Védelmi Szolgálat*), jako orgán působící ve smyslu policejního zákona č. XXXIV/1994 a nařízení vlády č. 293/2010 (XII. 22) zejména za účelem **zvýšení důvěry veřejnosti v integritu státní správy**; jako takový se věnuje třem hlavním činnostem: operativnímu monitoringu způsobu života vytipovaných chráněných a současně kontrolovaných osob (zejm. různí pracovníci státu a představitelé státu), provádění testů integrity vůči těmto osobám a operativním šetřením ke zjištění případných podezření z trestné činnosti těchto osob (u úzké skupiny vymezených trestných činů), tedy zejm. činnostech odpovídajícím činnosti Generální inspekce bezpečnostních sborů v České republice.

Poslední součástí maďarské policie v širším slova smyslu je **Protiteroristické centrum** (*Terrorelhárítási Központ, TEK*), které lze nahlížet jako specializovaný policejní orgán určený zejm. pro boj proti terorismu, integrující ve své činnosti analytickou, koordinační a výkonnou složku policejní práce. V souladu s vymezenou působností provádí orgán služební zákroky proti teroristům, nebezpečným pachatelům organizované trestné činnosti, ozbrojeným pachatelům zvláště závažných úmyslných trestných činů a ostatním osobám nebezpečným pro sebe a své okolí, zejm. při jejich zadržení, a dále rovněž plní úkoly v oblasti trvalé ochrany chráněných osob, zejm. prezidenta republiky a předsedy vlády. **Svou působností tedy odpovídá především českému Útvaru rychlého nasazení a útvarům Ochranné služby policie, přičemž disponuje dílčími specifiky v podobě analytického zázemí a koordinační funkce v boji proti terorismu.**

Maďarská policie má rovněž k dispozici institut policejního dobrovolnictví v podobě tzv. **pomocné policie**, (*Polgárőrség*), s údajně až 80 tis. osobami. Tento institut se, dle vyjádření maďarských kolegů, stal v posledních dvou dekadách dominantním prvkem zapojení komunity do otázek veřejné bezpečnosti, se zaměřením na občany, kteří mají zájem spolupodílet se na zajišťování veřejného pořádku a vnitřní bezpečnosti a kteří cítí odpovědnost za udržování určité žádané úrovně bezpečnosti v zemi. **Původní právní úprava tohoto institutu pochází již z r. 2006, což je v evropském kontextu unikátem;** s ohledem na měnící se bezpečnostní prostředí a nové

<sup>47</sup> [http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy\\_doc.cgi?docid=99400034.TV](http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=99400034.TV)

<sup>48</sup> BOHMAN, M., KRULÍK, O. *Policejní sbory v zemích Evropské unie: inspirace pro Českou republiku*. OBP MV ČR, 2009, s. 206

požadavky na policejní činnosti však byla dobrovolnická činnost s účinností od 1. února 2012 novelizována zákonem č. CLXV/2011, o pomocné policii. Zákon upravuje organizaci a činnost sborů pomocné policie, jejich jednotné označení a postavení v maďarské policejně-bezpečnostní komunitě s tím, že předmět a specifika spolupráce pomocných sborů s policií (včetně např. společné odborné přípravy) jsou upraveny zvláštním předpisem (dohoda o spolupráci mezi velitelstvím příslušného útvaru s územně vymezenou působností a sbory pomocné policie). Za tímto účelem byla zřízena tzv. Národní asociace sborů pomocné policie, která sjednocuje a zastupuje jednotlivé regionální a místní teritoriální sbory; tyto jsou však co do každodenního kontaktu s policejními útvary v příslušné územní části relativně samostatné. Protože v zemi existuje, jak vyplývá z prozatím uvedeného, pouze státní policie s celorepublikovou působností, jsou vazby samospráv na státní policii dosti široké včetně spolupodílení se na formulaci úkolů a priorit pro policii. Současně s tím existuje úzké začlenění sborů pomocné policie do těchto vztahů.

**Působnost sborů pomocné policie je v zásadě velice podobná působnosti sborů obecní policie, které však v Maďarské republice nejsou zřízeny.** Jejich hlavním úkolem je spolupodílení se na zabezpečování místních či regionálních záležitostí veřejného pořádku, přičemž při plnění úkolů v této oblasti mj. přispívají k ochraně a bezpečnosti osob a majetku, dohlíží na dodržování pravidel občanského soužití, podílí se v rozsahu stanoveném dohodou o spolupráci s příslušným policejním útvarem na dohledu na bezpečnost a plynulost provozu na pozemních komunikacích, spolupodílí se na prevenci kriminality aj. Významnou úlohu hrají pomocné sbory při sportovních utkáních, kulturních akcích, veřejných shromážděních velkého rozsahu a obecně na místech výskytu velkého množství osob (mj. turistická centra velkých měst), na nichž efektivně pomáhají přítomným policistům a svým způsobem tak doplňují jejich početní stavy. **Dle informací od zahraničních kolegů je maďarský policejní sbor s činností a možnostmi spolupráce s pomocnou policií velice spokojen;** pozitivní reakci vzbudilo zejm. zahájení zajišťování ochrany veřejného pořádku, bezpečnosti osob a majetku na významných vodních plochách a vodních tocích, tedy činnosti odpovídající činnosti pořádkového oddělení služby pořádkové policie u Policie ČR. Některé sbory pomocné policie se těší velké oblibě a výjimkou nejsou ani nákladné sponzorské dary, kterých se jim dostává.

Pro úplnost dodejme, že ve vybraných, zejm. příměstských oblastech funguje rovněž systém **sousedských hlídek**, které v době nepřítomnosti občanů dojíždějících za prací plní preventivní úlohu mj. v oblasti majetkové kriminality. V případě potřeby tyto hlídky kontaktují buď místní pomocnou policii či příslušný policejní útvar.

**Policejní sbor je financován ze státního rozpočtu.**

## Klíčové údaje

základní data	země	Česká republika (CZ)	Maďarsko (HU)
počet obyvatel území (v mil.)		10,53	9,99
rozloha území (v km <sup>2</sup> )		78865,40	93027,60
hustota obyvatel (na km <sup>2</sup> )		133,60	107,30
specifikum celostátně působící sbory označitelné za policejní		žádné	vnější hranice
počet policistů (r. 2011)		Policie ČR	Rendőrség
43859,00			35819,00
trend vývoje počtu policistů (změna v l. 2009 - 2011)		klesající (-7,4%)	klesající (-0,1%)
podíl civilních zaměstnanců (r. 2011)		19,20%	1,70%
počet policistů na 100 tis. obyvatel		416,40	358,70
<b>počet obyvatel na 1 policistu</b>		<b>240,20</b>	<b>278,80</b>
počet policistů na km <sup>2</sup>		0,60	0,40
vývoj (2009-2011) a výše policejního rozpočtu v r. 2011 (v mil. EUR)		klesající (1084,50)	stoupající (892,10)
podíl policejního rozpočtu na HDP (r. 2011)		0,70%	0,89%
existence obecní policie		ano	ne
existence dobrovolnického uskupení		ne	ano
existence pohraniční stráže		ne	ne

