

Poř. č. 21/2002

Stanovisko ke sjednocení výkladu zákonů a jiných právních předpisů k otázce příslušnosti útvaru Ministerstva vnitra pro inspekční činnost jako policejního orgánu

I. Příslušnost útvaru Ministerstva vnitra pro inspekční činnost jako policejního orgánu ve smyslu § 12 odst. 2 trestního řádu k provádění úkonů trestního řízení k objasnění a prověření skutečností důvodně nasvědčujících tomu, že byl spáchán trestný čin podle hlavy deváté trestního řádu, je dána i tehdy, jde-li o úkony, jimiž útvar Ministerstva vnitra pro inspekční činnost prověřuje jednání osob, které se spolupodílejí některou ze zákonem předpokládaných forem na trestném jednání policisty, avšak pouze v rozsahu prověřování podezření z trestné činnosti policisty v rozsahu nezbytném k objasnění věci z hlediska, zda jsou dány důvody k zahájení trestního stíhání proti příslušníku Policie České republiky podle § 160 odst. 1 trestního řádu či k jinému rozhodnutí o věci.

II. Útvar Ministerstva vnitra pro inspekční činnost nemůže provádět úkony v trestním řízení mimo zákonem (§ 12 odst. 2 trestního řádu) stanovenou působnost; nemůže proto činit úkony v trestním řízení vůči osobám, které nejsou policisty, nejde-li o prověřování jejich trestné součinnosti související s prověřovanou trestnou činností příslušníků Policie České republiky.

Na Nejvyšší státní zastupitelství se obrátil ředitel útvaru Ministerstva vnitra pro inspekční činnost (dále jen „IMV“) svým dopisem ze dne 4. 3. 2002 se žádostí o zaujetí stanoviska k otázce příslušnosti orgánu IMV jako policejního orgánu v případě:

- trestné součinnosti osoby, která není příslušníkem policie (nezávisle na tom, zda tato osoba je v pracovním poměru k Policii České republiky či nikoli) a příslušníka Policie České republiky,
- spáchání trestného činu osobou, která není policistou, a to bez trestné součinnosti s policistou, zastává však vysoké funkční místo v aparátu policie.

I. K prověřování trestné součinnosti osoby, která není příslušníkem policie a příslušníka Policie České republiky.

Podle názoru IMV je k úkonům trestního řízení i v těchto případech příslušný policejní orgán IMV, a to podle § 12 odst. 2 tr. ř. ve spojení s § 161 odst. 4 tr. ř. *per*

analogiam legis. Poukazuje na to, že takto se v praxi určovala příslušnost i před účinností novely trestního řádu (zákon č. 265/2001 Sb.) a upozorňuje, že pokud by policejní orgán IMV nebyl k úkonům v těchto věcech příslušný, úkony vůči osobám, které nejsou policisty, by souběžně s policejním orgánem IMV konal policejní orgán Policie České republiky, což by mohlo vést k porušení zásad uvedených v § 1 a 2 trestního řádu, zejména rychlosti a hospodárnosti trestního řízení, až po jeho eventuální zmaření.¹

Již v minulosti se touto problematikou zabývala dvě výkladová stanoviska Nejvyššího státního zastupitelství, která byla vydána pod č. 17/1996 a č. 10/1999 Sb. v. s. NSZ. Vycházela ovšem z tehdy platné právní úpravy a zvláště prvně citované stanovisko již není pro řešení této problematiky podstatné, protože se týkalo zejména řešení problému, zda má IMV postavení policejního orgánu či nikoli.² Tuto otázku již řeší přímo trestní řád a jde tedy pouze o posouzení rozsahu svěřené kompetence. Druhé citované výkladové stanovisko však naznačuje řešení i pro případ, který je uváděn v současném dotazu ředitele IMV.³

Pokud jde o posuzování příslušnosti IMV k prověřování skutečností důvodně nasvědčujících tomu, že byl spáchán trestný čin ve smyslu § 158 a násl. tr. ř., je nutno vycházet z toho, že zákonná působnost policejních orgánů pro úkony v trestním řízení podle trestního řádu je jak obecně, tak i speciálně (tzn. i pro IMV), vymezena ustanovením § 12 odst. 2 tr. ř., podle něhož má IMV postavení policejního orgánu **v řízení o trestných činech policistů**. Protože jde o působnost, svěřenou jí

¹ Podle názoru IMV vymezení příslušnosti policejních orgánů Policie České republiky a IMV v § 12 odst. 2 trestního řádu není nutné vykládat striktně. Striktní výklad osobní příslušnosti by mohl vést ve svých důsledcích k narušení, či dokonce zmaření účelu trestního řádu. Z obecných zásad trestního řádu lze dovodit, že za určitých podmínek policejní orgán IMV je příslušný k provádění úkonů trestního řízení i vůči osobám, které nejsou policisty. Proto podle vedení IMV v analogických případech by prověřování podezření ze spáchání trestného činu zaměstnancem Policie České republiky měl konat policejní orgán na Policii České republiky nezávislý, tj. IMV, a to především z důvodu dosažení účelu trestního řízení. Pozitivní enumerace a navazující vymezení osobní příslušnosti jednotlivých policejních orgánů v § 12 odst. 2 trestního řádu nebrání (zřejmě s výjimkou pověřených celních orgánů, u nichž je stanovena věcná příslušnost), aby tyto policejní orgány konaly trestní řízení i vůči dalším subjektům, byť tam tyto subjekty nejsou explicitně uvedeny.

² Vzhledem k tehdejšímu znění § 12 odst. 2 tr. ř. vycházelo posuzování pravomoci a kompetence IMV toliko ze zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, v tehdy platném znění působnost IMV jako policejního orgánu byla dovozována z ustanovení § 4 odst. 2 ve vztahu k § 3 odst. 2 tohoto zákona.

³ Jeho právní věta zní: „Útvar Ministerstva vnitra ČR pro inspekční činnost (dále jen „Inspekce“) podle ustanovení § 2 odst. 4 zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o Policii ČR“), má ve stanoveném rozsahu vyplývajícím z ustanovení § 158 odst. 3 věty za středníkem tr. ř. postavení policejního orgánu podle § 12 odst. 2 první věty tr. ř. Inspekce působí jako policejní orgán při prověřování oznámení o skutečnostech nasvědčujících tomu, že byl spáchán trestný čin příslušníkem Policie ČR, jakož i ostatních podnětů k trestnímu stíhání, jestliže zákon stanoví na takový trestný čin trest odnětí svobody, jehož horní hranice nepřevyšuje tři roky. V případech ostatních trestných činů, jež měly být spáchány příslušníky Policie ČR, může Inspekce pouze provádět operativně pátrací činnost a dokumentaci trestné činnosti páchané policisty (srov. čl. 1 nařízení MV č. 46/1996 ze dne 11. 10. 1996 čj. IN-119/D-96). Příslušnost Inspekce jako policejního orgánu v trestním řízení se týká výlučně trestných činů, jichž se dopustili nebo měli dopustit policisté, přičemž rozhodující pro její určení je, zda služební poměr policisty trval v době spáchání trestného činu. Jestliže však trestný čin vyšel najevo až po skončení takového služebního poměru, je Inspekce příslušná k plnění úkolů jako policejního orgánu jen tehdy, jde-li o trestný čin, který souvisí s výkonem služby policisty.“ Bylo vydáno na základě podnětu ředitele IMV, který požadoval zejména vyřešení sporé otázky, zda je orgán IMV jako policejní orgán příslušný k úkonům v trestním řízení či při prověřování (v tehdejšímu pojetí) podezření z trestného činu policisty, v případě, kdy měl trestný čin spáchat sice ještě za trvání služebního poměru, ale kdy řízení se koná až v době, kdy služební poměr policisty již zanikl.

zákonem (a jiný akt než zákon nemůže kompetenci – stejně jako pravomoc - založit), nelze tuto působnost nad rámec podmínek, stanovených zákonem, zásadně rozšiřovat výkladem.

