



Komparace právní úpravy a některých aspektů institutu zkoušek spolehlivosti v České republice a Srbské republice

Mgr. Martin Gardavský, Mgr. Lukáš Koubek
Generální inspekce bezpečnostních sborů

Abstrakt: Článek je zaměřen na komparaci právní úpravy zkoušek spolehlivosti na území České republiky a Srbské republiky. Zkoušky spolehlivosti jsou velmi efektivním nástrojem v boji s korupcí a podobnou trestnou činností, která se objevuje při vykonávání úřadu. Na osoby, které střeží bezpečnost, bojují s kriminalitou a zasazují se o to, aby byl dodržován právní řád, jsou kladeny vyšší nároky než na ostatní členy společnosti, a to hlavně z důvodu jejich kompetencí. Zkoušky spolehlivosti představují účinný institut, kterým lze zamezit páčání trestné činnosti ve veřejném sektoru, a tak ruku v ruce s tím zaručit vysokou míru profesní bezúhonnosti osob vykonávající veřejnou moc. Zkouška spolehlivosti je světově známý institut, ke kterému každá země přistupuje trochu odlišně, což je patrné i z výše uvedeného. I vzhledem k různorodosti právních úprav je důležitá mezinárodní spolupráce, čehož si ostatně lze povšimnout i v případě Srbské republiky, neboť nebýt této spolupráce, jen těžko by zde mohly být zkoušky realizovány. I proto je důležité nadále se zabývat právní úpravou probíraného institutu v jiných zemích a nejenom čerpat zajímavé postřehy, ale i předávat cenné zkušenosti. Autoři v článku dále rozebírají právní úpravu zkoušek spolehlivosti v České republice a v Srbské republice, kdy následně porovnávají vybrané aspekty ve snaze najít odlišnosti obou právních úprav. Jedním z těchto důležitých aspektů je schvalování provedení zkoušky spolehlivosti, které se v rámci celého světa velmi liší. Dalším a neméně důležitým je využití výsledku zkoušky spolehlivosti jako důkazu v trestním řízení, což je otázka velmi sporná a napříč právními úpravami zemí využívajících tento institut nejednotná.

Abstract: The article focuses on the comparison of legal regulation of integrity tests in the Czech Republic and the Republic of Serbia. Integrity tests are a very effective tool in the fight against corruption and similar criminal activities that occur in the exercise of office. Those who guard security, fight crime and ensure that the rule of law is upheld are held to a higher standard than other members of society, mainly because of their competence. Integrity tests are an effective means of preventing the commission of crime in the public sector and thus guaranteeing a high level of professional integrity for those exercising public authority. The integrity test is a world-renowned institution, which is approached slightly differently in each country, as can be seen from the above. International cooperation is also important, given the diversity of legal arrangements, and this can also be seen in the case of the Republic of Serbia, which would hardly have been able to implement the test if it had not been for this cooperation. Therefore, it is important to continue to study the legal regulation of the institution under discussion in other countries and not only to draw interesting insights but also to pass on valuable experience. In the article, the authors further analyse the legal regulation of integrity tests in the Czech Republic and the Republic of Serbia, comparing selected aspects in an attempt to find differences between the two legal regulations. One of these important aspects is the approval of integrity testing, which varies widely around the world. Another and equally important one is the use of the result of the integrity test as evidence in criminal proceedings, which is a very controversial issue and inconsistent across the legal systems of the countries using this institution.

Klíčová slova: GIBS, IAS, korupce, Srbská republika, zkouška spolehlivosti

Key words: GIBS, IAS, corruption, Republic of Serbia, integrity test

1 Úvodem

V drtivé většině vyspělých zemí funguje určitá forma vnitřní kontroly represivních orgánů, která se zabývá nejenom stížnostmi občanů vůči postupům těchto orgánů, ale také podezřením o protiprávní činnosti osob, jež jsou v represivních orgánech zařazeny. Samotná stížnost občana může být významným indikátorem nesprávného postupu nejenom policie, ale i jiných orgánů

vykonávajících veřejnou moc a měla by být vždy řádně prošetřena. Existence orgánů prověřujících stížnosti občanů a pevný proces vyšetřování těchto stížností může vytvořit základní pouto důvěry, které státní orgány potřebují k zajištění účinného prosazování práva.

Zkoušky spolehlivosti jsou účinným nástrojem v boji s jednáním contra legem osob, které jsou placeny z veřejných prostředků za to, že dohlíží nad dodržováním zákonných a podzákonných právních předpisů.

Protiprávní jednání osob vykonávajících veřejnou moc následně zapříčiňuje, že předmětný státní orgán je při plnění svých úkolů neefektivní, neúčinný a neprofesionální. Přitom správně fungující státní orgány, jejichž příslušníci a zaměstnanci se nedopouštějí protiprávního jednání, jsou základním stavebním kamenem pro zachování demokratického právního státu. Zkoušky spolehlivosti slouží k účinnému předcházení, zamezování a odhalování protiprávního jednání osob vykonávajících veřejnou moc. Tento světoznámý institut se využívá v řadě zemí a Česká republika není výjimkou.

V obecné rovině lze konstatovat, že pomocí předmětného institutu jsou napodobovány situace, s nimiž se zkoušené osoby setkávají, a v nichž se mohou dopustit protiprávního jednání. Zkouška spolehlivosti spočívá v navození situace, kterou je zkoušená osoba povinna řešit a se kterou se tato osoba běžně setkává, anebo lze předpokládat její výskyt při výkonu služebních nebo pracovních povinností. Zkouškou spolehlivosti se tedy prověřuje, zda osoby, na které lze tento institut uplatnit, řádným způsobem plní své povinnosti dle příslušných právních předpisů a interních aktů řízení. V České republice platí absolutní zákaz policejní provokace při navození této situace, v níž spočívá zkouška spolehlivosti.

Z hlediska mezinárodních právních úprav lze uvést, že zkoušky spolehlivosti je možné dělit na náhodné a cílené. Toto obecné dělení využívá i Evropská komise.¹ Náhodné zkoušky spolehlivosti, jež nejsou na území České republiky využívány, spočívají v tom, že objektem tohoto institutu může být jakýkoliv příslušník, který se do připravěného scénáře zapojuje. Jsou tedy určeny k pozorování a vyhodnocování chování zkoušených osob v situacích, kdy se vytvoří specifický soubor okolností vyžadující aktivitu těchto osob. Co se cílených zkoušek týče, tak ty jsou v České republice vykonávány a realizují se především v situacích, kdy existuje podezření, že se zkoušená osoba dopouští při výkonu svých služebních a pracovních povinností protiprávního jednání. Jedním z velkých rozdílů mezi oběma typy je to, že cílené zkoušky musejí být značně propracovanější. Již při samotné přípravě scénáře je u cílených zkoušek potřeba mnohem více informací o budoucí zkoušené osobě, než je tomu v případě náhodných zkoušek. Na druhou stranu tyto propracovanější postupy často zapříčiňují vyšší finanční a časovou náročnost, nehledě na vždy existující riziko neprovedení samotné zkoušky vlivem právě mnoha okolností, které mohou nastat a se kterými nelze dopředu počítat.

Na tomto místě by bylo vhodné vymezit, kdo je zkoušenou a kdo zkoušející osobou. Zkoušející osobou je příslušník nebo zaměstnanec kompetentního orgánu, popřípadě i jiná osoba, pokud to vnitrostátní úprava připouští, která zkoušku spolehlivosti vykonává. Zkoušenou osobou je pak osoba, na kterou lze předmětný institut uplatnit. Zkoušené osoby jsou vždy vymezeny příslušnou vnitrostátní úpravou.

¹ Příloha C1: Twinnig Fiche, projekt: Posílení kapacit vnitřní kontroly v boji proti korupci rámci Ministerstva vnitra Srbské republiky.

