

**ANALÝZA KONTROLNÍCH
MECHANISMŮ
V BEZPEČNOSTNÍCH SBORECH**

OSNOVA:	2
1. Úvod	3
2. Současný stav mechanismů kontroly bezpečnostních sborů	3
2.1 Inspekce ministra vnitra	3
2.2 Inspekce Celní správy	5
2.3 Inspekce Vězeňské správy	5
2.4 Inspekční orgány zpravodajských služeb	6
3. Slabá místa současného stavu	7
4. Možná řešení mechanismů kontroly bezpečnostních sborů	8
5. Generální inspekce	10
5.1 Postavení	10
5.1.1 Právní statut	10
5.1.2 Ekonomické postavení	10
5.1.3 Organizační struktura	11
5.2 Působnost	12
5.2.1 Věcná působnost	12
5.2.2 Osobní působnost	14
5.3 Činnost	15
5.3.1 Vyšetřování	15
5.3.2 Příslušnost k přijetí podání	17
5.3.3 Vyhledávací činnost	20
5.4 Vnitřní kontrola	20
5.5 Pravomoci	21
5.6 Personální složení a personální politika	22
5.7 Logistika, servisní zajištění	25
6. Přílohy	26
č. 1 Usnesení vlády ČR k návrhu zákona o Policii České republiky	26
č. 2 Výzkum korupčního klimatu	27
č. 3 Vyřizování stížností v policii	28
č. 4 Některé statistické údaje z činnosti Inspekce ministra vnitra	29
č. 5 Podnět Rady vlády České republiky pro lidská práva ke zřízení samostatného orgánu pro šetření deliktního jednání příslušníků Policie ČR, obecní policie a Vězeňské služby ČR	32
č. 6 Podklady k vyčíslení nákladů na zřízení Generální inspekce od jednotlivých dotčených bezpečnostních sborů	44

1. Úvod

Motto: Má-li být odhalování a stíhání kriminality příslušníků bezpečnostních sborů efektivní, musí jít institucionální nezávislost ruku v ruce s vysokou odbornou kompetencí.

Vláda České republiky se ve svém programovém prohlášení v části pojednávající o právním státu, bezpečnosti, veřejné kontrole, protikorupčních opatřeních a lidských právech zavázala, že **zajistí nezávislou kontrolu Policie ČR vyjmutím policejní inspekce z gesce MV ČR.**

V souladu s tímto programovým prohlášením pak vláda v rámci probíhající reformy policie přijala usnesení ze dne 25. 2. 2008 č. 149 k návrhu zákona o Policii České republiky (viz Příloha č.1), ve kterém uložila v bodě druhém ministrům vnitra, financí a spravedlnosti zpracovat a vládě do 31. 12. 2008 předložit návrh zákona o Generální inspekci bezpečnostních sborů.

Předkládaný dokument je rozbořem současné situace a návrhem řešení v oblasti kontroly bezpečnostních sborů a je věcným podkladem pro legislativní úpravu této problematiky, pro zákon o Generální inspekci.

Navržená koncepce vychází z klíčové premisy, že kriminalita příslušníků bezpečnostních sborů je díky jejich znalostem o práci vlastního bezpečnostního sboru kriminalitou pachatelů-profesionálů, kterou proto dokáže odhalit a vyšetřit právě jen orgán, který disponuje minimálně stejnými znalostmi, zkušenostmi a schopnostmi jako takový pachatel-profesionál. **Z toho vyplývá požadavek na vysoké odborné schopnosti takového orgánu.**

Současně vzhledem k tomu, že takový orgán bude z hlediska svého postavení samozřejmě policejním orgánem ve smyslu trestního řádu, musí disponovat minimálně takovými právními, materiálními, informačními, analytickými a personálními prostředky jaké mají útvary kriminální policie pověřené šetřením závažné trestné činnosti. **Z toho plyne, že podobu a činnost takového orgánu je třeba v zásadě modelovat podle činnosti služby kriminální policie a vyšetřování.**

2. Současný stav mechanismů kontroly bezpečnostních sborů

2.1 Inspekce ministra vnitra

Inspekce ministra vnitra je začleněna ve struktuře MV ČR, podřízena přímo ministru vnitra a její příslušníci jsou policisté ve služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů povolání k výkonu služby k Ministerstvu vnitra.

V čele inspekce stojí ředitel inspekce, kterého jmenuje a odvolává ministr vnitra. Ředitel je ze své funkce odpovědný ministru vnitra. Ředitel má jednoho zástupce, prostřednictvím něhož řídí oddělení pro přímý výkon služby bezpečnostní povahy, která nejsou přímo podřízena řediteli. Inspekce ministra vnitra se člení na deset oddělení. V čele oddělení stojí vedoucí. Pokud je oddělení rozsáhlé nebo má detašované pracoviště, podílí se na řízení oddělení policista s příplatkem za vedení, jehož prostřednictvím vedoucí oddělení řídí příslušný úsek činnosti oddělení nebo odloučené pracoviště. Zvažuje se zjednodušení a

zefektivnění zřízením oddělení ve všech krajských dislokacích, čímž by došlo k zavedení dvoustupňového řízení.

V přímé řídicí působnosti ředitele jsou tyto organizační články

- vnitřní oddělení, které plní funkci zejména kanceláře ředitele, technické, logistické a ekonomické podpory výkonu služby; patří sem rovněž úsek informačních technologií a komunikací,
- 5. oddělení, které zpracovává, kromě vyřizování podání fyzických a právnických osob, svou problematiku vnitřní kontroly v Inspekci ministra vnitra a prošetřuje protiprávní jednání policistů, zařazených v Inspekci ministra vnitra, včetně podezření z páchání trestné činnosti těmito policisty.

Prostřednictvím svého zástupce ředitel řídí tyto další organizační články

- 4. oddělení s působností pro území celé České republiky, které provádí odhalování závažné trestné činnosti a trestné činnosti přesahující území jednotlivých krajů, resp. zasahující území více krajů najednou,
- a dále ostatní oddělení Inspekce ministra vnitra, mající vymezenou územní působnost; jedná se o tyto organizační články:
 - 3. oddělení se sídlem v Ostravě a detašovaným pracovištěm v Olomouci,
 - 6. oddělení se sídlem v Liberci a detašovaným pracovištěm v Ústí nad Labem,
 - 7. oddělení se sídlem v Hradci Králové a detašovaným pracovištěm v Pardubicích,
 - 8. oddělení se sídlem v Karlových Varech a detašovaným pracovištěm v Plzni;
 - 9. oddělení se sídlem v Českých Budějovicích,
 - 10. oddělení se sídlem v Praze a pracovištěm pro Středočeský kraj,
 - 11. oddělení se sídlem v Brně a detašovanými pracovišti v Jihlavě a ve Zlíně.

K plnění svých úkolů má Inspekce ministra vnitra ve všech krajských městech územní pracoviště. Cílem vedení Inspekce ministra vnitra je vytvoření plnohodnotných oddělení ve všech krajských dislokacích. Kromě toho je v Praze zřízeno oddělení s celorepublikovou působností, zabývající se složitými případy, které zasahují do více krajů. Ve zvlášť náročných a skutkově složitých případech, zejména prorůstání organizovaného zločinu do policie, se za účelem odhalování a objasňování tvoří pracovní týmy, v nichž mohou být zastoupeni vedle policistů Inspekce ministra vnitra též policisté specializovaných policejních útvarů, zejména útvaru pro odhalování organizovaného zločinu. Dále na tomto oddělení jsou zařazeni specialisté na hospodářskou trestnou činnost, drogovou, násilnou kriminalitu a extremismus.

Obsahem činnosti inspekce je odhalovat a prověřovat skutečnosti nasvědčující tomu, že byl spáchán trestný čin, jehož pachatelem je příslušník Policie České republiky, odhalovat a zjišťovat pachatele těchto trestných činů. Inspekce je proto policejním orgánem ve smyslu § 12 trestního řádu.

Do zahájení stíhání konkrétního podezřelého šetří tyto trestní případy Inspekce sama, poté předává případ k zahájení trestního stíhání proti obviněnému policistovi specializovanému státnímu zástupci, který pak formálně dle trestního řádu sám vede vyšetřování konkrétního obviněného. Podle jeho pokynů je mu pak Inspekce ve vyšetřování nápomocna. Státní zástupce, který má aktivně vést vyšetřování obviněného za pomoci Inspekce a dozorovat její práci, má tak značný vliv na kvalitu, rychlost a nezávislost daného trestního řízení.

V období od 1. ledna 2007 do 31. prosince 2007 bylo Inspekcí ministra vnitra evidováno celkem 839 trestních spisů, prověřováno bylo 1030 trestních věcí (191 trestních věcí z roku 2006). Z tohoto celkového počtu bylo Inspekcí ministra vnitra skončeno 855 trestních věcí, z toho 264 trestních věcí bylo předáno příslušnému státnímu zástupci s návrhem na zahájení trestního stíhání, 298 věcí bylo ukončeno odložením dle § 159a, odst. 1 tr. řádu, 105 věcí bylo odevzdáno dle § 159a písm. a),b) tr. řádu, 12 věcí bylo odloženo dle § 159a, odst. 2, 3, tr. řádu, 42 věcí bylo odloženo dle § 159a odst. 4, tr. řádu, 132 věcí bylo vyřízeno jinak (např. předáno jinému pol. orgánu.) a 2 věci byly dočasně odloženy podle § 159b tr. řádu.

Obecnou kontrolu v rámci Policie České republiky v roce 2007 zajišťovaly v souladu s NMV č. 55/2003 o obecné kontrole a supervizní činnosti, ve znění NMV č. 1/2006 a v souladu se ZP PP č. 110/2006 o obecné kontrole v Policii České republiky ve znění ZP PP č. 174/2007: **kontrolní útvar Policejního prezidia České republiky (dále jen „policejní prezidium“), kterým je odbor vnitřní kontroly** (dále jen „odbor vnitřní kontroly“), kontrolní skupina hospodářské správy policejního prezidia, kontrolní útvar Ředitelství služby cizinecké a pohraniční policie, kterým je skupina vnitřní kontroly, skupiny vnitřní kontroly oblastních ředitelství služby cizinecké a pohraniční policie, skupina vnitřní kontroly Útvaru pro odhalování organizovaného zločinu Služby kriminální policie a vyšetřování, skupina vnitřní kontroly Útvaru pro odhalování korupce a finanční kriminality Služby kriminální policie a vyšetřování, oddělení vnitřní kontroly Správy hl.m.Prahy, skupiny vnitřní kontroly správ policie v krajích, skupiny vnitřní kontroly městských ředitelství policie, skupiny vnitřní kontroly okresních (obvodních) ředitelství policie.

Kromě uvedených kontrolních útvarů a kontrolních skupin zahrnoval kontrolní systém i kontrolní pracoviště nižších organizačních článků útvarů policie. Posledně zmíněná kontrolní pracoviště však kontrolu nemají vymezenou jako hlavní náplň činnosti, ale vykonávají ji jen jako součást své působnosti v rámci organizační struktury tam, kde jsou zřízena.

2.2 Inspekce celní správy

Prováděním vnitřní kontrolní činnosti a inspekční činnosti jako hlavní náplní své činnosti se v Celní správě České republiky zabývají Samostatné oddělení (SO 050) Inspekce generálního ředitele zařazené v rámci Generálního ředitelství cel a dále oddělení (010) Inspekce a vnitřní kontroly na celních ředitelstvích. K datu 31. 12. 2007 činil stav systemizace na těchto útvarech celkem **54 služebních a 2 pracovních míst**. Působnost těchto útvarů nespočívá jen v inspekční činnosti jako takové, zaměstnanci zařazení v těchto útvarech zajišťují úkoly v oblasti plánování a provádění kontrolní činnosti, prevence, služební a pracovní kázně a integrity v CS ČR, vyřizování stížností a petic aj. Prověřování a vyšetřování trestných činů příslušníků celní správy provádí Policie České republiky.

2.3 Inspekce vězeňské služby

Podle § 12 odst 2 trestního řádu mají v řízení o trestných činech příslušníků Vězeňské služby ČR postavení policejního orgánu pověřené orgány této služby. V praxi jsou jimi všichni příslušníci vězeňské služby zařazení na oddělení prevence a stížností ve vazebních věznicích a věznicích a příslušníci Vězeňské služby zařazení do oddělení prevence odboru kontroly Generálního ředitelství Vězeňské služby. Osobní působnost uvedených orgánů se vztahuje na všechny příslušníky vězeňské služby, vyjma ředitele, zástupců ředitele a

vedoucího oddělení prevence a stížností, které z hlediska podezření z trestné činnosti prověřuje oddělení prevence odboru kontroly Generálního ředitelství Vězeňské služby. Případy podezření ze spáchání trestného činu příslušníkem justiční nebo vězeňské stráže prošetřuje oddělení prevencí a stížností té věznice, kam je příslušník zařazen.

Početní stav orgánů vnitřní kontroly ve Vězeňské službě ČR činí k 1. 1. 2008 na Generálním ředitelství VS ČR - odbor kontroly celkem **17 osob** a ve věznicích a vazebních věznicích – oddělení (samostatné referáty) prevence a stížností celkem **144 osob**.

Podle podkladů z jednotlivých vazebních věznic a věznic bylo v roce 2007 ve 114 případech vedeno trestní řízení proti zaměstnancům Vězeňské služby České republiky, a to ve 102 případech proti 124 příslušníkům Vězeňské služby České republiky a ve 12 případech proti 12 občanským zaměstnancům Vězeňské služby České republiky, u kterých se mělo jednat o podezření ze spáchání trestného činu.

2.4 Inspekční orgány zpravodajských služeb

ÚZSI

Činnost pověřeného orgánu Úřadu pro zahraniční styky a informace ve smyslu § 12 odst. 2 trestního řádu vykonávají v současné době **tři příslušníci**; tito příslušníci však zároveň vykonávají i vnitřní kontrolní činnost, šetří jednání mající znaky přestupku, některé kázeňské přestupky a stížnosti na jednání příslušníků úřadu. V roce 2007 vedl pověřený orgán úřadu řízení o dvou trestných činech příslušníků úřadu; v roce 2008 vedl pověřený orgán úřadu jedno řízení o podezření ze spáchání trestného činu.

BIS

V rámci Bezpečnostní informační služby provádí kontrolu interní úpravou pověřený orgán – odbor inspekce BIS, který je ve smyslu § 12 odst. 2 trestního řádu policejním orgánem. Náplň činnosti odboru inspekce je však výrazně širší, činnost podle trestního řádu představuje pouze její malou část. Zahrnuje rovněž např. přestupkovou agendu, vyřizování stížností, peticí, kontrolní činnost atd. V postupu podle trestního řádu mají příslušníci činní v policejním orgánu BIS zajištěno nezávislé postavení. V roce 2007 řešil policejní orgán BIS celkem 6 případů. Vymezit počet zúčastněných příslušníků, rozpočtové náklady s tím související atd. není možné, neboť, jak je popsáno výše, činnost odboru je rozsáhlejší a jednotlivé případy jsou příslušníkům přidělovány podle potřeby odboru, žádný příslušník tedy není vyčleněn na činnost podle trestního řádu. Nelze tak odlišit náklady policejního orgánu a náklady související s další agendou.

Postavení vyšetřovacího orgánu má podle § 161 odst. 3 trestního řádu v případě trestných činů příslušníků BIS státní zástupce. Je tak dostatečně zajištěno nezávislé vyšetřování, neboť činnost policejního orgánu BIS od počátku řízení státní zástupce dozoruje a sám následně zahajuje trestní stíhání.

VZ

Vojenské zpravodajství disponuje vlastním stálým kontrolním orgánem, kterým je odbor kontroly a vnitřní bezpečnosti. Odbor provádí kontrolu ve všech oblastech činnosti VZ včetně hospodaření a operativy. Při kontrole vychází z platných právních předpisů, nařízení a

vnitřních řídicích aktů VZ a Ministerstva obrany, zejména v souladu s ustanovením služebního předpisu Všeob P-35 „Vnitřní kontrola a vyřizování petic a stížností v působnosti Ministerstva obrany“. Oprávnění ke kontrole vojenského zpravodajství má i inspekce ministra obrany.

3. Slabá místa současného stavu

Současná úprava přináší praxi řadu problémů, které negativně ovlivňují efektivitu práce inspekce.

Především je třeba zdůraznit, že v Inspekci ministra vnitra pracují policisté povolání k výkonu služby v Ministerstvu vnitra. Právě tento fakt spolu s dalšími okolnostmi vzbuzuje dojem, že Inspekce nemůže mít dostatečně nezávislé postavení. Objevuje se také názor, že příslušníci inspekce nemají zájem na rozkrývání trestné činnosti svých kolegů, se kterými sloužili, nebo ke kterým cítí sounáležitost.

Průzkumy veřejného mínění opakovaně dokládají, že velká část české veřejnosti nedůvěřuje policii a nevěří v její schopnost sama se zbavit policistů-pachatelů ve vlastních řadách. Dokladem je výzkum provedený agenturou STEM/MARK v roce 2004, kdy pouze 34 % respondentů uvedlo, že dle jejich názoru jsou stížnosti občanů na policisty důsledně prošetřovány.

Opakovaně medializované případy selhání policistů poukazují na absenci funkční kontroly činnosti policie. Média i celá veřejnost velice negativně vnímají kauzy typu „Berdych a spol.“, které odkryly závažnou spolupráci policistů s organizovaným zločinem. Ještě více negativně je vnímáno zapojení samotné Inspekce ministra vnitra do některých z těchto kauz, stejně jako opakovaná podezření z politického zneužívání Inspekce, neboť jde o orgán, který by měl být právě schopen kriminalitu policistů potlačit.

Systém vnitřní i vnější kontroly policie již delší dobu kritizují nevládní organizace, které jej považují za nedostatečně nezávislý. Taktéž poukazují na řadu případů, které vzbudily pochybnost o nepodjatosti jak kontrolních pracovníků uvnitř policie, tak pracovníků Inspekce ministra vnitra.

V konkrétních kauzách jako je např. kauza Czech Tek, např. Liga lidských práv poukazovala na laxnost a zdlouhavost postupu Inspekce a kontrolních orgánů policie při šetření podezření ze spáchání trestných činů policisty a časté navrhování pouze podmíněných trestů policistům ze strany státních zástupců v obžalobách.

Obdobně negativně situaci dlouhodobě vnímají i některé orgány státu, jako např. Rada vlády pro lidská práva či Veřejný ochránce práv, které upozorňují, že celá řada mezinárodních organizací (např. OSN či Rada Evropy) již České republice opakovaně doporučovala vytvořit mechanismus nezávislého vyšetřování deliktních jednání policistů.

