

**ANALÝZA ZEFEKTIVNĚNÍ SPRÁVY ZAJIŠTĚNÉHO MAJETKU A
ZJEDNODUŠENÍ PRODEJE ZAJIŠTĚNÉHO MAJETKU**

OBSAH:

1. Úvod.....	1
2. Vývoj objemu zajištěného majetku.....	5
2.1 Historie problematiky.....	5
2.2 Způsob statistického sledování.....	6
3. Problémy spojené se zajištěním.....	7
3.1 Nelegislativní.....	8
3.1.1 Nedořešené financování správy majetku v rámci rozpočtů policejních útvarů.....	8
3.1.2 Nedodržování přechodu financování mezi jednotlivými OČTŘ podle fází trestního řízení	9
3.1.3 Majetek ve správě policie - předávání věcí do správy jiným subjektům.....	10
3.1.4 Optimalizace využívání skladovacích prostor....	12
3.1.5 Organizace práce policie.....	12
3.2 Legislativní:.....	13
3.2.1 Koncepční přesun financování správy jako celek na jiný subjekt mimo policii.....	13
3.2.2 Prodeje.....	16
3.2.3 Souhlas státního zástupce s úkony správy.....	21
3.2.4 Správa obchodních podílů.....	22
3.2.5 Správa nemovitostí.....	25
4. Závěr.....	27

1. Úvod*)

Předkládaný materiál je plněním úkolu vyplývajícího z usnesení vlády ze dne 16. ledna 2013 č. 39 o Strategii vlády v boji s korupcí na období let 2013 a 2014. Strategie vlády v bodu 4.3.4 ukládá Ministerstvu vnitra vypracovat a předložit do 31. května 2013 vládě analýzu zefektivnění správy zajištěného majetku a zjednodušení prodeje zajištěného majetku. Na základě této analýzy pak Ministerstvo spravedlnosti do konce roku 2013 předloží vládě návrh novelizace příslušných právních předpisů.

Zadání vládní Strategie vycházelo z poznatků dostupných v době zpracování úkolů, přičemž jako zásadní legislativní požadavek byla v té době hodnocena právě potřeba legislativně zjednodušit podmínky a postup při prodeji zajištěného majetku, který přes řádný výkon správy ztrácí na hodnotě. Současná úprava totiž takový prodej sice umožňuje, ale z mnoha příčin popsanych v příslušné kapitole této analýzy příslušné orgány k prodeji nepřistupují, a pokud k prodeji přesto dojde, dojde k němu s nemalým časovým odstupem, kdy hodnota zajištěného majetku již v mezidobí podstatně klesla.

Ministerstvo vnitra si však bylo vědomo, že prodeje majetku nejsou jediným palčivým místem praxe. Proto k plnění úkolu obnovilo činnost mezirezortní pracovní skupiny, fungující v předchozích letech při Ministerstvu spravedlnosti, „Správa zajištěného majetku“. Skupina se sešla od začátku roku třikrát a to 30. ledna a 27. března a 24. dubna. V mezidobí je skupina v pracovním kontaktu přes elektronickou poštu a připomínkuje průběžně zpracovávané materiály. Činnost skupiny koordinuje a zajišťuje Ministerstvo vnitra. Členy jsou zástupci Ministerstva vnitra, Ministerstva spravedlnosti, Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových (dále jen ÚZSVM), Policie České republiky (Útvar pro odhalování korupce a finanční kriminality), Nejvyššího státního zastupitelství, Vrchního státního zastupitelství Praha a Krajského státního zastupitelství Brno. Ministerstvo vnitra se pokusilo přizvat i zástupce soudců, byl osloven Nejvyšší soud, nicméně oslovený zástupce zájem o účast neprojevil.

Hned na prvním jednání skupina identifikovala celou řadu problémů na úseku správy zajištěného majetku, z nichž vytypovala okruhy, u kterých byla shledána nejvyšší míra určitosti představ o jejich řešení a zároveň panovala shoda o mezirezortní prosaditelnosti navrhovaných řešení. Skupina konstatovala, že potřeba provést některé legislativní změny v platné úpravě správy zajištěného majetku v trestním řízení je nesmírně naléhavá. Jedná se zejména o podmínky prodeje zajištěného majetku, o koncepci správy nemovitosti a další menší úpravy, jejichž současné znění se pro praxi ukazuje jako nevyhovující. Další okruhy otázek, které skupina diskutovala, jsou zejména financování úkonů správy, povinnosti a odpovědnost správce majetku, postup správce při zajištění obchodního podílu v právnické osobě apod. Ne všechny z těchto otázek vyžadují změnu právní úpravy, nicméně ty, které musí být legislativně ošetřeny, prozatím podle názoru expertů ve skupině svou závažností přesahují možnosti plánované novely, neboť na nich nepanuje shoda ani mezi experty v rámci skupiny.

Jednoznačně se ukazuje, že problémy spojené se správou zajištěného majetku, přesahují možnosti časového rámce na zpracování jak dostatečného analytického podkladu, tak i možnosti práce na novelizaci, která má být předložena do konce roku. Skupina proto rezignovala na možnost vypracování komplexní analýzy problémů spojených se správnou zajištěného majetku a následného komplexního legislativního řešení těchto problémů a to zejména v obavách z toho, že snaha o celostní řešení by mohla pozdržet a v důsledku zmařit práci na vytypovaných institutech, jejichž změna je nezbytnou podmínkou pro odstranění těch

*) Části kapitoly zpracovány s využitím textu: Správa zajištěných věcí a jiných majetkových hodnot podle zákona č. 279/2003 Sb., o výkonu zajištění majetku a věcí v trestním řízení a o změně některých zákonů / Renata Novotná, Petr Horáček, Karin Plicnerová, Scientia, 2009, str. 10 an.

nejpalčivějších problémů zejména Policie České republiky, na které leží drtivá část výkonu správy zajištěného majetku.

Vzhledem k tomu, že práce na analýze je do značné míry závislá na debatách a závěrech pracovní skupiny, vykazují v analýze uvedené problémy různou úroveň podrobnosti zpracování, přičemž problémy, které analýza v závěru identifikuje jako způsobilé k legislativnímu řešení v rámci novely předkládané v souladu s úkolem vlády do konce letošního roku, budou popsány podrobněji včetně konkrétního nástinu řešení, na druhou stranu problémy, u nichž by pokusy o novelizaci podle názoru pracovní skupiny mohly v krátkém termínu ztroskotat, budou popsány v hrubších obrysech bez explicitního požadavku na okamžité legislativní řešení. V souladu s tím pak i následná novelizace nebude řešit všechny identifikované problémy, ale jen vytipovaný okruh. Analýza ovšem přináší informace i o celé řadě problémů, které lze řešit bez závislosti na platné legislativě a bez potřeby její změny. I v těchto případech přichází proto s návrhy řešení a snaží se identifikovat subjekty za ně odpovědné. Pracovní skupina ke správě zajištěného majetku neplánuje ukončit činnost s vypracováním analýzy a následné novelizace, ale bude se scházet i nadále a připravovat podněty a podklady pro řešení všech identifikovaných problémů.

Správu majetku lze charakterizovat jako činnost orgánů činných v trestním řízení nebo jiných organizačních složek státu či soukromoprávních subjektů, která směřuje k uchování hodnoty (ceny) majetku, a která je upravena zákonem č. 279/2003 Sb., o výkonu zajištění majetku a věcí v trestním řízení, ve znění pozdějších předpisů.

V průběhu správy, až na výjimečné zákonem popsané situace, nedochází ke změně vlastníka zajištěného majetku – vlastnické právo je pouze částečně omezeno, a to vždy ve smyslu zákazu s věcí nebo majetkovou hodnotou nakládat (disponovat s ní prostřednictvím právních úkonů) a v případě, že jsou konkrétní věci rovněž vlastníkově odebrány, je nemůže ani držet a ovládat. Orgán činný v trestním řízení je povinen pečovat o řádný stav zajištěného majetku alespoň v takovém rozsahu, v jakém znemožnil provedení příslušných úkonů jeho vlastníkově.

Výkon správy majetku zajištěného v trestním řízení je upraven výhradně zák. č. 279/2003 Sb., o výkonu zajištění majetku a věcí v trestním řízení a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, který nabyl účinnosti dne 1. 1. 2004. Do současné doby byl tento právní předpis sedmkrát novelizován, a to

- zák. č. 112/2006 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o životním a existenčním minimu a zákona o pomoci v hmotné nouzi,
- zák. č. 113/2006 Sb., kterým se mění zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 279/2003 Sb., o výkonu zajištění majetku a věcí v trestním řízení a o změně některých zákonů,
- zák. č. 253/2006 Sb., kterým se mění zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony,
- zák. č. 218/2009 Sb., kterým se mění zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony,
- zák. č. 420/2011 Sb., o změně některých zákonů v souvislosti s přijetím zákona o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim,
- zák. č. 193/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony a

- zák. č. 18/2012 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o Celní správě České republiky.

V trestním řízení lze omezovat vlastnická i jiná práva s tím, že se vlastníkově nebo jiné osobě odejme majetek z dispozice nebo se jim zakazuje se zajištěným majetkem nakládat, majetek převádět na třetí osoby nebo právně zatěžovat. Podmínky pro vydání rozhodnutí o zajištění jsou upraveny zákonem č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním, ve znění pozdějších předpisů, pokud jde o samotný výkon rozhodnutí o zajištění, ten je v některých případech upraven přímo trestním řádem a v některých případech zákonem č. 279/2003 Sb., o výkonu zajištění majetku a věcí v trestním řízení a o změnách některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů. V praxi je zajištění majetku v souladu s procesní taktikou orgánů činných v trestním řízení prováděno tak, aby podezřelý z trestné činnosti nestihl věci a jiné majetkové hodnoty převést na jinou osobu nebo je jinak vyvést z dosahu orgánů činných v trestním řízení.

Rozhodnutí o zajištění (formálně se s výjimkou tzv. vydání a odnětí věci podle § 78 a 79 trestního řádu jedná o usnesení) vydává soud, státní zástupce a v některých případech i policejní orgán, zpravidla po předchozím souhlasu státního zástupce. Lze využít následující ustanovení trestního řádu:

- § 47 trestního řádu - zajištění majetku obviněného k uspokojení nároku poškozeného na náhradu škody nebo nemajetkové újmy způsobené trestným činem nebo na vydání bezdůvodného obohacení,
- § 347 trestního řádu - zajištění majetku obviněného pro účely zajištění výkonu trestu propadnutí majetku,
- § 441 trestního řádu - zajištění a předání věcí, zajištění jiné majetkové hodnoty a zajištění majetku na základě žádosti orgánu jiného státu.
- § 78 trestního řádu - vydání a předložení věci důležité pro trestní řízení,
- § 79 trestního řádu – odnětí věci důležité pro trestní řízení,
- § 79a trestního řádu - zajištění peněžních prostředků na účtu u banky,
- § 79b trestního řádu - zajištění peněžních prostředků na účtu u spořitelního a úvěrního družstva nebo jiných subjektů, které vedou účet pro jiného, blokace peněžních prostředků penzijního připojištění se státním příspěvkem, blokace čerpání finančního úvěru a blokace finančního pronájmu,
- § 79c trestního řádu - zajištění zaknihovaných cenných papírů,
- § 79d trestního řádu - zajištění nemovitosti,
- § 79e trestního řádu - zajištění jiné majetkové hodnoty,
- § 79f trestního řádu - zajištění náhradní hodnoty,
- § 460f trestního řádu - rozhodnutí o uznání příkazu k zajištění majetku vydaného jiným členským státem EU.

Majetek a jiné hodnoty se v trestním řízení zajišťují obecně ze tří hlavních důvodů, a to zejména:

- jako důkazní prostředek
- pro účely uspokojení oprávněných nároků poškozeného
- pro zajištění hodnoty odčerpávané ve formě trestu nebo ochranného opatření.

Pro potřeby analýzy však vycházíme pouze ze zajištění výnosů z trestné činnosti a zajištění důkazních prostředků ponecháváme stranou.

V drtivé většině případů k zajištění dochází v prvotních fázích trestního řízení, kdy do meritorního skončení kauzy zbývá různě dlouhý, u komplikovaných hospodářských kauz někdy i několikaletý časový úsek, během kterého musí být o zajištěný majetek řádně pečováno, musí být pokud možno zachována jeho hodnota, což subjektu, který majetek spravuje, přináší nezanedbatelné náklady. Zákon č. 279/2003 Sb., ve znění pozdějších předpisů stanoví, že ten, kdo vykonává správu zajištěného majetku, je povinen tento majetek řádně ochraňovat a pečovat o jeho zachování, účelně a hospodárně ho využívat, bránit před poškozením, atd. Z postupu podle citovaného zákona jsou vyloučeny věci, které jsou v trestním řízení zajištěny za účelem provedení důkazu. Zákon dále stanoví, že správu zajišťuje příslušný orgán činný v trestním řízení, který o zajištění rozhodl. Odpovědnost za financování správy přechází mezi orgány činnými v trestním řízení podle jednotlivých fází trestního řízení. Zákon dále stanoví, za jakých podmínek lze zajištěný majetek prodat, přičemž odborná literatura se shoduje na tom, že prodej zajištěného majetku je jen logickým krokem v rámci jeho správy, má k němu být přistoupeno za účelem konzervování jeho hodnoty a nepohlíží se na něj jako na další zásah do vlastnického práva, protože to bylo narušeno již rozhodnutím o zajištění majetku, proti kterému je přípustný opravný prostředek.

