

Poř. č. 3/2004

Stanovisko ke sjednocení výkladu zákonů a jiných právních předpisů k výkladu ustanovení § 174a odst. 2 písm. e) trestního řádu pokud jde o stanovení lhůty dozorového státního zástupce pro zrušení usnesení policejního orgánu o zahájení trestního stíhání podle ustanovení § 160 odst. 1 trestního řádu

I. Zjistí-li státní zástupce vykonávající dozor nad zachováváním zákonnosti v přípravném řízení trestním, že usnesení o zahájení trestního stíhání bylo vydáno, aniž byly dány důvody uvedené v § 160 odst. 1 trestního řádu a toto rozhodnutí je tak třeba považovat za nezákonné a neodůvodněné, je povinen takové usnesení neprodleně postupem ve smyslu ustanovení § 174 odst. 2 písm. e) trestního řádu zrušit, a to bez ohledu na dobu, která uplynula od vydání tohoto rozhodnutí. Lhůta 30 dnů pro zrušení usnesení o odložení věci uvedená v § 174 odst. 2 písm. e) věta za prvním středníkem trestního řádu se v těchto případech nemůže uplatnit, avšak každá delší prodleva může nasvědčovat závažnému pochybení státního zástupce při výkonu dozoru na počátku trestního stíhání (viz čl. 11 odst. 1, čl. 24 odst. 1, 4 pokynu obecné povahy nejvyššího státního zástupce poř. č. 12/2003).

II. Zákonnost usnesení o zahájení trestního stíhání se posuzuje zásadně ke dni jeho vydání, což znamená, že rozhodnutí o jeho zrušení postupem podle ustanovení § 174 odst. 2 písm. e) trestního řádu nemůže být odůvodněno poznatků z pozdějšího dokazování.

III. Samotná skutečnost, že v době, kdy bylo usnesení o zahájení trestního stíhání vydáno, vykonával dozor jiný státní zástupce, který porušení zákona ve smyslu uvedeném v bodě I. neshledal, zrušení usnesení o zahájení trestního stíhání nebrání.

Odbor trestního řízení Nejvyššího státního zastupitelství předložil na základě poznatků z konkrétní trestní věci zjištěných v souvislosti s výkonem působnosti podle § 12 odst. 3 zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství k posouzení otázky, v jaké lhůtě je státní zástupce vykonávající dozor nad zákonností přípravného řízení oprávněn rušit postupem podle § 174 odst. 2 písm. e) tr. řádu

nezákonné a neodůvodněné usnesení policejního orgánu o zahájení trestního stíhání (v předkládané věci vzhledem k předcházející právní úpravě nezákonné a neodůvodněné opatření vyšetřovatele o sdělení obvinění) a zda délka této lhůty je ovlivněna změnou v osobě státního zástupce vykonávajícího dozor nad zachováním zákonnosti přípravného řízení v dané věci. Daná problematika vyplynula z následujících skutkových zjištění.

Opatřením bývalého vyšetřovatele Krajského úřadu vyšetřování Policie ČR v Plzni ze dne 7.5.2001 sp. zn. KVZC-25/20-2001, bylo L.H., P.V. a P.S. sděleno obvinění pro trestný čin zkrácení daně, poplatku a podobné povinné platby podle § 148 odst. 1, 4 tr. zákona, spáchaného ve prospěch zločinného spolčení podle § 43 tr. zákona. Opatřením téhož vyšetřovatele ze dne 25.9.2001 sp. zn. KVZC-6/20-2001, bylo P.S. sděleno obvinění pro trestný čin zkrácení daně, poplatku a podobné povinné platby podle § 148 odst. 1, 4 tr. zákona, přičemž tato věc byla dne 26.9.2001 spojena podle § 23 odst. 3 tr. řádu ke společnému řízení s věcí vedenou pod sp. zn. KVZC-25/20-2001.

