

**Poř. č. 6/2002**

**Výkladové stanovisko k postupu policejních orgánů při zadržení  
osoby na místě činu**

---

**Policista, který zadrží osobu podezřelou na místě činu, postupuje při tomto úkonu podle § 76 odst. 1 a nikoli odst. 2 trestního řádu, a to bez ohledu na to, v jakém policejním útvaru je zařazen.**

---

Na Nejvyšší státní zastupitelství se obrátilo Ředitelství služby pořádkové policie Policejního prezidia ČR s dotazem na další aplikovatelnost výkladového stanoviska NSZ č. 1/1999 podle něhož policejní orgán je oprávněn zadržet osobu na místě činu při spáchání trestné činnosti toliko podle ustanovení § 76 odst. 2 tr. ř., nikoli podle ustanovení § 76 odst. 1 tr. ř. Odkazuje na sdělení krajského státního zástupce v Ústí nad Labem ze dne 21.12.2001, v němž se na tento postup upozorňuje. Podatel upozorňuje současně na to, že toto stanovisko již není v souladu s nyní platnou právní úpravou a že dnes již nesprávně vychází z dříve uplatňovaného postupu, vyjádřeného právě ve výkladovém stanovisku NSZ č. 1/1999.

Stanovisko KSZ Ústí nad Labem odkazuje na ústavní nález č. 186/1997 Sb.<sup>1</sup> a dovozuje, že policista, který přistihne pachatele trestného činu na místě činu bezprostředně poté, je oprávněn takovou osobu zadržet (omezit osobní svobodu) podle § 76 odst. 2 tr. ř., musí však být splněna podmínka, že omezení osobní svobody je nutné ke zjištění její totožnosti, zamezení útěku nebo k zajištění důkazů (např. k provedení výslechu, zajištění daktyloskopických stop, odnětí věci apod.). Na případy zadržení pachatele nelze aplikovat ustanovení o zajištění podle § 14 odst. 1 písm. a) zák. o Policii ČR.

Zmíněný právní názor, z něhož vycházelo citované výkladové stanovisko NSZ č.1/1999, reagoval na změnu trestního řádu, která v předchozím znění odebrala policejním orgánům oprávnění zadržet podezřelého podle § 76 odst. 1 tr. ř. a ponechala toto oprávnění pouze vyšetřovateli. Proto bylo nutno zabývat se tím, jak má postupovat policejní orgán (či orgán policie), který přistihne podezřelého na místě činu a provede jeho zadržení. Tam bylo nutno dovodit, že tak může učinit jen podle § 76 odst. 2 tr. ř., protože jiné samostatné oprávnění k tomu policejní orgán neměl a oprávnění, která předtím vyplývala z příslušných ustanovení tehdy platného zákona č. 283/1991 Sb., o Policii ČR ve znění pozdějších předpisů, užít nebylo

---

<sup>1</sup> Viz příloha.

možno, neboť byla Ústavním soudem zrušena jako ustanovení, jež sloužila k obcházení zákona.

Podle platné právní úpravy policejní orgán, jsou-li pro to zákonné důvody, postupuje při zadržení podezřelého (a to případně i na místě činu) podle § 76 odst. 1 tr. ř., nikoli podle § 76 odst. 2 tr. ř.

Jde-li o policistu, zařazeného v policejním orgánu ve smyslu definice, uvedené v § 12 odst. 2 tr. ř., vyplývá tato jeho pravomoc ze samotného jeho zařazení do tohoto útvaru - policejního orgánu. Tyto útvary policie jsou vyjmenovány v čl. 3 odst. 1 závazného pokynu policejního prezidenta č. 130 ze dne 30. listopadu 2001, kterým se upravuje postup Policie České republiky při plnění úkolů v trestním řízení.<sup>2</sup>

Jde-li o policistu nezařazeného v tomto útvaru, obecně určeném k provádění úkonů trestního řízení v mezích své působnosti (ale současně také v celém rozsahu postavení policejního orgánu), který je ale jako každý policista podle § 7 zákona o Policii ČR povinen v takovém případě rovněž zasáhnout, pak ten je v tomto případě vybaven pravomocí k zadržení podezřelého postupem podle § 76 odst. 1 tr. ř. vzhledem k tomu, že i ostatní útvary policie vykonávají v konkrétních případech jednotlivé úkony policejních orgánů, což vyplývá z čl. 3 odst. 5 téhož závazného pokynu policejního prezidenta.<sup>3</sup> Toto ustanovení s ohledem na doslovné znění § 12 odst. 2 první věty tr. ř.<sup>4</sup> nutno vykládat tak, že se tu má na mysli, že i ostatní útvary policie mají postavení policejních orgánů, avšak jen při plnění některých stanovených úkolů, nejsou však jimi obecně pro výkon veškeré působnosti svěřené jinak policejním orgánům uvedeným v čl. 3 odst. 1 pro celé trestní řízení.

Proto již nelze v současné době výkladové stanovisko Nejvyššího státního zastupitelství č. 1/1999 Sb. v. s. NSZ uplatňovat.

---

<sup>2</sup> Toto ustanovení stanoví obecnou příslušnost jednotlivých útvarů Policie ČR s postavením policejních orgánů a určuje její rozdělení; označuje ji jako věcnou a funkční příslušnost. Ustanovení čl. 3 odst. 2 téhož pokynu stanoví, že o trvalém plnění úkolů policejních orgánů jinými nižšími organizačními články útvarů policie než uvedených v odstavci 1 rozhoduje policejní prezident.

<sup>3</sup> Ten stanoví: „Ostatní příslušníci policie mohou provádět zejména šetření a jednotlivé úkony trestního řízení, pokud jde o neodkladné a neopakovatelné úkony, nebo na základě dožádání policejních orgánů.<sup>10)</sup> a úkony na základě pokynu státního zástupce.“ Poznámka pod čarou č. 10, na kterou se v tomto ustanovení odkazuje, zní: „Např. čl. 2 odst. 1 písm. a) závazného pokynu policejního prezidenta č. 20/2000, kterým se vydává „Vzorový statut zásahových jednotek služby pořádkové policie“.“

<sup>4</sup> Zní: „Policejními orgány se rozumějí útvary Policie České republiky a v řízení o trestných činech policistů útvary Ministerstva vnitra pro inspekční činnost.“

186/1997 Sb.  
NÁLEZ  
Ústavního soudu  
Jménem České republiky

Ústavní soud rozhodl dne 2. července 1997 o návrhu trestního senátu Nejvyššího soudu České republiky na zrušení ustanovení § 14 odst. 1 písm. d), e) zákona České národní rady č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění zákona České národní rady č. 26/1993 Sb., kterým se mění a doplňují některé zákony v oblasti vnitřního pořádku a bezpečnosti, a o opatřeních s tím souvisejících,

takto:

Dnem 1. července 1998 se zrušují ustanovení § 14 odst. 1 písm. d), e) zákona České národní rady č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění zákona České národní rady č. 26/1993 Sb., kterým se mění a doplňují některé zákony v oblasti vnitřního pořádku a bezpečnosti, a o opatřeních s tím souvisejících.

Z odůvodnění

II.

V řízení o zrušení zákonů nebo jejich jednotlivých ustanovení zkoumá Ústavní soud obsah těchto právních aktů z hlediska jejich souladu s ústavními zákony a mezinárodními smlouvami podle čl. 10 Ústavy. Z tohoto hlediska se Ústavní soud zaměřil v prvé řadě na genezi a podstatu návrhem napadených ustanovení § 14 odst. 1 písm.

d), e) zákona č. 283/1991 Sb.

Návrhem napadená ustanovení zákona č. 283/1991 Sb. zní:

"§ 14  
Zajištění

(1) Policista je oprávněn zajistit osobu, která

a) svým jednáním bezprostředně ohrožuje svůj život nebo život nebo zdraví jiných osob nebo majetek;

b) se pokusila o útěk při předvedení podle § 12 odst. 8 a § 13 odst. 5;

c) na policejním útvaru slovně uráží jinou osobu nebo policistu anebo úmyslně znečišťuje či poškozují zařízení nebo policejní majetek;

d) byla přistižena při spáchání trestného činu;

e) na základě kriminalisticky doložitelných informací je podezřelá z přípravy, pokusu nebo spáchání trestného činu.

(2) Pominou-li důvody zajištění, je policista povinen osobu ihned propustit.

(3) Zajištění může trvat nejdéle 24 hodin od okamžiku omezení osobní svobody."

Z listinných důkazů, které Ústavní soud doposud v dané věci shromáždil, třeba v prvé řadě vycházet z důvodové zprávy k zákonu České národní rady č. 26/1993 Sb. Ta v souvislosti s § 14 odst. 1 písm. d), e) pouze konstatuje, že návrh novely tímto ustanovením jen doslovně přebírá úpravu doposud obsaženou v § 16 odst. 1 písm.

c) a f) zákona č. 333/1991 Sb., o Federálním policejním sboru a Sboru hradní policie, (dále jen "zákon č. 333/1991 Sb."). Ani na základě těsnopisné zprávy o projednání vládního návrhu zákona České národní rady č. 26/1993 Sb. Ústavní soud nedospěl k žádným dalším zjištěním, jež by blíže osvětlovala jinak velmi skoupé odůvodnění bodu 7 návrhu týkajícího se § 14 odst. 1 písm. d), e).

