

**Poř. č. 1/2016**

**Stanovisko ke sjednocení výkladu zákonů a jiných právních předpisů při výkonu působnosti státního zastupitelství podle § 12 odst. 2 zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů, k problematice pokynu uloženého policejnímu orgánu nadřízeným státním zástupcem ve smyslu § 146 odst. 2 písm. a) trestního řádu v kasačním usnesení podle § 149 odst. 1 písm. b) trestního řádu**

---

- I. Nadřízený státní zástupce, který ve smyslu § 146 odst. 2 písm. a) trestního řádu rozhoduje o stížnosti proti usnesení policejního orgánu, je oprávněn ve svém usnesení, jímž ruší napadené rozhodnutí podle § 149 odst. 1 písm. b) trestního řádu, uložit policejnímu orgánu provedení konkrétních úkonů ve věci nebo jinak rozhodnout, a to ve stejném rozsahu jako státní zástupce, jenž ve věci vykonává dozor nad zachováváním zákonnosti v přípravném řízení.
- II. Rozsah pokynu stížnostního orgánu k dalším úkonům je však limitován okolností, že nadřízený státní zástupce v důsledku devolutivního účinku dočasně vstupuje na místo dozoru státního zástupce a jeho pravomoc je dána pouze pro řízení o podané stížnosti. Pokynem tedy stížnostní orgán nemůže nahrazovat působnost dozoru státního zástupce a zasahovat do trestního řízení způsobem, který je nad rámec projednávané stížnosti, nesouvisí s řízením, které vydání přezkoumávaného rozhodnutí předcházelo, ani s důvody, které k vydání kasačního rozhodnutí vedly.
- III. Pokud považuje stížnostní orgán za potřebné závazným způsobem ovlivnit další průběh přípravného trestního řízení, je oprávněn tak nad rámec pokynu uděleného v kasačním rozhodnutí učinit pouze vůči státnímu zastupitelství, při němž je činný dozoru státního zástupce, postupem podle § 12d zákona o státním zastupitelství.
- IV. Pokynem, který je důsledkem vyjádřeného právního názoru stížnostního orgánu, je podle § 149 odst. 6 trestního řádu vázán policejní orgán a nikoli jiný orgán činný v trestním řízení v následujících procesních fázích. Dozorový státní zástupce, který v důsledku devolutivního účinku stál mimo stížnostní řízení, není nadán žádným prostředkem, jímž by mohl udělený

**pokyn stížnostního orgánu zvrátit. Je tedy vyloučeno, aby uložil policejnímu orgánu za stejné, nezměněné procesní a důkazní situace pokyn, který by svým obsahem popřel pokyn stížnostního orgánu, jímž je policejní orgán coby orgán I. stupně vázán.**

- V. Po ukončení stížnostního řízení se výkon dozoru nad zachováváním zákonnosti v přípravném řízení trestním vrací zpět dozorovému státnímu zástupci, který je proto podle obecného pravidla vyjádřeného v § 146 odst. 2 písm. a) trestního řádu funkčně příslušným k rozhodnutí o opravném prostředku proti usnesení vydanému policejním orgánem na základě pokynu uděleného v předchozím kasačním usnesení nadřízeným státním zástupcem.**

Analytickému a legislativnímu odboru Nejvyššího státního zastupitelství byla Městským státním zastupitelstvím v Praze zaslána žádost o určení státního zástupce funkčně příslušného k rozhodování o stížnosti obviněného proti usnesení policejního orgánu, jímž bylo zahájeno trestní stíhání obviněného k pokynu uloženému v kasačním usnesení podle § 149 odst. 1 písm. b) trestního řádu nikoli státním zástupcem vykonávajícím ve věci dozor nad zachováváním zákonnosti v přípravném řízení, ale nadřízeným státním zástupcem ve smyslu § 146 odst. 2 písm. a) trestního řádu.

Procesní situace byla následující:

