

Poř. č. 23/2002

Stanovisko ke sjednocení výkladu zákonů a jiných právních předpisů k postavení policejního orgánu vykonávajícího dohled a kontrolu v policejní cele ohledně kontroly běhu lhůt pro zadržení osoby podezřelé z trestného činu či obviněného

Policejní orgán vykonávající podle interních předpisů Ministerstva vnitra dohled a kontrolu v policejní cele není oprávněn rozhodovat o propuštění obviněného či podezřelého ze zadržení (§ 77 trestního řádu).

Vedoucí kanceláře policejního prezidenta Policejního prezidia předložil dne 8. 8. 2002 pod sp. zn. PPR-840/K-ALO-2002 analytickému a legislativnímu odboru Nejvyššího státního zastupitelství kopie materiálů týkajících se postupu policie v trestní věci obv. L. D.,¹ který byl stíhán pro trestný čin podvodu podle § 250 odst. 1, 4 tr. zák., jako podezřelý byl zadržen podle § 76 odst. 1 tr. ř. dne 27. 5. 2002 v 06,30 hod., následně umístěn v cele zadržení Okresního ředitelství Policie ČR v Opavě, státní zástupkyně příslušnému soudci Okresního soudu v Ostravě předala věc s návrhem na vzetí obviněného do vazby dne 28. 5. 2002 v 15.36 hod., přesto byl ale obviněný propuštěn policejním orgánem (patrně vykonávajícím správu policejních cel, v nichž je vykonáváno zadržení osob u uvedeného Okresního ředitelství Policie ČR) na základě rozhodnutí ředitele Okresního ředitelství Policie ČR Opava ze dne 29. 5. 2002 č. j. OROP-812/2002, které bylo vydáno s odvoláním na čl. 9 odst. 3 a odst. 5 písm. b) nařízení ministra vnitra č. 25/1994 o policejních celách.²

¹ Jméno obviněného bylo nahrazeno iniciálou.

² Podle výpisu z uvedené interní instrukce (která navíc v tomto článku obsahuje ještě lhůtu pro zadržení osoby v délce 24 hodin odporující jak zákonu, tak i znění Listiny základních práv a svobod) obsahuje v odst. 4 toto ustanovení: „Nebyl-li policista vykonávající ostrahu cely včas vyzooměn o dalších opatřeních ve věci umístěné osoby, upozorní na plynutí lhůty policistu, který osobu do cely umístil, popřípadě věc oznámí jejich nadřízenému služebnímu funkcionáři.“ V odst. 5 se dále stanoví: „Osobu propustí policista, a) který v dané věci provádí šetření, nebo jeho nadřízený služební funkcionář; b) který vykonává dohled a kontrolu cely sám, a to po uplynutí lhůty 24 hodin v případě, že

Na tento postup reagoval první náměstek krajského státního zástupce v Ostravě dne 10. 6. 2002 písemným podnětem adresovaným náměstkovi ředitele Policie ČR – Správy Severomoravského kraje se žádostí o prověření uvedeného postupu a přijetí nápravných opatření. V podnětu vyslovil názor, že tento postup a vydané rozhodnutí o propuštění obviněného ze zadržení bylo „nezákonné a nedůvodné, neboť trestní řád ani pokyny obecné povahy platné pro státní zástupce neupravují a nestanoví povinnost informovat celu předběžného zadržení o úkonech státního zástupce. Pokud dozorčí či jiný policejní orgán má pochybnost o činnosti dalších orgánů činných v trestním řízení v průběhu zákonem stanovených lhůt, lze se dle praxí ustáleného postupu obrátit kdykoli na příslušnou operační službu Policie ČR, která má aktuální informace o dosahu státních zástupců KSZ v Ostravě a soudců okresních soudů i Krajského soudu v Ostravě“.

Analyticko-legislativní oddělení kanceláře policejního prezidenta Policejního prezidia ČR zaujalo naopak k této záležitosti stanovisko, že v postupu policejního orgánu nelze spatřovat pochybení. Zdůvodňuje to takto: „Ve smyslu ustanovení § 77 odst. 1 trestního řádu je státní zástupce povinen ve lhůtě 48 hod. odevzdat zadrženou osobu soudu s návrhem na vzetí do vazby. V případě obv. D. se tak nestalo. Pokud policejní orgán, u kterého byla osoba umístěna v cele, nebyl včas vyrozuměn o dalších dispozicích se zadrženou osobou, ač se tyto dispozice snažil z vlastní iniciativy získat, byl povinen ve stanovené lhůtě zadrženou osobu propustit. Lze souhlasit s tvrzením KSZ Ostrava, že právo rozhodovat ve věci omezení osobní svobody podezřelého nebo obviněného přísluší výhradně státnímu zástupci nebo soudci. Tak ale včas nebylo učiněno. Policejní orgán, u kterého byla osoba umístěna v cele, nechtěl a nesměl porušit lhůtu stanovenou pro zadržení a zadrženou osobu v souladu s právem propustit z policejní cely. Zastáváme názor, že se zde nejedná o rozpor mezi novelou trestního řádu a interním aktem řízení (NMV č. 25/94), ale o prioritu práv a svobod zaručených Listinou před nedůslednou aplikací ustanovení trestního řádu.“