Problematickou otázkou ohledně institutu zkoušek spolehlivosti je přípustnost policejní provokace. Za policejní provokaci považuje Nejvyšší soud aktivní činnost policie, která směřuje k podněcování určité osoby ke spáchání konkrétního trestného činu s cílem získat usvědčující důkazy a vyvolat její trestní stíhání, a jejímž důsledkem je vzbuzení úmyslu spáchat trestný čin podněcovanou osobou, ačkoliv předtím tato osoba žádný takový úmysl neměla.² Touto problematikou se mnohokrát zabýval i Evropský soud pro lidská práva (dále jen „ESLP“), který konstatoval ve svém rozhodnutí Teixeira de Castro a další proti Portugalsku ze dne 9. června 1998³, že policejní provokace je nepřipustná. Stejně se k tomuto problému postavila i Česká republika, kdy nejenom zákonná úprava, ale i judikatura Nejvyššího soudu a Ústavního soudu policejní provokaci výslovně zakazují. Nicméně ve světě se lze setkat s odlišnými přístupy, kdy existuje možnost, aby zkoušející osoba vyvíjela vůči zkoušené osobě aktivitu, ale to pouze v mezích předem stanovených mantinelů.

Lze nepochybně konstatovat, že zkouška spolehlivosti je účinným nástrojem v boji s protiprávním jednáním, nicméně i přesto vyvstávají mnohé problémy. Jedním z nich je například využití výsledku zkoušky spolehlivosti jako důkazu v trestním řízení. Právě k využitelnosti výsledku zkoušky jakožto důkazu se ostatně vyjádřila i Rada Evropy, která ve svém stanovisku⁴ uvedla, že tuto otázku přenechává na jednotlivých státech, aby si ji samostatně upravili. Lze tedy uvést, že neexistuje jednotný přístup k využití výsledku zkoušky spolehlivosti jako důkazu v trestním řízení. Vždy je řešení této otázky ponecháno na vnitrostátní úpravě, a tudíž se tak v praxi můžeme setkat s různými přístupy, kdy například česká právní úprava připouští využití výsledku zkoušky jako důkazu v trestním řízení, naproti tomu právní úprava zkoušek spolehlivosti v jiných zemích jasně uvádí, že využití výsledku zkoušky jakožto důkazu v trestním řízení je zakázáno a takovýto výsledek lze využít pouze jako důkaz v disciplinárním řízení s proviněným zaměstnancem či příslušníkem. Příkladem takovéto země, která nepřipouští využití výsledku zkoušky spolehlivosti jako důkazu v trestním řízení, může být Moldavská republika.

Co se průběhu samotné zkoušky týče, tak ve většině zemí je průběh dokumentován obrazovým a zvukovým záznamem. Dalším důležitým aspektem je fáze před samotným provedením zkoušky spolehlivosti. Tato fáze je ve státech využívajících předmětný nástroj pro boj s protiprávním jednáním upravena odlišně. Obecně jsou známy tři hlavní postupy, kdy v prvním je zákonnou úpravou

² Sjednocující stanovisko trestního kolegia Nejvyššího soudu ze dne 25. září. 2021, sp. zn. Tpjn 301/2004.

³ Teixeira de Castro proti Portugalsku, rozsudek senátu ESLP ze dne 9. června 1998, stížnost č. 25829/94.

⁴ Projekt nástroje východního partnerství a Rady Evropy „Dobrá správa věcí veřejných a boj proti korupci“ testování integrity – aspekty implementace. Dr. Tilman Hoppe, LL.M., 19. prosince 2014. Rada Evropy, s. 7, vždy když jsou tajné audiovizuální záznamy legální podle vnitrostátního práva, jsou přípustné jako důkaz u soudu.

vyžadován souhlas soudce k provedení zkoušky spolehlivosti, ve druhém je potřeba předchozího souhlasu státního zástupce a v posledním zkoušku spolehlivosti provádí kompetentní orgán na základě podezření dané osoby bez potřeby souhlasu státního zástupce nebo soudce. Nicméně je důležité zmínit, že i v případě, kdy není potřebný souhlas soudce nebo státního zástupce, prochází scénář dané zkoušky velmi přísným schvalovacím procesem uvnitř orgánu, který zkoušku vykonává, jelikož musí být dodržena podmínka na podezření osoby z protiprávního jednání a dodržen absolutní zákaz jakékoli formy provokace.

Zkouška spolehlivosti reprezentuje jeden z důležitých protikorupčních nástrojů pro předcházení protiprávního jednání u osob vykonávajících veřejnou moc a současně je tímto nástrojem posilován princip demokratického právního státu.

Zkoušky spolehlivosti v České republice⁵

Zkoušky spolehlivosti v České republice provádí Generální inspekce bezpečnostních sborů (dále jen „GIBS“), které tuto pravomoc svěřuje ustanovení § 2 odst. 3 zákona č. 341/2011 Sb., o Generální inspekci bezpečnostních sborů a o změně souvisejících zákonů (dále jen „zákon o GIBS“). Je ale důležité zmínit, že ještě než GIBS přistoupí k provedení zkoušky, musí využít primárně institutů obsažených v trestním řádu.

Předmětný institut byl na území České republiky zaveden v roce 2009, a to konkrétně zákonem č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky (dále jen „zákon o Policii“). Nicméně je důležité zmínit skutečnost, že již před účinností zákonné úpravy zkoušky spolehlivosti odbor vnitřní kontroly Policejního prezidia České republiky v letech 2003/4 testoval morální odolnost policistů, a to přímo na místních odděleních policie.

Jak již bylo výše uvedeno, zákon o Policii byl první právní předpis na území České republiky, jenž obsahoval institut zkoušky spolehlivosti, kterou prováděla Inspekce Policie. Inspekce Policie byla upravena v druhé části zákona o Policii, konkrétně v ustanovení § 103, kdy jejím úkolem bylo vyhledávat, odhalovat a prověřovat skutečnosti nasvědčující tomu, že byl spáchán trestný čin, jehož pachatelem je policista nebo zaměstnanec policie a zjišťovat pachatele v rozsahu stanoveném jiným právním předpisem. Dále bylo uvedeno, že Inspekce Policie je útvarem ministerstva. Závěr citovaného ustanovení § 103 zmiňuje zkoušku spolehlivosti, kdy ji označovalo jako zkoušku odolnosti vůči protiprávnímu jednání, a zkouška spolehlivosti zde sloužila pouze jako legislativní zkratka.⁶

Samotná zkouška spolehlivosti pak byla upravena v ustanovení § 107 zákona o Policii, kde bylo uvedeno, že inspektor je oprávněn k předcházení, zamezování

a odhalování protiprávního jednání provést u policisty, zaměstnance policie, inspektora a zaměstnance inspekce zkoušku spolehlivosti.⁷

Dne 1. ledna 2012 nabyl účinnosti zákon o GIBS, který zároveň derogoval celou druhou část zákona o Policii, a tudíž zrušil i Inspekci Policie. Zákonem o GIBS byla zřízena GIBS, jakožto nezávislý bezpečnostní sbor, na který přešly veškeré pravomoci Inspekce Policie, jež byly uvedeny ve zmiňované druhé části zákona o Policii a zároveň tyto pravomoci byly rozšířeny na další bezpečnostní sbory.

Úkolem GIBS je dle zákona o GIBS vyhledávat, odhalovat a prověřovat skutečnosti nasvědčující tomu, že byl spáchán trestný čin, jehož pachatelem je příslušník Policie České republiky (dále jen „Policie“), příslušník Celní správy České republiky (dále jen „Celní správa“), příslušník Vězeňské služby České republiky (dále jen „Vězeňské služby“) nebo příslušník GIBS, zaměstnanec České republiky zařazený k výkonu práce v Policii nebo v GIBS, nebo zaměstnanec České republiky zařazený k výkonu práce v Celní správě nebo Vězeňské službě, pokud trestný čin byl spáchán v souvislosti s plněním jeho pracovních úkolů.⁸ Dále je úkolem GIBS vyšetřovat trestný čin příslušníka Policie, příslušníka Celní správy, příslušníka Vězeňské služby nebo zaměstnance České republiky zařazeného k výkonu práce v Policii. GIBS také vyšetřuje trestné činy zaměstnanců České republiky, kteří jsou zařazení k výkonu práce v Celní správě nebo Vězeňské službě, pokud tento trestný čin byl spáchán v souvislosti s plněním jeho pracovních úkolů.⁹

Vyjma výše uvedeného GIBS dále sleduje a vyhodnocuje informace o protiprávní činnosti příslušníků Policie, příslušníků Celní správy a příslušníků Vězeňské služby.¹⁰ Zároveň je GIBS oprávněna vydávat metodická doporučení pro činnost jednotlivých bezpečnostních sborů.¹¹

V neposlední řadě je zákonem o GIBS svěřena GIBS kompetence vykonávat u výše uvedených osob zkoušky spolehlivosti.¹² Je zcela nepochybné, že právě osoby, jejichž hlavním úkolem je zajišťovat bezpečnost a odhalovat nelegální aktivity, by měly být odolné vůči vlivům podněcujícím k aktivitám ohrožujícím zájmy chráněné zákonem. I z tohoto důvodu je zvýšená potřeba kontrolních mechanismů u příslušníků a zaměstnanců bezpečnostních sborů.