Jak bude ukázáno níže, poslední dva roky zaznamenala problematika vyhledávání a zajišťování výnosů z trestné činnosti nebývalý rozkvět. Vzhledem k tomu, že odčerpání výnosů z trestné činnosti je v souladu s moderními trendy v kriminalistice hodnoceno jako jedno z nejúčinnějších preventivních opatření k potírání recidivy, zároveň důsledné vyhledávání zisku pachatele napomáhá spravedlivějšímu odškodňování obětí trestného činu a v neposlední řadě je tento postup schopen vrátit státu i některé náklady spojené s trestním řízením, je více než záhodno tento rozvoj i nadále podporovat a prohlubovat. Na druhou stranu je třeba si uvědomit, že téměř trojnásobný nárůst objemu zajištěného majetku přinesl zejména útvarem policie několikanásobný nárůst nákladů spojených s jeho správou, což je pro mnohé neudržitelný stav. Rostoucí objem výnosů, který policie rok od roku zajišťuje, vznáší stále větší nároky na jejich správu, a to jak po stránce nákladů, tak v oblasti skladovací kapacity nebo času, který policisté tráví zpracováním související administrativy. V napjatých rozpočtových poměrech jednotlivých útvarů tak může i drobný výdaj za správu majetku nebo například nedostatek místa ve skladu představovat jev schopný negativně ovlivnit aktivitu útvaru při dalším zajišťování výnosů. Při hodnocení překážek a zvažování řešení k optimalizaci prováděné správy tak nelze mávnout rukou nad žádným třeba i na první pohled malicherným důvodem, který v důsledku komplikuje řádný policejní výkon.

Optimalizace správy zajištěného majetku však není nutná jen kvůli možnosti udržet nebo i dále rozvíjet pozitivní trend policejní práce, kdy za poslední dva roky byl nárůst vyhledaných výnosů zcela bezprecedentní. I stát musí racionalizovat své postupy a přijímat řešení, která mu umožní hospodárně využívat svá oprávnění a odčerpat z vyhledaných zločineckých zisků co možná nejvíce, což je kromě efektivní identifikace takových zisků podmíněno i racionální a úspornou správou takového majetku po dobu probíhajícího trestního řízení.

Sběr poznatků pro zpracování analýzy byl komplikován faktem, že navzdory velmi dobře fungujícímu statistickému sledování objemu zajištěného majetku (viz kapitola 2.2) Policie České republiky téměř nedisponuje informacemi o nákladech, které jsou s úkony

správy spojeny. Je to dáno tím, že v rámci rozpočtu není správa hrazena z jedné položky, ale rozpadá se do mnoha oblastí běžných výdajů útvarů. Analýza tak pracuje často s odbornými odhady, neboť přesná data by bylo možné získat jedině ručním počítáním z jednotlivých spisů, což je požadavek, který by policisty nadměrně zatížil, a nebylo k němu přistoupeno.

2. Vývoj objemu zajištěného majetku

2.1 Historie problematiky

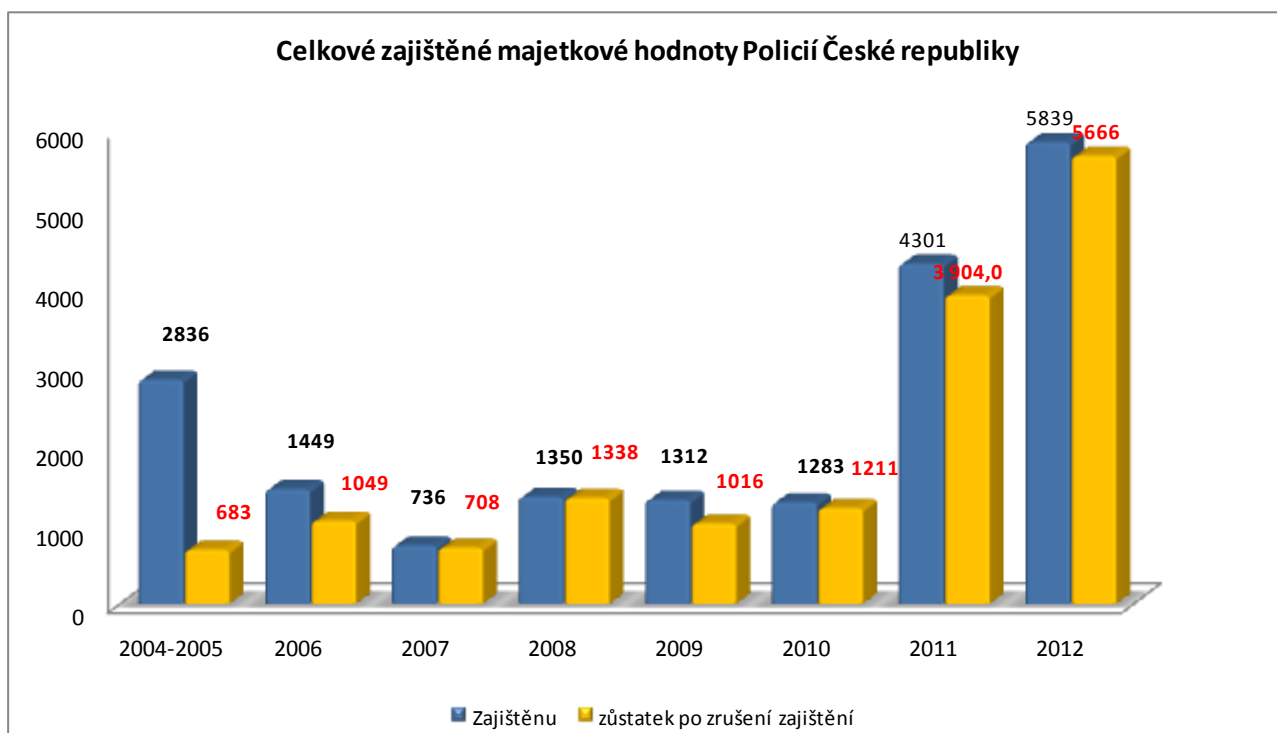
Problematika vyhledávání a odčerpávání výnosů z trestné činnosti se viditelněji začala rozvíjet od roku 2004, kdy byl zřízen Útvar odhalování nelegálních výnosů a daňové kriminality (tzv. FIPO - finanční policie), který do své působnosti převzal od Útvaru pro odhalování korupce a finanční kriminality činnosti související s problematikou praní peněz, výnosů z trestné činnosti a daňové kriminality. FIPO vznikla na základě usnesení vlády České republiky č. 829 ze dne 6. srpna 2003. Ministr vnitra vydal dne 6. května 2004 Nařízení Ministerstva č. j. OKO-266/O-2004, kterým byl s účinností od 1. 7. 2004 zřízen útvar odhalování nelegálních výnosů a daňové kriminality služby kriminální policie a vyšetřování - FIPO.

Útvar byl v této oblasti jednoznačným průkopníkem nových metod a díky němu se situace zlepšila jak ve výkonu, tak v oblasti legislativní úpravy. Centralizovaný model však vykazoval vysokou tendenci orientovat se na velké objemy zajištěného majetku a na závažné hospodářské kauzy. Často také docházelo k zajištění majetku, které bylo posléze z různých důvodů zrušeno. V důsledku tohoto vývoje se tak nedařilo nový přístup ke kriminalitě šířit do nižších „pater“ policie, tím méně prosadit jeho přijetí v oblasti majetkové kriminality.

Dne 31. 12. 2006 došlo ke zrušení FIPO. Po zrušení útvaru přešla část příslušníků z FIPO na útvar odhalování korupce a finanční kriminality, dále na útvar pro odhalování organizovaného zločinu a část na tehdejší krajské správy. Problematika praní peněz, výnosů z trestné činnosti a daňové kriminality se vrátila do funkční příslušnosti ÚOKFK, kde vznikl odbor výnosy, který byl však při další reorganizaci zrušen a jeho činnost převzal stávající odbor daní a praní peněz a expozitury. Přesunem příslušníků bývalého FIPO na kraje se problematika měla rozšířit na úroveň krajů a tehdejších okresů a měla se stát součástí práce každého kriminalisty. Praxe však byla taková, že běžní policisté, zejména na úseku obecné kriminality, problematiku výnosů považovali za obtížnou „práci navíc“ a policisté určení jako specialisté na finanční šetření byli často přetížení vlastními trestními spisy a problematice se věnovali buď málo, nebo vůbec.

Na neutěšenou situaci poukázal strategický materiál Ministerstva vnitra - Koncepce rozvoje na úseku vyhledávání a odčerpávání výnosů z trestné činnosti a posílení restitutivního přístupu policie k poškozenému včetně návrhů opatření pro resort. Materiál popsal vnitroresortní termínovaná opatření nutná k nastartování jejího rozvoje. Materiál byl schválen na poradě ministra vnitra usnesením 3.1 ze dne 18. 11. 2010. Materiál se stal i součástí Strategie vlády boje proti korupci a plnění úkolů v něm stanovených bylo sledováno Úřadem vlády. Policie díky důslednému prosazování stanovených úkolů dokázala razantně nastartovat proces vyhledávání a zajišťování výnosů z trestné činnosti. Objemy zajištěných hodnot se tak navýšily oproti předchozím letům dokonce několikanásobně, jak vyplývá z následujícího grafu.

Porovnání zajištěných majetkových hodnot za období od roku 2004 do roku 2012



* hodnoty uvedeny v milionech Kč (zdroj: hodnoticí zpráva Policie ČR za rok 2012)

Jak vyplývá z uvedeného grafu, stagnovala problematika s drobnými výkyvy na zajištěném objemu majetku na hodnotě přesahující mírně jednu miliardu Kč do roku 2010. V roce 2011 nárůst zajištěného majetku oproti roku 2010 činil celých 318%. Celkem se podařilo zajistit majetek ve výši 4 301 milionů Kč. V roce 2012 došlo k zajištění historicky největšího objemu majetkových hodnot, celkem 5 839 milionů Kč. Jedná se o nárůst zajištěných majetkových hodnot o 36 % oproti již velmi dobrým výsledkům v roce 2011. V průběhu posledních dvou let taktéž došlo k razantnímu nárůstu četnosti a různosti využitých institutů k zajištění majetkových hodnot v rámci orgánů činných v trestním řízení, kde se nemalou měrou na celkovém objemu zajištěných hodnot podílí majetek zajištěný jako náhradní hodnota za výnos z trestné činnosti.^{*)}

2.2 Způsob statistického sledování

Problematika výnosů z trestné činnosti je základem moderní prevence závažné kriminality a jako taková je zcela průřezová pro většinu činností kriminální policie. V drtivé většině (mezi 70 – 80% případů) spáchaných trestných činů je motivem pachatele k páčání trestné činnosti snaha získat majetkový prospěch. Tradičně se novému pojetí až na výjimky vymyká zejména násilná trestná činnost, dále pak specifická trestná činnost typu zhářství, kdy pachatel způsobí škodu, ale nezíská prospěch. Současně se jedná o jeden z efektivních nástrojů v boji proti organizovanému zločinu, neboť rozkrývání finančních toků zároveň pomáhá popsat organizaci celé zločinecké struktury, ukazuje na vedení skupiny a podobně. Z toho důvodu je nesmírně důležité statisticky podchytit údaje, které pomáhají analyzovat problémy jednotlivých útvarů s vyhledáváním a zajišťováním výnosů z trestné činnosti, jež mohou signalizovat jak nekvalitní výkon, tak nedostatečnou legislativní úpravu.

^{*)} údaje v této kapitole vychází z Koncepce rozvoje na úseku vyhledávání a odčerpávání výnosů z trestné činnosti a posílení restitutivního přístupu policie k poškozenému včetně návrhů opatření pro resort zpracované MV a z Hodnoticí zprávy Policie ČR za rok 2012.

V minulosti docházelo pouze k ručnímu sčítání zajištěných hodnot, do kterého se nezahrnoval následný vývoj (například zrušení zajištění v průběhu trestního řízení, vrácení věci poškozenému nebo propadnutí soudním rozhodnutím a pod). Od roku 2011 jsou již statistické údaje o zajištěném majetku zpracovávány automaticky po vložení uživatelem do informačního systému Elektronické trestní řízení. Poprvé je zde možnost sledovat celý proces související se zajištěným majetkem v trestním řízení od jeho počátku při zajištění majetku až po rozhodnutí soudu o jeho odčerpání. V těchto statistických výstupech jsou zachycena i rozhodnutí o majetku provedená již v přípravném řízení. Statistické údaje slouží ke zpětné vazbě vypovídající o činnosti jednotlivců, územních pracovišť a poté i celkového statistického výkazu v rámci celé Policie České republiky. Ze statistického vykazování zajištěných hodnot je možné sledovat řadu parametrů a možnost sledovat tyto údaje není omezena pouze na analýzu statistických výstupů jednou nebo dvakrát ročně. Možnost zadání analytického dotazu k informacím o zajištěném majetku (zajištění přehledu o provádění finančního šetření, využití zajišťovacích institutů uvedených v trestním řádu atd.), má k dispozici v rámci své působnosti každý manažer, vedoucí pracovník a metodik.

Zajišťování majetku v rámci přípravného řízení je dynamický proces a na objem zajištěného majetku je tedy třeba hledět jako na hodnotu neustále se měnící tak, jak s tímto majetkem disponují orgány činné v trestním řízení (tzn., že se majetek zajišťuje, zajištění se omezuje či ruší a teprve zbývající část majetku je možno využít k náhradě škody u poškozených fyzických nebo právnických osob včetně těch, které zastupují zejména fiskální zájmy České republiky),

Gestorem problematiky zajišťování výnosů z trestné činnosti je v rámci Policie České republiky Útvar pro odhalování korupce a finanční kriminality (současně plní úkoly Úřadu pro vyhledávání majetku z trestné činnosti – tzv. ARO), který v druhé polovině roku 2009 zcela nový systém statistického vykazování vytvořil.