Bez ohledu na obsah zmíněné interní instrukce ministra vnitra je třeba jednoznačně konstatovat, že tu v daném případě policejní orgán včetně ředitele Okresního ředitelství Policie ČR v Opavě překročili jím zákonem stanovenou pravomoc a pokud rozhodli o propuštění obviněného z policejní cely, v níž bylo vykonáváno jeho zadržení v době, kdy obviněný byl již předán policejním orgánem jinému orgánu činnému v trestním řízení, jenž jediný podle zákona (tímto zákonem je zde trestní řád) je oprávněn o případném propuštění obviněného ze zadržení rozhodnout (totéž se však týká i osoby podezřelého), porušili zákon v ustanovení, které takovou pravomoc těmto orgánům činným v trestním řízení svěřuje.

Nelze akceptovat úsilí o zdůvodnění tohoto nezákonného postupu poukazem na obecná pravidla vyplývající ze zásad stanovených ústavními normami na ochranu základních práv a svobod občanů, protože v tomto případě ani uvedené ústavní normy nezmocňují policejní orgány (navíc vykonávající v daném případě fakticky pouhou správu policejních cel určených pro výkon zadržení osob) k tomu, aby samostatně rozhodovaly o propuštění osob tam umístěných v případech, kdy takové rozhodnutí přísluší jinému orgánu zákonem k tomu výslovně zmocněnému.³ V tomto

mu nebylo přes jeho upozornění oznámeno rozhodnutí anebo sděleno další opatření ve věci umístěné osoby“.

³ Takový postup byl přípustným pouze za předpokladu, nastala-li by mimořádná situace, která by fakticky znemožňovala výkon dalšího zadržení a přitom by nebylo možno provést ani náhradní opatření (přemístění takové osoby do jiné cely určené ke stejnému účelu, zajistit byť dočasně její střežení na jiném místě, atd.), ani dosáhnout vydání rozhodnutí o propuštění této osoby příslušným

případě však si učinil sám policejní orgán úsudek o tom, že zákonná lhůta pro zadržení osoby byla již překročena, a aniž mu jakýkoli právní předpis (právním předpisem není interní instrukce ministra vnitra) k tomu dával jakékoli zákonné zmocnění, svévolně tuto osobu propustil ze zadržení na svobodu. Naopak, v té době pokračovalo dále trestní řízení v mezích zákona, i pokud se týká omezení osobní svobody, jehož bylo vůči obviněnému D. použito.

Pro úplnost je třeba poznamenat, že nelze mít zásadní námitky proti tomu, aby i orgán, jenž spravuje celu, v níž se vykonává zadržení (aniž by mu však náležela pravomoc rozhodovat o tom, zda osoba bude z cely propuštěna, či nikoli) byl informován o běhu lhůt zadržení. Nelze také ani jako zásadně nesprávný postup tomuto orgánu vytýkat, pokud si učiní úsudek o možném uplynutí těchto lhůt a třeba se i pokouší v tomto směru od příslušného orgánu činného v trestním řízení, pod jehož odpovědností se v dané době zadržená osoba nachází (podle názoru tohoto policejního orgánu), ověřit uvedený fakt. Nutno však zdůraznit, že **žádný právní předpis mu nedává oprávnění tuto informaci po uvedeném orgánu činném v trestním řízení vymáhat a žádný právní předpis také tomuto orgánu činnému v trestním řízení nestanoví zákonnou povinnost o této skutečnosti policejní orgán, jenž spravuje celu zadržení, informovat.** Pokud tuto povinnost konstruuje zmíněná interní instrukce ministra vnitra, je v této části ve zřejmém rozporu se zákonem. Nejen že obsahuje (alespoň ve znění, v němž byla předložena Nejvyššímu státnímu zastupitelství jako příloha - v podobě výňatku - článku 9) již neplatnou lhůtu 24 hodin pro omezení osobní svobody, která - pokud jde o zadržení obviněného či podezřelého orgány činnými v trestním řízení působícími v přípravném řízení - činí dnes 48 hodin, ale konstruuje dokonce jakýsi důvod pro propuštění zadržené osoby kterýmkoli policistou, jemuž se zde svěruje (nad rámec zákona a v rozporu s ním) fakticky nejen oprávnění vykonávat dozor nad činností policejního orgánu konajícího trestní řízení, ale i dozor nad výkonem působnosti a pravomoci státním zástupcem a soudem. Nezákonnost tohoto aktu, pokud je orgány Policie ČR takto vykládán - je zde zcela zřejmá.