Dozor nad zachováváním zákonnosti v přípravném řízení vykonávala od doby sdělení obvinění až do 14.1.2002 státní zástupkyně Krajského státního zastupitelství v Plzni JUDr. Ivana Růžičková, poté byla pro její vytíženost přidělena věc dočasně stážistovi JUDr. Stanislavu Mečlovi. Ten po provedení podrobné prověrky vyšetřovacího spisu (8.2.2002) svým usnesením ze dne 25.2.2002 sp. zn. 1 KZv 4/2001 zrušil podle § 174 odst. 2 písm. a) tr. řádu obě výše označená opatření vyšetřovatele o sdělení obvinění jako nezákonná a neodůvodněná, neboť dle jeho názoru pouze popisují objektivní skutečnost, že došlo k dovozu zboží bez řádné evidence na hraničních přechodech, postrádají však vyjádření subjektivní stránky trestných činů, zejména pokud se týče zločinného spolčení. V odůvodnění usnesení vyslovil státní zástupce názor, že ani dosud provedené důkazy nepřispěly k objasnění naplnění skutkové podstaty trestných činů, pro které bylo sděleno obvinění pokud jde o subjektivní stránku.

Z podnětu odboru trestního řízení Nejvyššího státního zastupitelství provedlo v této trestní věci dohled Vrchní státní zastupitelství v Praze a dospělo k závěru, že skutečně neexistovaly zákonné důvody pro sdělení obvinění, a to přes nelogické závěry a částečné rozpory ve výpovědích obviněných a některých svědků. Nedostatky důkazů pro prokázání subjektivní stránky se nepodařilo odstranit ani provedením velkého množství důkazů po sdělení obvinění. Vrchní státní zastupitelství v Praze se domnívá, že institut přezkoumání podmínek zahájení trestního stíhání je omezen na období následující bezprostředně po doručení takového rozhodnutí, a proto jej nelze aplikovat v průběhu přípravného řízení po uplynutí delšího časového období. Stanovisko vrchního státního zastupitelství však upozorňuje na to, že k postupu podle § 174a odst. 2 písm. e) tr. řádu došlo v souvislosti se změnou osoby dozorujícího státního zástupce, který zvolil s ohledem na čl. 8 Listiny základních práv a svobod jediný přijatelný postup v této situaci.

Odbor trestního řízení Nejvyššího státního zastupitelství se neztotožnil s postupem státního zástupce Krajského státního zastupitelství v Plzni, který zrušil podle § 174 odst. 2 písm. e) tr. řádu opatření o sdělení obvinění po devítiměsíčním trestním stíhání všech tří obviněných. Takovýto postup dle vysloveného názoru nelze dovodit ani z čl. 8 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a už vůbec ne změnou

v osobě dozorujícího státního zástupce, kterou nemůže být odůvodňována možnost opětovně přezkoumávat zákonnost a odůvodněnost opatření o sdělení obvinění (resp. nyní usnesení o zahájení trestního stíhání), které již jedenkrát, navíc před delší dobou, bylo jiným dozorujícím státním zástupcem téhož státního zastupitelství přezkoumáno a shledáno zákonným. Odbor trestního řízení Nejvyššího státního zastupitelství zastává stanovisko, že zrušení opatření o sdělení obvinění (resp. dnes usnesení o zahájení trestního stíhání) postupem podle § 174 odst. 2 písm. e) tr. řádu, i když lhůta pro takovýto postup není trestním řádem výslovně stanovena, by mělo být m.j. v zájmu právní jistoty omezeno na velmi krátkou dobu po přezkoumání tohoto opatření či usnesení dozorujícím státním zástupcem (nabízí se analogie 30 dnů jako u usnesení o odložení věci). Použitým postupem, na rozdíl od případného zastavení trestního stíhání obviněných podle § 172 odst. 1 písm. b) tr. řádu, mohl nastat na straně obviněných stav právní nejistoty, neboť teoreticky hrozí možnost jejich nového trestního stíhání pro stejný skutek, a to i přes pozdější odložení věci usnesením policejního orgánu podle § 159a odst. 4 tr. řádu. Státní zástupce tak vlastně rozhodl v neprospěch obviněných. Navíc jsou tímto způsobem (tedy zrušením sdělení obvinění namísto zastavení trestního stíhání) obcházena práva poškozených zakotvená v ust. § 172 odst. 3 tr. řádu a pochopitelně i přezkumné oprávnění nejvyššího státního zástupce podle § 174a odst. 1 tr. řádu.

