

Poř. č. 8/2005

**Stanovisko ke sjednocení výkladu zákonů a jiných právních předpisů k problematice vztahu § 16a zákona o státním zastupitelství a trestního řádu, pokud jde o vyřizování podání obviněného v trestním řízení**

**Návrh obviněného na zastavení trestního stíhání podle § 172 trestního řádu adresovaný státnímu zástupci vyřídí státní zástupce podle trestního řádu; na řízení o takovém podání se ustanovení § 16a odst. 1 až odst. 7 zákona o státním zastupitelství nevztahuje (§ 16a odst. 8 zákona o státním zastupitelství).**

Krajské státní zastupitelství v Ostravě signalizovalo poznatek o nejednotnosti názorů státních zástupců na problematiku vztahu ustanovení § 16a zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů, a trestního řádu, v otázce, zda podání, které učinil obhájce obviněného v zastoupení svého klienta (obviněného) a jímž navrhl, aby státní zástupce vydal rozhodnutí o zastavení trestního stíhání podle ustanovení § 172 trestního řádu,<sup>1</sup> je podáním podle trestního řádu, tak, jak má na mysli ustanovení § 16a odst. 8 zákona o státním zastupitelství, či zda je tzv. jiným podáním, které by mělo státní zastupitelství vyřídít v režimu ustanovení § 16a zákona o státním zastupitelství.

Podstatou problému je tedy spor o právní názor, zda podání, které učiní obviněný (sám nebo prostřednictvím svého obhájce) v přípravném řízení trestním vůči státnímu zástupci, jímž se domáhá po státním zástupci toho, aby vykonal svou působnost (tedy aby vykonal úkon nebo provedl činnost, k nimž je podle trestního řádu z titulu své funkce dozorového státního zástupce povinen a/nebo oprávněn), přičemž jde o podání učiněné v podobě, kterou trestní řád výslovně neupravuje (tzn., že s ním nemůže ani výslovně spojovat určité právní účinky), má být posuzováno ve smyslu zákona o státním zastupitelství jako tzv. jiné podání, které se vyřizuje podle § 16a odst. 1 až 7 cit. zák., či zda jde o podání podle trestního řádu, které je obecně z režimu této úpravy zákona o státním zastupitelství vyloučeno ve smyslu znění jeho ustanovení § 16a odst. 8.

<sup>1</sup> Obhájce obviněného podal státnímu zástupci návrh na to, aby trestní stíhání vedené proti jeho klientovi pro trestný čin zkrácení daně, poplatku a podobné dávky podle § 148 tr. zák. bylo zastaveno, neboť dlužnou daň jeho klient dobrovolně uhradil již ke dni 16.11.2004, když trestní stíhání vůči němu bylo zahájeno až dne 27.1.2005, čímž byly z jeho strany splněny podmínky účinné lítosti ve smyslu § 66 tr. zákona.

Nejasnost při výkladu vztahu obou zmíněných ustanovení<sup>2</sup> vyplývá především z toho, že – s výjimkou těch podání, která jsou stížností podle definice uvedené v § 16b odst. 1 zákona o státním zastupitelství, a těch podání, která se vůbec netýkají působnosti státního zastupitelství (a byla mu tedy adresována jako orgánu věcně nepřislušnému) - bude **každé podání** vždy náležet do výkonu působnosti státního zastupitelství; bude náležet do některé ze zákonem stanovených působností, vyjmenovaných v ustanovení § 4 zákona o státním zastupitelství.

Ustanovení § 16a odst. 8 zákona o státním zastupitelství tedy v sobě (zdánlivě) obsahuje vnitřní rozpor, protože zvolená dikce nikterak necharakterizuje taková podání, nestanoví žádné konkrétní rozlišovací znaky, neváže jejich kategorizaci z hlediska použitelnosti příslušného právního režimu na nic jiného než na slova „...se nepoužijí na podání činěná státnímu zastupitelství podle zvláštního právního předpisu“, ačkoli je evidentní, že – má-li skutečně jít o podání v oblasti výkonu určité zákonné působnosti státního zastupitelství, vždy bude takové podání tak či onak „činěno podle zvláštního právního předpisu“, bude podáním v jeho rámci, bude podáním, které bude nakonec tak či onak vyřizováno podle určitých zákonných ustanovení, tuto určitou zákonnou působnost zakládající.<sup>3</sup>

Při řešení tohoto vztahu těchto dvou právních úprav je proto třeba vycházet především z následujících hledisek:

Především je nutno důsledně uplatnit obecný princip, podle něhož se **každé podání** posuzuje podle obsahu tohoto podání. Toto základní hledisko obsahuje trestní řád (§ 59 odst. 1 první věta) i zákon o státním zastupitelství (§ 16a odst. 1 část věty před středníkem). Prvním rozhodujícím kritériem pro posouzení v režimu jakého právního předpisu má být konkrétní podání určité osoby posuzováno, je proto právní režim upravený tím právním předpisem, který je třeba **přednostně** aplikovat na daný právní vztah.

Při posuzování event. konkurence tohoto zvláštního právního předpisu, zde tedy trestního řádu, a obecného ustanovení § 16a zákona o státním zastupitelství, bude rozhodující to, **zda vůbec a jakým způsobem onen zvláštní právní předpis upravuje vyřizování podání**. Při řešení této otázky přitom nelze zužovat výklad ustanovení § 16a odst. 8 zákona jen na případy, kdy je pro takové podání v tomto zvláštním předpise stanoven přesný a zcela konkrétní režim závazný pro jeho vyřízení (např. co do lhůt a definice jednotlivých alternativ možného způsobu vyřízení vzhledem k určitým obecně stanoveným podmínkám). Zejména jej nelze zužovat jen na případy, kdy onen zvláštní právní předpis s podáním výslovně spojuje určité, víceméně přesné (zákonem výslovně předpokládané) právní účinky, jako je tomu např. typicky u opravného prostředku (stížnosti, odvolání, dovolání), návrhu (např. návrhu na doplnění vyšetřování podle § 166 odst. 1 tr. ř.), souhlasu (např. souhlasu poškozeného podle § 163a tr. ř.). Dosah ustanovení § 16a odst. 8 zákona o státním zastupitelství ale nelze zužovat ani jen na taková podání, která výslovně tento zvláštní předpis upravuje, např. v podobě návrhu na provedení konkrétního úkonu, k němuž je taková osoba jako podatel v určitém

---

<sup>2</sup> To však platí obecně pro další právní úpravy, kde na jedné straně bude stát ustanovení § 16a zákona o státním zastupitelství a na druhé straně jiná právní úprava stanovící určitý režim vyřizování podání, obsažená v jiném zvláštním právním předpise.

<sup>3</sup> Z posuzovaného hlediska půjde obvykle o předpis procesní, protože ten – na rozdíl od předpisů hmotněprávní povahy, kde lze procesní úpravu postupu nalézt jen výjimečně – také zpravidla stanoví i *postup* státního zastupitelství při vyřizování věcí určité povahy.

procesním postavení ze zákona výslovně oprávněna (jako je tomu např. v případě návrhu obviněného na provedení určitého důkazu).

Podáním činěným podle zvláštního předpisu ve smyslu § 16a odst. 8 zákona o státním zastupitelství jsou taková podání, jejichž obsah směřuje k výkonu pravomoci a působnosti státního zastupitelství (resp. má k nim směřovat), jež jsou upraveny zvláštním zákonem **hmotněprávně** (ostatně *in concreto* zákon o státní zastupitelství sám o sobě hmotněprávně neupravuje žádnou z „vnějších“ kompetencí státního zastupitelství, jen je vyjmenovává a definuje způsobem dostatečným pro jejich odlišení od pravomocí a působností jiných orgánů státu v rámci vymezení věcné působnosti státního zastupitelství jako zvláštního orgánu státu povoláného k ochraně veřejného zájmu v zákonem vymezených případech), a které **současně** směřuje do oblasti výkonu působnosti státního zastupitelství, jež je v **komplexu úpravy upravena tímto zvláštním předpisem dostatečným způsobem i procesně**.

Konkrétně to pro řešený případ znamená: Je zřejmé, že jde o právní vztahy vyplývající z výkonu působnosti státního zastupitelství v trestním řízení [§ 4 odst. 1 písm. a) zákona o státním zastupitelství], v rámci něhož státní zástupce jako orgán státního zastupitelství (§ 23 odst. 1 zákona o státním zastupitelství) podle trestního řádu k tomu výlučně povoláný (viz zejm. § 1, § 3 odst. 1 zákona o státním zastupitelství a § 2 odst. 3 a § 12 odst. 1 trestního řádu a ustanovení trestního řádu související a na tato ustanovení navazující) vykonává dozor v přípravném řízení trestním (viz zejm. § 157 a § 174 trestního řádu a opět ustanovení navazující a související). Obviněný jako strana trestního řízení (§ 12 odst. 6 trestního řádu) touto formou realizoval své základní právo - právo na obhajobu (§ 2 odst. 13, § 33 odst. 1 trestního řádu) a dožadoval se po státním zástupci, aby jako orgán vykonávající dozor v přípravném řízení trestním a navíc jako jediný orgán způsobilý v tomto řízení vydat takové meritorní rozhodnutí ve věci [§ 175 odst. 1 písm. a) trestního řádu] splnil svou zákonnou povinnost a po náležitém posouzení věci (§ 2 odst. 5 věta první a § 2 odst. 6 trestního řádu) rozhodl o zastavení trestního stíhání, neboť podle jeho názoru nebyly k trestnímu stíhání dány zákonné důvody.