Pokud jde o důvodovou zprávu k zákonu č. 333/1991 Sb., jehož vládní návrh byl projednáván jako sněmovní tisk pod č. 701 v VI. volebním období Federálního shromáždění České a Slovenské Federativní Republiky, ta rovněž neobsahuje žádné údaje, které by osvětlily důvody přijetí a pozdějšího převzetí inkriminovaných ustanovení. Je tomu tak proto, že dikce § 16 odst. 1 vládního návrhu tohoto zákona ona písmena c) a f) vůbec neobsahovala. Pod písmenem c) se uvádělo: "...osobu, která byla přistižena při spáchání přestupku, je-li důvodná obava, že osoba bude v

protiprávním jednání pokračovat anebo mařit řádné objasnění věci". Písmeno f) dikce tohoto ustanovení ve znění vládního návrhu zcela postrádá. Nicméně, vzdor navrhovanému znění citovaného ustanovení, třeba přece jenom z předmětné důvodové zprávy vycházet. Ta totiž k § 16 obecně konstatuje: "Osobu může policista zajistit při splnění zákonem taxativně stanovených podmínek. Tento institut je třeba odlišovat od institutu zadržení a zatčení podle trestního řádu...".

Rozdíl mezi původně vládou navrhovaným zněním § 16 odst. 1 zákona č. 333/1991 Sb. a dikcí, která byla nakonec přijata a z níž vycházela i návrhem napadená novela, tj. zákon České národní rady č. 26/1993 Sb., by měl vysvětlovat těsnopisný záznam o projednání návrhu zákona č. 333/1991 Sb., resp. návrh výborů branných a bezpečnostních na usnesení Sněmovny lidu a Sněmovny národů ke sněmovnímu tisku č. 701, do něhož byly pojaty i výsledky projednání vládního návrhu tohoto zákona ústavněprávními výbory obou sněmoven. Ze společného návrhu výborů, z jeho bodu 20., se podává, že za písmeno b) třeba vložit písmeno c), které zní: "c) byla přistižena při spáchání trestného činu." Společný zpravodaj výborů Sněmovny lidu ve svém vystoupení k tisku č. 701 citovaný bod 20. návrhu usnesení nezmiňoval a zahrnul jej mezi ostatní, které komentoval jako prosté doplnění či zpřesnění původního paragrafovaného znění vládního návrhu zákona. Navrhovaná podoba znění textu písmene c) se zřejmě postupně formovala v rozpravě poslanců, když jeden z nich původně doporučoval v § 16 odst. 1 písm. c) vládního návrhu vložit za slovo "přestupku" slova "nebo trestného činu". Pozměňovací návrh rozšíření pravomoci policisty blíže nezdůvodnil. Pokud jde o písmeno f), které mělo být rovněž doplněno zcela nad rámec původního vládního návrhu, o něm se společný návrh jmenovaných výborů nezmiňuje. Nicméně z těsnopisné zprávy o projednání tohoto návrhu zákona ve Federálním shromáždění se zjišťuje, že v průběhu rozpravy poslanců zazněl doplňující návrh k § 16 odst. 1, a sice následujícího znění: "...navrhují doplnit bod e) - na základě doložitelných informací je podezřelá z přípravy, pokusu nebo spáchání trestného činu." Bližší zdůvodnění citované doplnění rovněž postrádá. Tentýž pozměňovací návrh byl posléze na doporučení navrhovatele a zpravodajů zpřesněn, jak plyne z celkového projednání a přijetí i ostatních pozměňovacích návrhů, a to doplněním slova "kriminalisticky", aby doložitelnost byla jasná a neskýtala možnosti zneužití. Projednaný zákon byl poté jako celek ve znění vládního návrhu, jakož i společného návrhu výborů a ve znění schválených pozměňovacích návrhů schválen.

Ke zjištění skutkového stavu věci, jmenovitě pokud jde o samu podstatu a okolnosti praktické aplikace návrhem napadených ustanovení zákona č. 283/1991 Sb., Ústavní soud vyžádal "Zprávu o společném jednání komise zřízené policejním prezidentem a poradního orgánu složeného ze zástupců správ Policie ČR" (dále jen "Zpráva"), které bylo věnováno též problematice zajištění osob podle § 14 odst. 1 písm. d), e) zákona č. 283/1991 Sb. a podle 76 tr. ř. Kromě zmíněné Zprávy připojil dožádaný státní orgán též svůj výklad pojmu "kriminalisticky doložitelné informace".

Ve vlastní Zprávě je především konstatováno, že nález Ústavního soudu č. 23/1997 Sb. z 28. listopadu 1996 (sp. zn. IV. ÚS 246/96) učinil průlom do ustálené praxe Policie České republiky, státních zástupců a soudů v rozhodování o zajištění podle § 14 odst. 1 písm. d), e) zákona č. 283/1991 Sb. a o zadržení podle § 76 odst. 1 tr. ř. Do 24hodinové lhůty omezení osobní svobody (zadržení) podle § 76 odst. 1 tr. ř. se nezapočítávala 24hodinová lhůta, která často tomuto institutu předcházela, a to zajištění osoby podle § 14 odst. 1 písm. d), e) zákona č. 283/1991 Sb., i když důvod a účel jsou totožné. Nyní se započítává.

Podle citovaného nálezu v případě zajištění osoby podezřelé ze spáchání trestného činu je třeba lhůtu 24 hodin podle § 14 odst. 3 zákona č. 283/1991 Sb. včítat do 24hodinové lhůty pro zadržení podle § 75, 76 tr. ř., neboť opačný přístup ke vztahu zajištění podle § 14 odst. 1 písm. d), e) zákona č. 283/1991 Sb. a zadržení podle § 75, 76 tr. ř., jak je zatím běžný v řízení před obecnými soudy, je podle názoru Ústavního soudu v rozporu s článkem 8 odst. 3 Listiny.

V té návaznosti vydaný pokyn obecné povahy (dále jen "pokyn") č. 1/1997 nejvyššího státního zástupce přikazuje státním zástupcům a policejním orgánům, že do 24hodinové lhůty pro zadržení podle trestního řádu se započítává i lhůta, po kterou byla osoba zajištěna podle § 14 odst. 1 písm. d), e) zákona č. 283/1991 Sb. Citovaná Zpráva na tomto místě říká, že uvedený pokyn je v rozporu s platným právem, k čemuž předestírá následující argumenty.

Nelze pochybovat o tom, že osobní svoboda je zaručena (čl. 8 odst. 1 Listiny). Ustanovení čl. 8 odst. 2 Listiny pak deklaruje, že nikdo nemůže být zbaven svobody jinak než z důvodů a způsobem, který stanoví zákon. Existují dva zákony, které jsou součástí právního řádu České republiky, stejné právní síly, avšak mající rozdílný účel, tj. umožňující omezit osobní svobodu.

Prvním je trestní řád, jehož účelem je upravit postup orgánů činných v trestním řízení tak, aby trestné činy byly náležitě zjištěny a jejich pachatelé spravedlivě potrestáni.

Druhým je zákon č. 283/1991 Sb., jehož účelem je upravit práva a povinnosti Policie České republiky při plnění úkolů, které stanoví tento zákon.

Lze tedy konstatovat, uvádí Zpráva, že čl. 8 odst. 2 Listiny je obecným zmocněním pro moc zákonodárnou k přijetí právní normy omezující osobní svobodu. Stejně zmocnění je pak zakotveno v čl. 7 odst. 1 Listiny, a to ještě v obecnějším významu, než je tomu v čl. 8 odst. 2. Pokud jde o čl. 8 odst. 3 Listiny, je zde zmocnění pro moc zákonodárnou k zákonné úpravě omezení osobní svobody osoby nacházející se v určitém postavení, tj. osoby podezřelé nebo toho, kdo je obviněn ze spáchání trestného činu. To je případ právě trestního řádu, konkrétně ustanovení § 75 a 76. V této souvislosti je nutno klást důraz na použitý institut zadržení. Je to institut, zdůrazňuje Zpráva, který zná pouze trestní řád. Omezit na svobodě jiného, ve zde stanovených případech, mohou jen zde konkrétně uvedené subjekty. V případě § 75 a § 76 odst. 1 tr. ř. je to vyšetřovatel. Odstavec 2 naposledy citovaného ustanovení dává možnost omezit osobní svobodu osoby komukoliv, když taková osoba byla přistižena při trestné činnosti nebo bezprostředně poté, je-li to nutné ke zjištění její totožnosti, k zamezení útěku nebo k zajištění důkazů. Použitý výraz "kdokoliv" lze oprávněně vyložit tak, že může jít i o policistu. Z tohoto pohledu jsou důvody k omezení osobní svobody skutečně totožné jak v ustanovení § 76 odst. 2 tr. ř., tak v ustanovení § 14 odst. 1 písm. d) zákona č. 283/1991 Sb. Totožnost důvodů však nelze spatřovat v ustanovení § 14 odst. 1 písm. e) citovaného zákona. Naposledy zmíněné zákonné ustanovení postihuje ty případy, kdy na základě kriminalisticky doložených informací vyvstalo určité podezření, že určitá osoba spáchala určitý trestný čin. Taková osoba je policií požádána ve smyslu ustanovení § 12 zákona č. 283/1991 Sb. o vysvětlení. Současně vyvstane nutnost ověřit určité údaje uváděné podezřelou osobou nebo ověřit další skutečnosti (kriminalistickými metodami), respektive dovést věc do takového stadia, kdy je možno takovou osobu předat vyšetřovateli ke sdělení obvinění. K takovým úkonům slouží institut zajištění. Omezení osobní svobody na základě tohoto institutu je zákonné.