Rozhodujícím však je, že v daném případě jde o řízení, které se provádí nikoli vůči osobě, jak je tomu po zahájení trestního stíhání podle § 160 odst. 1 tr. ř., ale že tu jde o **prověřování skutečností, nasvědčujících tomu, že byl spáchán trestný čin některým z policistů.** Ačkoli se tu vzhledem k povaze věci neuplatní ustanovení § 20 odst. 1 tr. ř. o společném řízení přímo (a také se ani uplatnit v tomto případě nemůže),⁴ v jistém smyslu tu jde o situaci obdobnou.

Vzhledem k povaze řízení, které se blíží dřívějšímu řízení „ve věci“, tu totiž při prověřování podezření z trestného činu policisty může a někdy i nutně musí IMV provádět úkony i ve vztahu k dalším osobám, jejichž činnost s podezřelou činností policisty souvisí, a to někdy i v takové míře, že může *de facto* jít na jejich straně rovněž o jednání, které může nasvědčovat podezření ze spáchání trestné činnosti, zpravidla v podobě některé z forem trestné součinnosti. Působnost orgánů IMV jako policejních orgánů v daných případech však není založena na žádné z forem analogie (tím méně pak navrhovaného pojetí *analogia legis* s odkazem na § 161 odst. 4 tr. ř., jak se uvádí v podnětu ředitele IMV). Jde o **výkon působnosti při prověřování podezření z trestné činnosti policisty v rozsahu, nezbytném k objasnění věci z hlediska, zda jsou dány důvody k zahájení trestního stíhání podle § 160 odst. 1 tr. ř. či k jinému rozhodnutí věci.**⁵ V duchu těchto zásad proto **je dána příslušnost IMV i pro prověřování jednání osob, které se spolupodílejí některou ze zákonem předpokládaných forem na trestném jednání policisty,** neboť její činnost je plně v mezích působnosti, jíž jí svěřuje ustanovení § 12 odst. 2 tr. ř. – plnit funkci policejního orgánu v trestním řízení o trestných činech policistů.

II. Ke spáchání trestného činu osobou, která není policistou, a to bez trestné součinnosti s policistou, zastává však vysoké funkční místo v aparátu policie.

Jak se uvádí v podnětu ředitele IMV, složitější situace může nastat v případě, kdy IMV získá poznatek, že došlo ke spáchání trestného činu osobou, která není policistou, a to bez trestné součinnosti s policistou. Pokud se jedná o trestnou činnost

⁴ Je tomu tak proto, že ustanovení § 20 odst. 1 tr. ř. není ustanovením, které by nově „hmotněprávně“ zakládalo kompetence určitých orgánů činných v trestním řízení k určité činnosti, kterou jinak nemají. Není tedy ustanovením kompetenční povahy v pravém smyslu slova. Toto ustanovení pouze stanoví, že v rámci obecně svěřené působnosti lze v duchu zásad, které samo stanoví, měnit kompetenci místní či funkční (věcnou), avšak jen mezi orgány, které jsou jí jinak obecně nadány. Nikoli tak, že u těch orgánů, které ji obecně nemají, by na základě ustanovení § 20 odst. 1 tr. ř. jim mohla taková kompetence nově vzniknout. Takže podle tohoto ustanovení se může změnit místní příslušnost mezi soudy téhož stupně či věcná příslušnost mezi soudem okresním a krajským, a to jen ve směru od okresního ke krajskému a nikoli naopak. Srov. k tomu čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, podle něhož státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví.