Samotnou zkoušku spolehlivosti upravuje ustanovení § 41 zákona o GIBS, které uvádí, že příslušník GIBS je oprávněn k předcházení, zamezování a odhalování protiprávního jednání provést u výše uvedených osob zkoušku spolehlivosti, jež spočívá v navození situace, kterou je zkoušená osoba povinna řešit.¹³

⁵ POSOUZENÍ ZKOUŠEK SPOLEHLIVOSTI Generální inspekce bezpečnostních sborů; Generální inspekce bezpečnostních sborů, PRAHA, 2021.

⁶ § 103 zákona č. 237/2008 Sb., o Policii České republiky ve znění od 22. června 2011 do 31. prosince 2011.

⁷ § 107 odst. 1 zákona č. 237/2008 Sb., o Policii České republiky ve znění od 22. června 2011 do 31. prosince 2011.

⁸ § 2 odst. 1 zákona o GIBS.

⁹ § 2 odst. 2 zákona o GIBS.

¹⁰ § 2 odst. 4 zákona o GIBS.

¹¹ § 2 odst. 5 zákona o GIBS.

¹² § 2 odst. 3 zákona o GIBS.

¹³ § 41 odst. 1 a 2 zákona o GIBS.

Ve třetím odstavci ustanovení § 41 zákonodárce stanovil pevnou hranici, kterou při provádění zkoušky nelze překročit, a to, že prováděním zkoušky spolehlivosti nesmí dojít k bezprostřednímu ohrožení života nebo zdraví osob, poškození jejich majetku anebo k omezení svobody osob. V závěru třetího odstavce je uvedeno, že při provádění zkoušky spolehlivosti musí být zachována lidská důstojnost.¹⁴ Zákonodárce si byl vědom obrovského významu uvedených hodnot, a z toho důvodu implementoval do zákona o GIBS omezení co do průběhu zkoušky.

Zkoušky spolehlivosti provádí v rámci GIBS příslušníci specializovaného oddělení. Zákon o GIBS umožňuje, aby zkoušku se svým souhlasem provedla i jiná osoba než příslušník GIBS. Tato jiná osoba je v takovém případě povinna řídit se pokyny příslušníka GIBS, jenž za její činnost odpovídá.¹⁵ Dále ustanovení § 41 odst. 5 umožňuje příslušníkovi GIBS nebo jiné osobě provádějící zkoušku spolehlivosti sdělovat při zkoušce nepravdivé údaje.¹⁶ Tato ustanovení jsou jakýmsi krokem dopředu v rámci zkoušek spolehlivosti, jelikož zákon o Policii sice připouštěl účast jiné osoby na zkoušce spolehlivosti, nicméně s jinou osobou vykonávající zkoušku musel být vždy přítomen i příslušník Inspekce Policie. Podle účinné právní úpravy tedy nejenže příslušník už nemusí být osobně přítomný při provádění zkoušky spolehlivosti, ba dokonce tato jiná osoba může sdělovat při provádění zkoušky nepravdivé informace. Díky zavedení zmínovaných institutů se zvýšila šance, že příslušníci GIBS odhalí protiprávní jednání příslušníka nebo zaměstnance bezpečnostního sboru, což je ostatně hlavním účelem zkoušky spolehlivosti.

Zákon o GIBS v ustanovení § 41 v šestém odstavci uvádí, že průběh zkoušky spolehlivosti se dokumentuje obrazovým a zvukovým záznamem, následně GIBS pořídí o zkoušce spolehlivosti úřední záznam.¹⁷

Pokud dojde k situaci, že se zkoušená osoba během zkoušky spolehlivosti dopustí protiprávního jednání, tak GIBS tuto osobu bez zbytečných průtahů prokazatelně informuje a předá jedno vyhotovení záznamu pořízeného při průběhu zkoušky příslušnému bezpečnostnímu sboru, který je povinen záznam založit do osobního spisu zkoušené osoby. GIBS předání záznamu neprovede, pokud by tímto ohrozila plnění úkolů konkrétního trestního řízení nebo plnění úkolů v oblasti kontroly GIBS. Nicméně i přesto má GIBS povinnost zkoušenou osobu informovat ihned poté, co ohrožení pomine. Zkoušená osoba, která se při zkoušce spolehlivosti dopustila protiprávního jednání, má po informování o provedení zkoušky právo nahlížet do záznamů pořízených v průběhu zkoušky.¹⁸

Zákon o GIBS pak v ustanovení § 41, konkrétně v odstavci osmém uvádí, že jednání příslušníka GIBS nebo jiné osoby provádějící zkoušku spolehlivosti, které naplňuje znaky přestupku, není přestupkem, pokud je takové

jednání nezbytné k dosažení účelu zkoušky spolehlivosti a bezprostředně neohrozí ani nepoškodí zájmy, jako jsou život, zdraví, vlastnictví a lidská důstojnost. Z výše uvedeného lze konstatovat, že příslušníkovi je umožněno dopustit se přestupku za účelem provedení zkoušky spolehlivosti, nicméně pouze za předpokladu, že neohrozí ani nepoškodí nejdůležitější zájmy, které jsou chráněny zákonem. Ostatně jedná se o zákonodárcem stanovené pevné hranice, které byly zmiňovány výše.¹⁹

Na závěr zákonné úpravy zkoušky spolehlivosti, tedy konkrétně v ustanovení § 41 odst. 9 zákona o GIBS, je stanovena povinnost jednou za půl roku v souhrnné zprávě sdělit příslušnému sboru jména zkoušených osob, které se při zkoušce spolehlivosti nedopustily protiprávního jednání.²⁰

Citované ustanovení zákona o GIBS bylo od roku 2012 jedenkrát novelizováno, a to konkrétně zákonem č. 183/2017 Sb., zákon, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákona o některých přestupcích. Zmiňovaná novela upravila odstavec 8, který v době před účinností novelizačního zákona vylučoval odpovědnost nejenom za přestupek, ale i za jiný správní delikt, jenž ovšem byl z právního řádu odstraněn novelou přestupkového práva.

Co se týče typů zkoušek spolehlivosti dle výše uvedeného obecného dělení, lze konstatovat, že na území České republiky se provádí pouze cílené zkoušky spolehlivosti. To sice nevyplývá explicitně z právní úpravy předmětného institutu v České republice, nýbrž po důkladném rozboru ustanovení § 41 odst. 1 lze konstatovat, že na našem území jsou přípustné pouze cílené zkoušky. Ostatně stejný názor zastává i Nejvyšší soud, který ve sjednocujícím stanovisku trestního kolegia uvedl, že je potřeba určitého podnětu, po kterém se o využití předmětného institutu začne uvažovat a případně započnou i přípravy této zkoušky, jelikož zde existuje podezření určité osoby, že se při výkonu svých služebních nebo pracovních povinností dopustí protiprávního jednání, které je namístě ověřit nebo vyvrátit právě provedením zkoušky spolehlivosti.²¹ Podnět, jenž je stěžejní pro aplikaci zkoušky spolehlivosti, může být dán jak od spolupracovníků, tak i od nadřízeného nebo veřejnosti, ba může vyplynout i ze samotného šetření GIBS.