Uvedenou problematiku, dle názoru odboru trestního řízení Nejvyššího státního zastupitelství, neřeší dostupná judikatura ani výkladová stanoviska nejvyššího státního zástupce.

Jednou ze základních zásad trestního řízení je zásada zákonnosti trestního stíhání. Tato zásada je zakotvena v ustanovení § 2 odst. 1 tr. řádu, podle něhož nikdo nemůže být stíhán jako obviněný jinak než ze zákonných důvodů a způsobem, který stanoví tento zákon.

Podmínkou vedení trestního stíhání proti určité osobě, která je podezřelá ze spáchání trestného činu, je zahájení trestního stíhání podle § 160 odst. 1 tr. řádu. Náležitosti usnesení o zahájení trestního stíhání, před nabytím účinnosti zákona č. 265/2001 Sb., sdělení obvinění, resp. záznamu o sdělení obvinění (termíny odpovídající znění zákona před zmíněnou novelizací jsou dále uváděny v závorce), stanoví citované ustanovení zákona, podle kterého musí usnesení (záznam) obsahovat popis skutku tak, aby nemohl být zaměněn s jiným, zákonné označení trestného činu, který je v tomto skutku spatřován a důvody, pro něž je obviněný stíhán. Právě tento taxativní výčet náležitostí je vyjádřením zmíněné zásady zákonnosti trestního stíhání, která spočívá především v tom, že obviněné osobě skýtá záruku, že bude stíhána pouze pro čin, který je v zákoně výslovně označen za trestný čin, a že skutkovým důvodem stíhání bude pouze spáchání takového skutku, v němž jsou obsaženy zákonné znaky trestného činu. Usnesení o zahájení trestního stíhání (sdělení obvinění) musí obsahovat skutečnosti odpovídající všem zákonným znakům trestného činu.

Pro posouzení daného problému je tedy proto naprosto klíčové vyjasnění si významu postupu policejního orgánu ve smyslu ustanovení § 160 odst. 1 tr. řádu. Policejní orgán rozhodne neprodleně o zahájení trestního stíhání konkrétní osoby jako obviněného nasvědčují-li prověřováním podle § 158 tr. řádu zjištěné a odůvodněné skutečnosti tomu, že byl spáchán trestný čin, a je-li dostatečně

