

UNIVERZITA KARLOVA

Právnická fakulta

Mgr. Jan Jaňovka

**Postavení policejního orgánu v přípravném
řízení trestním**

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: prof. JUDr. Jan Musil, CSc., dr. h. c.

Katedra: Katedra trestního práva

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 8. 2. 2024

Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou práci vypracoval samostatně, že všechny použité zdroje byly řádně uvedeny a že práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

Dále prohlašuji, že vlastní text této práce včetně poznámek pod čarou má 146 378 znaků včetně mezer.

V Praze, dne 8. 2. 2024

Mgr. Jan Jaňovka

Na tomto místě bych chtěl poděkovat vedoucímu mé diplomové práce prof. JUDr. Janu Musilovi, CSc., dr. h. c., za shovívavost, trpělivost a cenné rady a připomínky.

Obsah

Úvod.....	5
1 Historický exkurz.....	7
1.1 Vývoj trestního řízení od roku 1918 do roku 1945	7
1.2 Vývoj trestního řízení od roku 1945 do současnosti	7
2 Právní úprava a charakteristika jednotlivých policejních orgánů	9
2.1 Právní úprava na úrovni ústavních a podústavních právních předpisů	9
2.2 Pojem policejní orgán a charakteristika jednotlivých policejních orgánů.....	10
2.2.1 Policejní orgán – útvary Policie České republiky	15
2.2.2 Organizace policejního orgánu Policie České republiky bezprostředně před velkou novelou trestního řádu.....	15
2.2.3 Současná organizace útvarů policie v postavení policejního orgánu	18
2.3 Generální inspekce bezpečnostních sborů a pověřené orgány GIBS	21
2.4 Pověřené orgány Vojenské policie	23
2.5 Spory o příslušnost mezi policejními orgány	25
3 Postavení a role policejního orgánu v přípravném řízení trestním	28
3.1 Pojem, cíle a funkce přípravného řízení trestního	28
3.2 Novela provedená zákonem č. 265/2001 Sb. - tzv. velká novela trestního řádu.....	30
3.3 Postavení policejního orgánu v přípravném řízení	33
3.3.1. Role policie v předprocesním stadiu	35
3.3.2 Role a postup policejního orgán ve fázi před zahájením trestního stíhání	38
3.3.3. Role a postup policejního orgánu ve fázi vyšetřování.....	45
3.4 Postavení státního zástupce a jeho vztah k policejnímu orgánu v přípravném řízení	48
3.5 Úloha soudu a jeho vztah k policejnímu orgánu v přípravném řízení.....	51
4 Postavení policie v německém trestním řízení.....	53
4.1 Právní úprava trestního řízení ve Spolkové republice Německo.....	53
4.2 Právní úprava a organizace policie v SRN	54
4.3 Působnost německé policie v trestním řízení	56
5 Postavení policejního orgánu de lege ferenda.....	59
5.1 Rekodifikace trestního řádu.....	59
5.2 Úvahy de lege ferenda	60
Závěr.....	62
Seznam použitých zdrojů	63
Abstrakt, klíčová slova.....	67
Abstract, key words.....	68

Úvod

Téma své diplomové práce jsem si zvolil, neboť jde o téma živé, aktuální, které podléhá neustálým změnám a současně je mi i profesně blízké. Dlouhá léta se vedou diskuze o celkové rekodifikaci trestního řízení. Vzniklo několik rekodifikačních komisí, které na záměru nového trestního řádu intenzivně pracovaly. Dosud však nový trestně procesní kodex nemáme a není ani jasné, kdy a zda vůbec ho mít budeme.

Trestní řízení je dlouhé, komplikované a formalistické. V přípravném řízení se často vytvářejí složitá a dlouhá rozhodnutí. V jednotlivých jeho fázích se výsledky opakují, takže není výjimkou, že svědek vypovídá před soudem v řízení někdy i po čtvrté. Osoba, proti níž se řízení vede, se ve složitých kauzách dostává před soud, který má o její vině rozhodnout, často až po letech. Kromě ohrožení individuálních práv osob, které se řízení účastní, tak dlouhý proces ve společnosti snižuje důvěru v právní stát a spravedlnost. Formalismus zároveň vytváří prostor pro obstrukce na straně obhajoby, které řízení dále prodlužují.

Z pohledu teorie i praxe je zjevné, že změny jsou nutné. Od své účinnosti v roce 1962 prodělal platný trestní řád více než stovku novelizací. Stejně bouřlivým vývojem prošly i jednotlivé orgány činné v trestním řízení, ale dosud se nepodařilo legislativně ani organizačně vytvořit jejich nastavení tak, aby se zamezilo shora popsáním problémům.

Často se opakuje, že pánem přípravného řízení je státní zástupce. Aby tomu tak nebylo jen v textu zákona, jsou nezbytně nutná jasná a co nejjednodušší procesní pravidla, která státního zástupce odbřemení od administrativy a formalit, aby se mohl skutečně věnovat tomu, co je přípravném řízení trestním podstatné. Tedy aby zbytečně nebyly kriminalizovány osoby, které před soud nepatří, a naopak aby se před něj pachatelé dostali co nejdříve. Tuto úlohu však nikdy státní zástupce nebude schopen vykonávat sám. Proto potřebuje schopné a efektivní policejní orgány, které budou trestnou činnost vyhledávat a následně státnímu zástupci budou poskytovat podporu v podobě praktického výkonu činností v přípravném řízení.

Po krátkém historickém exkurzu se ve své práci budu zabývat tím, jaké je faktické postavení a role policejního orgánu v současném trestním řízení. V první části nabídnu charakteristiku jednotlivých policejních orgánů. V další kapitole se pak již budu zabývat postavením policejního orgánu v jednotlivých fázích přípravného řízení. Jednou perspektivou budou úkoly, které skutečně policejní orgán v přípravném řízení plní a druhou pak, jaké jsou jeho vztahy

k ostatním orgánům činným v trestním řízení. Ve třetí části pojednám o postavení policie a trestním řízení ve Spolkové republice Německo. Na konci práce se pak budu zabývat návrhy de lege ferenda ve vztahu k přípravnému řízení a činnosti policejního orgánu. Závěrem dodávám, že jde o téma rozsáhlé, průřezové, takže jsem bohužel s ohledem na rozsah práce musel pominout některé důležité oblasti.

1 Historický exkurz

1.1 Vývoj trestního řízení od roku 1918 do roku 1945

Recepčním zákonem č. 11/1918 byly do právního řádu Československa převzaty do té doby platné trestní předpisy. Jednalo se o Glaserův trestní řád z roku 1873, na Slovensku a Podkarpatské Rusi byl převzat uherský trestní řád z roku 1896. Stejně tak byly převzaty i rakouské a uherské veřejné orgány¹.

Mělo jít o prozatímní stav, který však ale přes rekonstrukční práce v období první republiky trval až do 50. let. Došlo ke vzniku nových soudů a to Nejvyššího soudu v Brně, vrchních a krajských soudů (nazývaných sborové) a okresních soudů. Vznikl také Státní soud, který vedl řízení o zločinech. Co se týče státního zastupitelství, vedoucí státní zástupci začali být nazýváni prokurátoři, řadovým státním zástupcům jejich označení zůstalo. Mimo soustavu stál Generální prokurátor, který měl oprávnění podávat zmateční stížnosti².

Rekonstrukce trestního řádu, ke které směřovaly reformní práce, byla přerušena obdobím bezpráví, které nastalo vznikem Protektorátu Čechy a Morava. Z působnosti českých právních předpisů byli v té době vyjmuti němečtí občané. Současně podle německého práva mohli být posuzováni i občané Protektorátu, kteří se dopustili trestných činů proti zájmům německé Říše. Souběžně tak vlastně existovalo protektorátní i německé právo. Za účelem prosazování německého práva vznikly v Protektorátu německé soudy, u nichž byla zřízena vždy i německá státní zastupitelství. Kromě těchto soudů zde působily také speciální soudy – např. vojenské soudy, zvláštní soudy, soudy pro SS a policii³.

1.2 Vývoj trestního řízení od roku 1945 do současnosti

Návrat k právnímu řádu před vznikem Protektorátu Čechy a Morava nastal po osvobození republiky v roce 1945. Trestní řízení se tak vrátilo do období před válkou, tedy k trestnímu řádu z roku 1873. Dekrety prezidenta republiky (tzv. retribučními dekreti) byly přijaty speciální

¹ ŠÁMAL, P., MUSIL, J., KUČHTA, J. a kol. Trestní právo procesní. 4. přeprac. vyd. Praha: C.H. Beck. 2013, s. 20.

² KUČHTA, J., SCHELLE, K.: Historie a současnost státního zastupitelství. Brno : Masarykova univerzita 1994, s. 40

³ KUČHTA, J., SCHELLE, K. cit. 2. s. 49.

předpisy, jejichž účelem bylo potrestání nacistických zločinů. S tím byl spojen i zvláštní způsob řízení.

V únoru 1948 došlo v Československu k převratu a komunistická strana prakticky ihned začala měnit právní předpisy k obrazu svému. Zásadní vliv měly zákony č. 319/1948 Sb., o zlidovění soudnictví, zákon č. 231/1948 Sb., na ochranu lidově demokratické republiky a zákon č. 232/1948 Sb., o Státním soudu⁴.

Výstupem z navazující právnické dvouletky byl nový trestní řád č. 87/1950 Sb. Podstatou tohoto zákona bylo dominantní přípravné řízení, kde měly největší moc policejní složky. Ty nejhorší prohřešky zločinného režimu počátku 50. let se snažil odstranit nový trestní řád z roku 1956, který byl rychle vystřídán trestním řádem č. 141/1961 Sb., který je platný až do dneška⁵. Jak jsem již uváděl, tento předpis do dnešních dnů doznal více než stovku změn.

⁴ ŠÁMAL, P., MUSIL, J., KUČHTA, J. a kol. cit. 1, s. 21

⁵ ŠÁMAL, P., MUSIL, J., KUČHTA, J. a kol. cit. 1, s. 22

2 Právní úprava a charakteristika jednotlivých policejních orgánů

2.1 Právní úprava na úrovni ústavních a podústavních právních předpisů

Z hlediska právní síly stojí na vrcholu hierarchie právních předpisů ústavní normy. Jsou jádrem právního řádu a platí, že normy nižší právní síly s nimi nesmějí být v rozporu.⁶ Co je myšleno ústavními právními normami lze odvodit z článku 112 Ústavy ČR, který hovoří o tzv. ústavním pořádku. Pavlíček ústavní pořádek definuje jako „*neuzavřený soubor všech platných ústavních zákonů, jež dohromady tvoří ústavu České republiky v širším slova smyslu*“⁷. Co se týče pojmu policejní orgán, ten nikde v ústavních předpisech nenalezneme. Pro jeho samostatné vymezení na ústavní úrovni není podle mého názoru ani žádný důvod. Plněním úkolů policejních orgánů v trestním řízení jsou pověřeny některé bezpečnostní sbory⁸, resp. Vojenská policie nebo Vojenské zpravodajství, a jsou podřízeny příslušným ministerstvům nebo vládě⁹. Jsou tedy bez jakýchkoliv pochyb součástí moci výkonné tak, jak je upravena v Hlavě III. Ústavy. Nadto role policejního orgánu je z formálního hlediska pomocná (byť nenahraditelná a zásadní), a to ve vztahu ke státnímu zastupitelství, které nese primární odpovědnost za výsledek přípravného řízení trestního, v rámci něhož dominantně policejní orgány působí. Dokonce i o státním zastupitelství nalezneme pouze stručnou zmínku v článku 80 Ústavy, kde je uvedeno, že „*státní zastupitelství zastupuje veřejnou žalobu; vykonává i další úkoly, stanovili tak zákon*“¹⁰. Postavení a působnost státního zastupitelství pak Ústava ponechává na zákonech. Zda je takovéto ústavní vymezení státního zastupitelství dostatečné, o jaký orgán jde z hlediska dělby moci a kde by tedy v ústavě měl být vymezen, je předmětem dlouhodobé diskuze¹⁰. Tímto tématem se podrobněji budu zabývat v další kapitolách.

⁶ GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. 8. aktualizované vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2021. Právnícké učebnice (Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk), s. 54

⁷ PAVLÍČEK, Václav. *Ústavní právo a státověda*. 3. vydání. Praha: Leges, 2020. Student (Leges), s. 332

⁸ Pojem bezpečnostní sbor je definován v § 1 odst. 1 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů. Vojenská policie mezi bezpečnostní sbory nepatří, není ani součástí ozbrojených sil.

⁹ Úkoly policejních orgánů jsou pro některé z bezpečnostních do značné míry minoritní a jde pouze o jeden ze široké palety úkolů, které plní na úseku vnitřní a vnější bezpečnosti ČR. Ve spojitosti se tímto zastřešujícím pojmem jsou bezpečnostní sbory přímo zmíněny např. v čl. 3 odst. 1 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti ČR.

¹⁰ Viz např. MUSIL, Jan. Ústavněprávní pozice státního zastupitelství. *Státní zastupitelství*. 2016, roč. 14, č. 1, s. 9-12.

Vymezení postavení a role jednotlivých policejních orgánů je tedy ponecháno na úrovni zákonných a podzákonných předpisů.

Hlavním zákonným předpisem, který vyjmenovává jednotlivé policejní orgány a upravuje jejich činnost v trestním řízení, je zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním, ve znění pozdějších předpisů. Speciálními předpisy ve vztahu k trestnímu řádu, které také upravují postup policejního orgánu ve zvláštních případech řízení, jsou zákon č. 218/2003 Sb., o odpovědnosti mládeže za protiprávní činy a o soudnictví ve věcech mládeže a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim, ve znění pozdějších předpisů a zákon č. 45/2013 Sb., o obětech trestných činů, ve znění pozdějších předpisů. Ve vztahu k cizině pak na zákonné úrovni postup policejních orgánů upravuje zákon č. 104/2013 Sb., o mezinárodní justiční spolupráci ve věcech trestních, ve znění pozdějších předpisů.

Postavení jednotlivých bezpečnostních sborů, Vojenské policie a Vojenského zpravodajství, které jsou podle trestního řádu policejními orgány, je upraveno ve zvláštních samostatných zákonech (za všechny např. zákon č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů), kde jsou rovněž upraveny úkoly, které jsou jim svěřeny i v dalších oblastech. Služební poměr jejich příslušníků pak v případě bezpečnostních sborů upravuje zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů a v případě Vojenské policie a Vojenského zpravodajství zákon č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, ve znění pozdějších předpisů.

Činnost na úseku trestního řízení bývá uvnitř jednotlivých policejních orgánů usměrňována také formou interních normativních aktů, tedy vnitřních předpisů, které jsou však závazné pouze pro jejich příslušníky nebo zaměstnance (v Policii ČR jde o Pokyn policejního prezidenta č. 103/2013, o plnění některých úkolů policejních orgánů Policie České republiky v trestním řízení nebo pokyny týkající se kriminalisticko technické činnosti, operativně pátrací činnosti apod.).