Ohledně přípustnosti policejní provokace při provádění zkoušky spolehlivosti lze konstatovat, že je striktně zakázána, a to již důvodovou zprávou, která se odkazuje na judikaturu ESLP. Velmi důležitým rozhodnutím v této problematice, na které je odkazováno i důvodovou zprávou, je rozsudek ESLP Teixeira de Castro a další proti Portugalsku ze dne 9. června 1998²², který sice nevylučuje zásah policejního orgánu do jednání pachatelů trest-

¹⁴ § 41 odst. 3 zákona o GIBS.

¹⁵ § 41 odst. 4 zákona o GIBS.

¹⁶ § 41 odst. 5 zákona o GIBS.

¹⁷ § 41 odst. 6 zákona o GIBS.

¹⁸ § 41 odst. 7 zákona o GIBS.

¹⁹ § 41 odst. 8 zákona o GIBS.

²⁰ § 41 odst. 9 zákona o GIBS.

²¹ Sjednocující stanovisko trestního kolegia Nejvyššího soudu ze dne 25. září 2021, sp. zn. Tpjn 301/2004.

²² Teixeira de Castro proti Portugalsku, rozsudek senátu ESLP ze dne 9. června 1998, stížnost č. 25829/94.

ných činů, avšak stanoví, že tento vstup policie musí mít takový charakter, aby pachatele nepodněcoval k realizaci toho, co sám nemá v úmyslu konat.²³ Stejný názor zastává i Ústavní soud a Nejvyšší soud, dle jejichž názorů by aktivní policejní provokací byl porušen článek 39 Listiny základních práv a svobod²⁴ a zároveň článek 7 odst. 1 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv.²⁵

Co se využití výsledku zkoušky spolehlivosti jako důkazu v trestním řízení týče, tak lze konstatovat, že na tuto problematiku neexistuje jednotný názor nejenom v České republice, nýbrž na celém světě. Pokud bychom chtěli najít odpověď na otázku využitelnosti výsledku zkoušky jako důkazu v trestním řízení, musíme nahlédnout do důvodové zprávy k zákonu o GIBS a do judikatury Nejvyššího soudu. Důvodová zpráva k této problematice uvádí, že možnost využití výsledku zkoušky spolehlivosti jako důkazu v trestním řízení vedeném například o jednání příslušníka bezpečnostního sboru, kterého se dopustil v průběhu zkoušky, není s ohledem na znění ustanovení § 89 odst. 2 zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (dále jen „trestní řád“), vyloučena.²⁶

Dále se využitelností výsledku zkoušky spolehlivosti jako důkazu v trestním řízení zabýval vedle judikatury a důvodové zprávy taktéž článek s názvem *Zkouška spolehlivosti jako důkaz v trestním řízení*, jenž byl publikován v odborném periodiku Státní zastupitelství. V tomto článku autor uvádí, že vzhledem k absenci zkoušky spolehlivosti mezi důkazními prostředky v trestním řádu, dle jeho názoru, nelze tento institut využít jako důkaz. Na závěr autor konstatuje, že zkouška spolehlivosti může sloužit jako indikátor možného protiprávního jednání. Pokud tedy výsledek zkoušky prokáže například sklony určité osoby ke korupčnímu jednání, pak výsledky zkoušky spolu s případnými dalšími indiciemi mohou být podkladem pro zahájení úkonů trestního řízení pro jiné skutkové okolnosti, než které byly dokumentovány zkouškou, a výsledek zkoušky může prokazovat jednak modus operandi pachatele, jednak charakterizovat jeho osobnost. Závěrem autor uvádí, že zkouška spolehlivosti je zákonným prostředkem, využitelným v souladu s úpravou pro potřeby řízení disciplinárního, kázeňského, řízení ve věcech služebního poměru nebo v pracovníprávním řízení. Autor neopomněl vyzdvihnout ani výbornou preventivní funkci zkoušky spolehlivosti.²⁷

²³ VLÁDA: Důvodová zpráva k zákonu č. 341/2011 Sb., o Generální inspekci bezpečnostních sborů a o změně souvisejících zákonů, č. 341/2011 Dz.

²⁴ Ústavní zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod. Čl. 39: Jen zákon stanoví, které jednání je trestným činem a jaký trest, jakož i jaké jiné újmy na právech nebo majetku, lze za jeho spáchání uložit.

²⁵ Sdělení č. 209/1992 Sb., o sjednání Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a Protokolů na tuto Úmluvu navazujících.

²⁶ VLÁDA: Důvodová zpráva k zákonu č. 341/2011 Sb., o Generální inspekci bezpečnostních sborů a o změně souvisejících zákonů, č. 341/2011 Dz.

²⁷ STRÍŽ, I. *Zkouška spolehlivosti jako důkaz v trestním řízení. Státní zastupitelství*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2014, roč. 11, č. 3.

Pochybnosti ohledně využití výsledku zkoušky spolehlivosti jako důkazu v trestním řízení odstranilo až sjednocující stanovisko trestního kolegia Nejvyššího soudu, které připustilo využití výsledku zkoušky jako důkazu v trestním řízení, ovšem za splnění jasně stanovených podmínek. Trestní kolegium Nejvyššího soudu ve svém stanovisku uvedlo, že pokud při provádění zkoušky spolehlivosti realizované podle ustanovení § 41 zákona o GIBS nedojde ze strany příslušníka GIBS či jiné osoby provádějící takovou zkoušku k nepřipustnému ovlivnění jednání zkoušené osoby způsobem zakládajícím policejní provokaci, pak je zkouška spolehlivosti provedená v souladu s § 41 zákona o GIBS a důkazy v souvislosti s ní získané, zejména obrazový a zvukový záznam dokumentující průběh zkoušky spolehlivosti a pořízený úřední záznam, využitelné také v trestním řízení. Důkaz získaný na základě policejní provokace je absolutně neúčinný v trestním řízení vedeném proti vyprovokované osobě.

Výsledek zkoušky spolehlivosti je využitelný i pro disciplinární řízení. Důvodová zpráva k této problematice uvádí, že výsledek zkoušky spolehlivosti může být důvodem pro zahájení disciplinárního řízení a je i možné využít výsledek zkoušky jako důkazu v takovém řízení.²⁸ Tento způsob využití výsledku zkoušky již není toliko zpochybnován, jako je tomu při využití výsledku zkoušky jako důkazu v trestním řízení. Ohledně využití výsledku zkoušky jako důkazu v disciplinárním řízení či jako důvodu pro zahájení samotného řízení panuje obecná shoda.

Jak již bylo výše uvedeno, v České republice vykonává zkoušky spolehlivosti GIBS. V rámci GIBS je provádění zkoušek spolehlivosti upraveno interními předpisy a každá zkouška podléhá přísnému schvalovacímu procesu, v rámci něhož se ověřuje naplnění všech podmínek pro její vykonání. Zkouška spolehlivosti je prováděna na základě žádosti výkonného oddělení GIBS, ta musí projít zmíněným schvalovacím procesem. Zkoušku spolehlivosti následně vykonává specializované oddělení GIBS.²⁹

Zkoušky spolehlivosti jsou na území České republiky vykonávány již 12 let. Za tuto dobu jsou nepostradatelným nástrojem v boji s protiprávní činností příslušníků bezpečnostních sborů. Zkoušky spolehlivosti jsou bez pochyb účinným nástrojem pro odhalování trestné činnosti příslušníků, ale mají i významnou preventivní funkci vůči osobám, jež jsou placeny z veřejných prostředků za to, že budou bdít nad dodržováním zákonů a jiných právních předpisů.

Zkoušky spolehlivosti v Srbské republice

Zkoušky spolehlivosti byly v Srbské republice zavedeny v roce 2018 novelou Policejního zákona („Úřední věstník

²⁸ VLÁDA: Důvodová zpráva k zákonu č. 341/2011 Sb., o Generální inspekci bezpečnostních sborů a o změně souvisejících zákonů, č. 341/2011 Dz.

²⁹ POSOUZENÍ ZKOUŠEK SPOLEHLIVOSTI Generální inspekce bezpečnostních sborů; Generální inspekce bezpečnostních sborů. PRAHA, 2021.