Veřejně známé výsledky práce inspekce i názory odborníků na její činnost, včetně názorů policistů samých, dokládají, že inspekce **není schopna příliš efektivně rozkrývat závažnější případy trestné činnosti policistů a nedosahuje té úrovně integrity, kterou od ní veřejnost přirozeně očekává.** Ačkoli existuje řada signálů od policistů samých o poměrně vysoké úrovni korupce mezi příslušníky policie a zapojení do skupin organizovaného zločinu,

ze zveřejněných statistických výsledků Inspekce vyplývá, že se policisté korupčních trestných činů dopouštějí minimálně a že se do organizované trestné činnosti vůbec nezapojují, což je samozřejmě naprosto v rozporu se zkušenostmi policistů vyšetřujících korupci a organizovanou trestnou činnost. Je přitom třeba si uvědomit, že pachatelé z řad policistů jsou velmi „kvalifikovanými“ pachateli, jejich odhalení je proto velmi obtížné. *Viz příloha výzkum korupčního klimatu.*)

Konkrétní výsledky Inspekce a poznatky z policejní praxe pak vedou často k závěru, že se tento útvar soustředí více na drobnou kriminalitu a méně často nebo méně úspěšně na závažnou, organizovanou kriminalitu.

Za další slabinu lze považovat skutečnost, že **samotné vyšetřování trestné činnosti příslušníků bezpečnostních sborů vede nikoli materiálně vybavený a speciálně vycvičený inspekční orgán, ale státní zástupce**, jenž si může reálně opatřovat důkazy pouze prostřednictvím policejního orgánu Inspekce ministra vnitra, kterému dá ve vyšetřování pokyny k jejich opatření. Tyto důkazy přitom dokáže inspekce obstarat i z vlastní iniciativy sama (tak, jak to dělá policie i u jiných trestních případů). Státní zástupce tak z objektivních důvodů postupuje v zásadě jako při výkonu klasického dozoru nad trestním řízením o trestných činech „nepolicistů“, s tím rozdílem, že si formální vyšetřovací úkony v trestním spisu musí provádět sám, nedělá je policejní orgán – Inspekce. S tímto policejním orgánem si tento proto musí trestní spis přeposílat. Tento stav zdržuje řízení a fakticky obvykle žádnou větší kontrolu nad policistou nepřináší. V konečném důsledku ten, kdo má za výsledek vyšetřování podle trestního řádu odpovědnost (státní zástupce), nemá ve skutečnosti příliš vliv na kvalitu vyšetřování (vedeného fakticky Inspekcí).

Odborná příprava státních zástupců je taktéž orientována především na procesní úpravu trestního řízení, nikoliv na dovednosti spíše kriminalistické, které vyšetřování vedle znalosti trestního řízení také vyžaduje. Proto je v praxi běžné, že vyšetřování, které má státní zástupce proti policistovi vést, provádí státní zástupce jednoduše tím, že pouze obecně úkoluje Inspekci ministra vnitra či schvaluje její návrhy ohledně vedení vyšetřování. Jeho aktivní účast na vyšetřování, a tím i dozor nad ním je tak výrazně slabší, než by bylo k zajištění potřebné kontroly nad tímto řízením třeba, a než trestní řád předpokládá.

Dalším problematickým rysem platné právní úpravy je **způsob jmenování ředitele inspekce a jeho bezprostřední zodpovědnost výhradně ministru vnitra**. Dlouhodobě negativně je vnímáno začlenění Inspekce do resortu MV, nadto **bez možnosti dostatečné, například parlamentní kontroly tohoto orgánu**.

Základními výtkami k současné podobě řešení trestné činnosti příslušníků policie a dalších bezpečnostních sborů jsou: nedostatečná nezávislost a nedostatečná efektivita v oblasti závažnější kriminality. Nelze však pominout i obecnou nedůvěru v nezávislost kontroly jako faktor ovlivňující činnost bezpečnostních sborů a její vnímání veřejným míněním.

4. Možná řešení mechanismů kontroly bezpečnostních sborů

Ze všech shora zmíněných důvodů není varianta fungování inspekce jako útvaru začleněného do struktury Ministerstva vnitra a podřízeného přímo ministru vnitra nadále udržitelná a její zachování by nebylo možné považovat za přínosné.

Částečnou úpravou této varianty je **zrušení přímé personální závislosti ředitele Inspekce na ministři vnitra se současným přidáním kontroly ze strany Poslanecké sněmovny**. Toto řešení přináší návrh nového zákona o Policii ČR, který je v současnosti v Parlamentu jakožto řešení prozatímní, do doby účinnosti zákona o Generální inspekci.

Pro zrušení personální vazby mezi ministrem vnitra a ředitelem Inspekce by měl být ředitel Inspekce dle návrhu jmenován vládou. Současně by však měla Inspekce zůstat zařazena do rámce organizační struktury Ministerstva vnitra a mohla by tak i nadále využívat infrastruktury resortu v oblasti informatiky, analytiky, ekonomického zajištění, technického servisu specializovaných útvarů či expertizních policejních pracovišť policie (např. odposlechy, sledování). Inspekce by samozřejmě i nadále měla mít postavení orgánu disponujícího celou řadou oprávnění daných zákonem vůči policistům.

Jinou nabízející se variantou řešení je **převedení inspekce do působnosti Ministerstva spravedlnosti, aniž by se měnila její působnost. Pro účely posílení nezávislosti takového orgánu by patrně bylo nejlepší v takovém případě inspekci podřídit struktuře státního zastupitelství**. Jako výhodu by u tohoto řešení bylo možno spatřovat vyjmutí z působnosti Ministerstva vnitra a zároveň těsnější provázání se státními zástupci, kteří vyšetřování policistů vedou. Nicméně by paradoxně došlo ke koncentraci vnější kontroly policie pouze pod resortem Ministerstva spravedlnosti, které politicky za kontrolu činnosti policie neodpovídá a prostřednictvím státního zastupitelství klíčový vliv na vyšetřování trestné činnosti policistů má již dnes. Organizačně a z hlediska logistického zajištění by toto řešení přineslo zřejmě pouze komplikace, pro kvalitu výkonu vnější kontroly by nepřineslo žádnou změnu.

Poslední variantou je ustavit zákonem **samostatný inspekční orgán mimo resorty ministerstev**. Působnost této „Generální Inspekce“ by dopadala na příslušníky bezpečnostních sborů. V podstatě by se jednalo o nový bezpečnostní sbor.

Jeho příslušníci by byli ve služebním poměru podle zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, který by se musel tedy doplnit o ustanovení týkající se tohoto nového sboru. Tento sbor by měl vybudováno vlastní nezávislé organizační, ekonomické a technické zázemí, vlastní informační a analytické systémy. Vznikl by zřejmě personálně ze současné Inspekce ministra vnitra a z inspekcí nebo vnitřních kontrolních útvarů jednotlivých bezpečnostních sborů, které by byly vyčleněny z těchto sborů. Orgán by musel mít postavení „policejního orgánu“ podle trestního řádu. Výhoda tohoto řešení může být spatřována ve sjednocení kontroly všech bezpečnostních sborů a úplné organizační nezávislosti tohoto orgánu. Současně však toto řešení přináší celou řadu problémů. Jde o organizačně, legislativně a hlavně ekonomicky náročný krok.

Variantu nezávislého inspekčního orgánu pro oblast bezpečnostních sborů přijala vláda za svou po zvážení všech pro a proti, a to v usnesení č. 149 ze dne 25. 2. 2008, v němž uložila dotčeným ministrům předložit jí do konce roku 2008 návrh zákona o Generální inspekci bezpečnostních sborů.

5. Generální inspekce

5.1 Postavení

5.1.1 Právní statut

Generální inspekce by z povahy své činnosti měla být zřízena jako **zcela nový ozbrojený bezpečnostní sbor**, jehož příslušníci jsou ve služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů.

Jako optimální se jeví **jmenování ředitele Inspekce přímo vládou** po projednání v příslušném orgánu Poslanecké sněmovny s tím, že by ředitele přímo řídil pověřený člen vlády, tedy řešení analogické k postavení Bezpečnostní informační služby.

Současně by měl být zřízen **orgán vnější parlamentní kontroly činnosti tohoto bezpečnostního sboru**, obdobně jako je tomu v případě Bezpečnostní informační služby. Jeho postavení by tedy bylo obdobné jako postavení Výboru pro kontrolu zpravodajských služeb.

5.1.2 Ekonomické postavení

Z hlediska ekonomického by měla Inspekce mít **postavení organizační složky státu a účetní jednotky** zřízené ze zákona. Zákonem lze stanovit, že pro organizační složku státu bude zřízena samostatná rozpočtová kapitola. Lze si však představit i řešení, na jehož základě bude rozpočtová kapitola inspekce součástí jiné, již existující rozpočtové kapitoly (patrně Úřadu vlády). Pro posouzení výhod je třeba zvážit míru administrativní zátěže, resp. administrativních úspor, které by první, resp. druhé řešení mohlo přinést.

Při posuzování je možné vycházet ze zkušeností Bezpečnostní informační služby, která ze zákona disponuje samostatnou rozpočtovou kapitolou a má tedy s popsanou praxí bohaté zkušenosti. Poznatky z tohoto zdroje naznačují, že samotné ošetřování vlastní rozpočtové kapitoly neobnáší z hlediska nároků na administrativu velké zatížení, problematické a náročné je však zejména její vytvoření ve smyslu nutnosti vytipovat majetek, který bude na novou organizační složku přesunut, a přesun zajistit.

Vzhledem ke zvolenému cíli, kterým má být vytvoření **nezávislého** orgánu, tedy považujeme za vhodné řešení **vytvořit zcela samostatnou kapitolu**.

Určení nákladů na vytvoření a provoz Generální inspekce závisí především na jejím personálním vybavení, viz také část o personálním složení Generální inspekce. V současné době není na základě dostupných informací možné přesně vyčíslit tyto náklady, nicméně **příloha č. 6 - Parciální ekonomická rozvaha nákladů na zřízení Generální inspekce**, představuje kalkulaci nákladů na základě kvalifikovaného odhadu počtu příslušníků a zaměstnanců Generální inspekce tak, jak jej provedla pracovní skupina pro přípravu zákona o Generální inspekci.

Generální inspekce by měla mít ekonomicky a právně postavení v zásadě obdobné jako Bezpečnostní informační služba, tedy organizační složka státu s nezávislou rozpočtovou kapitolou.

5.1.3 Organizační struktura

K plnění úkolů by generální inspekce měla mít podle vzoru struktury současné Inspekce ministra vnitra ve všech **krajských městech a v hlavním městě Praze územní pracoviště**. Kromě toho by bylo zřízeno oddělení s celorepublikovou působností zabývající se složitými případy, které zasahují do více krajů. Současná praxe ukazuje, že ve zvlášť náročných a skutkově složitých případech, zejména prorůstání organizovaného zločinu do policie, je potřebné za účelem odhalování a objasňování vytvořit **pracovní týmy**, v nichž mohou být zastoupeni vedle příslušníků Generální inspekce též policisté specializovaných policejních útvarů, zejména útvaru pro odhalování organizovaného zločinu.

Vzhledem ke skutečnosti, že nově zřizovaná Generální inspekce má koncentrovat kontrolu nad všemi určenými bezpečnostními sbory, je třeba si položit otázku, nakolik může specifický charakter kriminality příslušníků jednotlivých sborů odůvodnit formální rozdělení expozitur podle příslušnosti řešených případů k těmto sborům. Nelze sice bez dalšího odmítnout argument, že každý bezpečnostní sbor s sebou nese jiný druh kriminality svých příslušníků, a nelze ani snižovat hodnotu zkušeností, které pracovníci stávajících inspekčních orgánů právě s deliktní činností „svého“ bezpečnostního sboru mají, podle našeho názoru by však **smíšené skupiny na inspekčních pracovištích** mohly dosáhnout lepších výsledků ve snaze rozkrývat i jiné než pouze drobné a méně závažné případy kriminality v bezpečnostních sborech, které jsou typicky řešeny v současnosti.

Organizační struktura pak dále musí být zcela přirozeně doplněna o provozně ekonomickou správu (zaměstnanci v pracovním poměru). Nelze pominout ani nutnost vybudování **pracoviště se stálou službou**, jehož funkci pro současnou Inspekci ministra vnitra zajišťuje Situační a informační centrum Ministerstva vnitra. Situační a informační centrum vykonává pro inspekci zpravidla dva druhy činností: mimo pracovní dobu vyrozumívá v případě potřeby dosahové pracovníky inspekce a také především mimo pracovní dobu inspekce provádí pro inspektory lustrace příslušníků Policie České republiky v informačních systémech.

Odhad početního stavu plánované Generální inspekce musí vycházet z početních stavů současných inspekčních orgánů jednotlivých bezpečnostních sborů.

Inspekce ministra vnitra disponuje **173 pracovníky** ve služebním poměru. Na tento počet zaměstnává **3 občanské zaměstnance**. V případě Celní správy se jedná o čísla **54 služebních míst a 2 pracovní místa**. Odbor kontroly Vězeňské služby představuje celkem **17 osob ve služebním poměru a 1 občanský zaměstnanec** a oddělení ve věznicích a ve vazebních věznicích – oddělení (samostatné referáty) prevence a stížností čítají celkem **144 osob** (počet občanských zaměstnanců nebyl vyčíslen). Zařazení do platových tříd je uvedeno v tabulkách podle jednotlivých sborů v příloze č. 6. - Parciální ekonomická rozvaha nákladů na zřízení Generální inspekce.

Sečtením počtu osob ve služebním poměru, které se v jednotlivých bezpečnostních sborech zabývají odhalováním kriminality jejich příslušníků, dojdeme k číslu **388 příslušníků ve služebním poměru**. Z informací od jednotlivých bezpečnostních sborů však vyplývá, že ne ve všech případech je odhalování trestné činnosti příslušníků jedinou nebo hlavní náplní činnosti těchto osob, což velice zřetelně vynikne zejména při srovnání počtu vyřízených podání těmito pověřenými pracovišti. (V případě Celní správy se jedná o necelou stovku podání a v případě vězeňské služby o 1396 podání.) Je tedy zřejmé, že počet příslušníků nové

Generální inspekce ve služebním poměru **nebude vytvořen nastíněným součtem, ale zejména po prostudování složení a komplikovanosti případů šetřených v rámci jednotlivých bezpečnostních sborů budou tato čísla účelně redukována.** Viz část o personálním složení. (Pro odhadovaný počet příslušníků nové inspekce a způsob stanovení odhadu srovnej kapitolu 5.6 – Personální složení a personální politika)

Opačná situace však nastane v případě **určení počtu občanských zaměstnanců** nového bezpečnostního sboru, kde se ze současných čísel vycházet nedá vůbec. Je třeba si uvědomit, že v současné době Inspekce ministra vnitra, Vězeňská služba i Celní správa mají k dispozici servisní podporu od resortu do něhož jsou zařazeny, a proto nepotřebují disponovat větším počtem občanských zaměstnanců. Jakmile by se staly součástí Generální inspekce a musely by si celou řadu těchto činností zajišťovat samy, nepochybně by bylo zapotřebí **procentuální podíl občanských zaměstnanců na celkovém počtu všech zaměstnanců a příslušníků Generální inspekce navýšit.**

Bude třeba rovněž řešit otázku převedení agendy stávajících inspekčních orgánů a režim řízení. Vzhledem k povaze nově zřizovaného orgánu nezávislé Generální inspekce a skutečnosti, že stávající Inspekce ministra vnitra jeho vznikem zanikne, nepřichází v úvahu dořešení neuzavřených případů v jiném – původním režimu. Celá agenda jak Inspekce ministra vnitra, tak inspekčních orgánů dalších vybraných bezpečnostních sborů bude nutně převedena do působnosti nového orgánu.

Struktura bude vzhledem k předmětu činnosti vyžadovat zřízení územních pracovišť ve všech krajských městech a v hlavním městě Praze. Kromě toho by bylo zřízeno oddělení s celorepublikovou působností, zabývající se složitými případy, které zasahují do více krajů. Jako výhodná se jeví možnost vytvářet smíšené týmy zejména s příslušníky policie z útvaru pro odhalování organizovaného zločinu. Odhady početního stavu vycházejí z počtu příslušníků v současnosti zapojených do inspekční činnosti v jednotlivých bezpečnostních sborech v souvislosti s množstvím zpracované agendy.

5.2 Působnost

5.2.1 Věcná působnost

Jednou ze základních výhod varianty inspekce jakožto nezávislého kontrolního orgánu bezpečnostních sborů je bezpochyby právě **konzentrace kontroly bezpečnostních sborů.** Pojem bezpečnostní sbor je definován v zákoně o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, který v § 1 stanoví, že bezpečnostním sborem se rozumí Policie České republiky, Hasičský záchranný sbor České republiky, Celní správa České republiky, Vězeňská služba České republiky, Bezpečnostní informační služba a Úřad pro zahraniční styky a informace.

Hovoříme-li o sjednocení kontroly bezpečnostních sborů, nesmíme však zapomínat na zcela **odlišný charakter jednotlivých sborů.** Ne všechny bezpečnostní sbory lze považovat automaticky za vhodné k zařazení do působnosti nezávislého kontrolního orgánu, neboť u některých z nich oblast jejich činnosti kontrolu Generální inspekce připoustí jen stěží.

Například v případě **zpravodajských služeb není Generální inspekce vhodným řešením** k zajištění větší objektivity či nepodjatosti při vyšetřování trestných činů příslušníků

bezpečnostních sborů. Je totiž třeba především upozornit na zásadní odlišnost působnosti a pravomocí zpravodajských služeb České republiky ve srovnání s ostatními bezpečnostními sbory; obdobně odlišný je i způsob, jímž zpravodajské služby svou působnost vykonávají, tedy styl jejich práce a jejich pracovní postupy. Úkolem zpravodajských služeb České republiky je zabezpečovat určité zákonem stanovené informace a poskytovat je klíčovým ústavním a jiným státním činitelům a orgánům jako podklad pro jejich rozhodování. **Rozsah působnosti zpravodajských služeb České republiky je tedy ve srovnání s ostatními bezpečnostními sbory výrazně užší.** Na rozdíl do většiny ostatních bezpečnostních sborů (zejména Policie České republiky, Celní správy České republiky a Vězeňské služby České republiky) **není úkolem zpravodajských služeb České republiky prosazovat a vynucovat dodržování právních norem** a nejsou správními orgány (až na velmi omezené výjimky, kdy tak vystupují zásadně vůči vlastním příslušníkům a zaměstnancům). Proto by do působnosti Generální inspekce měly spadat jen ty bezpečnostní sbory, jejichž činnost je z povahy věci bezprostředně spojena se zásahy do práv a svobod veřejnosti, tedy osob stojících mimo jejich organizační strukturu, ať již v podobě faktických zásahů (zákroků, faktických pokynů či bezprostředních zásahů) či proto, že se tyto osoby účastní správního či trestního řízení, jež daný bezpečnostní sbor vede. V případě těchto bezpečnostních sborů je jejich podřazení Generální inspekci odůvodněno zajištěním objektivitu, nestrannosti a důvěryhodnosti při rozhodování o právech a povinnostech osob.