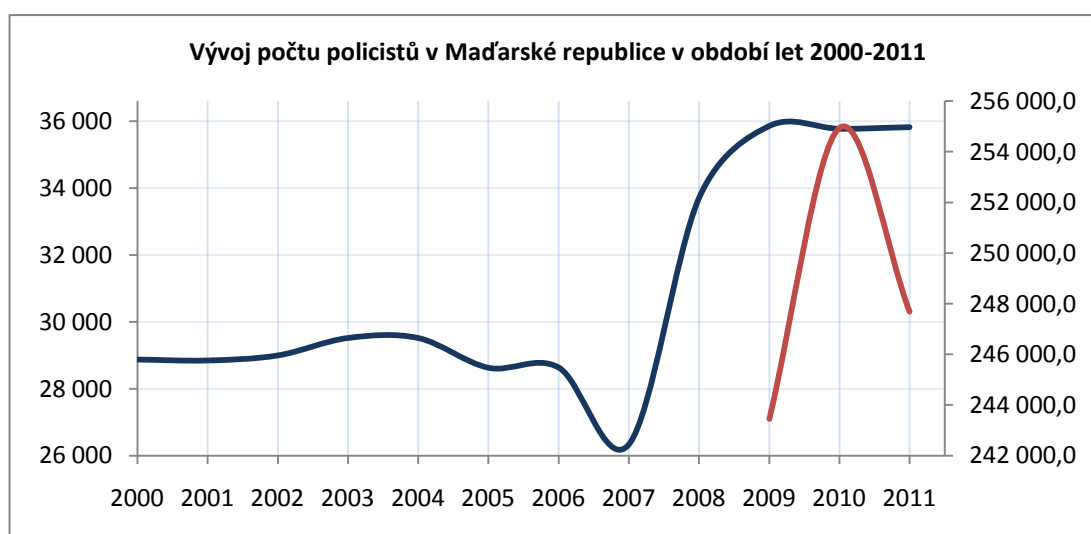
## II. Komparativně-analytická část

### Komparace bez zohlednění působnosti různých policejně-bezpečnostních subjektů

Maďarsko je velice podobné ČR nejen počtem obyvatel a rozlohou, ale i co do počtu příslušníků policejního sboru. Celkový počet policistů v Maďarsku ke konci roku 2011 činil 35819 osob; propastné rozdíly mezi oběma státy jsou pouze v podílu civilních zaměstnanců v policejním sboru, který v případě toho maďarského činil pouhých 1.7% (oproti cca 19.2% v ČR). Tento rozdíl je způsoben relativně nedávným začleněním civilních zaměstnanců do policejního sboru, v němž, dle vyjádření odpovědného zástupce maďarské policie, existují civilní pozice teprve od druhé poloviny r. 2010. Uvedené podíly jsou tudíž pouze informativního charakteru a nelze z nich, snad jen krom v tomto ohledu výrazně příznivější pozice Policie ČR, vyvozovat žádné závěry.

V časové řadě počtu maďarských policistů je v období let 2000-2011 vysledovatelný trend dlouhodobého navyšování početních stavů (až čtvrtinový nárůst ve sledovaném období, s nepatrným 0.1% propadem v letech 2009-2011) a, jakkoli jsou údaje dostupné pouze za období 2009-2011, jemu odpovídající mírný nárůst výše policejního rozpočtu (1.7%). Zjištěné hodnoty jsou v přímém rozporu se současnou ekonomickou situací Maďarské republiky. Maďarská strana se k tomuto zjištění konkrétně nevyjádřila, v obecném duchu pouze konstatovala, že úsporná opatření v oblasti veřejných financí postihují stejně všechny subjekty veřejného sektoru, policii

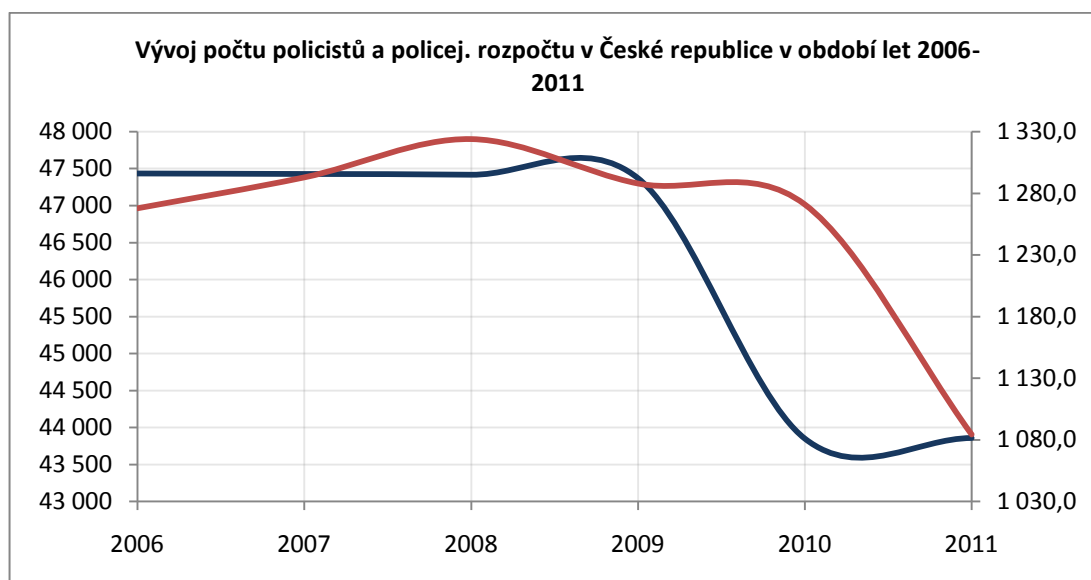
nevyjímaje. **Shromážděná data tudíž v dlouhodobé perspektivě nasvědčují spíše politickému rozhodnutí, než závislosti na ekonomických faktorech.** Za pozornost stojí obzvláště meziroční skok v početních stavech v r. 2008 (28%) a jejich následná stabilizace od r. 2009. **Zjištěný nárůst koresponduje s vývojem v oblasti veřejného pořádku a vnitřní bezpečnosti** (tedy především: vstup do schengenského prostoru v r. 2007, související posílení tranzitní role v oblasti nelegální migrace do ostatních zemí EU, ale také vývoj na maďarské extremistické scéně v období 2007-2008, výrazný nárůst útoků proti národnostním menšinám, zejm. nejpočetnější romské komunitě, v r. 2008 a celkově zvyšující se napětí ve společnosti). Z důvodu krátké časové řady policejního rozpočtu nelze z tohoto ukazatele vyvozovat relevantní závěry.



**Graf č. 18. Trend vývoje počtu policistů v Maďarské republice v letech 2000-2011.** Policejní rozpočet je znázorněn červeně s hodnotami při pravé ose y (v mil. forintů). *Zdroj: Data zasláná pro účely této studie členskými státy EU 27.*

V individuální komparaci s ČR (viz graf č. 19 níže) lze konstatovat, že **Maďarsko je, co do vývoje počtu policistů, v mnohem příznivější situaci, než v jaké se nachází ČR. Relativně stabilní počty policistů (viz graf č. 18 výše) jsou, mimo zřetelné meziroční kolísání v období let 2006-2008, zcela jasně v kontrastu s dlouhodobým vývojem početních stavů v ČR, jenž v letech 2006-2009 stagnují a poté výrazně klesají.** Svou roli zde zřejmě hraje ono zmíněné rozhodování maďarských vrcholných politických decision-makerů. Při zohlednění vývoje v ostatních zemích EU 27 lze maďarské časové řady označit za výjimku z obecných evropských trendů. To platí zejména ohledně relativně stabilních početních stavů, u nichž však kupodivu nelze vysledovat závislost na vzniku (od r. 2006) a následném fungování tzv. pomocné policie (*Polgárőrség*), s údajně až 80 tis. osobami. V evropském prostoru jsou totiž, s přihlédnutím k současnému stavu ekonomiky většiny evropských zemí, vysledovatelné spíše nižší početní stavy; o to více za situace, kdy v dané zemi působí početní dobrovolníci či vícero subjektů policejně-bezpečnostní komunity, viz mapy na str. 22). **Oproti Maďarsku se ČR nemůže opřít o žádné**

dobrovolnické uskupení, jež by bylo schopné vykonávat určité pensum činností policejní povahy a mohlo tak policejnímu sboru pomoci ve smyslu personálním, materiálním i časovém. Na rozdíl od Maďarska se však zase policie v ČR může opřít o činnost profesionálních (nikoli pouze dobrovolných) obecních policií, kterými naopak Maďarsko nedisponuje.



Graf č. 19. Vývoj početních stavů policistů a vývoje policejního rozpočtu v ČR v období 2006-2011. Policejní rozpočet je znázorněn červeně s hodnotami při pravé ose y (v mil. EUR). Zdroj: data EO MV ČR.