3. Problémy spojené se zajištěním

S narůstajícím objemem zajištěného majetku se problémy, které byly v minulosti signalizovány ojediněle, zdůraznily a jejich řešení je nezbytnou podmínkou jak pro další rozvoj problematiky, tak i pro udržení dosaženého vysokého standardu. Největší díl odpovědnosti za vyhledání výnosů z trestné činnosti a za jejich správu po zajištění leží na bedrech policejních orgánů, policie však není dostatečně odborně ani materiálně vybavena pro správu narůstajícího objemu majetku.

Mnohé problémy spojené se správou je možné řešit bez nutnosti měnit legislativu, neboť jsou spojeny např. s organizací práce nebo s nedostatečnou součinností orgánů veřejné moci. V rámci policie není vyčleněna kapitola prostředků, ze které by bylo možné správu financovat, finance jsou tedy čerpány z balíku prostředků na běžné spravování majetku a jiných, které samozřejmě neustálý nárůst požadavků zatěžuje. Praxe nedodržuje zákonné požadavky přechodu správy podle fází trestního řízení z policejního orgánu a státního zástupce na soud, policie je pak nucena financovat úkony správy po celou dobu trestního řízení. Standard vykonávané správy je jiný v případě, že je správou pověřen ÚZSVM, a v případě, že správu vykonává policejní orgán sám. Prohlubují se problémy se skladovacími kapacitami, které policie využívá.

Druhá skupina problémů naopak přes veškerou snahu nalézt cestu k jejich řešení v rámci platné úpravy ztroskotává na komplikovanosti problematiky a vyžaduje tak legislativní

zásah v podobě novelizace zákona č. 279/2003 Sb., o výkonu zajištění majetku a věci v trestním řízení nebo i jiných předpisů.

Hlavní koncepční otázkou, kterou je třeba řešit v oblasti správy majetku zajištěného v trestním řízení, je, zda má i nadále zůstat odpovědnost za oblast správy zajištěného majetku, včetně hrazení nákladů s tím spojených, na orgánech činných v trestním řízení, nebo zda by pravomoci a odpovědnost v této oblasti neměla být přenesena na pověřeného, příp. zvláštního správce. Jednou z brzd efektivního výkonu správy je zákonem vyžadované předběžné schválení všech rozhodnutí nebo opatření týkajících se správy zajištěného majetku, které činí policejní orgán, státním zástupcem. Vzhledem k množství majetku, který Policie České republiky spravuje, se jedná jak o faktickou překážku efektivního rozhodování o nakládání s věcmi, tak i o nesmírné administrativní břemeno. Dalším problémem, který vyžaduje velmi naléhavě řešení je koncepce prodeje zajištěného majetku, současná úprava sice prodej umožňuje, nicméně praxe ji vykládá natolik restriktivně, že k prodejům zajištěného majetku téměř nedochází.

Problémy vznikající při správě zajištěného majetku jsou vzhledem k provázanosti problematiky nesmírně komplexní a je často nemožné oddělit je od sebe. Obdobně komplexní budou i pokusy o řešení jednotlivých problémů, neboť některé z nich jsou podmíněny stávající praxí, jiné koncepčním přístupem a při jejich izolované změně by mohlo dojít k tomu, že související problémy odpadnou (například dojde-li k celkovému přenosu odpovědnosti za správu mimo orgány činné v trestním řízení, není nutné např. řešit otázku organizace práce uvnitř útvaru a větší zapojení ekonomických úseků, a naopak). Zároveň však provedení koncepčních změn samozřejmě představuje podstatný zásah, mnohdy i s dopady do státního rozpočtu. Z toho důvodu jsou vyjmenované problémy popsány izolovaně a i přístup k jejich řešení bude popsán tak, aby případné odmítnutí některého z návrhů v oblasti celkového přístupu k problematice nezamezilo i řešením jednotlivých obtíží, k jejichž nápravě lze přistoupit bez ohledu na koncepční přístup.

3.1 Nelegislativní:

3.1.1 Nedořešené financování správy majetku v rámci rozpočtů policejních útvarů

V současnosti je správa zajištěného majetku financována z běžných položek rozpočtu policejních útvarů určených na skladování, mzdy, dopravu apod.

Financování správy zajištěného majetku je z hlediska celkového rozpočtu Policie České republiky nevýraznou položkou. Rozpočet policie je součástí rozpočtové kapitoly Ministerstva vnitra (č. 314) a rozpadá se na dalších 15 oblastí (14 krajských ředitelství a Policejní prezidium s příslušnými celorepublikovými útvary. V těchto oblastech jsou dále rozpočtovány další výdaje, přičemž náklady spojené se správou zajištěného majetku spadají zpravidla do oblasti ostatních běžných výdajů, i když lze jako náklad vyčíslit samozřejmě i například mzdové výdaje spojené s ostrahou skladu apod. Skladbu jednotlivých položek stanoví Ministerstvo vnitra v návaznosti na pravidla stanovená Ministerstvem financí.

Přehled nákladů spojených se správou zajištěných výnosů si Ministerstvo vnitra vyžádalo od Policie České republiky za rok 2010 v souvislosti s prosazováním nové koncepce zajišťování výnosů. Vzhledem k nejednoznačné metodologii sběru dat (nebylo možné stanovit přesně, jaké všechny položky mají útvary do vyčíslení zahrnout), nelze ze shromážděných údajů činit jiné než orientační závěry. Nicméně bez dalšího lze konstatovat, že vzhledem

k nárůstu objemu zajištěného majetku jsou současné náklady na správu zajištěného majetku oproti odhadům z roku 2010 pravděpodobně přinejmenším trojnásobné.

Podle odhadů ÚZSVM přitom správa jednoho vozidla, do které zahrnuje převoz vozidla a odborná prohlídka provedená čtyřikrát v roce, znamená průměrný náklad ve výši cca 6 tisíc Kč ročně. Tato částka však je dramaticky navýšena v případě, že útvar nemá dostatečnou skladovací kapacitu a je nucen využívat např. služby komerčního parkoviště, kde uložení jednoho vozidla může stát cca 50 Kč denně (cena zjištěna v případě Prahy).

Z uvedeného je patrné, že nelze přesně odlišit, zda identifikovaný nedostatek speciální položky, ze které by byly hrazeny přímé náklady na správu zajištěného majetku, může sám o sobě negativně ovlivňovat růst objemu zajištěného majetku, nebo zda je problém dán spíše nedostatečnými skladovacími kapacitami (viz kapitola 3.1.4).

Lze však konstatovat, že případné zavedení systému pro sledování nákladů na správu zajištěného majetku by pomohlo při budoucím vyčíslování nákladů spojených s tímto úsekem policejní práce, což by mohlo mít pozitivní vliv na volbu dalších opatření jak legislativní tak nelegislativní povahy.

3.1.2 Nedodržování přechodu financování mezi jednotlivými OČTŘ podle fází trestního řízení

Obecná úprava předpokládá, že správu zajištěného majetku koná v zásadě ten orgán, který rozhodl o jeho zajištění. Zákon č. 279/2003 Sb., ve znění pozdějších předpisů, v § 1 odst. 4 jednoznačně stanoví, že podáním obžaloby, resp. srovnatelným procesním úkonem přechází správa zajištěného majetku na soud. Zákon sice v § 11 stanoví, že náklady spojené se správou nese výlučně soud, nicméně toto pravidlo je nutné vykládat v souvislosti s § 1 odst. 3 citovaného zákona, podle kterého se soudem rozumí rovněž státní zástupce nebo i policejní orgán, který o zajištění majetku rozhodl, vyzval k vydání věci nebo vydal příkaz k odnětí věci. Úhradu výkonu správy tak má podle zákona provádět ten orgán činný v trestním, který v daném okamžiku vede trestní řízení.

V drtivé většině případů však soudy nepřebírají finanční odpovědnost za úkony správy. To může být způsobeno několika důvody.

Policie České republiky je v trestním řízení nejaktivnější zejména v úvodní části trestního řízení a to až do okamžiku tzv. návrhu na podání obžaloby, její další činnost je utlumena, neboť v dalších fázích přechází téměř výhradně na státního zástupce a soud. Původní policejní orgán je samozřejmě o dalším vývoji kauzy informován, takže například má k dispozici kopii obžaloby, resp. rozsudku, tyto následné informace však dostává se zpožděním přibližně měsíce a někdy i mnohem delším. Policejní orgán proto v době, kdy trestní řízení probíhá a zajištění trvá, nemá informace o tom, že náklady, které průběžně vznikají v důsledku správy zajištěného majetku, by měly již být hrazeny z rozpočtu příslušného soudu, neboť v mezidobí došlo k podání obžaloby. Soudy pak obecně k přebírání odpovědnosti za správu zajištěného majetku byt' jen ve formě jejího financování přistupují vrcholně neochotně a zjednodušeně lze říct, že je odmítají. Za současného stavu Policie České republiky již doslova rezignovala na pokusy předávání financování správy na soudy. V důsledku tohoto stavu pak celá finanční zátěž spočívá opět na Policii České republiky, jejíž vnitřní mechanismy pak reagují zcela očekávatelným způsobem, tedy opětovně nepřímým, ale stálým tlakem na omezení vyhledávání a zajišťování výnosů z trestné činnosti, protože současný stav vede z hlediska Policie České republiky k absurdní rovnici: čím více toho policie vyhledá a zajistí, do tím horšího ekonomického stavu sama sebe dostává.

Návrh opatření:

Policejní prezidium zajistí následující postup: Policie České republiky bude důsledně dodržovat zákonnou úpravu financování správy zajištěného majetku a to konkrétně § 1 odst. 4 citovaného zákona, podle kterého podáním obžaloby, návrhu na schválení dohody o vině a trestu nebo návrhu na potrestání přechází správa zajištěného majetku na soud. Policejní orgán proto v okamžiku, kdy se doví o tom, že v kauze, ve které spravuje zajištěnou věc, byla podána obžaloba resp. jiné vyjmenované instituty, upozorní písemně příslušný soud na zákonný přechod správy zajištěného majetku, uvědomí ho o možnosti převzít věc do faktické správy a v případě, že se správou zajištěného majetku jsou spojeny náklady, podnikne kroky k tomu, aby tyto náklady byly nadále fakturovány tomuto soudu.

Ministr spravedlnosti bude informovat předsedy soudů o tomto novém postupu ze strany policie.

Nejvyšší státní zástupce zajistí, aby v soustavě státního zastupitelství fungovaly efektivní mechanismy, na základě kterých se policejní orgán včas dozví o tom, že v konkrétní kauze, v níž se vyskytují zajištěné výnosy z trestné činnosti, došlo k podání obžaloby, návrhu na schválení dohody o vině a trestu nebo návrhu na potrestání

3.1.3 Majetek ve správě policie - předávání věcí do správy jiným subjektům

Jak je konstatováno na několika místech tohoto materiálu, Policie České republiky není orgánem, který by měl primárně zajišťovat správu majetku, byť je jeho správa vykonávána v souvislosti s trestním řízením. Proto jsou policisté, kteří majetek v trestním řízení zajistili, metodicky vedeni jak ze strany Ministerstva vnitra formou stanovisek k postupu, tak policejních metodiků k tomu, aby ve všech vhodných příležitostech takový majetek předávali ke správě jiným subjektům, a to především ÚZSVM. Interní akt řízení (závazný pokyn policejního prezidenta č. 174/2011) sice nepřikazuje policistům využívat možnost předání zajištěného majetku ÚZSVM, nicméně na tuto možnost přinejmenším upozorňuje, a to v článku 5 odst. 2, kde se uvádí, že v případě zajištění hmotného majetku, který neslouží jako důkaz v trestním řízení, je zpracovatelem rozhodnuto, zda jeho následné uskladnění a správu bude provádět policejní orgán sám, nebo bude pověřen správou zajištěného majetku Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových nebo jiný subjekt. V případech, kdy správu zajištěného majetku neprovádí policejní orgán, koordinuje činnost s Úřadem pro zastupování státu ve věcech majetkových nebo dalšími institucemi a subjekty tak, aby nedocházelo k nadbytečným nákladům na správu. Metodická stanoviska k postupu při správě zajištěného majetku k předávání zajištěných věcí ÚZSVM přímo vybízejí.

Přesto však skutečnost uvedená ve dvou následujících tabulkách s údaji ze dvou sledovaných Krajských ředitelství policie (Jihomoravský kraj a Praha) vypadá následovně:

KŘP Jihomoravského kraje		
správce	počet	% podíl
policejní orgán	1 102	85,03
jiný subjekt	58	4,48
soud	2	0,15
nevybráno	127	9,80
ÚZSVM	6	0,46
celní orgán	1	0,08

KŘP Hl. m. Prahy		
správce	počet	% podíl
policejní orgán	4 722	75,69
jiný subjekt	287	4,6
Ministerstvo vnitra	2	0,03
soud	54	0,87
nevybráno	1 156	18,53
ÚZSVM	18	0,289

Podmínky správy majetku vycházejí z úpravy v zákonu č. 279/2003 Sb., ve znění pozdějších předpisů, který v § 10 stanovuje základní povinnosti správce. Podle této úpravy je správce povinen majetek

- a) řádně ochraňovat a pečovat o jeho zachování,
- b) účelně a hospodárně využívat tak, aby nedocházelo k jeho poškozování nebo nedůvodnému snižování jeho rozsahu, hodnoty nebo výnosů z něho,
- c) chránit před poškozením, zničením, ztrátou, odcizením nebo zneužitím,
- d) vést v operativní evidenci způsobem a za podmínek upravených zvláštním právním předpisem až do doby konečného naložení s majetkem a v případě exekutora vést v evidenci podle zvláštního právního předpisu,
- e) chránit před neoprávněnými zásahy a včas uplatňovat nárok na náhradu škody a na vydání předmětu bezdůvodného obohacení,
- f) chránit tím, že průběžně sleduje, zda dlužníci včas a řádně plní své závazky, a zejména včasným uplatněním a vymáháním práv, která jinak přísluší vlastníku, věřiteli nebo majiteli cenných papírů, zamezovat promlčení nebo zániku těchto práv.