⁵ Jako působnost podle uvedené výkladové zásady se tato působnost IMV může navenek jevit, a to právě s ohledem na ustanovení § 161 odst. 4 tr. ř., které státnímu zástupci dává – v souladu se zásadami uvedenými v § 20 odst. 1 tr. ř. kompetenci k trestnímu stíhání i jiných osob než policistů (či příslušníků BIS) ve společném řízení, pokud je takový postup podle zákona důvodný. Je tomu tak jen navenek, protože působnost IMV se civilních osob obecně netýká, k tomu bude ještě dále podrobněji hovořeno pod bodem II. Náležitě objasnění trestné činnosti policisty spáchané v součinnosti s civilními osobami si však zpravidla vyžádá, aby IMV objasňovala i jednání ostatních osob (v širším smyslu) na tomto jednání se podílejících společně s uvedeným speciálním subjektem. Těžko by však šlo např. postupovat tak, že by IMV nejprve začala objasňovat trestnou činnost civilní osoby pro případ, že by snad na základě těchto skutečností mohla event. vyjít najevo i trestná činnost policisty.

osoby, která není policistou, IMV předá věc příslušnému policejnímu orgánu. Tento postup je však přinejmenším nevhodný v případě, že podezřelá osoba sice není policistou, ale je v pracovním poměru k Policii České republiky. Tyto osoby zastávají v Policii České republiky i značně vysoké funkce, zejména v oblasti ekonomických činností. Je stěží představitelné, že trestná činnost těchto zaměstnanců policie bude řádně prošetřena Policií České republiky, která je jejich zaměstnavatelem.⁶

K tomu lze odkázat na citované výkladové stanovisko č. 10/1999, kde se mj. v závěru právní věty (a pak v odůvodnění znovu) výslovně uvádí, že **„Příslušnost Inspekce jako policejního orgánu v trestním řízení se týká výlučně trestných činů, jichž se dopustili nebo měli dopustit policisté, přičemž rozhodující pro její určení je, zda služební poměr policisty trval v době spáchání trestného činu. Jestliže však trestný čin vyšel najevo až po skončení takového služebního poměru, je Inspekce příslušná k plnění úkolů jako policejního orgánu jen tehdy, jde-li o trestný čin, který souvisí s výkonem služby policisty.“**

Jak již bylo uvedeno výše, není příslušnost IMV k provádění úkonů trestního řízení možno dovodit z žádné analogie, protože pomocí analogie nelze odvodit ani kompetenci ani pravomoc státního orgánu. Ta může být jedině a výslovně **založena jen zákonem**. Výslovným zákonným ustanovením, které tuto působnost IMV zakládá, je pouze § 12 odst. 2 tr. ř. a jen pokud by šlo o některou z dalších zákonných výjimek, která umožňuje policejnímu orgánu zákonem předpokládaným způsobem svěřit jinou působnost, než je mu podle výslovného znění příslušného zákonného ustanovení vymezena, může činit i jiné úkony trestního řízení, popřípadě trestní řízení v jiné věci či i proti osobě.⁷

Proto, byť se jevil takový postup sebevíce vhodným, **nemůže IMV provádět úkony v trestním řízení mimo zákonem stanovenou působnost**, tedy vůči osobám, **kteří nejsou policisty ve smyslu vymezené působnosti podle § 12 odst. 2 tr. ř., ledaže by šlo o prověřování trestné součinnosti související s trestnou činností policisty**⁸ postupem, který byl popsán pod bodem 1. výše.

⁶ Uvádí se pro ilustraci tento příklad: Pokud ze spáchání jakéhokoli trestného činu je podezřelý policista, byť v nejnižší funkci a s nejnižší hodností, příslušným policejním orgánem k prověřování jeho trestné činnosti je IMV. Pokud je podezřelým ze spáchání, byť i zvláště závažného úmyslného trestného činu, vedoucí ekonomického pracoviště policie na jakékoli úrovni včetně Policejního prezidia ČR, příslušný k prověřování jeho trestné činnosti je policejní orgán Policie ČR. O dosažení účelu trestního řízení lze v takovém případě uvažovat pouze teoreticky.