### Komparace se zohledněním působností

#### Policejní sbor

Působnost policejního sboru je vymezena v ustanovení § 1 odst. 2 zákona o policii.<sup>49</sup> Na základě posouzení zákonného znění je možné konstatovat, že takto vymezena, působnost maďarské policie zhruba odpovídá působnosti Policie ČR. V této souvislosti upozorňujeme, že v Maďarské republice není zřízen institut obecní policie, nicméně zde funguje velké množství pomocné policie (dobrovolníků, viz výše) s působností obdobnou působnosti obecní policie. Proto je při srovnání s ČR třeba na maďarské straně nezapočítávat tyto vysoké počty dobrovolníků a na straně české počty obecních policistů, aby bylo dosaženo dostatečné míry porovnatelnosti s ohledem na působnosti daných sborů.

Dále upozorňujeme, že v důsledku organizačních změn v souvislosti s reformou maďarské policie došlo v r. 2008 k včlenění do té doby samostatně existující pohraniční stráže do maďarského policejního sboru. Počet příslušníků pohraniční stráže v r. 2008 lze, na základě dat

<sup>49</sup> [http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy\\_doc.cgi?docid=99400034.TV](http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=99400034.TV)



poskytnutých agenturou Frontex, odhadnout na cca 5400. **Tyto osoby je nutné pro srovnání odečíst na maďarské straně. Na české straně je pak třeba odečíst 623 policistů působících na mezinárodních letištích ČR (tedy na vnější schengenské hranici).** Tímto je v zájmu objektivity porovnání zajištěna souměřitelnost obou států z hlediska působnosti jejich policíí.

**Specifikem maďarské strany je rovněž existence, resp. působnost Národní ochranné služby.** Tento orgán zřízený zejména za účelem zvýšení důvěry veřejnosti v integritu státní správy se věnuje třem hlavním činnostem: operativnímu monitoringu způsobu života vytipovaných chráněných/kontrolovaných osob, provádění testů integrity vůči těmto osobám a operativním šetřením ke zjištění případných podezření z trestné činnosti těchto osob (u úzké skupiny vymezených trestných činů). **Velkou část činnosti tedy zabírají činnosti, kterým se PČR vůbec nevěnuje. Pouze operativní zjišťování případné trestné činnosti v ČR zajišťuje (nikoliv však systematicky jako tento orgán) PČR, a to však pouze vůči úředníkům státní správy, nikoliv již vůči příslušníkům PČR, Celní správy či Vězeňské služby nebo zpravodajských služeb, což naopak maďarská Národní ochranná služba zajišťuje. Pokud k tomu přidáme fakt, že jde o poměrně malou organizaci, tj. cca 500 příslušníků, lze učinit závěr, že pro účely této studie je možné bez jakéhokoliv výrazného zkreslení tuto službu při komparaci na maďarské straně nezapočítávat.**

Z důvodů uvedených v Úvodu studie zde nepočítáme čistě s policisty, ale i s civilními zaměstnanci policie, neboť všichni se tak či onak podílejí na plnění úkolů policie. Budeme-li vycházet z údajů z r. 2011, základem následujících výpočtů bude 54283 policejních pracovníků (tj. 43859 policistů a 10424 civilních zaměstnanců)<sup>50</sup> v případě ČR a 36441 policejních pracovníků (tj. 35819 policistů a 622 civilních zaměstnanců) v případě Maďarska.

Pokud jde o Celní správu, vzhledem k působnosti, která je obdobná jako u české Celní správy, tuto do srovnání nezahrnujeme.

Pokud bychom výše uvedené skutečnosti nezohlednili, Maďarsko by z hlediska přepočtů policistů v demografickém smyslu (zde: přepočet obyvatel na 1 policistu) vykazovalo index policejní hustoty 278.8. **Takto pojat, maďarský index policejní hustoty by vznikl pouze prostým přepočtem počtu policistů na obyvatelstvo.**

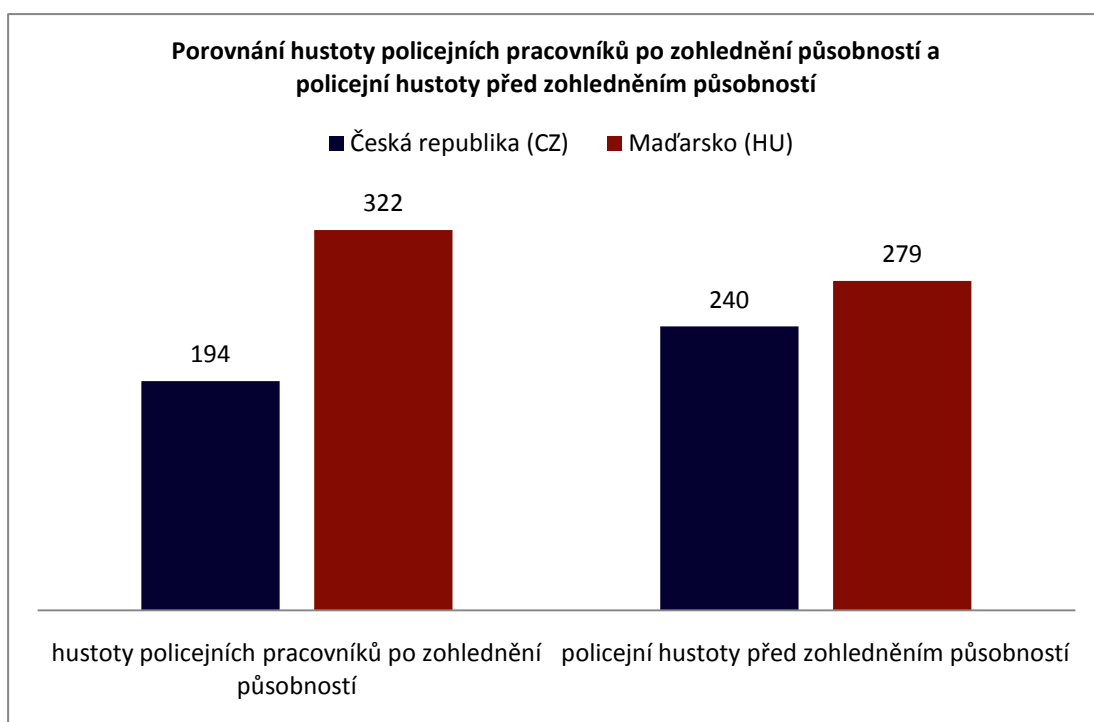
Vycházíme-li naopak z počtů všech policejních pracovníků na straně maďarské a české zkorigovaných výše uvedeným způsobem zohledňujícím působnosti jednotlivých sborů, pak je třeba na straně maďarské počítat s počtem 31041 pracovníků (tj. výpočetní základ 36441 osob snížený o 5400 osob dnes již včleněné pohraniční strážce) a na straně české s počtem 54283 pracovníků (tj. výpočetní základ 54283 osob). Z toho pak vychází objektivizovaná hustota 194 v ČR a 322 v Maďarské republice. Jak vyplývá z grafu č. 20, při zohlednění

---

<sup>50</sup> Data EO MV ČR

působností při komparaci přepočtu obyvatel na 1 policejního pracovníka se naznačený rozdíl v policejní hustotě ještě dále zvyšuje, než jak tomu je při srovnání nezohledňujícím působnosti. Výsledkem je tak ještě vyšší policejní hustota na české straně, resp. jí odpovídající snížení na straně maďarské.

Z výše uvedeného lze učinit závěr, že pokud bychom nezkorigovali počty policistů obou států srovnáním působností jejich policejních sborů, vychází, že ČR má cca o 12% vyšší policejní hustotu než Maďarsko (ČR 240,2, Maďarsko 278,8); pokud však počty policistů zkoriguje tak, aby byly tyto porovnatelné, pak vychází, že ČR má o 60% vyšší policejní hustotu než Maďarsko (ČR 194, Maďarsko 322).



**Graf č. 20. Komparace přepočtů HU a CZ při zohlednění působností. Zdroj: Data zasláná pro účely této studie členskými státy EU 27.**

### Závěr:

Na základě výsledků individuální komparace s Maďarskem lze konstatovat následující:

- **Maďarsko je velice podobné ČR nejenom počtem obyvatel a rozlohou, ale i co do počtu příslušníků policejního sboru.** Maďarský policejní sbor je, co do vykonávaných činností, srovnatelný s ČR; jediným specifikem je začlenění dříve samostatně existující pohraniční stráže, v důsledku čehož je nutné korigovat přepočty policejních pracovníků.
- Vývoj početních stavů v Maďarsku lze interpretovat jako důsledek politického rozhodnutí, a to i při výrazně horší ekonomické situaci v zemi ve srovnání nejen s ČR,

**ale rovněž v celoevropském kontextu.** V časové řadě za období 2000-2011 se počet policistů projevuje jako stabilizovaný, s výraznějším meziročním kolísáním v letech 2006-2008; tyto změny jsou patrně závislé na změně situace v oblasti veřejného pořádku a vnitřní bezpečnosti v zemi v daném období (jde zejm. o vstup do schengenského prostoru a společenskou situaci v zemi).