1. Státní zástupce Městského státního zastupitelství v Praze vykonávající ve věci dozor udělil policejnímu orgánu v rámci výkonu tohoto dozoru písemný pokyn k odložení věci podle § 159a odst. 1 trestního řádu.
2. Policejní orgán v souladu s tímto pokynem věc usnesením podle § 159a odst. 1 trestního řádu odložil.
3. Proti usnesení o odložení věci podal stížnost poškozený.
4. Stížnost poškozeného byla státním zástupcem Městského státního zastupitelství v Praze předložena podle § 146 odst. 2 písm. a) trestního řádu Vrchnímu státnímu zastupitelství v Praze k rozhodnutí.
5. Státní zástupce Vrchního státního zastupitelství v Praze usnesení policejního orgánu o odložení věci zrušil podle § 149 odst. 1 písm. b) trestního řádu a výslovně v odůvodnění svého kasačního usnesení uložil policejnímu orgánu, aby zahájil trestní stíhání obviněného pro prověřovaný skutek, jímž byla naplněna skutková podstata konkrétního trestného činu.
6. Dozorový státní zástupce Městského státního zastupitelství v Praze po doručení spisu z Vrchního státního zastupitelství v Praze tento vrátil policejnímu orgánu s přípisem, že je nutno shora uvedený pokyn k zahájení trestního stíhání splnit, nijak více se k uloženému pokynu nevyjadřoval.
7. Policejní orgán vydal usnesení o zahájení trestního stíhání podle § 160 odst. 1 trestního řádu na základě závazného pokynu státního zástupce Vrchního státního zastupitelství v Praze.
8. Usnesení o zahájení trestního stíhání podle § 160 odst. 1 trestního řádu napadnul stížností obviněný.
9. Dozorový státní zástupce Městského státního zastupitelství v Praze v dané procesní fázi nespatořoval ve věci svou funkční příslušnost a věc podle § 146 odst. 2 písm. a)

trestního řádu předložil k rozhodnutí Vrchnímu státnímu zastupitelství v Praze s přípisem, v němž vyjádřil věcný nesouhlas s pokynem k zahájení trestního stíhání, který byl uložen policejnímu orgánu.

10. Státní zástupce Vrchního státního zastupitelství v Praze rovněž v dané procesní fázi nespatořoval ve věci svou funkční příslušnost a věc podle § 146 odst. 2 písm. a) trestního řádu předložil Nejvyššímu státnímu zastupitelství k rozhodnutí o stížnosti obviněného proti usnesení o zahájení trestního stíhání.
11. Státní zástupce Nejvyššího státního zastupitelství věc vrátil bez rozhodnutí o opravném prostředku, s tím, že funkčně příslušným k rozhodnutí o stížnosti obviněného je dozorový státní zástupce Městského státního zastupitelství v Praze.

Pro závěr, že ve věci nemůže být funkčně příslušný dozorový státní zástupce, bylo argumentováno tím, že není možné přiznat devolutivní účinek vyjádřený v § 146 odst. 2 písm. a) trestního řádu toliko v situaci, kdy pokyn nebo souhlas k rozhodnutí udělí policejnímu orgánu dozorový státní zástupce, ale předmětné ustanovení je nutno aplikovat i v případech, kdy pokyn či souhlas byl policejnímu orgánu dán státním zástupcem nadřízeným dozorovému státnímu zástupci v okamžiku, kdy rozhodoval místo státního zástupce dozorového jako orgán stížnostní.

Dále bylo poukázáno na zásadu, podle níž je vyloučeno, aby o stížnosti rozhodoval státní zástupce, který díky vlastní předchozí aktivitě již nepředstavuje záruku nestranného posouzení podaného opravného prostředku. Tato záruka nestranného rozhodování po intervenci v podobě pokynu či souhlasu státního zástupce policejnímu orgánu je v trestním řádu zakotvena v § 146 odst. 2 písm. a) trestního řádu ve vztahu k dozorovému státnímu zástupci a v § 30 odst. 3 věta druhá trestního řádu ve vztahu k nadřízenému státnímu zástupci.

Rovněž bylo vycházeno z toho, že pokyn vydaný nadřízeným státním zástupcem policejnímu orgánu zavazuje „z hlediska logiky instanční hierarchie“ i dozorového státního zástupce a ten tak nemá žádný autonomní prostor pro volné hodnocení důkazů podle § 2 odst. 6 trestního řádu a možnosti vykonávat řádně další dozor ve věci byly omezeny.

Pro opačný právní názor, tedy že ve věci je funkčně příslušný dozorový státní zástupce, bylo argumentováno tím, že obviněným napadené usnesení policejního orgánu o zahájení trestního stíhání nebylo vydáno k pokynu či k souhlasu dozorového státního zástupce, a ten proto nemůže být z rozhodování o stížnosti vyloučen.

Zpochybněna byla rovněž forma, kterou byl státním zástupcem Vrchního státního zastupitelství v Praze uložen pokyn policejnímu orgánu (v odůvodnění rozhodnutí o stížnosti, nikoli samostatně), a následky s touto formou spojené.

Jeden z možných způsobů pro uložení pokynu k zahájení trestního stíhání je spatřován v samostatném přípisu, který by byl adresován nikoli policejnímu orgánu, ale přímo dozorovému státnímu zástupci, tedy vedle samotného kasační rozhodnutí.

Dozorový státní zástupce rovněž namítal, že neměl možnost proti pokynu státního zástupce nadřízeného státního zastupitelství vyjádřenému v rozhodnutí o opravném prostředku brojit postupem podle § 12d odst. 2 zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o státním zastupitelství“), současně byl vysloven i právní názor zcela opačný, tedy pokud dozorový státní zástupce s tímto pokynem uloženým policejnímu orgánu v kasačním rozhodnutí nesouhlasil, měl včas a řádně takový pokyn coby nezákonný odmítnout.