Zpráva dále připouští, že § 14 odst. 1 písm. d) zákona č. 283/1991 Sb. je nadbytečný. Z důvodů, které jsou uvedeny shora, lze v takových případech použít ustanovení § 76 odst. 2 tr. ř. Pokud však jde o § 14 odst. 1 písm. e) zákona č. 283/1991 Sb., má toto ustanovení své opodstatnění a není v rozporu s Ústavou, jejíž součástí je i Listina.

Zpráva též zaujímá stanovisko k nálezu Ústavního soudu č. 23/1997 Sb. Chápe jej jakožto rozhodnutí v konkrétní věci, v důsledku čehož nejde o nález obecně závazný. K argumentaci obsažené v nálezu Zpráva poznamenává, že čl. 8 odst. 2, 3 Listiny, jež jsou základem, z něhož nález vychází, se promítají do § 75 a 76 tr. ř. V jiném zákoně, tj. v zákoně č. 283/1991 Sb., je také ustanovení, které se odvozuje od Listiny a které dává zákonnou možnost omezení osobní svobody. Toto ustanovení je v souladu s čl. 7 odst. 1 Listiny, jak uvádí důvodová zpráva k § 14 zákona č. 283/1991 Sb. Podle stanoviska Zprávy senát Ústavního soudu pravděpodobně nevzal tyto skutečnosti při zdůvodnění svého nálezu v úvahu. Ustanovení § 14 odst. 1 písm. a) až e) zákona č. 283/1991 Sb. je účinné a je třeba i nadále podle tohoto ustanovení postupovat.

O tom, že se doba lhůty zajištění nezapočítává, hovoří zcela konkrétně dva akty, jež zmiňuje Zpráva.

V prvé řadě sama důvodová zpráva k zákonu č. 283/1991 Sb. k 14 říká: "Osobu může policista zajistit jen v taxativně stanovených případech. Tento institut nelze zaměňovat s institutem zadržení a zatčení podle trestního řádu a z tohoto důvodu nelze slučovat lhůty, pokud dojde k zadržení nebo zatčení osoby v průběhu lhůty pro zajištění. Tento výklad koresponduje s čl. 7 odst. 1 Listiny...".

Dále se k tomuto problému cituje Sběrka soudních rozhodnutí a stanovisek ve věcech trestních, 1995, 3, s. 114, judikát č. 10/1995: "Pokud byla osobní svoboda podezřelého omezena jeho zajištěním podle § 14 zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění dalších předpisů, nelze dobu tohoto zajištění započítávat do doby zadržení obviněného podle příslušných ustanovení trestního řádu. Lhůta 24 hodin, ve které je podle § 77 odst. 1 tr. ř. státní zástupce povinen zadržanou osobu odevzdat soudu s návrhem na vzetí do vazby, počíná běžet až okamžikem zadržení obviněného podle § 76 odst. 1 tr. ř."

V závěru Zprávy k této problematice se doporučuje Ministerstvu spravedlnosti, aby vzhledem k výše uvedenému přehodnotilo pokyn č. 1/97, který v současné formě zcela zjevně nerespektuje otázku neslučitelnosti lhůt vyplývajících z institutu zajištění podle 14 odst. 1 písm. d) a e) zákona č. 283/1991 Sb. a institutu zadržení podle § 76 odst. 1 tr. ř.

Pokud jde o pojem "kriminalisticky doložitelné informace", použitý v § 14 odst. 1 písm. e) zákona č. 283/1991 Sb., podle výkladu Policejního prezidia Ministerstva vnitra sem patří zejména: použití operativně pátracích prostředků a operativní techniky ve smyslu § 34 odst. 1 a § 35 zákona č. 283/1991 Sb. a jejich průběžné vyhodnocování, ztotožnění osob, ohledání místa činu (včetně zpracování komplexní dokumentace), ohledání místa nálezu mrtvoly, její prohlídka a pitva, ohledání (předmětů, dokumentů, jakož i míst, která nejsou místem trestného činu), provedení a vyhodnocení

balistické, toxikologické expertízy, lustrace v policejních evidencích, rekognice (osob a věcí), prověrka alibi, součinnost s policejními sbory cizích států apod.

Dne 4. června 1997 došlo Ústavnímu soudu, z iniciativy samotného odesílatele, stanovisko Ministerstva vnitra k návrhu senátu Nejvyššího soudu v předmětné věci. Toto stanovisko považuje Ústavní soud za další z listinných důkazů, neboť se nejedná ani o stanovisko ve smyslu § 42 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., jak bylo označeno, ani o vyjádření ve smyslu § 69 citovaného zákona, protože Ministerstvo vnitra ve věci není účastníkem ani vedlejším účastníkem (§ 28 cit. zákona).

Ústy I. náměstkyně ministra vnitra se ve zmíněném materiálu konstatuje nesouhlas s názorem senátu Nejvyššího soudu. V první řadě je zdůrazněno, že zajištění osoby podezřelé z přípravy, pokusu nebo spáchání trestného činu anebo osoby přistižené při spáchání trestného činu může provést policista zcela samostatně, v intencích § 14 odst. 1 písm. d), e) zákona č. 283/1991 Sb. Naproti tomu zadržení podezřelého z trestného činu může ve smyslu § 76 odst. 1 tr. ř. provést pouze vyšetřovatel. Oba právní instituty se tedy shodují pouze částečně. Případné zrušení napadených ustanovení zákona č. 283/1991 Sb. by, kromě jiného, vedlo v praxi k závěru, že policista by osobu podezřelou ze spáchání trestného činu mohl pouze zadržet, a to jen na pokyn vyšetřovatele a jen v případech, kdy jsou dány důvody vazby. To by pak ve svých důsledcích vedlo ke značnému ztížení vyšetřování. Podle názoru Ministerstva vnitra částečně shodná úprava omezení osobní svobody v trestním řádu a v zákoně č. 283/1991 Sb. sice umožňuje sčítání 24hodinových lhůt daných v obou zákonech, což může odporovat čl. 8 odst. 3 Listiny, ale samo o sobě to neodůvodňuje závěr o neústavnosti napadených ustanovení zákona č. 283/1991 Sb. V případě, že by Ústavní soud vyhověl návrhu a § 14 odst. 1 písm. d), e) zákona č. 283/1991 Sb. zrušil, bude nezbytné, říká materiál Ministerstva vnitra, stanovit patřičnou lhůtu účinnosti příslušného nálezu tak, aby bylo možno připravit příslušnou právní úpravu, která umožní policejním orgánům zadržet osobu podezřelou i v jiných případech, než které upravuje § 76 odst. 1 tr. ř. Za přiměřenou se považuje lhůta jednoho roku. Konečně se dává Ústavnímu soudu v úvahu, aby v souvislosti s projednáváním dané věci zvážil obecnou dostatečnost lhůty stanovené v čl. 8 odst. 3 Listiny.

### III.

Podle názoru Ústavního soudu třeba hledat odpověď na základní otázku, od níž se odvíjí další řešení případu. Touto otázkou je dosah čl. 8 odst. 3 Listiny ve srovnání se záběrem a reálnou podstatou § 14 odst. 1 písm. d), e) zákona č. 283/1991 Sb., resp. problém návaznosti běžné zákonné úpravy na úpravu ústavněprávní představovanou citovaným článkem Listiny. Jinými slovy řečeno, jedná se o to, zda běžný zákon předpokládaný Listinou, nevybočuje z hlediska právně odpovědného předmětu své regulace mimo rámec naznačený ústavněprávním předpisem. V té souvislosti třeba dodat, že Listina je koncipována jako bezprostředně platný pramen práva, kdy práv v Listině obsažených se lze domáhat přímo na základě znění jejich ustanovení. Výjimku z této zásady představuje pouze ustanovení čl. 41 odst. 1 Listiny, které omezuje bezprostřední aplikaci Listiny v otázkách některých sociálních práv tak, že podmiňuje dovolání se těchto práv prováděcí zákonnou úpravou. Z uvedeného a contrario plyne, že základní právo obsažené v čl. 8 odst. 3 Listiny pod právní režim čl. 41 odst. 1 Listiny nespadá. Lze se ho tedy dovolávat přímo na základě znění čl. 8 odst. 3 Listiny, přičemž případné zákony, pokud se tohoto práva dotýkají, nemohou tím spíše překročit hranice, které stanoví Listina, v daném případě čl. 8 odst. 3.

