

Poř. č. 4/2007

## **Stanovisko k oprávněním státního zástupce ve vztahu k postupu Policie ČR předcházejícímu zahájení trestního řízení**

**I. Státní zastupitelství nepřezkoumává postup orgánu Policie České republiky, koná-li odhalování trestných činů podle § 2 odst. 1 písm. d) zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů.**

**II. Státní zástupce si může vyžádat i spisy, případně další dokumenty či materiály, resp. zprávy [§ 157 odst. 2 písm. a) trestního řádu], i když ve věci nebylo zahájeno trestní řízení, a věc z hlediska v úvahu přicházejících opatření prověřit, a to i v případě, že předal policii k dalšímu šetření oznámení, jež by po doplnění požadovaných informací mohlo odůvodňovat zahájení trestního řízení, a jeho vyřízení sleduje.**

**III. Shledá-li státní zástupce po přezkoumání věci na základě podnětu nebo i bez takového podnětu, že jsou dány skutečnosti důvodně nasvědčující tomu, že byl spáchán trestný čin, dá policejnímu orgánu pokyn k zahájení trestního řízení sepsáním záznamu o zahájení úkonů trestního řízení nebo provedením neodkladných nebo neopakovatelných úkonů (§ 158 odst. 3 věta třetí trestního řádu), nejsou-li důvody pro zahájení trestního stíhání (§ 160 odst. 1 trestního řádu).**

**IV. Nejblíže vyšší státní zastupitelství může využít oprávnění vyplývajících z dohledu (§ 12e zákona o státním zastupitelství) ve věcech, v nichž nebylo dosud zahájeno trestní řízení u nižšího státního zastupitelství, jen za podmínky, že došlé podání měl státní zástupce posoudit jako podnět k využití oprávnění podle § 157 odst. 2 věty první trestního řádu, byly dány zákonné důvody, pro které měl takto postupovat z vlastní iniciativy, popřípadě měl v rámci sledování věci, jíž předal k provedení šetření policii postupem před zahájením trestního řízení, zjednat nápravu v postupu policejního orgánu (zejména k odstranění průtahů při vyřizování věci).**

Nejvyšší státní zastupitelství získalo při své činnosti poznatky svědčící o nejednotnosti postupu státních zástupců při vyřizování podání podatelů dožadujících se přezkoumání postupu orgánů Policie ČR v souvislosti s tzv. předprocesním postupem, tzn. postupem předcházejícím zahájení trestního řízení (ať už sepsáním záznamu o zahájení úkonů trestního řízení podle § 158 odst. 3 věty první tr. ř. nebo provedením potřebných neodkladných či neopakovatelných úkonů v této souvislosti podle § 158 odst. 3 věty třetí tr. ř.).<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Uvedený problém byl signalizován zejména z obvodu Krajského státního zastupitelství v Plzni v souvislosti s vyřizováním podáním nejrůznějších podatelů, kteří se většinou domáhali toho, aby státní zástupce přiměl policejní orgány k sepsání záznamu o zahájení úkonů trestního řízení a následnému prověřování, jež by bylo ukončeno příslušným rozhodnutím. Obdobné poznatky svědčící dokonce o tom, že docházelo k obcházení smyslu a účelu úpravy zahrnuté do § 158 odst. 3 věty první tr. ř., kdy policejní orgány prováděly namísto sepsání záznamu o zahájení úkonů trestního řízení i v případech, jestliže zjištěné okolnosti důvodně nasvědčovaly

Některými navazujícími otázkami, především pokud jde o institut záznamu o zahájení úkonů trestního řízení, se zabývalo výkl. stan. č. 13/2003 Sb. v. s. NSZ.<sup>2</sup>

Problematiku úkonů uvedených v ustanovení § 158 odst. 1 tr. ř. řešilo i stanovisko Vrchního státního zastupitelství v Olomouci.<sup>3</sup> Věc byla projednávána – vzhledem k existenci diametrálně odlišných názorů v soustavě státního zastupitelství – na gremiální poradě konané dne 29. 8. 2005.<sup>4</sup> Projednávání vedlo k závěru stanovisko nevydávat vzhledem k tomu, že by

---

spáchání trestného činu, úkony spočívající ve vyžadování vyjádření osob, zpráv a další, přičemž tyto úkony měly fakticky povahu prověřování podezření z trestné činnosti, se vyskytly např. v obvodu Krajského státního zastupitelství v Brně. Důvodem bylo zřejmě úsilí tyto případy vyloučit z dozoru státního zástupce.