Pro posouzení sporné procesní problematiky bylo nutné se zabývat těmito otázkami:

- zda se svou povahou a dopadem od sebe liší pokyn uložený přímo policejnímu orgánu v rozhodnutí o opravném prostředku od pokynu, který by byl uložen mimo takové rozhodnutí a který by byl adresován státnímu zastupitelství, při němž působí dozorový státní zástupce,
- zda státní zástupce nadřízeného státního zastupitelství coby stížnostní orgán byl oprávněn k vyjádření takto jednoznačného právního názoru a vydání takto konkrétního pokynu policejnímu orgánu k dalšímu postupu v trestním řízení, a zda a čím je možnost udělit takový pokyn nějak limitována,
- zda pokyn uložený v odůvodnění kasačního rozhodnutí zavazuje podle § 149 odst. 6 trestního řádu pouze policejní orgán, nebo i dozorového státního zástupce, a pokud jej zavazuje, pak v jakém rozsahu.

Je třeba rozlišovat účinky jednotlivých opravných prostředků v různých stádiích trestního řízení, která vyplývají z trestního řádu, a instanční hierarchií v rámci soustavy státního zastupitelství, která je dána zákonem o státním zastupitelství a vyhláškou Ministerstva spravedlnosti č. 23/1994 Sb., o jednacím řádu státního zastupitelství a podrobnostech o úkonech prováděných právními čekateli, ve znění pozdějších předpisů.

Řešená procesní otázka se týká řízení o opravném prostředku, proto je třeba aplikovat příslušná ustanovení trestního řádu.

Předmětný pokyn nebyl učiněn státním zástupcem Vrchního státního zastupitelství v Praze ani v rámci výkonu dohledu podle zákona o státním zastupitelství, ani se nejednalo o pokyn uložený v rámci výkonu dozoru nad zachováváním zákonnosti v přípravném řízení trestním podle § 157 odst. 2 trestního řádu nebo podle § 174 odst. 2 písm. a) či d) trestního řádu. Jednalo se o **pokyn svého druhu** uložený podle § 149 odst. 1 písm. b) trestního řádu v rámci stížnostního řízení.

Pokyn nebyl v rámci stížnostního řízení uložen dozorujícím státním zástupcem, ale státním zástupcem nadřízeného státního zastupitelství, **který v daném okamžiku jakožto stížnostní orgán ve smyslu § 146 odst. 2 písm. a) trestního řádu dočasně vstupuje na místo dozorujícího státního zástupce, a to pouze pro daný okamžik trestního řízení - pro okamžik rozhodování o opravném prostředku.**

Při hodnocení otázky, komu má být takový pokyn stížnostního orgánu adresován, je nutno respektovat znění § 149 odst. 1 písm. b) trestního řádu. Pokyn činěný v rámci stížnostního řízení (doslovně jde o pokyn k projednání a opětovnému rozhodnutí) se ukládá **zásadně vůči tomu orgánu, proti jehož rozhodnutí stížnost směřuje**.

V tomto případě tedy pokyn nemohl směřovat vůči jinému orgánu, než vůči policejnímu orgánu, kterému byl také státním zástupcem Vrchního státního zastupitelství v Praze správně adresován. Vůči policejnímu orgánu pak nemohl být pokyn vyjádřen jiným způsobem, než v rozhodnutí o opravném prostředku, čímž se zároveň vůči účastníkům trestního řízení deklaruje rozsah přezkumu provedeného ve stížnostním řízení a ozřejmí důvody, které stížnostní orgán k rozhodnutí vedly.

Z této skutečnosti pak nutně vychází další závěr, tedy že pokyn k zahájení trestního stíhání coby konkrétní pokyn stížnostního orgánu k určitému rozhodnutí ve věci není namísto udělovat jinou formou, resp. duplicitně, tedy vedle kasačního usnesení ještě samostatným přípisem adresovaným dozorovému státnímu zástupci. Tím by byl pozměněn dosavadní procesní vztah mezi orgánem, jehož rozhodnutí je přezkoumáváno, a orgánem přezkumným, a věc by se z režimu stížnostního řízení nutně ocitla v režimu odlišném, v režimu vnějšího dohledu.

Protože pokyn nesměřoval vůči státnímu zástupci nižšího státního zastupitelství v rámci výkonu dohledu, lze považovat za vyloučenou variantu, že by tento pokyn svého druhu uložený v kasačním rozhodnutí mohl dozorový státní zástupce zvrátit tím, že by jej odmítl jako nezákonný podle § 12d zákona o státním zastupitelství, neboť tento režim se týká pokynů udílených v rámci výkonu vnějšího dohledu<sup>1</sup> mezi jednotlivými státními zastupitelstvími odlišných stupňů, což však nebyl tento případ.