Ve smyslu ustanovení čl. 8 odst. 3 Listiny obviněného nebo podezřelého z trestného činu je možno zadržet jen v případech stanovených v zákoně. Zadržená osoba musí být ihned seznámena s důvody zadržení, vyslechnuta a nejpozději do 24 hodin propuštěna na svobodu nebo odevzdána soudu. Soudce musí zadrženou osobu do 24 hodin od převzetí vyslechnout a rozhodnout o vazbě nebo ji propustit na svobodu.

Listinou použité termíny "obviněný", "podezřelý z trestného činu" a "zadržení" nepochybně naznačují, že podrobnější právní úprava omezení osobní svobody osob v naznačeném procesním postavení spadá právně odpovědně do trestního práva procesního. Dokladem toho jsou ustanovení § 75 a 76 tr. ř., kdy první z nich pojednává o zadržení obviněného vyšetřovatelem, druhé o zadržení osoby, již dosud nebylo sděleno obvinění (§ 160 odst. 1 tr. ř.), tj. podezřelého rovněž vyšetřovatelem, nebo kýmkoliv za podmínek zvláště stanovených v § 76 odst. 2 tr. ř.

Má-li být respektován časový limit zadržení, uvedený výslovně v čl. 8 odst. 3 Listiny, musí jej jako výlučný stanovit pouze a jen trestněprocesní právní předpis, tedy trestní řád. Jen tak může být garantováno nepřekračování stanovené časové hranice. Ustanovení § 14 odst. 1 písm. d) a e) zákona č. 283/1991 Sb. však vytvořilo formálně právně (nominálně) další "prostor" pro omezení osobní svobody, nikoliv sice obviněného, nýbrž osoby podezřelé, resp. přistižené při spáchání trestného činu či podezřelé na základě kriminalisticky doložitelných informací z přípravy, pokusu či spáchání

trestného činu. V tomto bodě tak citované ustanovení zákona č. 283/1991 Sb. vybočilo z ústavně právního rámce, který by mělo jakožto navazující zákonná úprava respektovat a jež vymezuje čl. 8 odst. 3 a čl. 41 odst. 1 (per argumentum a contrario) Listiny. Zákon č. 283/1991 Sb. není totiž pramenem trestního práva procesního jako trestní řád, nýbrž formou práva správního, resp. "policejního". Jako takovému nepřisluší uvedenému zákonu reglementovat materii jinou než právě správně policejní. Stane-li se tak, a dokladem toho jsou napadená ustanovení § 14 odst. 1 písm. d), e) zákona č. 283/1991 Sb., jde o právní úpravu ústavně nekonformní, byť z legislativně technického hlediska přípustnou, protože citované ustanovení je nepřímou novelou trestního řádu.

Skutečnost, že § 14 odst. 1 písm. d), e) zákona č. 283/1991 Sb. odporuje čl. 8 odst. 3 Listiny, je dokumentována též tím, že postup při omezení osobní svobody podle naposledy citovaného ustanovení předpokládá, neodpadnou-li důvody zadržení, že zadržená osoba bude odevzdána soudu. Naproti tomu z § 14 odst. 2 zákona č. 283/1991 Sb. (per argumentum a contrario) takováto relace směrem k soudní pravomoci neplyne, přestože zajištění podle napadeného zákonného ustanovení je svou podstatou zadržením ve smyslu čl. 8 odst. 3 Listiny.

V té souvislosti třeba počítat s námitkou, podle níž je ke zrušení navrhované ustanovení § 14 odst. 1 písm. d), e) zákona č. 283/1991 Sb. ustanovením, které, aniž by bylo zrušeno pro jeho neústavnost, lze interpretovat a aplikovat i ústavně konformním způsobem. Ústavní soud ve svém nálezu sp. zn. Pl. ÚS 48/95 v té návaznosti vyslovil: "V situaci, kdy určité ustanovení právního předpisu umožňuje dvě různé interpretace, přičemž jedna je v souladu s ústavními zákony a mezinárodními smlouvami podle čl. 10 Ústavy České republiky a druhá je s nimi v rozporu, není dán důvod zrušení tohoto ustanovení. Při jeho aplikaci je úkolem soudů interpretovat dané ustanovení ústavně konformním způsobem."

Ústavní soud má za to, že citovaný judikát je nepochybný, pokud sama podstata napadeného zákonného ustanovení není v rozporu s Ústavou (jako tomu bylo právě v předmětné věci) a je-li ve hře pouze a jen výklad takového ustanovení, jakož i navazující jeho aplikace. Ilustrováno též na trestněprocesních ustanoveních, lze uvést příklad § 75 a 76 tr. ř., jež jsou samy o sobě v souladu s Ústavou. Tato ustanovení je možné aplikovat ústavně i neústavně. V tomto druhém případě tak, že nejprve užije vyšetřovatel § 76 odst. 1 a poté § 75. Takováto interpretace a aplikace by zajisté neodůvodnila zrušení např. § 76 tr. ř.

Napadá-li však návrh zákonné ustanovení, které svým obsahem, svou podstatou vybočuje z ústavněprávního rámce, jak bylo dovozeno shora ohledně § 14 odst. 1 písm. d), e) zákona č. 283/1991 Sb., a které může být vykládáno a aplikováno obojím způsobem (ústavně konformně i nekonformně), potom nezbývá než ono ustanovení zrušit. Jedině tak lze v praxi vyloučit i jeho neústavní užití. Spoléhat, že jej příslušné orgány vyloží a aplikují pouze v rámci Ústavy, když se nabízí interpretace a aplikace účelová, jež je ve svém důsledku neústavní, znamená rezignovat na funkci Ústavního soudu jakožto soudního orgánu ochrany ústavnosti (čl. 83 Ústavy).

Jak již uvedeno, Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky je toho názoru, že ani z částečně shodné úpravy zajištění podle zákona č. 283/1991 Sb. a zadržení podle trestního řádu nelze odvozovat protiústavnost § 14 odst. 1 písm. d), e) zákona č. 283/1991 Sb. Naproti tomu podle názoru Ústavního soudu právě toto, byť i jen částečné překrytí obou právních úprav, je důvodem neústavnosti úpravy v zákoně č. 283/1991 Sb., neboť znamená přesah mimo rámec čl. 8 odst. 3 Listiny.

Závěru, že napadené ustanovení zákona č. 283/1991 Sb. vybočuje z ústavního rámce čl. 8 odst. 3 Listiny, svědčí i důvodová zpráva k zákonu, který byl posléze přijat pod č. 333/1991 Sb. Přestože původní dikce § 16 odst. 1 písm. c), f) vládního návrhu neobsahovala znění dnešního § 14 odst. 1 písm. d),

e), již tehdy bylo zdůrazňováno, že institut policejního zajištění třeba odlišovat od zadržení a zatčení podle trestního řádu. Pokud pak zákon České národní rady č. 26/1993 Sb. rozšířil záběr § 14 odst. 1 zákona č. 283/1991 Sb. v podstatě o trestněprocesní instituty, neznamenalo to nic jiného než přesah z úpravy dané v § 76 tr. ř., konformní s čl. 8 odst. 3 Listiny, do úpravy správněprávní, která se v důsledku toho z dosahu čl. 8 odst. 3 Listiny vymkla. Dlužno připomenout, že při projednávání původní dikce § 16 zákona č. 333/1991 Sb. ve Federálním shromáždění, tj. v červenci 1991, a zejména pak návrhu novely (tj. zákona ČNR č. 26/1993 Sb.) v prosinci 1992, nebyl aspekt ústavnosti, resp. neústavnosti vůbec sledován, ačkoliv v té době již nabyl účinnosti ústavní zákon č. 23/1991 Sb. (dne 8. února 1991), jímž se uvozovala Listina, tedy i její čl. 8 odst. 3.

Faktem zůstává, a toho si je Ústavní soud vědom, že lhůta omezení osobní svobody uvedená v citovaném článku Listiny, zejména ta, která zavazuje jiné orgány než soudní, svou absolutní krátkostí (zvláště ve srovnání s právními úpravami některých jiných států, kde zpravidla neklesá pod dva dny) působí dvojsečně. Na jedné straně sice chrání osobní svobodu člověka proti neúměrnému jejímu omezení, avšak na straně druhé omezuje právo zadrženého podezřelého na obhajobu obhájcem ve smyslu § 76 odst. 3, 6 tr. ř., kdy právě pro její krátkost je mnohdy nereálné obháje

dostihnout. Zároveň je mimo diskusi, že lhůta 24 hodin je v uvedeném kontextu nedostatečná pro náležitou dokumentaci trestní věci tak, aby bylo možné zahájit trestní stíhání, jde-li o zadržení podezřelého. Je ovšem evidentní, že není v pravomoci Ústavního soudu tento zásadní problém řešit, neboť to je úkol výlučně ústavodárce.