⁷ Jak známo, trestní řád stanoví tři takové výjimky, kdy mohou policejní orgány konat nad rámec své obecné působnosti, svěřené jim zákonem, a to

- v § 160 odst. 3 tr. ř., pokud jde o zahájení trestního stíhání z důvodu neodkladnosti, kdy nelze dosáhnout toho, aby tak učinil orgán ze zákona příslušný,
- v § 161 odst. 1 tr. ř., kdy tak mohou činit při provádění jednotlivých vyšetřovacích úkonů v konkrétní trestní věci na základě dožadání orgánu konajícího vyšetřování,
- v § 179f odst. 2 písm. b) tr. ř., kdy tak činí na základě rozhodnutí státního zástupce poté, co nařídil, aby konaly vyšetřování navazující na předchozí zkrácené přípravné řízení.

Lze diskutovat o tom, zda by takovými výjimkami mohlo být ještě ustanovení § 157 odst. 2 písm. b) tr. ř., dovolující státnímu zástupci odejmout kteroukoli věc policejnímu orgánu a učinit opatření, aby věc byla přikázána jinému policejnímu orgánu, jakož i ustanovení § 179 odst. 2 tr. ř. dovolující státnímu zástupci požadovat po policejním orgánu opatření důkazu, který potřebuje státní zástupce při zastupování obžaloby před soudem, a konečně také ustanovení § 183 odst. 1 tr. ř. poskytující stejné oprávnění v řízení před soudem i soudu. Ve všech těchto dalších případech je však nutno plně respektovat zákonnou působnost policejního orgánu, neboť tu nejde o instituty, jimiž by mohla být – a to ani „ad hoc“ – měněna. Zákon zde nedává ani státnímu zástupci ani soudu výslovné oprávnění založit svým úkonem, byť pro tento jednotlivý případ, nově kompetenci policejního orgánu, kterou mu jinak pro takový případ výslovně nesvěřuje.

⁸ Pojem „trestná činnost příslušníka Policie České republiky“ není v trestním řádu definován, což v návaznosti na citované základní ústavní zásady není sice stav ideální, nicméně pro účely vymezení

Toto stanovisko bylo vydáno podle ustanovení § 12 odst. 2 zákona o státním zastupitelství.

Nejvyšší státní zástupkyně:
Mgr. Marie Benešová, v. r.

kompetencí jak IMV, tak i specializovaných státních zastupitelství (§ 10 vyhlášky č. 23/1994 Sb., o jednacím řádu státního zastupitelství, zřízení poboček některých státních zastupitelství a o podrobnostech o úkonech prováděných právními čekateli, ve znění pozdějších předpisů), bylo zvoleno takové řešení, podle něhož se trestnou činností policisty rozumí trestná činnost spáchaná příslušníkem Policie ČR (který jím je či byl podle zákona č. 283/1991 Sb., o Policii ČR, ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie České republiky, ve znění pozdějších předpisů), kterou spáchal za trvání služebního poměru k Policii ČR bez ohledu na to, zda čin vyšel najevo ještě v době, kdy tento služební poměr trval, či nikoli. Toto řešení může ve světle uvedených zásad obstát, neboť k pojmu uvedenému v § 12 odst. 2 tr. ř. zakládajícímu působnost IMV a samozřejmě i působnost státního zástupce (zde podle § 161 odst. 3 a 4 a § 179a odst. 3 tr. ř.) přiřazuje alternativu, u níž je skutečně nezpochybnitelné, že (bez ohledu na trvání služebního poměru) byl takový čin skutečně spáchán **policistou**. Zákonné hledisko tu není rozšiřováno nad přípustnou mez např. i na případy, kdy by jednání spáchala tato osoba ještě před vznikem služebního poměru k Policii ČR, popřípadě by se jej dopustila po zániku tohoto služebního poměru. I tyto alternativy byly původně zvažovány, byly však posléze – zřejmě naprosto správně – odmítnuty.