Ustanovení § 77 odst. 1 trestního řádu, na které odkazuje analyticko-legislativní oddělení kanceláře policejního prezidenta Policejního prezidia ve své úvaze o údajné zákonnosti postupu policejního orgánu spravujícího policejní celu v daném případě, podle něhož nenařídil-li státní zástupce propuštění zadržené osoby na podkladě materiálů mu došlých, popřípadě po jejím opětovném výslechu, je povinen odevzdat ji ve lhůtě 48 hodin od zadržení soudu s návrhem na vzetí do vazby, stejně jako ustanovení § 77 odst. 2 tr. ř., podle kterého soudce je povinen vyslechnout zadrženou osobu (odstavec 1) a do 24 hodin od doručení návrhu státního zástupce rozhodnout o jejím propuštění na svobodu anebo rozhodnout, že ji bere do vazby s tím, že překročení doby 24 hodin od doručení návrhu státního zástupce na vzetí do vazby je vždy důvodem rozhodnutí o propuštění obviněného na svobodu, totiž ani nezakládá pravomoc policejního orgánu, jenž je pouze správcem policejní cely, v níž se toto zadržení vykonává, kontrolovat tuto činnost státního zástupce a soudu, tím méně pak pravomoc místo nich a mimo jakoukoli jemu **zákonem svěřenou pravomoc** rozhodovat o propuštění této osoby z cely, a to

orgánem. Bylo by ho tedy možno akceptovat, pokud by v důsledku mimořádné a nepředvídatelné události, např. rozsáhlého požáru, povodně či podobné události, nebylo možno zajistit bezpečnost života a zdraví osob umístěných v cele zadržení a bylo by vyloučeno vyřešit věc jinak než jejich osvobozením před takto hrozícím nebezpečím. Pak by se taková situace fakticky dala posuzovat za podmínek krajní nouze a postup policejního orgánu by postrádal znaky protiprávnosti vzhledem k okolnostem případu.

v důsledku (navíc ještě údajného, tak jako tomu bylo v tomto případě) překročení uvedených zákonných lhůt.

Policejní orgán vykonávající správu policejní cely, určené k výkonu zadržení osob, není orgánem, jemuž by byl svěřen výkon dozoru nad dodržováním lhůt, které plynou orgánům činným v trestním řízení v souvislosti s užitím institutu zadržení vůči konkrétní osobě a není žádnou zákonnou normou nadán pravomocí na základě svých vlastních úvah rozhodovat o tom, že taková osoba se buď na cele ponechá, či naopak z cely pro uplynutí lhůty propustí. Přitom si běh této lhůty posoudí sám, bez dostatečných informací o skutečném stavu věci, zřejmě na základě vlastní volné úvahy odvozené od toho, že žádnou informaci vlastně v požadovaném směru nemá. A nemá ji v daném případě proto, protože ji neobdržel, aniž ovšem tomu, kdo je oprávněn o propuštění ze zadržení takové osoby rozhodnout, svědčí zákonná povinnost ji tomuto policejnímu orgánu sdělit.⁴

Pokud postupoval policejní orgán, spravující celu zadržení v tomto případě způsobem, který byl výše popsán, pak se dopustil evidentního porušení zákona, za toto svévolně učiněné rozhodnutí převzal plnou odpovědnost a nemůže se odvolávat na interní normy upravující jeho činnost, které jsou v daném případě - pokud by takto zněly či měly být i jen vykládány - ve zcela zřejmém rozporu se zákonnou úpravou. Nemůže se také dovolávat ani ústavních principů chránících základní práva a svobody, protože tu není orgánem, který by v dané roli mohl tyto normy popsáním způsobem aplikovat. Nehledě na to, že ani podle toho, co bylo k věci uvedeno, porušeny nebyly. Jeho jednání je proto jednáním, které není nejen v souladu se zákonem či dokonce s vyššími principy ústavními, je naopak jednáním, které přinejmenším po formální stránce může naplňovat znaky trestného činu zneužití pravomoci veřejného činitele podle § 158 tr. zák. či maření úkolu veřejného činitele z nedbalosti podle § 159 tr. zák.⁵