Policejní orgán, kterému byl pokyn adresován a který po vrácení věci znovu rozhodoval, byl nesporně ve smyslu § 149 odst. 6 trestního řádu vázán **právním názorem** stížnostního orgánu, který byl vyjádřen v odůvodnění rozhodnutí, pokyn k dalšímu úkonu trestního řízení pak byl jeho nedílnou součástí.

Otázka závaznosti právního názoru a jeho charakteristika jsou judikatorně rozpracovány primárně ve vztahu k řízení před soudem. Obecně lze právním názorem rozumět výklad určitých ustanovení práva hmotného i procesního a závazností právního názoru je třeba rozumět povinnost tyto závěry respektovat.

Pro úvahy o vztahu mezi zásadou volného hodnocení důkazů podle § 2 odst. 6 trestního řádu na straně jedné a vázaností právním názorem na straně druhé je třeba vždy zkoumat, zda **důkazní situace** během řízení před stížnostním orgánem **doznala nebo nedoznala nějaké relevantní změny**. Je třeba vzít v úvahu, že stížnost v přípravném řízení trestním ve smyslu § 12 odst. 10 trestního řádu může směřovat proti různým typům usnesení, přičemž v některých případech podání tohoto opravného prostředku nemá na další průběh trestního řízení vliv a mohou být i během řízení o stížnosti prováděny další úkony trestního řízení.

---

<sup>1</sup> K pokynům udíleným v rámci vnějšího dohledu viz výkladové stanovisko poř. č. 9/2005 Sb. v. s. NSZ.

**Právním názorem proto nebude vázán policejní orgán tehdy, pokud v době od vydání napadeného rozhodnutí do vrácení věci stížnostním orgánem dojde ke změně skutkových zjištění a vyslovený právní názor tak ztratí skutkový základ, z něhož stížnostní orgán vycházel.<sup>2</sup>**

Za nepřípustné jsou považovány **pokyny stížnostního orgánu směřující ke způsobu hodnocení důkazů** (viz nálezn Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 2726/14<sup>3</sup>), a to pro rozpor se zásadou volného hodnocení důkazů vyjádřenou v § 2 odst. 6 trestního řádu, **kteřá se vztahuje na všechny fáze trestního řízení** a je tedy pro všechny orgány činné v trestním řízení společná.

Za přijatelné se v kasačním rozhodnutí považuje, pokud nadřízený orgán při vrácení věci poukáže na okolnosti významné pro správné rozhodnutí a upozorní na to, čím je třeba se znovu nebo zcela nově zabývat. V řízení před soudem platí, že kasační rozhodnutí **nesmí udělovat závazné pokyny k tomu, k jakým závěrům má nalézací soud dospět** při hodnocení jednotlivých důkazů a **předjímat tak vlastní výsledek řízení**, pochopitelně zcela vyloučené je udělit přímo pokyn směřující k určitému typu meritorního vyřízení věci soudem nižšího stupně. Za závazný právní názor soudu vyšší instance v **kasačním** (nikoli apelačním) rozhodnutí ale také **nelze považovat pouze vlastní osamocené vyhodnocení důkazů**, bez toho, že by bylo poukázáno na konkrétní vady a uloženo jejich odstranění.

K nárokům, které jsou kladeny na formulaci právního názoru stížnostním orgánem, viz rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 15. 8. 2000 sp. zn. 4 Tz 143/2000<sup>4</sup> a nálezn Ústavního soudu ze dne 5. 3. 2013 sp. zn. II. ÚS 3564/12<sup>5</sup>.

---

<sup>2</sup> Viz např. rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 8 Tz 287/2000.

<sup>3</sup> Z odůvodnění rozhodnutí Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 2726/14: V situaci, kdy byly prvostupňovým soudem v hlavním líčení provedeny všechny důkazy v souladu se zásadami přímosti a bezprostřednosti a následně byly vyhodnoceny samostatně i v souhrnu v odůvodnění zprošťujícího rozsudku, může odvolací soud zprošťující rozsudek zrušit jenom v případech, kdy jsou přijaté skutkové závěry a na nich založené právní posouzení v nesouladu s výslednou důkazní situací a nemají v ní oporu. Je nedostatečné, pokud má odvolací soud na dílčí skutkové otázky (typicky pravdivost, spolehlivost či věrohodnost důkazů) jiný názor a při vlastním posouzení skutkového stavu dospěje k závěru o vině obžalovaného. Zasáhnout může pouze tehdy, když závěr soudu prvního stupně nemůže pro svou vadnost obstát. Odvolací soud při vrácení věci soudu prvního stupně může poukázat na okolnosti významné pro správné rozhodnutí a upozornit ho, čím se znovu zabývat, a které skutečnosti vzít v potaz. Nesmí mu však udělovat závazné pokyny, k jakým závěrům má dospět při hodnocení jednotlivých důkazů, a tak v rozporu se zákonem předjímat výsledek řízení, neboť obecné soudy hodnotí důkazy podle svého vnitřního přesvědčení založeného na pečlivém uvážení všech okolností případu jednotlivě i v jejich souhrnu.