Tento výčet povinností může v praxi představovat velmi rozmanitou škálu standardu pečování o zajištěný majetek. Důvodem jsou finanční náklady spojené se správou majetku, přičemž důsledný přístup ÚZSVM ke spravování majetku, který má vést k pokud možno co nejvyšší míře zachování jeho hodnoty, je finančně nákladnější. V praxi se sice jedná o jednotky tisíců, nicméně při napjatých rozpočtech krajských ředitelství policie, kdy běžné výdaje jsou bedlivě sledovány, může i takto malá částka znamenat rozdíl. Náklady na správu jsou často zvýšeny třeba i nutností financovat převoz zajištěné věci na ÚZSVM (dobrou praxí některých útvarů tak je předběžná dohoda, kdy při vědomí, že dojde k zajištění věci, je možné přizvat ÚZSVM již k jeho realizaci, správou úřad pověřit na místě a tím snížit část nákladů).

Dalším důvodem je i zvýšená administrativa spojená se schvalováním jednotlivých úkonů správy, kdy ÚZSVM sice odpovídá za řádnou péči o svěřenou věc, nicméně pouze v rozsahu, ve kterém k této řádné péči získá pověření od policejního orgánu, kterým mu byla věc do faktické správy svěřena. Úkony nad rámec tohoto rozsahu musí být vždy znovu policejním orgánem schvalovány, což produkuje excesivní administrativu, značnou zátěž je pak i přefakturovávání plateb za jednotlivé úkony.

Dalším důvodem pro nepředávání majetku do správy a jeho ponechávání v držení a spravování Policie jsou krátké lhůty při zkráceném přípravném řízení, což ovšem nelze považovat za nedostatek.

Jakkoli tedy metodické vedení k předání věci do faktické správy jinému orgánu stojícímu mimo orgány činné v trestním řízení může znít racionálně a může být motivováno snahou o uvolnění kapacity policejního orgánu k policejní práci, realita takového postupu často přináší nejen větší náklady, ale i větší administrativní zátěž pro dotčený policejní útvar.

Návrh opatření:

Lze si jen velmi těžko představit, že by šlo tuto situaci radikálně vyřešit bez souvisejících změn legislativních či nelegislativních, nedomníváme se však, že je nutné rezignovat zcela na racionalizaci a rozšíření již osvědčených postupů. **Navrhujeme proto popsat příklady dobré praxe** a to jak ze strany ÚZSVM, tak ze strany policie, a na jejich základě se pokusit sestavit systém doporučení pro spolupráci obou složek, tento seznam **doplnit o další podněty** (například oboustranné (na úrovni krajů) odsouhlasení modelových typů správy určitého druhu majetku a vypracování přehledu plánovaných úkonů správy, který by mohl být policejním orgánem odsouhlasen již při předání věci do péče ÚZSVM, čímž by se snížila

potřeba následné zatěžující komunikace), a **rozšířit tato doporučení do všech útvarů policie a všech územních pracovišť ÚZSVM v rámci metodiky.**

3.1.4 Optimalizace využívání skladovacích prostor

Bez ohledu na přístup ke správě majetku zajištěného v trestním řízení, na standard úkonů správy a odpovědnost za její výkon a hrazení nákladů lze konstatovat, že stát musí zajistit prostor, ve kterém bude majetek uskladněn a to i bez ohledu na to, zda bude či nebude v brzké době prodán. Skladovací kapacity se však liší kraj od kraje i mezi orgány veřejné moci navzájem. Přitom zcela logický požadavek na co možná největší hospodárnost postupů uvnitř státu vede zákonitě k myšlence využívání kapacit státního majetku a tedy i skladovacích prostor podle potřeb flexibilně tak, jak tyto potřeby vznikají a jak se proměňují.

V rámci resortu vnitra jsou využitelné skladovací kapacity, které obhospodařuje Správa logistického zabezpečení Policejního prezidia, jedná se o areály Zbraslav, Zadní Kopanina I a II a areál Znojmo (podle sdělení policie jsou vyjmenované skladovací prostory obsazeny v rozmezí 75% - 100%), dále skladovací kapacity jednotlivých krajských ředitelství policie a v neposlední řadě skladovací prostory, kterými disponuje Hasičský záchranný sbor (zejména ve vztahu k bývalým skladům civilní ochrany). V menší míře lze uvažovat i o skladech v působnosti Zařízení služeb pro Ministerstvo vnitra (obsazenost těchto skladovacích prostor komerčními pronájmy tvoří v současnosti cca 10% celkové kapacity skladů Zařízení služeb pro Ministerstvo vnitra, přičemž však z nájemného je kryta část nákladů na provoz těchto skladů).

Nedostatečné skladovací kapacity mohou mít mnoho příčin od nevhodného využívání skladů a nedostatečného operativního využívání skladovaných věcí, po nerovnoměrné rozdělení skladovacích kapacit jak z hlediska územního tak z hlediska potřeby jejich využívání jednotlivými složkami v rámci resortu vnitra, potažmo orgány veřejné moci obecně. Z toho důvodu se jako potřebné jeví provést monitoring stávajících skladovacích kapacit a na jeho podkladu pak přijmout na úrovni vedení resortu opatření, která povedou k racionálnímu využití dostupných prostor dříve, než by bylo případně přikročeno k náročnějším krokům jako je možné sdílení skladovacích kapacit napříč státními orgány nebo dokonce celkové navýšení jejich kapacity

Návrh opatření:

Ministrovi vnitra se ukládá provést analýzu veškerých skladových prostor v působnosti resortu Ministerstva vnitra a na jejím základě následně přijmout opatření ke sledování volných kapacit.

3.1.5 Organizace práce policie

V současné době největší díl odpovědnosti za správu majetku zajištěného v trestním řízení dopadá na běžné zpracovatele trestním spisů. Jak bylo zmíněno výše, jednotlivé útvary se s výkonem správy vypořádávají s různou měrou. Lze však souhlasit s názorem, že z hlediska vnitřní organizace práce by to neměl být úsek kriminální policie ani přímého policejního výkonu vůbec, který by měl obstarávat veškeré úkony spojené se správou zajištěného majetku. Příslušný interní akt řízení (závazný pokyn policejního prezidenta č. 174/2011) sice v čl. 5 odst. 3 stanoví, že jednotlivá opatření spojená se správou zajištěných věcí a jejich prodejem vykonává na základě pokynů zpracovatele nebo specialisty nebo specializovaného pracoviště zaměstnanec policie zařazený v rámci ekonomického pracoviště, které zabezpečuje útvar nebo organizační článek, kde je zpracovatel zařazen, přičemž pro

útvary s celostátní působností se tímto pracovištěm rozumí správa logistického zabezpečení Policejního prezidia České republiky.

Návrh opatření:

Policejní prezident analyzuje rozdělení úkolů souvisejících s prováděním správy zajištěných výnosů a přijme opatření, která zajistí, aby kriminální policie nebyla těmito úkoly nadměrně zatížena.

3.2 Legislativní:

3.2.1 Konceptní přesun financování správy jako celek na jiný subjekt mimo policii

Současná koncepce je založena na tom, že za financování správy i za její standard odpovídá orgán činný v trestním řízení, příslušný podle konkrétní fáze trestního řízení, přičemž zákon některé otázky svěřuje do rozhodovací pravomoci státního zástupce a soudu nebo výlučně soudu. Toto pojetí však v praxi nesmírně zatěžuje zejména Policii České republiky, která ze shora uvedených důvodů nese často finanční náklady správy po celou dobu trestního řízení, zároveň spravuje drtivou většinu zajištěného majetku, a k tomu je při rozhodování o tom, jakým způsobem je zajištěný majetek spravován, omezena povinným předběžným souhlasem státního zástupce ke každému úkonu. V neposlední řadě je třeba zdůraznit, že Policie České republiky je orgánem veřejné moci, jehož hlavními úkoly jsou chránit bezpečnost osob a majetku a veřejný pořádek a předcházet trestné činnosti, přičemž k plnění tohoto úkolů je vycvičena a její výcvik a fungování pro stát představuje nemalé náklady. Správa majetku, pomineme-li nutnou správu vlastního majetku, který policie využívá, se z policejních činností podstatně vymyká. Ani civilní složka policie, tzv. občanští zaměstnanci, nejsou v policii zastoupeni potřebnou měrou, aby obsáhli celý komplex činností spojených s rok od roku narůstajícím objemem spravovaného majetku. Vzhledem k úzké vazbě na trestní řízení tak, jak již bylo zmíněno shora, úkony správy a administrativa s tím spojená dopadají na kriminalisty, kteří kromě šetření trestní věci často přebírají i odpovědnost za řádnou správu zajištěných výnosů, což je nežádoucí stav.

Shromážděné zahraniční zkušenosti ukazují různé koncepce správy zajištěného majetku včetně té, kdy se policie jakožto bezpečnostní sbor celkově zbavuje odpovědnosti za správu zajištěných výnosů z trestné činnosti – policie se z podstaty věci nemůže a nechce zbavit odpovědnosti za správu takového majetku, který zároveň slouží jako důkaz v trestním řízení. – a ihned po rozhodnutí o zajištění předává majetek ke spravování jinému subjektu stojícímu mimo policii, který rozhoduje jak o rozsahu správy nebo o případném prodeji zajištěného majetku, tak hradí její financování. Tyto specializované orgány jsou souhrnně označovány jako AMO – Asset Management Office.

Příklady zahraničních přístupů ke správě zajištěného majetku:

Bulharsko založení centrálního úřadu pro správu zajištěného majetku plánuje, zákon, který byl v tomto smyslu přijat, by měl být účinný v tomto roce.

Dánsko nejenom že nedisponuje žádným speciálním úřadem, který by měl na starosti správu zajištěného majetku (v Dánsku majetek spravuje, podobně jako v České republice, policejní útvar, který majetek zajistil), ale právní úprava dokonce ani neumožňuje, aby byl majetek prodán dříve než po odsuzujícím rozsudku.

Ani Finsko nezaložilo speciální úřad, který by měl na starosti správu majetku zajištěného v trestním řízení, a odpovědnost za správu ponechává na orgánu činného v trestním řízení, který majetek zajistil. Prodej je možný u majetku, který ztrácí na hodnotě, nebo jehož správa je příliš nákladná.

Francie v nedávné době vybudovala nový centralizovaný orgán pro správu zajištěného majetku.

V Itálii je zřízena Agentura pro správu a nakládání s majetkem zkonfiskovaným organizovanému zločinu, Itálie (“Agenzia nazionale per l’amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata”). Vznik této agentury je italskými kolegy hodnocen jako součást komplexního systému, na kterém italský parlament pracuje od 50. let. Agentura byla ustanovena zákonem č. 50 z 31. března 2010, je speciálním orgánem, který má výlučnou působnost při spravování a převodu vlastnictví majetku. Dále je orgánem, který rozhoduje o společenském využití zkonfiskovaného majetku. Agentura je v přímém kontaktu s justičními orgány od doby vydání rozhodnutí o zajištění majetku. Hlavní přínos agentury oproti dřívějšímu systému spravování majetku je spatřován ve zjednodušení, kdy orgány činné v trestním řízení komunikují pouze s jednou agenturou. Systém rovněž zaručuje pružnější rozhodování a zamezuje možným škodám způsobeným prodlením v čekání na rozhodování zbytečně velkého počtu orgánů.

Litvská úprava ponechává správu zajištěného majetku na policii, která zajištění provádí, nicméně na každém útvaru jsou vyčleněny osoby, které za správu majetku odpovídají.

V Německu je správa zajištěného majetku v gesci státního zástupce.

V Nizozemí sahá historie legislativy upravující tuto oblast do roku 1994, kdy byl přijat zákon o úřadu BOOM. Tento úřad provádí centralizovaně správu zajištěného majetku. Je-li v trestním řízení nějaký majetek zajištěn, a státní zástupce do dvou týdnů nerozhodne jinak, přechází majetek automaticky do správy úřadu BOOM, který spravuje všechny druhy zajištěného majetku (movitý, nemovitý majetek, peněžní prostředky, cenné papír, atp.).

Po vzoru Nizozemí založila Belgie v roce 2003 rovněž centralizovaný úřad pro správu zajištěného majetku – COSC. Přístup Belgie se zakládá na tom, že naprostou většinu správy úřad zajišťuje prostřednictvím smluvně zajištěných partnerů. Obě země kladou silný důraz na včasnost prodeje zajištěného majetku, který pomůže zakonzervovat jeho hodnotu a snížit náklady jeho spravování.

Rakouský soudní trestní řád stanoví, že o úschovu zajištěných předmětů až do oznámení zajištění se musí starat kriminální policie, poté státní zastupitelství. S podáním žaloby přechází právo nakládat s uchovanými předměty na soud. Soudy za tímto účelem zřizují úschovnu.

V Řecku policie zajistí majetek a následně ho předává různým necentralizovaným orgánům k zajištění správy. Orgány se liší podle povahy majetku, jiný orgán je odpovědný za správu nemovitostí, jiný movitých věcí a peněz apod.