Specifikum zpravodajských služeb spočívá dále v tom, že pojmovým znakem jejich činnosti je **nakládání s utajovanými informacemi** všech stupňů utajení, resp. práce v utajení, tedy činnost, při níž musí být rozsáhle zastírána příslušnost ke zpravodajské službě. Je tedy nezbytné, aby osoby, které plní vůči příslušníkům zpravodajských služeb úkoly policejního orgánu, byly v obdobném postavení jako samotní příslušníci zpravodajské služby. To platí jak o znalosti prostředí uvnitř dané zpravodajské služby, včetně její organizace, pracovních a řídicích postupů a interních norem, tak prostředí, v němž zpravodajská služba působí (případná trestná činnost příslušníků zpravodajských služeb, zejména ta nejzávažnější, bude nezřídka úzce spojena s tímto specifickým prostředím). Osoby plnící úkoly policejního orgánu vůči příslušníkům zpravodajských služeb by se též v rámci některých řízení musely bezprostředně seznamovat s materiály obsahujícími nejcitlivější zpravodajské a operativní informace, včetně informací týkajících se identit příslušníků zpravodajské služby a jejich zpravodajských zdrojů, a to i v případech, ve kterých zpravodajská služba dosud neukončila svou činnost.

Praktickým důsledkem těchto skutečností je mimo jiné to, že osoby plnící v případě příslušníků zpravodajských služeb úkoly policejního orgánu musí být držiteli osvědčení fyzické osoby pro stupeň utajení Přísně tajné a musí podléhat stejným pravidlům z hlediska ochrany své identity, příslušnosti a činnosti jako příslušníci zpravodajských služeb.

Podle našeho názoru je zřejmé, že popsané požadavky nelze zásadně klást na osoby stojící vně zpravodajských služeb, a to i s ohledem na zachování principu need-to-know, jenž je klíčový jak pro ochranu utajovaných informací, tak pro zpravodajskou činnost samotnou. Základním předpokladem pro činnosti zpravodajských služeb je zajištění toho, aby se **s příslušnými údaji seznamoval co nejužší okruh osob.** Podřazením zpravodajských služeb Generální inspekci by se však okruh osob, které by se potenciálně mohly s klíčovými (a nejcitlivějšími) údaji zpravodajské služby seznámit, neúměrně rozšířil. Tím by se reálně **zvýšilo riziko dekonspirace** příslušníků zpravodajské služby, jejich aktivit a informačních zdrojů a z ní vyplývajícího nevratného narušení činnosti zpravodajské služby. Takové rozšíření přístupu k údajům zpravodajských služeb by mělo nepochybně dopady i na jejich

postavení v mezinárodní zpravodajské komunitě, resp. na ochotu zahraničních partnerů spolupracovat s českými zpravodajskými službami a poskytovat jim zásadní informace.

Obdobné riziko pro činnost zpravodajských služeb a bezpečnost jejich příslušníků a informačních zdrojů by představovala preventivní a prověřovací činnost Generální inspekce, a to zejména, byl-li by při ní využíván odposlech a záznam telekomunikačního provozu či operativně pátrací prostředky. Bez vědomí zpravodajské služby by tak docházelo k bezprostředním zásahům do její činnosti, přičemž tyto zásahy by nepochybně mohly nejen zmařit časově, organizačně a materiálně náročné operace zpravodajské služby, ale i rozsáhle dekonspirovat její příslušníky a informační zdroje a tím přímo ohrozit jejich život a zdraví.

Problémem je také otázka teoreticky možné působnosti Generální inspekce nad **obecními policiemi**. Podnět Rady vlády pro lidská práva, který již v roce 2006 doporučoval vznik nového nezávislého orgánu pro potírání trestné činnosti příslušníků bezpečnostních sborů mezi subjekty takovému orgánu podřízené řadil i obecní policie. Taková úprava by však byla jistě velice citlivě vnímána jako možný zásah do práva na samosprávu. Obce mohou obecní polici zřídit k zabezpečování místních záležitostí veřejného pořádku v rámci a oprávnění obecní policii zřídit a dále řídit její činnost spadá do samostatné působnosti obce. Uvalování specifického dohledu státní moci na tento projev samosprávy by proto zákonitě musel vyvolat vlnu nelibosti u představitelů měst a obcí a nelze jej proto doporučit.

Otázkou je i potřeba zařazení **Hasičského záchranného sboru** do této působnosti, neboť se záchranným charakterem své činnosti často liší od represivního charakteru činnosti ostatních bezpečnostních sborů.

Za bezproblémovou lze považovat působnost Generální inspekce pouze ve vztahu k těm bezpečnostním sborům, jejichž hlavní náplň činnosti je neodmyslitelně spjata se zasahováním do práv a svobod osob, tedy konkrétně na Policie České republiky, Celní správy České republiky a Vězeňské služby České republiky.

5.2.2 Osobní působnost

Jako další jednoznačně vyvstává otázka osobní působnosti Generální inspekce, tedy zejména otázka, zda se má **vztahovat pouze na příslušníky ve služebním poměru, nebo zda pod její kontrolní činnost mají spadat i občanští zaměstnanci**. V současnosti se pravomoc Inspekce ministra vnitřních věcí vztahuje pouze na příslušníky Policie ČR v služebním poměru.

Obě varianty přináší svá pro i proti. V prvním případě lze argumentovat skutečností, že Vojenská policie ani pověřené orgány BIS a ÚZSI působnost vůči civilním zaměstnancům nemají a opačný model by byl proto asymetrický. Civilní zaměstnanci zpravidla nejsou vybaveni specifickými pravomocemi jako příslušníci bezpečnostních sborů, nemívají postavení speciálního subjektu, proto nemohou spáchat trestné činy typické pro příslušníky ozbrojených sborů (zejm. § 158 a § 159 trestního zákona) ani vojenské trestné činy. Inspekční činnost namířená vůči jednání civilních zaměstnanců, které by mělo znaky trestného činu, by tak postrádalo svůj smysl, neboť by se zpravidla jednalo o kriminalitu nijak nesouvisející s výkonem jejich práce v bezpečnostním sboru a pro Generální inspekci by tak zřejmě znamenala pouze zbytečnou zátěž.

Na druhou stranu však nelze vyloučit skutečnost, že trestná činnost civilního zaměstnance bude úzce svázána s výkonem jeho práce. V některých případech pak občanští zaměstnanci zastávají v těchto sborech dosti vlivné funkce (např. v oblasti ekonomické). Kromě toho nelze do budoucna vyloučit skutečnost, že i osoby, které v rámci bezpečnostního sboru budou zastávat řídicí funkce, nebudou nutně k bezpečnostnímu sboru ve služebním poměru (srovnej například záměr na sloučení finanční a celní správy).

Z těchto důvodů se domníváme, že **působnost Generální inspekce by ve vztahu k civilním zaměstnancům bezpečnostního sboru neměla být založena absolutně, ale měla by se vztahovat pouze na případy, kdy trestná činnost takového zaměstnance souvisí s jeho pracovními úkoly a výkony.** Obecně by platilo pravidlo pro určování příslušnosti, podle kterého by v pochybnostech rozhodl státní zástupce.

Pokud se týká působnosti nad příslušníky bezpečnostních sborů, která se na první pohled jeví jako neproblematická, je i zde na místě vyzdvihnout jisté odchylky, které praxe přináší a jež mohou dostatečně odůvodnit jisté zásahy či změny koncepce.

Máme na mysli například situace, kdy policista je jedním z členů organizované kriminální skupiny, a kdy je efektivní odvíjet procesní postup od jeho příslušnosti k této skupině, nikoli od jeho příslušnosti k policii (tj. není praktické, aby příslušnost Inspekce k řešení trestné činnosti policistů byla ve všech případech výlučná).

Naopak v případech běžných, banálních trestných činů, kde nehrozí nebezpečí institucionální podjatosti, by **zákon měl umožnit státnímu zástupci svěřit trestné činy příslušníků bezpečnostních sborů i službě kriminální policie a vyšetřování (popř. jiným policejním orgánům).**

V této souvislosti je dobré zdůraznit myšlenku, že možnost dozorového státního zástupce odnímat v zájmu zajištění vyšší objektivnosti trestní případy policejním orgánům podezřelým z podjatosti a svěřovat je policejním orgánům jiným by obecně měla být posílena

Působnost Generální inspekce by se měla vztahovat jednak na příslušníky ve služebním poměru, jednak na zaměstnance bezpečnostních sborů v případech, kdy trestná činnost takových zaměstnanců souvisí s jejich pracovními úkoly a výkony.

5.3 Činnost

5.3.1 Vyšetřování

Do působnosti Generální inspekce by spadalo odhalování a prověřování skutečností nasvědčujících tomu, že byl spáchán trestný čin, jehož pachatelem je příslušník bezpečnostních sborů, které spadají do její působnosti. Tento rozsah měla doposud i existující Inspekce ministra vnitra. Novému kontrolnímu orgánu by mělo být svěřeno i *vyšetřování* trestných činů policistů, tedy fáze trestního řízení, kterou mají podle díkce současného trestního řádu provádět státní zástupci. Toto umělé přenesení vyšetřování z policejního orgánu přímo na státního zástupce má zabezpečit objektivitu vyšetřování, která by mohla být zpochybněna faktem, že policejní orgán, který by za vyšetřování odpovídal, by z důvodů kolegiální spřízněnosti či jiných neprováděl vyšetřování dostatečně svědomitě. Tato námitka však s vytvořením nezávislého orgánu – Generální inspekce – padá.

Důvodem změny je fakt, že současný systém vyšetřování policistů (a příslušníků

Bezpečnostní informační služby) určenými státními zástupci se ukazuje jako neefektivní. Základním problémem je, že vyšetřování kromě administrativních procesních úkonů zahrnuje celou řadu výkonných policejních činností, na které státní zástupce nemá ani výcvik, ani materiální či personální prostředky. Formálně tak má ve vyšetřování oprávnění policejního orgánu, nedisponuje však personálem, který by pro něj mohl operativně zajistit různé zjišťovací úkony. Nedisponuje ani přístupem do různých policejních databází a není součástí týmu, ve kterém je praktické policejní know-how. Výsledkem je stav, kdy si státní zástupce může reálně opatřovat důkazy pouze prostřednictvím policejního orgánu Inspekce ministra vnitra, kterému dá ve vyšetřování pokyny k jejich opatření. Tyto důkazy přitom dokáže inspekce obstarat i z vlastní iniciativy sama (tak, jak to dělá policie i u jiných trestních případů). Státní zástupce tak z objektivních důvodů postupuje v zásadě jako při výkonu klasického dozoru nad trestním řízením o trestných činech „nepolicistů“ s tím rozdílem, že si formální vyšetřovací úkony v trestním spisu musí dělat sám, nedělá je policejní orgán – Inspekce. S tímto policejním orgánem si proto musí trestní spis přeposílat. Tento stav zdržuje řízení a fakticky obvykle žádnou větší kontrolu nad příslušníky bezpečnostních sborů nepřináší. V konečném důsledku ten, kdo má za výsledek vyšetřování podle trestního řádu odpovědnost (státní zástupce), nemá ve skutečnosti příliš vliv na kvalitu vyšetřování (vedeného fakticky Inspekcí).

Dalším problémem je to, že vyšetřující státní zástupce má v první fázi přípravného řízení trestního – prověřování - postavení dozorcího státního zástupce (stejně jako v trestních kauzách řadových občanů), v následující fázi vyšetřování má pak postavení policejního orgánu a dozor nad ním musí mít státní zástupce nadřízeného státního zastupitelství.

K soudu zastupovat obžalobu pak jde státní zástupce vyššího státního zastupitelství, který dělal dozor v přípravném řízení nad vyšetřováním, jenž však nedělal dozor v první fázi (prověřování). Nezná tedy kauzu tak dobře jako vyšetřující státní zástupce (dozoroval v první fázi policejní orgán). A jak nasvědčují poznatky z praxe, zastupování obžaloby u soudu státním zástupcem, který danou trestní kauzu nedělal od začátku, je neefektivní. Tato roztržičnost a určitá schizofrenie několika různých postavení, ve kterých se státní zástupce v řízení o trestných činech policistů vyskytuje, pouze komplikuje přípravné řízení trestní, protahuje ho a nepřináší fakticky žádnou větší kontrolu nad případem.

To, že je prověřování a vyšetřování uměle odděleno, nepřináší ve svém důsledku větší objektivitu, nýbrž naopak vede pouze k nutnosti častého přeposílání spisů mezi státním zástupcem a policejním orgánem, ubírá na operativnosti, rychlosti a efektivitě řízení proti „pachateli-profesionálovi“, kterým příslušník bezpečnostního sboru bezesporu je.

Současně je třeba vzít v úvahu, že státní zástupce okresního státního zastupitelství, který sám vyšetřuje trestné činy policistů, má samozřejmě na starosti dozor v celé řadě jiných „obyčejných“ trestních kauz. Nemá tedy reálně čas nějak intenzivně policejními metodami vyšetřovat obvykle dobře zakrývané trestné činy policistů, nehledě na to, že nemá ani specifické policejní know-how, které je v některých případech třeba.

Nelze rovněž opomíjet, že není kapacitně v možnostech daného státního zástupce sám tyto trestné činy vyšetřovat.

Je třeba také zdůraznit, že navrhovaná úprava nemění dnešní právní stav, kdy trestní

řád umožňuje státnímu zástupci rozhodnout v jakékoliv trestní kauze, že si fázi vyšetřování provede sám. Děje se to především u kauz, u nichž státní zástupce vyhodnotí, že vyžadují intenzivnější kontrolu z jeho strany.

Současně má státní zástupce již dnes v zájmu zajištění větší objektivity šetření oprávnění rozhodnout, že trestní případ nebude prověřovat jako policejní orgán Inspekce ministra vnitra, ale jiný policejní orgán, např. jiný útvar policie než ten, ze kterého jsou policisté-pachatelé, kteréžto právo by bylo vhodné zdůraznit a posílit. (srovnej kapitolu 5.2.2 – osobní působnost Generální inspekce)

Nic by proto v budoucnu nebránilo, aby si státní zástupce v budoucnu u některých kauz, ve kterých figurují příslušníci bezpečnostních sborů, vyhradil právo provést sám vyšetřování. Dnes je k tomu nucen trestním řádem v každém trestním řízení o trestném činu policisty, byť jde třeba o věci, které jsou např. drobnou trestnou činností či naopak jsou specializované a v obou případech zde není příliš prostoru pro uplatnění státního zástupce. Jde například o případy vražd, dopravních nehod, hospodářské kriminality spáchané policistou – to vše jsou obvykle buď komplikované či specializované druhy trestné činnosti, k jejichž vyšetřování státní zástupce již z povahy své práce není specializován, ani vybaven. V těchto případech je věcně vhodnější nechat kauzu pod pozorným dozorem státního zástupce prověřit a vyšetřit např. policejní specialisty na vraždy, dopravní nehody apod.

Jednoznačně se jeví jako mnohem vhodnější nechat v zásadě fázi vyšetřování v ruce policejního orgánu (Inspekce) a dozorujícímu státnímu zástupci nadále jen umožnit, aby vyhodnotil, zda chce kauzu po fázi prověřování vyšetřovat sám, nebo zda ponechá tuto fázi v ruce policejního orgánu. Je rovněž přínosné akcentovat možnost státního zástupce rozhodnout, který policejní orgán (Inspekce, některý z útvarů policie) pověří prověřením a vyšetřením kauzy.

5.3.2 Příslušnost k přijetí jakékoliv stížnosti na příslušníky bezpečnostních sborů

V zájmu prevence tendenční špatné hmotně-právní kvalifikace spáchaných deliktů ze strany vnitřních orgánů bezpečnostních sborů lze stanovit obecnou příslušnost nezávislé Inspekce k přijetí všech stížností a trestních oznámení na příslušníky bezpečnostních sborů, kteří spadají do její působnosti. Důležitou roli by v tomto směru mohlo hrát **operační pracoviště Inspekce se stálou službou** (srovnej kapitolu 5.1.3 – organizační struktura), které by na zveřejněné lince přijímalo veškeré podněty a stížnosti. K dispozici by bylo několik linek včetně linky anonymní a veškeré telefonáty by se archivovaly pro zpětnou kontrolu, zda nedošlo k zakrytí nebo nešetření oznámené trestné činnosti.

Inspekce by každé došlé oznámení takto mohla posoudit, a teprve v případě, kdy by shledala, že nejde o podezření pro trestný čin spáchaný příslušníkem, popř. zaměstnancem bezpečnostního sboru, by postoupila daný podnět příslušnému orgánu vnitřní kontroly dotčeného bezpečnostního sboru. Je však třeba pamatovat i na podání adresovaná přímo bezpečnostním sborům. K zamyšlení zůstává otázka, zda postupování takových podání Generální inspekci a vyčkávání na rozhodnutí, zda bude věc posouzena jako podezření z trestné činnosti, o kterém řízení povede inspekce, nebo zda bude zpětně postoupeno příslušnému orgánu vnitřní kontroly nebude při množství stížností, které zejména na příslušníky Policie České republiky pravidelně chodí, znamenat nepřiměřené průtahy v řízení o stížnostech.

Statistiky činnosti Inspekce ministra vnitra za loňský rok ukazují počet posuzovaných/řešených případů, který činí celkem **1030 trestních věcí** (z toho **839** nových trestních věcí a **191** trestních věcí z roku 2006).

Počet trestních spisů a způsob jejich vyřízení v roce 2007

Převod z roku 2006	Počet spisů			Způsob vyřízení trestního spisu							Převod do roku 2008
	Nápad v roce 2007	CELKEM rozpracovaných tr. spisů v roce 2007	CELKEM vyřízených spisů v roce 2007	odloženo dle §159a/1 TR	Odevzdáno dle §159a/1a, b TR	odloženo dle §159a/2, 3 TR	odloženo dle §159a/4 TR	návrhem na zahájení tr. stíhání/ ZPŘ	vyřízeno jinak, např. předáno jinému pol. orgánu	dočasně odloženo dle §159b TR	
191	839	1030	855	298	105	12	42	264	132	2	175

Zdroj: IMV

Kromě toho bylo zpracováno **999 spisů obsahujících kriminalisticky získané poznatky**, bylo vyřízeno **2136 netrestních podání fyzických a právnických osob**, která byla po jejich odborném posouzení postoupena příslušným orgánům k vyřízení. Dále bylo prošetřeno celkem **158 stížností směřujících vůči policejnímu prezidentovi**, jeho náměstkům a vůči policistům zařazeným v Inspekci ministra vnitra. Celkem 128 stížností bylo neoprávněných, 5 stížností bylo vyhodnoceno jako důvodných, 9 jako částečně důvodných a 16 bylo převedeno do následujícího roku jako neukončené.