<sup>2</sup> Uvedené stanovisko vycházelo z toho, že ustanovení § 158 odst. 1 tr. ř. zakotvuje jen obecně formulovanou povinnost policejního orgánu provádět postupy (převážně podle zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů), které v konečném výsledku směřují k odhalení skutečností nasvědčujících spáchání trestného činu (popř. jde ještě o povinnost konat opatření směřující k prevenci trestné činnosti). Tyto úkony také zpravidla předcházejí vydání záznamu o zahájení úkonů trestního řízení (§ 158 odst. 3 věty první tr. ř.). Doručení oznámení o skutečnostech nasvědčujících spáchání trestného činu (§ 158 odst. 2 tr. ř.) nezakládá vždy povinnost policejního orgánu vydat záznam o zahájení úkonů trestního řízení. Takový záznam musí být policejním orgánem zásadně vyhotoven jen v těch případech, kdy policejní orgán ať už na základě oznámení nebo na základě vlastních poznatků bude provádět úkony k objasnění a prověření skutečností důvodně nasvědčujících tomu, že byl spáchán trestný čin. Důvodnost podezření ze spáchání trestného činu se musí zvažovat s přihlédnutím k povaze konkrétního případu, trestného činu, o který má jít, a tomu, že prověřování podezření ze spáchání trestného činu je na samém počátku a nelze očekávat, že budou existovat již v této době přesvědčivé důkazy potvrzující takové podezření. Na druhé straně nesmí jít o podezření, které je zcela mlhavé, nejasné či nepodložené). Jestliže okolnosti věci (zejména po doručení trestního oznámení) svědčí již v této době pro závěr, že o trestný čin zjevně nejde, sepsání záznamu není na místě.

Záznam o zahájení úkonů trestního řízení plní funkci iniciační (zahajuje se jím – nejde-li o případ provedení potřebných neodkladných či neopakovatelných úkonů za podmínek uvedených v § 158 odst. 3 věte třetí tr. ř. – trestní i přípravné řízení) a funkci informační (doručením záznamu, případně protokolů o neodkladných či neopakovatelných úkonech, se státnímu zástupci dostává informace o tom, že policejní orgán koná úkony podle trestního řádu. Jak již plyne z toho, co bylo výše zmíněno, za úkony vykonávané podle trestního řádu se nepovažují zpravidla úkony zmíněné v § 158 odst. 1 tr. ř.

<sup>3</sup> Jednalo se o stanovisko ze dne 1. 6. 2005, sp. zn. 4 SPR 79/2005. Toto stanovisko zdůrazňovalo – kromě jiného – že policejní orgány mohou provádět kroky operativní povahy směřující k odhalování skutečností nasvědčujících spáchání trestného činu zpravidla již ve fázi předcházející zahájení přípravného řízení (§ 158 odst. 1 tr. ř.). Odhalování trestné činnosti poté může, ale nemusí, vyústit v sepsání záznamu o zahájení úkonů trestního řízení. K tomu dojde jen v případech, kdy podklady shromážděné operativní činností důvodně nasvědčují tomu, že byl spáchán trestný čin. Je-li po doručení trestního oznámení z jeho obsahu zřejmé, že ve věci bude třeba provádět úkony trestního řízení, je nutno sepsat záznam podle § 158 odst. 3 tr. ř. Pouze v těchto případech je pak sepsání záznamu o zahájení úkonů trestního řízení nezbytnou podmínkou pro vydání některého rozhodnutí podle § 159a odst. 1 až 4 tr. ř., případně opatření podle § 159a odst. 1 písm. a) nebo b) tr. ř.

<sup>4</sup> Největší spory vyvstaly ohledně otázky, podle jakého ustanovení vlastně Policie České republiky koná úkony předcházející zahájení trestního řízení. Jevilo se pochybným poskytnout policii oprávnění, aby tyto úkony prováděla podle ustanovení § 158 odst. 1 tr. ř. Je totiž zřejmé, že citovaná úprava – i přes své zakotvení v trestním řádu – tvoří pouze jakýsi „zprostředkující mezičlánek“ mezi předprocesní činností vykonávanou podle zákona o policii a postupy ve smyslu trestního řádu. Posléze se dospělo k závěru, podle kterého vydání výkladového stanoviska Nejvyššího státního zastupitelství nepřichází v úvahu, neboť jde o postup policie mimo trestní řízení, o postup, který nepodléhá dozoru (ani jiné formě kontroly) státního zástupce, a není tedy důvodu jakkoli jej touto formou vysvětlovat a vykládat; výklad nechť si zabezpečuje policie v mezích předpisů, jimiž je vázána při postupech před zahájením trestního řízení.

Skutečností zůstává – a v tomto ohledu je možno hodnotit význam stanoviska vypracovaného VSZ v Olomouci velmi pozitivně – že se pokoušelo řešit problém, který vznikl nepřiléhavým vypuštěním části oprávnění Policie ČR objasňovat nejen přestupky, ale i trestné činy, ze zákona o Policii ČR (obecné ustanovení § 2 odst. 1 písm. d) zákona o policii bylo v předmětném zákoně ponecháno, dodatečně v průběhu legislativního procesu týkajícího se návrhu novely trestního řádu později vyhlášené pod č. 265/2001 Sb. – tisku 785 Poslanecké sněmovny – volební období 1998 – 2002 – se do zákona o policii dostala jen ustanovení o podpůrných operativně pátracích prostředcích). Tvůrci velké novely trestního řádu z roku 2001 totiž vycházeli z nesprávné představy, že dozor státního zástupce se bude vztahovat i na tzv. předprocesní činnost policie, obsah úpravy a zejména oprávnění, jimiž státní zástupce reálně disponoval podle novelizované trestněprocesní úpravy, tomu ovšem vůbec neodpovídal (vyjma formulací v ustanovení § 12 odst. 10 a § 158 odst. 3 tr. ř., pokud tam byl užit poněkud

převažující měrou řešilo otázky týkající se postupu Policie ČR; to státnímu zastupitelství nepřísluší. Nic na tom nemění ani fakt, že platná právní úprava je v tomto směru opravdu nedostatečná, protože reglementuje toliko některé specifické postupy (podpůrné operativně pátrací prostředky) – proto Policie ČR často postupuje tak, že „podpůrně“ aplikuje ustanovení § 158 odst. 1 tr. ř., jež se jeví jako vhodné pro daný účel.<sup>5</sup> Legislativní situace je zcela tristní – Policie ČR nemá pro svůj postup dostatečnou oporu v zákoně o policii (totéž se obdobně týká i policejních orgánů, jež nejsou orgány Policie ČR, jak jsou vyjmenovány v ustanovení § 12 odst. 2 tr. ř. – tam to lze spíše pochopit vzhledem k poměrné specifičnosti jejich postavení, což se týká i Inspekce ministra vnitra).

Popsaná situace je zřejmá i z toho, co uvádějí komentáře k zákonu o policii, pokud jde o **odhalování trestných činů a zjišťování jejich pachatelů**.<sup>6</sup>

Při absenci náležité právní úpravy, přitom za stavu, kdy nepochybně platí ústavní princip,<sup>7</sup> z něhož vyplývá, že státní orgán může vykonávat pravomoc jen tehdy, stanoví-li to výslovně zákon, je velmi komplikované tuto problematiku řešit. Na druhé straně je nepochybné, že tuto spornou otázku je na místě posuzovat přinejmenším z pohledu, v jakém se týká postupu státních zastupitelství (státních zástupců).

Nejvyšší státní zastupitelství v této souvislosti učinilo následující závěry:

---

nejasný termín „objasňování“ a v ustanovení § 157 odst. 2 písm. a) tr. ř., pokud citovaná úprava předpokládala, že státní zástupce bude moci vyžadovat od policejního orgánu předložení spisů, dokumentů, materiálů a zpráv o postupu i ve věcech, v nichž nebylo zahájeno trestní řízení).

I kdyby byl učiněn závěr, že státní zástupce je nově pověřen vykonávat kontrolu i nad postupy policie prováděnými v rámci odhalování trestných činů (v rozporu např. s vymezeným počátkem trestního řízení v § 158 odst. 3 věť první a třetí tr. ř.), jednalo by se o naprosto unikátní úpravu nemající obdobu v žádném státě na světě. Tzv. předprocesní činnost je ve všech zemích monopolem policie a veřejná žaloba, popř. jiné orgány, do ní nemohou zasahovat – to je dáno právě povahou této činnosti, která kontrolu v té podobě, v jaké se uskutečňuje v procesním stadiu, neumožňuje. Blíže srov. např. Musil, J. Přípravné řízení – stále téma reformy trestního řízení, Ve službách práva, Sborník příspěvků k desátému výročí založení pobočky nakladatelství C. H. Beck v Praze, Praha 2003, s. 281 až 282; dále viz i Musil, J. Úloha policie v evropském kontinentálním procesu, Kriminalistika 1997, č. 1, s. 10.

<sup>5</sup> Takové řešení se v podstatě naznačuje (není vysloveno zcela jednoznačně) ve stanovisku odboru bezpečnostní politiky Ministerstva vnitra z června 2004, č. j.: OBP-844/CZ-2004, k otázce postupu Policie ČR při přijímání a následném nakládání s trestními oznámeními. Zdůrazňuje se tu totiž, že nezbytným předpokladem zahájení trestněprocesně relevantních úkonů ve věci je podmínka, aby z jakoukoli cestou získaných poznatků (tedy i trestních oznámení) bylo možné učinit závěr o (důvodném) podezření ze spáchání trestného činu. Okamžik zahájení trestního řízení je okamžikem, od něhož počíná právní režim trestního řízení se všemi důsledky z toho vyplývajícími. Orgány činné v trestním řízení jsou nadále oprávněny a povinny postupovat dle norem trestního práva procesního obsažených v trestním řádu. Policejní orgány zahájením úkonů trestního řízení začínají vynakládat materiální, časové i personální prostředky – je tedy nepochybně žádoucí, aby se tak dělo skutečně pouze v případech, kdy tak činí k objasnění a prověření skutečností důvodně nasvědčujících tomu, že byl spáchán trestný čin.

<sup>6</sup> Např. publikace Mates, P., Čechánek, B., Hromádka, M., Kramář, K., Rajman, J. Policejní právo. Právní předpisy s komentářem. 3. aktualizované vydání podle stavu ke dni 1. 4. 2006, Praha, Linde, s. 18 – 19, k ustanovení § 2 odst. 1 písm. d) zákona o policii zmiňuje, že policisté mohou požadovat u osob přistížených pro jednání, jež má znaky trestného činu nebo přestupku, prokázání totožnosti (§ 13 zákona o policii), dále jsou oprávněni provést zajištění (§ 14, § 15 zákona o policii), odebrat zbraň (§ 17 zákona o policii), provést prohlídku dopravních prostředků (§ 18 zákona o policii), zakázat vstup na určená místa (§ 20 zákona o policii), v úvahu též přichází použití oprávnění policistů podle ustanovení § 20b až § 20e a § 23 zákona o policii, jakož i podání vysvětlení podle § 12 citovaného zákona. Odkazuje se i na ustanovení § 38 až § 42 zákona o policii (jsou zde upraveny donucovací prostředky, použití zbraně, povinnosti policisty po použití donucovacích prostředků a zbraně, zvláštní omezení a služební zákroky pod jednotným velením). **Oprávnění policistů při odhalování trestných činů a zjišťování jejich pachatelů obsahuje též trestní řád.** Speciální právní úprava platí, pokud jde o odhalování trestných činů spáchaných policisty a zjišťování jejich pachatelů. Na plnění úkolu odhalovat trestné činy a zjišťovat jejich pachatele se v rámci své činnosti podílejí všechny služby policie, v převažující míře však služba pořádkové policie a služba kriminální policie a vyšetřování.

<sup>7</sup> Viz čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a čl. 2 odst. 3 Ústavy.

## I.

Přípravnému řízení předcházejí policejní aktivity označované zpravidla jako **předprocesní činnost**, která není upravena trestním řádem, nýbrž policejními zákony (v případě české úpravy se jedná o úpravu v § 2 odst. 1 písm. d) zákona o policii – **odhalování trestných činů a zjišťování jejich pachatelů**). Tato preventivní a odhalovací činnost policie má za cíl získat první signály (indikátory) o spáchaných trestných činech, které jsou prozatím skryté (latentní); někdy si dokonce klade za cíl opatřit informace o teprve **připravovaných** trestných činech a zabránit jejich spáchání.<sup>8</sup>

Při **odhalování skryté kriminality** má nezastupitelnou úlohu **policie**.<sup>9</sup> Policie iniciativně vyvíjí tuto činnost, aniž by vyčkávala, že informace o této latentní (skryté) kriminalitě obdrží zvenčí, protože společnost má zájem na tom, aby pokud možno všechny trestné činy byly zjištěny a jejich pachatelé byli potrestáni. Děje se to různými policejními metodami, jež se ve svém souhrnu označují jako **operativně pátrací činnost**.

Příslušná úprava je zpravidla obsahem policejních zákonů (srov. již citované ustanovení § 2 odst. 1 písm. d) zákona o policii). Zmíněná odhalovací činnost policie je upravena mnohdy i v trestním řádu.<sup>10</sup> Podrobnější úprava je pak svěřena policejnímu zákonodárství. Jinak tzv. předprocesní stadium je stadiem, jež následuje po okamžiku, kdy policie obdrží zvnějšku nebo sama již předtím získá nějaký signál o podezření ze spáchání trestného činu, nejčastěji formou trestního oznámení. Tento signál často není natolik fakticky odůvodněný, aby opravňoval zahájení trestního stíhání a vyžaduje další prověření. Prvotní informace (signály, indikátory) o podezření z trestné činnosti získané buď aktivní odhalovací činností policie nebo zvenčí (např. od informátorů – specifický druh podpůrného operativně pátracího prostředku ve smyslu § 23f zákona o policii) se nezdá vyznačují příliš nízkým stupněm věrohodnosti a je třeba je verifikovat tzv. **mimoprocenými metodami** policejní práce.

Výraz **předprocesní činnost**, jakkoli tento výraz může vyvolávat dojem, že je spíše součástí nějakého žargonu a ne dokonalou právní formulací, přesně odráží obsah tohoto pojmu – jedná se o činnost předcházející vlastní procesní činnosti, procesním úkonům vykonávaným v přípravném řízení. Na tomto závěru nemůže nic změnit ani skutečnost, že některé aspekty této činnosti (zejména se to týká postupu při přijímání a vyřizování signálů o trestné činnosti zvenčí, tj. trestních oznámení) mohou být upravovány i trestním řádem (a nikoli zákonem o policii a zmiňovanými interními předpisy).

Zdále se tu nejedná jen o problém teoretický, resp. terminologický, ale o otázku, jejíž řešení má poměrně závažné praktické dopady.<sup>11</sup>

**I po novele trestního řádu z roku 2001 je možno vycházet z toho, že vlastnímu přípravnému řízení předchází ještě jistá předprocesní fáze (kdy se z hlediska vymezení pojmu „trestní řízení“ v § 12 odst. 10 tr. ř. nejedná o trestní řízení, byť by nepřiliš vhodně volená formulace rovněž obsažená v § 12 odst. 10 tr. ř. – pokud jde o definici přípravného řízení – mohla svádět k opaku).**

Od 1. 1. 2002, kdy citovaná novela nabyla účinnosti, je dozor státního zástupce vykonáván již od doručení záznamu o zahájení úkonů trestního řízení (§ 158 odst. 3 věta

<sup>8</sup> Existence latentní kriminality je nepopiratelným faktem a četné kriminologické výzkumy dosvědčují, že její četnost je značná, u některých druhů kriminality dokonce mnohonásobně převyšuje zjevnou (registrovanou) kriminalitu. Vzhledem k tomu, že se zde jedná o velmi závažnou trestnou činnost, zákonodárce ukládá policii, aby i tuto část skutečné kriminality z úřední povinnosti odhalovala (v tomto směru srov. i § 158 odst. 1 i. f. tr. ř.).

<sup>9</sup> Musil, J. Úloha policie v evropském kontinentálním procesu, Kriminallistika 1997, č. 1, s. 8 – 11.

<sup>10</sup> J. Musil v článku Úloha policie v evropském kontinentálním procesu (s. 9) odkazuje např. na § 158 odst. 2 tr. ř., ve znění tehdy účinném (kdy toto ustanovení ukládalo vyšetřovateli a policejnímu orgánu povinnost učinit všechna potřebná opatření k odhalení trestných činů a zjištění jejich pachatelů; dále byli povinni činit též nezbytná opatření k předcházení trestné činnosti).

<sup>11</sup> Proto se také tuto spornou otázku pokouší řešit i výkl. stan. č. 13/2003 Sb. v. s. NSZ.

první a druhá tr. ř.), neboť od momentu sepsání tohoto záznamu (nebo provedení neodkladných či neopakovatelných úkonů dle trestního řádu v bezprostřední souvislosti s tímto záznamem) začíná přípravné (trestní) řízení a všechny dále provedené úkony jsou již úkony prováděnými podle trestního řádu.

Státní zástupce vykonává od tohoto momentu dozor v přípravném řízení prostředky a metodami uvedenými v § 157, § 174 a § 175 tr. ř. I činnost, která dříve spadala zčásti do rámce tzv. „odhalování trestných činů a jejich pachatelů“ a ryze operativně pátrací činnost, má dnes četné aspekty trestněprocesní, což nic nemění na tom, že předtím, než provedly policejní orgány úkony podle trestního řádu, státní zástupci do jejich činnosti **nezasahují** (ustanovení § 158 odst. 1 tr. ř. nelze přitom považovat za ustanovení, jež by upravovalo provádění jen úkonů podle trestního řádu - jde o jistý „můstek“ mezi zákonem o policii a trestním řádem).

**Státní zástupce tedy nevykonává dozor též nad postupy policejních orgánů podle zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů.**

Výkon dozoru státního zástupce začíná doručením záznamu o zahájení úkonů trestního řízení (§ 158 odst. 3 věta první a druhá tr. ř.); týká se pochopitelně i neodkladných či neopakovatelných úkonů, které byly provedeny bezprostředně před sepsáním tohoto záznamu (a protokoly o nich byly státnímu zástupci doručeny). Není vyloučeno, aby v souvislosti s výkonem tohoto dozoru státní zástupce přezkoumával i výsledky šetření či opatření prováděné podle § 158 odst. 1 tr. ř.; je však nutně omezen jednak tím, že půjde o činnosti nepodléhající většinou trestněprocesnímu režimu, jednak technickými možnostmi vůbec tyto postupy a jejich výsledky podrobovat přezkoumání.<sup>12</sup>

Státní zástupce může svou pozornost na tyto postupy zaměřovat zejména tehdy, bude-li posuzovat, zda nejsou důvody pro využití některého z oprávnění podle § 157 odst. 2 nebo § 174 odst. 2 tr. ř. poté, co obdržel policejním orgánem sepsaný záznam o zahájení úkonů trestního řízení (§ 158 odst. 3 věty první a druhé tr. ř.), anebo v souvislosti s takovým posouzením protokoly o neodkladných či neopakovatelných úkonech podle § 158 odst. 3 věty třetí tr. ř.<sup>13</sup> Jinak jsou jeho možnosti přezkoumávat činnost policejního orgánu, která svým obsahem spadá pod tzv. předprocesní činnost, značně omezené,<sup>14</sup> resp. lze říci, že platná

<sup>12</sup> Bude se jednat o postupy utajené, prováděné specifickým způsobem specializovanými orgány Policie ČR.

<sup>13</sup> Šámal, P., Novotný, F., Růžička, M., Vondruška, F., Novotná, J. Přípravné řízení trestní. Praha: C. H. Beck, 2003, 2. podstatně přepracované vydání, s. 682.

<sup>14</sup> To platí i přesto, že původní záměr novely č. 265/2001 Sb. zřejmě předpokládal, že státní zástupci budou zasahovat i do těchto aktivit prováděných policejním orgánem, resp. přesněji řečeno – policií, výrazněji. To lze dovodit jak z důvodové zprávy (tisk 785 Poslanecké sněmovny), tak např. i z článku Baxy, J. Reforma trestního řízení – geneze jejího vzniku a její cíle, Bulletin advokacie 2001, č. 11 – 12, s. 16, nebo z toho, co uváděl P. Šámal v příručce Šámal, P., Novotný, F., Růžička, M., Vondruška, F., Novotná, J. Přípravné řízení trestní. Praha: C. H. Beck, 2003, 2. podstatně přepracované vydání, s. 10. Jestliže tedy např. interní úprava státních zastupitelství (pokyn obecné povahy poř. č. 12/2003) vychází z omezenějšího rozsahu dozoru státního zástupce, je to důsledkem nikoli jen faktu, že státnímu zastupitelství nebyly po nabytí účinnosti novely č. 265/2001 Sb. vytvořeny odpovídající podmínky pro plnění rozšířených povinností ve stadiu mj. i prověřování (srov. Růžička, M. Aplikační problémy novely trestního řádu č. 265/2001 Sb., Právní rádce 2003, č. 3, s. 58), ale i přístupů k otázce, jaký vůbec rozsah dozoru vykonávaného státním zástupcem v tomto stadiu reálně může být. Různé přístupy ohledně řešení tohoto problému byly vysloveny i v průběhu diskusí nad obsahem interní úpravy (novely tehdy ještě účinného pokynu obecné povahy poř. č. 9/1994) poté, co novela č. 265/2001 Sb. se stala platnou. V původní verzi návrhu zmíněné interní úpravy se předpokládalo, že státní zástupce bude přezkoumávat zákonnost záznamu o zahájení úkonů trestního řízení (§ 158 odst. 3 věta první tr. ř.) a v tomto ohledu bude oprávněn zkoumat i podklady, které k jeho sepsání vedly. Nakonec se ovšem prosadila formulace: „Státní zástupce poté, co mu byl doručen opis záznamu policejního orgánu o zahájení úkonů trestního řízení, posoudí, zda nejsou důvody pro využití některého z oprávnění podle § 157 odst. 2 nebo § 174 odst. 2 tr. ř. Protokoly o neodkladných a neopakovatelných úkonech přezkoumává zejména v souvislosti s využitím některého z oprávnění uvedených v první větě.“ Naznačené znění zůstalo součástí i dnes platného pokynu poř. č. 12/2003.

právní úprava neposkytuje státnímu zástupci takřka žádný prostor, aby kontrolu činnosti Policie ČR při odhalování trestných činů a zjišťování jejich pachatelů prováděl.

## II.

Při posuzování konkrétních situací, jež mohou nastat v praxi, je třeba vycházet z toho, co je zmíněno pod bodem I.

Státnímu zastupitelství může být doručeno podání, jímž se podatel bude domáhat přezkoumání postupu policie, která v jeho věci (v níž předtím podal – jak sám uvede – „trestní oznámení“) nekoná.

Státní zastupitelství nemá zákonem svěřenu kompetenci spočívající v přezkoumávání obecně činnosti Policie ČR, jestliže naplňuje svůj úkol uvedený v § 2 odst. 1 písm. d) zákona o policii. Může se takovým podáním zabývat jen tehdy, jestliže se týká **plnění jeho úkolů v trestním řízení** včetně přijímání a vyřizování trestních oznámení.<sup>15</sup>

Tak tomu bude tehdy, jestliže podání podle jeho obsahu (§ 59 odst. 1 věta první tr. ř.) bude možno posoudit jako podnět k využití oprávnění státního zástupce podle § 157 odst. 2 věty první tr. ř. Podle této úpravy může státní zástupce uložit policejnímu orgánu provedení takových úkonů, které je tento orgán oprávněn provést a jichž je třeba k objasnění věci nebo ke zjištění pachatele. Jedná se o obecné ustanovení, které lze aplikovat v průběhu celého přípravného řízení. V tomto případě přichází v úvahu jeho využití i v tzv. předprocesním stadiu.

Jestliže tedy státní zástupce po obsahové stránce takto podání doručené státnímu zastupitelství posoudí, může v souladu se svým **oprávněním zakotveným v § 157 odst. 2 písm. a) tr. ř.** vyžadovat po Policii ČR (policejním orgánu) spisy, dokumenty, materiály, případně i zprávy o postupu, i ve věcech, v nichž nebylo dosud zahájeno trestní řízení. Slova „zahájeno trestní řízení“ je nutno vykládat v kontextu znění § 158 odst. 3 věty první až třetí tr. ř. a smyslu této úpravy. Je proto zřejmé, že „zahájením trestního řízení“ se zde má na mysli jak standardní způsob spočívající v sepsání záznamu o zahájení úkonů trestního řízení, tak i případy, kdy budou provedeny neodkladné či neopakovatelné úkony v bezprostřední souvislosti s tímto záznamem. To, z jaké úvahy ovšem vycházel policejní orgán, zda se domníval, že jde nebo nejde o neodkladné či neopakovatelné úkony, nebo zda shledával důvody pro sepsání záznamu o zahájení úkonů trestního řízení, není podstatné. **Rozhodující je skutečnost, že ve věci, jíž se podání podatele (posouzené jako podnět k postupu dle § 157 odst. 2 věty první tr. ř.), dosud trestní řízení zahájeno žádným ze způsobů uvedených v § 158 odst. 3 větě první a třetí tr. ř. nebylo.**

Státní zástupce při své úvaze o možném využití oprávnění ve smyslu § 157 odst. 2 věty první tr. ř. není vázán jen na doručení podnětu podatele, jak bylo výše uvedeno. Ze zásady legality (§ 2 odst. 3 tr. ř.), jakož i zásady oficiality (§ 2 odst. 4 tr. ř.) vyplývá, že musí postupovat **i z úřední povinnosti**. O takovou situaci by se jednalo, pokud by se o okolnostech odůvodňujících postup podle ustanovení § 157 odst. 2 věty první tr. ř., resp. podle § 157 odst. 2 písm. a) tr. ř., dozvěděl jinak než z podání podatele.

Státní zástupce je dále především oprávněn objasnit (prostředky uvedenými v § 14 až § 16 zákona o státním zastupitelství) povahu podání označeného jako „trestní oznámení“.

Může v této souvislosti využít i oprávnění podle obecného ustanovení § 157 odst. 2 věty první tr. ř. a požádat o šetření policejní orgán.<sup>16</sup> V tomto směru je možno upozornit i na úpravu v čl. 16 odst. 3 větě druhé pokynu obecné povahy poř. č. 12/2003.

<sup>15</sup> Nikoli každé podání je trestním oznámením – je třeba zásadně odmítnout jakékoli paušální přístupy, jež by dostatečně nepřihlížely k tomu, že musí jít o podání, z něhož vyplývají **alespoň základní skutečnosti nasvědčující podezření ze spáchání trestného činu** (§ 59 odst. 4 předposlední věta tr. ř.).

<sup>16</sup> Ten potom postupuje podle čl. 23 odst. 4 závazného pokynu policejního prezidenta č. 130/2001, kterým se upravuje postup Policie České republiky při plnění úkolů v trestním řízení, ve znění změn.

### III.

Jestliže státní zástupce posoudil podání podatele jako podnět k postupu dle § 157 odst. 2 věty první tr. ř., nebo i v případech, kdy se o věci, kde takový postup přichází v úvahu, dozvěděl jinak než na základě takového podnětu, posléze vyžádal spisy, dokumenty, materiály, zprávy o postupu policejního orgánu, je možné, že dospěje k závěru, že žádné jeho opatření nepřichází v úvahu. Může také zjistit, že naopak jsou dány relevantní důvody k využití některého jeho oprávnění. Vyloučena zcela není ani aplikace ustanovení § 174 odst. 2 písm. a) tr. ř. (byť i zde se většinou dovozuje, že je na místě postup podle § 157 odst. 2 věty první tr. ř.) v případech, kdy bezprostředně jsou dány podmínky pro zahájení trestního stíhání. Často může jít o situaci, kdy jsou dány skutečnosti důvodně nasvědčující spáchání trestného činu,<sup>17</sup> potom státní zástupce uloží policejnímu orgánu sepsání záznamu o zahájení úkonů trestního řízení. Přichází v úvahu i to, že nejprve je nutno provést neodkladné či neopakovatelné úkony podle § 158 odst. 3 věty třetí tr. ř.<sup>18</sup> a teprve poté sepsat záznam podle věty první § 158 odst. 3 tr. ř.

Podatele - nebylo-li shora uvedeným způsobem postupováno bez takového podnětu - státní zástupce o provedených opatřeních vyrozumí jen za předpokladu, že podání posoudil jako podnět k využití oprávnění státního zástupce podle § 157 odst. 2 věty první tr. ř. Jinak podateli sdělí, že není oprávněn vůbec se činností Policie České republiky zabývat (§ 16a odst. 4 věta druhá zákona o státním zastupitelství).

Při vyrozumívání podatele o učiněných opatřeních je třeba vzít v úvahu i to, že záznam o zahájení úkonů trestního řízení nemá povahu rozhodnutí; jde o opatření policejního orgánu, jímž státního zástupce uvědomuje o zahájení trestního řízení. Postačí proto pouze stručná informace o tom, že policejnímu orgánu bylo uloženo provedení úkonů podle trestního řádu.

### IV.

**Dohled** (v tomto případě dohled **vnější** vykonávaný v souladu s ustanovením § 12c a § 12d zákona o státním zastupitelství a způsoby a prostředky uvedené v § 1 odst. 2 vyhlášky č. 23/1994 Sb.)<sup>19</sup> může být vykonáván výlučně nad postupem bezprostředně nižšího státního zastupitelství (nejde-li o tzv. dohled nad dohledem) realizovaným v rámci jeho zákonné působnosti, popř. v případech, kdy měl takový postup být vykonán (opětovně v souladu se zákonnou působností státního zastupitelství).

Nejblíže vyšší státní zastupitelství může využít oprávnění vyplývajících z vnějšího dohledu ve věcech, v nichž nebylo dosud zahájeno trestní řízení u bezprostředně nižšího státního zastupitelství v jeho obvodu, jen za podmínky, že došlé podání měl státní zástupce

---

<sup>17</sup> Výkl. stan. č. 13/2003 Sb. v. s. NSZ v tomto směru vycházelo z toho, že **důvodnost podezření ze spáchání trestného činu se musí zvažovat s přihlédnutím k povaze konkrétního případu, trestného činu, o který má jít, a tomu, že prověřování podezření ze spáchání trestného činu je na samém počátku a nelze očekávat, že budou existovat již v této době přesvědčivé důkazy potvrzující takové podezření. Na druhé straně nesmí jít o podezření, které je zcela mlhavé, nejasné či nepodložené.**

<sup>18</sup> Z čl. 20 odst. 2 pokynu obecné povahy poř. č. 12/2003 vyplývá, že neodkladnými úkony z hlediska znění § 158 odst. 3 věty třetí tr. ř. mohou být zejména úkony uvedené v § 158 odst. 3 písm. d) až f) tr. ř., podněty či žádosti policejního orgánu k vydání předchozího souhlasu nebo příkazu či povolení státního zástupce (čl. 28 cit. pokynu obecné povahy), podání návrhu na vydání rozhodnutí soudu (čl. 32 pokynu obecné povahy), jakož i všechny úkony, k nimž je podle trestního řádu třeba takového předchozího souhlasu, příkazu nebo povolení státního zástupce nebo soudu, byly-li provedeny policejním orgánem bez souhlasu. Neopakovatelnými úkony pro stejný účel mohou být úkony týkající se osob, které mohou být v době bezprostředně následující po předpokládaném provedení úkonu pro orgány činné v trestním řízení nedosažitelné.

<sup>19</sup> K vnitřnímu dohledu a jeho vztahu k dohledu vnějšímu srov. metodický návod k provádění vnitřní kontroly a dohledu v soustavě státního zastupitelství, který byl publikován na webových stránkách Nejvyššího státního zastupitelství v sekci „Metodiky“.

posoudit jako podnět k využití oprávnění podle § 157 odst. 2 věty první tr. ř., byly dány zákonné důvody, pro které měl takto postupovat z vlastní iniciativy, tzn. i bez takového podnětu, popř. měl v rámci sledování věci, již předal k provedení šetření policii postupem podle § 157 odst. 2 věty první tr. ř. (srov. rovněž bod II.) před zahájením trestního řízení za účelem objasnění povahy podání, zjednat nápravu v postupu policejního orgánu (zejména k odstranění průtahů při vyřizování věci).

V ostatních případech není splněna podmínka, že dohled se může vykonávat jediné nad postupem, který státní zastupitelství (státní zástupce) mohou provést v souladu se zákonnou působností státního zastupitelství, a ve vztahu k případnému podání označenému jako podnět k dohledu orgán oprávněný k výkonu dohledu postupuje podle ustanovení § 16a odst. 4 věty druhé zákona o státním zastupitelství. Nejblíže vyšší státní zastupitelství, jemuž bylo podání doručeno nebo mu bylo postoupeno (případně i samo bezprostředně nižší státní zastupitelství), vyrozumí proto podatele o tom, že věc nespadá do působnosti státního zastupitelství a není důvod ani k postoupení věci jinému orgánu.

**Toto stanovisko se vydává podle § 12 odst. 2 zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů.**

Nejvyšší státní zástupkyně:  
**JUDr. Renata Vesecká, v.r.**