<sup>4</sup> Z odůvodnění rozsudku Nejvyššího soudu sp. zn. 4 Tz 143/2000: Z logického a doslovného výkladu pojmu „závaznost právního názoru“ v § 149 odst. 6 trestního řádu vyplývá, že stížnostní orgán by měl učinit závěry v řešených problémech hmotného i procesního práva, tyto závěry vyložit a odůvodnit úvahy, na základě nichž k nim došel, aby tak existence zastávaného a sdělovaného právního názoru byla zřejmá.

<sup>5</sup> Z odůvodnění nálezu Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 3564/12: Je nezbytné, **aby zrušující rozhodnutí odvolacího soudu vždy obsahovalo konkrétní výhrady** k rozhodnutím soudu prvního stupně. Zároveň platí, že toto ustanovení nevytváří odvolacímu soudu širší prostor k prosazení svého

Následkům nerespektování závazného právního názoru se pak věnuje zejména rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 5. 2011 sp. zn. 13 Kss 11/2010<sup>6</sup> a shodně nálezu Ústavního soudu ze dne 16. 11. 2011 sp. zn. I. ÚS 2420/11<sup>7</sup>. Ačkoli se v obou případech jednalo o nerespektování právního názoru vysloveného v řízení před soudem, jsou závěry plně použitelné i pro přípravné trestní řízení.

Byť jsou aspekty související se zásadou volného hodnocení důkazů a povinností respektovat právní názor stížnostního orgánu judikatorně rozpracovány ve vztahu k soudům a řízení před nimi, mají shora uvedené zásady své místo i v přípravném trestním řízení, **ovšem s přihlédnutím ke specifické povaze tohoto procesního stádia, za které nese co do výsledků a zákonnosti odpovědnost podle § 174 odst. 1 trestního řádu státní zástupce, nikoli policejní orgán.**

Stížnostní orgán v dané trestní věci dospěl po vyhodnocení dosud shromážděných důkazů a námitek uplatněných ve stížnosti, k čemuž je podle § 147 odst. 1 trestního řádu a § 145 odst. 2 trestního řádu nesporně oprávněn, k názoru, že existuje důvodné podezření, že podezřelý spáchal skutek, který je trestným činem a logickým vyústěním tohoto zhodnocení je tedy nutnost trestní stíhání zahájit. Jeho pokyn naproti tomu neobsahoval žádný výčet nezbytných vyšetřovacích úkonů, které by směřovaly k posunu v důkazní situaci, tedy k obstarání dalšího důkazu, neboť rozsah shromážděného spisového materiálu vyhodnotil stížnostní orgán

---

názoru na postup a závěry soudu prvního stupně, než jaký mu vymezuje trestní řád, ať už jde o oprávnění ve věci sám meritorně rozhodnout nebo pouze zrušit rozsudek soudu prvního stupně a vrátit věc tomuto soudu k novému projednání a rozhodnutí. Odvolací soud proto např. může zavázat soud prvního stupně, aby se vypořádal se všemi okolnostmi významnými pro rozhodnutí, odstranil nejasnosti nebo neúplnosti svých skutkových zjištění, případně aby některé důkazy zopakoval nebo provedl další důkazy, dostojí-li však rozhodnutí soudu prvního stupně těmto požadavkům, nemůže ho odvolací soud zrušit pouze z důvodu, aby prosadil své hodnocení takto provedených důkazů a z něho plynoucí závěry ohledně skutkových zjištění.

<sup>6</sup> Z odůvodnění rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp. zn. 13 Kss 11/2010: Nerespektování závazného právního názoru srozumitelně formulovaného a vysloveného odvolacím soudem ve zrušujícím rozhodnutí může vyvolat pochybnosti o správném fungování soudnictví (...). V takovém případě jde o zaviněné porušení povinností soudce stanovených zákonem a naplnění skutkové podstaty kárného provinění. Kárný senát nemůže pominout to, že i při různosti právních názorů na řešení věci je nutné dodržovat zákonem stanovené postupy a povinnosti. Postupuje-li soud v řízení podle trestního řádu, je povinen dodržovat jeho ustanovení. Podle § 149 odst. 6 trestního řádu je orgán, jemuž byla věc vrácena k novému projednání a rozhodnutí, při novém rozhodování vázán právním názorem, který ve věci vyslovil orgán nadřízený, a **je povinen provést úkony, jejichž provedení tento orgán nařídil.** Kárně obviněný soudce nerespektoval závazný právní názor vyslovený odvolacím soudem ve zrušujícím rozhodnutí, přestože závazný právní názor byl naprosto srozumitelně formulovaný a neumožňoval kárně obviněnému soudci jiný postup, než ve zrušovacím rozhodnutí uvedený. **Takovýto postup kárně obviněného soudce nemůže omluvit jeho rozdílný právní názor na věc** oproti závaznému právnímu názoru vyššího soudu v konkrétní věci.

<sup>7</sup> Z odůvodnění nálezu Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 2420/11: Právní názor nadřízeného soudu, **kterým zavazuje** soud nižšího stupně k tomu, **aby** aplikoval určité ustanovení trestního zákoníku a **rozhodl** ve smyslu téhož ustanovení trestního zákoníku o poměrném zkrácení trestu, nelze považovat za zásah do nezávislosti soudce. Ústavní soud ctí právo soudce na nezávislé rozhodování a v jeho rámci na vyjádření nezávislého právního názoru, který vždy nemusí být shodný s právními závěry soudu nadřízeného, je však vždy nutno trvat na dodržení zásad spravedlivého procesu, který mimo jiné spočívá v dodržování procesních pravidel zakotvených v trestním řádu.

za dostačující, prověřování za úplné a správné - proto pokyn stížnostního orgánu směřoval pouze k učinění procesního úkonu, k vydání určitého rozhodnutí.

K míře určitosti či jednoznačnosti pokynu lze plně odkázat na judikaturu, která se zabývá charakteristikou a obsahem pokynů udělovaných v rámci *výkonu vnějšího dohledu*<sup>8</sup> - je tedy nerozhodné, zda v pokynu je jmenovitě označena osoba podezřelého ve spojení s podrobným popisem skutku a jeho právní kvalifikací, nebo zda je pokyn zformulován tak, že je třeba ve věci zahájit trestní stíhání, pokud z kontextu je zřejmé, o jakého podezřelého se jedná a není sporu o tom, pro který skutek se trestní řízení vede.

Pokud pokyn stížnostního orgánu splňuje požadavek jednoznačnosti, je k němu stížnostní orgán oprávněn, byť vyjádřený právní názor nesměruje k vadám řízení či potřebě opatřovat další důkazy, ale k vydání konkrétního procesního rozhodnutí, které zásadním způsobem ovlivní podobu dalšího přípravného řízení. Identický pokyn směřující svým dopadem k posunu trestního řízení do další procesní fáze přípravného řízení je totiž zcela nepochybně oprávněn vůči policejnímu orgánu vydat dozorcující státní zástupce, a proto nadřízený státní zástupce, který v důsledku devolutivního účinku dozorcujícího státního zástupce pro daný okamžik nahradil, musí mít oprávnění zcela identického rozsahu - pro opačný závěr neexistuje v trestním řádu ani jinde opory.

**Rozsah pokynu stížnostního orgánu k dalším úkonům je však limitován** právě okolností, že vedle policejního orgánu a dozorcujícího státního zástupce se v řízení objevuje nový subjekt, jehož pravomoc je dána pouze v řízení o podané stížnosti. Pokynem tedy může stížnostní orgán ovlivnit další průběh přípravného řízení, ovšem nemůže ze své pozice stížnostního orgánu nahrazovat působnost dozorcujícího státního zástupce **a zasahovat do trestního řízení způsobem, který je nad rámec projednávané stížnosti, nespojuje s řízením, které vydání přezkoumávaného rozhodnutí předcházelo, ani s důvody, které k vydání kasačního rozhodnutí vedly.**

Stížnostní orgán spisový materiál po zrušení rozhodnutí vrátí prostřednictvím dozorcujícího státního zástupce policejnímu orgánu, neboť rozhodnutím o stížnosti byla zákonem předpokládaná pravomoc stížnostního orgánu vyčerpána, a výkon dozoru zůstává dozorcujícímu státnímu zástupci. **Dozorový státní zástupce, který stál mimo stížnostní řízení, není nadán žádnými prostředky, jimiž by mohl udělený pokyn stížnostního orgánu zvrátit, modifikovat nebo jeho splnění, které je požadováno nikoli po dozorcujícím státním zástupci, ale po policejním orgánu, odmítnout. Je tedy vyloučeno, aby např. uložil policejnímu orgánu vzápětí - za stejné, nezměněné procesní a důkazní situace - pokyn, který**

---

<sup>8</sup> Rozsudky Nejvyššího soudu ze dne 23. ledna 2013 sp. zn. 5 Tz 94/2012 a ze dne 16. července 2013 sp. zn. 7 Tz 32/2013 vyřešily otázku, co je obsahově **souhlasem** státního zástupce k zahájení trestního stíhání. Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 25. srpna 2009 sp. zn. 4 Tz 46/2009 uveřejněný pod číslem 7/2010 Sbírkou soudních rozhodnutí a stanovisek se zabýval tím, co je obsahově **pokynem** státního zástupce k zahájení trestního stíhání. Zde je podstatný závěr soudu, že **pokynem je i pasáž v odůvodnění kasačního usnesení**, kde státní zástupce uvádí, že „jediným možným a správným postupem v předmetné věci je zahájení trestního stíhání.“



**by svým obsahem popřel pokyn stížnostního orgánu, kterým je policejní orgán coby orgán I. stupně vázán.**

Stížnostní orgán naproti tomu není oprávněn **vůči policejnímu orgánu činit další, jiná opatření, k nimž je v rámci výkonu dozoru oprávněn pouze dozorující státní zástupce.** Rovněž tak stížnostní orgán nemůže v rámci řízení o stížnosti zavazovat dozorujícího státního zástupce jinak, než v rámci výkonu vnějšího dohledu. **Pokud tedy považuje stížnostní orgán za potřebné závazným způsobem ovlivnit další průběh přípravného trestního řízení, může tak nad rámec pokynu uděleného v kasačním rozhodnutí učinit pouze vůči státnímu zastupitelství, při němž je činný dozorující státní zástupce postupem podle § 12d zákona o státním zastupitelství.**

V řešené trestní věci po zrušení napadeného rozhodnutí policejní orgán vydal rozhodnutí odpovídající svým obsahem uloženému pokynu stížnostního orgánu, čímž nikoli důkazní, avšak **procesní situace doznala změny.** S tím pak souvisí poslední řešená otázka, tedy zda a jakou měrou je omezen v této nové procesní situaci dozorující státní zástupce ve výkonu své další působnosti.

Výkladové stanovisko poř. č. 9/2005 Sb. v. s. NSZ bylo vydáno mimo jiné i k postupu státních zastupitelství, byl-li v konkrétní věci dán nejbliže vyšším státním zastupitelstvím *pokyn* bezprostředně nižšímu státnímu zastupitelství podle § 12d zákona o státním zastupitelství, jestliže obsahem tohoto pokynu byla povinnost dozorového státního zástupce uložit policejnímu orgánu pokyn, aby učinil konkrétní rozhodnutí.<sup>9</sup> Právní názor ohledně účinků pokynů udělených v rámci výkonu vnějšího dohledu byl poté rozveden a v určitém směru i překonán rozsudkem Nejvyššího soudu ze dne 24. 1. 2012 sp. zn. 7 Tz 5/2012 (8/2013 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek).<sup>10</sup>

Na nyní řešenou situaci však zmiňované výkladové stanovisko stejně jako naposledy citované rozhodnutí Nejvyššího soudu nedopadá, neboť stížnostní orgán

---

<sup>9</sup> Zmiňované výkladové stanovisko uvádí, že v takovém případě není oprávněn o stížnosti rozhodnout dozorový státní zástupce nižšího státního zastupitelství, ale ani státní zástupce nejbliže vyššího státního zastupitelství, které pokyn vydalo, neboť dochází k situaci s důsledkem předvídaným v § 146 odst. 2 písm. a) trestního řádu, tedy k devoluci o další stupeň.

<sup>10</sup> Nejvyšší soud *shodně s citovaným výkladovým stanoviskem* dospěl k závěru v tom směru, že z rozhodování o stížnosti u nadřízeného orgánu je podle § 30 odst. 3 věta druhá trestního řádu vyloučen státní zástupce, který vykonával dohled ve smyslu § 12d zákona o státním zastupitelství nejen tehdy, jestliže dal k napadenému usnesení výslovně písemný pokyn podle § 12d odst. 1 zákona o státním zastupitelství, ale i tehdy, jestliže smyslem jeho přípisů bylo usměrnit postup státního zástupce nejbliže nižšího státního zastupitelství, který vykonával dozor v přípravném řízení, tak, aby bylo zahájeno trestní stíhání obviněného pro konkrétní trestný čin, neboť jde o postup, jehož význam je fakticky stejný jako pokyn podle § 12d odst. 1 zákona o státním zastupitelství. *Oproti výkladovému stanovisku* však zaujal Nejvyšší soud odlišný právní názor k možnému devolutivnímu účinku - nadřízeným státním zástupcem podle § 146 odst. 2 písm. a) trestního řádu je třeba rozumět státní zástupce státního zastupitelství nejbliže vyššího státního zastupitelství vůči tomu, u něhož je činný dozorující státní zástupce. Pokud je tento nadřízený (vedoucí) státní zástupce vyloučen z rozhodování o stížnosti z důvodu uvedeného v § 30 odst. 3 trestního řádu a rozhodnout nemůže ani jiný státní zástupce téhož nadřízeného státního zastupitelství, je nadřízeným státním zástupcem ve smyslu § 146 odst. 2 písm. a) trestního řádu státní zástupce jiného státního zastupitelství stejného stupně, nikoli stupně vyššího.