K těmto statistikám je za Policii České republiky potřeba doplnit dalších **3 184 stížností řešených v loňském roce odborem vnitřní kontroly**. V posledních dvou letech je zřejmý pokles počtu řešených stížností. Tento údaj však nelze číst jako snížení absolutního počtu vnějších podnětů ke kontrolní činnosti v rámci policie. Pokles počtu je dán především jiným způsobem určování, jaký podnět lze označit za stížnost. Stížnosti jsou od roku 2006 vyřizovány podle zák. č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění zák. č. 413/2005 (dále jen „správní řád“). Interně je vyřizování stížností upraveno NMV č. 15/2006 a ZP PP č. 97/2006. Proti předchozí právní úpravě došlo k přesnému definování jak okruhu osob oprávněných podat stížnost tak předmětu a obsahu stížnosti. V nové právní úpravě však již není zahrnuto vyřizování oznámení a podnětů, které jsou vyřizovány v jiném vhodném režimu, např. v souladu s kontrolním nebo spisovým řádem.

Tabulka: počet stížností řešených OVK PČR

rok	počet vyřízených	počet oprávněných důvodných	oprávněnost důvodnost v %
1997	5.227	1.014	19,4
1998	4.953	907	18,3
1999	4.229	725	17,1
2000	5.280	786	14,9
2001	5.205	728	14,0
2002	5.247	654	12,5
2003	5.725	698	12,2

2004	5.471	721	13,2
2005	5.094	653	12,8
2006	3.107	455	14,64
2007	3.184	493	15,48

Zdroj: OVK PČR

Lze proto důvodně předpokládat, že počet podání, které by ze strany Policie České republiky dorazily k předběžnému posouzení na Generální inspekci, by se stále pohyboval spíše okolo původních **cca 5 tisíc podání a více**.

K celkovému počtu podnětů týkajících se Policie České republiky za rok, které by Generální inspekce byla povinna posoudit a pokud by shledala, že nejde o podezření pro trestný čin spáchaný příslušníkem bezpečnostního sboru, postoupila by daný podnět příslušnému orgánu vnitřní kontroly dotčeného bezpečnostního sboru, bohužel nelze dojít prostým sečtením jednotlivých statistických údajů, neboť fyzické a právnické osoby často zasílají stížnosti na více úrovní kontroly najednou (Ministerstvo (ministr) vnitra, Policejní prezident, přímý nadřízený, Inspekce MV apod.), což statistické údaje znehodnocuje, neboť samotné přijímání všech kopií a jejich koncentrace do jednoho spisu Generální inspekci administrativně zatíží nepoměrně méně, než posouzení podnětu nového. I tak je ale třeba předpokládat, že jen ze strany Policie České republiky se počet podání bude pohybovat v rádech tisíců.

V případě **celní správy** pak není další nárůst počtu podnětů tak dramatický:

Tabulka: **struktura a počet případů řešených inspekčními odděleními celní správy v roce 2007:**

	Vnitřní kontrola		Inspekční šetření	Stížnosti a petice
	tématické k.	operativní k.		
Inspekce GR	2	4	20	42 + 1 petice
Odd. inspekce - Celní řed.	68	147	242	31

Na druhou stranu **vězeňská služba** tento počet navyšuje o nepřehlédnutelných **1396** stížností za rok 2007, z nichž se vzhledem k charakteru činnosti tohoto bezpečnostního sboru v drtivé většině jednalo o stížnosti vězňů.

Učiníme-li hrubý odhad počtu podnětů, které by na Generální inspekci ročně dorazily, dostaneme se k přibližnému číslu 10 000. Zpracování takového počtu podnětů z hlediska posouzení jejich obsahu a určení příslušnosti Inspekce na straně jedné nebo vnitřních kontrolních orgánů bezpečnostních sborů na straně druhé by pak podle hrubého propočtu 8–10 posouzených případů denně mohlo obstarat 5-7 středně kvalifikovaných pracovníků. Takový počet v porovnání se zájmem na naprosté eliminaci možnosti úmyslné špatné hmotně-právní kvalifikace spáchaných deliktů ze strany vnitřních orgánů bezpečnostních sborů lze považovat za přijatelný. Samozřejmě je třeba pracovat s uvedenými čísly jako s průměrem, který nebude odpovídat počtu posouzených podnětů za den. Konkrétní počet bude vždy záviset na složitosti jednotlivých případů, nutnosti vyžádat si další podklady apod.

5.3.3 Vyhledávací činnost Inspekce

Bylo již zmíněno, že konkrétní výsledky současné Inspekce ministra vnitra a poznatky z policejní praxe vedou často k závěru, že se tento útvar soustředí více na drobnou kriminalitu a méně často nebo méně úspěšně na závažnou, organizovanou kriminalitu.

Výše uvedené souvisí pravděpodobně mimo jiné s tím, že většina případů, které inspekce řeší, jí jsou předány ze strany Policie České republiky. Proto se Inspekce dostane většinou pouze k drobným trestným činům. K odhalení závažnější, rozsáhlejší a organizované trestné činnosti policistů je zapotřebí proaktivní vyhledávací činnost ze strany inspekčního orgánu.

Z tohoto důvodu je třeba, aby Inspekce disponovala **nikoliv nevýznamnou operativní kapacitou, aby jednak byla sama schopna trestnou činnost policistů vyhledat, jednak nebyla odkázána pouze na informace z operativní činnosti jednotlivých bezpečnostních sborů**, neboť ochota aktivně vyhledávat trestnou činnost vlastních příslušníků bude jistě menší v samotných bezpečnostních sborech než na straně nezávislé Inspekce.

Jedním ze specifických operativně pátracích prostředků zřízeným zákonem č. 265/2001 Sb., kterým došlo s účinností od 1. ledna 2002 k rozsáhlé novele trestního řádu, je použití agenta. Jedná se o policistu, který je speciálně vyškolen a vycvičen za účelem proniknutí do zločineckého prostředí a splynutím s ním s cílem operativního rozkrytí zločinného spolčení a potrestání pachatelů.

§ 158e trestního řádu stanoví, že agenta může použít policejní orgán, *pokud jím je útvar Policie ČR*. Toto ustanovení je vykládáno restriktivně tak, že jiné policejní orgány nemohou agenta použít, neboť jim to zákon neumožňuje. Tento zužující výklad je však značně problematický. V praxi by to znamenalo, že při rozkrývání i té nejzávažnější organizované kriminality páchané speciálními subjekty, vůči nimž koná trestní řízení výlučně jiný policejní orgán než útvar policie, by nebylo možné použít agenta. To by znamenalo, že vůči těmto speciálním subjektům, konkrétně příslušníkům ozbrojených sil, Policie České republiky, Vězeňské služby České republiky, Bezpečnostní informační služby a Úřadu pro zahraniční styky a informace, by byla škála použití operativně pátracích prostředků nedůvodně redukována, což by tuto skupinu pachatelů té nejzávažnější trestné činnosti ve svém důsledku zvýhodňovalo oproti ostatním pachatelům.

Jak již bylo zmíněno shora, musí být plánovaná Generální inspekce schopna v bezpečnostních sborech aktivně vyhledávat trestnou činnost příslušníků. Proto je zcela nezbytné využívat celou škálu operativně pátracích prostředků v plné míře, která umožní odhalení závažnější, rozsáhlejší a organizované trestné činnosti příslušníků bezpečnostních sborů, tedy včetně možnosti využít institut agenta.

5.4 Vnitřní kontrola

Otázka řešení trestné činnosti příslušníků Generální inspekce nabízí také několik řešení.

Jednou z možností je svěřit **rozhodování o všech stížnostech týkajících se samotné inspekce do pravomoci specializovaného státního zástupce vrchního státního zastupitelství**

v Praze, který v případě podezření ze spáchání trestného činu pověří vybraný policejní orgán prověřováním/vyšetřováním věci a sám si nad řízením ponechá dozorovou pravomoc. V případě, že věc posoudí pouze jako disciplinární delikt, předá věc do pravomoci příslušného služebního funkcionáře.

Druhá možnost nabízí zřízení odboru vnitřní kontroly, kterým by příslušníci podezřelí ze spáchání trestného činu měli být prověřováni a vyšetřováni.

V rámci současné Inspekce ministra vnitra pracuje tzv. 5. oddělení, které zpracovává, kromě vyřizování podání fyzických a právnických osob, svou problematiku vnitřní kontroly v Inspekci a prošetřuje protiprávní jednání policistů, zařazených v Inspekci ministra vnitra, včetně podezření ze spáchání trestné činnosti těmito policisty.

V této variantě by pak v novém orgánu kontroly bezpečnostních sborů **byla otázka vnitřní kontroly ošetřena obdobným způsobem**. V těchto případech by **dozorováním případu byl pověřen státní zástupce vrchního státního zastupitelství**.

5.5 Pravomoci

Stanovení pravomocí Inspekce by mělo vycházet z jejího postavení jako policejního orgánu dle trestního řádu. Měla by tedy disponovat minimálně stejnými pravomocemi, jako má každý policejní orgán a mimoto navíc některými specifickými oprávněními souvisejícími buď s nutností součinnosti mezi ní a bezpečnostními sbory nebo souvisejícími s potřebou specifických postupů k odhalení trestné činnosti příslušníků bezpečnostních sborů.

Oproti současnému stavu, kdy trestní řád omezuje nasazení **policejního agenta** za vymezených podmínek pouze „útvarem policie“, je třeba novelizovat trestní řád v tom směru, aby nemohly vznikat pochybnosti o tom, že nezávislá Inspekce oprávnění nasazovat policejního agenta má. A to bez ohledu na to, zda fakticky bude agent příslušníkem nezávislé inspekce nebo jiného bezpečnostního sboru.

Mezi speciální pravomoci by mělo patřit oprávnění k provádění zkoušky odolnosti protiprávnímu jednání, tedy tzv. **zkoušky spolehlivosti**, a to vůči příslušníkům dotčených bezpečnostních sborů ve služebním poměru i zaměstnancům těchto sborů. Zkouška spolehlivosti by měla spočívat v navození zdání protiprávního jednání, proti jehož pachateli je policista nebo zaměstnanec podle zákona povinen zakročit, anebo jiné situace, kterou je zkoušená osoba povinna ve své působnosti řešit.

V zásadě by úprava v návrhu zákona o Generální inspekci měla kopírovat úpravu tohoto institutu tak, jak jej stanoví návrh nového zákona o Policii České republiky, včetně úpravy podmínek, mezí, dokumentace a postupu jeho aplikace.

Inspekce musí disponovat dostatečnými pravomocemi vůči jí kontrolovaným sborům a jejich příslušníkům, a to jak v rámci trestního řízení, tak v oblasti zajišťování některých praktických servisních činností pro Inspekci, zejména činností vyžadujících určité specializované zaměření (např. některé druhy kriminality).

5.6 Personální složení a personální politika

Personální složení nezávislé Inspekce musí být takové, aby zaručilo velmi vysokou úroveň efektivity její činnosti.

Do Inspekce by měly být přijímány osoby se zkušeností s operativní prací a vyšetřováním z řad policie, zpravodajských služeb, celní správy, vězeňské služby či vojenské policie. Obdobně pak pozice procesualistů by mohly být otevřeny zájemcům z řad osob s právním vzděláním (státní zastupitelství, justice, advokacie a státní instituce), včetně čerstvých absolventů vysokých škol. Jak operativní pracovníci, tak procesualisté by získali nezbytnou praxi od déle sloužících příslušníků Inspekce, obdobně jako je to v současnosti u specializovaných policejních útvarů s celostátní působností. Tato personální politika by se netýkala pouze náboru na pozice řadových příslušníků Inspekce, ale v upravené podobě také obsazování míst vedoucích.

Na Inspekci by neměli nastupovat pouze děsloužící zkušení příslušníci ozbrojených sborů a služeb, ale měli by na ní být vybíráni také někteří z kvalifikovaných uchazečů o práci u těchto sborů a služeb s vysokoškolským vzděláním ještě před tím, než se dostanou do styku s jinými příslušníky, jejichž trestnou činnost by později mohli šetřit (obdobně jako je tomu např. při náboru nových pracovníků oddělení operativní dokumentace krajů – krajské „sledky“).

Předmětem činnosti generální inspekce bude odhalování a vyšetřování trestné činnosti speciálních subjektů. Příslušníci zařazení na služební místa v generální inspekci budou mít za úkol odhalovat, prověřovat a vyšetřovat mnohdy právně složité trestné činy příslušníků policie, vězeňské služby a celní správy. Příslušník zařazený v generální inspekci musí být proto zdatným odborníkem, který bude pro tuto práci řádně připraven a pečlivě vybírán tak, aby byl způsobilý trestnou činnost příslušníků bezpečnostních sborů odhalit, prověřit a vést vyšetřování k usvědčení pachatelů trestné činnosti. Z tohoto se vyvozuje předpoklad zvláštní úpravy obsazování služebních míst pro tento typ bezpečnostního sboru, obdobně jako u zpravodajských služeb, kdy je aplikace § 20 zákona č. 361/2003 Sb.¹ vyloučena.

¹ § 20 zákona č. 361/2003 Sb. Ustanovení na volné služební místo

(1) Služební funkcionář ustanoví na volné služební místo v bezpečnostním sboru příslušníka téhož bezpečnostního sboru, který

a) dosáhl požadovanou služební hodnost, a

1. byl odvolán z dosavadního služebního místa z důvodu uvedeného v § 25 odst. 1, 2 nebo 3, anebo § 26 odst. 2,
2. je zařazen do zálohy pro přechodně nezařazené podle § 32 odst. 1 nebo 3 po dobu nejdéle 1 roku,
3. má být vyňat ze zálohy činné, zálohy pro studující nebo zálohy neplacené, do níž byl zařazen podle § 33 písm. a),
4. skončilo mu zproštění výkonu služby, nebo

b) dosáhl vyšší než požadovanou služební hodnost, a

1. byl odvolán z dosavadního služebního místa z důvodu uvedeného v § 26 odst. 4,
2. je zařazen do zálohy pro přechodně nezařazené podle § 32 odst. 1 nebo 3 po dobu delší než 1 rok, anebo je zařazen do této zálohy podle § 32 odst. 2,
3. má být vyňat ze zálohy neplacené, do níž byl zařazen podle § 33 písm. b), a nelze ho ustanovit na služební místo ve stejné služební hodnosti.

(2) Nelze-li volné služební místo obsadit podle odstavce 1, služební funkcionář ustanoví na toto místo příslušníka jiného bezpečnostního sboru, s výjimkou zpravodajské služby, který

a) dosáhl požadovanou služební hodnost, a

1. byl odvolán z dosavadního služebního místa z důvodu uvedeného v § 25 odst. 1, 2 nebo 3, anebo § 26 odst. 2,
2. je zařazen do zálohy pro přechodně nezařazené podle § 32 odst. 1 nebo 3 po dobu nejdéle 1 roku, nebo

b) dosáhl vyšší než požadovanou služební hodnost, a

1. byl odvolán z dosavadního služebního místa z důvodu uvedeného v § 26 odst. 4,
2. je zařazen do zálohy pro přechodně nezařazené podle § 32 odst. 1 nebo 3 po dobu delší než 1 rok nebo je zařazen do této zálohy podle § 32 odst. 2.

(3) Nelze-li volné služební místo obsadit podle odstavce 1 nebo 2, služební funkcionář může na toto místo ustanovit

V Generální inspekci by mělo být vnitřní prioritou akceschopnost a odpovídající vybavenost inspekce zejména v kvalitním personálním obsazení. Proto úprava zákonem č. 361/2003 Sb., obdobná jako ve zpravodajských službách, zabezpečí nezávislost generální inspekce, autoritu jejího postupu a účinnost práce při boji proti trestné činnosti příslušníků bezpečnostních sborů. Inspekce by tedy měla mít obdobně jako zpravodajské služby výjimku ze služebního zákona na **tzv. boční vstupy**, aby bylo možné přijmout také osoby, které nemají žádnou předchozí vazbu na bezpečnostní sbory. Zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů je v částech upravujících přijímání příslušníků a obsazování služebních míst v bezpečnostním sboru pro nově koncipovanou Generální inspekci ne zcela vyhovující, neboť podle stávající úpravy by tento úřad byl v podstatě nucen obsazovat služební místa výlučně příslušníky jiných bezpečnostních sborů. Tím by byl vlastně popřen smysl jeho vzniku jakožto objektivního orgánu pro odhalování kriminality právě v těchto bezpečnostních sborech. Proto navrhuje platnou právní úpravu v tomto smyslu rozšířit.

Na Inspekci by vedle příslušníků ve služebním poměru pracoval samozřejmě i určitý počet občanských zaměstnanců v pracovněprávním poměru, stejně jako je tomu u jiných bezpečnostních sborů.

Stanovení počtu příslušníků potřebných k zpracovávání agendy Generální inspekce není vzhledem k plánovaným zásadním změnám oproti činnosti současných inspekčních orgánů bezpečnostních sborů jednoduchý úkol. Údaje ani kvalifikované odhady, které by pomohly určit množství případů podle nově nastavených pravidel, k dispozici nejsou. Je proto třeba vycházet především ze statistik, které od inspekčních orgánů bezpečnostních sborů máme v současné době k dispozici a ty podle potřeby upravit.

Pracovní skupina provedla předběžné hrubé odhady potřebného počtu příslušníků nového sboru, který vychází z následujících předpokladů.

Počet příslušníků a občanských zaměstnanců zařazených do současných inspekčních orgánů jednotlivých bezpečnostních sborů je pro kvalifikovaný odhad výchozí, je však třeba jej dále upravit (srovnej kapitolu 5.1.3 – organizační struktura).