- **Přepočty policejních hustot obou zemí (počet obyvatel na jednoho policistu) hovoří o lehce zvýšené „policejní hustotě“ ČR (index 279 k českému 240); vzájemný rozdíl se však stává markantnější při zohlednění působností (index 322 k českému 194). Maďarsko má k dispozici alternativní model v podobě početných dobrovolnických sborů (údajně až 80 tis. osob, jejichž působnost je srovnatelná s působností obecní policie, jež však v zemi není zřízena). Naproti tomu ČR se nemůže opřít o žádné dobrovolnické uskupení, jež by bylo schopné vykonávat určité pensum činností policejní povahy a mohlo tak policejnímu sboru pomoci ve smyslu personálním, materiálním i časovém.**
- Nicméně ČR zase naopak disponuje obecními policiemi, které naopak Maďarsko zřízeno nemá, v počtu cca 349 obecních policií, s počtem zaměstnanců obce zařazených do obecní policie 9542 osob, z čehož je 8581 strážníků.
- V Maďarsku dochází k začleňování civilních zaměstnanců do policejního sboru teprve ve druhé polovině r. 2010. Jejich podíl (1.70% k českým 19.2%) je tedy nutné nahlížet prozatím pouze jako informativní.
- **Podíl policejních rozpočtů na HDP je v případě ČR mnohem nižší (0.70% k maďarskému 0.89%).**

#### I. Teoretický rámec

##### Dánská policejně-bezpečnostní komunita

Policejně-bezpečnostní komunita v Dánsku není v porovnání s ostatními evropskými zeměmi z užšího výběru této studie **nikterak rozmanitá**, a to zejm. co se týče výkonu činností, označitelných za policejní. Za klíčové považujeme v této souvislosti zohlednění působností následujících subjektů:

- **Policejní sbor** (*Rigspolitiet*)

a dále:

- **Zpravodajská služba**, konkrétně:
  - Bezpečnostní a zpravodajská služba (*Politiets Efterretningstjeneste, PET*)
- **Celní správa**
- **Policejní dobrovolníci** (*Politihjemmeværnet*)

Na úvod je nutno upozornit, že Dánská říše (*Dansk Rig*) se skládá z Dánska, které se rozprostírá v severozápadní Evropě, na Jutském poloostrově a přilehlých ostrovech, jednak z Faerských ostrovů a Grónska. Přestože jsou obě tato území de facto samosprávné oblasti a nejsou součástí EU, spadají do územní působnosti dánské policie, která představuje pouze jediný celistvý národní sbor. V následující subkapitole bude proto v rámci propočtů policejních hustot počítáno i s nimi.

##### Policejní sbor

Dánský **policejní sbor** (*Rigspolitiet*) je jednotný ozbrojený bezpečnostní sbor, který dle §1 zákona č. 444/2004, o činnosti policie, plní úkoly v oblasti zajišťování vnitřní bezpečnosti a veřejného pořádku.<sup>51</sup> Přestože spadá dánská policie skrze osobu ministra, který stojí v jejím čele, pod ministerstvo spravedlnosti, jejím faktickým řízením je pověřen národní policejní komisař a jednotliví policejní ředitelé v 12, resp. 14<sup>52</sup> příslušných policejních regionech. Postavení národního komisaře je v tomto ohledu zcela klíčové, neboť pod ním je organizována rovněž dánská Bezpečnostní a zpravodajská služba, nemůže však bezdůvodně přímo zasahovat do konkrétních záležitostí, týkajících se jednotlivých policejních regionů, čímž je zajištěna náležitá míra nezávislosti rozhodování podřízených velitelů (tito rovněž částečně podléhají přímo ministru spravedlnosti).<sup>53</sup> V každém policejním regionu lze

---

<sup>51</sup> <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=1836#K1>

<sup>52</sup> započítáme-li Grónsko a Faerské ostrovy

<sup>53</sup> BOHMAN, M., KRULÍK, O. *Policejní sbory v zemích Evropské unie: inspirace pro Českou republiku*. OBP MV ČR, 2009, s. 33.

rozlišit hlavní a dále několik místních policejních služeb, přičemž v řídké osídlených oblastech působí pouze tzv. oblastní policisté.

**V Dánsku neexistují sbory městské/obecní policie;** pokud padne zmínka o „místní policii“, rozumí se tím spektrum činností, které vykonávají výše zmíněné místní policejní služebny, fungující zpravidla v omezeném rozsahu a pouze v předem daných otvíracích hodinách. Jedná se většinou o činnosti spojené s hlídkovou službou, preventivními aktivitami, dopravní službou či provozem operačního střediska, přičemž tyto služebny kladou důraz především na kontakt s místní komunitou.

Organizačně se dánský policejní sbor skládá z **kanceláře národního komisaře**, tj. obdoby Policejního prezidia ČR, která a rozhoduje o základním nastavení financování a personalistiky, provozu a podpoře centrálních i regionálních policejních součástí. Kromě policejního prezidia tvoří policejní sbor rovněž **čtyři útvary s celostátní působností:**

- **Národní pohotovostní úřad** (*National Beredskabsenhed*), odpovědný především za oblast krizového řízení na celostátní úrovni, dále
- **Národní výzkumné centrum** (*Nationalt Efterforskningscenter*), v jehož působnosti je oblast prevence trestné činnosti, mezinárodní spolupráce a analytická a podpůrná činnost zaměřená na podporu výkonu policejních činností v jednotlivých policejních regionech zejm. v oblasti organizovaného zločinu a trestné činnosti s mezinárodním/přeshraničním prvkem,
- **Národní forenzní služba** (*National Kriminalteknisk Enhed*), poskytující vědeckou a technickou pomoc policistům v průběhu vyšetřování trestné činnosti, a v neposlední řadě
- **Národní imigrační centrum** (*Nationalt Udlændingecenter*), působící v oblasti azylové a migrační politiky a pobytových kontrol.

Jak již bylo naznačeno výše, součástí policejní organizace je rovněž dánská zpravodajská služba. Její organizace a působnost bude popsána v komparativně-analytické části této subkapitoly.

Dánská policie má rovněž možnost opřít se o tzv. **policejní dobrovolníky** (*Politihjemmeværnet*). V zásadě jde o součást tzv. domobrany (*Hjemmeværnet*) čítající až 57 tis. dobrovolníků, v jejímž rámci policejní dobrovolnictví existuje. Policejní dobrovolníci jsou strukturováni do 47 územních jednotek, v čele kterých vždy stojí policista dánského policejního sboru (tedy: i v dánském případě je uplatňován model založený na přímé podřízenosti dobrovolníků skutečnému policistovi, v jehož přítomnosti a dle jehož pokynů může být prováděn výkon některých policejních činností). Dobrovolníci bývají nasazováni během jednorázových scénářů, jako je kontrola pořádku během festivalů, při hledání pohřešovaných osob nebo při dopravně bezpečnostních akcích; nikdy však nejsou využíváni při „nebezpečnějších“ eventualitách, jako je potlačování demonstrací nebo zatýkání osob (de facto se tedy jedná o obyčejné občany).