Také Zpráva připouští, že důvody k omezení osobní svobody podle § 76 odst. 2 tr. ř. a § 14 odst. 1 písm. d) zákona č. 283/1991 Sb. jsou totožné a že tedy naposledy citované ustanovení je nadbytečné. Jinými slovy se tak rovněž potvrzuje vybočení § 14 odst. 1 písm. d) zákona č. 283/1991 Sb. z rámce čl. 8 odst. 3 Listiny. Pokud je však Zpráva toho názoru, že takováto shoda není na úrovni § 76 odst. 2 tr. ř. a § 14 odst. 1 písm. e) zákona č. 283/1991 Sb., nelze s tímto názorem souhlasit. Podle mínění Ústavního soudu existuje styčný bod obou zákonných ustanovení v tom, že podezřelého z trestného činu je možné zadržet ve smyslu § 76 odst. 2 tr. ř. nanejvýše bezprostředně po spáchání trestného činu (za splnění další podmínky), kdežto podle § 14 odst. 1 písm.

e) zákona č. 283/1991 Sb. tak lze učinit kdykoliv poté, ne pouze bezprostředně. Případná námitka, jež do jisté míry zazněla i v materiálu Ministerstva vnitra, že zadržení podezřelého, nikoliv však při činu či poté, spadá pod § 76 odst. 1 tr. ř. a že tedy nepřichází v úvahu srovnání citovaného ustanovení zákona č. 283/1991 Sb. s § 76 odst. 2 tr. ř., není namístě. Jedná se totiž o to, že smysl má především, srovnává-li se omezení osobní svobody podle trestního řádu a zákona č. 283/1991 Sb., pokud tak může učinit podle obou zákonů policista coby jedna a tatáž osoba, neboť v tomto bodě zdvojená právní úprava vytváří cestou naposledy uvedeného zákona prostor pro neústavní postup, a to ve smyslu 76 odst. 1 tr. ř. není možné, neboť zde je oprávněným subjektem pouze vyšetřovatel policie, nikoliv též pouhý policista. Na druhé straně je však možné, že postupu vyšetřovatele podle § 76 odst. 1 tr. ř. bude předcházet postup policisty podle § 14 odst. 1 písm. e) zákona č. 283/1991 Sb.

Zpráva též naznačuje argumentaci odůvodňující podle jejího názoru ústavnost § 14 odst. 1 písm. d), e) zákona č. 283/1991 Sb. V té návaznosti se totiž dovolává čl. 7 odst. 1 a čl. 8 odst. 2 Listiny. Na tomto místě třeba znovu připomenout, že policejní zajištění osoby přistižené při spáchání trestného činu nebo podezřelé z již dříve spáchané přípravy, pokusu nebo dokonání trestného činu je svou podstatou reálně institutem trestního práva procesního. Jako takové spadá pod čl. 8 odst. 3 Listiny, tedy pod ustanovení speciální, mající přednost před čl. 7 odst. 1 Listiny. Pokud je zákon č. 283/1991 Sb. z dosahu tohoto speciálního ustanovení nominálně vyjmul, a tím založil jeho neústavnost, jak má Ústavní soud za to, nelze dost dobře následně jeho ústavnost "dohánět" odvoláním na obecný čl. 7 odst. 1 Listiny. V podstatě totéž platí i ve vztahu k čl. 8 odst. 2 Listiny, nakolik je chápe Zpráva jako ústavní základ návrhem napadeného ustanovení zákona č. 283/1991 Sb.

Kromě kolize napadeného ustanovení § 14 odst. 1 písm. d), e) zákona č. 283/1991 Sb. s čl. 8 odst. 3 Listiny zkoumal Ústavní soud, jak mu to ukládá § 68 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., též možný nesoulad s jinými ústavními zákony, resp. Ústavou, jakož i s mezinárodními smlouvami ve smyslu čl. 10 Ústavy.

Z tohoto hlediska soustředil svoji pozornost v první řadě na čl. 1 Ústavy. Nezbytným předpokladem právního státu, o němž citované ustanovení hovoří, je právní jistota související s požadavkem stability práva a zákonnosti právo tvorby. Nutnou podmínkou právní jistoty je kromě jiného jasnost (určitost) právních norem. Jak již konstatoval Ústavní soud ve svém nálezu sp. zn. Pl. ÚS 9/95, neurčitost některého z ustanovení právního předpisu nutno považovat za rozpornou s požadavkem právní jistoty, a tudíž i právního státu (čl. 1 Ústavy), toliko tehdy, jestliže intenzita této neurčitosti vylučuje možnost stanovení normativního obsahu daného ustanovení i pomocí obvyklých interpretačních postupů. Díkce, kterou nabízí zejména § 14 odst. 1 písm. d) zákona č. 283/1991 Sb., je z daného pohledu, jakož i ve srovnání se zněním § 76 odst. 2 tr. ř. natolik obecná a neurčitá, že ani např. extenzivním jejím výkladem nelze dospět k jasným hranicím aplikace tohoto ustanovení. Výraz "přistižena při spáchání trestného činu" může bez dalších zpřesňujících podmínek zahrnovat relativně široké spektrum situací a vytvářet tak poměrně široký prostor pro užití tohoto ustanovení policistou, a tím samým i právní nejistotu adresátů této právní normy, tj. osob v dané souvislosti zajištěných. Ke stejnému závěru lze dospět, pokud by byl užit výklad kupř. i doslovný, jenž ve spojení s termínem "spáchání trestného činu" bez dalšího znamená rovněž jistou neurčitost napadeného ustanovení, resp. tím samým i relativně široký obtížně vymežitelný rámec jeho užití. Lze tedy konstatovat, že návrhem napadené ustanovení je v rozsahu jeho písmene d) v rozporu též s čl. 1 Ústavy.

Pokud jde o Listinu, kromě čl. 8 odst. 3 spatřuje Ústavní soud neústavnost napadených ustanovení zákona č. 283/1991 Sb. ještě v jejich kolizi s čl. 4 odst. 4 Listiny. Odstavec 2 tohoto ustanovení dovoluje, aby meze základních práv a svobod byly za podmínek stanovených Listinou upraveny pouze zákonem. V duchu odstavce 4 téhož článku potom při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu. Taková omezení nesmějí být zneužívána k jiným účelům, než pro které byla stanovena. Představuje-li však ustanovení § 14 odst. 1 písm. d), e) zákona č. 283/1991 Sb. určité omezení (meze) osobní svobody, potom stanovení těchto

omezení v citovaném zákoně, vedle příslušných ustanovení trestního řádu (§ 75, 76), umožňuje jejich případné zneužití v rozsahu, který jde nad rámec čl. 8 odst. 3 Listiny, tedy zneužití k účelům jiným, než pro které měly a mohly být tyto meze správně v zákoně č. 283/1991 Sb. stanoveny. Jedná se totiž o to, že zmíněný zákon může sledovat z hlediska svého účelu jen cíle správně policejní, nikoliv trestněprocesní.

Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod ve znění protokolů č. 3, 5 a 8, vyhlášená pod č. 209/1992 Sb. (dále jen "Úmluva"), jakož i protokolů č. 9, 10 a 11 připouští ve svém čl. 5 odst. 1 písm. c) zákonné jiné zbavení svobody osoby za účelem předvedení před příslušný soudní orgán pro důvodné podezření ze spáchání trestného činu. Ve smyslu odstavce 3 téhož ustanovení rovněž každý, kdo je jinak zbaven svobody v souladu s ustanovením odstavce 1 písm. c) tohoto článku, musí být ihned předveden před soudce nebo jinou úřední osobu zmocněnou zákonem k výkonu soudní pravomoci a má právo být souzen v přiměřené lhůtě nebo propuštěn během řízení.

Pod citovaná ustanovení patrně spadá a je s ním konformní § 76 tr. ř., neboť ten předpokládá procesní postup ve formě výkonu soudcovské pravomoci navazující na samotné zadržení (srov. odstavec 4). Totéž platí pro ustanovení § 75 tr. ř.

Naproti tomu napadená ustanovení zákona č. 283/1991 Sb. s takovouto relací nepočítají (viz § 14 odst. 2 per argumentum a contrario), v důsledku čehož vybočují z rámce Úmluvy. Tento fakt tedy potvrzuje, že § 14 odst. 1 písm. d), e) zákona č. 283/1991 Sb. je v rozporu s čl. 5 odst. 1 písm. c) a odst. 3 Úmluvy.