-
- a) příslušníka téhož bezpečnostního sboru, který dosáhl požadovanou služební hodnost a který byl
1. odvolán z dosavadního služebního místa z důvodu uvedeného v § 25 odst. 4,
 2. při přijetí do služebního poměru jmenován do služební hodnosti dosažené v předchozím služebním poměru (§ 18 odst. 3),
 3. přijat do služebního poměru a jmenován do služební hodnosti referent nebo vrchní referent, nebo
- b) příslušníka jiného bezpečnostního sboru, s výjimkou zpravodajské služby, který dosáhl požadovanou služební hodnost a který
1. byl odvolán z dosavadního služebního místa z důvodu uvedeného v § 25 odst. 4, nebo
 2. má být vyňat ze zálohy činné, zálohy pro studující nebo zálohy neplacené, do níž byl zařazen podle § 33 písm. a), nebo
- c) příslušníka jiného bezpečnostního sboru, s výjimkou zpravodajské služby, který dosáhl vyšší než požadovanou služební hodnost a který byl odvolán z dosavadního služebního místa z důvodu uvedeného v § 26 odst. 2, nebo
- d) příslušníka téhož nebo jiného bezpečnostního sboru, s výjimkou zpravodajské služby, který
1. dosáhl služební hodnost o jeden stupeň nižší, než je služební hodnost vrchní referent, asistent nebo vrchní asistent, a byl odvolán z dosavadního služebního místa podle § 26 odst. 3,
 2. dosáhl požadovanou služební hodnost a skončilo mu zproštění výkonu služby (§ 215 odst. 6),
 3. dosáhl vyšší než požadovanou služební hodnost, je zařazen do zálohy pro přechodně nezařazené po dobu kratší než 1 rok nebo má být vyňat ze zálohy činné, zálohy pro studující nebo zálohy neplacené, do níž byl zařazen podle § 33 písm. a), a o ustanovení na služební místo požádal, anebo
- e) příslušníka zpravodajské služby, který dosáhl požadovanou služební hodnost a který byl odvolán z dosavadního služebního místa z důvodu uvedeného v § 25 odst. 4.
- (4) Při obsazování volného služebního místa využívá služební funkcionář evidence ministerstva o příslušnících odvolaných ze služebního místa a o příslušnících, kteří požádali o převedení na jiné služební místo. Ředitel bezpečnostního sboru v odůvodněných případech rozhodne, že se volné služební místo dočasně neobsadí.
- (5) Při obsazování volného služebního místa ve zpravodajské službě se postup podle odstavců 1 až 4 nepoužije.

Tabulka: početní stavy inspekčních orgánů vybraných bezpečnostních sborů

bezpečnostní sbor	Počet příslušníků ve služebním poměru	Počet občanských zaměstnanců	Celkem
<i>Inspekce ministra vnitra</i>	173	3	176
<i>Celní správa</i>	54	2	56
<i>Vězeňská služba</i>	17/144 (věznice)	1	162
celkem	388	6	394

Pokud přijmeme početní stav současné Inspekce ministra vnitra jako základní vodítko pro stanovení počtu příslušníků potřebného k odhalování trestné činnosti v bezpečnostním sboru, můžeme zvolený postup porovnat s počtem trestních kauz řešených v ostatních bezpečnostních sborech. Z poměrů mezi počtem příslušníků kontrolního orgánu ve služebním poměru a počtem řešených deliktů příslušníků, které byly vyhodnoceny jako trestná činnost, pak lze dospět k hrubým odhadům počtu tabulkových míst, které bude potřeba přesunout z kontrolních orgánů. Koeficient, kterým počet konkrétních řešených kauz v jednotlivých bezpečnostních sborech dělíme (a který rovněž představuje průměrný počet trestních kauz řešených jedním příslušníkem za rok), tedy vznikl jako podíl počtu řešených případů Inspekce ministra vnitra za rok 2007 a počtu příslušníků inspekce, kteří tyto kauzy řešili, a činí **5,95**. Výsledek – počet příslušníků, zaokrouhlujeme na celá čísla nahoru.

Tabulka: poměr počtu trestních kauz a příslušníků potřebných pro jejich řešení za rok 2007.

bezpečnostní sbor	Počet příslušníků ve služebním poměru v inspekčních orgánech	Počet řešených případů vyhodnocených jako TČ	Poměrný počet přísl. potřebný k zastoupení sboru v nové inspekci
<i>Inspekce ministra vnitra</i>	173	1030	173
<i>Celní správa</i>	54	21	4
<i>Vězeňská služba</i>	17/144 (161)	114	20
Celkem			197

Zajímavé je i podívat se na poměr počtu příslušníků inspekčních orgánů ve vztahu k počtu příslušníků bezpečnostního sboru jako celku. Jako výchozí poměr opětně budeme považovat poměr mezi počtem příslušníků Policie České republiky a příslušníků Inspekce ministra vnitra. Počet příslušníků bezpečnostního sboru tentokrát dělíme koeficientem **255,53**, který představuje průměrný počet policistů spadajících do působnosti jednoho inspektora Inspekce ministra vnitra.

Tabulka: Poměr počtu příslušníků bezpečnostních sborů a jejich inspekčních orgánů.

bezpečnostní sbor	Počet příslušníků ve služebním poměru (plán. stav/skutečný stav r. 07)	Počet příslušníků ve služebním poměru v inspekčních orgánech	Poměrný počet přísl. potřebný k zastoupení sboru v nové inspekci
<i>Policie České republiky</i>	47415/44206	173	173
<i>Celní správa</i>	5100/4804	54	19
<i>Vězeňská služba</i>	6851/6434	161	25
Celkem			217

Výsledná čísla hrubých odhadů ukazují na počet pohybující se okolo hranice dvou stovek příslušníků. Je však třeba pracovat s předpokladem, že působnost inspekce by se v omezené míře měla vztahovat i na občanské zaměstnance bezpečnostních sborů. Nárůst počtu případů trestné činnosti občanských zaměstnanců spojené s výkonem jejich práce pro bezpečnostní sbor sice nemůže způsobit poměrný nárůst řešené kriminality ve vztahu k počtu zaměstnanců, s několika tabulkovými místy pro zvládnutí této nové agendy však je třeba počítat. Proto předběžný odhad pracovní skupiny k vytvoření zákona o Generální inspekci,

kteřý vychází ze současných početních stavů dotčených bezpečnostních sborů a z objemu jejich práce, prozatím pracuje s číslem cca **280 příslušníků a zaměstnanců**, přičemž počet občanských zaměstnanců by se pohyboval kolem čísla 60.

Personálně by Generální inspekce měla být složena jak z příslušníků bezpečnostních sborů, tak z kvalifikovaných osob bez minulosti v bezpečnostních sborech. Je proto třeba ze zákona zakotvit možnost tzv. bočních vstupů, tedy obdobnou výjimku ze služebního zákona, jakou dnes mají zpravodajské služby. Kvalifikovaný odhad počtu příslušníků ve služebním poměru a občanských zaměstnanců se pohybuje kolem 280 osob. Reforma kontroly bezpečnostních sborů stojí na předpokladu, že inspekční orgány budou do budoucna ve větší míře aktivně vyhledávat trestnou činnost v rámci bezpečnostních sborů a využívat operativně pátrací i podpůrné operativně pátrací prostředky. Převod tabulek z inspekčních orgánů ostatních bezpečnostních sborů proto bude muset probíhat v souladu s požadavky na náplň práce jednotlivých příslušníků (srovnej údaje o platových třídách inspektorů – příloha č. 6).

5.7 Logistika, servis apod.

Vzhledem k značným finančním výdajům, specifickému výkonu činností a velké personální zátěži, by bylo vhodné, aby Generální inspekci bylo umožněno žádat dodavatelské zajištění servisních činností v co největší míře. Jednalo by se především o činnosti v oblastech:

- expertní (laboratoře, daktyloskopie, mechanoskopie apod.),
- sledování osob a věcí,
- odposlechy,
- kynologie,
- zásahové skupiny (URNA, krajské zásahové jednotky)
- vybrané okruhy vzdělávání,
- výcvik (střelby, služební zákroky, sebeobrana),
- lékařská péče,
- materiální zabezpečení (v oblasti nákupu- výběrové řízení, zakázky apod.).

Z důvodu nezávislosti Generální inspekce bude nutné v určitých oblastech nastavit organizační a kompetenční pravidla pro poskytování požadované součinnostní spolupráce.

V každém případě by měla být zachována právní možnost využívat materiálních, organizačních a informačních prostředků resortů, do kterých spadají jednotlivé bezpečnostní sbory. Jde např. o služby specializovaných útvarů, využívání informačních systémů dotčených ministerstev i bezpečnostních sborů, možnost využití některých věcných zdrojů, kterými resorty disponují.

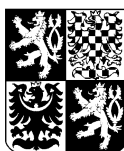
Inspekce by měla disponovat **výkonným analytickým pracovištěm**, které by mělo jednak na starosti analýzu jednotlivých případů (případovou analýzu), analyzování trendů s cílem zaměření vyhledávací činnosti Inspekce a jednak by mělo za úkol na základě zobecněných poznatků tvorbu doporučení systémových změn s cílem snížení případů trestné činnosti příslušníků. Toto pracoviště by za tímto účelem mělo mít přístup i ke statistikám a analýzám vnitřních kontrolních útvarů příslušných bezpečnostních sborů.

6. Přílohy

Příloha č. 1

Usnesení vlády ČR k návrhu zákona o Policii České republiky

VLÁDA ČESKÉ REPUBLIKY



USNESENÍ

VLÁDY ČESKÉ REPUBLIKY

ze dne 25. února 2008 č. 149

k návrhu zákona o Policii České republiky

Vláda

I. **schvaluje** návrh zákona o Policii České republiky, s úpravami podle připomínek, obsažených v části IV stanoviska Legislativní rady vlády s tím, že nebudou vzaty v úvahu připomínky obsažené v části IV, bodu K dosavadnímu § 108 a 109, a částečně budou vzaty v úvahu připomínky obsažené v bodu K dosavadnímu § 104;

II. ukládá

1. ministru vnitra vypracovat konečné znění vládního návrhu zákona podle bodu I tohoto usnesení,

2. ministrům vnitra, financí a spravedlnosti zpracovat a vládě do 31. prosince 2008 předložit návrh zákona o Generální inspekci bezpečnostních sborů;

III. pověřuje

1. předsedu vlády předložit vládní návrh zákona podle bodu I a II/1 tohoto usnesení předsedovi Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky k dalšímu projednání,

2. ministra vnitra, aby odůvodnil vládní návrh zákona v Parlamentu České republiky.

Provedou:

předseda vlády,
ministři vnitra, financí,
spravedlnosti

Předseda vlády
Ing. Mirek Topolánek v. r.

Příloha č. 2

Výzkum korupčního klimatu:

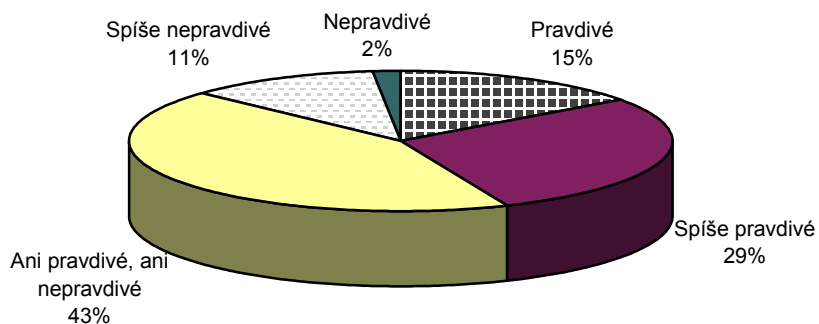
Shora uvedené potvrzují i následující výzkumy :

V mezinárodním výzkumu korupčního klimatu, který provedla agentura GfK v roce 2006, byla **policie označena jako druhé nezkorumpovanější prostředí v ČR** (označilo ji tak 13% respondentů). Tento výsledek je nejen horší, nežli v zemích západní Evropy (4%), nýbrž i než v zemích Visegrádu (8%).

	Česká republika	Viszegrad	západní Evropa	ostatní státy střední a východní Evropy
vláda	12%	10%	17%	14%
zdravotnictví	5%	29%	6%	14%
podnikatelská sféra	7%	5%	22%	4%
soudnictví	6%	9%	4%	14%
úřady	21%	13%	9%	9%
politické strany	11%	7%	13%	7%
policie	13%	8%	4%	12%
celnice, celníci	5%	5%	5%	10%
ministerstva	7%	5%	6%	3%
školství	1%	1%	1%	4%
armáda	1%	0,3%	1%	2%
bankovníctví	0,3%	0,2%	1%	0,4%
neziskový sektor	0,5%	0,3%	1%	0,4%

Situaci hodnotí nepříznivě rovněž následující graf výsledků výzkumu agentury UNIVERSITAS, který zkoumal názory respondentů na pravdivost výroku, zda je „policistu dnes snadné uplatit“. 44% respondentů označilo tento výrok jako pravdivý nebo spíše pravdivý.

Názor na pravdivost výroku "Policistu je dnes snadné uplatit"



Příloha č. 3

Vyřizování stížností v policii:

rok	počet vyřízených	počet oprávněných důvodů	oprávněnost v %
1997	5.227	1.014	19,4
1998	4.953	907	18,3
1999	4.229	725	17,1
2000	5.280	786	14,9
2001	5.205	728	14,0
2002	5.247	654	12,5
2003	5.725	698	12,2
2004	5.471	721	13,2
2005	5.094	653	12,8
2006	3.107	455	14,64

Přehled nápadu stížností v roce 2006 podle útvarů a správ:

útvary/správy	čet vyřízených	počet oprávněných	podíl oprávněných v %
policejní prezidium	*) 33	9	27,2
SCPP	5 13	33	24,4
ÚOOZ SKPV	12	1	8,3
ÚDV SKPV	4	0	0
ÚONVDK SKPV	9	0	0
ÚOKFK SKPV	5	2	40
NPDC SKPV	6	0	0
hl. m. Prahy	6 58	108	18,4
středočeská	9 36	50	13,6
jihočeská	8 18	6	3,2
západočeská	8 32	66	20,1
severočeská	6 43	47	10,8
východočeská	7 29	35	11,8
jihomoravská	7 36	62	16,9
severomoravská	2 33	36	10,8
celkem	07 31	455	14,64

*) z uvedeného počtu bylo 18 žádostí o přešetření způsobu vyřízení stížnosti, poprvé vyřizovaných správami krajů

Přehled nápadu stížností v roce 2006 podle předmětu:

Předmět	podíl v % v letech						
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
postup v trestním řízení	20,3	35,7	36,6	14,3	8,6	6,9	8,6
nevhodné jednání a chování	23,7	16,2	17,1	21,2	21,6	20,8	21,6
postup při vyřizování podání	4,4	8,9	7,5	13,7	10,9	12,9	11,4
činnost cizinecké policie	0,7	0,6	0,4	2,0	2,4	4,0	3,1

činnost dopravní policie	10,1	10,4	8,6	10,9	13,0	13,0	12,2
prošetřování dopravních nehod	1,6	2,9	3,6	3,1	4,7	5,4	5,5
projednávání dopravních přestupků	7,1	5,6	3,8	6,0	6,5	5,7	5,8

Zbývajících 31,8 % ostatních předmětů důvodných stížností se týkalo zejména nepřijetí oznámení o přestupku a nepřijetí oznámení dle trestního řádu.

Příloha č. 4

Některé statistické údaje z činnosti Inspekce ministra vnitra:

Za objasněný se ve statistice Inspekce považuje v zásadě již takový trestný čin, kdy bylo zahájeno trestní stíhání, tedy kdy je případ předán k vyšetřování státnímu zástupci, který je dle zákona vede. Na rozdíl od Inspekce, Policie ČR za úspěšně objasněný považuje až ten trestný čin, který je po policií provedeném vyšetřování předán s návrhem na podání obžaloby státnímu zástupci.

Vývoj trestné činnosti policistů v letech 2002 až 2006

	2002	2003	2004	2005	2006	Celkem
Počet objasněných trestných činů	453	599	325	284	228	1889
Meziroční změna v %	-31,9	32,2	-45,7	-12,6	-19,7	
Počet pachatelů – policistů objasněných trestných činů	444	427	327	262	204	1664
Meziroční změna v %	-5,1	-3,8	-23,4	-19,9	-22,1	
Počet objasněných trestných činů připadajících na 1000 policistů	9,8	12,6	6,8	6,2	4,9	

Právní kvalifikace vybraných trestných činů policistů (2002 – 2006)

Skutek	2002	2003	2004	2005	2006	Celkem
Zneužívání pravomocí veřejného činitele § 158	176	202	95	90	60	623
Maření úkolu veřejného činitele § 159	12	19	6	10	11	58
Úplatkářství §§ 160-162	4	15	11	10	7	47
Účast na zločinném spolčení §§ 163a/1, 163b, 163c	0	1	1	0	0	2
Nadržování § 166	0	1	0	0	0	1
Neoprávněné nakládání s osobními údaji	4	17	6	13	0	40

§ 178						
Podvod § 250	19	45	19	14	14	111
Pojistný podvod § 250a	47	51	22	13	8	141
Úvěrový podvod § 250b	3	7	2	2	11	25
Porušování povinností při správě cizího majetku § 255	0	1	0	0	0	1
Celkem za rok	265	359	162	152	111	1049

Kriminalita policistů dle TČ- za období 2002 - 2006 (vybraných TSK)

TSK	Název	r. 2002	r. 2003	r. 2004	r. 2005	r. 2006
103	Vraždy motiv. osob. Vztahy	0	3	1	0	1
131	Loupeže	0	2	12	2	1
132	Loupeže na finančních institut.	0	1	0	0	1
142	Násilí na veřejném činiteli – policistovi	0	1	1	1	1
151	Úmyslné ublížení na zdraví	16	26	13	9	11
172	Braní rukojmí	0	0	0	0	1
173	Nebezpečné vyhrožování	5	3	5	3	5
181	Vydirání	13	11	7	3	1
183	Porušování domovní svobody	4	11	1	1	3
184	Neoprávněný zásah do práva domu, bytu...	3	5	2	2	2
186	Týrání osoby žijící ve společném obydlí	0	0	0	1	1
188	Útisk	1	1	0	0	1
211	Pohlavní zneužívání v závislosti	0	0	0	1	2
371	Krádeže vloupáním do bytů	0	0	0	0	1
390	Krádež vloupáním do ostatních objektů	1	0	2	0	1
434	Krádeže součástí motorových vozidel	0	0	0	0	2
451	Krádeže v bytech	3	3	0	1	1
480	Krádeže v jiných objektech	5	1	2	1	1
490	Krádeže ostatní	2	2	1	1	1
511	Podvod	9	8	11	9	11
521	Zpronevěra	2	3	4	3	3
588	Zatajení věci	0	2	0	1	1
611	Výtržnictví	9	14	8	13	5
635	Nedovolená výroba a držení psychotropních látek a jedů pro jiného	3	7	4	1	5
637	Zneužívání pravomoci veřejného činitele	157	190	85	84	58
639	Neoprávněné nakládání s osobními údaji	4	16	2	13	4

640	Maření úkolu veřejného činitele z nedbalosti	12	18	5	9	11
662	Nedovolené ozbrojování	3	5	2	2	1
663	Maření výkonu úředního rozhodnutí	3	4	0	1	1
664	Překup. a přechovávání – podílnictví	3	2	4	3	1
731	Dopravní nehody silniční - nedbal.	42	58	46	38	38
751	Ublížení na zdraví z nedbal.- ostatní	2	2	3	1	1
771	Ohrožení pod vlivem návykových látek, opilství	0	3	1	4	3
772	Zanedbání povinné výživy	2	2	1	3	1
790	Ostatní trestná činnost	8	7	4	7	2
819	Krácení daně	1	0	0	1	1
820	Zneužívání pravomoci veřejného činitele	19	12	10	6	2
821	Úplatkářství - přijímání úplatku	4	12	9	9	7
823	Padělání a pozměňování veřejné listiny	6	3	4	2	1
827	Neoprávněné užívání motorového vozidla	0	0	0	0	1
829	Zpronevěra	7	3	3	3	3
830	Podvod	10	37	8	5	3
863	Porušování autorského práva	0	0	3	3	1
880	Pojistný podvod	47	51	22	13	8
881	Úvěrový podvod	3	7	2	2	11
901	Vojenské trestné činy	16	27	8	4	5
902	Trestné činy proti ústav. zřízení	2	1	0	0	1
101-902	CELKOVÁ KRIMINALITA:	453	599	325	284	228

Zdroj: OSŘI PP ČR – ESKK

Příloha č. 5

Podnět Rady vlády České republiky pro lidská práva ke zřízení samostatného orgánu pro šetření deliktního jednání příslušníků Policie ČR, obecní policie a Vězeňské služby ČR

I. Současný stav

A. Šetření deliktního jednání policistů

1. Šetření trestných činů policistů

Podle § 12 odst. 2 se policejním orgánem v řízení o trestných činech policistů rozumí útvar Ministerstva vnitra pro inspekční činnost.