nezavazoval svým právním názorem v rámci výkonu vnějšího dohledu nižší státní zastupitelství, jehož státní zástupce ve věci vykonává dozor. Proto není dozorový státní zástupce vyloučen z dalších úkonů v rámci výkonu dozoru nad zachováváním zákonnosti v přípravném řízení, včetně řízení o stížnosti obviněného poté, co bylo k předchozímu pokynu stížnostního orgánu vydáno usnesení o zahájení trestního stíhání.

Dozorující státní zástupce není pokynem a právním názorem vysloveným v předchozím usnesení nadřízeného státního zástupce vázán na základě nějakého explicitního ustanovení zákona (jako je tomu v případě policejního orgánu), neboť, jak již bylo řečeno, rozhodnutí nesměřovalo vůči dozorovému státnímu zástupci, nicméně dozorový státní zástupce rozhodnutí nemohl nijak zvrátit a byl nucen akceptovat jak vyslovený právní názor, tak i případně uložený pokyn k provedení úkonů, byť by sám zastával právní názor odlišný<sup>11</sup>.

Obecně platí, že pokud v průběhu řízení činí dozorující státní zástupce více procesních rozhodnutí, měl by s ohledem na právní jistotu a obecnou potřebu konzistentnosti a předvídatelnosti postupu v konkrétní trestní věci svá vlastní předchozí rozhodnutí respektovat. To je možno analogicky tvrdit i v nyní řešené situaci po návratu výkonu dozoru zpět dozorovému státnímu zástupci, neboť byl-li nadřízený státní zástupce pro jeden konkrétní úkon fakticky v postavení dozorujícího státního zástupce, má i jeho kasační usnesení stejnou relevanci, jako by se jednalo přímo o usnesení dozorujícího státního zástupce.

Při zkoumání postavení dozorujícího státního zástupce poté, co mu byl navrácen zpět výkon dozoru, nutno však klást důraz na povinnost zohlednit aktuální procesní a důkazní situaci a povinnost dozorového státního zástupce postupovat při dalším rozhodování podle zásad uvedených v § 2 odst. 5 a 6 trestního řádu. Respektovat právní názor vyslovený v předchozím usnesení nadřízeného státního zástupce dozorový státní zástupce nemůže tehdy, pokud by to vývoj ve věci a změna důkazní situace, neumožňovaly.

Platí tedy, že pokud se důkazní situace změní do té míry, že již nadále neposkytuje oporu pro právní názor původně vyslovený, je odklon od tohoto předchozího právního názoru jednoznačně legitimním důsledkem a to jak v řízení, na němž se nadřízený státní zástupce vůbec nijak nepodílel a výkon dozoru byl prováděn dozorovým státním zástupcem, tak identicky v řízení, kde byl dozorový státní zástupce dočasně - pro jeden úkon - nahrazen státním zástupcem nadřízeným.

Při rozhodování o stížnosti obviněného pak dozorový státní zástupce postupuje zcela nezávisle a samostatně **podle obvyklých zásad**<sup>12</sup> s ohledem **na aktuální důkazní situaci a skutečnosti ve stížnosti uvedené**, pouze je jeho pozice v přípravném

---

<sup>11</sup> K tomu viz aktuální nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 15/14 ze dne 26. 1. 2016, jímž byl zamítnut návrh na zrušení § 264 odst. 1 trestního řádu, který se týká identické otázky - vázanosti soudu I. stupně po zrušení jeho rozsudku v odvolacím řízení. Zrušení tohoto principu bylo navrhováno pro jeho údajný rozpor se zásadou soudcovské nezávislosti.

<sup>12</sup> Omezený revizní princip, zákaz reformace in peius a beneficium cohaesionis

řízení netypická v tom, že se, ač dominus litis přípravného řízení<sup>13</sup>, ocitá v situaci obvyklé pro řízení před soudem resp. mezi jednotlivými stupni soudů - je povolán k přezkumu rozhodnutí, které bylo primárně založeno na odlišném právním názoru.

Toto stanovisko ke sjednocení výkladu zákonů a jiných právních předpisů bylo vydáno podle § 12 odst. 2 zákona o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů.

Nejvyšší státní zástupce:  
**JUDr. Pavel Zeman v.r.**

---

<sup>13</sup> V přípravném řízení existuje celá řada procesních okamžiků, kdy zákon předvídá usměrnění průběhu přípravného řízení ingerencí jiného orgánu (např. § 146 odst. 2 písm. b), § 146a trestního řádu).