O nutnosti soudní kontroly provedeného zajištění, má-li povahu trestněprocesního zadržení, kdy tato nutnost plyne z podstaty čl. 5 odst. 1 písm. c) a odst. 3 Úmluvy, svědčí i příslušná judikatura štrasburských instancí. Tak např. ve věci Irsko c/a Spojené království (1978, ser. A, č. 25, § 196) Soud ve svém rozhodnutí konstatoval, že čl. 5 odst. 1 písm. c) dovoluje zbavit někoho svobody jen za účelem předvedení před příslušný soudní orgán. V rozhodnutí Soudu ve věci De Wilde et al. c/a Belgie (1971, ser. A, č. 12, § 71) je vysloven názor, že podle čl. 5 odst. 1 písm. c) může být osoba zatčena a držena v detenci jen za účelem předvedení před příslušný soudní orgán. Toto stanovisko Soudu stále platí a bylo vyřčeno v dalších rozhodnutích (Engel et al. c/a Holandsko, 1976, ser. A, č. 22, § 58, De Jong et al. c/a Holandsko, 1984, ser. A, č. 77, § 44 aj.).

Mezinárodní pakt o občanských a politických právech vyhlášený pod č. 120/1976 Sb. (dále jen "Pakt") v čl. 9 odst. 3 předpokládá, že každý, kdo je zadržen na základě obvinění z trestného činu, musí být neprodleně předveden před soudce nebo jiného úředníka, který je zákonem zmocněn vykonávat soudcovskou pravomoc, a má právo na trestní řízení v přiměřené době nebo na propuštění. Přitom výrazem "obvinění z trestného činu" nelze patrně rozumět obvinění jen v technickém smyslu, tzn. podle vnitrostátního trestního práva procesního (§ 160 odst. 1, § 75 tr. ř.). Zahrnout třeba i podezření z trestné činnosti.

Podobně jako Úmluva, i Pakt vyžaduje zmíněnou relaci mezi zadržením (zajištěním) a navazující soudcovskou pravomocí, kterážto souvislost v § 14 odst. 1 písm. d), e), odst. 2 zákona č. 283/1991 Sb. chybí. Proto je napadené ustanovení v rozporu i s čl. 9 odst. 3 Paktu.

#### IV.

Vzhledem k výsledkům právního rozboru, který byl proveden v části III., má Ústavní soud za to, že ustanovení § 14 odst. 1 písm. d), e) zákona č. 283/1991 Sb. je třeba podle § 70 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb. pro jeho rozpor s čl. 1 Ústavy, čl. 4 odst. 4 a čl. 8 odst. 3 Listiny, čl. 5 odst. 1 písm. c) a odst. 3 Úmluvy a čl. 9 odst. 3 Paktu zrušit.

Vzhledem ke zřejmé potřebě legislativního řešení otázky zadržení podezřelého důsledně v trestním řádu, jakož i ústavně konformním způsobem se zároveň podle § 70 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb. odkládá den vykonatelnosti nálezu na den 1. července 1998.

Předseda Ústavního soudu:  
JUDr. Kessler v. r.

#### III. Odlišná stanoviska

##### 1. Odlišné stanovisko soudců JUDr. Vladimíra Klokočky a JUDr. Vladimíra Paula

Odlišné stanovisko se týká interpretace pojmu "zajištění" ve výše uvedeném ustanovení ve vztahu k pojmu "zadržení" dle § 76 trestního řádu ve věci Pl. ÚS 2/97, které činí lhůtu 24 hodin podle čl. 8 odst. 3 Listiny základních práv a svobod nereálnou.

Dle našeho názoru je z hlediska Ústavy ČR možný i jiný výklad pojmu "zajištění" v případě písm. d) a e) § 14 odst. 1 zákona č. 283/1991 Sb., v platném znění, a to takový, který by přiměřeněji odpovídal ústavním předpisům i potřebám života.

Vyjděme z toho, jakým způsobem definuje, tj. jakými pojmovými náležitostmi pojem "zadržení" vybavuje § 76 trestního řádu. Zadržení je definováno předně jako opatření, které činí vyšetřovatel (nikoli policista) a to zpravidla po předchozím souhlasu státního zástupce. Zadržení je realizovatelné dále pouze tehdy, je-li dán některý z důvodů vazby. Konečně pak vyšetřovatel, který zadržení provedl, provede určité úkony, jež jsou při zadržení zákonem v odstavci 3 a dalších § 76 trestního řádu předepsány, zejména sepiše protokol a předá protokol se záznamem o sdělení obvinění a další důkazy státnímu zástupci. To vše učiní bez odkladu, aby nejpozději do 24 hodin od tohoto zadržení mohla být osoba předána soudu. Institut zadržení realizuje vyšetřovatel tedy poté, co byla dotyčná osoba policejním orgánem zajištěna (§ 14 zák. č. 283/1991 Sb.), anebo kýmkoli, za podmínek § 76 odst. 2 trestního řádu, omezena na osobní svobodě a předána vyšetřovateli.

Institut "zajištění" dle § 14 odst. 1 písm. d) a e) cit. zákona je naproti tomu spjat s náležitostmi, jež jsou odlišné. Zajištění provádí policista (nikoli vyšetřovatel) a ke svému zákroku nepotřebuje předchozího souhlasu jiného orgánu. O zajištění sepiše pouze úřední záznam. Toto policejní zajištění může trvat do 24 hodin a počítá se "od okamžiku omezení osobní svobody" (§ 14 odst. 3 zák. č. 283/1991 Sb., v platném znění). U zadržení je naproti tomu lhůta stanovena "do 24 hodin od tohoto zadržení", tedy od předání osoby vyšetřovateli.

Kdybychom chápali zajištění v případě § 14 odst. 1 písm.

d) a e) "ve skutečnosti jako zadržení" dle nálezu Ústavního soudu sub č. 23/1997 Sb., anebo jak "obsahově totožné" (dle návrhu Nejvyššího soudu v předmětné věci), znamenalo by to, že při plném využití lhůty 24 hodin zajišťujícím policistou a za předpokladu, že se zajištění interpretuje jako zadržení, vyšetřovateli nezbude žádná lhůta k provedení úkonů, k nimž je zákonem povinován, kromě jediného, totiž toho, že by musel zadrženou osobu propustit na svobodu, nebyla-li řádně (tj. po splnění předepsaných úkonů) předána soudu.

Také omezení osobní svobody "kýmkoli" za podmínek § 76 odst. 2 trestního řádu nelze chápat jako zadržení dle § 76 odst. 1 trestního řádu. Kýmkoli se nemíní policista, neboť "kdokoli" je povinen přistiženou osobu ihned předat vyšetřovateli nebo policejnímu orgánu, který osobu zajistí a po splnění úkonů s tím spojených předá vyšetřovateli. Ustanovení § 76 odst. 2 trestního řádu je obsahově shodné s § 127 německého trestního řádu o "předběžném zajištění" (vorläufige Festnahme), které se také nepočítá do lhůt a přikazuje komukoli přistiženou osobu ihned předat policejnímu orgánu.

V odlišné charakteristice a definici "zadržení" a "zajištění" v obou uvedených zákonech nevidíme ani důvod, ale dokonce ani možnost interpretovat § 14 odst. 1 písm. d) a e) jako "ve skutečnosti zadržení" dle § 76 trestního řádu ("ve skutečnosti" znamená "de facto" nebo i "de iure"?). Po našem soudu není smyslem cit. § 14 vymezení hranic "pořádkového účelu" izolovaně od "trestněprávních účelů", ale výčet případů, při nichž policista smí přikročit k zajištění osob. Zajištění samo však svou povahou a úkony, které musí být splněny, není pojmově identické se zadržením dle trestního řádu a má vůči němu povahu předběžného opatření. Úvahy o posunutí zajištění do trestněprávní roviny a z toho vyvozovaný závěr, že ve zmíněných případech [písm. d) a e)] zákonem stanovené zajištění nemá být chápáno jako zajištění, ale jako určitá forma (pojmově odlišného) zadržení, jde příliš daleko, protože ústavní soud svým nálezem nerušil, ale přeinterpretoval ustanovení zákona záměnou právních institutů a tím se vlastně stal více než "negativním", totiž "pozitivním" zákonodárcem.

Ve skutečnosti nejde o spekulaci o pořádkových či trestněprávních rovinách, ale o ústavní záruky, totiž zřetelné vymezení kdo, kdy, komu, za jakých podmínek a na jak dlouho může omezit osobní svobodu. Z hlediska ústavněprávního není podstatné, zda je sledován pořádkový nebo trestněprocesní účel, ale to, zda sporná ustanovení jsou v souladu s ústavními zárukami osobní svobody, zda jsou minimálním zásahem státu, potřebným k dosažení obecně prospěšného cíle, avšak také to, zda jsou prostředkem, který je ve stanovených dimenzích také splnitelný a uskutečnitelný: ultra vires nemo posse tenetur.