2.2 Pojem policejní orgán a charakteristika jednotlivých policejních orgánů

Policejní orgán je možné definovat jako „*státní orgán, jehož úkolem v trestním řízení je, aby především státnímu zastupitelství aktivně pomáhal při plnění jeho úlohy v trestním řízení,*

kerou je uskutečňování trestního stíhání (naplňování zásady legality)“.¹¹ Jelínek pak o policejním orgánu hovoří jako o jednom ze subjektů trestního řízení, který je v trestním řízení nadán pravomocí v souvislosti s odhalováním pachatelů a jehož hlavním úkolem je prověřovat a objasňovat důvodná podezření ze spáchání trestného činu, o nichž se dozví.¹² Státní zástupce, který je pánem přípravného řízení, nemá kapacitní, ani materiální možnosti sám provádět jednotlivé úkony trestního řízení (ostatně není to ani jeho úlohou vyjma případů, kdy se k takovému postupu sám rozhodne nebo kdy mu to trestní řád přímo ukládá) a policejní orgán je tak v praxi jeho klíčovým nástrojem, který mu umožňuje naplňovat jednu z jeho rolí v trestním řízení. Přitom však platí, že policejní orgán pouze slepě neplní jeho pokyny, ale postupuje iniciativně a samostatně při respektování základních zásad trestního řízení, zejména zásady legality, oficality, přiměřenosti a zdrženlivosti¹³. Trestní řád policejní orgán k aktivitě přímo vybízí. Co se týče přípravného řízení jako celku, nalezneme v § 157 odst. 1 trestního řádu obecný apel, aby policejní orgán organizoval svou činnost tak, aby účinně přispíval k včasnosti a důvodnosti trestního stíhání. V § 158 odst. 1 trestního řádu je dále uvedeno, že policejní orgán je povinen provést všechna potřebná šetření a opatření k odhalení skutečností nasvědčujících tomu, že byl spáchán trestný čin, a směřující ke zjištění jeho pachatele včetně opatření k předcházení trestné činnosti. Nasvědčují-li jeho zjištění důvodně, že došlo ke spáchání trestného činu, policejní orgán podle § 158 odst. 3 trestního řádu sepíše záznam o zahájení úkonů trestního řízení a tyto skutečnosti prověří. Ve fázi vyšetřování je pak policejní orgán podle § 164 odst. 5 trestního řádu povinen činit, kromě případů, kde je třeba souhlasu státního zástupce, všechna rozhodnutí o postupu ve vyšetřování a provádění jednotlivých úkonů samostatně a je plně odpovědný za jejich zákonné a včasné provedení.

Trestní řád v § 12 odst. 1 zařazuje policejní orgán spolu se soudem a státním zástupcem mezi orgány činné v trestním řízení.

Dále pak blíže vymezuje jednotlivé druhy policejních orgánů a jejich věcnou příslušnost. Jako policejní orgány jsou v § 12 odst. 2 trestního řádu uvedeny útvary Policie České republiky; Generální inspekce bezpečnostních sborů v řízení o trestných činech příslušníků Policie ČR, Vězeňské služby ČR, celníků, zaměstnanců Policie ČR anebo zaměstnanců Vězeňské služby a

¹¹ MUSIL, J., KRATOCHVÍL, V. a ŠÁMAL, P. a kol. Kurs trestního práva: trestní právo procesní. 3. přeprac. a dopl. vyd. Praha: C.H. Beck, 2007, s. 215

¹² JELÍNEK, J. Trestní právo procesní. 7. vydání. Praha: Leges, 2023, s. 254

¹³ FENYK, J., CÍSAŘOVÁ, D. a GRÍVNA T. Trestní právo procesní. 7. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 193

Celní správy spáchaných v souvislosti s plněním jejich pracovních úkolů; pověřené orgány Vězeňské služby České republiky v řízení o trestných činech spáchaných ve výkonu vazby, trestu odnětí svobody a zabezpečovací detence a v zařízeních, kde probíhá výkon těchto trestů a opatření; pověřené celní orgány v případě porušení v tomto ustanovení blíže specifikovaných speciálních celních a daňových předpisů; pověřené orgány Vojenské policie v případě trestných činů příslušníků ozbrojených sil a dále proti příslušníkům ozbrojených sil ve vojenských objektech, proti vojenským objektům a majetku a proti majetku Ministerstva obrany a jím zřizovaných organizací; pověřené orgány Bezpečnostní informační služby v řízení o trestných činech jejich příslušníků, pověřené orgány Úřadu pro zahraniční styky a informace v řízení o trestných činech jeho příslušníků, pověřené orgány Vojenského zpravodajství v řízení o trestných činech jeho příslušníků a pověřené orgány Generální inspekce bezpečnostních sborů v řízení o trestných činech jejich příslušníků a zaměstnanců.

Výčet policejních orgánů v § 12 odst. 2 trestního řádu je taxativní. Tedy pouze tyto státní orgány a jejich příslušníci, resp. zaměstnanci, mohou plnit úkoly v rámci trestního řízení, které jsou zákonem svěřeny policejnímu orgánu. Co se týče důsledků realizace úkonů trestního řízení k tomu neoprávněnými orgány, stojí za zmínku usnesení Vrchního soudu v Olomouci ze dne 28. 1. 2021, č. j. 3 To 67/2020-6317. V tomto případě Celní správa využila pro provádění operativně pátracího prostředku sledování osob a věcí ve smyslu § 158d trestního řádu příslušníky armády ze 601. skupiny speciálních sil. Vrchní soud tento postup označil za nepřijatelný a vadný, neboť tento útvar armády nepatří mezi policejní orgány (těmi jsou v ozbrojených silách pouze pověřené orgány Vojenské policie a Vojenského zpravodajství). Součinnost v této oblasti nelze založit ani na základě § 7 trestního řádu, který hovoří o pomoci mezi orgány činnými v trestním řízení, ani na základě § 8 odst. 1 trestního řádu, na němž nelze podle Vrchního soudu založit účast na aktu trestního řízení. S takovýmto rozhodnutím lze bezpochyby souhlasit. Extenzivní výklad trestního řádu aplikovaný celní správou v důsledku vede k nepřijatelnému rozšíření množiny policejních orgánů.

Pouze působnost policejního orgánu – útvarů policie je obecná, u ostatních policejních orgánů je speciální a je dána v případě zvláštních subjektů (např. příslušníci zpravodajských služeb) nebo v případě porušení zvláštních předpisů (např. celních a některých daňových

předpisů)¹⁴. Je-li dána působnost těchto jiných policejních orgánů, jsou oprávněny ke všem úkonům trestního řízení patřících do působnosti policejního orgánu. Zároveň však jsou podle § 158 odst. 11 trestního řádu povinny neprodleně o předmětu šetření vyrozumět útvar Policie ČR, který by byl jinak příslušný k řízení. Tato povinnost vyrozumět neplatí podle § 158 odst. 12 trestního řádu pro Generální inspekci bezpečnostních sborů. Naopak v případě příslušnosti Generální inspekce bezpečnostních sborů je každý policejní orgán povinen ji o předmětu šetření neprodleně vyrozumět a věc jí předat, přičemž do převzetí je oprávněn činit pouze neodkladné a neopakovatelné úkony.

Dosud byla řeč pouze o policejních orgánech, které jsou oprávněny vést řízení ve fázi před zahájením trestního stíhání. Trestní řád v § 161 an. hovoří o tzv. vyšetřovacích orgánech. Obecným ustanovením v této souvislosti je § 161 odst. 2 trestního řádu, podle kterého nestanoví-li zákon jinak, vyšetřování konají útvary Policie České republiky. Mezi další vyšetřovací orgány pak patří Generální inspekce bezpečnostních sborů, státní zástupce v případě vyšetřování trestných činů spáchaných příslušníky a zaměstnanci Generální inspekce bezpečnostních sborů, příslušníky zpravodajských služeb; kapitán lodi při dálkových plavbách při vyšetřování o trestných činech spáchaných na této lodi; pověřený orgán Vojenské policie. Jsou-li dány podmínky pro společné řízení, jsou státní zástupce a Generální inspekce bezpečnostních sborů oprávněni vést vyšetřování i proti spoluobviněným, kteří nejsou speciálními subjekty uvedenými v § 161 odst. 3 a 4 trestního řádu. Policejní orgány, které nejsou současně vyšetřovacími orgány, jsou povinny, pokud zjištěné skutečnosti nasvědčují tomu, že došlo ke spáchání trestného činu a že jej spáchala konkrétní osoba, bez odkladu věc předložit orgánu oprávněnému zahájit trestní stíhání (§ 162 trestního řádu). Vyšetřovací orgány jsou i po převzetí věci oprávněny o provedení jednotlivého úkonu vyšetřování dožádat ostatní policejní orgány, které obecné oprávnění vést vyšetřování nemají (§ 161 odst. 8 trestního řádu).

Na tomto místě bych se krátce zmínil o státních zástupcích, kteří vedou vyšetřování speciálních subjektů uvedených v § 161 odst. 4 trestního řádu. Jde o specializované státní zástupce. Podle § 10 odst. 2 vyhl. č. 23/1994 Sb., o jednacím řádu státního zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů, jimi jsou státní zástupci krajského státního zastupitelství.¹⁵ Státní

¹⁴ ŠÁMAL, P. a kolektiv. *Trestní řád: komentář. Komentář k § 12 odst. 2*. Online. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013. Dostupné z: <https://app-beck-online-cz.ezproxy.is.cuni.cz/bo/document-view.seam?documentId=nnptembrgnpwk5tlge3c443cl4ytsnr14ytimk7obtdcmq>. [citováno 2024-01-20].

¹⁵ Tak např. ve struktuře Městského státního zastupitelství je zřízeno oddělení kriminality speciálních subjektů MĚSTSKÉ STÁTNÍ ZASTUPITELSTVÍ V PRAZE. *Organizační schéma Městského státního zastupitelství v Praze* [online]. Dostupné z: <https://verejnazaloba.cz/msz-praha/organizacni-schema/>. [cit. 2024-01-26].

zástupce může požádat policejní orgány o součinnost. Podrobnosti postupu vyšetřujícího státního zástupce a dozoru nad ním jsou uvedeny v části páté pokynu obecné povahy nejvyššího státního zástupce č. 9/2019, o postupu státních zástupců v trestním řízení. Vznikem Generální inspekce bezpečnostních sborů v roce 2012 došlo k určitém odbřemenění těchto specializovaných státních zástupců. Je otázkou, zda by i vyšetřování v ostatních případech, kdy je dána výlučná působnost státního zástupce vést vyšetřování, neměly vést pověřené orgány zpravodajských služeb a Generální inspekce bezpečnostních sborů, které dosud v těchto případech mohou vést maximálně prověřování. Podle mého názoru by měl být současný stav zachován minimálně v případě trestné činnosti inspektorů a zaměstnanců GIBS a příslušníků zpravodajských služeb v souvislosti s plněním jejich pracovních úkolů (byť jsem si vědom toho, že provedením řady vyšetřovacích úkonů vyšetřující státní zástupce tak jako tak pověřuje příslušné policejní orgány). Příslušníci GIBS mohou být díky svému postavení a znalosti postupů nejenom bezpečnostních sborů, ale i GIBS samotné, natolik kvalifikovanými pachateli, že je podle mého názoru plně odůvodněno, aby vyšetřování v případě trestné činnosti související s jejich pracovními povinnostmi konal státní zástupce krajského státního zastupitelství pod dozorem státního zástupce vrchního státního zastupitelství a za součinnosti pověřeného orgánu GIBS. Podobně to platí i u příslušníků zpravodajských služeb, když imanentní metodou jejich práce je vysoká míra konspirativnosti, u které hrozí, že se bude promítat i do způsobu páchání trestné činnosti související s jejich pracovními úkoly. Nicméně si myslím, že by stálo za úvahu, aby vyšetřování zejména bagatelní trestné činnosti nesouvisející s pracovním zaměřením jejich příslušníků mohly konat pověřené orgány GIBS, případně pověřené orgány zpravodajských služeb. Vhodnou pojistkou pro správné rozřazení by pak v těchto případech mohlo být to, že by specializovaný státní zástupce mohl rozhodnout, zda vyšetřování provede sám anebo zda jeho provedení svěří pověřeným orgánům a sám bude vystupovat jako dozorový státní zástupce.

V dalším textu popíši postavení policejních orgánů Policie ČR, GIBS a Vojenské policie, které jsou současně vyšetřovacími orgány. Ostatními policejními orgány, jež jsou činné pouze ve stadiu přípravného řízení před zahájením trestního stíhání, se s ohledem na rozsah práce zabývat nebudu.

2.2.1 Policejní orgán – útvary Policie České republiky

Trestní řád v § 12 odst. 2 písm. a) jako jeden z policejních orgánů zmiňuje útvary Policie České republiky, avšak již dále nijak neupravuje jejich hierarchii, ani organizační uspořádání. Lze konstatovat, že zásadní přelom v organizaci policejních orgánů představovala velká novela trestního řádu provedená zákonem č. 265/2001 Sb. V jejím důsledku došlo mimo jiné i k zániku původního rozdělení orgánů policie činných v trestním řízení na policejní orgány a vyšetřovatele, kteří byli policejním orgánům fakticky procesně nadřazení.¹⁶ Dále se budu zabývat organizací policie v oblasti trestního řízení ve zlomovém období bezprostředně před účinností velké novely trestního řádu a jak je nastavena v současné době.

2.2.2 Organizace policejního orgánu Policie České republiky bezprostředně před velkou novelou trestního řádu

V období¹⁷ před novelou trestního řádu se mezi orgány činné v trestním řízení kromě soudu a státního zástupce řadil také vyšetřovatel a policejní orgán (§ 12 odst. 1 trestního řádu). Co se týče vyšetřovatele a policejního orgánu, hovoří Růžička o „*dvou kategoriích orgánů Policie ČR, jež působily v trestním řízení*“¹⁸. Jak policejní orgán, tak vyšetřovatel byli povinni přijímat oznámení, odhalovat trestné činy a zjišťovat jejich pachatele (§ 158 odst. 1 a 2 trestního řádu). K rozdělení jejich působnosti došlo ve fázi před zahájením trestního stíhání, kdy policejní orgán prováděl prověřování skutečnosti nasvědčující tomu, že došlo ke spáchání trestného činu u trestných činů, na které zákon stanovil trest odnětí svobody, jehož horní hranice nepřevyšovala tři roky a vyšetřovatel pak u závažnějších trestných činů, u nichž byla tato hranice překročena. Vyšetřování již bylo doménou vyšetřovatele, policejní orgány zde mohly činit pouze neodkladné a neopakovatelné úkony ve smyslu § 160 odst. 2, 3 trestního řádu. Dále policejní orgán působil jako servisní orgán pro ostatní orgány činné v trestním řízení na základě jejich pokynů.¹⁹

V zákoně č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění účinném do 31. 12. 2001 (dále jen „dřívější (dř.) ZOP“), mělo toto uspořádání následující odraz. Policie byla ozbrojeným bezpečnostním sborem (§ 1 odst. 1 dř. ZOP), mezi jehož úkoly patřilo odhalování trestných

¹⁶ RŮŽIČKA, Miroslav. *Veřejná žaloba a orgány konající přípravné řízení v ČR*. Praha: C.H. Beck, 2005, s. 369

¹⁷ Mám tím na mysli období od novely trestního řádu provedené zákonem č. 292/1993 Sb.