⁴ Absurdnost celého postupu policie v tomto případě není třeba dále rozvíjet. Snad lze jen doplnit, že tu policie naprosto nepřipustným způsobem bez zákonného podkladu zasáhla do dalšího průběhu trestního řízení a převzala na sebe roli jiného orgánu státu – soudce, aby rozhodla o tom, že obviněný bude stíhán na svobodě. Samozřejmě ani tento nezákonný postup policie nevyklučoval dodatečné vzetí obviněného do vazby, otázkou je, do jaké míry by v tomto postupu bylo možno ještě shledat naplnění účelu vazby z hlediska splnění účelu celého trestního řízení. Skutečnost, že se tu snad pocituje nedostatek dozorového orgánu, oprávněného neprodleně zasáhnout v případech, kde by došlo opravdu k porušení zákona v postupu státního zástupce či soudu a k nerespektování uvedených zákonných lhůt, tu nemůže policie suplovat – byť dobře míněnými – ale ve skutečnosti nezákonnými postupy, které navíc, jak bylo uvedeno, nejenže nejsou opřeny o žádnou zákonnou pravomoc, ale navíc nejsou podloženy ani skutkovými důvody, tedy bezpečným a ověřeným zjištěním, že taková lhůta skutečně uplynula. A pokud by tomu i tak bylo, za popisované situace nebylo v pravomoci policie ani tehdy uvedenou osobu z cely propustit. Jen by to snížilo stupeň společenské závažnosti tohoto porušení zákona, jehož se svým postupem v tomto konkrétním případě dopustila.

⁵ Skutečností nepochybně zůstává, že podle ustanovení § 4 odst. 1 písm. b) zákona o státním zastupitelství (ve znění novely č. 14/2002 Sb., která nabyla účinnosti dne 1. 3. 2002) státní zastupitelství v rozsahu, za podmínek a způsobem stanoveným zákonem vykonává dozor nad dodržováním právních předpisů kromě jiného i v místech, kde je podle zákonného oprávnění omezována osobní svoboda (vedle dalších míst zde výslovně uvedených – míst výkonu vazby, trestu odnětí svobody, ochranného léčení, ochranné a ústavní výchovy). Oproti úpravě předtím účinné (která – v § 4a zákona o státním zastupitelství, ve znění účinném do 28. 2. 2002 – vycházela z toho, že státní zastupitelství vykonává v rozsahu a za podmínek stanovených zvláštním zákonem dozor nad dodržováním právních předpisů v místech, kde se vykonává vazba, trest odnětí svobody, ochranné léčení, ochranná nebo ústavní výchova a v jiných místech, kde je podle zákonného oprávnění omezována osobní svoboda) zde již není obsažen odkaz na zvláštní zákon, který by tuto zvláštní dozorovou pravomoc státního zastupitelství upravil. Chybí zde i jakékoli přechodné

Toto stanovisko se vydává podle § 12 odst. 2 zákona o státním zastupitelství.

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

ustanovení novely. Z toho by bylo možno zřejmě dovodit, že orgán, který by měl vykonávat dozor nad místy, kde se vykonává zadržení, již existuje – je jím státní zastupitelství. Jinou otázkou je, jaká jsou oprávnění při výkonu tohoto dozoru. Zřejmě totiž nepřichází v úvahu, aby se tu analogicky užilo ustanovení jiných zákonů upravujících dozor nad místy výkonu vazby, trestu odnětí svobody a ochranné a ústavní výchovy. Totéž se týká i ochranného léčení, kde rovněž chybí úprava, která by zcela obecně zakotvené oprávnění státního zastupitelství jakkoli rozváděla. V žádném případě však tuto pravomoc na sebe nemůže přejímat orgán, který jí vůbec na základě platného právního stavu nedisponuje (nelze ji vyvodit ani např. z ustanovení § 26 až § 32 zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, která se jinak problematiky policejních cel týkají). Pro doplnění je možno pouze poznamenat, že dnes již zrušené příkazy generálních prokurátorů z roku 1974 a 1990 výkon kontroly nad policejními celami (tehdy se nazývaly „cely předběžného zadržení a zajištění“) svěřovaly okresním prokurátorům příslušným podle místa útvaru policie, kde se cela nacházela.

Byť tedy jde zjevně o poměrně závažný legislativní nedostatek nelze zatím tuto pravomoc reálně vykonávat. V podstatě se vyčkává na příslušnou zákonnou úpravu za situace, kdy přetrvává velmi neuspokojivá zejména personální situace státního zastupitelství, a to ještě navíc bude státnímu zastupitelství od 1. 1. 2003 svěřena další významná působnost v netrestní oblasti (srov. § 66 odst. 2 a navazující ustanovení zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní).