

Korupce v Policii České republiky

Anotace: Korupce v Policii České republiky jako zvláště odiosní sociologický fenomén, k jejíž masivnímu rozšíření došlo po roce 1989, má několik specifických forem a příčin. Článek o korupci v Policii České republiky se snaží provést stručnou analýzu tohoto jevu z kriminologického hlediska.

Klíčová slova: korupce, policie České republiky, kontrola, mafianismus.

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

1. TYPICKÉ PŘÍKLADY KORUPCE V POLICII ČESKÉ REPUBLIKY

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

Zřejmě nejrozšířenějším druhem trestné činnosti policistů je korupce v širším slova smyslu, která však patří mezi nejobtížněji zjištělné, a tudíž postižitelné projevy nezákonného jednání policistů.

Úmyslné trestné činy policistů spáchané při výkonu služby mající charakter korupčního jednání v širším slova smyslu lze rozdělit přibližně do pěti větších skupin, pro něž je společná motivace pachatelů, kterou je dosažení neoprávněného majetkové prospěchu.

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

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

II. Dále sem patří vyžadování a přijímání různých plnění v souvislosti s prováděním správních úkonů a vydávání správních rozhodnutí. Jedná se o tři skupiny případů:

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

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

motorových vozidel. Od 1. ledna 2002 byly tyto agendy od Policie České republiky převedeny k obecním úřadům obcí s rozšířenou působností.

III. Další skupinu tvoří trestné činy v souvislosti s prováděním dozoru nad silničním provozem. Lze je rozdělit do dvou skupin:

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

Inspekce ministra vnitra se v posledních letech zaměřila na boj s tímto druhem trestné činnosti. Přitom vypracovala specifickou metodiku jejího odhalování s pomocí vhodné kombinace operativně pátracích prostředků podle trestního řádu a podpůrných operativně pátracích prostředků podle zákona o policii. Zejména v posledních třech letech došlo k odhalení několika desítek pachatelů této trestné činnosti z řad policistů.

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

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

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

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

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

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

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

Přítom úplatkem není pouze mezi veřejností nejčastěji rozšířená domněnka o „obálce“ nebo „flašce“, ale například i přijetí pohoštění nebo služeb bez úhrady, nebo s úhradou, která ale neodpovídá skutečné ceně poskytnuté služby, s následným závazkem pro policistu „až tě budu jednou potřebovat, tak si to vyberu“.

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

Bez důkazů a občanské statečnosti zůstává odhalování korupce z valné části jen efemérní fikcí – pouhou domněnkou jednotlivců.

2. NEJČASTĚJŠÍ AKTUÁLNÍ PŘÍČINY A PODMÍNKY VZNIKU KORUPCE, ROZSAH A ZÁVAŽNOST PROBLÉMU

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

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

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

Rozpory mezi pesimisty a optimisty panují i v odpovědi na otázku, kdy problém korupce začal být vážný a jak k tomu došlo. Optimisté mluví o složitém období probíhající transformace policie. V podstatě každý rok docházelo k její rozsáhlé reorganizaci, například

včlenění bývalé federální policie, likvidace Federální železniční policie a její integrace do Policie ČR, transformace Pohraniční stráže a ostrahy státních hranic na Cizineckou a pohraniční policii apod. Mnoho změn vyvolaly řady nových zákonů a novel. Vedení policie nezbyval čas na řešení problému korupce, kontrolní mechanismy nefungovaly. Od poloviny devadesátých let se korupce postupně začala šířit hlavně díky nevhodné formě získávání nových policistů, kdy probíhal místo kvalitního výběru mohutný spontánní nábor. Policie ztratila střední vrstvu vzdělaných, výkonných a vysoce profesionálních policistů, kteří odcházeli za mnohem lépe placenou prací do civilního sektoru, kde byly plně využívány jejich zkušenosti (prokuratura, banky, spořitelny, poradenství, civilní bezpečnostní služby apod.). Někteří policisté byli nuceni ukončit služební poměr s ohledem na svou předchozí služební činnost v době před rokem 1990. Nové policisty tak seznamovali s prací policie buď méně zkušené policisté sloužící pouze několik let, nebo policisté, kteří jak služebně, tak i morálně k tomu neměli všechny potřebné předpoklady. Na základních útvarech tak došlo k citelnému poklesu právního vědomí, profesionality a profesní cti policistů. Z tohoto prostředí a z těchto policistů byli později vybíráni noví pracovníci kriminální policie, vyšetřování a dalších součástí policie na úrovních vyšších než základní útvar. Řada policistů byla do těchto odborných policejních složek zařazena bezprostředně po přijetí do služebního poměru z civilu bez jakékoli využitelné praxe. Tak se i na odborná místa a vedoucí funkce v policii dostali i ti, kteří svou novou profesní roli nezvládli a podleli korupčním tlakům.

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

Ministerstvo vnitra tak tvořilo jednu uzavřenou „velkou rodinu“, která svým členům zajišťovala kariérní jistotu a paternalisticky nad nimi držela ochrannou ruku, když se dostali do sociálních, zdravotních či psychických problémů. Toto se stalo minulostí, bytová výstavba pro policisty již neexistuje, rekreační a zdravotnická zařízení byla podstatně zredukována a jakýkoli nadstandard oproti jiným profesním skupinám zmizel. Neustálé reorganizace otráasají kariérní jistotou, nikdo neví, co bude za dva, za tři roky. Z policisty, který měl za socialismu relativně vysoký sociální statut, což přispívalo k tomu, aby se mohl věnovat naplno své práci bez existenčních starostí, který měl předpoklady pro založení rodiny a vytvoření si tolik potřebného rodinného zázemí, který si své práce vážil a nechtěl o ní přijít, se stal někdo, jemuž společnost někdy dává najevo, že je spíše na obtíž a jehož sociální jistoty jsou stěží na úrovni zaměstnanců v pracovním poměru. Nelze se proto divit, že někteří policisté se nedokázali s novou sociální situací vyrovnat a snažili si přilepšit, jak to jen bylo možné.

I pesimisté uznávají, že období transformace způsobilo velkou personální mobilitu, který kromě očisty od těch, kteří se zkompromitovali v minulém režimu, znamenala také hromadný příliv nových policistů, kteří nezískali dostatečnou morální ani profesní úroveň pro zvládnutí svého povolání. Toto období však vnímají jako nepodařený pokus vytvořit novou instituci demokratického státu, jejíž prvořadým úkolem není represe, ale služba veřejnosti. U policie se zachovaly stereotypy, mezi které patří i korupční jednání vedoucích funkcionářů. Změnu vystupování policistů, obecně pokleslé mravy a jejich nízké právní vědomí po roce 1989 nepřipisují jen na účet špatné personální politiky, ale také neschopnosti vedení policie přizpůsobit se změně poslání policie v demokratické společnosti. Podle jejich názoru byly hlavní morální škody napáchány již začátkem devadesátých let, kdy docházelo k rozprodávání majetku policie. Za podivných okolností měnily své majitele rekreační objekty, budovy, byty, motorová vozidla a další materiál policie. Řadoví policisté nemohli nevidět, že největší

prospěch z toho mají vedoucí funkcionáři. Navíc byly postupně oslabovány prvky kontroly (zrušení federální inspekce ministra vnitra, vojenské prokuratury a vojenského soudnictví). Následně nově zřízená inspekce ministra vnitra se potýkala s vlastními personálními problémy, čímž se vytvářelo prostředí beztrestnosti pro nové zbohatlíky.

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

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

Z výzkumu míry korupce v jednotlivých státech provedeného občanským sdružením Transparency International v roce 2002 vyplývá, že ze 133 zkoumaných zemí se Česká republika umístila až na 52. místě. Z toho lze dovodit, že korupce se nevyhýbá ani policii. Příslušníci policie jsou nedílnou součástí občanské společnosti. Při nástupu k policii si nutně přinášejí do nové profese celou řadu návyků, hodnotových postojů a morálních soudů typických pro průměrný občanský postoj, který se v řadě aspektů neshoduje ani se společenskou morálkou ani s právním řádem. Obsah takových hodnotových a morálních postojů nebo životních návyků se dostává do rozporu s posláním policisty jako osoby, která by měla striktně stát na pozicích ochrany práva, in concreto života, zdraví, majetku, svobody a důstojnosti občanů.

Na policistu vykonávajícího službu dlouhodobě působí řada vlivů a tlaků, kterým jako řadový občan nebyl vystaven. Nejvýznamnější je celkově negativní vztah občanské společnosti k policii a nedostatečný respekt k její společenské funkci, což je dokonce prezentováno veřejnoprávními médii a v rámci politických střetnutí i některými politiky. V případě konkrétního konfliktu se zákonem se zde také projevuje snaha ovlivnit zasahujícího policistu formou nátlaku či výhrůžek nebo naopak – nabídkou finančních či jiných výhod s cílem vyhnout se odpovědnosti za porušení zákona.