Ústavní záruky se v České republice, avšak vesměs i ve většině ústav států Evropské unie formulují se zaměřením na případ zatčení a případ zadržení (pokud se některé ústavy neomezují pouze na obecný příkaz, že omezení osobní svobody je možné jen na základě zákonně). Při úvaze o přiměřenosti lhůt je třeba poukázat znovu na zásadu, že nikdo nesmí být nucen k tomu, co přesahuje jeho síly a možnosti - to platí stejně o jednotlivci jako o státu. Proto také časové lhůty a limity, poskytnuté státním orgánům pro určité úkony a určitá opatření, jež se mohou nazývat "zajištěním" nebo "zadržením", musí být takové, aby byly splnitelné.

Úprava těchto otázek v ústavách států Evropské unie vychází vesměs z kumulace lhůt předběžného policejního zajištění a zadržení a dospívá k součtu 48, resp. 72 hodin pro ty úkony, které jsou spojeny se zbavením osobní svobody, a jež musí předcházet předání osoby soudci k rozhodnutí o vazbě anebo propuštění. Tak např. podle rakouské ústavy (ústavní zákon z 29. 11. 1988 o ochraně osobní svobody) může být osoba zatčena při trestném činu i bez soudního příkazu, avšak nejpozději před uplynutím 48 hodin musí být propuštěna nebo předána soudu. Německý Základní zákon v čl. 104 odst. 2 stanoví, že "policie nesmí z vlastní moci držet nikoho v policejní vazbě (in eigenem Gewahrsam) déle než do konce dne následujícího po zadržení" a dále (čl. 104 odst. 3), že "...každý, kdo byl předběžně zadržen pro podezření z trestného činu, musí být nejpozději den po zadržení předveden k soudci...".

Jestliže čl. 8 Listiny základních práv a svobod stanoví v odst. 3 podmínky zadržení a povinnost zadrženou osobu nejpozději do 24 hodin buď propustit anebo odevzdat soudu, není důvodu chápat pojem "zadržení" jinak, než to odpovídá jeho náležitostem upřesněným v § 76 trestního řádu. Lhůtu pro zadržení je třeba ve všech případech chápat jako lhůtu, která počíná běžet předáním osoby vyšetřovateli. Jestliže pak by se "zajištění" ve smyslu § 14 odst. 1 písm. d) a e) zák. č. 283/1991 Sb. přestalo chápat jako "zadržení" ve smyslu § 76 trestního řádu, bylo by třeba i lhůty stanovené u obou těchto institutů na 24 hodin počítat odděleně. Tím by vznikl jednak úhrnný časový prostor 48 hodin a jednak lhůta stanovená čl. 8 odst. 3 Listiny základních práv a svobod v případě zadržení by byla splnitelná.

Tak by bylo možné interpretovat lhůty a časové limity pro státní orgán způsobem, který odpovídá evropským zvyklostem, naší Listině základních práv a svobod i reálným možnostem policejních a vyšetřovacích orgánů.

Zrušení napadených ustanovení § 14 zákona č. 283/1991 Sb., v platném znění, se v důsledku toho nejeví jako nutné z hlediska Listiny základních práv a svobod, protože shora naznačená interpretace článku 8 odst. 3 citované Listiny je ústavně konformní. Pokud jde o posouzení ustanovení § 14 napadeného zákona z hlediska Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, máme za to, že jde o předpis, který je spíše v předcházejících bodech odst. 1 (zejména v bodě c) předpisem, sporným se zřetelem na článek 5 Úmluvy, jenž připouští zbavení osobní svobody (tudíž i "zajištění") pouze v taxativně vymezeném počtu případů, které mají vesměs přímou souvislost pouze s věcmi trestními a ve vztahu k § 14 napadeného zákona stanoví kritéria pro zajištění přísněji a přesněji.

## 2. Odlišné stanovisko soudce JUDr. Pavla Holländera

Odlišné stanovisko podané k odůvodnění nálezu, přijatého většinovým votem, se zakládá na následujících důvodech:

Právní institut zajištění dle § 14 odst. 1 písm. a) až c) zákona o Policii České republiky plní účel pořádkového opatření v oboru správního práva. Naproti tomu zajištění dle písm. d) a e) citovaného zákonného ustanovení nutno ve shodě s většinovým votem chápat jako institut, jenž plní svůj účel v oboru trestního práva procesního.

Srovnání napadených ustanovení zákona o Policii České republiky s § 76 tr. ř. ukazuje několik rozdílů v jejich funkcích. Zadržení ve smyslu § 76 odst. 1 tr. ř. je institutem, jehož uplatnění přichází v úvahu pouze tehdy, jestliže je dán předpoklad důvodnosti vazby, což ale není podmínkou v případě zajištění dle § 14 odst. 1 písm. d), e) zákona o Policii České republiky.

Jiným je pak rozdíl mezi uvedenými ustanoveními zákona o Policii České republiky a § 76 odst. 2 tr. ř. V daném případě je smyslem uvedeného ustanovení stanovit lex specialis ke skutkové podstatě trestného činu omezování osobní svobody (§ 231 tr. z.) a umožnit veřejnosti i omezením osobní svobody jiného bránit trestné činnosti (a to za zákonem přesně omezených podmínek). Již z jejich výčtu lze bez jakýchkoli pochybností dovodit, že se v žádném případě nejedná o normu, regulující postup policie (když uvedené ustanovení stanoví osobě, jež omezila osobní svobodu osoby jiné, přistižené při trestném činu nebo bezprostředně poté, předat tuto osobu ihned vyšetřovateli nebo policejnímu orgánu). Je skutečně s podivem, když dle "Zprávy o společném jednání komise zřízené policejním prezidentem a poradního orgánu složeného ze zástupců správ Policie České republiky" (jejíž obsah je podán v odůvodnění nálezu) v uvedeném ustanovení tr. ř. "použitý výraz "kdokoliv" lze oprávněně vyložit tak, že může jít o policistu". Přijetí výkladu obsaženého v této zprávě a nepochybně běžně aplikovaného v praxi by znamenalo hned několik absurdních důsledků. Prvním je pokyn zákonodárce v případě zadržení dle citovaného ustanovení tr. ř. policejním orgánem předat zadrženou osobu jinému policejnímu orgánu. V případě hojení tohoto absurdního důsledku interpretací (tj. úvahou, podle níž v případě zadržení dle § 76 odst. 2 tr. ř. policií předání policejnímu orgánu je

naplněno právě aktem zadržení) nastupuje druhý absurdní důsledek, jenž interpretaci zhojit nelze. Tím je povinnost předat zadrženou osobu vyšetřovateli a na to navazující počítání lhůty zadržení. Měli bychom totiž dvojí zadržení: první policejním orgánem a druhé vyšetřovatelem (se kterým by patrně byl spjat začátek plynutí 24hodinové lhůty). To by ale vedlo k otevření možnosti přímého a stěžejší kontrolovatelného porušování Listiny základních práv a svobod (dále jen "Listina"). Dalším důvodem odmítnutí vztážením § 76 odst. 2 tr. ř. i na postup policie je ústavní maxima, obsažená v čl. 2 odst. 2 Listiny, podle níž pravomoc státních orgánů a postup při jejím uplatňování je zákonodárce povinen explicitně upravit a v žádném případě tuto nelze dovozovat interpretací. Spekulatívni výklad ustanovení § 76 odst. 2 tr. ř., uplatňovaný v policejní a soudní praxi, tak trochu připomíná sofistické meditace, řešící slavnou logickou hříčku Bertranda Russella o vesnickém holiči.

Domnívám že tudíž, že institut zajištění dle § 14 odst. 1 písm. d) a e) zákona o Policii České republiky umožňuje policejním orgánům omezení osobní svobody v případě přistižení při spáchání trestného činu nebo v případě podezření z jeho přípravy, pokusu nebo spáchání, a to na rozdíl od zadržení dle § 76 odst. 1 tr. ř. bez ohledu na důvodnost vazby.

Důvodová zpráva k § 14 zákona o Policii České republiky, jakož i judikát publikovaný pod č. 10/1995 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek, obsahuje právní názor, podle kterého dobu zajištění nelze započítávat do doby zadržení. Uvedenému právnímu názoru, jak jsem již zmínil, plně korespondovala (resp. nadále koresponduje) i policejní, resp. soudní praxe. Názor opačný vyjádřil Ústavní soud ve svém nálezu č. 23/1997 Sb., když konstatoval, že opačný přístup, než započítání lhůty zajištění do lhůty zadržení, ke vztahu zajištění podle § 14 odst. 1 písm.

d), e) zákona o Policii České republiky a zadržení podle § 75, 76 tr. ř., je v rozporu s čl. 8 odst. 3 Listiny.

Listina v čl. 8 odst. 3 stanoví povinnost v případě rozhodování o vzetí do vazby odevzdat osobu podezřelou ze spáchání trestného činu do 24 hodin od jejího zadržení soudu (nebo ji propustit).