Z těchto ustanovení, ale i z dalších ustanovení upravujících vztahy orgánů činných v trestním řízení (a konkrétně dozorového státního zástupce) k věci a k obviněnému ve věci (jeho obhájci, jehož práva obecně viz § 41 trestního řádu), vyplývá nezpochybnitelná skutečnost, že **podání obviněného, jímž se domáhá po státním zástupci toho, aby vykonal svou zákonnou působnost v probíhajícím přípravném řízení trestním**, které proti němu tento státní zástupce vede, je činěno **ve vztazích upravených primárně trestním řádem**, přičemž **způsob vyřízení takového podání státním zástupcem je v komplexu úpravy stanovené trestním řádem dostatečně reglementován**, byť trestní řád výslovně právo obviněného podat návrh na zastavení trestního stíhání neupravuje a neupravuje pochopitelně z tohoto důvodu výslovně ani právní účinky takového podání. Způsob jeho vyřízení lze ale vcelku bez pochyb a v dostatečné míře právě z trestního řádu pro všechny možné, v úvahu přicházející eventuality, odvodit, protože je **dostatečně upravena činnost státního zástupce, kterou je povinen na základě takového podání učiněného obviněným v trestním řízení vykonat**.

Především z těchto ustanovení vyplývá nejen právo, ale též i **povinnost státního zástupce na takové podání relevantním způsobem vždy reagovat**. Nemůže obstát výklad, podle něhož by záleželo jen na úvaze dozorového státního zástupce, zda na podobný návrh (či jiné obdobné podání, jímž se obviněný domáhá po státním zástupci toho, aby konal svou působnost v rámci přípravného řízení trestního) vůbec odpoví, či zda se dokonce vůbec bude takovým podáním někdy zabývat.

Tato povinnost – ač není na prvý pohled zdánlivě trestním řádem upravena, neboť není stanovena výslovně (nejde tu o „kvalifikované“ podání ve výše uvedeném smyslu - např. v podobě zmíněných opravných prostředků, návrhů, souhlasu nebo i žádosti o přezkoumání postupu policejního orgánu podle § 157a odst. 1 tr. ř.) – vyplývá z postavení státního zástupce jako orgánu, jenž především odpovídá za zákonnost vedeného přípravného řízení, a proto takové podání **musí být vždy pro státního zástupce vykonávajícího ve věci dozor podnětem pro to, aby podle jeho obsahu a stavu věci posoudil důvodnost uplatněných skutečností** (bez ohledu na to, zda je podání nazváno jako návrh, žádost, námitky, stížnost, atd.), a – právě proto, že z titulu své funkce nese hlavní odpovědnost za jím vedené trestní řízení, za jeho zákonnost, důvodnost a za to, že probíhá bez zbytečných průtahů – **podle výsledku tohoto posouzení o dalším postupu** (a tedy případně i vydáním rozhodnutí o zastavení trestního stíhání, shledá-li k tomu důvody) **rozhodl**.<sup>4</sup>

Této povinnosti zabývat se každým podáním obviněného, posoudit je podle jeho obsahu a rozhodnout o něm (ve smyslu nejširšího významu tohoto slova) pak koresponduje i povinnost státního zástupce výsledek tohoto zkoumání obviněnému sdělit, tedy **vyrozumět jej o vyřízení jeho podání**. Ačkoli tato povinnost není opět (zdánlivě) trestním řádem stanovena, lze ji – rovněž bez jakýchkoli pochybností – dovodit z ustanovení upravujících jak povinnosti státního zástupce jako orgánu vykonávajícího dozor a jako orgánu, který vede trestní stíhání proti obviněnému (neboť stíhat trestné činy je především jeho pravomocí, jak bylo dříve konstatováno), tak i z ustanovení trestního řádu upravujících práva a postavení obviněného, proti němuž státní zástupce trestní řízení vede. Opět tu lze odkázat zejména na obecnou poučovací povinnost orgánů činných v trestním řízení upravenou v § 2 odst. 13 trestního řádu, dále na práva obviněného vyjádřit se ke všem skutečnostem, které jsou mu kladeny za vinu, a k důkazům o nich, na právo uvádět okolnosti a důkazy sloužící k jeho obhajobě, činit návrhy a podávat žádosti a opravné prostředky (opět viz § 33 odst. 1 tr. ř.).