odůvodněn závěr, že jej spáchala tato osoba. Jde o rozhodnutí ve formě usnesení, proti kterému je možno podat stížnost. Před nabytím účinnosti zákona č. 265/2001 Sb., bylo trestní stíhání podle ustanovení § 160 odst. 1 trestního řádu zahájováno tím, že se osobě, důvodně podezřelé ze spáchání trestného činu sdělilo, že je stíhána jako obviněná a o tomto se učinil záznam. Zahájení trestního stíhání se tedy dělo formou opatření, proti kterému stížnost nebyla přípustná. I tato forma zahájení trestního stíhání však mohla být realizována pouze za předpokladu, že zjištěné skutečnosti nasvědčovaly tomu, že byl spáchán trestný čin, a byl-li dostatečně odůvodněn závěr, že jej spáchala určitá osoba. Pokud bylo trestní stíhání zahájeno policejním orgánem (vyšetřovatelem) aniž byly tyto zákonné podmínky splněny, je třeba považovat toto rozhodnutí (opatření) za nezákonné resp. neodůvodněné. Tato zásada jednoznačně vyplývá i z judikatury Ústavního soudu.¹ Sdělení obvinění, a po nabytí účinnosti zákona č. 265/2001 Sb., zahájení trestního stíhání, tedy představuje realizaci zásady řádného zákonného procesu, tak jak vyplývá jednoznačně z čl. 8 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Pouze aplikace tohoto zákonného postupu znamená splnění podmínky, bez které nelze provádět některé úkony trestního řízení. Provedení těchto úkonů v době před zahájením trestního stíhání nemůže být posuzováno jako úkon provedený v souladu se zákonem a má za důsledek jejich nepoužitelnost v dalším průběhu trestního řízení. V této souvislosti si je třeba uvědomit, že stejná situace, pokud jde o procesní hodnotu provedených důkazů, nastane, pokud jsou tyto úkony trestního řízení prováděny, přestože rozhodnutí (opatření) o zahájení trestního stíhání podle ustanovení § 160 odst. 1 tr. řádu bylo vydáno v rozporu se zákonem. Procesní hodnota takových „důkazů“ může být zajištěna pouze jejich opakováním, a to až poté, kdy je postup podle ustanovení § 160 odst. 1 tr. řádu aplikován v souladu se zákonem. **Nezákonnost tohoto rozhodnutí (opatření) nemůže být tedy zhojena žádnými důkazními prostředky provedenými po jeho vydání, a to ani v případě, že by prokazovaly skutečnosti svědčící o tom, že skutek popsany ve vadném rozhodnutí (opatření) skutečně naplňuje zákonné znaky trestného činu a že osoba označená v něm je skutečně pravděpodobným pachatelem.** Nelze proto zřejmě akceptovat stanovisko vyjádřené názorem odboru trestního řízení Nejvyššího státního zastupitelství, že *zrušení opatření o sdělení obvinění (resp. dnes usnesení o zahájení trestního stíhání) postupem podle § 174 odst. 2 písm. e) tr. řádu, i když lhůta pro takovýto postup není trestním řádem výslovně stanovena, by mělo být m.j. v zájmu právní jistoty omezeno na velmi krátkou dobu po přezkoumání tohoto opatření či usnesení dozorujícím státním zástupcem (nabízí se analogie 30 dnů jako u usnesení o odložení věci)* i prakticky totožné stanovisko zaujaté v záznamu o provedené dohledové prověrce odborem trestního řízení Vrchního státního zastupitelství v Praze. Časová fáze, ve které dozorový státní zástupce dospěje ke zjištění, že rozhodnutí (opatření) o zahájení trestního stíhání bylo vydáno v rozporu se zákonem nemá a nemůže mít ani žádný vliv na jednoznačně stanovenou povinnost vyplývající

¹ Srovnej např. :

I. ÚS 46/96... Pokud ve sdělení obvinění podstatná náležitost chybí, nelze je považovat za zákonné sdělení obvinění ve smyslu § 160 odst. 1 trestního řádu.

IV. ÚS 582/99...Jde-li o úmyslný trestný čin, v záznamu o sdělení obvinění musí být uvedena i subjektivní stránka trestného činu, tedy zavinění. Ignoroval-li vyšetřovatel Policie ČR ve sdělení obvinění subjektivní stránku trestného činu, potom toto sdělení postrádá podstatnou náležitost a nelze je považovat za zákonné sdělení obvinění podle § 160 odst. 1 trestního řádu.

z ustanovení § 174 odst. 2 tr. řádu rušit nezákonná nebo neodůvodněná rozhodnutí a opatření policejního orgánu (vyšetřovatele nebo vyhledávacího orgánu).