**Policejní sbor je financován ze státního rozpočtu.**

## Klíčové údaje

základní data	země	Česká republika (CZ)	Dánsko (DK)
počet obyvatel území (v mil.)		10,53	5,56
rozloha území (v km <sup>2</sup> )		78865,40	42959,1
hustota obyvatel (na km <sup>2</sup> )		133,60	129,40
specifikum		žádné	žádné
celostátně působící sbory označitelné za policejní		Policie ČR	Rigspolitiet
počet policistů (r. 2011)		43859,00	10915,00
trend vývoje počtu policistů (změna v l. 2009 - 2011)		klesající (-7,4%)	stoupající (1,4%)
podíl civilních zaměstnanců (r. 2011)		18,90%	29,60%
počet policistů na 100 tis. obyvatel		382,40	196,30
<b>počet obyvatel na 1 policistu</b>		<b>240,20</b>	<b>509,50</b>
počet policistů na km <sup>2</sup>		0,60	0,30
vývoj (2006-2011) a výše policejního rozpočtu v r. 2011 (v mil. EUR)		klesající (1084,50)	nelze určit (1183,00)
podíl policejního rozpočtu na HDP (r. 2011)		0,70%	0,49%
existence obecní policie		ano	ne
existence dobrovolnického uskupení		ne	ano
existence pohraniční stráže		ne	ne

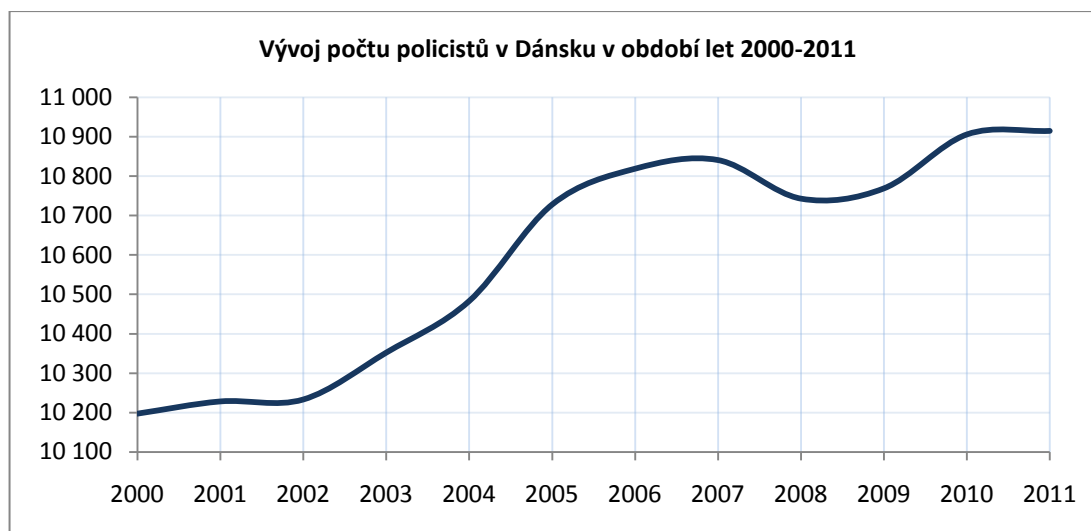
## II. Komparativně-analytická část

### Komparace bez zohlednění působností různých policejně-bezpečnostních subjektů

**Celkový počet policistů v Dánsku ke konci roku 2011 činil 10915 osob**, přičemž tento počet se v posledních 11 letech (mimo dílčí meziroční pokles o 0,9% v r. 2008) stabilně zvyšoval (viz modrá trendová křivka v grafu č. 21). Pomineme-li tento dílčí pokles, lze konstatovat, že vzhledem k pravidelnosti časové řady jde o stoupající trend, vycházející s největší pravděpodobností z politického rozhodnutí v dlouhodobé perspektivě navyšovat početní stavy policistů, a to bez jasné závislosti na vnitřních či vnějších objektivních specifikách země. **Nelze vysledovat závislost ani na ekonomické situaci na evropském kontinentu**, přestože ekonomiky států EU 27 jsou provázané a ani Dánsko, jakkoli může být nahlíženo jako vyspělé, nemůže být v tomto ohledu zcela separováno (viz např. současné ekonomické postavení Německa a jeho propojení se zbytkem EU 27).

Přesto však (či, s ohledem na vývoj situace v oblasti veřejného pořádku a vnitřní bezpečnosti, možná právě proto) se dánský parlament usnesl na tom, že **v rámci nového návrhu policejního rozpočtu pro léta 2012-2015 musí dánská policie dosáhnout až dvojnásobku ročních úspor**

**skrze zlepšení efektivity a průběžnou modernizaci sboru, a to z počátečních 248 mil. DKK (zhruba 33.34 mil. EUR, tj. 2.8% současného policejního rozpočtu) v r. 2012 na 489 mil. DKK (zhruba 65.74 mil. EUR, tj. 5.6% současného policejního rozpočtu) v r. 2015. Svým způsobem tak byl dánské policii jednak poskytnut pevný rámec pro transformaci policejní organizace a řízení policejní práce, jednak prostor pro odkládání ušetřených finančních prostředků, jež bude možné, dle vyjádření dánské policie, využít pro nové projekty a iniciativy.**



**Graf č. 21. Trend vývoje počtu policistů v Dánsku v letech 2000-2011.** Zdroj: Data zasláná pro účely této studie členskými státy EU 27.

Pokud jde o dánský rozpočet, jeho výše je k r. 2011 1183 mil. EUR (jeho výše se každým rokem mění, přestože jeho rámec je stanoven již při navrhování rozpočtu na další fiskální období, viz výše uvedené usnesení parlamentu). V důsledku toho, že ani od dánské policie ani z jiných informačních zdrojů nebylo možné získat vývoj policejního rozpočtu v čase, není jeho časová řada v této subkapitole uvedena, a tudíž nemůže být analyzována ani ve vztahu k počtu policistů, ani v individuální komparaci s ČR. S ohledem na skutečnost, že ke stanovení výše rozpočtu dánské policie dochází společnou shodou rozhodnutím v dánském parlamentu a vždy na několikaleté období a rovněž s přihlédnutím k faktu, že v minulém fiskálním období (tj. období let 2008-2011) činil návrh rozpočtových prostředků dánské policie pouze 7.5 mld. DKK<sup>54</sup> (1008.4 mil. EUR, tj. o 14.8% méně než je jeho výše v r. 2011), lze se důvodně domnívat, že dochází i ke zvyšování policejního rozpočtu; tento závěr je však pouze informativní a nelze jej tudíž použít pro komparativní účely.

<sup>54</sup> [http://www.politi.dk/en/About\\_the\\_police/finance/](http://www.politi.dk/en/About_the_police/finance/)

## Komparace se zohledněním působností různých policejně-bezpečnostních subjektů

### Policejní sbor

Působnost policejního sboru je obecně vymezena jednak zákonem o spravedlnosti,<sup>55</sup> jednak již zmíněným zákonem o policejních činnostech. Na základě posouzení obou zákonných znění je možné konstatovat, že takto vymezena, působnost dánské policie zhruba odpovídá působnosti Policie ČR.

Z důvodů uvedených v Úvodu studie zde nepočítáme čistě s policisty, ale i s civilními zaměstnanci policie, neboť všichni se tak či onak podílejí na plnění úkolů policie. Budeme-li vycházet z údajů z r. 2011, základem následujících výpočtů bude 54283 policejních pracovníků (tj. 43859 policistů a 10424 civilních zaměstnanců)<sup>56</sup> v případě ČR a 15507 policejních pracovníků (tj. 10915 policistů a 4592 civilních zaměstnanců) v případě Dánska. Protože odpovědnost za veřejný pořádek na lokální úrovni nese v Dánsku policie národní, na české straně k tomuto výpočetnímu základu připočítáváme ještě 9542 osob zaměstnaných obcemi u obecní policie.

Pokud jde o **Bezpečnostní a zpravodajskou službu** (*Politiets Efterretningstjeneste, PET*), tato služba si uchovala určitá specifika, které u zpravodajských služeb běžně nenajdeme; ačkoli přímo nevyšetřuje (tuto činnost přenechává policii v jednotlivých policejních regionech), **vykonává činnosti obdobné činnostem české Ochranné služby P ČR** (ochrana královské rodiny, ochrana VIP, trvalá ochrana zastupitelských úřadů a dalších chráněných osob mimo již uvedené skupiny), **dále činnost Útvaru rychlého nasazení P ČR**, ve své působnosti má dále ochranu svědků, dále podporu operativních činností (agenti), tj. činnosti českého Útvaru speciálních činností a rovněž pomáhá s operativní technikou a sledováním, tj. s činností českého Útvaru zvláštních činností. Kromě toho, stejně jako v případě ČR, v těchto všech oblastech je, mimo zmíněnou ochranu svědků, primárně stanovená odpovědnost jednotlivých policejních regionů (v ČR kraje), a tedy i sdílení rolí mezi PET a dánskou policií je velmi podobné se situací v ČR. Nicméně, vzhledem k tomu, že PET vykonává i činnosti, které v ČR spadají do působnosti **Bezpečnostní informační služby**, a rovněž s přihlédnutím k začlenění PET pod národního komisaře dánské policie, nezapočítáváme v rámci komparace několik set pracovníků české **Bezpečnostní informační služby** na české straně komparace.