Republiky Srbsko“, č. 6/16 a 24/18, dále jen „policejní zákon“), nicméně je velmi důležité zmínit, že tento zákon z roku 2016 předmětný institut původně neupravoval. Jak již bylo výše uvedeno, zkoušky spolehlivosti se do právního řádu Srbské republiky dostaly až novelou policejního zákona z roku 2018. Konkrétně jsou pak zkoušky spolehlivosti upraveny v článcích 230 a 230a policejního zákona. Článek 230 policejního zákona uvádí: *aby se zabránilo korupci, musí sekce vnitřní kontroly ministerstva vnitra provádět zkoušky spolehlivosti, připravovat analýzu rizika korupce, vést záznamy a kontrolovat prohlášení o majetku a změny stavu vlastnictví*.³⁰ Srbský zákonodárce si byl vědom obrovské míry korupce, která v zemi panuje, a tak ve spolupráci s jinými členskými státy Evropské unie využívajícími předmětný institut a s Evropskou komisí implementoval do srbského právního řádu zkoušky spolehlivosti a další instituty pro boj s korupcí.³¹ Zkoušky spolehlivosti se tedy v Srbské republice vykonávají od roku 2018. Je zřejmé, že předmětný institut je v Srbské republice stále novinkou v boji s protiprávní činností.

Zákonná úprava zkoušky spolehlivosti v Srbské republice není příliš rozvinutá. I z tohoto důvodu bylo vydáno nařízení ministra vnitra ze dne 25. května 2018 Pravidla pro metodu provádění zkoušek spolehlivosti („Úřední věstník Republiky Srbsko“, č. 39/18, dále jen „nařízení ministra vnitra“). Dalším důvodem pro vydání nařízení ministra vnitra byla snaha o vytvoření jasného právního rámce, který bude předmětný institut upravovat. V prvním článku nařízení ministra vnitra je uvedeno, že tato pravidla stanovují metodu provádění zkoušek spolehlivosti u policistů a dalších zaměstnanců Ministerstva vnitra prováděnou policisty sekce vnitřní kontroly.³²

Zkoušky spolehlivosti v Srbské republice provádí sekce vnitřní kontroly Ministerstva vnitra (dále jen „IAS“)³³, která prošla v průběhu let mnoha transformacemi. V roce 2003 byl zřízen útvar generálního inspektora ministra vnitra Srbské republiky. Po přijetí zákona o policii v roce 2006 byla služba generálního inspektora přejmenována na sekci vnitřní kontroly policie s mandátem, úkoly a pravomocemi definovanými pro samotný resort vnitra. V roce 2016 vstoupil v platnost nový zákon o policii, na základě kterého byla sekce vnitřní kontroly policie přejmenována na sekci vnitřní kontroly. Z názvu probíraného orgánu byla vypuštěna policie, a to z toho důvodu, aby název odrážel všezahrnující povahu působnosti sekce, která se věnuje nejenom příslušníkům policie, ale je zaměřena na všechny pracovníky Ministerstva vnitra.

Jak již bylo výše uvedeno, zkoušky spolehlivosti v Srbské republice provádí dle policejního zákona IAS. V čele orgánu pak stojí vedoucí IAS, který pravidelně předkládá zprávy o činnosti ministrově a zprávy o opatřeních přijatých k odhalování trestných činů příslušné-

mu státnímu zástupci. Následně pak IAS do tří měsíců od konce kalendářního roku zveřejní zprávu za předchozí rok, která bude zahrnovat základní statistiky o provedených činnostech a dosažených výsledcích.³⁴

Zkoušky spolehlivosti v Srbské republice pak vykonávají policisté, kteří jsou zařazeni v IAS. Zkoušku mohou provádět přímo pouze tito policisté, jelikož ani policejní zákon, ani nařízení ministra vnitra nepřipouští, aby zkoušku provedla třetí osoba, ba v mnoha článcích pojednávají předmětné právní předpisy o tom, že zkoušku provádí přímo policista IAS.

Dle článku 230a policejního zákona zkouška spolehlivosti představuje kontrolu reakce zaměstnance v simulované situaci, která je totožná s jeho pracovními činnostmi, bez povinnosti předchozího informování organizační jednotky, v níž je testovaná osoba zaměstnaná. Dále tento článek uvádí, že zkoušky spolehlivosti se provádí za účelem posílení profesionální spolehlivosti zaměstnanců a preventivních opatření. Slouží jako ukazatel pro zahájení předběžného vyšetřovacího řízení, posuzování a analýzu rizika korupce, odhalování porušení úředních povinností, změnu metodiky práce a postupů při přímém jednání zaměstnanců a určení způsobu a potřeb výcviku zaměstnance.³⁵

Zkoušky spolehlivosti lze z pohledu mezinárodních právních úprav dělit na typy, které jsou zmíněny v úvodu toho článku (náhodné a cílené). Pokud se blíže podíváme na policejní zákon a nařízení ministra vnitra, zjistíme, že v Srbské republice se vykonávají pouze cílené zkoušky spolehlivosti. Policejní zákon stejně jako nařízení ministra vnitra požadují k provedení zkoušky písemný a odůvodněný podnět ministra vnitra, policejního ředitele nebo vedoucího IAS. Následně vedoucí IAS vydá rozhodnutí o splnění podmínek pro provádění zkoušek spolehlivosti, které se skládá z údajů o předkladateli podnětu, záležitosti, která je předmětem zkoušky, důvodech, na základě kterých byl iniciační dokument podán, a odůvodnění. Po vydání rozhodnutí schválí vedoucí IAS plán zkoušky. Z tohoto celkem zřejmě vyplývá, že se jedná o cílené zkoušky spolehlivosti, které se aplikují i v České republice.

Účinná právní úprava zkoušek spolehlivosti v Srbské republice výslovně zakazuje, aby se zkoušející osoba dopustila během provádění zkoušky policejní provokace. Policejní zákon v článku 230a uvádí, že podněcování testovaných osob ke spáchání trestného činu nebo porušení úředních povinností je zakázáno.³⁶

Jak již bylo výše uvedeno, zkoušku spolehlivosti provádějí policisté IAS. V průběhu zkoušky tito policisté nesmějí ohrozit plnění pravidelných povinností a úkolů, jež jsou v kompetenci zkoušené osoby. Dále nařízení ministra vnitra stanovuje, že zkoušku spolehlivosti je nutné provést tajně a na základě dříve stanoveného a schváleného plánu.³⁷

³⁰ Článek 230 policejního zákona.

³¹ Twinningový projekt: Posílení kapacit vnitřní kontroly v boji proti korupci v rámci Ministerstva vnitra Srbské republiky: EVROPSKÁ KOMISE, EuropeAid/160768/DD/ACT/RS.

³² Článek 1 nařízení ministra vnitra.

³³ Článek 230 policejního zákona.

³⁴ Článek 224 policejního zákona.

³⁵ Článek 230a policejního zákona.

³⁶ Článek 230a policejního zákona.

³⁷ Článek 2 nařízení ministra vnitra.

Proces provedení zkoušky spolehlivosti u policistů a ostatních zaměstnanců Ministerstva vnitra se zahajuje na základě písemného a odůvodněného podnětu osob k tomu oprávněných zákonem.³⁸ Těmito osobami jsou dle policejního zákona ministr vnitra, policejní ředitel nebo vedoucí IAS.³⁹ Následně vedoucí IAS vydá v souladu se zákonem rozhodnutí o splnění podmínek pro provedení zkoušky spolehlivosti. Toto rozhodnutí musí obsahovat údaje:

- a) o předkladateli podnětu pro provedení zkoušky spolehlivosti,
- b) o záležitosti, která je předmětem zkoušky spolehlivosti,
- c) o důvodech, na základě kterých byl iniciační dokument podán,
- d) o důvodech pro přijetí nebo nepřijetí rozhodnutí.⁴⁰

Po vydání rozhodnutí o splnění podmínek pro provedení zkoušky spolehlivosti vypracuje vedoucí IAS plán zkoušky spolehlivosti. Zkouška spolehlivosti následně musí být provedena do 12 měsíců ode dne schválení plánu. Tento plán obsahuje:

- a) rozhodnutí, kterým je podnět přijat,
- b) analýzu shromážděných údajů, které odkazují na pozorovaný jev,
- c) podrobné údaje o místě, čase a trvání zkoušky spolehlivosti,
- d) předpokládané utajené aktivity policistů pro vnitřní kontrolu, kteří přímo provádějí zkoušku spolehlivosti s vyhodnocením prováděné zkoušky,
- e) seznam materiálně-technických a finančních zdrojů použitých během provádění zkoušky spolehlivosti a nezbytných skrytých zdrojů a dokumentů pro úspěšné provedení zkoušky,
- f) další informace relevantní k úspěšnému provedení zkoušky.⁴¹

Jak již bylo výše uvedeno, policejní provokace je dle zákonné úpravy nepřipustná. Co ale srbská právní úprava připouští, je poskytnutí určitého zboží, privilegia nebo předmětu. Konkrétně v nařízení ministra vnitra v článku 7 je uvedeno, že v případě, že zaměstnanec, který je předmětem zkoušky spolehlivosti, požaduje určité zboží, služby, privilegia, výhody nebo předměty, mohou policisté IAS, kteří zkoušku provádějí, prověřovanému zaměstnanci požadované zboží poskytnout, mohou přijímat služby, poskytovat privilegia, poskytovat výhody nebo prověřovanému zaměstnanci předat další požadované předměty, které budou specifikovány v plánu zkoušky spolehlivosti a následně podrobně popsány ve zprávě o provedené zkoušce spolehlivosti. Dále nařízení stanovuje, že aktivity policistů IAS, které zahrnují protiprávní prvky nebo porušení služební povinnosti, se za takové nepovažují, pokud je jejich provádění nezbytné k dosažení účelu probíhající zkoušky spolehlivosti a měly by být předpokládány

již v plánu zkoušky.⁴² Díky tomuto je pro policisty IAS snadnější získat pozornost zkoušené osoby, nicméně policejní zákon stanovuje hranice takového protiprávního jednání. V článku 230a policejního zákona je uvedeno, že při provádění zkoušky spolehlivosti musí být dodržovány zásady zákonnosti, základních lidských práv a svobod, profesionální cti a důstojnosti zkoušené osoby.⁴³

Nařízení ministra vnitra zároveň stanovuje, že policista IAS, který přímo provádí zkoušku spolehlivosti, může podle článku 246 policejního zákona použít finanční prostředky určené pro zvláštní provozní účely. Dále mohou zkoušející osoby při provádění zkoušky využívat, jak bylo zmíněno výše, materiálně-technické zdroje předpokládané pro realizaci plánu a v případě potřeby využívají materiálně-technické zdroje jiných organizačních složek ministerstva.⁴⁴

Policejní zákon nadále ke zkouškám spolehlivosti uvádí v článku 230a, že činnosti prováděné v průběhu zkoušek spolehlivosti nespádají do zvláštních akcí shromažďování důkazů stanovených v trestním řádu. Průběh zkoušky spolehlivosti může být zdokumentován ve formě videa a zvuku a během jejího provádění mohou být použity technické či finanční prostředky a krycí doklady.⁴⁵

Policisté IAS jsou dle článku 10 nařízení ministra vnitra povinni vyhotovit o provedené zkoušce spolehlivosti zprávu, která obsahuje:

- a) popis činností uskutečněných během zkoušky spolehlivosti provedené v souladu s plánem zkoušky a dalších skutečností souvisejících s prováděním zkoušky spolehlivosti,
- b) popis reakcí a činnosti prověřovaného zaměstnance,
- c) výsledek provedené zkoušky spolehlivosti.⁴⁶

Video nebo audio záznamy získané při provádění zkoušky spolehlivosti jsou připojeny ke zprávě o provedení zkoušky spolehlivosti a jsou její nedílnou součástí. Zpráva o provedení zkoušky spolehlivosti se dle srbské právní úpravy vyhotoví nejpozději do 15 dnů po provedení zkoušky.⁴⁷

Policejní zákon nadále pojednává o výsledku zkoušky spolehlivosti, kdy v článku 230a je uvedeno, že výsledek může být pozitivní nebo negativní. Tomuto dělení je pak věnováno více pozornosti nařízením ministra vnitra. Nařízení ministra vnitra v článku 10 uvádí, že provedená zkouška spolehlivosti u policistů a ostatních zaměstnanců ministerstva má pozitivní výsledek v situaci, kdy zkouška prokáže, že prověřovaný zaměstnanec osvědčil svou profesní spolehlivost tím, že se při provádění činností v rámci náplně jeho práce neprojevil sklon k protiprávnímu chování nebo náchyllost ke korupčnímu jednání. V takovém případě je IAS povinna informovat předkladatele podnětu a pověřeného vedoucího organizační složky ministerstva,

⁴² Článek 7 nařízení.

⁴³ Článek 230a policejního zákona.

⁴⁴ Článek 246 policejního zákona.

⁴⁵ Článek 230a policejní zákon.

⁴⁶ Článek 9 nařízení ministra vnitra.

⁴⁷ Tamtéž.

³⁸ Nařízení článek 4.

³⁹ Článek 230a policejního zákona.

⁴⁰ Článek 4 nařízení.

⁴¹ Článek 6 nařízení.

kde je prověřovaný zaměstnanec zaměstnán, avšak nejpozději do 30 dnů po provedení a dokončení zkoušky.⁴⁸ Naopak, pokud zaměstnanec prověřovaný policisty IAS neprokáže svou profesní spolehlivost a bude jednat protiprávně, tak bude výsledek zkoušky vyhodnocen jako negativní. V případě negativního výsledku zkoušky spolehlivosti pak předloží IAS nejpozději do 30 dnů po provedení a dokončení zkoušky zprávu o provedené zkoušce vedoucímu organizační složky ministerstva, kde je prověřovaný zaměstnanec zařazen k zahájení disciplinárního řízení.⁴⁹

S výše uvedeným se pojí i otázka použitelnosti výsledku zkoušky spolehlivosti jako důkazu v trestním řízení. V Srbské republice je přímo v policejním zákoně stanoveno, že výsledek zkoušky spolehlivosti a všechen materiál s tím související se použije k zahájení disciplinárního řízení.⁵⁰ Z policejního zákona tedy není patrné, zda je možné výsledek zkoušky použít jako důkaz v trestním řízení. Nařízení ministra vnitra v článku 11 uvádí, že v případě negativního výsledku zkoušky spolehlivosti může být předložení zprávy odloženo za situace, že IAS bude postupovat dle příkazu příslušného státního zástupce a podle zákona upravujícího trestní řízení.⁵¹ Otázka použitelnosti výsledku zkoušky spolehlivosti v Srbské republice jako důkazu v trestním řízení bude tedy nejspíše zodpovězena až v budoucnosti pomocí judikatury.

Nařízení ministra vnitra v neposlední řadě apeluje na to, aby audio a video záznamy připojené ke zprávě o provedené zkoušce byly upraveny takovým způsobem, že tváře, hlasy, registrační značky a další skutečnosti, které se netýkají prověřovaného zaměstnance, byly nerozeznatelné. Zároveň je v nařízení ministra vnitra uvedeno, že je důležité chránit utajení policistů IAS provádějících zkoušky spolehlivosti a dalších osob.⁵²

Vzhledem k tomu, že zkoušky spolehlivosti byly v Srbské republice zavedeny bez jakékoliv zkušenosti tamějších orgánů, bylo zapotřebí tyto zkušenosti načerpat od zahraničních partnerů. Za tímto účelem byl realizován twinningový projekt Evropské komise v Srbsku s názvem „Posílení kapacit vnitřní kontroly v boji proti korupci v rámci Ministerstva vnitra“, kterého se zúčastnili odborníci z řad litevské speciální vyšetřovací služby, rumunského Generálního ředitelství pro boj proti korupci a z řad dalších bezpečnostních služeb jiných evropských partnerů. Cílem tohoto projektu bylo podpořit Srbskou republiku v boji proti korupci, kdy šlo hlavně o vybudování mechanismu prevence korupce a posílení kapacity IAS, zlepšení dovedností v oblasti, zdokonalení kontroly majetkových příznání, modernizaci IT systémů atd. Doba trvání tohoto projektu byla 18 měsíců. Realizace začala 1. března 2019, nicméně v roce 2020 byla pozastavena z důvodu celosvětové pandemie onemocnění covid-19. Projekt byl oficiálně ukončen 20. prosince 2020.