¹⁸ RŮŽIČKA, M. cit. 11, s. 297

¹⁹ RŮŽIČKA, M. cit. 11, s. 331

činů a zjišťování jejich pachatelů (§ 2 odst. 1 písm. d) dř. ZOP) a konání vyšetřování o trestných činech (§ 2 odst. 1 písm. e) dř. ZOP). Tyto dvě úlohy plnili příslušníci policie (§2 odst. 3 dř. ZOP), kterými byli kromě policistů zařazených v takzvaných službách policie i vyšetřovatelé, přičemž postavení vyšetřovatelů a „ostatních policistů“ se lišilo.

Z hlediska působnosti byla policie členěna na Policejní prezidium České republiky, útvary s působností na celém území České republiky a útvary s územně vymezenou působností (§ 3 odst. 2 dř. ZOP). A v rámci policie působily tzv. služby, přičemž v oblasti trestního řízení v období předcházejícímu velké novele trestního řádu plnily převážnou část úkolů služba kriminální policie a služba policie pro odhalování korupce a závažné hospodářské trestné činnosti. Jak bylo zmíněno, zvláštní postavení měli vyšetřovatelé policie a útvary vyšetřování, jejichž úprava byla obsažena v hlavě druhé tehdejšího zákona o policii. Vyšetřovatel policie musel splňovat podmínky dané zvláštním předpisem²⁰ a do funkce jej jmenoval ministr vnitra (§ 4 odst. 1 dř. ZOP). Při výkonu funkce byl vázán pouze ústavou, zákony a ostatními obecně závaznými právními předpisy, a v rozsahu stanoveném trestním řádem, též pokyny státního zástupce, v ostatních věcech týkajících se výkonu služby v policii byli vyšetřovatelé podřízeni vedoucím útvarů vyšetřování (§ 4 odst. 2 dř. ZOP). Útvary vyšetřování zřizovalo a současně řídilo Ministerstvo vnitra. Platilo také, že policejní prezident nebyl představeným policistů povoláných k plnění úkolů v útvarech vyšetřování (§ 3 odst. 5 dř. ZOP).

Co se týče postavení vyšetřovatele v trestním řízení, bylo vůči policejnímu orgánu nadřízené. Vyšetřovatel byl oprávněn uložit policejnímu orgánu provedení takových úkonů, jichž je třeba k objasnění věci nebo ke zjištění pachatele (§ 157 odst. 2 trestního řádu). Současně podle tehdy účinného znění zákona o policii byli vyšetřovatelé oprávněni požadovat součinnost od služeb policie v podobě provedení úkonů nezbytných pro vyšetřování, které s ohledem na jejich povahu nemohli zabezpečit sami, přičemž služby policie byly povinny jim vyhovět (§ 4 odst. 3 dř. ZOP).

V praxi nastavení vzájemného postavení policejního orgánu a vyšetřovatele mnohdy vedlo k problémům. Pokud totiž policejní orgán nesouhlasil s právním názorem vyšetřovatele nebo s rozsahem jím požadovaných úkonů, mohl a musel se obrátit na příslušného dozorového státního zástupce. Avšak co se týče oprávnění v zákoně o policii, učinit tak nemohl, protože

²⁰ Podle § 16 odst. 3 zákona č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníku Policie České republiky, ve znění účinném do 31. 12. 2021, mohl být do funkce vyšetřovatele ustanoven policista, který dosáhl věku 24 let a získal vysokoškolské vzdělání absolvováním bakalářského nebo magisterského studijního programu v oblasti práva.

zde státní zástupce nebyl příslušný. Přestože policejní orgán i vyšetřovatel patřili do jedné organizace, organizační a fyzické oddělení obou orgánů vedlo k často konkurenčnímu nastavení a komunikačním problémům mezi policejním orgánem a vyšetřovatelem. Tyto problémy se nepodařilo vyřešit až do velké novely trestního řádu.²¹

Sloučení kriminální policie s úřady vyšetřování považují jednoznačně za správný krok. Přestože jsem dobu před reformou v roce 2001 jako policista profesně nezažil, dozvuky tohoto období a určitá řevnivost mezi kriminalisty a vyšetřovateli byly dobře patrné ještě po roce 2010, kdy jsem pracoval na pražském obvodním ředitelství jako vyšetřovatel. Efektivita služby kriminální policie a vyšetřování jako odborné specializované složky určené k odhalování a vyšetřování trestné činnosti podle mého názoru spočívá především v kvalitě lidských zdrojů a synergickém efektu týmů složených ze zkušených a erudovaných policejních profesionálů. Jak na zmíněné obvodní úrovni v problematice násilné kriminality, tak na pozici policisty celostátního útvaru specializujícího se převážně na hospodářskou trestnou činnost považují za optimální skutečně úzké propojení operativců (kriminalistů) a vyšetřovatelů a to nejenom ve smyslu fungování týmů pod jednou střechou, ale především v rovině kooperativního mentálního nastavení.

Trefně nadbytečnost institucionalizovaného vyšetřovatele vystihl a argumentačně podložil Jan Musil ve svém článku z roku 1997²². Navrhuje zrušení úřadů vyšetřování. Institut vyšetřovatele připodobňuje k vyšetřujícímu soudci, avšak bez jeho nezávislého postavení, neboť vyšetřovatel byl fakticky v závislém postavení uvnitř policejní struktury. Rovněž kritizuje, že se policejní vyšetřovatelé příliš sžili s kancelářským způsobem práce a provedení úkonů vně ukládají policejním orgánům. Práce kriminální služby rovněž často končila předáním nedostatečně objasněného případu vyšetřovateli, aniž by měla další zájem na spolupráci za účelem jeho dotažení. Osobně se také domnívám, že by vyšetřovatel měl být pouze vedoucím týmu pracujícím na případu, který řídí směřování případu, zajišťuje procesní stránku a komunikaci se státním zástupcem. Současně by měl ale zůstat policistou schopným podílet se na operativní práci v terénu, která je doménou policie.

²¹ RŮŽIČKA, M. cit. 11, s. 297

²² MUSIL, Jan. Úloha policie v evropském kontinentálním procesu. *Kriminalistika*. 1997, roč. 30, č. 1, s. 5-17.

2.2.3 Současná organizace útvarů policie v postavení policejního orgánu

Trestní řád nijak organizaci a vzájemné vztahy uvnitř policejního orgánu – útvarů Policie České republiky ani v současnosti neřeší a tuto otázku nechává na jiných zákonných a podzákonných předpisech. Postavení Policie ČR, její úkoly a působnost je upravena v zákoně č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o PČR“). Podle tohoto zákona je Policie ČR jednotný bezpečnostní sbor, jehož úkolem je (mimo jiné) předcházet trestné činnosti a plnit úkoly podle trestního řádu (§ 1 a § 2 zákona o PČR). Policie je podřízena ministerstvu vnitra a to vytváří podmínky pro plnění jejích úkolů. Policejní prezident za její činnost ministru vnitra odpovídá (§ 5). Lze konstatovat, že ministerstvo vnitra působí na policii dominantně v oblasti strategické, koncepční a legislativní, přičemž ministr vnitra je oprávněn v obecných otázkách vydávat vnitřní předpisy. V konkrétních věcech však také může ukládat policejnímu prezidentovi svými pokyny úkoly, za jejichž plnění je policejní prezident odpovědný. To však neplatí v oblasti trestního řízení, kde ministr vnitra, ani ministerstvo přímo do činnosti policejního orgánu zasahovat nemohou a působí zde tedy zejména v oblasti strategické a metodické.²³

V § 6 zákona o PČR je uvedeno, že policii tvoří útvary, kterými jsou Policejní prezidium ČR, útvary policie s celostátní působností, krajská ředitelství a útvary zřízené v rámci krajských ředitelství. Útvary s celostátní působností zřizuje na návrh policejního prezidenta ministr vnitra, útvary nižší úrovně pak policejní prezident. Ve větším detailu zákon o organizační struktuře policie, ani o úkolech jednotlivých jejích článků v trestním řízení, nehovoří. Toto rozhodnutí je ponecháno na policejnímu prezidentovi (případně na nižších služebních funkcionářích, na které toto rozhodnutí deleguje), který k tomu vydává interní akty řízení.

Co se týče problematiky trestního řízení, je klíčovým vnitřním předpisem Pokyn policejního prezidenta č. 103/2013, o plnění některých úkolů policejních orgánů Policie České republiky v trestním řízení (dále jen „PPP č. 103/2013“). Podle článku 1 tohoto závazného pokynu se policejním orgánem rozumí „*útvary Policie České republiky (dále jen „policie“)* nebo jeho nižší organizační články, který plní úkoly v trestním řízení, případně jiný útvary policie nebo nižší organizační články, jehož příslušníci policie (dále jen „policista“) při výkonu služby plní

²³ VANGELI, B. *Zákon o Policii České republiky: Komentář. Komentář k § 5 odst. 1*. Online. 2. vydání. Praha : C. H. Beck, 2014. Dostupné z: <https://app-beck-online-cz.ezproxy.is.cuni.cz/bo/document-view.seam?documentId=nnptembrgrpwe2ztgixhgys7giydaoc7gi3tgx3qmy2q>. [citováno 2024-01-20].

jednotlivé nebo dílčí úkoly trestního řízení“. Tento pokyn kromě výkladu základních pojmů stanoví místní a věcnou příslušnost jednotlivých útvarů policie a následně podrobně rozvádí a stanoví povinnosti ohledně praktické realizace jednotlivých ustanovení trestního řádu, jež se týkají činnosti policejního orgánu. Za důležité považuji zmínit, že za úroveň trestního řízení a kvalitu jednotlivých vydaných rozhodnutí odpovídají vedoucí funkcionáři jednotlivých organizačních článků a pracovišť (čl. 3). Aby tomuto cíli mohli dostát, hodnotí, kontrolují a organizují činnost svých podřízených. V konečném důsledku jsou to řadoví policisté, kteří fakticky úkony trestního řízení provádějí (jednají však nikoliv jako samostatný subjekt, ale jménem policejního orgánu, kterým je konkrétní útvar policie). Jsou vázáni jednak pokyny svých nadřízených služebních funkcionářů, tak pokyny státního zástupce, se kterými však pokyny vedoucích pracovníků nesmějí být v rozporu. Do větší hloubky se touto otázkou budu zabývat v další kapitole.

V Hlavě I., člancích 4 – 9 PPP č. 103/2013 je upravena věcná a funkční příslušnosti jednotlivých útvarů policie. Na nejnižším stupni policejní hierarchie plní úkoly policejního orgánu obvodní a místní oddělení policie a dopravní inspektoráty na územních odborech, resp. obvodních a městských ředitelstvích²⁴. Jedná se o šetření a prověřování trestných činů, u nichž horní hranice trestní sazby nepřesahuje tři roky odnětí svobody a současně které nespádají příslušnosti jiných organizačních článků územního odboru. Analogicky to platí i u dopravních inspektorátů na územních odborech v případech porušení dopravních předpisů (čl. 4 písm. a) a b). Vyšetřování trestných činů až na výjimky na obvodních a místních odděleních neprobíhá. Důvodem je vysoká zatíženost těchto základních článků policie. Jednak jsou místem prvního kontaktu policie s veřejností, skrze které proudí většina podání a oznámení určených policii a dále tyto základní organizační články plní celou řadu dalších policejních činností v oblasti prevence a na úseku vnitřního pořádku a bezpečnosti. Policisté obvodních oddělení musí zvládat širokou paletu policejních činností a nemají tak větší prostor věnovat se typově závažnějším formám trestné činnosti. Častým a pro obvodní oddělení policie typickým způsobem vedení trestního řízení je zejména zkrácené přípravné řízení (ve smyslu § 179a an. trestního řádu). Dalším článkem plnícím úkoly policejního orgánu na úrovni městských a obvodních ředitelství, příp. územních odborů jsou odbory (oddělení) obecné a hospodářské

²⁴ Dřívější okresní ředitelství policie byla nahrazena územními odbory, v Praze obvodními ředitelstvími (Obvodní ředitelství policie Praha I – IV), v Brně a Ostravě městskými ředitelstvími. Místní oddělení policie jako základní organizační článek jsou v Praze označována jako obvodní oddělení policie.

kriminality, odbory (oddělení) analytiky a kybernetické kriminality, které mohou být dále rozřazeny na jednotlivá specializovaná oddělení. Do jejich působnosti spadá vyšetřování trestných činů, kde v prvním stupni koná řízení okresní soud a dále šetření a prověřování trestných činů s horní hranicí sazby přesahující tři roky odnětí svobody za současného splnění dalších podmínek blíže specifikovaných v čl. 4 písm. c) PPP č. 103/2013. Ředitel územního odboru, městského nebo obvodního ředitelství může také skrze ředitele krajského ředitelství požádat náměstka policejního prezidenta o souhlas s dílčí úpravou věcné příslušnosti (čl. 4 odst. 2 PPP č. 103/2013). Tento nástroj umožňuje řediteli reagovat např. na strukturu kriminality nebo vytíženost jednotlivých útvarů v jeho podřízenosti²⁵.

V článku č. 5 PPP č. 103/2013 je obdobným způsobem upravena věcná příslušnost policejních orgánů krajských ředitelství. Jde zejména o věci, které patří do příslušnosti krajského soudu (§ 17 trestního řádu). Podobně je také upravena pravomoc krajského ředitele provést dílčí úpravu věcné příslušnosti, a to po předchozím souhlasu náměstka policejního prezidenta pro službu kriminální policie a vyšetřování.

Věcná příslušnost útvarů policie do úrovně krajských ředitelství není v PPP č. 103/2013 výslovně navázána na věcnou příslušnost státního zastupitelství. Ta se obecně řídí podle příslušnosti podle § 12 odst. 1 vyhlášky č. 23/1994 Sb., o jednacím řádu státního zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů, podle něhož „*k výkonu dozoru nad zachováváním zákonnosti v přípravném řízení trestním je příslušný státní zástupce přidělený ke státnímu zastupitelství, které působí při soudu, jenž by byl příslušný konat ve věci po podání obžaloby řízení v prvním stupni, pokud tato vyhláška nestanoví jinak*“. V praxi se však, až na některé výjimky, věcná příslušnost státních zástupců na okresní, resp. obvodní, a na krajské úrovni prolíná s jejich hierarchicky odpovídajícími protějšky v Policii ČR.

Jiným způsobem je věcná příslušnost nastavena u útvarů s celostátní působností, které plní úkoly policejního orgánu²⁶. Úprava jejich příslušnosti je obsažena v čl. 6 PPP č. 103/2013. Její podrobná analýza jde nad rámec tohoto textu. Avšak je možné obecně říci, že s ohledem na

²⁵ Jako příklad za všechny lze uvést např. Pokyn ředitele Obvodního ředitelství policie Praha II ze dne 10. 10. 2023, kterým je například (mimo jiné) stanoveno, že šetření, prověřování a vyšetřování všech trestných činů, u nichž je pachatelem osoba mladší 18 let je svěřeno službě kriminální policie a vyšetřování tohoto obvodního ředitelství. Důvodem je personální podstav a současně enormní zatížení místních oddělení na straně jedné a současně pokles nápadu trestné činnosti, který vedl k určitému uvolnění kapacit služby kriminální policie a vyšetřování v rámci některých problematik.