Slovensko plánuje založení centrálního úřadu pro správu zajištěného majetku a připravuje v tomto smyslu legislativu, k níž podnět vzešel z vládou schváleného národního akčního plánu boje proti daňové trestné činnosti. Slovenská policie, státní zástupce či soud (podle fáze trestního řízení) odpovídají za výkon správy zajištěných výnosů, nicméně fakticky je správa vykonávána jinými subjekty.

Ve Slovinsku za správu majetku odpovídá soud, který nařídil zajištění, a hradí náklady s ní spojené. Správu zajišťuje prostřednictvím jiných subjektů – exekutorů, finančních institucí a jiných orgánů veřejné správy.

Ve Švédsku existuje zvláštní úřad, jehož hlavním úkolem je vymáhat daňové nedoplatky. Má oprávnění být činný i v oblastech jiných závazků. Jednají jak v soukromoprávních, tak veřejných záležitostech. Celá organizace čítá 1600 zaměstnanců, spadá pod Ministerstvo financí. Část kapacity této organizace se věnuje správě zajištěného majetku. Spravují zajištěný majetek v trestních a civilně-právních sporech, přičemž civilně-právní kauzy výrazně převažují.

Z uvedeného vyplývá, že v rámci Evropské unie existuje řada modelů správy zajištěného majetku, přičemž rostoucí počet států se přiklání k pojetí, ve kterém je správa buď automaticky svěřena jinému subjektu, tzv. AMO (Asset Management Office), nebo orgány činné v trestním řízení standardně správou pověřují jiné subjekty se zkušenostmi se správou majetku.

Výhody tohoto řešení lze spatřovat zejména v tom, že orgány činné v trestním řízení jsou odbřemeněny od agendy, která přímo nesouvisí s trestním řízením, nejsou nuceny posuzovat otázky, zda je ten či onen úkon správy potřebný či nikoli, a soustředí se na plnění vlastních úkolů souvisejících s danou kauzou (z pohledu správy majetku pak pouze na rozhodnutí o žádostech o zrušení či omezení zajištění apod.). Správci pak taková koncepce přináší výhodu v tom, že nemusí licitovat s orgánem činným v trestním řízení o oprávněnosti a přiměřenosti nákladů vzniklých se správou zajištěného majetku a nebude si muset předem nechávat odsouhlasit pomalu každý krok. Správa je tak pružnější. Otázka ovšem nezahrnuje pouze samotný výkon správy. Právní úprava v České republice v současnosti bez obtíží umožňuje orgánům činným v trestním řízení přesunout faktickou správu na jiný orgán. V § 9 zákon výslovně stanoví, že orgány činné v trestním řízení mohou výkonem správy pověřit buď ÚZSVM nebo soudního exekutora. Rovněž je možné pověřit správou organizační složku odpovídající za správu určitého majetku, nebo smluvně a za úplatu jinou osobu. Z důvodů uvedených v kapitole 3.1.3 však tato možnost zůstává v drtivé většině nevyužita. I kdyby však veškeré výnosy z trestné činnosti, které nejsou zároveň důkazním materiálem, a jejich správou je tedy možné pověřit subjekt stojící mimo trestní řízení, nezůstávaly ve faktickém držení policejního orgánu (ostatní orgány činné v trestním řízení v drtivé většině nepřebírají majetek fakticky), stále bude, alespoň po příslušnou fázi trestního řízení, odpovědný za financování nákladů spojených s jednotlivými úkony správy. Přitom ale, pokud by policejní orgán majetek automaticky převáděl například na ÚZSVM, měl by jen omezenou možnost korigovat cenu prováděných úkonů, které by úřad podnikal za účelem zachování ceny zajištěného majetku. Případná snaha o posuzování potřebnosti jednotlivých úkonů a výše jejich ceny, ke které v současnosti dochází v těch několika málo případech, kdy policejní orgán pověří ÚZSVM správou, je zatížena jak nedostatečnou odborností konkrétních policistů, tak neúnosnou administrativou, kdy faktický správce se dotazuje policejního orgánu, zda souhlasí s úkonem správy, ten si v souladu s právní úpravou musí ke každému úkonu, se kterým souhlasí, vyžádat předběžný souhlas státního zástupce (§ 1 odst. 3 zákona č. 279/2003 Sb., ve znění pozdějších předpisů), a posléze zpětně kontaktovat správce s pokynem uskutečnit úkon. Tato přebujelá administrativa je pak doplněna častou potřebou přefakturovávat již uhrazené úkony správy mezi jednotlivými organizačními složkami státu, takže v důsledku dovedeno *ad absurdum* může dojít k situaci, kdy dohuštění pneumatik vozidla zajištěného jako výnos z trestné činnosti generuje až deset různých administrativních úkonů a dopisů.

Samo přesunutí správy na jiný subjekt proto není pro orgány činné v trestním řízení řešením ani úlevou, pokud není doplněno i přesunutím a koncentrací odpovědnosti za rozhodování potřebných úkonech správy a hrazením nákladů za ně na jeden subjekt, který bude zároveň nadán i pravomocí správu dále smluvně zajišťovat, případně i po předchozím souhlasném stanovisku orgánů činných v trestním řízení sám rozhodnout o prodeji zajištěného majetku.

Odpůrci této koncepce argumentují tím, že pokud příslušný orgán činný v trestním řízení nebude nijak finančně ani nápadem práce zainteresován na výkonu správy zajištěného majetku, přestane racionálně uvažovat při zajišťování a bude zajišťovat věci bezcenné (kupř. kartáčky na zuby a šatstvo). Proti tomuto argumentu lze uvést, že orgánům činným v trestním řízení trestní řád jednoznačně ukládá, které věci mohou zajistit, musí se jednat o výnos z trestné činnosti, tedy při rozhodnutí o zajištění musí panovat dostatečně opodstatněné podezření, že konkrétní věc je výnosem z trestné činnosti nebo byla za takový výnos

přínejmenším částečně pořízena. Je sice pravda, že v rámci trestního řízení lze zajistit i jiné věci, které výnosem z trestné činnosti nejsou, v takovém případě se však jedná o náhradní hodnotu zajišťovanou místo výnosu, který nebyl dohledán, což pojmově vylučuje zajištění věcí bezcenných. Z uvedeného vyplývá, že orgány činné v trestním řízení jsou při zajištění majetku ovládány jednoznačnými pravidly podle trestního řádu a nemohou svévolně posuzovat, zda zajistí nebo nezajistí majetek, u kterého je důkazně podloženo, že se jedná o výnos z trestné činnosti, naopak v okamžiku, kdy výnos nedohledají, jsou zákonem zavázány k tomu, aby zajistily věci v hodnotě prokázaného výnosu, tedy z podstaty věci nemohou zajistit nic, co nemá dostatečnou hodnotu. Samozřejmě lze však spekulovat, že do určité míry může k takovým excesům docházet.

Lze tedy konstatovat, že celková změna koncepce správy zajištěného majetku může mít různé podoby, od ponechání oprávnění orgánů činných v trestním řízení pověřit správou řadu různých subjektů s tím, že v takovém případě je ale nutné řešit i přesun odpovědnosti za financování správy, neboť dvojkolejnost správy a hrazení jejích nákladů s sebou nese tolikrát zmiňovanou administrativní zátěž, až po možnost vybudování centrálního subjektu pověřeného správou zajištěného majetku, který funguje v mnoha evropských zemích pod označením AMO (Asset Management Office). Debata o této otázce zahrnuje mnoho problémů spojených s potřebou prověřit kapacitu případného centrálního správce, potřebný rozpočet. Tyto otázky byly sice již na setkání pracovní skupiny diskutovány, nad jejich řešením však nepanuje shoda a k nalezení vhodného řešení bude nutné shromáždit více podkladů a argumentů.

Návrh opatření:

Ministerstvo vnitra (hlavní gesce), Ministerstvo spravedlnosti a Ministerstvo financí provedou analýzu přesunu správy zajištěného majetku z orgánů činných v trestním řízení na pověřeného správce.

3.2.2 Prodeje

Zákon č. 279/2003 Sb. ve znění pozdějších předpisů umožňuje, aby byl zajištěný majetek za určitých vymezených podmínek prodán, a to zejména proto, že tím má být zachována jeho původní hodnota. V rámci trestního řízení často dochází k zajištění věcí, které přes řádný výkon správy ztrácejí výrazně na ceně, čímž naplňují podmínky § 12 odst. 2 písm. b)., podle kterého lze zajištěný majetek prodat bez ohledu na souhlas obviněného (souhlas obviněného je třeba vykládat ve smyslu § 1 odst. 5 cit. zákona jako souhlas té osoby, jejíž majetek byl v trestním řízení zajištěn). Takové podmínky zásadně splňují zejména zajištěné automobily, elektronika a výpočetní technika.

Snižování hodnoty zajištěného majetku je jev negativní jak pro obviněného, jehož majetek byl zajištěn, neboť při zrušení zajištění by získával zpět majetek hodnoty, vzhledem k původní hodnotě zajištěného majetku, nepoměrně nižší, tak i pro stát, který má zájem jednak na tom, aby případně zabraná nebo propadlá hodnota zachovala během zajištění svoji cenu, tak také na tom, aby náklady zajištění, které jsou hrazeny ze státního rozpočtu, nepřekročily nezbytnou míru, nebo dokonce hodnotu propadlého nebo zabraného majetku. Z tohoto důvodu jsou jak Policie České republiky tak i státní zástupci metodicky důsledně vedeni k tomu, aby přistupovali k prodeji majetku při naplnění zákonných podmínek. Dojde-li totiž k situaci, kdy správce zajištěného majetku prokazatelně ví, že majetek i přes řádný výkon správy nutně bude ztrácet výrazně svou cenu, je povinen využít oprávnění k prodeji zajištěného majetku i v případě nesouhlasu vlastníka, protože opačný postup by nemohl být považován za výkon řádné správy, neboť ta vylučuje, aby správce vědomě dopustil snižování ceny svěřeného majetku.

Příslušnost rozhodnout o prodeji je upravena v § 12 odst. 1 v souvislosti s § 1 odst. 3 cit. zákona. Ustanovení § 12 uvádí, že o prodeji zajištěného majetku může rozhodnout soud. Třetí odstavce § 1 pak obsahuje podrobné rozdělení příslušnosti, když ustanovení citovaného zákona o postupu soudu rozšiřuje obecně i na postup státního zástupce. Ve výlučné příslušnosti soudce úprava ponechává pouze rozhodování o úkonech, kterými je zasahováno do základních práv a svobod a o kterých podle zvláštního právního předpisu (odkaz na trestní řád) rozhoduje v přípravném řízení soudce. V souladu s důvodovou zprávou (k zákonu č. 253/2006, kterým byl cit. zákon novelizován a který zavedl podrobnější pravidla pro určení příslušnosti) a v souladu s jazykovým výkladem ustanovení, který podmínku zásahu do základních práv a svobod spojuje kumulativní spojkou „a“ s odkazem na existenci úpravy v trestním řádu lze konstatovat, že zákonodárce má na mysli rozhodování podle § 6 cit. zákona, který umožňuje soudci nařídít za účelem zjištění movitých věcí osobní prohlídku obviněného, jakož i prohlídku bytu nebo jiných prostor sloužících k bydlení nebo prostor k nim náležejících. Takové úkony lze bez dalšího považovat za zásah do základních práv a svobod a v přípravném řízení podle trestního řádu o jejich provedení rovněž rozhoduje soudce.

Ke komplikovanější otázce se však dostáváme při posouzení povahy rozhodnutí o prodeji majetku. Je nepochybné, že vynucený prodej majetku pokládáme za zásah do vlastnického práva. Jedná se však o zásah, který s sebou pro vlastníka nenese negativní důsledek, naopak z hlediska vlastníka působí pozitivně, neboť zabraňuje snižování hodnoty jeho majetku. Prodej majetku bez souhlasu jeho vlastníka je totiž podmíněn originálním a zcela nepopíratelným zásahem do vlastnického práva, kterým je samotné zajištění majetku doprovázené velmi často i naprostým znemožněním s věcí jakkoli nakládat. Nepopíráme, že z pohledu ústavní konformity se jedná o otázku nesmírně citlivou, samotná skutečnost nuceného prodeje zajištěného majetku však nezpůsobuje bez dalšího jeho neústavnost, neboť teprve prokazatelný zásah, jehož důsledek je pro vlastnické právo negativní, vyžaduje ústavněprávní ochranu. Nelze proto vyloučit situaci, kdy stížnost na postup státního orgánu v konkrétním případě může být považována za důvodnou, nicméně nikoli z titulu neústavnosti obecného postupu podle právní úpravy, ale pro konkrétní okolnosti prodeje (např. nesprávné stanovení kupní ceny a pod.) Lze proto konstatovat, že poslední věta třetího odstavce § 1 cit. zákona na případy prodeje zajištěného majetku podle § 12 odst. 2 nedopadá a příslušnost státního zástupce k vydání rozhodnutí o prodeji je stanovena zcela jednoznačně.

K otázce příslušnosti policejního orgánu k vydání uvedeného rozhodnutí (s předchozím souhlasem státního zástupce) je třeba nejprve vyřešit, zda je prodej zajištěného majetku možné považovat za součást správy. Zákon č. 279/2003 Sb. v souladu se svým obecným ustanovením (§ 1 odst. 1) upravuje postup při výkonu rozhodnutí o zajištění majetku nebo jeho určené části a při jeho správě. Logickým výkladem tedy lze dojít k závěru, že veškeré postupy popsané v citovaném předpisu musí spadat buď do kategorie výkonu rozhodnutí o zajištění majetku nebo do jeho správy. Prodej zajištěného majetku nelze považovat za součást výkonu rozhodnutí, nutně se tedy musí jednat o správu majetku. Kromě toho představa, že prodej zajištěného majetku (jeho transformace z věci movité do peněžního ekvivalentu), přetrhává výkon správy a ze správy se vyčleňuje, by narážela na obtíže jdoucí zcela proti smyslu zákona. Jen stěží si lze představit, že by zákonodárce zamýšlel prodejem věci její správu ukončit a na ni navázat novou správou, tentokrát finančních prostředků. Chyběl by zde základní titul pro výkon správy, neboť procesně by pravděpodobně bylo nutné vydat nové usnesení o zajištění prostředků (i když fakticky by prostředky již byly v držení policejního orgánu) a teprve na jeho základě pak vydat nové pověření ke správě. Mnohem logičtější se proto jeví výklad, že transformací věci jejím prodejem k přetržení správy nedochází a prodej je její nedílnou součástí, neboť, jak uvedeno shora, v případě naplnění

podmínek pro uskutečnění prodeje z důvodu nebezpečí zničení věci nebo nebezpečí výrazné ztráty její hodnoty lze prodej považovat za jedinou správnou variantu v pokračování řádné správy. Podle současné úpravy lze tedy dospět k závěru, že i policejní orgán, který rozhodl o zajištění majetku, resp. vyzval k jeho vydání nebo vydal příkaz k jeho odnětí, je v souladu s § 1 odst. 3, větou za středníkem příslušný k vydání rozhodnutí o prodeji majetku podle § 12 cit. zákona, ovšem za splnění podmínky předběžného souhlasu státního zástupce.

Tyto v metodikách vyjádřené závěry nabádají dlouhodobě jak policisty tak státní zástupce k tomu, aby aktivně přistupovali k prodeji zajištěného majetku. Přesto však prodej nejenom že není dostatečně flexibilní, ale dochází k němu maximálně v jednotkách případů ročně. Tento stav může mít hned několik důvodů.

O prodeji sice může rozhodnout policejní orgán, který nese náklady správy a měl by v případě, kdy majetek ztrácí na hodnotě a přitom vyvolává náklady spojené se správou být i ekonomicky zainteresován majetek prodat, nicméně k takovému rozhodnutí potřebuje předběžný souhlas státního zástupce, který jednak nenese ekonomickou odpovědnost, a za druhé velmi často tenduje k restriktivnímu výkladu podmínek, za kterých může být majetek prodán. Dalším negativem je již dříve zmiňované nepředávání majetku do faktické správy ÚZSVM, který je na rozdíl od Policie České republiky odborně i personálně vybaven nejen pro správu majetku, ale i pro jeho prodej, který provozuje i v případě jiného majetku než toho zajištěného v rámci trestního řízení. Pro policii a soustavu státního zastupitelství jsou naopak postup a úprava při prodeji majetku poměrně neznámé a má proto k tomuto institutu přirozeně nedůvěru. Navzdory celé škále důvodů, které zabraňují využívání prodeje majetku lze však identifikovat jednu základní příčinu, kterou je znění podmínek pro prodej, které není natolik jednoznačné, aby orgány nadané oprávněním majetek prodat k prodeji přesvědčilo, ba co víc, lze konstatovat, že jím umožňuje se tomuto pro orgány činné v trestním řízení neobvyklému zásahu vyhnout a tím způsobovat ztrátu hodnoty majetku, který mají spravovat.

Z hlediska výkladu působí největší nejasnosti spojení ztrácí výrazným způsobem svoji cenu. Navzdory tomu, že studie ÚZSVM na případových studiích upozorňuje na popsany reálný pokles tržní ceny u vybraných druhů elektroniky a motorových vozidel, ke kterému dochází zcela nezávisle na kvalitě výkonu správy, a to u vozidel až o 40% v prvním roce užívání a u elektroniky dokonce až o 60%, odmítá praxe uznat tento pokles za prokázaný a snaží se v každém konkrétním případě doložit pokles ceny, a to někdy dokonce i znaleckým posudkem, který samozřejmě generuje další náklady. Za nejčastější lze označit rozšířený výklad státních zástupců, kteří souhlas s prodejem majetku podmiňují prokazatelným očekávatelným poklesem ceny, který bude vyšší než 50% původní ceny majetku. Tento zakořeněný přístup se nepodařilo odstranit ani po několika výkladových stanoviscích a pracovních setkáních věnovaných zvýšení aktivity v prodeji zajištěného majetku V letech 2011 až 2012 tak bylo prodáno mizivé množství majetku, a to 11 vozidel (hrubým odhadem lze vyčíslit, že za tuto dobu Policie České republiky zajistila 3 tisíce vozidel, přesné číslo prozatím není možné zjistit, nicméně 5 sledovaných krajských ředitelství v těchto dvou letech zajistilo 949 vozidel a vzhledem k počtu krajských ředitelství a celorepublikových útvarů lze toto číslo zhruba vynásobit třemi) a 82 mobilních telefonů (zdroj: ÚZSVM). Z toho důvodu považujeme za prokázané, že je dán důvod pro změnu právní úpravy, která přinese dostatečně jednoznačné znění znemožňující alibistické vyhýbání se povinnosti zařadit mezi úkony řádné správy svěřeného majetku i jeho prodej.

Inspiraci pro změnu textu lze hledat jak v podnětech z aplikační praxe, tak v zahraničních modelech. Pro potřeby analýzy se podařilo shromáždit následující zahraniční úpravy:

Slovensko

Jestliže jsou s uskladněním (úschovou) zajištěného majetku spojeny nepřiměřené náklady nebo pokud majetek ztrácí na tržní hodnotě, soud může rozhodnout, že takový majetek bude prodán, zničen nebo darován k veřejně prospěšným účelům. Před tímto rozhodnutím si soud musí vyžádat stanovisko vlastníka. Pokud vlastník není znám nebo mu nelze doručit výzvu, aby se vyjádřil, výzva se vyvěsí na úřední desce soudu a po 8 dnech se výzva považuje za doručenou. Pokud se vlastník nevyjádří do 8 dnů od doručení výzvy, předpokládá se, že udělil souhlas k prodeji, zničení nebo darování majetku.

Belgie

U věcí, které ztrácejí na hodnotě, je přístupováno k jejich prodeji, prodej zajišťují buď finanční úředníci, nebo mohou využít i specializované firmy a ponechat jim určitou částku z prodeje na pokrytí nákladů prodeje a odměnu. Náklady skladování hradí Ministerstvo spravedlnosti až do doby prodeje, náklady prodeje hradí kupující, nikoli stát. Tj. v podmínkách prodeje je uvedeno, že spolu s nabídnutou cenou hradí kupující 20% navýšení na pokrytí nákladů prodeje, takže kupující již s tímto nákladem počítá při kalkulaci nabízené ceny. Vysoké náklady jsou nicméně pokryty příjmy z prodeje (dojde-li ke konfiskaci).

K prodeji dochází zejména u automobilů, které ztrácejí skladováním na hodnotě (prodej zajišťují finanční úředníci ve dražbě, zpravidla v 14denních lhůtách, cca 40 automobilů týdně). Prodej automobilu trvá několik měsíců, je zapotřebí provést odhad (např. s využitím specializovaných časopisů) a stanovit minimální cenu, provést vhodnou inzerci a realizovat prodej (automobily se inzerují separátně po jednom, aby nebyla možnost komparace s jinými, lepšími automobily). Nepoužitelné automobily jsou prodávány na demolici či na díly (cca 50 – 60 EUR za automobil). K prodeji lze přistoupit i u jiných movitých věcí (např. počítače, mobilní telefony, elektronická zařízení, ale i oblečení, tašky, rakety apod. zpravidla jen 1krát nebo několikrát ročně v hromadné dražbě) a v některých případech také u nemovitostí (prodej zajišťuje COSC), akcií a jiných cenných papírů. Za určitých podmínek je možné prodat i nemovitost. K prodeji se nepřistupuje u specifických předmětů s osobní hodnotou (např. originální malby, klenoty).

V případě, že má dojít k prodeji zajištěného majetku, jsou vyzvány všechny zainteresované strany, aby vznesly své případné námitky proti prodeji (osoby s právním zájmem) ve lhůtě do 15 až 30 dnů. Tyto námitky jsou pak posouzeny orgánem, který o prodeji rozhodl (finanční úředník či COSC) do 1 měsíce, přičemž jim může a nemusí být vyhověno. Obviněný má kromě toho možnost podat proti rozhodnutí o prodeji do 15 dnů odvolání k soudu. Ze strany obviněného může být takovou relevantní námitkou např. jedinečná hodnota či vzácnost majetku, který má být prodán (např. jeden z několika kusů motocyklů), nebo i jeho zvláštní citový vztah či pouto k tomuto majetku (osobní dědictví po zemřelé matce). Prodej zajištěných věcí se děje buď formou klasické dražby, nebo s využitím internetu (zájemci zasílají své nabídky) či kombinace obou způsobů. Na prodej se specializují zejména finanční úředníci na regionální úrovni (*domains*), jejichž míra aktivity, efektivita a úspěšnosti prodeje se liší, hodně záleží na osobní angažovanosti. Před prodejem se klade značný důraz na zvolení vhodného způsobu inzerce – podle povahy zajištěného majetku je volena buď forma reklamy v televizi, v novinách či v speciálních odborných časopisech apod. Na webových stránkách jsou pak zveřejněny katalogy zajištěných věcí a jejich fotografie, včetně podmínek prodeje. Finanční úředník vždy usiluje o dosažení co nejlepších podmínek prodeje.

Minimální cenu prodáváného majetku stanoví prodávající odhadem, přitom vždy dbá, aby byla adekvátní. Pod tuto cenu nelze majetek prodat. Obviněný nemůže stanovenou cenu napadat, pouze samo zajištění či rozhodnutí o prodeji (v případě, že by mu to bylo umožněno, nikdy by nedošlo k prodeji, neboť by s žádnou cenou nebyl spokojen). Pokud by obviněný chtěl předejít prodeji určité věci, může ji vyplatit, tj. složit za ni odpovídající peněžitou částku jako záruku a předmětnou věc si ponechá. V případě, že tato věc následně připadne státu, pak je zkonfiskována, nelze-li ji dohledat, dochází ke konfiskaci záruky namísto předmětné věci.

Určité problémy nastávají u automobilů, které jsou zajištěny bez dokumentace, v takovém případě jsou zpravidla vydávány duplikáty. V případě, že jsou zajištěny nepojištěné automobily, je vlastník vyzván, aby automobil dodatečně pojistil ve lhůtě dvou měsíců od zajištění, jinak dojde k jeho prodeji ex offio. Vlastník automobilu může rovněž učinit prohlášení o dobrovolném opuštění zajištěného automobilu, takové prohlášení musí být jasně uvedeno v protokolu o výsledku (aby se vyhnul povinnosti automobil pojistit, lze-li předpokládat, že případně státu).

V Belgii dosud nezaznamenali jediný případ, kdy by vlastník prodaného zajištěného majetku podal žalobu na stát (pojistkou je mechanismus námitek a možnosti odvolání k soudu). Při neřádném výkonu správy nese odpovědnost stát, správce odpovídá jen za závažná nebo opakovaná pochybení při správě.

Finsko

Majetek zajištěný v trestním řízení spravuje na své náklady policie. Majetek může být prodán, jestliže je snadno zničitelný (zřejmě rychle podléhající zkáze), pokud rychle ubývá (*soon diminishing*), jeho hodnota rapidně klesá nebo je velmi nákladné jej spravovat. O prodeji rozhoduje velitel policejní jednotky.

Rakousko

Pokud majetek podléhá zkáze a úschova vede k rychlé ztrátě hodnoty, nebo kdyby jeho úschova byla spojena s náklady, je ho třeba – pokud to není proti účelům dokazování – podle § 377 trestního řádu zpeněžit. Zhodnocení (zpeněžení) se musí konat formou veřejné dražby, nebo pokud jsou splněny předpoklady § 280 EO (exekuční řád), formou přímého prodeje z volné ruky. Musí být doložen přesný popis majetku, jméno kupujícího a dosažený výnos. Obviněnému zůstává možnost požadovat v občanskoprávním řízení žalobou vydání majetku, popř. obnosu, jehož bylo při prodeji dosaženo.

Vedle tohoto řízení je stanovena pro oblast finančního trestního zákona zvláštní úprava. Podle § 207 rakouského finančního trestního zákona může soud předměty podléhající zkáze, které jsou ohroženy rychlým kažením nebo značným znehodnocením nebo které se nechají uschovávat pouze s nepřiměřenými náklady, nechat zpeněžit (zhodnotit) finanční prokuraturou první instance. Zpeněžení pro nepřiměřené náklady na úschovu se nekoná, je-li včas složena dostatečná částka na krytí těchto nákladů. Rovněž se nekoná, dokud jsou předměty ohrožené zkázou potřeba pro účely dokazování. Rozhodnutí o propadnutí, které je nakonec vydáno, obsahuje na místo zpeněžených předmětů výnos za ně.

Velká Británie

Během konfiskačního řízení se majetek nespravuje. Vydá se inhibitorní příkaz, který zabraňuje prodeji majetku. Oznámení o tomto příkazu se zašle do registru nemovitostí, kde se tento příkaz zaznamená. Tím je zabráněno prodeji majetku (zřejmě však jen nemovitostí). Konfiskační příkaz se vydá na určitou peněžitou částku, majetek dotčené osoby může být v příkazu uveden jen za tím účelem, aby bylo demonstrováno, odkud mohou být peněžní prostředky získány, nicméně je na dotčené osobě, aby částku uvedenou v příkazu uhradila, a to jakkoli to dokáže, např. prodejem dotčeného majetku. Dotčená osoba má 6 měsíců na to, aby částku uhradila, pokud musí prodat určitý majetek, může žádat o prodloužení o dalších šest měsíců. Stát nicméně kontroluje, zda se prodej uskutečnil za rozumnou cenu a zda nebyl majetek prodán osobám, které jsou ve spojení s dotčenou osobou (zpětná kontrola na základě dokladů).

Na základě výše uvedeného lze tedy konstatovat, že prodej zajištěného majetku je běžnou součástí mnoha legislativ evropských států a bývá účelně a často využíván zejména jako nástroj pro zachování hodnoty určitého druhu majetku, který přes řádný výkon správy ztrácí na hodnotě, typicky dopravní prostředky, výpočetní technika a elektronika. Vzhledem k nepřiměřenému poklesu ceny takového majetku zejména v prvních letech po pořízení věci

je tak prodej takové věci povinností správce, který má podle zákona řádně pečovat o to, aby věc neztrácela na hodnotě. V tomto směru proto není směrodatným ukazatelem ani srovnání nákladů správy takového majetku s náklady, které přinese postup vedoucí k prodeji takového majetku (takové stanovisko může získat na významu například u starších věcí, u kterých ztráta hodnoty není v průběhu roku tolik významná), takový přístup může snad jen odhalit některé zbytečně vynakládané částky při prodeji majetku, jako je například povinné vypracování znaleckého posudku na cenu tam, kde zcela postačí vyjít z odborného vyjádření, apod.

Například v případě dopravního prostředku lze srovnávat náklady na správu, které podle vyjádření ÚZSVM tvoří převoz vozidla na místo správy a následné úkony správy, celkem v řádech několika jednotek tisíc Kč za rok, přičemž tato částka výrazně roste, pokud je vozidlo uskladněno z důvodu nedostatečné kapacity skladovacích prostor na komerčním parkovišti s náklady cca 50 Kč/den, tedy cca 18 tisíc Kč za rok (například v Praze, kde Policie České republiky musí využívat možností komerčního skladování vozidel, dosáhly náklady za takové uskladnění výše 5.161.581,- Kč za rok 2011 a 4.351.871,- za rok 2012, částka je ovšem počítána za všechna takto uskladněná vozidla, nikoli jen za vozidla představující výnosy z trestné činnosti, odborným odhadem lze konstatovat, že částka za vozidla představující výnosy z trestné činnosti bude o více než polovinu nižší. Zdroj: KŘP Hlavního města Prahy) Když se k takové částce připočte ještě běžný úbytek hodnoty vozidla, ke kterému dochází až na výjimky u všech vozidel, lze téma prodeje dopravních prostředků uzavřít s tím, že jejich prodej je za všech okolností výhodnější, než prodlužovaná správa.

Návrh opatření:

Ministerstvo spravedlnosti vypracuje novelizaci, která podmínky prodeje zajištěného majetku nastaví tak, aby tento prodej byl možný v případě, že hrozí nebezpečí, že majetek podlehne zkáze nebo jiné těžko odvratitelné škodě, že bude rychle ztrácet na tržní hodnotě, přičemž úprava bude výslovně uvádět, že se jedná zejména o dopravní prostředky, elektrospotřebiče a elektroniku, nebo že s výkonem správy budou spojeny nepřiměřené náklady nebo by výkon správy vyžadoval zvláštní odbornou způsobilost anebo zvláštní podmínky nakládání, které lze zajistit jen s nepřiměřenými obtížemi. Toto pojetí zdůrazní prodej jako řádný úkon správy, který má primárně za cíl hospodárné nakládání se zajištěnou věcí a zároveň hospodárný výkon správy.

3.2.3 Souhlas státního zástupce s úkony správy

§ 1 odst. 3 zákona č. 279/2003 Sb., ve znění pozdějších předpisů, obsahuje větu, podle které policejní orgán potřebuje ke všem rozhodnutím nebo opatřením týkajícím se správy zajištěného majetku předchozí souhlas státního zástupce. Policie České republiky i státní zástupci dlouhodobě upozorňují na to, že taková úprava postrádá význam. Úkony správy (snad s výjimkou prodeje zajištěného majetku bez souhlasu obviněného) směřují čistě k zabezpečení řádné péče o zajištěný majetek. V praxi samozřejmě ani policejní orgán, ani státní zástupce nejsou odborně vybaveni k tomu, aby byli schopni takovou péči zajistit, nebo často třeba i posoudit, jaké úkony správy do této náležité péče spadají a jaké jdou nad rámec. Přesto je jim v tomto směru svěřena rozhodovací pravomoc. Souhlas státního zástupce se všemi úkony správy, které policejní orgán hodlá podniknout, ale postrádá smysl i z hlediska ekonomického, neboť státní zástupce zároveň nenese náklady této správy. V praxi tak může dojít k tomu, že orgán pověřený správou navrhne určitý úkon správy, který policejnímu orgánu připadá příliš drahý nebo zbytečný, nicméně státní zástupce, který ekonomicky na výkonu správy zainteresován není, s takovým úkonem souhlasí, a vzhledem k jeho vztahu nadřízenosti vůči policejnímu orgánu tak prosadí svůj názor, jakkoli na jeho prosazení ani

nemusí mít zájem. Důležité je i zmínit aspekt neustálého přeposílání návrhů na provedení úkonu správy, které musí státní zástupce schválit, což obě složky zatěžuje zbytečnou administrativou a prodlužuje lhůty pro rozhodnutí. Celkově tak lze konstatovat, že tento model se v praxi naprosto neosvědčil a doporučuje se, aby odpovědnost za financování správy i za rozhodování o její náplni bylo koncentrováno v rukách toho orgánu, který v dané fázi za správu majetku odpovídá podle zákona. Tedy aby policejní orgán rozhodoval o úkonech správy a financoval je bez nutnosti získat svolení státního zástupce stejně, jako by činil státní zástupce nebo soudce, pokud by za správu v daném okamžiku odpovídaly tyto orgány. Soustava státního zastupitelství na oprávnění kontrolovat úkony správy netrvá, naopak je považuje za zatěžující a souhlasí s jeho vypuštěním.

Návrh opatření:

Ministerstvo spravedlnosti zpracuje legislativní změnu, kterou zruší povinnost policejního orgánu vyžádat si ke všem úkonům v oblasti správy zajištěného majetku předchozí souhlas státního zástupce.

3.2.4 Správa obchodních podílů^{*)}

V praxi často dochází k situaci, kdy je výnos z trestné činnosti vložen do podílu v obchodní společnosti. Z poslední výroční zprávy Policie České republiky k problematice výnosů a i ze zpráv od vedoucích pracovišť na finanční šetření vyplývá, že pachatelé stále častěji vytvářejí účelově právnické osoby, které následně sami nebo prostřednictvím spřízněných osob využívají pro své aktivity, přičemž současná právní úprava nedává dostatečné odpovědi na konkrétní potřeby zajištění takových obchodních podílů. Pachatelé žijí v nemovitostech, které jsou majetkem obchodních společností, stejná je praxe i u vozidel a dalších movitých věcí, a policejní orgán pak není (kromě existence obchodního podílu) schopen dohledat majetek pachatele, který by mohl zajistit. Tristní je pak situace, pokud v takové kauze mělo dojít k zajištění majetku pro potřeby uspokojení nároků poškozeného, kdy sice právní úprava umožňuje zajištění obchodního podílu obviněného, ale nedostatečné možnosti správy mohou mít za následek další účelové vyvádění majetku.

Ačkoli tak trestní řád zajištění obchodních podílů předvídá, praxe k zajištění podílu v obchodní společnosti téměř nepřistupuje. Za celou dobu existence právní úpravy, která umožňuje zajištění podílu, přistoupily orgány činné v trestním řízení k jejímu využití jen v jednotkách případů. Specifická povaha správy takového majetku totiž vyvolává respekt a představuje výzvu, kterou většina policistů ani státních zástupců nechce vyslyšet. Po přijetí úpravy trestní odpovědnosti právnických osob praxe přistupuje k zajištění majetku obchodní společnosti v těch kauzách, kde je možné stíhat právnickou osobu. Přesto však praxe přináší nezanedbatelné množství kauz, ve kterých je výnos z trestné činnosti identifikován jako podíl na obchodní společnosti a jeho komplikovaná správa je tak téma, kterému je nutné věnovat podkapitolu této analýzy.

Podíl na obchodní společnosti představuje vztah mezi společníkem a společností, jakož i společníky navzájem. Má majetkovou povahu, která zpravidla umožňuje jejímu majiteli, v závislosti na obchodní společnosti, s ním disponovat, tzn. podíl převádět, rozdělit

^{*)} Kapitola zpracována s využitím textu Správa zajištěných věcí a jiných majetkových hodnot podle zákona č. 279/2003 Sb., o výkonu zajištění majetku a věcí v trestním řízení a o změně některých zákonů / Renata Novotná, Petr Horáček, Karin Plicnerová, Scientia, 2009, str. 77 an.

nebo sloučit, zastavit, podíl může být předmětem dědictví atd. Z hlediska občanského práva je řazen mezi jiné majetkové hodnoty, a to díky své nehmotné povaze. Jistou výjimkou z tohoto pravidla je podíl na akciové společnosti, představovaný akcií řídící se ustanoveními o věci. Jako s jinou majetkovou hodnotou, s podílem, nakládá i trestní právo. Podíl pak tvoří souhrn práv a povinností společníka, která lze dále dělit z pohledu kvalitativní a kvantitativní stránky. Kvalitativní stránka podílu je vymezena „účastí společníka ve společnosti a z ní plynoucích práv a povinností“. Tato práva a povinnosti mohou mít majetkovou, nebo nemajetkovou povahu. Typickým majetkovým právem je právo na podíl na zisku a majetkovou povinností pak povinnost splatit svůj vklad. Pokud jde o nemajetkové právo, v první řadě jde o právo hlasovat o záležitostech společnosti. Vzhledem k tomu, že až na některé výjimky nelze jednotlivá práva od podílu odloučit, např. jejich samostatným převedením na jinou osobu, je nutno nakládat s podílem jako s celkem. Kvantitativní stránka podílu pak jednak určuje rozsah vymezených práv a povinností společníka, jednak hodnotu podílu, která je dána „mírou účasti společníka na čistém obchodním majetku společnosti, jenž připadá na jeho podíl“.

Pro účely správy správce nejčastěji čerpá informace o podílu z obchodního rejstříku. Rejstřík je tvořen dvěma částmi. Částí obsahující registr osob a údajů o nich a částí tvořící sbírku listin, které dokládají existenci právních úkonů učiněných v souvislosti s registrovanou osobou. Taxativní výčet zapisovaných skutečností a ukládaných listin je obsažen v zákoně. Z hlediska zajištění a správy podílů na obchodních společnostech je podstatné, že obchodní zákoník nezná zápis o zajištění podílu a tudíž rejstříkové soudy takový zápis buď vůbec nečiní, nebo jej činí výjimečně, a to v souladu se zásadou právní jistoty. Zde se tedy otevírá prostor pro novou legislativní úpravu trestního řádu anebo občanskoprávních předpisů. Navíc správce by si měl dávat vždy pozor na to, že údaje v obchodním rejstříku nemusí odpovídat stávajícím skutečnostem, zejména pokud jde o zápisy deklaratorní, tedy ty které mají pouze informativní charakter. V současné době se odhaduje, že v obchodním rejstříku chybí nebo je chybně zapsáno až dvě třetiny povinně zapisovaných údajů (zdroj: ombudsman, tiskové zprávy 2013). Proto by měl správce považovat údaje tam zapsané pouze za orientační.

Správa podílů na obchodních společnostech musí vycházet z účelu zajištění a správy a z rozsahu práv, která byla zajištěním omezena, jakož i dbát dodržování zásady zdrženlivosti a přiměřenosti. Vzhledem k předběžnému charakteru zajištění nelze obviněnému bránit ve výkonu práv spojených s podílem, která rozhodnutím omezena nebyla, při vydání rozhodnutí o zajištění je však třeba vždy zvažovat skutečnost, že i výkonem takovýchto práv může dojít ke snížení hodnoty podílu, správce nad tímto jednáním obviněného musí z postavení řádného hospodáře dohlížet a v případě, že by skutečně vedlo ke snížení hodnoty podílu, uvědomit o tom orgán činný v trestním řízení a navrhnout mu omezení takového práva a v případě neodkladnosti úkonu jej vykonat.

Po provedení příslušné evidence podílu by si měl správce zjistit základní informace o:

- ✓ obchodní společnosti,
 - povaha obchodní společnosti,
 - sídlo, firma,
 - společenská smlouva, příp. stanovy, účetní závěrky,
 - základní kapitál,
 - orgány společnosti,
 - počet společníků,
- ✓ podílu,
 - práva a povinnosti s ním spojené a jejich speciální úprava ve společenské smlouvě,
 - hodnota,
 - splácení podílu,

- spolumajitelé podílu,
- zástavní právo k obchodnímu podílu
- ✓ společníkovi,
 - zda jde o jednoho společníka,
 - zda zastává funkci v orgánech společnosti,
 - u komanditní společnosti, zda se jedná o komanditistu nebo komplementáře.

Většinu těchto informací lze nalézt v obchodním rejstříku, který je veden příslušným rejstříkovým soudem. Stejně tak je důležité získat společenskou smlouvu a stanovy (pokud jsou přijaty) společnosti, neboť zejména u osobních společností jsou tyto dokumenty důležité z hlediska úpravy odlišných pravidel výkonu jednotlivých práv a povinností společníka. K poskytnutí některých dalších informací lze požádat statutární orgán společnosti. Společnost je povinna tyto údaje správci poskytnout, pokud by je byla povinna poskytnout i společníkovi.

Konkrétní výkon správy pak lze rozdělit z hlediska správce na bezproblémové úkony spočívající například v inkasu peněžních prostředků, které jsou vypláceny jako zisk na společnosti, vypořádací podíl nebo likvidační zůstatek - tyto prostředky se ukládají do úschovy soudu a lze je použít předně na úhradu nákladů spojených se správou, a ty, které vyvolávají otázky a požadavky na vysoké odborné znalosti správce, např. účast na valné hromadě včetně výkonu hlasovacího práva, které je možné pouze pokud by hlasování společníka zjevně znamenalo maření účelu zajištění nebo pokud by jeho hlasovací právo bylo omezeno rozhodnutím o zajištění.

Obecně lze konstatovat, že řádnou ochranu lze spravovanému majetku poskytnout pouze při možném výkonu všech práv s podílem spojených. Zajištění obchodního podílu samo o sobě totiž nikdy nepředstavuje záruku toho, že majetek (výnos z trestné činnosti) který byl do obchodní společnosti vložen a je podílem představován, bude v obchodní společnosti rovněž zachován, a to dokonce i za předpokladu, že by zajištění podílu bylo možné zapisovat do obchodního rejstříku. Je totiž nutné uvědomit si, že obchodní a jiná činnost společnosti může kvalitativní obsah podílu dramaticky proměnit, a to třeba i účelově vyvedením majetku ze společnosti, čemuž pouhou fixací převodu podílu nelze zabránit. Plný vstup do faktické správy podílu na obchodní společnosti proto nelze nikdy vyloučit, i když je samozřejmě nutné zvažovat všechny okolnosti konkrétního zajištění. Tak nejpravděpodobnějším kandidátem na zajištění podílu v rozsahu, který správci umožní i hlasování na valné hromadě a případnou změnu osob ve vedení obchodní společnosti tak, aby byl správce schopen jejich prostřednictvím řídit přesuny majetku obchodní společnosti, budou ty případy, kdy obviněný disponuje majoritním podílem na obchodní společnosti a její obchodní činnost není svázána úzce s jeho osobou. Převzetí odpovědnosti za podnikání takové obchodní společnosti však musí být spojeno s dostatečnou odbornou znalostí, kterou nelze hledat ani u orgánů činných v trestním řízení, ani u zástupců ÚZSVM. Je proto nutné uvažovat o smluvním zajištění správce podílu, který bude představovat dostatečnou garanci řádného výkonu správy, například o insolvenčním správci. Tím se ovšem náklady na výkon správy dostanou zcela mimo obvyklé částky, které bývají za správu běžně vydávány. Proto k tomuto velmi citlivému rozhodnutí je nutné přistoupit pouze za výrazně příznivých podmínek, kdy očekávaný přínos z výnosů, které propadnou státu, tyto náklady mnohonásobně převýší, a bez nastíněného postupu na druhou stranu hrozí reálné riziko zmaření účelu zajištění. Lze proto očekávat, že zajišťování podílů v obchodních společnostech bude i nadále do značné míry využíváno pouze jako omezení možnosti podíl převést, zatímco plná faktická správa podílu bude i v budoucnu velmi vzácným jevem.

Návrh opatření:

Praxe vyžaduje, aby úprava stanovila zcela jednoznačně rámec a rozsah oprávnění spojených se správou zajištěného podílu na obchodní společnosti. Jedná se však o složitou problematiku vyžadující změnu nejen veřejnoprávních, ale i soukromoprávních předpisů, na mezirezortní úrovni je tak třeba prodiskutovat zásadní otázky – které subjekty budou moci obchodní podíl spravovat, jaká bude celková koncepce této správy, za jakých podmínek je případně finančně únosné hradit náklady takové správy. Tento úkol bude vyžadovat specializované personální rozšíření expertní skupiny, která následně bude usilovat o nalezení nejvhodnějšího řešení v delším časovém horizontu shody nad rozsahem novelizace provedena příslušné legislativy.

3.2.5 Správa nemovitostí^{*)}

Zajištění nemovitosti je jedním z nejefektivnějších způsobů zajištění hodnoty, která představuje výnos z trestné činnosti. Za rok 2012 se tímto způsobem Policii České republiky podařilo zajistit druhý největší objem majetku. Zajištění nemovitosti bylo realizováno v 152 případech (v roce 2011 celkem v 98 případech) a podařilo se zajistit objem majetku ve výši 1 162 milionů Kč. Zajištění nemovitosti je z hlediska státu výhodné, neboť nemovitost většinou neztrácí na hodnotě, většinou není problém v příslušných evidencích dohledat jak samotnou nemovitost, tak vývoj vlastnických vztahů k ní, možnosti ukrytí jsou nulové. I nemovitost však může vyžadovat péči a správu. Zákon neobsahuje speciální ustanovení týkající se oprávnění správce ke vstupu do budov a na pozemky, vymezení vzájemných práv a povinností mezi správcem a nájemníky nebo spoluvlastníky zajištěných nemovitostí apod. Zákon tak na jednu stranu ukládá orgánu činnému v trestním řízení, popř. jím pověřenému správci, obecnou povinnost pečovat o zachování stavu zajištěné nemovitosti, tedy ve svém důsledku ho nutí, aby prováděl faktickou správu nemovitosti, ovšem na druhé straně mu k dosažení tohoto cíle nedává dostatečná oprávnění. Praxe se proto většinou přikládání k závěru, že faktická péče o stav nemovitosti není nutná s tím, že postačí vyslovit zákaz dispozice s nemovitostí prostřednictvím právních úkonů a rozhodnutí o tomto doručit příslušnému katastrálnímu úřadu, který omezení vlastnického práva zapíše do své evidence a případnému vkladu práva k zajištěné nemovitosti zamezí. Hovoří se o tzv. administrativním zajištění.

Základní oprávnění, které správce ke své činnosti postrádá, je oprávnění ke vstupu do nemovitosti. V současné době je možné do nemovitosti vstoupit pouze za podmínek ústavní ochrany obydlí, tedy v případě, že s tím ten, kdo v obydlí bydlí, souhlasí, nebo v případě, že to trestní řád nebo jiný zákon dovoluje. Ustanovení § 8 odst. 2 zák. č. 279/2003 Sb. upravuje tzv. ohledání zajištěné nemovitosti a jejího příslušenství. Prostřednictvím tohoto úkonu orgán činný v trestním řízení (nikoli správce) zjišťuje technický stav nemovitosti, kterou zajistil. Toto ustanovení však nemůže sloužit k řádnému výkonu správy, neboť se jedná o oprávnění dané výhradně orgánu činnému v trestním řízení (nikoli pověřenému správci) a jeho účelem je jednorázový vstup do nemovitosti s cílem zjištění jejího technického stavu. Provádět kontrolu nemovitostí na základě tohoto ustanovení opakovaně nebo dokonce toto oprávnění přenášet na instituci stojící mimo orgány činné v trestním řízení, je nepřípustné. Vstup pověřeného správce na pozemky a do uzavřených prostor lze připustit jen ve výjimečných případech z důvodu odvrácení bezprostředně hrozícího nebezpečí. Správci nemovitosti je tak odepřením vstupu do nemovitosti do značné míry znemožněn výkon správy, neboť bez vstupu do

^{*)} Kapitola zpracována s pomocí textu: Výnosy z trestné činnosti, učebnice, Ing. Vratislav Dvořák, Ph.D., Dr. Ján Šugár, CSc., Mgr. Pavel Málek, Mgr. Petr Horáček, Policejní akademie 2010, strana 229 an.

nemovitosti lze v některých případech jen stěží zajistit řádnou péči. Téměř vyloučen je pak prodej zajištěné nemovitosti. To ovšem hovoříme o tzv. faktické správě nemovitosti, která s sebou nese často nepřiměřené náklady a to nejen v údržbě (opravy a sanace nemovitostí), ale i v případě potřeby zajistit stálou ostrahu proti vniknutí do objektu apod.

Ačkoli absence oprávnění správce ke vstupu do uzavřených prostor je překážkou ve výkonu správy, logicky tato situace navazuje na zákonný rozsah zajištění nemovitosti. Jakékoli zajištění nemovitosti znamená, že je vlastníkově zakázáno s nemovitostí nakládat, zejména nemovitost převést na jiného nebo zatížit. Nemovitost však může být i nadále vlastníkem nebo jím určenou osobou využívána k bytovému, rekreačnímu, podnikatelskému nebo jinému účelu. Rovněž vydání usnesení o zajištění nemovitosti nijak nezasahuje do povinností, které zákon vlastníkově nemovitosti ukládá. Vlastník nemovitosti není v průběhu trestního řízení nijak osvobozen od povinnosti hradit daně a poplatky související se zajištěnou nemovitostí nebo od povinnosti udržovat nemovitost v odpovídajícím technickém stavu, jak mu ukládá zák. č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). Proto proti faktické správě nemovitosti stojí tzv. administrativní model (nejedná se o zákonem zavedený pojem), kdy se právními prostředky, nikoli fakticky, zabezpečí nemovitost před převodem na další osoby, jiným zcizením nebo právním zatížením. Opis usnesení o zajištění nemovitosti orgán činný v trestním řízení zašle příslušnému katastrálnímu úřadu. Orgán činný v trestním řízení vyrozumí příslušný katastrální úřad o nabytí právní moci rozhodnutí o zajištění. Pravomocné usnesení o zajištění nemovitosti doručí orgán činný v trestním řízení osobám, o nichž je mu známo, že mají k nemovitosti předkupní, nájemní nebo jiné právo; dále je doručí finančnímu úřadu a obecnímu úřadu, v jejichž obvodu se nemovitost nachází a v jejichž obvodu má vlastník nemovitosti trvalý nebo jiný pobyt. Důležitá je právní úprava, která zaručí, že po dobu zajištění lze vklad vlastnického nebo jiného práva k zajištěné nemovitosti provést jen s předchozím souhlasem orgánu, který o zajištění rozhodl. Návrh na vklad práva týkajícího se zajištěné nemovitosti podaný podle zvláštního právního předpisu před vydáním usnesení o jejím zajištění, o němž dosud nebylo příslušným orgánem pravomocně rozhodnuto, pozbývá své právní účinky ke dni nabytí právní moci usnesení o zajištění této nemovitosti. Takový administrativní výkon zajištění nemovitosti nepřináší státu téměř žádné náklady a je přitom bezpečnou pojistkou před převodem nemovitosti na další osoby, čímž by mohl být účel zajištění zmařen.

Z hlediska účelu trestního řízení je zajištění administrativní plně postačující a kromě minimálních nákladů, které nese, se vyhýbá i dalším problematickým otázkám, které by musela úprava řešit v případě, že by chtěla efektivně postihnout možnosti faktického zajištění, tedy postavit najisto, zda má státní orgán k zajištěné nemovitosti nějaká oprávnění či nikoli, zda je odpovědný za její technický stav po dobu zajištění, zda bude vstupovat do právních vztahů mezi vlastníkem nemovitosti a nájemníky nebo dalšími spoluvlastníky apod. Na druhou stranu úprava musí podchytit některá oprávnění správce, která nesouvisí s faktickým spravováním nemovitosti, například možnost žalovat obviněného, pokud ten učiní vůči nemovitosti úkony v rozporu se zákazem uloženým v rozhodnutí o nemovitosti.

Návrh opatření:

Ministerstvo spravedlnosti zpracuje legislativní změnu, kterou vyloučí nemovitosti zajištěné v trestním řízení z výkonu faktické správy. Po odborné debatě a důsledném zvážení všech variant se navrhuje odmítnout koncepci faktické správy nemovitostí a nadále legislativně upravit pouze administrativní formu takového zajištění s tím, že zákonodárce rezignuje na možnost prodeje zajištěné nemovitosti, ke které

nebude mít sice žádná oprávnění (tedy ani možnost vstupu a případné prohlídky pro zájemce o koupi), zároveň však stát neponese ani odpovědnost za stav nemovitosti, která bude plně ponechána na jejím majiteli. Správci tak budou ponechána jen ta oprávnění související např. s možností žalovat neplatnost úkonů vlastníka provedených v rozporu se zákazy uvedenými v zajištění.

4. Závěr

Jak bylo zmíněno v úvodní kapitole, předkládaný materiál není komplexní analýzou všech problémů spojených se správou zajištěného majetku a to zejména proto, že časová dotace pro jeho zpracování znemožnila například provést kvalifikovaný sběr dat, která příslušnými orgány nejsou soustavně shromažďována, a jejich vyžadování by nadměrným způsobem zatížilo složky policejního výkonu.

Materiál proto shrnul všechny identifikované problémy, aniž by byl u některých z nich schopen ověřit tvrzení výkonu. V těchto případech materiál víceméně doporučuje další sledování problémů.

V oblastech, kde naopak určitá data alespoň částečně dostupná jsou, a zároveň na expertní úrovni panuje shoda nad potřebností a způsobem řešení popsanych problémů, přichází materiál s doporučeními a úkoly.

V případě nelegislativních témat tak materiál doporučuje k řešení zejména body

3.1.2 Nedodržování přechodu financování mezi jednotlivými OČTŘ podle fází trestního řízení

3.1.4 Optimalizace využívání skladovacích prostor

3.1.5 Organizace práce policie

V případě legislativních oblastí je pak nezbytné do probíhajících novelizačních prací zahrnout body

3.2.2 Prodeje

3.2.3 Souhlas státního zástupce s úkony správy

3.2.5 Správa nemovitostí

Nad rámec úkolů uvedených v jednotlivých kapitolách bude přistoupeno k rozšíření expertní skupiny o specialisty z oblasti občanského a obchodního práva, právníka ekonomického ředitele Policejního prezidia České republiky a pracovníka správy logistického zabezpečení Policejního prezidia České republiky.

V Praze dne 29. května 2013