Inspekce ministra vnitra² v trestním řízení vystupuje jako policejní orgán s působností pro všechny trestné činy příslušníků Policie České republiky (dále jen „Policie ČR“)³. Dozor nad činností Inspekce ministra vnitra vykonává od samotného počátku přípravného řízení státní zástupce.⁴

Inspekce ministra vnitra, která je orgánem ministerstva vnitra tvořeným osobami s policejními hodnostmi, má tedy za úkol odhalovat a prověřovat skutečnosti nasvědčující tomu, že byl spáchán trestný čin, jehož pachatelem je policista, a zjišťovat tohoto pachatele. Vzhledem k vymezení působnosti policejního orgánu (postup před zahájením trestního stíhání) mohou mít právě úkony inspekce ministra vnitra zásadní význam pro celý další průběh trestního řízení.

Z výše popsaného postupu existuje výjimka. Podle závazného pokynu policejního prezidenta č. 130 ze dne 30. listopadu 2001⁵ plní úkoly policejních orgánů šetřením a prověřováním trestných činů, za které zákon stanoví trest odnětí svobody, jehož horní hranice nepřevyšuje tři roky, v určitých případech přímo policisté kontrolních útvarů Policie ČR.⁶ Šetření a prověřování těchto trestných činů konají policisté kontrolních útvarů do doby potvrzení skutečností nasvědčujících tomu, že jde o podezření z trestného činu spáchaného příslušníkem nebo zaměstnancem Policie ČR v souvislosti s plněním služebních nebo pracovních úkolů.

Vyšetřování provádí státní zástupce, který při vyšetřování trestných činů policistů postupuje jako policejní orgán.⁷ Při vyšetřování trestných činů policistů může státní zástupce požádat orgán Inspekce o opatření jednotlivého důkazu nebo provedení jednotlivého úkonu vyšetřování, o součinnost při opatřování důkazu nebo provádění úkonu vyšetřování, o předvedení osoby nebo o doručení písemnosti a Inspekce je povinna této žádosti vyhovět.

2. Šetření stížností na policisty

Šetření deliktního jednání policistů, které nemá trestní charakter, spadá do kompetence odboru kontroly a stížností Policejního prezidia ČR a dalších útvarů kontroly a stížností na jednotlivých úrovních řízení Policie ČR. Stížnostmi na policisty se zabývá také oddělení podání osob kanceláře ministra vnitra na ministerstvu vnitra. Všechny tyto orgány jsou zařazeny do struktury Policie ČR, resp. ministerstva vnitra.

² § 2 odst. 4 zákona č. 283/1991 Sb., o Policii ČR

³ § 158 až 159b tr. řádu (postup před zahájením trestního stíhání

⁴ § 174 trestního řádu

⁵ čl. 3e závazného pokynu policejního prezidenta ze dne 30. listopadu 2001 č. 130, kterým se upravuje postup Policie České republiky při plnění úkolů v trestním řízení

⁶ Jedná se o případy podezření z trestných činů, které policisté kontrolních útvarů odhalí vlastním šetřením, podezření z trestných činů, které souvisejí s pohřešováním, zraněním nebo úmrtím policisty, ale i tak závažné případy, jako jsou trestné činy související se škodou, zraněním nebo úmrtím osob, ke kterým došlo v souvislosti se služebními zákroky nebo úkony policisty.

⁷ Vyšetřování trestných činů policistů státním zástupcem zavedla novela trestního řádu - zákon ze dne 29. června 2001 č. 265/2001 Sb., kterým se mění zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 140/1961 Sb., trestní zákon, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, s účinností od 1. ledna 2002.

Podle nařízení ministerstva vnitra ze dne 25. května 2004 o vyřizování peticí, stížností, oznámení a podnětů je příslušnost k vyřizování podání⁸ v Policii ČR stanovena následovně: Za vyřízení podání, vyjma podání týkajících se vedoucích, která jsou doručena Policii ČR poprvé, odpovídají vedoucí nejbližší nadřízení zaměstnanci, útvaru nebo nižšímu organizačnímu celku, kterého se podání týkají. Za vyřízení podání týkajících se vedoucích odpovídají vedoucí kontrolních útvarů Policie ČR které je řídí. Za vyřízení podání doručených Policii ČR opakovaně odpovídají vedoucí kontrolních útvarů Policie ČR, které řídí útvary, které vyřizovaly podání doručena poprvé. Za vyřízení podání týkajících se policejního prezidenta nebo jeho náměstků, ředitelů středních policejních škol, pokud jsou policisty, a policistů povolaných k plnění úkolů na ministerstvu odpovídá ředitel inspekce ministra vnitra.

Ústavní soud ČR ve svém usnesení č. III. ÚS 28/96 dospěl k závěru, že „*součástí právního pořádku je zřejmě i vyhláška č. 150/1958 Ú.l. o vyřizování stížností, oznámení a podnětů pracujících. Ta však byla vydána bez zákonného zmocnění, takže není obecně závazným předpisem, z čehož vyplývá i její omezená účinnost, která nepřesahuje okruh subjektů, jež jsou vládě a jejím usnesením přímo podřízeny*“. Nařízením vlády č. 370/2005 Sb. byla vyhláška č. 150/1958 Ú.l. o vyřizování stížností, oznámení a podnětů pracujících ke dni 31. prosince 2005 zrušena.

Podle zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, účinného od 1. ledna 2006, mají být stížnosti proti nevhodnému chování úředních osob nebo proti postupu správního orgánu, které spadají do působnosti správního řádu, šetřeny příslušnými správními orgány způsobem upraveným v tomto zákoně, pokud správní řád neposkytuje jiný prostředek ochrany. Pro vyřizování stížností, na které se správní řád nevztahuje, by měly být vydány odpovídající interní předpisy pro vyřizování stížností.

B. Šetření deliktního jednání příslušníků obecní nebo městské policie

Obecní nebo městskou (dále jen „obecní“) policii mohou podle zákona o obcích zřizovat obce jako svůj orgán⁹. Obecní policii řídí starosta obce nebo na základě pověření obecního zastupitelstva jiný člen obecního zastupitelstva. Obecní policie nemá postavení policejního orgánu, policejní úkony v řízení o trestných činech obecních policistů provádí v obecném režimu trestního řádu Policie ČR.

Pravidla pro přijímání a vyřizování stížností na strážníky obecní policie stanovuje podle zákona o obcích¹⁰ Rada obce. Od 1. ledna 2006 se při vyřizování stížností, na které se vztahuje správní řád¹¹, postupuje podle tohoto právního předpisu.

Obdobně jako Policie ČR jsou i příslušníci obecní policie oprávněni použít za v zákoně vymezených situací a podmínek donucovací prostředky (hmaty, chvaty, údery a

⁸ Podání podle tohoto nařízení představuje obecný pojem zahrnující petice, stížnosti, oznámení a podněty, stížností podání, kterým podatel ve svém vlastním zájmu poukazuje na nedostatky ve služební nebo pracovní činnosti příslušníků policie nebo Hasičského záchranného sboru České republiky nebo zaměstnanců (dále jen "zaměstnanec") anebo útvarů ministerstva a policie.

⁹ § 35a zák. č. 128/2000 Sb., o obcích

13a) Zákon č. 553/1991 Sb., o obecní policii, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁰ § 102 odst. 2 písm. n) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů

¹¹ zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

kopy sebeobrany, slzotvorné prostředky, obušek, pouta, úder služební zbraní, hrozbu služební zbraní, varovný výstřel ze služební zbraně a technické prostředky k zabránění odjezdu vozidla)¹², namísto nebo vedle donucovacích prostředků je strážník oprávněn použít též psa; služební zbraň může použít za podmínek nutné obrany, krajní nouze nebo aby zamezil útěku nebezpečného pachatele, jehož nemůže jiným způsobem zadržet.

C. Šetření deliktního jednání příslušníků Vězeňské služby ČR

1. Šetření trestných činů

Podle § 12 odst. 2 trestného řádu mají v řízení o trestných činech příslušníků Vězeňské služby ČR postavení policejního orgánu pověřené orgány této služby. Těmito pověřenými orgány jsou všichni příslušníci Vězeňské služby ČR (dále jen „Vězeňské služby“), zařazení na oddělení prevence a stížností ve vazebních věznicích a věznicích (dále jen „věznice“), a příslušníci Vězeňské služby, zařazení na oddělení prevence odboru kontroly generálního ředitelství Vězeňské služby.

Věcně příslušný policejní orgán prošetřuje podezření z trestné činnosti u příslušníků Vězeňské služby příslušné věznice mimo ředitele, zástupců ředitele a vedoucího oddělení prevence a stížností. Trestné činy, z nichž jsou podezřelé výše uvedené osoby, prošetřuje oddělení prevence odboru kontroly Generálního ředitelství Vězeňské služby. Případy podezření ze spáchání trestného činu příslušníkem justiční nebo vězeňské stráže prošetřuje oddělení prevence a stížností té věznice, kde je příslušník zařazen.

2. Šetření stížností

Orgány oprávněnými k šetření stížností jsou příslušníci Vězeňské služby zařazení na oddělení prevence a stížností ve věznicích a příslušníci Vězeňské služby zařazení na oddělení stížností odboru kontroly generálního ředitelství Vězeňské služby. Stížnosti směřující proti ředitelům věznic, jejich zástupcům, ředitelům zotavoven Vězeňské služby a jejich zástupcům a zaměstnancům generálního ředitelství Vězeňské služby šetří oddělení stížností odboru kontroly Generálního ředitelství Vězeňské služby. Vedle toho vystupuje tento útvar jako odvolací orgán. Stížnosti na ostatní příslušníky i občanské zaměstnance Vězeňské služby vyřizují oddělení prevence a stížností v jednotlivých věznicích.

Na ministerstvu spravedlnosti je orgánem příslušným k šetření stížností oddělení vězeňství generální inspekce ministra. Šetřit může v podstatě jakoukoli stížnost, která je ministerstvu doručena.

Při šetření stížností se Vězeňská služba řídí vyhláškou č. 150/1958 Ú. I. (od 1. ledna 2006 zákonem č. 500/2004 Sb., správní řád) a nařízením generálního ředitele Vězeňské služby č. 78/2005, o vyřizování stížností a oznámení ve Vězeňské službě. Při projednávání kázeňských přestupků postupuje Vězeňská služba podle zákona o služebním poměru příslušníků Policie ČR (č. 186/1992 Sb.) a od 1. ledna 2007 podle zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů (č. 361/2003 Sb.).

¹² § 18 a násl. zákona č. 553/1991 Sb., o obecní policii

Specificky je upraven postup při vyhodnocování oprávněnosti a přiměřenosti použití donucovacích prostředků. Nařízením generálního ředitele Vězeňské služby je stanoven jednotný postup při zpracování písemného záznamu a hlášení o použití donucovacích prostředků příslušníky Vězeňské služby.¹³ Prošetření okolností a důvodů použití donucovacího prostředku, včetně zpracování zprávy následně provádí zástupce ředitele věznice. Na základě zprávy o prošetření okolností a důvodů použití donucovacího prostředku rozhoduje ředitel věznice o tom, zda byl donucovací prostředek použit oprávněně a přiměřeně.

D. Další policejní orgány vyjmenované v § 12 odst. 2 trestního řádu

Podle § 12 odst. 2 trestního řádu mají kromě útvarů Policie ČR, v řízení o trestných činech policistů útvaru Ministerstva vnitra pro inspekční činnost a v řízení o trestných činech příslušníků Vězeňské služby ČR pověřené orgány této služby (viz oddíly A. a C) postavení policejního orgánu

- v řízení o trestných činech příslušníků ozbrojených sil pověřené orgány Vojenské policie¹⁴,
- v řízení o trestných činech příslušníků Bezpečnostní informační služby pověřené orgány Bezpečnostní informační služby¹⁵,
- v řízení o trestných činech příslušníků Úřadu pro zahraniční styky a informace pověřené orgány Úřadu pro zahraniční styky a informace¹⁶,
- pověřené celní orgány v řízení o trestných činech spáchaných porušením celních předpisů a předpisů o dovozu, vývozu nebo průvozu zboží, a porušením právních předpisů při umístění a pořízení zboží v členských státech Evropských společenství, je-li toto zboží dopravováno přes státní hranice České republiky, a v případech porušení předpisů daňových, jsou-li celní orgány správcem daně podle zvláštních právních předpisů¹⁷.

II. Doporučení mezinárodních orgánů

Existující systém prošetřování stížností na policisty je předmětem dlouhodobého zájmu a kritiky mezinárodních orgánů hodnotících stav dodržování základních lidských práv a svobod vyplývajících pro Českou republiku z mezinárodních úmluv o lidských právech. Jedná se zejména o kontrolní orgány (výbory) těchto úmluv na úrovni OSN. Těmto orgánům Česká republika pravidelně předkládá zprávy o plnění jejích závazků v lidskoprávní oblasti, na základě jejichž projednání pak výbory vydávají závěrečná doporučení s návrhy na zlepšení stavu dodržování lidských práv v té které oblasti. Doporučení těchto výborů se vláda podle bodu 7.1 jejího Programového prohlášení rozhodla analyzovat a naplňovat je při realizaci své politiky.

¹³ nařízení generálního ředitele Vězeňské služby České republiky č. 40/2002, o způsobu zpracování záznamu a hlášení o použití donucovacích prostředků, v platném znění

¹⁴ zákon č. 124/1992 Sb., o Vojenské policii

¹⁵ zákon č. 154/1994 Sb., o Bezpečnostní informační službě

¹⁶ zákon č. 153/1994 Sb., o zpravodajských službách České republiky

¹⁷ zákon č. 13/1993 Sb., celní zákon, zákon č. 185/2004 Sb., o Celní správě České republiky

Zřízení nezávislého, účinného a rychlého mechanismu vyšetřování všech¹⁸ stížností na policisty (tedy trestných činů i „obyčejných“ stížností) doporučily České republice Výbor OSN pro lidská práva (v červenci 2001), Výbor OSN proti mučení (v květnu 2001 a květnu 2004), Výbor OSN pro odstranění všech forem rasové diskriminace (v srpnu 2003), Výbor OSN pro práva dítěte (v lednu 2003) i Komise proti rasismu a intoleranci Rady Evropy (v červnu 2004).

A. Mezinárodní pakt o občanských a politických právech a Výbor pro lidská práva, zřízený OSN

V závěrečných doporučeních pro Českou republiku z července 2001¹⁹ Výbor pro lidská práva mj. uvedl: *„Výbor je znepokojen, že stížnostmi na policii se zabývá interní orgán. Tento systém postrádá objektivitu a věrohodnost a zdá se, že ulehčuje beztrestnost pro příslušníky policie, kteří porušují lidská práva. Česká republika by měla vytvořit nezávislý orgán s pravomocí přijímat a vyšetřovat všechny stížnosti na použití nepřiměřené síly a jiné zneužití pravomocí policí.“*²⁰

B. Úmluva o odstranění všech forem rasové diskriminace a Výbor pro odstranění rasové diskriminace (CERD), zřízený OSN

V závěrečných doporučeních pro Českou republiku ze srpna 2003²¹ Výbor pro odstranění rasové diskriminace mj. uvedl: *„Výbor je znepokojen tvrzeními o (údajném) rasově motivovaném špatném zacházení s Romy, jejich neúčinné ochraně a diskriminaci ze strany orgánů odpovědných za prosazování práva, zvláště policie. Dále bylo naznačeno, že případy údajného špatného zacházení ze strany orgánů odpovědných za prosazování práva nejsou vždy okamžitě a nestranně vyšetřeny. Výbor bere na vědomí existenci četných iniciativ v oblasti výcviku a vzdělávání policistů, nicméně zdůrazňuje, že rychlé a nestranné vyšetřování má prvořadý význam pro postup proti diskriminačním postojům a praktikám. Výbor doporučuje, aby účastnický stát zintenzivnil svou snahu skoncovat s takovými diskriminačními praktikami. Dále doporučuje, aby vyšetřování stížností na práci policie vedl a dozoroval orgán nezávislý na policii a ministerstvu vnitra. Výbor žádá, aby účastnický stát ve své příští periodické zprávě uvedl statistické údaje o počtu a povaze obdržených stížností na rasovou diskriminaci, zahájených stíhání a uložených trestů.“*²²

C. Úmluva proti mučení a jinému krutému, nelidskému a ponižujícímu

¹⁸ V doporučeních mezinárodních orgánů je třeba pojem vyšetřování chápat jako pojem zahrnující všechny fáze řízení od jeho počátku, nejen např. vyšetřování trestných činů v užším smyslu, které následuje po fázi odhalování a prověřování skutečností nasvědčujících tomu, že byl spáchán trestný čin, a zjišťování konkrétního pachatele.