Skutečnost, že trestní řád nespojuje rozhodnutí státního zástupce o věci (meritorní rozhodnutí) výslovně s potřebou návrhu na vydání takového rozhodnutí ze strany obviněného, ještě neznamená, že obviněný nemá žádné právo takový návrh podat, případně se vyjádřit k probíhajícímu trestnímu řízení a aktuálnímu stavu dokazování právě z tohoto hlediska, resp. že takové podání, pokud je i učiní, není relevantní a lze je bez dalšího přehlížet a nijak na ně nereagovat. Naopak, ačkoli obviněný nemá právo (trestním řádem výslovně přiznané oprávnění) navrhnout zastavení trestního stíhání, které je proti němu vedeno, je třeba mu přiznat právo podat orgánu činnému v trestním řízení k takovému postupu podnět, a to v rámci jeho základního práva na obhajobu. Neboť i obviněnému, jako straně trestního řízení, proti které se trestní řízení vede, nepochybně náleží právo posuzovat skutkovou a právní stránku věci a domáhat se i touto formou (lhostejno, zda se užije termín „návrh“ nebo „podnět“, pokud by měl být návrh spojován jen s těmi podáními, které jsou pro tento případ trestním řádem výslovně upraveny) vydání meritorního rozhodnutí ve věci, dospěje-li sám ze svého hlediska k názoru, že výsledky vedeného trestního řízení takové rozhodnutí odůvodňují, resp. domnívá-li se subjektivně, že další vedení trestního řízení proti jeho osobě není odůvodněno skutkovými či právními okolnostmi. Opačný výklad popírající tuto možnost, by znamenal flagrantní porušení práva na obhajobu, neboť by obviněného omezoval v jednom ze

---

<sup>4</sup> Termín „rozhodl“ je tu třeba samozřejmě chápat v širokém smyslu významu tohoto slova, neboť výsledkem tohoto posouzení nemusí být jen typické rozhodnutí (např. meritorní povahy), ale podle povahy věci třeba jen opatření nebo pokyn adresovaný policejnímu orgánu, nebo i jen stručné sdělení obviněnému, že neshledal jeho podnět důvodným, atd.

základních práv – v právu strany posuzovat podle svých vlastních hledisek stav vedeného trestního řízení, které se jej nota bene v postavení jeho osoby jako obviněného navýsost (bytostně) dotýká.

Státní zástupce proto nemůže – nechce-li být právem předmětem kritiky ze strany obviněného, která by mohla vyústit ve stížnost na průtahy státního zástupce v řízení nebo i na chování, pokud by tento postoj dal státní zástupce nevhodným způsobem vůči obviněnému najevo, či v podnět k výkonu dohledu ze strany vyššího státního zastupitelství<sup>5</sup> - zůstat nečinným a tímto podnětem se nezabývat.

Jestliže trestní řád výslovně neupravuje právní režim, jak s takovým podáním (návrhem) obviněného naložit, a neupravuje ani formu jeho vyřízení, je státní zástupce vykonávající dozor ve věci po posouzení takového podání povinen obviněného vyrozumět o výsledku svého posouzení alespoň připsím, byť jen stručným.<sup>6</sup> Kromě jiného to vyplývá ze základní zásady upravené v § 2 odst. 5 první větě trestního řádu, podle níž orgány činné v trestním řízení postupují v souladu se svými právy a povinnostmi uvedenými v tomto zákoně a za součinnosti stran tak, aby byl zjištěn skutkový stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro jejich rozhodnutí. Obviněný i ve svém postavení obviněného (nebo právě především v něm) je stranou trestního řízení a státní zástupce v postavení orgánu činného v trestním řízení mu nemůže tato práva strany podílet se do určité (a podle dnešní úpravy v trestním řádu dosti významné) míry na trestním řízení, svým chováním upřít. Není oprávněn přehlížet podání obviněného směřující k podstatě věci, nereagovat na ně, a obviněného podle povahy věci aspoň stručně nevyrozumět o tom, jak bylo s jeho podáním, které realizoval plně v souladu se svými právy, naloženo.