Pokud jde o **Celní správu**, vzhledem k působnosti, která je obdobná jako u české Celní správy, tuto do srovnání nezahrnujeme.

---

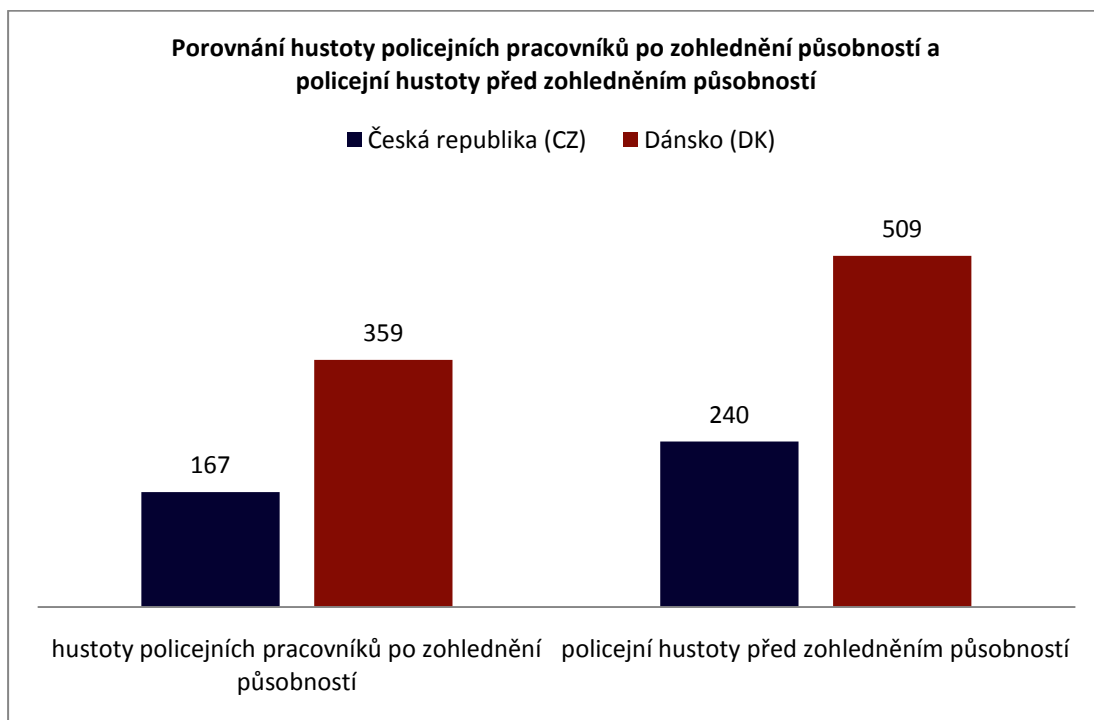
<sup>55</sup> BOHMAN, M., KRULÍK, O. *Policejní sbory v zemích Evropské unie: inspirace pro Českou republiku*. OBP MV ČR. 2009, s. 32.

<sup>56</sup> Data EO MV ČR. Poznáváme, že jak již bylo uvedeno v úvodu, pracujeme s daty o tabulkových systemizovaných počtech policistů (na které jsou vyhrazeny i finanční prostředky ve státním rozpočtu), nikoliv s daty o reálně obsazených počtech policistů, které mohou v čase poměrně fluktuovat.



Pokud bychom výše uvedené skutečnosti nezohlednili, Dánsko by z hlediska přepočtů policistů v demografickém smyslu (zde: přepočet obyvatel na 1 policistu) vykazovalo index policejní hustoty 509.5. **Takto pojat, dánský index policejní hustoty by se týkal pouze prostého přepočtu počtu policistů na obyvatelstvo a nereflektoval by tedy rozmanitost a působnosti dalších subjektů policejně-bezpečnostní komunity v zemi.**

Vycházíme-li naopak z počtů policejních pracovníků na straně dánské a české zkorigovaných výše uvedeným způsobem zohledňujícím působnosti jednotlivých sborů, vychází objektivizovaná policejní hustota 167 v ČR a 359 v Dánsku. Jak vyplývá z grafu č. 23, při zohlednění působností při komparaci přepočtu obyvatel na 1 policejního pracovníka se 52% rozdíl v policejní hustotě o 1% zvyšuje. Výsledkem je tak o 53% vyšší policejní hustota na české straně.



**Graf č. 23. Komparace přepočtů DK a CZ při zohlednění působností.** Zdroj: Data zaslaná pro účely této studie členskými státy EU 27.

### Závěr:

Na základě výsledků individuální komparace s Dánskem lze konstatovat následující:

- Dánský policejní sbor je co do vykonávaných činností v zásadě srovnatelný s ČR; až na činnosti související s ochranou vnější schengenské hranice souměřitelnost obou sborů se však liší při zohlednění dánské Bezpečnostní a zpravodajské služby PET.

- Počty policistů v Dánsku v období let 2000-2011 kontinuálně stoupají. V této souvislosti nelze vysledovat závislost počtu policistů ani na ekonomické situaci na evropském kontinentu.
- Pokud jde o policejní rozpočet, s ohledem na absenci časových řad<sup>57</sup> nelze hovořit o žádném vývojovém trendu; dánské policii nicméně bylo uloženo dosáhnout až dvojnásobku ročních úspor v letech 2012-2015 v rámci snahy o zlepšení efektivity policejní práce a o průběžnou modernizaci sboru. Policii tak byl jednak poskytnut pevný rámec pro transformaci policejní organizace a řízení policejní práce, jednak prostor pro odkládání ušetřených finančních prostředků, jež bude možné v budoucnu využít pro nové projekty a iniciativy.
- Přepočty policejních hustot obou zemí (počet obyvatel na jednoho policistu) hovoří o vyšší „policejní hustotě“ ČR (index 509 k českému 240), přičemž vzájemný rozdíl se nepatrně zvyšuje při zohlednění působnosti (index 359 k českému 167). Výsledkem je o 53% vyšší policejní hustota na české straně.
- Dánsko přitom má k dispozici alternativní model v podobě policejního dobrovolnictví, který dánské policii ulehčuje práci a umožňoval by tak např. snížení počtů policejních pracovníků. K tomuto snižování přesto nedochází, patrně opět v důsledku rozhodování vrcholných politických decision-makerů. ČR má naopak možnost opřít se o existenci obecních policií.
- Podíl civilních zaměstnanců v dánském policejním sboru je vyšší (29.6% k českým 19.2%).
- Podíl policejních rozpočtů na HDP je v případě ČR výrazně vyšší (0.70% k dánskému 0.46%).