²⁶ Úkoly policejního orgánu s celostátní působností v Policii ČR plní Národní centrála proti organizovanému zločinu, Národní centrála proti terorismu, extremismu a kybernetické kriminalitě, Národní protidrogová centrála a Úřad pro dokumentaci a vyšetřování zločinů komunismu služby kriminální policie a vyšetřování.

vysokou míru specializace těchto útvarů, jež by se měly zabývat pouze tou nejzávažnější a nejsložitější trestnou činností, je pro jejich věcnou příslušnost typická vysoká míra selektivnosti. Kupříkladu NCOZ se tak podle tohoto pokynu zabývá trestnou činností ústavních činitelů, vrcholných představitelů státní správy a samosprávy, trestnou činností organizovaných zločineckých skupin a trestnou činností, kterou si do své příslušnosti atrahuje, případně je jí přikázána příslušným služebním funkcionářem nebo státním zástupcem. Spolu s NCTEKK je také příslušná ve věcech, v nichž vykonává dozor Vrchní státní zastupitelství, pokud samo nerozhodne o přikázání věci níže postavenému policejnímu orgánu. Věcná příslušnost Vrchního státního zastupitelství je specifikována v § 15 odst. 1 vyhl. č. 23/1994 Sb., o jednacím řádu státního zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů. Vrchní státní zastupitelství je podle tohoto ustanovení příslušné k doзору nad zachováním zákonnosti v případech trestné činnosti proti finančním institucím, ku škodě státu nebo ekonomickým zájmům Evropské unie, pokud škoda u těchto trestných činů přesahuje hranic 150 mil. Kč a dále v případech některých druhů organizované a zvláště závažné nebo speciální trestné činnosti.

Co se týče místní příslušnosti, je podle čl. 11 PPP č. 103/2013 analogická k tomu, jak je v trestních předpisech nastavena pro soudy (§ 18 trestního řádu).

Čl. 12 PPP č. 103/2013 řeší spory o příslušnost mezi jednotlivými útvary policie. Obecně platí, že spory by primárně měly být odstraněny dohodou mezi vedoucími pracovníky. V případě, že se jí nepodaří dosáhnout, rozhodne o sporu nadřízený vedoucí pracovník, který současně určí, pro kterou fázi řízení je rozhodnutí závazné. V člancích 13 a 14 PPP č. 103/2013 je pak uveden postup při řešení sporu pro fáze řízení před zahájením a po zahájení úkonů trestního řízení. Nadřízený služební funkcionář při rozhodování vezme v úvahu požadavky rychlosti a hospodárnosti. Ve stadiu po zahájení úkonů trestního řízení příslušný služební funkcionář věc zpravidla projedná se státním zástupcem, který ve věci koná dozor. Výslovně je také zmíněno, že při rozhodování o příslušnosti může nadřízený vedoucí pracovník vzít v úvahu i jiné závažné důvody, přičemž je výslovně zmíněn dosavadní chybný procesní postup účastníka sporu.

2.3 Generální inspekce bezpečnostních sborů a pověřené orgány GIBS

Dalším policejním orgánem, kterým se budu zabývat podrobněji, je Generální inspekce bezpečnostních sborů a pověřené orgány GIBS. Jejimi předchůdci byla Inspekce ministerstva vnitra a inspekční útvary uvnitř vězeňské služby a do jisté míry i uvnitř celní správy. Inspekce

policie byla součástí struktury ministerstva vnitra. Jednalo se o specializovaný orgán určený k vyhledávání, odhalování a prověřování skutečností nasvědčujících tomu, že došlo ke spáchání trestného činu, jehož pachatelem je policista nebo zaměstnanec policie. Do Inspekce policie byli zařazeni policisté povolání k plnění úkolů v ministerstvu. Ředitel byl jmenován vládou po projednání ve výboru Poslanecké sněmovny.²⁷ Právní úprava organizace a úkolů Inspekce policie byla věleněna do zákona o policii. Co se týče prověřování, měla Inspekce policie v prověřování postavení policejního orgánu vůči policistům a zaměstnancům policie, pověřené orgány vězeňské služby pak vůči příslušníkům a zaměstnancům vězeňské služby. Zmínku o pověřených orgánech celní správy v trestním řádu ve znění účinném do 31. 12. 2011 nenalezneme. Prověřování příslušníků a zaměstnanců celní správy vedla policie²⁸. Vyšetřování v trestních věcech příslušníků policie konal státní zástupce. Jak vyplývá ze znění § 161 odst. 3 trestního řádu účinném do 31. 12. 2011, vedla vyšetřování zaměstnanců policie, příslušníků a zaměstnanců vězeňské služby a celní správy policie. Takovéto nastavení systému prověřování a stíhání příslušníků (některých) bezpečnostních sborů se jeví jako nedostatečně účinné a také se opakovaně objevovaly pochybnosti o nezávislosti Inspekce policie. Rovněž podřazení vyšetřování policistů (Policie ČR je největším z bezpečnostních sborů) pod státního zástupce vedlo k jejich neodůvodněnému zatížení, aniž by státní zástupce disponoval personálním a materiálním zabezpečením, a tedy v důsledku k faktickému stavu, kdy si státní zástupce důkazy musel tak jako tak opatřovat skrze Inspekci policie.²⁹

Tento stav vedl ke zřízení Generální inspekce bezpečnostních sborů (dále jen „GIBS“), která vznikla k 1. 1. 2012. Postavení a působnost GIBS, oprávnění a povinnosti jejích příslušníků upravil zákon č. 341/2011 Sb., o Generální inspekci bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů. GIBS je podle tohoto zákona samostatným ozbrojeným bezpečnostním sborem. Pro úplnost je nutno podotknout, že byla i zvažována možnost zařazení inspekčního orgánu do působnosti ministerstva spravedlnosti systémově někam do struktury státního zastupitelství, avšak tato možnost byla nakonec vyloučena.³⁰ Příslušníci inspekce jsou ve

²⁷ § 103 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění účinném do 31. 12. 2011

²⁸ § 12 odst. 2 trestního řádu, ve znění účinném do 31. 12. 2011

²⁹ Důvodová zpráva k zákonu č. 341/2011 Sb. o Generální inspekci bezpečnostních sborů a o změně souvisejících zákonů. *Beck-online* [online]. Dostupné z: <https://app-beck-online-cz.ezproxy.is.cuni.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=oz5f6mrqgeyv6mzugfpwi6q&groupIndex=0&rowIndex=0> [cit. 2024-01-22].

³⁰ Důvodová zpráva k zákonu č. 341/2011 Sb. cit. 24

služebním poměru k České republice podle zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů. GIBS je tedy svěřena pravomoc vést prověřování a vyšetřování o trestných činech policistů, celníků, příslušníků vězeňské služby, zaměstnanců Policie ČR a zaměstnanců Vězeňské služby a Celní správy v souvislosti s plněním jejich pracovních úkolů. Pověřený orgán GIBS pak odhaluje a prověřuje případnou trestnou činnost příslušníků a zaměstnanců GIBS. Vyšetřování o trestných činech příslušníků GIBS vede státní zástupce. Ani nová GIBS se nevyhnula mediálně široce diskutovaným pochybnostem o své nezávislosti a kompetentnosti v souvislosti s některými trestními kauzami. Šlo však podle mého názoru pouze o počáteční „porodní bolesti“, neboť vybudování a nastavení funkčního „kontrolního“ bezpečnostního sboru a zajištění kvalitních lidských zdrojů je nesmírně komplikovanou záležitostí. Na inspektory totiž musí být kladeny ty nejpřísnější nároky co do vzdělání, zkušeností a schopností, neboť se zabývají trestnou činností kvalifikovaných pachatelů, kteří obvykle dobře znají metody policejní práce. Také, jak vyplývá z výročních zpráv o činnosti GIBS, drtivá většina nově nastoupivších příslušníků přichází od policie, případně od jiných bezpečnostních sborů³¹. Za pozornost rovněž stojí, že většina z nich pracuje u bezpečnostních sborů delší dobu. A tak zásadním a současně nesmírně obtížným úkolem je, aby nově nastoupivší inspektori překonali osobní sounáležitost se svým původním bezpečnostním sborem, která přirozeně v podmínkách bezpečnostních složek vzniká, a identifikovali se s cíli a úkoly GIBS, jejím stylem a způsobem práce. Co se týče kontroly GIBS, plní úlohu vnitřní kontroly (kromě role pověřeného orgánu ve smyslu policejního orgánu) oddělení vnitřní kontroly (§ 56 zákona o GIBS) a vnější kontroly pak Stálá komise pro kontrolu GIBS.

2.4 Pověřené orgány Vojenské policie

Základním právním předpisem upravujícím postavení a působnost Vojenské policie je zákon č. 300/2013 Sb., o Vojenské policii, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o VP“). Vojenská policie plní úkoly policejní ochrany ministerstva obrany a ozbrojených sil včetně jim svěřených objektů a majetku (§ 1 odst. 1 písm. a) zákona o VP). Mezi tyto úkoly patří mimo jiné odhalování trestných činů, zjišťování jejich pachatelů a předcházení trestné

³¹ Například v roce 2021 do GIBS nově nastoupilo 27 inspektorů, z toho 19 policistů a pouze pět z civilu, v roce 2020 30 inspektorů a 8 z civilu, v roce 2019 29 a 5 z civilu. Zprávy o činnosti a analýzy. [online]. Dostupné z: <https://www.gibs.cz/informacni-servis/zpravy-o-cinnosti-a-analyzy>[cit. 2024-01-22].

činnosti a dále působení v trestních řízeních jako policejní orgán (§ 4 odst. 1 písm. a) a b) zákona o VP). Vojenští policisté jsou vojáky z povolání (případně vojáci v záloze), kteří byli zařazeni k Vojenské policii (§ 5 zákona o VP). Vojenská policie jako taková je pak součástí ministerstva obrany. Jejího náčelníka jmenuje a odvolává ministr obrany po projednání ve výboru Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR a ministr také stanovuje organizační strukturu Vojenské policie. Je otázkou, zda je takové nastavení ideální. Do určité míry připomíná stav, který panoval a byl podrobován kritice u Inspekce policie v době před vznikem Generální inspekce bezpečnostních sborů jako samostatného bezpečnostního sboru³², která byla rovněž útvarem ministerstva vnitra (s tím rozdílem, že ředitele Inspekce policie jmenovala vláda a inspekce neměla pravomoc vést vyšetřování). Do příslušnosti pověřených orgánů Vojenské policie jako policejního orgánu totiž podle § 12 odst. 2 písm. e) trestního řádu spadá i řízení o trestných činech osob, které páchají trestnou činnost proti ostatnímu majetku státu, s nímž jsou příslušné hospodařit Ministerstvo obrany nebo jím zřízené nebo založené organizační složky nebo státní organizace. V případě korupční trestné činnosti a trestné činnosti ve spojitosti se zadáváním armádních veřejných zakázek tak může nastat situace, kdy by Vojenská policie prověřovala vysoce postavené úředníky ministerstva obrany nebo i samotného ministra obrany, který však v krajním případě může náčelníka Vojenské policie odvolat, případně měnit její organizační strukturu tak, aby skrze personální změny mohl ve svůj prospěch ovlivňovat trestní řízení. Za systémovou pojistku bych považoval například vydělení Vojenské policie ze struktury ministerstva obrany po vzoru vztahu Policie ČR a ministerstva vnitra a jmenování a odvolání jejího náčelníka vládou.

Jak již bylo zmíněno, pověřené orgány Vojenské policie trestní řád v § 12 odst. 2 zmiňuje mezi výčtem policejních orgánů a v ust. § 12 odst. 2 písm. e) blíže upřesňuje jejich působnost. Oprávnění vést vyšetřování získala Vojenská policie od 1. 1. 2010. Došlo k tomu novelou trestního řádu č. 41/2009 Sb., o změně některých zákonů v souvislosti s přijetím trestního zákoníku, která doplnila, že vyšetřování o trestných činech příslušníků ozbrojených sil spáchaných při plnění úkolů v zahraničí může konat i pověřený orgán Vojenské policie (§ 161 odst. 6 tehdy účinného znění trestního řádu). K dalšímu rozšíření pravomoci pověřeného orgánu Vojenské policie došlo k 1. 7. 2016. novelou trestního řádu č. 150/2016 Sb., kterým se mění trestní řád. Od tohoto období již byla Vojenská policie oprávněna vyšetřovat stejný okruh

³² Důvodová zpráva k zákonu č. 341/2011 Sb. cit. 24

subjektů jako ten, proti němuž mohla vést prověřování. Jak je uvedeno v důvodové zprávě k tomuto zákonu, příčinou pro rozšíření působnosti byl prospěch na straně Vojenské policie z vyšší znalosti armádního prostředí, kterou Policie ČR, které byly dosud spisy k zahájení trestního stíhání postupovány, nedisponovala³³. O podobné rozšíření působnosti směrem k vedení vyšetřování v minulosti usilovala i Celní správa, avšak tyto snahy se dosud nesetkaly s úspěchem³⁴.

2.5 Spory o příslušnost mezi policejními orgány

Na tomto místě se budu podrobněji věnovat otázce sporů o příslušnost mezi policejními orgány. S ohledem na množství policejních orgánů s různou věcnou a funkční příslušností není možné se sporům na různých úrovních vyhnout. Důvody pro to mohou být různé. Jedním z nich, který přichází v úvahu, může být například to, že informace, kterými policejní orgán obvykle disponuje na počátku řízení, bývají nedostatečné, kusé. Až později se tak může objevit poznatek o speciálním subjektu, resp. že se věc týká zvláštních právních předpisů, které spadají do kompetence jiného policejního orgánu.

V případě, že mezi útvarem policie a jiným policejním orgánem nedojde ke shodě, věc předloží podle § 158 odst. 11 trestního řádu státnímu zástupci, který o příslušnosti závazně rozhodne. Státní zástupce přitom vydává buď usnesení, v případě, že mu byla věc předložena některým z policejních orgánů, nebo opatření, pokud zjistí, že ve věci koná nepříslušný orgán³⁵. Obdobně to platí ve sporu mezi policejním orgánem a Generální inspekcí bezpečnostních sborů (§ 158 odst. 12 trestního řádu).

Spory ohledně věcné, funkční i místní příslušnosti mohou také nastat uvnitř konkrétního bezpečnostního sboru mezi jednotlivými útvary policie, útvary Generální inspekce bezpečnostních sborů, pověřenými orgány Celní správy, Vězeňské služby, zpravodajských

³³ Důvodová zpráva k zákonu č. 150/2016 Sb. kterým se mění zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů. *Beck-online* [online]. Dostupné z: <https://app-beck-online-cz.ezproxy.is.cuni.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=oz5f6mrqge3f6mjvgbpwi6q&rowIndex=0> [cit. 2024-01-22].

³⁴ Vláda: Ministerstvo financí představilo koncepci rozvoje Celní správy. *Právní rozhledy*. 2016, roč. 24, č. 19, s. 2.

³⁵ ŠÁMAL, P. a kolektiv. *Trestní řád: komentář. Komentář k § 158 odst. 11*. Online. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013. Dostupné z: <https://app-beck-online-cz.ezproxy.is.cuni.cz/bo/document-view.seam?documentId=nnptembrgnpwk5tlge3e443cl4ytsnrrl4ytimk7obtdcnjy&refSource=toc>. [citováno 2024-01-20].

služeb nebo Vojenské policie a to v závislosti na tom, do jaké míry jsou tyto orgány strukturovány. Trestní řád nastavuje pouze kritéria příslušnosti soudů, strukturou a příslušností pověřených orgánů nebo útvarů policejních orgánů se nezabývá. Pravidla pro řešení vnitřních kompetenčních sporů tedy bývají nastavena interními předpisy jednotlivých bezpečnostních sborů, Vojenské policie a Vojenského zpravodajství.

Státní zástupce jako pán přípravného řízení může příslušnost jednotlivých policejního orgánů určovat a měnit nejenom v případě zmíněných sporů o příslušnost, ale také na základě vlastního rozhodnutí. Podle § 157 odst. 2 písm. b) trestního řádu je oprávněn odejmout kteroukoliv věc policejnímu orgánu a přijmout opatření, aby věc byla přikázána jinému policejnímu orgánu. Toto oprávnění je absolutní ve smyslu, že státní zástupce může věc odejmout a přikázat jinému policejnímu orgánu stejného druhu (tedy např. v rámci Policie ČR z jednoho celorepublikového útvaru na jiný celorepublikový útvar nebo i útvaru s místní příslušností), ale i jinému policejnímu orgánu ve smyslu ust. § 12 odst. 2 trestního řádu. Takto může státní zástupce postupovat jak věci, v níž se koná prověřování, tak ve věci po zahájení trestního stíhání³⁶. Státní zástupce by také měl vymezit, pro jakou fázi řízení je jeho rozhodnutí platné nebo zda platí pro celé přípravné řízení. V případě, že své rozhodnutí ohraničil pouze pro fázi prověřování, dojde pro účely případného zahájení trestního stíhání k vrácení věci obecně příslušnému policejnímu orgánu (k tomu analogicky srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 1. 10. 2009, č. j. 4 Tz 69/2009).

Trestní řád státnímu zástupci nestanoví žádné podmínky, jejichž splněním by omezoval odnětí věci jednomu policejnímu orgánu a její přikázání jinému. Jde však o poměrně závažný zásah do průběhu trestního řízení, a proto by každé takové rozhodnutí státního zástupce mělo být důkladně odůvodněno. V úvahu takový zásah přichází zejména v případech, když existuje podezření na podjatost policejního orgánu, ale ten se sám nevyloučil nebo když policejní orgán postupuje s nedostatečnou odbornou způsobilostí, opakovaně nezákonně nebo neplní pokyny dozorového státního zástupce. Je nutno doplnit, že takové rozhodnutí nemusí mít sankční povahu, neboť v některých skutkově a právně složitých věcech může být výhodné, aby trestní řízení vedl jiný, specializovaný policejní orgán.

³⁶ ŠÁMAL, P. a kolektiv. *Trestní řád: komentář. Komentář k § 157 odst. 2 písm. b)*. Online. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013. Dostupné z: <https://app-beck-online-cz.ezproxy.is.cuni.cz/bo/document-view.seam?documentId=nnptembrgnpwk5tlge3c443cl4ytsnrl4yitm7obtdcnjx&refSource=toc> [citováno 2024-01-20].

Lze konstatovat, že v praxi je toto oprávnění státními zástupci využíváno. Na druhé straně osoby, proti nimž se řízení vede, často odnětí věci vnímají jako nezákonné a bylo-li státním zástupcem tohoto oprávnění v řízení využito, jedná se o často jeden z argumentů stěžovatele v rámci podání řádných i mimořádných opravných prostředků. Opakovaně se také stává předmětem návrhů na přezkum v rámci ústavního soudnictví. Zmínil bych například náleží Ústavního soudu ze dne 28. 3. 2017, sp. zn. III. ÚS 3328/16. V dané věci státní zástupkyně Vrchního státního zastupitelství v Praze odňala trestní věc podezřelého policisty Generální inspekci bezpečnostních sborů a následně ji přikázala Útvaru pro odhalování organizovaného zločinu, který proti němu zahájil trestní stíhání. Toto rozhodnutí bylo potvrzeno státním zástupcem Nejvyššího státního zastupitelství, přičemž podle textu nálezu státní zástupce konstatoval, že shledal možný nedostatek objektivit a nestrannosti GIBS. Stěžovatel označil takové rozhodnutí za nezákonné. Argumentoval zejména tím, že státní zástupkyně nebyla s ohledem na přesnou dikci ust. § 157 odst. 2 alinea druhá písm. b) trestního řádu („*K prověření skutečností nasvědčujících tomu, že byl spáchán trestný čin (...)*“) oprávněna věc delegovat do vyšetřování nepřislušnému policejnímu orgánu. Ústavní soud po přezkoumání stížnosti konstatoval, že výklad tohoto ustanovení trestního řádu ve smyslu jeho dosahu do fáze vyšetřování je ústavně konformní, logický a racionální. Současně znovu zdůraznil nutnost specifikace, pro jakou konkrétní fázi řízení je rozhodnutí o odnětí a přikázání věci jinému policejnímu orgánu míněno³⁷.

³⁷ Obdobně byla zákonnost odnětí věci jednomu a přikázání jinému policejnímu orgánu přezkoumávána např. i v rámci usnesení Nejvyššího soudu ze dne 13. 8. 2019, č. j. 7 Tdo 773/2019-8658 a na něj navazující usnesení Ústavního soudu ze dne 19. 12. 2019, sp. zn. II.ÚS 3965/19 nebo do určité míry i náleží Ústavního soudu ze dne 26. 7. 2012, sp. zn. III. ÚS 1403/12.

3 Postavení a role policejního orgánu v přípravném řízení trestním

3.1 Pojem, cíle a funkce přípravného řízení trestního

Český trestní proces má koncepční kořeny v reformovaném typu kontinentálního trestního řízení, jehož principy vycházely z francouzského trestněprocesního kodexu (*CIC – Code d’Instruction criminelle - z roku 1808*) a následně se promítly do rakouského trestního řádu z roku 1873 a německého trestního řádu z roku 1877. Až do současnosti se tak zachovaly některé typické rysy inkvizičního procesu spočívající například v typicky silném předsoudním stádiu trestního řízení, působení vyšetřujícího soudce, neveřejnosti a převážné písemnosti přípravného řízení³⁸. V řízení před soudem je pak soudce povinen být sám aktivní a hledat pravdu (oproti tomu stojí adversární charakter procesu, kde soudce spíše dohlíží na zákonnost a je vlastně rozhodcem disputace stran). Lze konstatovat, že aktuální tendence v českém trestním řízení usilují o zrychlení přípravného řízení a posílení řízení před soudem, kde má být těžiště dokazování.

Přípravné řízení je definováno v § 12 odst. 10 trestního řádu, podle kterého se přípravným řízením rozumí úsek řízení od sepsání záznamu o zahájení úkonů trestního řízení nebo provedení neodkladných a neopakovatelných úkonů, které mu bezprostředně předcházejí, a nebyly-li tyto úkony provedeny, od zahájení trestního stíhání do podání obžaloby, návrhu na schválení dohody o vině a trestu, postoupení věci jinému orgánu, zastavení trestního stíhání, nebo do rozhodnutí či vzniku jiné skutečnosti, jež mají účinky zastavení trestního stíhání před podáním obžaloby, anebo do jiného rozhodnutí ukončujícího přípravné řízení, zahrnující objasňování a prověřování skutečností nasvědčujících tomu, že byl spáchán trestný čin, a vyšetřování.

Přípravné řízení je počátečním stadiem trestního řízení a dále na něj navazují předběžné projednání obžaloby, hlavní líčení, opravné řízení a vykonávací řízení³⁹. Obecný účel přípravného řízení se shoduje s účelem trestního řízení jako celku, který lze odvodit z § 1 odst. 1 trestního řádu. Lze říci, že přípravné řízení je v podstatě předpolím soudního řízení a úspěch úsilí orgánů činných v trestním řízení v něm podmiňuje a předznamenává výsledek celého

³⁸ MUSIL, J., KRATOCHVÍL, V. a ŠÁMAL, P. a kol. cit 6, s. 34 - 35

³⁹ MUSIL, J., KRATOCHVÍL, V. a ŠÁMAL, P. a kol. cit 6, s. 514

dalšího trestního řízení (mám tím na mysli zejména ve smyslu spravedlivého procesu a zjištění materiální pravdy). Konkrétním účelem nebo jinak řečeno cíli přípravného řízení jsou:

- prověření podezření ze spáchání trestného činu,
- opatření podkladů pro podání obžaloby nebo pro jiné rozhodnutí ve věci samé,
- zabránění nedůvodnému postavení obviněného před soud a
- usnadnění provedení hlavního líčení⁴⁰.

S tím souvisí otázka funkcí, které přípravné řízení plní. Jejich výčet se u různých autorů mírně liší. Jde o to, jaký úhel pohledu ten který autor zvolí a preferuje, nicméně podstata zůstává stejná⁴¹.

Přípravné řízení plní funkci vyhledávací, fixační, verifikační (filtrační) a odklonnou⁴². *Vyhledávací* funkce znamená, že v přípravném řízení jsou zjišťovány skryté informace o trestných činech. Dominantní pozici v této fázi mají policejní orgány pod dozorem státního zástupce. Důkazy o spáchaných trestných činech o nich se poté formou neodkladných a neopakovatelných, zajišťovacích úkonů *fixují* tak, aby mohly být později provedeny u soudu. Současně se tím prvotní informace ověřují (*verifikují*) tak, aby před soud byly postaveny pouze ty osoby, u nichž podezření, že skutek spáchaly, dosahuje dostatečně vysoké úrovně (*filtrační funkce*). V případě spáchaných méně závažných trestných činů může být z více důvodů výhodné o nich rozhodnout již v přípravném řízení, aniž by dospěly do fáze jednání před soudem, a proto mezi moderní trendy patří používání tzv. *odklonů* v trestním řízení. Jedná se tedy fakticky o výjimku z ústavního pravidla, že o vině a trestu rozhoduje jen soud (čl. 40 odst. 1 Listiny základních práv a svobod).

Přípravné řízení jako takové se dělí na dvě podstadia (fáze) a to na stadium před zahájením trestního stíhání a vyšetřování. V aktuální právní úpravě trestního řízení nalezneme celkem tři formy přípravného řízení a to standardní, rozšířené a zkrácené přípravné řízení⁴³. Co se týče vlastního průběhu přípravného řízení a uplatňování základních zásad trestního řízení jako vůdčích právních ideí, některé jsou v přípravném řízení akcentovány (např. zásada legality,

⁴⁰ FENYK, Jaroslav; CÍSAŘOVÁ, Dagmar a GRIVNA, Tomáš. *Trestní právo procesní*. 7., aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2019. ISBN 978-80-7598-306-0, s. 480.

⁴¹ Rozdílly shrnuje např. RŮŽIČKA, M. cit. 11, s. 384 - 387

⁴² FRYŠTÁK, Marek. *Dokazování v přípravném řízení*. 2. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2015. ISBN 978-80-210-7687-7, s. 31

⁴³ RŮŽIČKA, M. cit. 11, s. 402. Pojmy standardní a rozšířené vyšetřování jsou pojmy teorie, v trestním řádu je nenalezneme.

oficiality, vyhledávací), jiné se projeví v menší míře nebo se dokonce neuplatní (přípravné řízení je neveřejné a rozsah dokazování omezený)⁴⁴.

3.2 Novela provedená zákonem č. 265/2001 Sb. - tzv. velká novela trestního řádu

Přestože se již dlouhá léta hovoří o nutnosti rekodifikace trestního řádu, zatím k ní nedošlo. Místo toho proběhly desítky jeho úprav formou novel, přičemž pochopitelně některé z nich byly více, jiné méně významné. V následujícím textu krátce pojednám o jedné z nejvýznamnějších, která měla na podobu trestního řízení zásadní dopady. Jedná se o tzv. velkou novelu trestního řádu, která byla provedena zákonem č. 265/2001 Sb.

Podle důvodové zprávy mezi cíle novely ve vztahu k přípravnému řízení zejména patřilo:

- zjednodušit a zrychlit trestní řízení jako celek,
- posílit význam soudního stadia na úkor přípravného řízení,
- posílit postavení státního zástupce v přípravném řízení,
- rozšířit procesně využitelné zachycení důkazů ve fázi před zahájením trestního stíhání⁴⁵.

S uvedeným zrychlením trestního řízení a posílením řízení před soudem byla spojena nutnost vyřešení koncepční otázky vztahu předsoudní a soudní fáze trestního řízení. Obecně je možné nastavit silné přípravné řízení s rozsáhlým dokazováním, přičemž v navazujícím soudním projednání dochází k opakování již jednou provedených důkazů. Na druhé straně lze přípravné řízení provést jen v nezbytně nutném rozsahu s akcentem na jeho významnou, ale toliko pomocnou roli ve vztahu k řízení před soudem. V české teorii se hovořilo i o třetí možnosti s hlavním líčením jako těžištěm dokazování a současně relativně silným přípravným řízením. To však bylo odbornou veřejností prakticky hned odmítnuto⁴⁶.

Do zmíněné novely trestního řádu byla pro české trestní řízení typická spíše první koncepce s výrazným akcentem na přípravné řízení. Moderní doktrína přitom jednoznačně preferuje druhý model, neboť soud je ten, který má rozhodovat, a proto by se rozhodující část řízení měla odehrát před ním. Za účelem dosažení novelou vytčených cílů došlo k výraznému prohloubení dozoru státního zástupce, přičemž dozoru se přesunul i do fáze před zahájením trestního stíhání.

⁴⁴ MUSIL, J., KRATOCHVÍL, V. a ŠÁMAL, P. a kol. cit 6, s. 540 - 542

⁴⁵ Důvodová zpráva k zákonu č. 265/2001 Sb. *Beck online* [online]. Dostupné z: <https://app-beck-online-cz.ezproxy.is.cuni.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=oz5f6mrqgayv6mrwgvpwi6q&rowIndex=0> [cit. 2024-01-22].

⁴⁶ FRYŠTÁK, Marek. cit 37, s. 60 - 61

Kromě toho má státní zástupce v současnosti právo vyžadovat od policejního orgánu i spisy, ve kterých ještě nebylo zahájeno trestní řízení (tedy určitý dosah i do předprocesního stadia). Došlo k rozšíření a zpřesnění oprávnění státního zástupce včetně rozhodování v přípravném řízení vyjma odložení věci, o kterém může rozhodnout i policejní orgán. Ve výsledku tyto změny vedly k tomu, že se státní zástupce (alespoň formálně z hlediska zákona, tedy *de iure*) stal skutečným pánem přípravného řízení. Za zmínku rovněž stojí navázání délky vazby na závažnost trestného činu a rozhodování státního zástupce o dalším trvání vazby.

Co se týče policejního orgánu, došlo rovněž k výrazným změnám. Zejména byla zrušena funkce vyšetřovatele jako jednoho z procesních subjektů. Dosud jednotné přípravné řízení bylo rozděleno na postup před zahájením trestního stíhání a vyšetřování. Na základě poptávky po jeho zrychlení bylo dále diferencováno podle závažnosti na standardní vyšetřování, rozšířené vyšetřování a u bagatelních věcí k zavedení zkráceného přípravného řízení. Ze zákona o policii byla vyňata úprava operativně pátracích prostředků (do té doby upraveno v § 33 – 37 zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění účinném do 31. 12. 2000) a následně inkorporována do trestního řádu. V návaznosti na tyto změny muselo nutně dojít k reorganizaci Policie ČR. Vznikla služba kriminální policie a vyšetřování, do níž byli také převedeni vyšetřovatelé dosud fungující v rámci úřadů vyšetřování podřízených ministru vnitra.

Často diskutovanou otázkou je, do jaké míry se podařilo naplnit cíle, které si novela vytkla (do dnešního dne proběhly i další důležité novelizace trestního řádu, avšak o této lze hovořit jako o pravděpodobně nejvýznamnější). Stranou ponechám debatu nad skutečným postavením státního zástupce v přípravném řízení, o níž pojednám později. Například Jaroslav Bureš kriticky konstatuje, že je délka přípravného řízení zejména v závažných věcech obdobná té před rokem 2001. Přitom uvádí, že příčinami novelizace podrobně diskutovanými v důvodové zprávě byly právě nešvary silného přípravného řízení, které vedly k tomu, že soud dostal na stůl, jak se trefně říká, „dvakrát přežvýkaný chléb“ namísto precizně pro projednání připravené věci. Vyzdvihuje přitom především neúčelné opakování výslechů svědků, opakované rekognice, opakování dalších postupů v rámci dokazování, což v důsledku s odstupem času vede k rostoucímu nezájmu všech zúčastněných osob⁴⁷.

Z pohledu policejní praxe bych k tomu uvedl následující. Skutečně lze zaznamenat především v oblasti prověřování a vyšetřování závažné trestné činnosti určité „bobtnání“

⁴⁷ BUREŠ, Jaroslav. Dokazování v přípravném řízení. In: GRÍVNA, T. a ŠIMÁNOVÁ, H. (eds.) *Přípravné řízení dnes a zítra*. Plzeň: Aleš Čeněk. 2019, s. 50

trestního řízení. To v důsledku může vést ke stírání pozitivních projevů těch skutečně funkčních opatření přijatých za účelem zefektivnění trestního řízení. Podle mého názoru to, aby těžiště dokazování spočívalo skutečně před soudem, má primárně v rukou státní zástupce. Totiž policejní orgán v praxi obvykle nemá tendenci provádět v přípravném řízení dokazování, které by výrazně přesahovalo rámec nezbytně nutného. Vyplývá to z toho, že je to ve většině případů hlavně policejní orgán, který v přípravném řízení provádí jednotlivé úkony trestního řízení. Není tedy v jeho zájmu řízení jakkoliv prodlužovat. Dozorová oprávnění státního zástupce jsou v současném trestním řádu nastavena tak, že je to státní zástupce, kdo, chce-li, může určit rozsah a hloubku dokazování v přípravném řízení. Zde je však nutno podotknout, že pouze v případě, pokud státní zástupce dozor nevykonává jenom formálně. Je faktem, že zejména na okresní úrovni jsou státní zástupci natolik zatíženi, že skutečnou pozornost mohou věnovat pouze těm nejzávažnějším trestním kauzám. V praxi jsem se setkal s tím, že požadavky na objem dokazování v přípravném řízení se značně lišily nejenom mezi jednotlivými státními zastupitelstvími, ale dokonce i mezi státními zástupci navzájem. Tím mám na mysli častý požadavek některých státních zástupců na opakované vyslýchání svědků a další rozsáhlé dokazování, aby státní zástupce šel k soudu tzv. najisto, přestože je to v rozporu se zásadami a filozofií přípravného řízení tak, jak bylo nastaveno novelizacemi zejména v letech 1993 a 2001. V závažných případech (avšak pořád v působnosti okresního soudu) se výslechů i na obvodní úrovni nezdálo účastnit větší počet obhájců a výslech tak připomínal generální zkoušku na hlavní líčení před soudem. Přírodným důsledkem opakování výslechů pak je to, že svědci a poškozené osoby často pociťovali únavu a nechut a jevili nižší ochotu ke spolupráci (i do budoucna si v obdobných případech svědek rozmyslí, zda se s výpovědí přihlásit, pokud z minulé zkušenosti věděl, jaké martyrium ho čeká). Policisté pak vědí, jaké jsou obvyklé požadavky jejich státních zástupců na dokazování a sami tomu přizpůsobují rozsah úkonů, které z vlastní iniciativy provádějí. K tomu je nutné připomenout, že menší okresní státní zastupitelství čítají jednotky státních zástupců, kteří ve své funkci mohou působit dlouhá léta. Podobně je to pak na straně policejního orgánu, kde často působí na územních odborech na úsecích různých problematik jenom několik policistů specialistů. Ve své praxi jsem však zaznamenal diametrální rozdíly v přístupu i mezi státními zástupci a obvodnímu státními zastupitelstvími i v rámci Prahy. Tyto rozdílné zvyklosti v požadavcích a očekáváních státních zástupců a trestních soudců bývají mezi policisty hovorově označovány jako tzv. „okresní právo“. Například Fryšták relativně přímo říká: *„Přípravné řízení mělo mít jen pomocnou roli a umožnit státnímu zástupci rozhodnutí, může-li podezření vůči obviněnému odůvodnit*

obžalobu podanou u soudu, nebo zda je třeba rozhodnout jinak, např. o zastavení trestního stíhání. Tento záměr se nepodařilo realizovat a praxe se brzy vrátila k zažitému modelu dominujícího přípravného řízení, protože to zejména pro státní zástupce a soudce bylo jednodušší. (...) V praxi se stále setkáváme s argumentací státních zástupců o nezbytnosti provedení určitého úkonu jen proto, že nechce, aby v hlavním líčení vznikly jakékoliv důkazní komplikace. Po takové době znamená tento přístup buď nepochopení smyslu „nové“ právní úpravy, nebo určitou míru alibismu.“⁴⁸

Jako další palčivou otázku praxe bych zmínil také stále rostoucí nároky na rozsah a úroveň odůvodnění rozhodnutí policejního orgánu. Nelze samozřejmě pochybovat o tom, že každé rozhodnutí v trestním řízení být odůvodněné a přezkoumatelné, což mimo jiné úzce souvisí s garancí práva na obhajobu. Na druhé misce vah však stojí požadavek na rychlost a pružnost postupu policejního orgánu, kterému extrémní formální nároky mohou stát v cestě. Jistě je třeba hledat rovnováhu, nicméně dobrým indikátorem je do očí bijící disproporce rozsahu odůvodnění rozhodnutí z doby před dvaceti lety a ze současnosti. To samé platí i o velikosti trestních spisů v typově podobných věcech, který je v současné době násobný.

3.3 Postavení policejního orgánu v přípravném řízení

Na úvod považuji za vhodné vrátit se k tomu, jak se v nauce a v trestněprocesních předpisech vyvíjel vztah soudního a předsoudního stadia trestního řízení. K tomu je nutno říci, že vzájemný poměr mezi přípravným řízením a řízením před soudem je v teorii i praxi diskutován od počátku 20. století a nic se na tom nezměnilo ani v současnosti⁴⁹. V předchozím bodu jsem vyjmenoval tři hlavní modely tohoto uspořádání. Od toho, jaký je fakticky v praxi uplatňován, se pak odvíjí i postavení policejního orgánu.

Kontinentální proces a tedy i české trestní a zejména přípravné řízení má své kořeny ve středověkém inkvizičním procesu⁵⁰. To umožňuje pochopit, z čeho ideově vychází podstata toho, proč silné přípravné řízení zakořenilo i v platném trestním řádu. Přípravné řízení bylo až do velké novely trestního řádu svébytnou částí procesu. Souběžně se v něm objevilo množství subjektů (myšleno na straně orgánů činných v trestním řízení), které v různých dobách hrály tu

⁴⁸ FRYŠTÁK, M. Přípravné řízení de lege ferenda. *Trestněprávní revue*. Praha: C.H.Beck, 2001, s. 133 an.

⁴⁹ RŮŽIČKA, M. K některým aktuálním otázkám vzájemného vztahu přípravného řízení a stadia projednání věci před soudem. In: cit. 41, s. 50

⁵⁰ FENYK, J. Státní zástupce a právo na spravedlivý proces v přípravném řízení trestním. In: cit. 41, s. 34

větší, tu menší roli. Tak v trestním řízení za účinnosti současného trestního řádu souběžně působili policejní orgán, vyšetřovatel prokuratury, policejní vyšetřovatel, prokurátor nebo později státní zástupce a soud. To v důsledku vedlo k celkové komplikovanosti, těžkopádnosti a formálnosti procesu. Mnohost orgánů zvyšovala potenciál možnosti vzájemných konfliktů, ke kterým také v praxi skutečně docházelo. Již jsem zmiňoval relativně časté neshody mezi policejním orgánem a vyšetřovatelem. Avšak spory mohly vznikat i na jiných úrovních, například mezi vyšetřovatelem a prokurátorem (státním zástupcem). V této souvislosti bych zmínil například tzv. námitku proti postupu státního zástupce jako výraz určité procesní samostatnosti vyšetřovatele. Konkrétně v § 164 odst. 5 trestního řádu (ve znění účinném do 31. 12. 2001) bylo uvedeno, že vyšetřovatel mohl odmítnout splnění pokynu státního zástupce, měli za to, že pokyn nebyl v souladu se zákonem. Pokud státní zástupce na svém pokynu trval, byl povinen věc předložit k rozhodnutí státnímu zástupci vyššího státního zastupitelství, který buď pokyn zrušil nebo věc přikázal jinému vyšetřovateli. Šlo o otázku nejednoduchou, která v praxi působila aplikační potíže⁵¹. Jinak řečeno energie, která mohla být investována k dosažení cíle a účelu procesu byla částečně stravována procesem samotným.

Až do novelizace v roce 2001 byl uplatňován model silného a formalistického přípravného řízení. Od toho se odvíjelo rovněž silné postavení policejního orgánu a procesně ještě výraznější pozice vyšetřovatele. V této souvislosti se o hlavním líčení mluvilo dokonce spíše jako o „odvolání proti vyšetřování“⁵², což považuji za trefné vystižení podstaty problému. Co bylo úmyslem zákonodárce v případě velké novely trestního řádu, je popsáno v důvodové zprávě k tomuto zákonu. Šlo o to změnit reálný stav a přenést těžiště dokazování do hlavního líčení. Nelze popřít, že řada změn byla pozitivních, avšak většina významných zástupců teorie i praxe⁵³ se shodují v tom, že hlavního cíle, tedy skutečného oslabení přípravného řízení do té míry, do jaké sahaly ambice zákonodárce, se nepodařilo.

Postavení policejního orgánu lze zkoumat z různých hledisek. Jednou z možností je jeho vztah k ostatním orgánům činným v trestním řízení, tedy státnímu zástupci a soudu. Tyto orgány v ideální podobě činnost policejního orgánu vhodně doplňují, zároveň však vytvářejí hranice a protiváhy (brzdy) jeho působení. Tento úhel pohledu by bylo možné dále rozšířit i na

⁵¹ RŮŽIČKA, M. cit. 11, s. 328 - 329

⁵² RŮŽIČKA, M. cit. 43, s. 151

⁵³ Zde odkazuji zejména na články řady autorů ve Sborník příspěvků z konference pořádané UOČR a FPR ZČU dne 20. 6. 2019 In: GRIVNA, T. a ŠIMÁNOVÁ, H. (eds.) *Přípravné řízení dnes a zítra*. Plzeň: Aleš Čeněk. 2019. 343 s.

další subjekty trestního řízení, s nimiž policejní orgán vstupuje do interakce, avšak s ohledem na předpokládaný rozsah této práce se tím zabývat nebudu. Druhým úhlem pohledu je zabývat se postavením policejního orgánu skrze úkoly, které v jednotlivých fázích řízení plní, z čehož vyplyne jeho procesní role de facto ne jenom podle zákona. Tím se budu zabývat v následujícím textu.

3.3.1. Role policie v předprocesním stadiu

Předtím, než se začnu zabývat přípravným řízením, je třeba zmínit zásadní tzv. předprocesní stadium. Jak napovídá samotný název, trestnímu řízení může předcházet, ale není jeho součástí. Stejně tak úkony v něm prováděné nejsou úkony podle trestního řádu se všemi důsledky z toho vyplývajícími. Procesní předpis s touto fází počítá, přičemž můstkem mezi úpravou v trestním řádě a policejních zákonech je ustanovení § 158 odst. 1 trestního řádu⁵⁴. V tomto ustanovení je uvedeno, že policejní orgán je povinen na základě vlastních poznatků, trestních oznámení i podnětů jiných osob a orgánů, na jejichž podkladě lze učinit závěr o podezření ze spáchání trestního činu, učinit všechna potřebná šetření a opatření k odhalení skutečností nasvědčujících tomu, že byl spáchán trestný čin, a směřující ke zjištění jeho pachatele; je povinen činit též nezbytná opatření k předcházení trestné činnosti. Dělítkem mezi předprocesním stadiem a přípravným řízením je reálná existence podezření⁵⁵, že došlo ke spáchání trestného činu. Tato hranice je často nejasná. Někdy tedy žádné předprocesní stadium ani nemusí nastat a policejní orgán přímo sepíše záznam o zahájení úkonů trestního řízení nebo dokonce zahájí trestní stíhání. Avšak v řadě případů bývají signály o možné trestné činnosti nejasné, s různou mírou věrohodnosti a od různě spolehlivých zdrojů. Takovéto informace mohou obecně pocházet z veřejných zdrojů, podnětů a oznámení, ale také být výsledkem skrytého působení v kriminálním prostředí. U závažné organizované trestné činnosti jsou právě utajované aktivity policejních složek často jediným způsobem, jak tuto trestnou činnost odhalit. Na rozdíl od státního zastupitelství a soudů mají bezpečnostní sbory, které současně plní úkoly policejního orgánu, v oblasti trestního řízení, personální i materiální kapacity pro získávání poznatků o trestné činnosti skrytým způsobem. Současně vykonávají i další úkoly v oblasti vnitřní bezpečnosti a pořádku, při nichž se k nim přirozeně dostávají poznatky o trestné

⁵⁴ RŮŽIČKA, M. cit. 11, s. 395 - 401

⁵⁵ Výkladové stanovisko Nejvyššího státního zastupitelství č. 1/2012 sb. v. s. ze dne 2. 2. 2012. Online. Dostupné z: https://verejnazaloba.cz/wp-content/uploads/2020/03/1SL713_2011.pdf [citováno 2024-02-04].

činnosti. Činnost při předcházení a odhalování trestné činnosti je pak upravena v jednotlivých speciálních zákonech upravujících působnost jednotlivých policejních a bezpečnostních sborů. Za všechny zmíním úpravu v zákoně o PČR. V § 2 je uvedeno obecné zmocnění policie k ochraně bezpečnosti osob a majetku, předcházení trestné činnosti, plnění dalších úkolů na úseku vnitřního pořádku a bezpečnosti. Ustanovení § 69 - § 77 zákona o PČR pak specifikují konkrétní nástroje při získávání poznatků o trestné činnosti. Klíčový je zejména § 69, kde je uvedeno, že „*policista před zahájením úkonů trestního řízení z vlastní iniciativy nebo na základě podnětu jiné osoby anebo orgánu za účelem získání poznatků o trestné činnosti vyhledává, odhaluje, a je-li to třeba, i dokumentuje skutečnosti nasvědčující tomu, že byl spáchán trestný čin. V rámci této trestné činnosti je povinen předcházet trestné činnosti*“. Další ustanovení upravují skryté prostředky získávání poznatků důležitých pro zamezení, odhalování a dokumentování trestných činů (§ 70) v zájmovém prostředí. Tyto prostředky se nazývají podpůrné operativně pátrací prostředky a jde podle § 72 zákona o PČR o informátora, krycí prostředky, zabezpečovací techniku a zvláštní finanční prostředky. Není účelem tohoto textu podrobně se těmito prostředky zabývat. Snad bych jen uvedl, že často jde o jedinou možnost, jak ověřit signály nasvědčující tomu, že v kriminálním prostředí dochází k trestné činnosti a získat informace pro případné zahájení trestního řízení. V rámci policejních interních předpisů je oblast tzv. operativně pátrací činnost, jejích jednotlivých prostředků, forem a metod použití pokryta závaznými pokyny policejního prezidenta, které podrobně specifikují konkrétní aspekty jejich využití. K tomu je nutné podotknout, že podpůrné operativně pátrací prostředky neslouží k opatření důkazů v trestním řízení, případně jako podpora nasazení operativně pátracích prostředků podle trestního řádu⁵⁶.

V řadě běžných případů policie nepostupuje skrytým způsobem. Neobsahuje-li prvotní podnět nebo poznatek dostatečné informace pro posouzení, zda je informace trestně právně relevantní, může si policista ve smyslu § 18 zákona o PČR vyžádat doplňující podklady od osob nebo orgánů a ty jsou mu povinny vyhovět (nejsou-li vázány mlčenlivostí), případně osobu vyzvat k podání vysvětlení (§ 61 odst. 1 písm. a) zákona o PČR) nebo využít jiné vhodné oprávnění podle zákona o PČR (§ 69 odst. 2). Zákon v uvedených ustanoveních hovoří většinou

⁵⁶ Tím mám na mysli například využití krycích dokladů podle § 74 zákona o Policii ČR jako podpůrného operativně pátracího prostředku sloužícího k zastírání příslušnosti k policii při získávání informací sledováním osob a věcí podle § 158d trestního řádu.

o policistovi, příležitostně i o policejním útvaru, v žádném případě pak o policejním orgánu, neboť nejde o postup podle trestního řádu.

Je-li to tedy nutné, uvedeným postupem policista verifikuje, případně rozšíří objem informací získaných na základě vnějšího podnětu, vlastního poznatku nebo kombinací obojího. Poté je vyhodnotí a rozhodne, zda je na místě postupovat podle trestního řádu. Nenasvědčují-li zjištěné skutečnosti spáchání trestného činu, policista věc uloží ad acta (nejde-li o přešůpek nebo není zapotřebí učinit jiné opatření). Podrobný postup je také upraven v interním policejním předpisu⁵⁷. Jde-li o podání ve smyslu § 158 odst. 2 trestního řádu a oznamovatel požádal o vyrozumění, je policista povinen jej do jednoho měsíce vyrozumět o učiněných opatřeních. V praxi tedy policista sepiše návrh na uložení věci ad acta, který předloží ke schválení svému nadřízenému. Ten obsahuje podrobné vyhodnocení podání, podnětu nebo poznatku. Následně vyrozumí oznamovatele. Je běžné, že vyrozumění neobsahovalo žádné odůvodnění. Domnívám se, že tato praxe není správná. I když nejde o rozhodnutí, mělo by se podle mého názoru postupovat podobně jako při odložení věci podle trestního řádu. Zmíněný interní předpis také stanoví, že vyjádření nesouhlasu oznamovatelem proti uložení věci je třeba chápat jako podnět k výkonu oprávnění státního zástupce ve smyslu § 157 trestního řádu a jako takový jej postoupit k rozhodnutí státnímu zástupci, který by byl příslušný vykonávat dozor nad zachováním zákonnosti v přípravném řízení (čl. 31 odst. 6 PPP č. 103/2013).

Shrnuto tedy, postavení Policie ČR, resp. jiných oprávněných bezpečnostních složek, je výsadní a klíčové ve vyhledávání a odhalování skryté trestné činnosti. Samotné zvolené postupy nepodléhají doзору státního zástupce, neboť postupují podle zvláštních zákonů, v nichž není dána jeho působnost⁵⁸. Avšak ust. § 157 odst. 2 trestního řádu umožňuje státnímu zástupci vyžadovat si od policejního orgánu spisy včetně těch, v nichž dosud nebylo zahájeno trestní řízení. Státní zástupce věc přezkoumá z hlediska, zda je namístě zahájit úkony trestního řízení. Výsledkem přezkumu státního zástupce je buď potvrzení závěru učiněného policistou nebo pokyn, aby ve věci byl vydán záznam o zahájení úkonů trestního řízení.

⁵⁷ Jde o Pokyn policejního prezidenta č. 103/2013, o plnění některých úkolů policejních orgánů Policie České republiky v trestním řízení.

⁵⁸ Výkladové stanovisko Nejvyššího státního zastupitelství č. 1/2012 ze dne 2. 2. 2012. cit 50.

3.3.2 Role a postup policejního orgán ve fázi před zahájením trestního stíhání

Stadium před zahájením trestního stíhání je, na rozdíl od shora zmíněného předprocesního stadia, jednou z fází přípravného řízení. K tomu je nutno podotknout, že tato fáze byla do přípravného řízení vřazena velkou novelou trestního řádu provedenou zákonem č. 265/2001 Sb.

Jde o úsek trestního řízení, v rámci něhož orgány činné v trestním řízení již postupují podle trestního řádu. To má praktické důsledky v tom, že vyhledané důkazy, které budou provedeny, nemusejí být za určitých podmínek v pozdějších fázích řízení opakovány. Toto stadium přípravného řízení je označována jako prověřování, neboť jeho cílem a účelem je prověření skutečností nasvědčujících tomu, že došlo ke spáchání trestného činu a učinit kroky ke zjištění jeho případného pachatele. V literatuře se v této souvislosti také hovoří o funkci iniciační, verifikační, vyhledávací, fixační, legality a garanční⁵⁹ a jde o rozvedení obecných funkcí přípravného řízení při vzetí v úvahu specifík tohoto úseku řízení.

V rámci postupu před zahájením trestního stíhání působí všechny orgány činné v trestním řízení, tedy policejní orgán, státní zástupce i soud. Primárně je však tato fáze řízení doménou policejního orgánu. Má to více praktických důvodů. Jednak je úkolem policie vyhledávat trestnou činnost v kriminálním prostředí a trestněprávně relevantní poznatky jsou následně dále rozpracovány v prověřování, jednak mají policejní orgány největší síť územně rozložených pracovišť s nepřetržitou službou, která jsou určena pro přijímání podnětů a trestních oznámení a tato podání dále následně vyřizují. Rovněž je úkolem policejních složek ochrana vnitřní bezpečnosti a pořádku, a proto často zasahují v bezprostřední návaznosti na spáchaný trestný čin a provádí na místě mimo jiné i neodkladné a neopakovatelné úkony, kterými trestní řízení zahájí. Navazující prověřování s cílem zjistit, zda jsou dány předpoklady pro zahájení trestního stíhání a kdo je případně jeho pachatelem, často vyžaduje v této prvotní fázi pružné provedení řady úkonů v terénu za využití metod a poznatků kriminalistiky, což je typicky policejní know-how, kterého se státnímu zastupitelství, ani soudu nedostává nehledě na to, že jim pro to chybí i personální a materiální zabezpečení⁶⁰.

Podněty k zahájení trestního řízení tedy pocházejí jednak z vlastní vyhledávací činnosti policie, dále z vnějších zdrojů, kterými mohou být otevřené zdroje, podněty orgánů veřejné

⁵⁹ ŠÁMAL, P., MUSIL, J., KUČHTA, J. a kol. Trestní právo procesní. 4. přeprac. vyd. Praha: C.H. Beck. 2013, s. 215, s. 486 – 488.

⁶⁰ Daleko detailněji a v širším rozsahu píše o nezastupitelnosti policie v trestním procesu Jan Musil ve svém článku Úloha policie v evropském kontinentálním procesu. *Kriminalistika*. 1997, roč. 30, č. 1, s. 5-17.

správy a trestní oznámení. § 158 odst. 2 trestního řádu stanoví, že je to státní zástupce a policie, kdo jsou povinni přijímat oznámení o skutečnostech nasvědčujících tomu, že byl spáchán trestný čin. Podle § 17 vyhlášky č. 23/1994 Sb., o jednacím řádu státního zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „*kancelářský řád SZ*“) je státní zástupce povinen oznamovatele, který u něj činí trestní oznámení ústně, vyslechnout a poučit podle trestního řádu. Detailně postup státního zástupce při vyřizování trestních oznámení upravuje pokyn obecné povahy nejvyššího státního zástupce č. 9 ze dne 3. 9. 2019, o postupu státních zástupců v trestním řízení (dále jen „*POP č. 9/2019*“). Podle čl. 17 odst. 4 tohoto pokynu státní zástupce trestní oznámení neprodleně postoupí místně a věcně příslušnému policejnímu orgánu s pokynem k sepsání záznamu o zahájení úkonů trestního řízení, prověření podezření z trestné činnosti nebo přímo k zahájení trestního stíhání. Současně v článku 13 POP č. 9/2019 je přímo deklarováno, že státní zástupce prověřování neprovádí⁶¹. Podle § 59 odst. 2, odst. 5 tohoto pokynu je možné trestní oznámení podat i u okresního soudu, který jej následně postoupí státnímu zastupitelství. Z uvedeného tedy vyplývá, že i de iure je policejní orgán tím, kdo fakticky prověřování realizuje. Detailní postup v souvislosti s přijímáním trestních oznámení a jiných podání pak stanoví již zmíněný PPP č. 103/2013, o plnění úkolů v trestním řízení.

Policejní orgán tedy, jsou-li dány skutečnosti důvodně nasvědčující tomu, že byl spáchán trestný čin a je-li věcně a místně příslušný, sepíše tzv. záznam o zahájení úkonů trestního řízení. Ustanovení § 158 odst. 3 trestního řádu k jeho obsahu uvádí pouze, že má obsahovat skutkové okolnosti, pro které řízení zahajuje a způsob, jakým se o nich dozvěděl. Opis záznamu následně do 48 hodin od zahájení trestního řízení zašle státnímu zástupci. Sepsání záznamu o zahájení úkonů trestního řízení může předcházet, hrozí-li nebezpečí z prodlení, provedení neodkladných a neopakovatelných úkonů. Jako příklad lze uvést případy násilné trestné činnosti, kdy policie bezprostřední po oznámení vyráží do na místo činu, aby nejprve provedla opatření k ochraně života, zdraví nebo majetku podle zákona o PČR a až následně už v postavení policejního orgánu realizovala neodkladné a neopakovatelné úkony podle trestního řádu v podobě ohledání místa činu, zajištění stop, prvotních podání vysvětlení v ústní formě apod. Až po návratu na policejní oddělení poté dojde k sepsání záznamu o zahájení úkonů trestního řízení a vyrozumění státního zástupce, které se obvykle v takových případech provádí telefonicky.

⁶¹ V § 174 odst. 4 písm. c) je uvedeno, že státní zástupce je oprávněn provést celé vyšetřování. V souvislosti s prověřováním žádné takové ustanovení nenalezneme. V teoretické rovině by snad státní zástupce fakticky prověřování skrze svá jednotlivá dozorová oprávnění provést sám mohl.

Co se týče samotného záznamu a popisu skutkových okolností, nejsou na něj kladeny vysoké nároky, postačí obecný popis⁶². V minulosti vznikaly nejasnosti ohledně požadavků na jeho obsah, a proto podrobný výklad k záznamu o zahájení úkonů trestního řízení podává výkladové stanovisko nejvyššího státního zastupitelství č. 1/2012 sb. v. s. NSZ. Zdůrazňuje toliko informační význam tohoto záznamu, kterým se dává najevo, že policejní orgán bude postupovat podle trestního řádu. Jde o neformální akt, přičemž státní zástupce primárně má posuzovat důvodnost zahájení úkonů trestního řízení, nikoliv záznam samotný (hodnotit jej primárně z materiálního hlediska). Podle čl. 16 odst. 3 POP č. 9/2019 pokud záznam neobsahuje náležitosti dané zákonem, uloží státní zástupce policejnímu orgánu, aby záznam opravil, zrušit jej může jen ve zcela výjimečných případech za podmínky, že nebyly provedeny neodkladné a neopakovatelné úkony.

Podle § 157 odst. 1 trestního řádu jsou státní zástupce a policejní orgán povinni organizovat svou činnost tak, aby účinně přispívali k včasnosti a důvodnosti trestního stíhání. Platí, že policejní orgán při objasňování a prověřování skutečností důvodně nasvědčujících tomu, že došlo ke spáchání trestného činu a zjišťování jeho pachatele postupuje samostatně a nečeká na instrukce státního zástupce. O plánovaném postupu policejní orgán obvykle sepisuje tzv. plán prověřování, který je státnímu zástupci prostřednictvím elektronického přístupu do trestního spisu. Státnímu zástupci jsou s ohledem na jeho pozici v přípravném řízení dána široká oprávnění, jak může řízení vést nebo usměrňovat. Jsou upravena jednak v § 157 odst. 2 a v § 174 trestního řádu. V praxi závisí intenzita a podoba dozoru státního zástupce na závažnosti trestní věci. Do drtivé většiny z nich zasahuje pouze v případě, že dojde k problému v postupu policejního orgánu, hrozí průtahy nebo je iniciován přezkum postupu policejního orgánu ve smyslu § 157a trestního řádu.

Policejní orgán je podle § 158 odst. 3 alinea 4. trestního řádu k objasnění a prověření skutečností důvodně nasvědčujících tomu, že došlo ke spáchání trestného činu, oprávněn opatřovat potřebné podklady a nezbytná vysvětlení a zajišťovat stopy trestného činu. Dále je v tomto ustanovení specifikováno a rozvedeno, že je zejména oprávněn (zkráceno a upraveno):

- vyžadovat vysvětlení od fyzických a právnických osob a státních orgánů,

⁶² ŠÁMAL, P. a kolektiv. *Trestní řád: komentář. Komentář k § 158 (bod 21.)*. Online. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013. Dostupné z: <https://app-beck-online-cz.ezproxy.is.cuni.cz/bo/document-view.seam?documentId=nnptembrgnpwk5tlge3e443cl4ytsnrrl4ytimk7obtdcnjy> [citováno 2024-02-04].

- vyžadovat odborná vyjádření a případně i znalecké posudky,
- obstarávat potřebné podklady, zejména spisy a jiné písemné materiály,
- provádět ohledání věci a místa činu,
- vyžadovat provedení zkoušky krve a odběr biologického materiálu,
- pořizovat zvukové a obrazové záznamy osob, požadovat provedení prohlídky těla a provedení identifikačních úkonů,
- zadržet podezřelou osobu,
- provádět zajišťovací úkony k věcem podle 78 až 81 trestního řádu,
- provádět neodkladné a neopakovatelné úkony podle hlavy čtvrté trestního řádu.

Struktura a volba jednotlivých procesních úkonů, které policejní orgán využívá k dosažení cílů prověřování, závisí na konkrétních okolnostech, druhu a závažnosti skutkových podezření. Může se různit také v závislosti na tom, zda je osoba podezřelá ze spáchání trestného jednání známa a zda má povědomost o tom, že je řízení vedeno. Tomu všemu musí policejní orgán přizpůsobovat postup a svou procesní taktiku.