¹⁹ Závěrečná doporučení Výboru pro lidská práva ze dne 24. července 2001 vzala vláda na vědomí usnesením ze dne 19. prosince 2001 č. 1362. Projednání úvodní zprávy České republiky o plnění závazků z Mezinárodního paktu o občanských a politických právech se konalo ve dnech 11. a 12. července 2001, tedy po schválení novely trestního řádu – zákona č. 265/2001 Sb. ze dne 29. června 2001, který nabyl účinnosti od 1. ledna 2002.

²⁰ bod č. 16 závěrečných doporučení

²¹ Závěrečná doporučení Výboru pro odstranění rasové diskriminace ze dne 18. srpna 2003 vzala vláda na vědomí usnesením ze dne 28. ledna 2004 č. 90.

²² bod č. 11 závěrečných doporučení

zacházení či trestání a Výbor proti mučení (CAT), zřízený OSN

V závěrečných doporučeních pro Českou republiku z května 2001 Výbor proti mučení mj. uvedl: *„Výbor vyjadřuje znepokojení nad neexistencí mechanismu externí kontroly práce policie. Výbor doporučuje: **Přijmout příslušná opatření k zajištění nezávislého vyšetřování přestupků a trestných činů spáchaných osobami zodpovědnými za dodržování zákonnosti zavedením mechanismu vnější kontroly.**“²³*

V závěrečných doporučeních pro Českou republiku z května 2004²⁴ Výbor proti mučení uvítal změnu trestního řádu účinnou od 1. ledna 2002 týkající se vyšetřování trestných činů policistů: *„Výbor vítá změny trestního řádu (zákon č. 265/2001 Sb.) postupující řízení vyšetřování trestných činů údajně spáchaných příslušníky policie státnímu zástupci namísto policejnímu vyšetřovateli, který toto vyšetřování řídil dříve.“²⁵* Své doporučení z roku 2001 nicméně zopakoval: *„Výbor doporučuje **přijmout opatření ke zřízení účinného, spolehlivého a nezávislého systému stížností umožňujícího podniknout rychlé a nestranné vyšetření všech obvinění policie či jiných veřejných činitelů ze špatného zacházení či mučení, včetně všech obvinění nestátních subjektů z rasově motivovaného násilí, zejména pokud mělo za následek smrt, a potrestání viníků.**“²⁶*

D. Úmluva o právech dítěte a Výbor pro práva dítěte (CRC), zřízený OSN

V závěrečných doporučeních pro Českou republiku z března 2003²⁷ Výbor pro práva dítěte mj. uvedl: *„Výbor doporučuje, aby účastnický stát podnikl kroky k řešení špatného zacházení a zneužívání dětí v rodině, ve školách, na ulicích, v institucích a vazebních zařízeních, mimo jiné i prostřednictvím zajištění, že tvrzení o týrání policií a o špatném chování policie budou rychle, důkladně a nestranně vyšetřena nezávislým orgánem a že pachatelé budou zjištěni a předvedeni před příslušný soud, který jim uloží zákonem stanovené tresty.“²⁸*

E. Rada Evropy - Evropská komise proti rasismu a intoleranci (ECRI)

V obecném doporučení č. 1 pro národní státy ECRI ke vztahu policie a menšin mimo jiné doporučuje: *„rozvinout formální a neformální struktury pro dialog mezi policií a menšinovými komunitami a zajistit existenci mechanismu pro nezávislé vyšetřování incidentů a oblastí konfliktů mezi policií a menšinovými skupinami.“*

Ze zprávy ECRI o České republice z roku 1999 vyplývá mj. následující poznatek: *„Systém vyšetřování incidentů je naprosto nedostatečný a netransparentní.“²⁹*

²³ bod č. 9 písm. c) závěrečných doporučení

²⁴ Závěrečná doporučení Výboru proti mučení ze dne 3. června 2004 vzala vláda na vědomí usnesením ze dne 24. listopadu 2004 č. 1171.

²⁵ bod č. 4 písm. e) závěrečných doporučení

²⁶ bod č. 5 písm. b) závěrečných doporučení

²⁷ Závěrečná doporučení Výboru pro práva dítěte ze dne 18. března 2003 vzala vláda na vědomí usnesením ze dne 10. září 2003 č. 898.

²⁸ bod 41 písm. b) závěrečných doporučení

²⁹ Druhá zpráva ECRI o České republice ze dne 18. ledna 1999 (publikovaná 21. března 2000) byla vydána před schválením novely trestního řádu – zákona č. 265/2001 Sb. ze dne 29. června 2001, který nabyl účinnosti od 1. ledna 2002.

Po své návštěvě v ČR v roce 2003 ve své poslední zprávě ECRI uvádí: „*ECRI doporučuje, aby byly zavedeny mechanismy, jež by obětem policejní zvláště dodaly odvahu podat stížnost. To by mohlo například znamenat určení kontaktních míst, nezávislých na policii, jež by měla za povinnost přijímat a nadále sledovat takové stížnosti a podle potřeby také poskytnutí bezplatné právní pomoci obětem.*“³⁰

F. Rada Evropy - Evropská úmluva o zabránění mučení a Evropský výbor pro zabránění mučení a nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání (CPT)

Také CPT doporučuje, aby pochybení policie byla šetřena efektivním a nezávislým orgánem. Policisté by neměli vyšetřovat sami sebe a proto je důležité i to, kdo v takovém orgánu působí. Ve své obecné zprávě z roku 2004 CPT mj. uvádí: „*Aby vyšetřování možného špatného zacházení bylo efektivní, je nezbytné, aby osoby konající takové vyšetřování byly nezávislé na osobách majících co do činění s předmětnými událostmi.... Ideálně ti, kteří jsou pověřeni operačním prováděním vyšetřování by měli být zcela nezávislí na orgánu, ke kterému přísluší vyšetřované osoby*“.³¹

III. Zahraniční modely

Orgány, v jejichž pravomoci je šetření stížností na policisty nezávisle na orgánech policie i jim nadřízených orgánech, existují v různých podobách např. ve Velké Británii, Norsku, Nizozemí a Jihoafrické republice. Níže jsou uvedeny ty modely, které by z hlediska podmínek v České republice mohly být inspirativní.

1. Severní Irsko – Policejní ombudsman

Instituce policejního ombudsmana byla zřízena na základě doporučení tzv. Hayes Report z roku 1997 policejním zákonem z roku 1998, který byl novelizován v roce 2000 a v roce 2003. Policejní ombudsman je nezávislá osoba, která má k dispozici svůj úřad a je nadána pravomocemi pro vyšetřování stížností na policii. Je odpovědná pouze parlamentu a to skrze ministra. Ombudsman je jmenován královnou na dobu 7 let.

Primární úkol policejního ombudsmana spočívá v zajištění efektivity a nezávislosti systému vyřizování stížností na policii a v budování důvěry veřejnosti a policistů v takový systém.³² Mezi základní pravomoci policejního ombudsmana patří vyšetřování všech stížností na chování a jednání příslušníků policie, tedy jak stížnosti trestního charakteru, tak stížnosti na chování, které nedosahuje intenzity trestního činu, a to na základě podnětu nebo z vlastní iniciativy.

Ombudsman je oprávněn přijímat veškeré stížnosti na chování policistů. V případě, že nějaká osoba podá stížnost na chování policisty jinému orgánu (například policii samotné), tento stížnost postoupí ombudsmanovi.³³ Tím je vyšetřování stížností, nezávisle na jejich

³⁰ bod 82 Třetí zprávy ECRI o České republice z 5. prosince 2003 (publikovaná 8. června 2004)

³¹ bod 32 Čtrnácté obecné zprávy CPT ze dne 21. září 2004 (<http://www.cpt.coe.int/en/annual/rep-14.htm>)

³² Section 51 (4) Police (Northern Ireland) Act, 1998.

³³ Section 52 (1) (b) Police (Northern Ireland) Act, 1998.

charakteru, centralizováno pod jedním nezávislým orgánem. Výsledkem šetření může být neformální vyřízení, formální vyřízení nebo odmítnutí. Důležitou součástí vyšetřování je, že stěžovatel je průběžně informován o stavu své stížnosti.

Neformální vyřízení je procedura, kterou jsou vyřizovány stížnosti méně závažného charakteru a lze ji aplikovat v případě, že nejde o stížnost závažnou³⁴ a že s procedurou souhlasí stěžovatel. Neformální vyřízení spočívá v tom, že stížnost je postoupena příslušnému disciplinárnímu orgánu policie, který se pokusí o vyřízení stížnosti formou dohody mezi stěžovatelem a policií. Pokud k dohodě nedojde, stížnost se vrátí k formálnímu vyřízení zpět policejnímu ombudsmanovi.

Formální vyřízení³⁵ stížnosti jádrem činnosti policejního ombudsmana. V rámci formálního řízení má ombudsman možnost buď sám stížnost vyšetřit nebo postoupit stížnost k prošetření policejnímu prezidentovi s tím, že nad takovým prošetřením vykonává policejní ombudsman dozor. Na základě závěrečné zprávy o šetření pak ombudsman doporučí státnímu zástupci podat obžalobu na konkrétního policistu, pokud je ombudsman toho názoru, že policista spáchal trestný čin, doporučí policejnímu prezidentovi zahájení disciplinárního řízení proti konkrétnímu policistovi, navrhne zahájit mediaci, doporučí policejnímu prezidentovi kompenzaci oběti, nebo stížnost zamítne. Pokud by disciplinární orgán policie se zahájením disciplinárního řízení nesouhlasil má policejní ombudsman možnost, po konzultaci s policejním prezidentem toto řízení nařídit.

2. Anglie a Wales – Nezávislá komise pro stížnosti na policii

Systém nezávislé vnější kontroly policie, byl v Anglii a Walesu reformován s účinností od 1. dubna 2004. Do té doby, od počátku 80. let 20. století, zde působil na policii nezávislý, vládou ustanovený orgán - Police Complaints Authority (PCA). Ten sám stížnosti nevyřizoval, nicméně nad vyřizováním stížností policií vykonával v určitých případech dohled. Takovýto stav byl ale považován za nevyhovující a proto bylo přistoupeno k reformě, ke které došlo novelou zákona z roku 2002.³⁶ Na základě tohoto zákona byl vytvořen zcela nový orgán - Nezávislá komise pro stížnosti na policii (IPCC).

Nově zřízená IPCC je orgán nezávislý na policii i na výkonné moci. Její předseda je jmenován královnou (na doporučení ministra vnitra) a dalších 16 komisařů je sice vybíráno ministrem vnitra, nicméně orgán jako takový je odpovědný pouze parlamentu. Komisaři jsou vybíráni na základě inzerovaného výběrového řízení a jednou z podmínek pro výkon práce komisaře je, že dotyčný kandidát nikdy nepracoval u policie.³⁷

IPCC má pravomoc přijímat stížnosti na policii a samostatně provádět jejich vyšetřování. Na rozdíl od policejního ombudsmana v Severním Irsku není vyšetřování stížností ze strany IPCC standardem, ale naopak spíše mimořádným krokem. Většina stížností tedy zůstává vyšetřována interními orgány policie. V případě, že stížnost je podána orgánům policie je tato v některých případech povinna ji postoupit IPCC. Jde zejména o případy, kdy

³⁴ Závažná stížnost je definována jako stížnost, kde došlo ke smrti nebo vážnému zranění osoby (Section 51 Police (Northern Ireland) Act, 1998).

³⁵ Section 54 nn. Police (Northern Ireland) Act, 1998.

³⁶ Police Reform Act 2002.

³⁷ Section 9 Police Reform Act, 2002.

jde o smrt nebo vážné zranění člověka nebo stížnost na rasistické jednání ze strany policisty.³⁸ Stížnosti může přijímat i IPCC, která je ale ve většině případů postoupí se souhlasem stěžovatele policii.

V případě, že věc je postoupena IPCC nebo ta si sama věc vyžádá, se IPCC rozhodne podle kritérií závažnosti případu a veřejného zájmu, zda a jakým způsobem se bude ve vyšetřování angažovat. Zákon rozlišuje tři stupně angažovanosti IPCC v šetření.³⁹ IPCC v průběhu vyšetřování buď vykonává dohled nad vyšetřováním, které provádí policista, řídí vyšetřování prováděné policistou, nebo vyšetřování provádí přímo zaměstnanci IPCC. Výsledkem vyšetřování je buď postoupení spisu státnímu zastupitelství (v případě podezření ze spáchání trestného činu), nařízení zahájení disciplinárního řízení, nebo zamítnutí stížnosti pro nedostatek důkazů. U méně závažných případů je možnost, obdobně jako v Severním Irsku, přistoupit se souhlasem stěžovatele k neformálnímu vyřízení stížnosti.⁴⁰

Jak bylo řečeno výše, vyšetřování vedené přímo IPCC bude spíše výjimečné. Stěžejní funkce IPCC spočívá především v tom, že je odvolacím orgánem proti rozhodnutím policie o stížnosti. Pokud stěžovatel není spokojen s tím jak policie vyřídila jeho stížnost, má možnost podat odvolání k IPCC. Ta má možnost plného přezkumu a může tedy učinit konečné rozhodnutí (zamítnutí, zahájení disciplinárního řízení, předání státnímu zastupitelství). Samotná rozhodnutí IPCC jsou soudně přezkoumatelná v rámci *judicial review*. Důležité je také zákonné právo stěžovatele být v každé fázi šetření informován o tom, co se s jeho stížností děje, a v případě oprávněnosti stížnosti být informován o přijatých opatřeních.

3. Jihoafrická republika – Nezávislý komisariát pro stížnosti

Myšlenka nezávislého orgánu pro vyšetřování stížnosti na policii byla zakotvena v přechodné Ústavě z roku 1993⁴¹. Její článek 222 zněl: „*Nezávislý stížnostní mechanismus: Zákonem Parlamentu bude ustanoven a řízen nezávislý mechanismus, pod občanskou kontrolou, s cílem zajistit, že stížnosti ohledně trestných činů a špatného zacházení údajně spáchané příslušníky policie budou vyšetřovány účinným a efektivním způsobem.*“ Na základě toho článku Ústavy a jako součást hlubší reformy a demokratizace policie byl v dubnu 1997 zřízen Nezávislý komisariát pro stížnosti (Independent Complaints Directorate – ICD).⁴² Ředitel komisariátu je volen na návrh ministra Parlamentem. ICD je orgán nezávislý na výkonné moci a odpovědný Parlamentu.

ICD má pravomoc přijímat a vyšetřovat veškeré stížnosti na policii, a to jak státní, tak obecní. Může zahájit vyšetřování i z vlastní iniciativy. Stížnosti, které ICD obdrží jsou

³⁸ Schedule 3 Part 1 Para. 4 Police Reform Act, 2002.

³⁹ Schedule 3 Part 3 Para. 15 Police Reform Act, 2002.

⁴⁰ Viz: Local resolution of complaints - Schedule 3 Part 1 Para. 8 Police Reform Act, 2002

⁴¹ Přechodná Ústava byla nahrazena v roce 1996 ústavou řádnou, kde je zmínka o nezávislém orgánu pro šetření stížností na policii v čl. 206.

⁴² Viz: South African Police Service Act, No. 68 of 1995, Chapter 10

rozděleny do několika skupin podle závažnosti.⁴³ Ty nejzávažnější (například poukazující na smrt, mučení, fyzický útok, korupci, atd.) jsou vyšetřovány přímo ICD. Ty méně závažné jsou předávány k vyšetření policii, nad kterým ICD vykonává dohled. ICD může začít své vyšetřování zcela nezávisle na případné skutečnosti, že stejnou věc již vyšetřuje samotná policie.

Učiní-li ICD po skončení vyšetřování závěr, že skutečnosti nasvědčují tomu, že byl policistou spáchán trestný čin, předá spis státnímu zástupci s doporučením na podání obžaloby. Podobně, v případě, že závěry vyšetřování vedou k tomu, že byl spáchán disciplinární přestupek, ICD doporučí policii zahájení disciplinárního řízení. ICD má navíc oprávnění vydávat obecná doporučení systémové povahy ke zlepšení praktik policie.

IV. Závěr a návrhy řešení

A.

V České republice dosud nebyl vytvořen systém šetření deliktního jednání příslušníků Policie ČR, obecní policie a Vězeňské služby ČR, který by odpovídal obsahu doporučení mezinárodních orgánů.

Současný systém šetření deliktního jednání policistů je v rozporu se zásadami transparency, nezávislosti a nestrannosti nejen vzhledem k postavení Inspekce ministra vnitra a útvarů kontroly a stížností Policie ČR v rámci struktur ministerstva vnitra. Obdobná situace existuje ve Vězeňské službě a u obecní policie. Spojující prvky lze u všech tří složek spatřovat v široké možnosti používat donucovací prostředky a rovněž v míře možného ohrožení nestrannosti a objektivitu šetření deliktního jednání, vyplývající vedle existence vlastních policejních orgánů podle § 12 odst. 2 trestního řádu také ze spolupráce mezi obecními policisty a příslušníky Policie ČR zpravidla věcně a místně příslušnými k prošetření podezření směřujících proti nim, a ze spolupráce mezi Policií ČR a Vězeňskou službou.

Samostatným problémem je vlastní hodnocení podstaty deliktního jednání (zacházení s trestním oznámením, jakoby bylo stížností apod.). Za naprosto nepřijatelné, nicméně dosavadní praxi ilustrující, je nutno považovat již v části I. zmíněný „závazný pokyn“ policejního prezidenta č. 130 z roku 2001, podle něhož v rozporu s ustanovením § 12 odst. 2 trestního řádu a ustanovením § 2 odst. 4 zákona o Policii ČR mohou podezření z jím vymezených trestných činů prověřovat přímo kontrolní orgány Policie ČR.

Existují praktické zkušenosti nestátních neziskových organizací působících v oblasti lidských práv (Liga lidských práv, Český helsinský výbor, Spolek na obranu nezávislé justice Šalamoun), ale i vlastní zkušenost Výboru proti mučení a jinému nelidskému, krutému, ponižujícímu zacházení a trestání⁴⁴, které nezávisle na zjištěních a doporučeních mezinárodních orgánů opakovaně potvrzují, že dosavadní systém šetření deliktního jednání orgány resortu, proti jejichž příslušníkům (pracovníkům) podezření směřuje, je v rozporu s požadavky objektivitu a nestrannosti, které v zásadě ani neumožňuje (nevytváří předpoklady pro objektivitu a nestrannost šetření).

⁴³ viz: <http://www.icd.gov.za/policies/complaint.htm>

⁴⁴ policejní násilí na služebnách policie při zasedání MMF v roce 2000

Je proto zjevné, že dosavadní právní úprava a od ní se odvíjející praxe výše uvedených orgánů je nadále z mnoha důvodů neudržitelná, a systém šetření deliktního jednání je třeba změnit.

Předmětem podnětu není šetření deliktního jednání příslušníků zpravodajských služeb, vojenské policie a celníků. V případě zpravodajských služeb je to z důvodu specifčnosti oblasti a způsobů jejich působení. Také působnost Vojenské policie i celníků je speciální a poměrně úzce vymezená. Vojenská policie působí rovněž v zahraničních misích České republiky. Z těchto důvodů Výbor tyto ozbrojené sbory do podnětu nezahrnul.

B.

Cílem reformy dosavadního systému by v souladu s doporučeními výše uvedených mezinárodních orgánů mělo být zřízení orgánu, který bude přispívat k postupnému zkvalitnění práce všech uvedených orgánů jejich efektivnějším působením, zvýšení důvěry v jejich práci ze strany veřejnosti, naplňování účelu trestního řádu i samotných principů právního státu a mezinárodněprávních závazků.

Při řešení výbor uvažoval o několika variantách.

Jako zcela nevyhovující a neřešící současnou situaci odmítl přesun inspekce ministra vnitra na ministerstvo spravedlnosti při rozšíření působnosti takového orgánu, a to z toho důvodu, že jeho objektivita by mohla být závislá na vztazích ministra spravedlnosti vůči ministerstvu vnitra, pokud jde o šetření deliktního jednání příslušníků policie, a vlastních zájmech, pokud jde o šetření deliktního jednání příslušníků Vězeňské služby (v tomto ohledu by také nepřinesla prakticky nic nového). Zde by navíc mohly být uplatněny tytéž systémové i praktické námitky jako proti šetření deliktního jednání policistů inspekcí ministra vnitra. Tato změna by tedy ve vztahu k příslušníkům Policie ČR nepřinesla žádoucí efekt, vztah k příslušníkům Vězeňské služby by jí v zásadě zůstal nedotčen.

Výbor uvažoval i o variantě podřazení inspekčního systému státním zástupcům pod přímou linii nejvyššího státního zástupce. Ten však posléze odmítl jako nevhodný, a to jednak pro zátěž, kterou by takto obsáhla nová agenda nutně znamenala a která by se nutně musela projevit i na výstupech šetření a kvalitě práce, jednak (a to především) pro odlišnou funkci státního zastupitelství a jeho další úlohu v trestním řízení.

Za jediné vyhovující řešení tak Výbor považuje vytvoření samostatného orgánu.

Samostatný orgán by musel být zřízen zákonem. V čele orgánu by stál ředitel a jeho zástupce jmenovaný jednou z komor Parlamentu.

Předmětem činnosti tohoto orgánu by bylo šetření deliktního jednání příslušníků Policie ČR, obecní policie a Vězeňské služby ČR, tj. vyšetřování všech trestních oznámeních směřujících proti příslušníkům Policie ČR, obecní policie a Vězeňské služby a šetření všech stížností směřujících proti těmto osobám, které by tomuto orgánu buď byly doručeny anebo by v nich bylo jakýmkoli způsobem vyjádřeno podezření, že se některý z příslušníků Policie ČR, obecní policie a Vězeňské služby dopustil trestného činu. V případě těchto stížností by byl jediným věcně příslušným orgánem (Policie ČR, obecní policie i Vězeňská služba by měla povinnost mu všechny tyto stížnosti postoupit). Méně závažné stížnosti (vymezené v zákoně, např. verbální neslušnost policisty atd. – tedy ty, které zjevně nedosahují intenzity trestného činu) by mohl postoupit příslušným orgánům Policie ČR, obecní policie nebo

Vězeňské služby. Tím by byla jednak vytvořena možnost posouzení každého takového podání s ohledem na jeho obsah a závažnost, jednak možnost dohledu nad vyřizováním těchto stížností.

Pokud by měl stěžovatel za to, že stížnost nebyla řádně vyřízena, mohl by požádat ředitele orgánu (úřadu), aby přešetřil způsob vyřízení⁴⁵. Následně by byl možný ještě soudní přezkum v rámci standardního správního soudnictví. V rámci správního soudnictví by došlo k autoritativnímu výkladu mnoha pojmů s nejasným či neurčitým výkladem, které policejní právo obsahuje.

Orgán (úřad) by měl postavení policejního orgánu ve smyslu § 12 odst. 2 trestního řádu. Z trestního řádu by naopak bylo vypuštěno, že postavení policejního orgánu mají „v řízení o trestných činech policistů útvar Ministerstva vnitra pro inspekční činnost“ a „v řízení o trestných činech příslušníků Vězeňské služby ČR pověřené orgány této služby“. Naopak by trestní řád byl doplněn o ustanovení, že postavení policejního orgánu v řízení o trestných činech policistů, příslušníků obecní policie a příslušníků Vězeňské služby ČR má orgán (úřad) pro šetření deliktního jednání příslušníků Policie ČR, obecní policie a Vězeňské služby ČR. Povinnosti Vězeňské služby ČR, Policie ČR a obecní policie (součinnost, postoupení vymezených podání) by upravoval zákon, kterým by se tento orgán (úřad) zřizoval.

Působnost orgánu v trestním řízení by u takto vymezených věcí mohla buď zcela splývat s působností policejního orgánu, nebo by tento orgán mohl mít – ve vztahu k trestným činům spáchaným příslušníky Policie ČR, obecní policie a příslušníky Vězeňské služby - i postavení vyšetřovacího orgánu ve smyslu § 161 odst. 3 trestního řádu. Působnost státních zástupců v trestním řízení by i v tomto případě jinak zůstala nedotčena.

Oprávnění ministra vnitra a ministra spravedlnosti kontrolovat a posuzovat činnost orgánů v jeho působnosti a šetřit stížnosti na tyto orgány by přitom zůstalo navrhovanou změnou právní úpravy nedotčeno.

Orgán (úřad) by průběžně podával výroční zprávy o své činnosti příslušné komoře Parlamentu. Zpracovával by různá statistická data a evidence druhu šetřených stížností, jejich úspěšnosti, třídil by činy, které se šetří podle jejich specifik a závažnosti a ke všem těmto informacím by dostával podklady od vyšetřovacích orgánů. Stejně tak by mohl podávat návrhy na změny legislativy Poslanecké sněmovně.

Takto nastavený systém by byl plně slučitelný s mezinárodními závazky České republiky. Svou nestranností a profesionalitou by napomáhal pozitivnějšímu obrazu policie v očích veřejnosti. Tím by se zvýšila důvěra občanů v policii a tím nepřímo i efektivita práce policie při plnění jejich úkolů, kde je zpravidla spolupráce s občany nezastupitelná.

Za záruky naplnění smyslu podnětu směřujícího ke zřízení tohoto nového orgánu a naplnění výše definovaného cíle, lze (s přihlédnutím ke všem dosavadním výhradám a zkušenostem s dosavadní vnitrostátní praxí i mezinárodní zkušenosti) považovat jak organizační nezávislost takto koncipovaného orgánu, tak i jeho podřazení Parlamentu ČR, byť pouze jmenováním jeho ředitele, i výběr osobnostně i odborně zdatného personálu.

⁴⁵ analogie § 175 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád

Příloha č. 6

Podklady k vyčíslení nákladů na zřízení Generální inspekce od jednotlivých dotčených bezpečnostních sborů

Parciální ekonomická rozvaha nákladů na zřízení Generální inspekce na základě nákladů činnosti Inspekce ministra vnitra

Údaje uvedené v této části vycházejí ze skutečných nákladů na činnost inspekce ministra vnitra v roce 2007 přepočtených na příslušnou jednotku, pokud tyto údaje jsou v rámci rozpočtové kapitoly 314 samostatně evidovány (mzdy, náklady na provoz služebních vozidel, telekomunikační poplatky, drobné provozní výdaje). Náklady na pořízení hmotných investičních prostředků (IT, vozidla) jsou stanoveny na jednotku přepočtem jejich průměrné hodnoty. Ostatní náklady (provoz a údržba objektů etc.) jsou stanoveny kvalifikovaným odhadem. Při odhadu předpokládaných výdajů se vychází z toho, že dosavadní personální stav inspekce ministra vnitra je 176 zaměstnanců a předběžně předpokládaný personální stav Generální inspekce, jehož výše vychází ze závěrů pracovní skupiny k přípravě zákona o Generální inspekci je 280 zaměstnanců (ve služebním i pracovním poměru). Výdaje, u nichž to jejich charakter připouští, jsou proto upravovány v poměru 176 : 280, tj. jsou navýšeny o 62,9 %. Přitom se vychází ze mzdové a cenové úrovně roku 2007 bez ohledu na mzdový a cenový meziroční nárůst.

A Personální zabezpečení

1. Mzdové náklady včetně odměn a pojistného

Současný počet zaměstnanců: 176	Předpokládaný počet zaměstnanců: 280
Současné náklady: 104.214 tis. Kč	Předpokládané náklady: 165.795 tis. Kč

2. Fond kulturních a sociálních potřeb

Současný stav: 1.720 tis. Kč	Předpokládaný stav: 3.316 tis. Kč
------------------------------	-----------------------------------

3. Ošatné

Současný stav: 1.124 tis. Kč	Předpokládaný stav: 1.620 tis. Kč
Celkem mzdové náklady: 107.058 tis. Kč	Předpokládané náklady: 170.731 tis. Kč

B Autoprovoz

4. Náklady na pořízení a reprodukci motorových vozidel

Současný počet: Průměrná pořizovací cena: 350tis. Kč	Celkem: 25.900 tis. Kč
Předpokládaný počet: Průměrná pořizovací cena: 350 tis. Kč	Celkem: 42.000 tis. Kč
Odpisová sazba: 20%	Roční výše odpisů: 5.180 tis. Kč
	Předpoklad: 8.400 tis. Kč
	Doplnění: 16.100 tis. Kč

5. Náklady na provoz motorových vozidel

Současné náklady na údržbu: 792 tis. Kč Předpokládané náklady na údržbu: 1.284 tis. Kč
Současné náklady na PHM: 3.733 tis. Kč Předpokládané náklady na PHM: 6.215 tis. Kč

6. Náklady na pojištění vozidel a poplatky za dálnice

Současné náklady na pojištění: 222 tis. Kč Předpokládané náklady na pojištění: 360 tis. Kč
Současné dálniční poplatky: 66 tis. Kč Předpokládané dálniční poplatky: 106 tis. Kč
Celkem náklady na autoprovoz: 9.993 tis. Kč Předpokládané roční náklady: 16.365 tis. Kč
Náklady na doplnění: 16.100 tis. Kč

C Služební ubytování

7. Náklady na provoz a údržbu budov v Praze

Vodné, stočné:	Současný stav: 66 tis. Kč	Předpokládaný stav: 105 tis. Kč
Elektrická energie a plyn:	Současný stav: 863 tis. Kč	Předpokládaný stav: 1.373 tis. Kč
Tepelná energie:	Současný stav: 629 tis. Kč	Předpokládaný stav: 1.013 tis. Kč
Odvoz odpadu:	Současný stav: 20 tis. Kč	Předpokládaný stav: 32 tis. Kč
Spotřební materiál:	Současný stav: 300 tis. Kč	Předpokládaný stav: 493 tis. Kč
Servis a opravy:	Současný stav: 100 tis. Kč	Předpokládaný stav: 159 tis. Kč
Celkem současné náklady:	1.978 tis. Kč	Předpokládaný stav: 3.175 tis. Kč

8. Náklady na úklid a ostrahu budov v Praze

Současné náklady: 2.100 tis. Kč Předpokládané náklady: 3.350 tis. Kč

9. Náklady na pořízení mimopražských pracovišť a odpisy současných a nově pořízených pracovišť

Hodnota 5 nemovitostí: 31.973 tis. Kč Předpokládané náklady na 7 nákup: 49.000 tis. Kč
Odpisová sazba 2 % 639 tis. Kč Předpokládaná odpisová sazba 2%: 1.619 tis. Kč

10. Náklady na provoz, energie a údržbu mimopražských pracovišť včetně nájmu tří budov

Současný stav: 5.514 tis. Kč Předpokládané náklady: 8.772 tis. Kč

11. Náklady na reprodukci kancelářského vybavení kromě informační techniky a spojení

Současný stav:	8.729 tis. Kč	Předpokládaný stav:	13.887 tis. Kč
Odpisová sazba: 20%	Roční výše odpisů: 1.746 tis. Kč	Předpoklad:	2.778 tis. Kč
		Doplnění:	5.158 tis. Kč
Celkem služební ubytování:	Současný stav: 11.977 tis. Kč	Doplnění celkem:	53.178 tis. Kč
	Předpokládané náklady po doplnění:		19.055 tis. Kč

D Informační technologie a spojení

12. Pořízení a reprodukce informačních technologií

Současný stav:	9.000 tis. Kč	Předpokládaná stav:	14.318 tis. Kč
Odpisová sazba: 33%	Roční výše odpisů: 3.333 tis. Kč	Předpoklad:	4.773 tis. Kč
		Doplnění:	5.318 tis. Kč

13. Poplatky za datové spojení pro 13 objektů

Současný stav:	3.500 tis. Kč	Předpokládaný stav:	3.500 tis. Kč
----------------	---------------	---------------------	---------------

14. Poplatky za hovorné a fax

Současný stav:	964 tis. Kč	Předpokládaný stav:	1.534 tis. Kč
Celkem IT a spojení:	Současný stav: 7.797 tis. Kč	Doplnění celkem:	5.318 tis. Kč
	Předpokládané náklady po doplnění:		9.807 tis. Kč

E Ostatní specifikované náklady

15. Ostatní provozní náklady (cestovné, znalečné, svědečné, pohoštění, knihy apod.)

Současný stav:	2.247 tis. Kč	Předpokládaný stav:	3.612 tis. Kč
----------------	---------------	---------------------	---------------

13. Zvláštní finanční prostředky

Současný stav:	1.000 tis. Kč	Předpokládaná stav:	1.500 tis. Kč
----------------	---------------	---------------------	---------------

14. Výzbroj

Současný stav:	1.903 tis. Kč	Předpokládaná stav:	2.420 tis. Kč
Odpisová sazba: 20%	Roční výše odpisů: 381 tis. Kč	Předpoklad:	484 tis. Kč
		Doplnění:	517 tis. Kč

15. Kriminalistická technika

Současný stav:	5.406 tis. Kč	Předpokládaná stav:	8.600 tis. Kč
Odpisová sazba: 20%	Roční výše odpisů: 1.081 tis. Kč	Předpoklad:	1.720 tis. Kč
		Doplnění:	3.194 tis. Kč

Ostatní náklady celkem:			
Současný stav: 4.709 tis. Kč	Doplnění: 3.711 tis. Kč	Po doplnění:	7.370 tis. Kč

REKAPITULACE

1. Současné roční mzdové, provozní, reprodukční a ostatní náklady: 141.534 tis. Kč
2. Jednorázové doplnění hmotného investičního majetku v prvním roce: 78.307 tis. Kč

3. Roční mzdové, provozní, reprodukční a ostatní náklady po doplnění: 223.328 tis. Kč
 4. Rozdíl řádky 1. a 3. rekapitulace 81.794 tis. Kč

Náklady práce Celní správy

Přehled o úplných nákladech práce – služební příjem a plat za rok 2007, včetně vyčíslení nákladů organizace na zdravotní a sociální pojištění je uveden v následující tabulce.

Úplné náklady práce - inspekce 2007

útvár	kategorie	počet SM rok 2007	průměrný fyzický stav rok 2007	služební příjem / plat	SZ organizace	ZP organizace	ÚNP celkem
odd. 10 ČR	celník	47	43	19 140 448	4 984 076	1 725 176	25 849 700
SO 050	celník	7	7	3 568 393	930 077	322 417	4 820 887
	ATZ	2	1	462 914	120 367	41 661	624 942
celkem služební poměr		54	50	22 708 841	5 914 153	2 047 593	30 670 587
celkem pracovní poměr		2	1	462 914	120 367	41 661	624 942
celkem celní správa		56	51	23 171 755	6 034 520	2 089 254	31 295 529

Náklady práce - Vězeňská služba

Prostředky na platy zaměstnanců VS ČR za rok 2007

Upravený rozpočet prostředků na platy příslušníků ve výši 2 241 539 tis. Kč pokrýval mzdové nároky pro 6 853 příslušníků. Upravený rozpočet prostředků na platy občanských zaměstnanců ve výši 1 191 834 tis. Kč pokrýval mzdové nároky pro 3 980 občanských zaměstnanců.

Čerpání prostředků na platy příslušníků a občanských zaměstnanců podle nákladového účtu činilo:

- náklady na platy příslušníků vězeňské stráže a justiční stráže 2 201 277 613,- Kč
- *průměrný hrubý měsíční plat příslušníka VS ČR činil 27 855,- Kč*

- náklady na platy občanských zaměstnanců 1 204 111 084,- Kč
- *průměrný hrubý měsíční plat občanských zaměstnanců činil 25 578,- Kč*

- náklady na platy celkem 3 405 388 697,- Kč
- *průměrný hrubý měsíční plat příslušníků a občanských zaměstnanců celkem činil 27 005,- Kč.*

Rozpočtové výdaje na rok 2008

Rozepsaný objem výdajů na platy příslušníků ve výši 2 243 162 tis. Kč umožňuje dosažení průměrného měsíčního platu ve výši 27 277,- Kč.

Rozepsaný objem výdajů na platy občanských zaměstnanců umožňuje dosažení průměrného měsíčního platu ve výši 25 222,- Kč. Organizačním jednotkám Vězeňské služby České republiky bylo rozepsáno celkem 1 164 269 tis. Kč.

Pozn.: Prostředky na služební příjmy pověřených orgánů Vězeňské služby České republiky zvlášť evidovány nejsou.

Zařazení do platových tříd příslušníků ve služebním poměru a zaměstnanců v inspekčních orgánech jednotlivých bezpečnostních sborů:

Inspekce ministra vnitra:

třída	Přísl. ve služebním poměru	Občanští zaměstnanci	celkem
6	25		25
7	1		1
8	7		7
9	138	2	140
10	2		2
13		1	1

Inspekční orgány vězeňské služby:

třída	Věznice	Generální ředitelství		celkem
		Přísl. ve služebním poměru	Občanští zaměstnanci	
7	108			108
8	36		1	37
9		16		16
10		1		1

Inspekční orgány celní správy:

třída	Přísl. ve služebním poměru	Občanští zaměstnanci	celkem
6			
7			
8			
9			
10			
13			