Není také na úvaze státního zástupce, *kdy* se bude takovým podáním zabývat. Ačkoli tu pro chybějící výslovný právní režim není uvedena žádná lhůta, musí se řídit obecným principem, podle něhož trestní řízení má probíhat bez zbytečných průtahů (srov. i zásadu rychlosti řízení výslovně zakotvenou v § 2 odst. 4 větě druhé tr. ř.), tak, aby trestní řízení splnilo svůj účel (§ 1 odst. 1 tr. ř.).

---

<sup>5</sup> Vztah dohledu, stížnosti na chování a průtahy v činnosti státního zástupce a vztah ustanovení § 16a zákona o státním zastupitelství a ustanovení o výkonu dohledu obsažená v tomto zákoně a ve vyhlášce č. 23/1994 Sb., o jednacím řádu státního zastupitelství, zřízení poboček některých státních zastupitelství a podrobnostech o úkonech prováděných právními čekateli, ve znění pozdějších předpisů, není v tomto stanovisku řešen, neboť již přesahuje jeho rámec. Jen na okraj se poznamenává, že jde o vztahy ještě komplikovanější a i teoreticky spornější, než je zde řešená problematika, které však dosud v praxi nevyvolaly potřebu vydání stanoviska ke sjednocení výkladu zákonů a jiných právních předpisů při výkonu působnosti státního zastupitelství podle § 12 odst. 2 zákona o státním zastupitelství.

<sup>6</sup> Spornou otázkou je, zda by měl být odůvodněn. Z obecných ustanovení upravujících výkon působnosti státního zástupce v trestním řízení lze dovodit, že alespoň základní odůvodnění by měl takový přípis obsahovat, má-li působit přesvědčivě, samozřejmě není-li samo podání jen formálním podáním zcela zjevně vybočujícím mimo úvahy relevantní z hlediska aktuálního stavu věci. Lze jen doporučit, aby státní zástupci aplikovali na tyto případy analogicky ustanovení čl. 15 pokynu obecné povahy nejvyššího státního zástupce poř. č. 12/2003, jímž se upravuje postup státních zástupců při trestním stíhání osob, při výkonu dozoru nad zachováváním zákonnosti v přípravném řízení trestním a postup v trestním řízení soudním, ve znění pozdějších změn, týkajícího se postupu podle § 157a odst. 1 trestního řádu (srov.: „Požádala-li některá z oprávněných osob o přezkoumání postupu policejního orgánu podle § 157a odst. 1 tr. ř., státní zástupce provede postup policejního orgánu z hlediska, zda se ve věci nevyskytují průtahy v řízení nebo závady a osobu, která žádost podala, vždy vyrozumí stručným připsím o výsledku přezkoumání a o tom, jaká opatření byla učiněna k nápravě zjištěných nedostatků“).

Nadto, protože jde o *podnět k výkonu zákonné působnosti státního zástupce*, je třeba zdůraznit, že na výkon těchto jeho povinností dopadají nejen příslušná ustanovení trestního řádu o povinnostech státního zástupce jako dozorového orgánu v trestním řízení, ale také – a zde se vrací zpět „do hry“ i zákon o státním zastupitelství – jednak jeho základní ustanovení § 2 odst. 2,<sup>7</sup> jednak jeho ustanovení § 24, podle něhož je jednou ze základních povinností státního zástupce věnovat náležitou pozornost vyřizování každé věci,<sup>8</sup> takže při zaviněném neplnění těchto povinností by se státní zástupce vystavoval nebezpečí přinejmenším kárného postihu.

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

**Nejvyšší státní zástupkyně  
z pověření  
JUDr. Renata Vesecká, v.r.**

---

<sup>7</sup> Státní zastupitelství při výkonu své působnosti dbá, aby každý jeho postup byl v souladu se zákonem, rychlý, odborný a účinný; svoji působnost vykonává nestranně, respektuje a chrání přitom lidskou důstojnost, rovnost všech před zákonem a dbá na ochranu základních lidských práv a svobod.

<sup>8</sup> Podle § 24 odst. 1 zákona o státním zastupitelství je státní zástupce při výkonu své funkce povinen odpovědně plnit své úkoly a respektovat přitom zásady, které zákon pro činnost státního zastupitelství stanoví; zejména je povinen postupovat odborně, svědomitě, odpovědně, nestranně, spravedlivě a bez zbytečných průtahů.