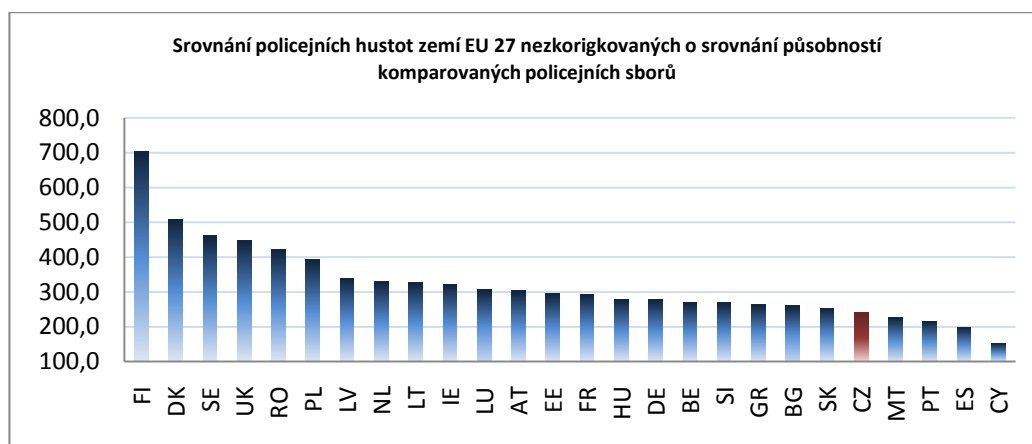
---

<sup>57</sup> Nejsou od dánské strany k dispozici

#### 4. Závěr

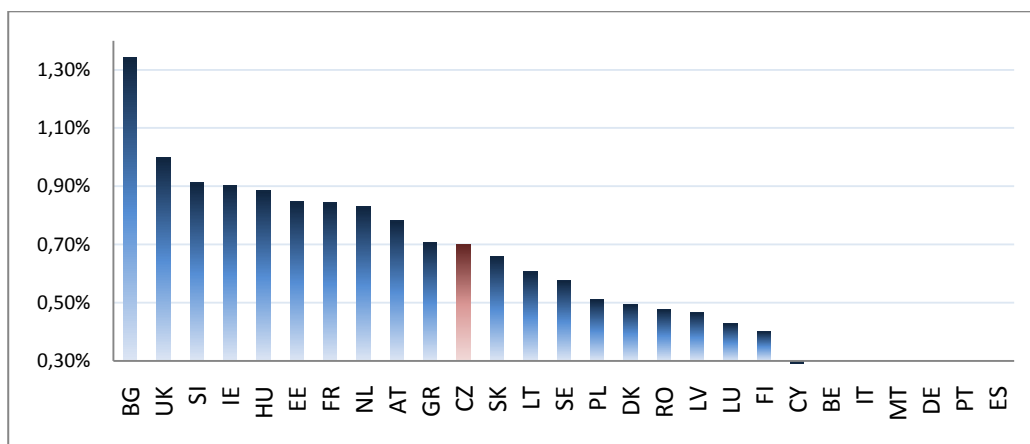
##### Závěry hrubého celoevropského srovnání:

- Z porovnání hrubých policejních hustot (tj. počet obyvatel na 1 policistu nezkorigovaný o srovnání působností komparovaných policejních sborů) v ČR a v evropských státech jasně plyne, že **většina zemí EU 27 má nižší policejní hustotu než ČR**. ČR je v tomto ohledu i na špičce skupiny zemí bývalého východního bloku.<sup>58</sup>



Graf č. 24. Srovnání policejních hustot zemí EU 27 nezkorigovaných porovnáním působností policejních sborů. Hodnoty jsou uvedeny v počtu obyvatel na 1 policistu. Zdroj: Data zaslána jednotlivými členskými státy.<sup>59</sup>

- Pro dokreslení ekonomického kontextu je uvedeno rovněž srovnání **podílu policejního rozpočtu na HDP** daného státu



Graf č. 25. Komparace zemí EU 27 z hlediska podílů policejních rozpočtů na HDP v r. 2011. Zdroj: Data zaslána jednotlivými členskými státy.<sup>60</sup>

- Výše uvedené **platí bez ohledu na ekonomickou vyspělost** srovnávaných zemí.

<sup>58</sup> Průměrná hodnota policejní hustoty ve státech EU 27 automaticky neznamená žádoucí hodnotu; hodnoty vždy samozřejmě závisejí především na fiskální politice daného státu. Průměrná hodnota je rovněž silně ovlivněna existencí Finska, které se z evropského průměru značně vymyká.

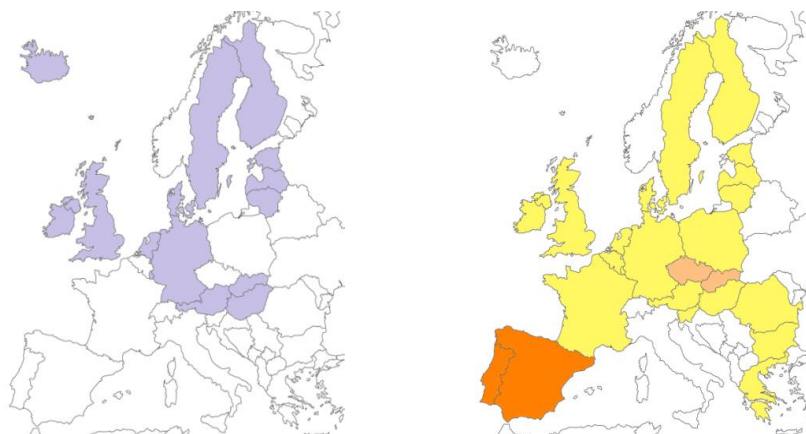
<sup>59</sup> Pro absenci srovnatelných dat není v grafu uvedena Itálie; ze stejného důvodu je v případě Německa, Malty, Portugalska a Španělska počítáno s počty policistů aktuálními k r. 2009.

<sup>60</sup> Nulová hodnota některých zemí je dána absencí srovnatelných dat k policejním rozpočtům.

	vyšší policejní hustota p < 228.0	srovnatelná hustota 228.1 < p < 252.2	nižší policejní hustota p > 252.3
<b>ekonom. vyspělejší než ČR</b>			
HDP v PPS > 80	CY, MT, ES <b>3</b>		DK, FI, FR, IE, LU, BE, GR, SI, DE, NL, AT, UK, SE <b>13</b>
<b>ekonom. méně vyspělé</b>			
HDP v PPS ≤ 80	PT <b>1</b>	SK <b>1</b>	EE, LT, LV, HU, PL, RO, BG <b>7</b>

Komparace zemí EU 27 k ČR se zohledněním relativní ekonomické vyspělosti. Hodnoty jsou uváděny v počtu obyvatel na 1 policistu. Zdroj: Data zasláná jednotlivými členskými státy.

- V evropském srovnání **není prokazatelná závislost mezi úrovní zjištěné kriminality a počty policistů**. Tento závěr byl rovněž potvrzen i v případě ČR, a to matematickou analýzou časových řad.<sup>61</sup>
- 70 % evropských států, které mají nižší hrubou policejní hustotu než ČR, má možnost využít některé formy dobrovolnické pomoci.



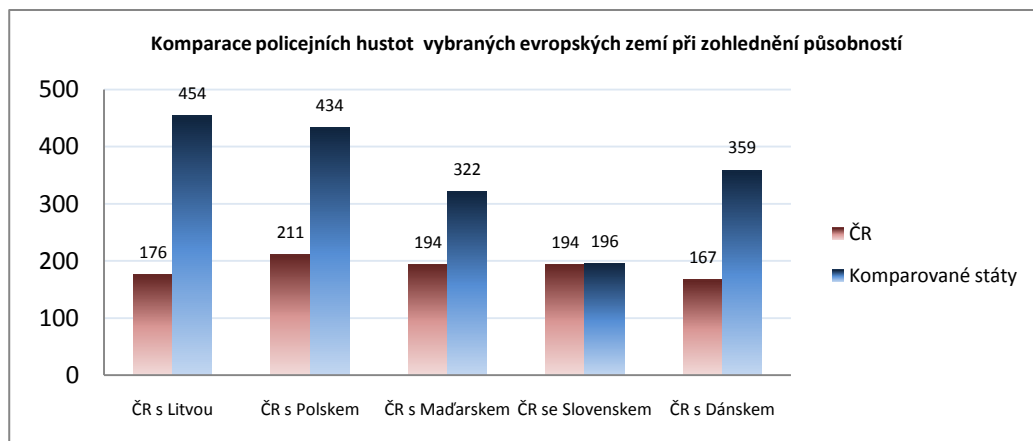
Graf č. 26. Výskyt alternativních modelů výkonu policejních činností ve formě dobrovolnictví v zemích EU 27 (fialová) a policejní hustota v komparaci s ČR (oranžová). Zdroj: data zasláná jednotlivými členskými státy.<sup>62</sup>

### Závěry podrobného srovnání vybraných států:

- **Většina srovnávaných států má nižší policejní hustotu** (policejní hustota zohledňující jak policisty, tak zaměstnance policie, zkorigovaná porovnáním působností srovnávaných policejních sborů), neboli vyšší počet obyvatel na 1 policejního pracovníka.