Je třeba odmítnout i názor, že postup podle ustanovení § 172 tr. řádu by byl postupem pro obviněného výhodnějším, resp. by byl výhodnější i z hlediska možnosti uplatnění práv poškozených. Taková úvaha by byla nepochybně bezesbýtku odmítnuta pokud by byla konstatována nezákonnost (resp. neodůvodněnost) usnesení o zahájení trestního stíhání v době bezprostředně následující po jeho vydání, přičemž důsledek postupu státního zástupce podle ustanovení § 174 odst. 2 písm. e) tr. řádu je stejný, jak naznačuje použitá argumentace. Trestní stíhání nelze v této fázi ani postupem podle ustanovení § 172 tr. řádu ukončit, vzhledem k nepochybné skutečnosti, že citované ustanovení trestního řádu lze aplikovat pouze za situace, kdy účinky předpokládané ustanovením § 160 odst. 1 tr. řádu reálně nastaly. Pokud se tak nestalo, je třeba vzít v úvahu, že jak bezprostředně po zahájení trestního stíhání (sdělení obvinění), tak i po uplynutí doby několika měsíců, kdy sice byly některé důkazy policejním orgánem provedeny, ale právě pro zásadní vady postupu podle ustanovení § 160 odst. 1 tr. řádu, nelze na ně pohlížet jako na důkazy právně bezvadné, je vlastně právní stav stejný. Z toho důvodu je třeba konstatovat, že pokud státní zástupce Krajského státního zastupitelství v Plzni uváděl v odůvodnění usnesení sp. zn. 1 KZv 4/2001 ze dne 25.2.2002, kterým dle ustanovení § 174 odst. 2 písm. e) tr. řádu zrušil opatření vyšetřovatele o sdělení obvinění jako nezákonná a neodůvodněná, jisté úvahy o průkazní hodnotě procesních úkonů provedených po zahájení trestního stíhání, šlo v tomto případě o úvahy nadbytečné a nerelevantní. Ze stejného důvodu (nedostatečná důvodnost podezření ze spáchání trestného činu) nelze osobu, které vznikla nějaká škoda v souvislosti se skutkovým dějem uvedeným v rozhodnutí o zahájení trestního stíhání (sdělení obvinění), považovat za poškozeného ve smyslu ustanovení § 43 odst. 1 tr. řádu a její práva postupem státního zástupce za této situace nějak sanovat.

Pokud jde o možnost analogické aplikace třicetidenní lhůty, tato v intencích toho, co bylo uvedeno výše, nepřichází pro daný postup v úvahu. Rovněž nepodstatná je i skutečnost, že v průběhu trestního stíhání došlo ke změně v osobě dozorového státního zástupce, když první státní zástupce zřejmě předmětné sdělení obvinění akceptoval a postup dle ustanovení § 174 odst. 2 písm. e) tr. řádu aplikoval až dozorový státní zástupce, který věc převzal později. Dozor státního zástupce v přípravném řízení směřuje mimo jiné k tomu, aby nikdo nebyl bezdůvodně trestně stíhán. Jde o systematickou a soustavnou kontrolní činnost, která má rovněž za úkol neprodlené odstraňování zjištěných nedostatků. Podle § 174 odst. 2 písm. e) tr. ř. je státní zástupce při výkonu tohoto dozoru oprávněn rušit nezákonná nebo neodůvodněná rozhodnutí a opatření policejního orgánu (vyšetřovatele), která může nahrazovat vlastními. Mimo případy, kdy jde o rušení usnesení o odložení věci nestanoví zákon žádnou lhůtu pro uplatnění tohoto zákonného práva státního zástupce.

Stejně tak není možno akceptovat názor, že postup v dané trestní věci znamenal vlastně obcházení přezkumného oprávnění nejvyššího státního zástupce podle § 174a odst. 1 tr. řádu. Podle § 174a odst. 1 tr. ř. je nejvyšší státní zástupce oprávněn do dvou měsíců od právní moci (do tří měsíců po nabytí účinnosti novely č. 283/2004 Sb.) rušit nezákonná usnesení nižších státních zástupců o zastavení trestního stíhání nebo o postoupení věci. Jde o oprávnění nejvyššího státního

zástupce, které je svou podstatou mimořádným opravným prostředkem, neboť směřuje k nápravě nezákonných pravomocných rozhodnutí státních zástupců o zastavení trestního stíhání nebo o postoupení věci. Každý mimořádný opravný prostředek je svým způsobem „ultima ratio“ a nastupuje pouze ve chvíli, kdy nabylo právní moci rozhodnutí, které je právně vadné a kdy tedy selhaly příslušné dozorové mechanismy stanovené pro příslušné fáze trestního řízení trestním řádem. Právě vzhledem k aplikovanému postupu k této situaci nedošlo. Pokud by v dané věci došlo k ukončení řízení postupem podle ustanovení § 172 tr. řádu, nastala by pro Nejvyšší státní zastupitelství možnost toto vadné rozhodnutí ve smyslu ustanovení § 174a odst. 1 tr. řádu za splnění zde uvedených podmínek zrušit a vyslovit právní názor, který by zavazoval státního zástupce, který vadné rozhodnutí vydal k postupu podle ustanovení § 174 odst. 2 písm. e) tr. řádu.

Je tedy možno konstatovat, že dospěje-li státní zástupce, který provádí dozor v konkrétní trestní věci, k názoru, že usnesení o zahájení trestního stíhání (sdělení obvinění) bylo vydáno v rozporu s ustanovením § 160 odst. 1 tr. řádu, je nejen oprávněn, ale povinen takové usnesení (sdělení obvinění) postupem ve smyslu ustanovení § 174 odst. 2 písm. e) tr. řádu zrušit bez ohledu na dobu, která uplynula od vydání tohoto rozhodnutí (opatření), a bez přihlédnutí k reálnému stavu dokazování v době, kdy tento postup aplikuje. Zákonnost usnesení o zahájení trestního stíhání se posuzuje zásadně k datu jeho vydání, což znamená, že rozhodnutí o jeho zrušení postupem podle ustanovení § 174 odst. 2 písm. e) trestního řádu nemůže být odůvodněno s přihlédnutím k reálnému stavu dokazování v době, kdy je tento postup aplikován. Samotná skutečnost, že v době, kdy bylo usnesení o zahájení trestního stíhání (sdělení obvinění) vydáno, prováděl dozor jiný státní zástupce, který porušení zákona v tomto smyslu neshledal, nebrání výše naznačenému postupu.

Závěrem je třeba konstatovat, že samotná skutečnost absence stanovení konkrétní časové lhůty pro možnou aplikaci ustanovení § 174 odst. 2 písm. e) tr. řádu a výše formulované stanovisko nemají žádný vliv na povinnosti státního zástupce projednávat trestní věci co nejrychleji a s plným šetřením práv a svobod zaručených Listinou základních práv a svobod a mezinárodními, smlouvami o lidských právech a základních svobodách, jimiž je Česká republika vázána jak vyplývá z ustanovení § 2 odst. 4 trestního řádu. Stejně tak nemá toto stanovisko žádný vliv na povinnosti státního zástupce stanovené v pokynu obecné povahy nejvyššího státního zástupce ze dne 19. prosince 2003, poř. č. 12/2003, jímž se upravuje postup státních zástupců při trestním stíhání osob, při výkonu dozoru nad zachováváním zákonnosti v přípravném řízení trestním a postup v trestním řízení soudním, především čl. 11 odst. 1, který ukládá státnímu zástupci uplatňovat v průběhu přípravného řízení svá oprávnění tak, aby si s přihlédnutím k závažnosti a povaze trestní věci zajistil přehled o stavu a výsledcích přípravného řízení a měl možnost účinně působit na jeho průběh a neprodleně odstraňovat zjištěné nedostatky a čl. 24 odst. 1 a 4, které stanoví v souvislosti s přezkoumáváním usnesení o zahájení trestního stíhání povinnost **ihned po doručení přezkoumat** ze všech vyjmenovaných hledisek jeho zákonnost a v případě zjištění, že výroková část vzbuzuje vážné pochybnosti o své zákonnosti nebo odůvodněnosti, stanoví povinnost přezkoumat i spisový materiál a **postupovat neprodleně podle § 174 odst. 2 písm. e) tr. ř.** pokud se tato nezákonnost potvrdí. Zjištěné nedostatky

v konkrétní věci, svědčící zřejmě o nedostatečné úrovni dozoru státního zástupce a jistém selhání mechanismů tzv. vnitřního dohledu, jsou rovněž ve vztahu k meritu zaujatého stanoviska nerelevantní.

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

**Nejvyšší státní zástupkyně:
Mgr. Marie Benešová**