Zkoušky spolehlivosti v Srbské republice se začaly oficiálně vykonávat v lednu roku 2019. Za tak krátkou dobu nelze ještě jednoznačně určit, jaký dopad mělo zavedení předmětného institutu na snížení či odhalování protiprávní činnosti policistů a ostatních zaměstnanců Ministerstva vnitra. Lze konstatovat, že IAS je jakýmsi benjamínkem v oblasti zkoušek spolehlivosti, který si nechává pomoci od zkušenějších partnerů, kdy například bylo IAS v rámci twinningového projektu zapůjčeno vybavení partnery z Litevské republiky a Rumunska. Nicméně Srbská republika zavedením zkoušek spolehlivosti vyslala jasný signál všem svým spojencům, že pro korupci již není v Srbsku místo.

Závěr

V této části článku se již budeme zabývat samotnou komparací nejdůležitějších aspektů v rámci právní úpravy zkoušek spolehlivosti v Srbské republice a v České republice. Jak si lze povšimnout z výše uvedeného, právní úprava zkoušek spolehlivosti obou států jsou v mnoha bodech společné a v mnoha bodech se rozcházejí. Nicméně je zřejmé, že jak Česká republika, tak i Srbská republika jsou si vědomy nejenom preventivního potenciálu zkoušek spolehlivosti, ale jejich přínosu pro boj s protiprávním jednáním osob vykonávajících veřejnou moc.

Právní úprava zkoušek spolehlivosti je v obou zemích uchopena velmi podobně. V České republice jsou zkoušky spolehlivosti upraveny v zákoně o GIBS, konkrétně v ustanovení § 41. Zkoušky pak na základě zákonného zmocnění vykonává GIBS. V Srbské republice jsou zkoušky spolehlivosti upraveny v policejním zákoně, konkrétně v článcích 230 a 230a. Co je ale důležité zmínit, je fakt, že Srbský zákonodárce, oproti svým českým kolegům, zvolil poněkud odlišný přístup k právní úpravě zkoušek spolehlivosti. V Srbské republice jsou sice zkoušky spolehlivosti upraveny policejním zákonem, nicméně aby se podařilo nastavit jednoznačný právní rámec, ve kterém se zkoušející osoba musí pohybovat, bylo vydáno, na základě zákonného zmocnění, nařízení ministra vnitra, které má funkci pravidel pro metodu provádění zkoušek spolehlivosti. Kompetentním orgánem pro provádění zkoušek spolehlivosti v Srbské republice je pak IAS. V rámci IAS bylo zřízeno speciální oddělení pro provádění zkoušek spolehlivosti. Obdobný systém funguje i v rámci GIBS, kdy v organizační struktuře lze nalézt specializované oddělení zabývající se zkouškami spolehlivosti.

Dalším aspektem týkajícím se zkoušek spolehlivosti, který lze porovnat, je samotný kompetentní orgán pro provádění zkoušek. Jak již bylo výše uvedeno, v Srbské republice provádí zkoušky spolehlivosti IAS, která organizačně patří do struktury srbského Ministerstva vnitra. Oproti tomu je systém uplatňující se v České republice odlišný. Zkoušky spolehlivosti v České republice, jak bylo uvedeno výše, provádí GIBS. GIBS vystupuje jako samostatný a nezávislý bezpečnostní sbor, který má dle trestního řádu, konkrétně ustanovení § 12 odst. 2 písm. b) trestního řádu postavení policejního orgánu v případě

⁴⁸ Článek 10 nařízení.

⁴⁹ Článek 11 nařízení.

⁵⁰ Článek 230a zákona.

⁵¹ Článek 11 nařízení.

⁵² Článek 11 nařízení.

trestných činů příslušníků Policie, příslušníků Celní správy, příslušníků Vězeňské služby anebo zaměstnance České republiky zařazeného k výkonu práce v Policii, nebo zaměstnance České republiky zařazeného k výkonu práce v Celní správě anebo Vězeňské službě, pokud byl trestný čin spáchán v souvislosti s plněním pracovních úkolů. Z výše uvedeného je patrný velký rozdíl mezi postavením obou kompetentních orgánů.

Jak již bylo uvedeno v úvodu tohoto článku, z hlediska mezinárodních právních úprav lze zkoušky spolehlivosti dělit na náhodné a cílené. Obdobné dělení používá i Evropská komise. V České republice není v právní úpravě zkoušek stanoveno exaktně, zda jsou přípustné pouze cílené, nebo i náhodné zkoušky spolehlivosti. Nicméně judikaturou bylo dovozeno, že dle zákonné dikce zkoušek, která se nalézá v ustanovení § 41 zákona o GIBS, jsou přípustné pouze zkoušky cílené. K tomuto názoru dospěl Nejvyšší soud po podrobné analýze ustanovení § 41 zákona o GIBS ve sjednocujícím stanovisku trestního kolegia k otázce, zda lze využít výsledek zkoušky spolehlivosti jako důkaz v trestním řízení, kdy konstatoval, že dle zmiňovaného ustanovení zde musí existovat podezření vůči takové osobě z možného protiprávního jednání, jemuž se chce předejít, zamezit, anebo zde takové jednání již muselo nastat, má-li být odhaleno.⁵³ Pokud se podíváme na právní úpravu zkoušek spolehlivosti v Srbské republice, zjistíme, že v Srbské republice jsou přípustné pouze cílené zkoušky spolehlivosti, jelikož jak policejní zákon, tak i nařízení ministra vnitra požaduje k provedení zkoušky písemný a odůvodněný podnět ministra vnitra, policejního ředitele nebo vedoucího IAS. Nicméně stejně jako je tomu v České republice, tak ani v Srbské republice toto nestanovuje přímo právní úprava zkoušek spolehlivosti, ale k výše uvedenému závěru lze dojít po pečlivém rozboru článku 230a. Tyto cílené zkoušky jsou pak velmi podobné zkouškám, které se provádějí v České republice, jelikož i zde musí být vytvořen plán zkoušky, jenž musí projít schvalovacím procesem.

Schvalovací proces před provedením samotné zkoušky spolehlivosti je v obou státech v mnoha rysech podobný. V České republice dochází ke schvalování scénáře a rozhodnutí o provedení zkoušky uvnitř samotné GIBS. I přesto se jedná o velmi komplikovaný a složitý proces. Na tomto místě je ještě vhodné zmínit, že předtím, než GIBS přistoupí k provedení zkoušky, tak primárně využívá instituty obsažené v trestním řádu. V Srbské republice prochází rozhodnutí o splnění podmínek pro provedení zkoušky spolehlivosti a scénář zkoušky schvalovacím procesem uvnitř kompetentního orgánu k vykonávání zkoušek, kterým je IAS. Konkrétně tento schvalovací proces upravuje nařízení ministra vnitra. I v případě IAS se jedná o velmi komplikovaný a složitý proces, který má zabránit zneužití tohoto účinného preventivního nástroje pro boj s protiprávní činností osoby vykonávajících veřejnou moc. Je důležité zmínit, že přímo nařízení ministra vnitra stanovuje lhůtu 12 měsíců pro provedení zkoušky,

která plyne od vydání rozhodnutí o splnění podmínek pro provedení zkoušky spolehlivosti.⁵⁴

Právní úprava zkoušek spolehlivosti v České republice, konkrétně ustanovení § 41 odst. 4 zákona o GIBS, umožňuje, aby zkoušku provedla i jiná osoba než příslušník GIBS. Díky této kompetenci se zvyšuje šance příslušníků na odhalení protiprávního jednání při provádění zkoušky. Policejní zákon, jenž upravuje zkoušku spolehlivosti v Srbské republice, tuto kompetenci neuvádí. O možnosti využít jinou osobu k provedení zkoušky nepojednává ani nařízení ministra vnitra. Naopak oba předmetné právní předpisy uvádějí, že zkoušku spolehlivosti provádí přímo policisté IAS. Lze tak pouze usuzovat, že srbská právní úprava nepřipouští, aby zkoušku prováděla jiná osoba než příslušník či zaměstnanec kompetentního orgánu.