Listina zároveň obsahuje zmocnění zákonodárci stanovit zákonem důvody omezení osobní svobody (čl. 7 odst. 1, čl. 8 odst. 2 Listiny). Zákonodárce uvedené zmocnění využil zakotvením řady právních institutů, sledujících rozličné účely, mezi něž patří instituty předvedení, zajištění, zatčení.

Institut zadržení, jež Listina váže na institut vazby, nutno ve vztahu k uvedeným případům omezení osobní svobody interpretovat ve smyslu ustanovení speciálního. Z toho plyne nemožnost pro zákonodárce prodlužovat dobu omezení osobní svobody, jež předchází odevzdání zadržené osoby soudu za účelem rozhodování o jejím vzetí do vazby, nad limit 24 hodin (prodloužení této lhůty je ve výlučné dispozici ústavadárce a je vyloučeno ji měnit zákonem nebo interpretací).

Pokud přijmeme závěr, že hranici 24 hodin, jež předchází odevzdání zadržené osoby soudu, nelze měnit zákonem ani interpretací, jsme postaveni před řešení následující otázky. Jestliže je ústavně vyloučeno sčítání doby zadržení a zajištění dle § 14 odst. 1 písm. d), e) zákona o Policii České republiky, lze toho dosáhnout cestou interpretace (jak to učinil Ústavní soud v nálezu č. 23/1997 Sb.), nebo cestou derogace?

Ústavní soud v řadě svých rozhodnutí (Pl. ÚS 48/95, Pl. ÚS 5/96, Pl. ÚS 21/96 a další) přijal tezi, podle které v situaci, kdy určité ustanovení právního předpisu umožňuje dvě různé interpretace, přičemž jedna je v souladu s ústavními zákony a mezinárodními smlouvami podle čl. 10 Ústavy a druhá je s nimi v rozporu, není dán důvod zrušení tohoto ustanovení. Při jeho aplikaci je úkolem soudů interpretovat dané ustanovení ústavně konformním způsobem.

Zároveň nejdříve šest soudců v odlišném stanovisku k nálezu ve věci vedené pod sp. zn. Pl. ÚS 4/95 vyjádřilo názor, podle něhož "obecně lze konstatovat, že neurčitost určitého (některého) ustanovení právního předpisu nutno považovat za rozpornou s požadavkem právní jistoty, a tudíž i právního státu (čl. 1 Ústavy), toliko tehdy, jestliže intenzita této neurčitosti vylučuje možnost stanovení normativního obsahu daného ustanovení i pomocí obvyklých interpretačních postupů". Tento názor byl následně akceptován většinovým votem a uplatněn v odůvodnění nálezu ve věci vedené pod sp. zn. Pl. ÚS 9/95. Byl přitom uplatněn jako hledisko, které v dané věci vedlo k závěru o existenci smysluplné a ústavně konformní interpretační alternativy a tím i k zamítnutí návrhu na zrušení předmětného zákonného ustanovení.

Ve věci návrhu na zrušení ustanovení § 14 odst. 1 písm.

d), e) zákona o Policii České republiky se soud ocitl mezi Scyllou odlišení dvojí interpretace, z toho jedné ústavně konformní a druhé ústavně rozporné, a Charybdou odmítnutí zřetelné ústavně konformní interpretační alternativy, k níž lze dospět obvyklými interpretačními postupy.

Pokud Ústavní soud v rozhodnutí č. 23/1997 Sb. přijal právní názor, podle něhož se lhůta zajištění dle § 14 odst. 1 písm. d), e) zákona o Policii České republiky včítá do lhůty zadržení a nepřerušil řízení ve věci ústavní stížnosti podle § 68 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., vyjádřil tím přesvědčení o možnosti řešit posuzovanou věc ústavně konformní interpretací. Jejím obsahem je

výklad pojmu zadržení, obsaženého v Listině, v tom smyslu, že se jedná o omezení osobní svobody v souvislosti s podezřením ze spáchání trestného činu, provedené policií (a to buď samostatně nebo se souhlasem státního zástupce), které předchází odevzdání dané osoby soudu za účelem rozhodování o jejím vzetí do vazby.

V rozhodnutí Ústavního soudu a v jeho odůvodnění, vůči kterému směřuje toto odlišné stanovisko (a to i v návaznosti na nálezy ve věci Pl. ÚS 18/96, jímž po sérii nálezů, zrušujících rozhodnutí obecných soudů z důvodů neústavní interpretace § 250f o.s.ř., Ústavní soud přistoupil k jeho zrušení), spatřuji výraz skepse k připravenosti obecných soudů při aplikaci právních předpisů hledat a řešit otázky jejich ústavně konformní interpretace, chápat Ústavu jako bezprostřední pramen práva, obsahující rovněž výkladové principy abstraktních a často neurčitých, někdy ne úplně přesně formulovaných právních ustanovení.

Na rozdíl od většinového vota sdílím názor, vyjádřený v rozhodnutí č. 23/1997 Sb., a to v té jeho části, která zdůvodňuje včítání lhůty zajištění dle § 14 odst. 1 písm. d), e) zákona o Policii České republiky do lhůty zadržení. Nad rámec v něm obsažené argumentace poukazují na rozdílný účel obou trestně procesních institutů, tj. na smysluplnost institutu zajištění dle § 14 odst. 1 písm. d), e) zákona o Policii České republiky v případě, když není dán žádný z důvodů vazby.

Rozpor napadených ustanovení s ústavními zákony a mezinárodními smlouvami podle čl. 10 Ústavy proto nespátřuji v jejich nesouladu s čl. 8 odst. 3 Listiny, nýbrž s principy právního státu, jež nacházejí svůj výraz kromě jiného rovněž v požadavcích na vnitřní koherenci právního řádu a na jeho určitost a srozumitelnost (čl. 1 Ústavy).

Byl již citován názor Ústavního soudu, podle něhož "neurčitost určitého (některého) ustanovení právního předpisu nutno považovat za rozpornou s požadavkem právní jistoty, a tudíž i právního státu (čl. 1 Ústavy), toliko tehdy, jestliže intenzita této neurčitosti vylučuje možnost stanovení normativního obsahu daného ustanovení i pomocí obvyklých interpretačních postupů".

Neurčitost právního ustanovení je rubem neakceptování náležitostí právních termínů, jakož i požadavků právní stylistiky. Doktrína mezi náležitosti právních termínů přitom řadí jazykovou správnost, odbornou, tedy právní správnost, jednoznačnost, přesnost, ustálenost a zřetelnost (viz Š. Luby, Teoretické otázky právně terminologie v normotvornom procese, Právník, č. 8, 1874, s. 728; Schneider, Gesetzgebung, 2. vydání, Heidelberg 1991, s. 247 a násl.).

Požadavek jednoznačnosti právní terminologie, tj. konstantního používání právních termínů, spočívá ve vyjádření určitého pojmu stejným názvem (čili ve vyloučení synonymie), a naopak, ve spojení určitého názvu vždy se stejným pojmem (čili ve vyloučení hononymie a polysémie). Tento požadavek však nelze chápat a jeho splnění vyžadovat absolutně. Legislativní praxe například zná případy přípustnosti polysémie. V takových případech však musí být z kontextu použití termínu zřejmá i jeho významová odlišnost.

Z pohledu těchto hledisek lze akceptovat terminologické odlišení institutu zajištění v trestním procesu ve vztahu k zadržení (zrcadlící jejich významovou odlišnost) s tím, že posunem v účelu, a to ve smyslu objevení se vazebních důvodů, nutno dobu zajištění včítat do doby zadržení. Přijatelnost takového odlišení interpretací však vyžaduje, jak bylo již řečeno, zřetelnost kontextu a určitost použitých jazykových prostředků.

Absenci zřetelného kontextu, umožňujícího bez jakýchkoli pochybností stanovit vztah institutů zajištění a zadržení v trestním procesu, spatřuji v roztržení trestněprocesní regulace mezi trestní řád a zákon o Policii České republiky. Libovůle zákonodárce ohledně utváření systému práva, a tím způsobené začlenění úpravy právních institutů z jednoho právního odvětví v různých právních předpisech různých odvětví práva, a tedy v odlišném kontextu, může zakládat neurčitost a nejasnost právní regulace. To platí ve zvýšené míře, pokud dané právní instituty představují právní regulaci omezující základní práva a svobody, navíc pak v oblasti práva trestního. Ohledně určitosti, resp. neurčitosti použitých jazykových prostředků napadená ustanovení rovněž nespĺňují náležitosti právní terminologie. Nespĺňují zejména požadavek odborné správnosti (ve stádiu zajištění nelze mluvit o přistižení při spáchání trestného činu, nýbrž pouze o přistižení u činu zakládajícího podezření ze spáchání trestného činu) a dále nespĺňují požadavek zřetelnosti (a to u výrazu kriminalisticky doložitelných informací).

Uvedené argumenty mě vedly proto k závěru o rozporu ustanovení § 14 odst. 1 písm. d), e) zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění zákona č. 26/1993 Sb. s čl. 1 Ústavy a k důvodnosti jejich zrušení.