<sup>61</sup> Na základě nezávisle provedené matematické analýzy časových řad počtů policistů a zjištěné a objasněné kriminality v ČR (za období let 1992-2011) lze shrnout, že zjištěné korelace mezi uvedenými proměnnými jsou zpravidla slabšího, negativního charakteru; nárůst počtu policistů je v daném roce slabě doprovázen nárůstem zjištěné kriminality, snižování počtu policistů je slabě v daném roce doprovázeno zvyšováním objasněné kriminality, růst zjištěné kriminality je v daném roce do určité míry doprovázen i růstem objasněné kriminality). Blíže viz KOVAŘÍK, Z. *Analýza vztahu ročních časových řad „počtu policistů Policie ČR“ a „zjištěné a objasněné“ kriminality v ČR*. Praha: PA ČR, 2012.

<sup>62</sup> Vyšší hrubá policejní hustota (tj. méně obyvatel na 1 policistu než v ČR) – tmavě oranžová; srovnatelná hrubá policejní hustota (± 5% od srovnávací základy ČR 240.2 obyvatel na 1 policistu) – oranžová; nižší hrubá policejní hustota – žlutá.

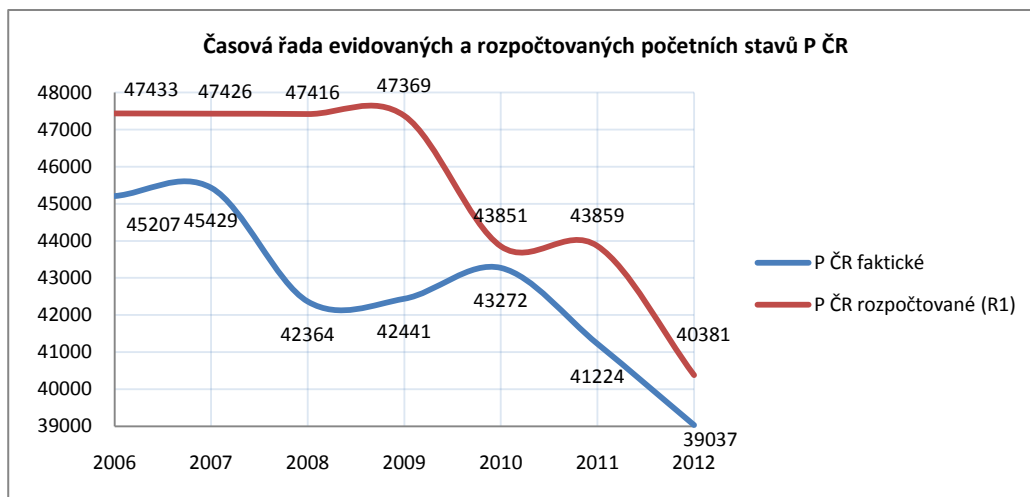


Graf č. 27. Srovnání policejních hustot vybraných evropských zemí při zohlednění působností. Hodnoty jsou uvedeny v počtu obyvatel na 1 policejního pracovníka. Zdroj: Data zasláná jednotlivými členskými státy.

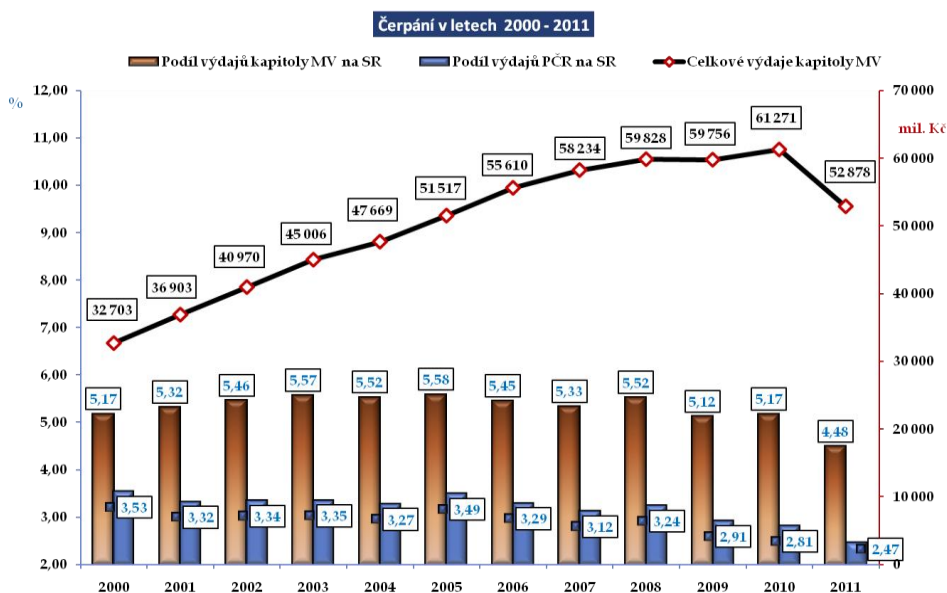
- 4 z 5 srovnávaných států (bez ohledu na policejní hustotu) zavedla **nějakou formu pomoci dobrovolníků policii**, ale pouze 2 z 5 mají zřízenou obecní policii (jako ČR).
- Většina států prošla v nedávné době nějakou formou **zefektivnění činnosti nebo/a snižováním počtů policistů**.

### Situace v ČR

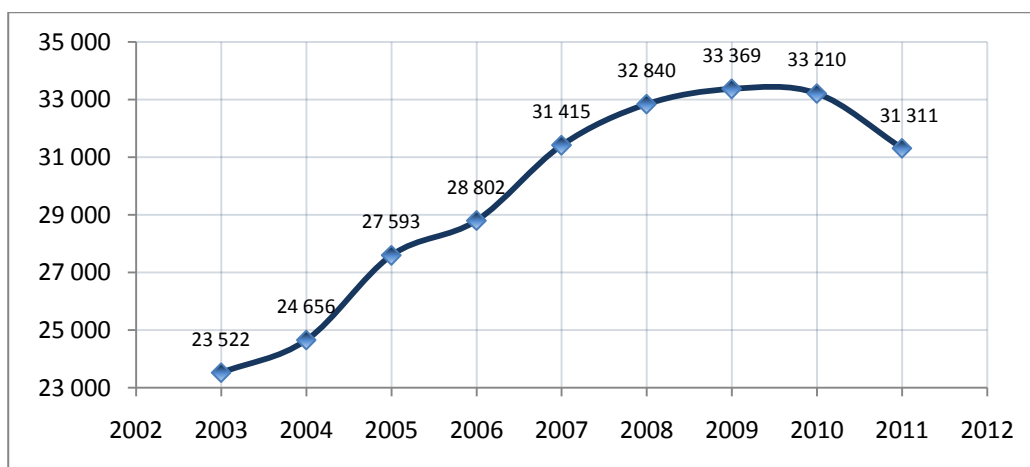
- **V případě ČR platí, že faktické počty policistů v ČR v období od 1. 1. 2005 do 1. 1. 2012 klesají.** Dočasné přerušení trendu v letech 2008-2010 bylo důsledkem snahy kompenzovat personální propad u Policie ČR v reakci na přijetí nového služebního zákona (viz graf č. 28).
- Finanční prostředky ušetřené z rozdílu mezi rozpočtovanými a faktickými početními stavy jsou v P ČR dlouhodobě používány k pokrytí **deficitů v provozních nákladech** (viz graf č. 28).
- Z grafů níže je rovněž patrné **snižování policejního rozpočtu**, k němuž dochází, mimo jiné, od r. 2008 a které **od r. 2010 probíhá současně jak se snižováním početních stavů, tak snižováním průměrného hrubého měsíčního služebního příjmu příslušníků Policie ČR** (viz grafy č. 28-30).



Graf č. 28. Vývoj početních stavů evidovaných a rozpočtovaných. Zdroj: Data EO MV, data Policie ČR.



Graf č. 29. Vývoj policejního rozpočtu v letech 2000-2011. Zdroj: Data Policie ČR.



Graf č. 30. Vývoj průměrného hrubého měsíčního služebního příjmu příslušníka Policie ČR. Zdroj: Data Policie ČR.