Co se dokumentace samotné zkoušky týče, tak lze konstatovat, že právní úprava zkoušek spolehlivosti stanovuje v obou státech kompetentnímu orgánu stejnou povinnost. Zákon o GIBS v ustanovení § 41 odst. 6 uvádí, že průběh zkoušky spolehlivosti se dokumentuje obrazovým a zvukovým záznamem.⁵⁵ Stejnou povinnost stanovuje i srbský policejní zákon, kdy v článku 230a je uvedeno, že provádění zkoušek spolehlivosti má být zdokumentováno obrazovým a zvukovým záznamem. Vyhotovení takového obrazového a zvukového záznamu je velmi důležité. Záznam o provedené zkoušce pak může sloužit jako důkaz buď v disciplinárním, nebo trestním řízení. Zároveň se může jednat o určitý typ kontroly, zda zkoušející nezneužívají své pravomoci, či zda se dokonce nedopouštějí zakázané policejní provokace. Další povinností, kterou právní úprava zkoušek kompetentním orgánům stanovuje, je vyhotovit zprávu o provedené zkoušce. Zákon o GIBS uvádí, že příslušníci jsou povinni o zkoušce spolehlivosti vyhotovit úřední záznam.⁵⁶ Stejně požadavky má i srbský policejní zákon, který pojednává o tom, že o vykonané zkoušce jsou policisté povinni vyhotovit zprávu.⁵⁷ Co tato zpráva musí obsahovat je uvedeno in concreto výše.

Zákon o GIBS a stejně tak i srbské nařízení ministra vnitra umožňují příslušníkům, popřípadě i jiným osobám provádějícím zkoušku spolehlivosti, aby se dopustili jednání, které naplňuje znaky přestupku, respektive aby se dopustili aktivity zahrnující protiprávní prvky. Zákon o GIBS uvádí v ustanovení § 41 odst. 8, že jednání příslušníka GIBS nebo jiné osoby provádějící zkoušku spolehlivosti, které naplňuje znaky přestupku, není přestupkem, pokud je takové jednání nezbytné k dosažení účelu zkoušky a bezprostředně neohrozí ani nepoškodí život, zdraví osob, jejich majetek anebo nevede k omezení osobní svobody.⁵⁸ Srbské nařízení ministra vnitra má k této problematice podobný přístup, kdy v článku 7 uvádí, že aktivity policistů IAS, které zahrnují protiprávní prvky nebo porušení služební po-

⁵⁴ Článek 6 nařízení.

⁵⁵ § 41 odst. 6 zákona o GIBS.

⁵⁶ § 41 odst. 6 zákona o GIBS.

⁵⁷ Článek 9 nařízení ministra vnitra.

⁵⁸ § 41 odst. 8 zákona o GIBS.

⁵³ Sjednocující stanovisko trestního kolegia Nejvyššího soudu ze dne 25. září 2014, sp. zn. TPJN 301/2014.

vinnosti, se za takové nepovažují, pokud je jejich provádění nezbytné k dosažení účelu probíhající zkoušky spolehlivosti a byly předpokládány již v samotném plánu zkoušky.⁵⁹ Díky této pravomoci je pro zkoušející osoby snazší upoutat pozornost zkoušené osoby, a tak naplnit účel probíraného institutu.

Diskutovanou problematikou v oblasti zkoušek spolehlivosti je policejní provokace, která je v České republice *expressis verbis* zakázána. Důvodová zpráva k tomuto uvádí, že v souladu s obecnými právními zásadami nesmí jednání osoby, která zkoušku provádí, vyvolat úmysl osoby spáchat protiprávní jednání, tedy že provokace je nepřijatelná.⁶⁰ Policejní provokaci zakazuje i judikatura jak Ústavního, tak Nejvyššího soudu. Stejný přístup je uplatňován i v Srbské republice. Účinná srbská právní úprava zkoušek spolehlivosti výslovně zakazuje, aby se zkoušející osoba dopustila během provádění zkoušky policejní provokace. Policejní zákon v článku 230a uvádí, že podněcování testovaných osob ke spáchání trestného činu nebo porušení úředních povinností je zakázáno.⁶¹ I přes výslovný zákaz policejní provokace srbská právní úprava připouští poskytnutí určitého zboží, privilegia nebo předmětu. Konkrétně k tomuto problému uvádí článek 7 nařízení ministra vnitra, že v případě, že zaměstnanec, který je předmětem zkoušky spolehlivosti, požaduje určité zboží, služby, privilegia, výhody nebo předměty, mohou policisté IAS, kteří zkoušku provádějí, prověřovanému zaměstnanci požadované zboží poskytnout, mohou přijímat služby, poskytovat privilegia, poskytovat výhody nebo prověřovanému zaměstnanci předat další požadované předměty, které budou specifikovány v plánu zkoušky spolehlivosti a následně podrobně popsány ve zprávě o provedené zkoušce spolehlivosti.⁶²

⁵⁹ Článek 7 nařízení ministra vnitra.

⁶⁰ VLÁDA: Důvodová zpráva k zákonu č. 341/2011., o Generální inspekci bezpečnostních sborů a o změně souvisejících zákonů, č. 341/2011 Dz.

⁶¹ Článek 230a policejního zákona.

⁶² Článek 7 nařízení ministra vnitra.

Co se využitelnosti výsledku zkoušky spolehlivosti jako důkazu v trestním řízení týče, jedná se o velmi diskutované téma. Právní úprava zkoušek spolehlivosti v České republice výslovně neupravuje použití výsledku zkoušky spolehlivosti jako důkazu v trestním řízení. Využití předmětného institutu jako důkazu neupravuje ani důvodová zpráva, ta jej pouze nevyklučuje. Pro jasnou odpověď na probíranou otázku je třeba nahlédnout do judikatury Nejvyššího soudu, která díky sjednocujícímu stanovisku trestního kolegia odstranila vzniklé pochyby, a ze které vyplývá, že lze výsledek zkoušky spolehlivosti využít jako důkaz, a to za jasně stanovených podmínek. Co se týče využití výsledku zkoušky spolehlivosti jako důkazu v disciplinárním řízení, tento výslovně připouští již zákonodárce v důvodové zprávě. Právní úprava zkoušek spolehlivosti v Srbské republice výslovně nezakazuje ani nepovoluje použití výsledky zkoušky jako důkazu v trestním řízení. Nicméně nařízení ministra vnitra v článku 11 uvádí, že v případě negativního výsledku zkoušky spolehlivosti může být předložení zprávy odročeno za situace, že IAS bude postupovat dle příkazu příslušného státního zástupce a podle zákona upravujícího trestní řízení.⁶³ Otázku použitelnosti výsledku zkoušky spolehlivosti tak bude muset nejspíše zodpovědět v budoucnu až judikatura, což není nic neobvyklého. V České republice byly pochybnosti odstraněny až výše uvedeným sjednocujícím stanoviskem z roku 2014.

V neposlední řadě je důležité zmínit důsledky zavedení probíraného institutu. V současné době ještě neexistují data, jež by nám prezentovala, jak se projevilo zavedení zkoušky spolehlivosti v Srbské republice, neboť předmětný institut je v této zemi naprostou novinkou. Nicméně ze zkušeností z ostatních států lze předpokládat, že zkoušky spolehlivosti naleznou své pevné místo v srbském právním řádu a stanou se účinným nástrojem v boji se široce se objevující korupcí. Úplným závěrem lze konstatovat, že zkoušky spolehlivosti jsou nástrojem se značným protikorupčním přínosem a generálně preventivními dopady.

⁶³ Článek 11 nařízení.