Přičteme-li k vneseným kvalitám a vnějším vlivům ještě sebehodnocení policisty z hlediska jeho společenského a sociálního statusu, které většinou nevykazuje ani pocit sociální stability na odpovídající úrovni, ani pocit profesní hrdosti a potřebné sebevědomí, představují tyto faktory základní podmínky umožňující vznik delikvence policistů až po stupeň kvalifikované trestné činnosti.

Jednotlivci z řad policie disponovaní vnitřními předpoklady a vnějšími podmínkami k tomu, aby v rozporu se svým posláním právo místo jeho ochrany sami porušovali, se uvnitř policejního sboru vyskytují v míře nižší, než je procento výskytu trestné činnosti v celé společnosti. To je objektivně dáno jak způsobem výběru uchazečů, při němž jsou eliminováni jedinci, jejichž sociálně patologické chování vůči společnosti je zřejmé, tak, navzdory všem nedostatkům a problémům, i vnitřním klimatem policie, které do jisté míry méně odolné jednotlivce od porušování právních i morálních norem odvrací.

I přes menší míru výskytu trestné činnosti v řadách policistů je však nutno tuto trestnou činnost považovat za značně nebezpečnou, neboť v takovém případě jde jednak o úplnou negaci poslání policisty, což jinak velmi kritická společnost vnímá s velkou nelibostí, jednak o útok proti právu vedený zpravidla kvalifikovaným a školeným pachatelem znalým policejní praxi a schopným čelit policejnímu pátrání a vyšetřování.

Literatura

Knižné publikace

- ADAMOVÁ K., KRÍŽKOVSKÝ L. *Základy politologie*, 2. vyd., C. H. Beck, Praha, 2004, s. 368.
- KUCHTA J., VÁLKOVÁ H. *Základy kriminologie a trestní politiky*, 1. vyd., C. H. Beck, Praha, 2005, s. 550
- MAREŠOVÁ A. *Kriminologické aspekty trestné činnosti policistů*, IKSP, Praha, 2001, 90 s.
- MUSIL J., KRATOCHVÍL V., ŠÁMAL P. *Trestní právo procesní*, 3. vyd., C. H. Beck, Praha, 2007, 1166 s.
- NAKONEČNÝ, M. *Psychologie osobnosti*. 1. vyd., Academia, Praha, 1995, 336 s.
- NOVOTNÝ O., ZAPLETAL J. *Kriminologie*, 2. vyd., ASPI, Praha, 2004, 452 s.
- ZAPLETAL J. *Kriminologie*. 3. vyd., Policejní akademie ČR, Praha, 2000, 302 s.
- Trestní zákon, trestní řád, přestupky, právní stav ke dni 15. května 2007, C. H. Beck, Praha, 2007. 384 s.

Legislativní dokumenty

- Zákon č. 140/1961 Sb., trestní zákon, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů.

Key words: corruption, police of the Czech Republic, control, mafianism

Resume

In the first part the article the author deals with specific forms of corruption which are typical in the conditions of the Police in the Czech Republic. These forms are: participation in insurance fraud by documenting fake car accidents and fake burglaries, giving fines without the tag in order to keep the money for own needs, receiving bribes from foreigners to get permission to stay in the Czech Republic or to prolong it, checking and investigating criminal activities for receiving a bribe so that the perpetrator gets away with it and illegal trafficking in information relating to penal proceedings and in personal data retrieved from police information systems. The second part of the article tries to briefly present extent and significance of corruption issue in the Police of the Czech Republic. The third part of the article focuses on determining the reasons of this type of corruption and impact of different criminogenic factors. As the main reason the authors presents change of political system at the turn of 1989 and 1990 and consequent change in the values of the police officers, massive and usually precipitate organizational and personnel changes of the Police in the Czech Republic in the 90s of the previous century, insufficient internal control of the Police and unwillingness of the police management to introduce effective measures to decrease corruption.

ThDr. JUDr. Leo Salvét, Th.D.

Ministerstvo vnitra

Inspekce ministra vnitra

e-mail: lsalvet@mvr.cz

Recenzent: doc. PaedDr. Samuel Uhrin, CSc.