Do procesu tedy v prvotní fázi řízení, pro kterou je charakteristická vysoká míra proměnlivosti a živelnosti, vstupuje řada faktorů, které ho ovlivňují a mimo jiné vyžadují operativnost, pružnost a kriminalistickou odbornost. Jinak hrozí, že dojde k nenávratné ztrátě důkazu, kterou již v dalších fázích řízení nebude možné napravit.

Nelze zapomínat také na to, že postup orgánů činných v trestním řízení je v obecné i konkrétní rovině usměrňován také prostřednictvím základních zásad trestního řízení. V souvislosti s postupem před zahájením trestního stíhání je, co se týče jeho iniciace a počátku, zapotřebí zmínit zejména zásadu legality v případě státního zástupce a zásadu oficiality ve spojení se zásadou vyhledávací v případě policejního orgánu, které se následně promítá i do jeho postupu v řízení, který má být aktivní a rychlý. Velký význam mají dále zásady zákonného procesu, přiměřenosti a zdrženlivosti, zjištění skutkového stavu bez důvodných pochybností a to v rozsahu, který je nezbytný pro rozhodnutí.

Před dalším výkladem je třeba zmínit zásadní pojmy, kterými jsou neodkladnost a neopakovatelnost. Trestní řád je zmiňuje v § 158 odst. 3 trestního řádu jako začátek přípravného řízení, pokud předcházejí (z důvodu nebezpečí z prodlení) sepsání záznamu o zahájení úkonů trestního řízení. Dále jej zmiňuje jako omezující podmínku při volbě důkazních prostředků, jež lze v postupu před zahájením trestního stíhání provádět. Legální definice toho, co jsou neodkladné a neopakovatelné úkony je obsažena v § 160 odst. 4 trestního řádu. Za neodkladný

úkon se podle tohoto ustanovení považuje úkon, který vzhledem k nebezpečí jeho zmaření, zničení nebo ztráty důkazu nesnese z hlediska účelu trestního řízení odkladu na dobu, než bude zahájeno trestní stíhání. Neopakovatelným úkonem je takový úkon, který nebude možno před soudem provést. Rozdíl mezi nimi je dán mimo jiné tím, že neodkladný úkon se vztahuje k okamžiku trestního stíhání, neopakovatelný úkon pak až k řízení před soudem. Vždy je třeba povahu úkonu posuzovat podle konkrétních okolností⁶³. K problematice neodkladných a neopakovatelných úkonů existuje široká judikatura Ústavního soudu ČR⁶⁴. V protokolu o úkonu, který byl proveden jako neodkladný nebo neopakovatelný, musí být konkrétně a věcně zdůvodněno, v čem neodkladnost nebo neopakovatelnost policejní orgán spatřuje, přičemž současná rozhodovací praxe Nejvyššího soudu a Ústavního soudu je restriktivní⁶⁵.

Mezi typické neodkladné a neopakovatelné úkony patří ohledání místa činu a zajišťování kriminalistických stop. Hrozí ztráta důkazu, neboť poměry na místě činu se mohou změnit, stejně tak stopy podléhají zkáze. Technika zajišťování stop na místě činu tak, aby byly využitelné ve smyslu vyhodnotitelnosti, vychází z poznatků kriminalistiky a dalších vědních oborů podle toho, o jaký druh stop jde. Metodické postupy pro zajišťování stop a působení na místě činu jsou zpracovány v interních předpisech Policie ČR (která je policejním orgánem, který stopy zajišťuje a často poskytuje servis i ostatním policejním orgánům)⁶⁶. Výstupem odborných vyjádření nebo znaleckých posudků, jejichž předmětem je vyhodnocení kriminalistických stop, mohou být usvědčující důkazy, přičemž pramen důkazu je zkoumáním často konzumován. Proto je tato oblast z podnětu obhajoby předmětem častého přezkumu i v rámci ústavního soudnictví. Za všechny lze zmínit problematiku identifikace pachových stop, kde polemika vyústila ve změnu metodiky zajišťování a vyhodnocování těchto kriminalistických stop⁶⁷.

Dále se budu zabývat výslechem svědka nebo rekognicí za přítomnosti soudce. V ust. § 158a trestního řádu je uvedeno, že výslech svědka a rekognici lze provést jako neodkladné a neopakovatelné úkony za přítomnosti soudce. Soudce při těchto úkonech odpovídá za zákonnost jeho provedení a z tohoto hlediska také do úkonu může zasahovat. Provedení úkonu

⁶³ ŠÁMAL, P. a kolektiv. *Trestní řád: komentář. Komentář k § 160 odst. 4.* cit 57.

⁶⁴ K tomu v detailech např. FRYŠTÁK, Marek. cit 37, s. 79 an. Z judikatury Ústavního soudu lze zmínit např. usnesení Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 3108/08 ze dne 26. 3. 2009, III. ÚS 1033/07 atd.

⁶⁵ FENYK, Jaroslav, Dagmar CÍSAŘOVÁ a Tomáš GŘIVNA. cit. 8, s. 487.

⁶⁶ Lze zmínit například PPP č. 100/2018 ze dne 21. 6. 2018, o kriminalistickotechnické činnosti nebo Pokyn ředitele Krajského ředitelství hl. m. Prahy ze dne 17. 2. 2010, o výjezdových skupinách.

⁶⁷ K tomu viz nálezy ÚS z 22. 3. 2016, sp. zn. IV. ÚS 1098/15, a nová metodiky práce s pachovými stopami v PPP č. 313/2017, o pachové identifikaci osob

navrhuje státní zástupce, přičemž soudce není oprávněn přezkoumávat závěr státního zástupce, zda jsou splněny podmínky neodkladnosti a neopakovatelnosti. V souvislosti s výpověďmi osob tedy může policejní orgán volit, zda osobu vyslechne do úředního záznamu o podaném vysvětlení podle § 158 odst. 6 trestního řádu, případně provede výslech svědka podle § 158 odst. 9 trestního řádu za podmínek tam uvedených do protokolu o výslechu svědka nebo provede výslech svědka podle § 158a trestního řádu za přítomnosti soudce. Procesní důsledky jsou v jejich využitelnosti v řízení před soudem. Nejnižší procesní hodnotu má úřední záznam o podaném vysvětlení, přičemž ustanovení § 158 odst. 6 trestního řádu konstatuje, že slouží státnímu zástupci a obviněnému ke zvážení návrhu, zda má být osoba, která vysvětlení podala, vyslechnuta jako svědek a soudu k úvaze, zda takový dotaz provede. Ustanovení § 211 trestního řádu pak stanoví podmínky, za jakých lze v hlavním líčení výpovědi číst. Se souhlasem státního zástupce a obžalovaného lze číst i úřední záznamy o vysvětlení osob (§ 158 odst. 6 trestního řádu). Nejvyšší důkazní hodnotu mají obecně protokoly o výpovědi svědka provedené podle § 158a trestního řádu, pokud šlo o neodkladný a neopakovatelný úkon a které lze číst v hlavním líčení bez dalšího. Typicky takovým neodkladným úkonem je výslech svědka, který je vážně nemocný s nepříznivou prognózou. Co se týče neopakovatelnosti, lze zmínit například případy cizinců, kteří hodlají odcestovat do ciziny do zemí, odkud lze jen těžko přepokládat, že přicestují k hlavnímu líčení. Kromě kritérií uvedených v trestním řádu by policejní orgán při svém rozhodování, jak procesně zachytit výpověď svědka, měl v případě svědků poškozených vzít v úvahu i § 20 odst. 3 zákona č. 45/2013 Sb., o obětech trestných činů, ve znění pozdějších předpisů, ve kterém je uvedeno, že výslech zvlášť zranitelné oběti se provádí tak, aby nemusel být později opakován. Běžnou praxí pak je, že se výslech zvlášť zranitelných obětí (např. obětí znásilnění) provádí za podmínek § 158a trestního řádu.

Dalším úkonem, který je výslovně zmíněn v ust. § 158a trestního řádu je rekognice provedená jako neodkladný a neopakovatelný úkon za přítomnosti soudce. Pojem rekognice je definován v § 104b trestního řádu. Rekognice má být primárně provedena in natura, tedy ukázáním živých osob, až subsidiárně podle fotografií (§ 104b odst. 4 trestního řádu). Za zmínku stojí, že způsobem provedení rekognic se zabýval Ústavní soud, který v nálezu Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 3709/16, ze dne 20. 6. 2017, formuloval sadu opatření, která mají vedle zákonných požadavků pomoci zvýšit důkazní hodnotu rekognice.

Je zjevné, že jak provedení výslechu svědka, tak rekognice za podmínek § 158a trestního řádu je náročné na odborné i organizační schopnosti policejního orgánu. Výslech svědka v situaci, kdy je ohrožen na životě a lze předpokládat, že se řízení před soudem nedožije, by

měl být proveden naprosto vyčerpávajícím způsobem, přičemž policejní orgán by jej měl vést tak široce, aby anticipoval i možné další směry, kterými se trestní řízení může vydat. Ještě složitější situace je v případě rekognice, na jejímž úspěšném provedení se obvykle podílí celý tým osob činných v policejním orgánu (z toho je zjevné, že pro státního zástupce bez podpůrného aparátu je nemožné takový úkon provést sám). Samotné rekognici totiž obvykle předchází výslech poznávající osoby jako svědka za podmínek § 158a trestního řádu. V této době se musí zajistit přítomnost figurantů a podezřelé osoby tak, aby na sebe jednotlivé úkony navazovaly. V řadě případů navíc podezřelá osoba je specifického vzhledu, resp. ze specifického prostředí např. drogově závislých osob a zajistit tak dostatek figurantů podobného vzhledu může být skutečným oříškem. Pro toto prostředí je typická nespolehlivost, a tak se musí vyhledávat prakticky až těsně před samotným úkonem, což je úkol pro větší tým lidí, kteří musí figuranty přesvědčit, aby se úkonu dobrovolně zúčastnili. Pochopitelně vždy nemusí být situace tak komplikovaná, chtěl jsem tím jenom ilustrovat složitost praktického provedení některých úkonů, které musí být natolik precizně provedené, aby obstály i po delší době při řízení před soudem. Podle mého názoru by se státní zástupce neodkladných a neopakovatelných úkonů, u nichž je přítomen soudce, měl účastnit vždy, aby policejnímu orgánu pomohl zajistit úplné a vyčerpávající provedení úkonu. Argumentovat lze samozřejmě tím, že by policejní orgán měl být na dostatečné odborné úrovni, aby výslech dokázal úplně provést sám. Avšak je to státní zástupce, kdo s věcí jde k soudu a neodkladný nebo neopakovatelný výslech svědka se provádí jen v nejzávažnějších případech. Stejně tak by se úkonu měl účastnit soudce specialista (např. ve věcném záměru rekonstrukce trestního řádu specializovaný soudce pro přípravné řízení), který by měl mít také možnost do úkonu zasahovat i po věcné stránce, nikoliv jen z pohledu dodržování zákonnosti.

Množina dalších úkonů, které policejní orgán v prověřování realizuje, je široká. Do značné míry závisí na charakteru prověřování. Je-li vedeno v maximálním režimu utajení, převažuje zjišťování informací formou operativně pátracích prostředků nebo odposlechu a záznamu telekomunikačního provozu, přičemž se policejní orgán snaží maximálně utajovat svou činnost minimalizací subjektů, které o předmětu prověřování vědí. Tedy zejména nejsou realizovány výslechy osoby a policejní orgán se v maximální možné míře neobrací se žádostmi na jiné subjekty mimo orgány činné v trestním řízení. Takto se postupuje zejména v případech závažné organizované trestné činnosti. V případech „běžného“ prověřování si pak policejní orgán opatřuje podklady otevřenou cestou skrze § 8 a § 7 trestního řádu, provádí výslechy a opatřuje si odborná vyjádření a znalecké posudky.

Podrobná analýza průběhu těchto úkonů, které je policejní orgán oprávněn provést v rámci prověřování, je nad rámec této práce, avšak alespoň na okraj uvádím, že existuje řada aplikačních problémů, kterým policejní orgán u řady úkonů musí čelit a které jsou v nauce široce diskutovány.

V rámci postupu před zahájením trestního stíhání je policejní orgán vázán lhůtami ke skončení prověřování, které jsou upraveny v § 159 odst. 1 a) – c) trestního řádu. Policejní orgán v rámci prvního prodloužení lhůty státnímu zástupci zdůvodní, proč ještě nebylo možné prověřování skončit a sdělí mu, jaké úkony bude ještě nutné provést a jak dlouho bude prověřování trvat. V rámci druhého a dalších prodloužení pak státnímu zástupci předloží spis k prověrce. Státní zástupce v rámci svých dozorových oprávnění může odlišně stanovit seznam úkonů k provedení a rovněž odlišně nastavit lhůtu ke skončení prověřování.

Uzná-li policejní orgán na konci prověřování, že byl zjištěn skutkový stav, o němž nejsou důvodné pochybnosti v rozsahu, který je nezbytný pro jeho rozhodnutí, může učinit některé z rozhodnutí, která jsou uvedena v § 159a – 159c trestního řádu, ke kterým je oprávněn buď sám nebo se souhlasem státního zástupce. Pouze státní zástupce může rovněž rozhodnout o nestíhání podezřelého za podmínek § 159d trestního řádu.

V případě odložení věci policejním orgánem, nejde o meritorní rozhodnutí, které by zakládalo překážku věci již rozhodnuté. Stížnost proti usnesení policejního orgánu si může podat poškozený (§ 159a odst. 7 trestního řádu). Nevyhoví-li policejní orgán stížnosti sám tzv. autoremedurou podle § 146 odst. 1 trestního řádu, předloží věc k rozhodnutí státnímu zástupci, který koná ve věci dozor. I ve věcech, kde policejní orgán rozhodl o odložení, ale nebyla podána stížnost, může státní zástupce rozhodnout o zrušení takového rozhodnutí policejního orgánu. Důvodem pro tento postup může být nezákonnost a neodůvodněnost rozhodnutí (§ 174 odst. 2 písm. e) trestního řádu).

3.3.3. Role a postup policejního orgánu ve fázi vyšetřování

Pojem vyšetřování je vymezen v § 161 odst. 1 trestního řádu jako: *„úsek trestního stíhání před podáním obžaloby, návrhu na schválení dohody o vině a trestu, postoupení věci jinému orgánu nebo zastavením trestního stíhání včetně schválení narovnání a podmíněného zastavení trestního stíhání před podáním obžaloby, návrhu na schválení dohody o vině a trestu“*.

Výčet vyšetřovacích orgánů je uveden v § 161 trestního řádu. Patří mezi ně některé z policejních orgánů uvedených v § 12 odst. 2 trestního řádu, státní zástupce a kapitán lodi při

dálkových plavbách. Funkce a cíle vyšetřování jsou obdobné jako v obecně v přípravném řízení. Rozdíl je dán tím, že je zde možný širší rozsah dokazování, řízení je vedeno proti konkrétní osobě, které se může hájit a navrhopat provedení důkazů a pro rozhodnutí státního zástupce, zda podá obžalobu je požadován vyšší stupeň jistoty, že obviněný je i pachatelem⁶⁸.

Vyšetřování může, ale také nemusí navazovat na prověřování. V některých případech může být důvod pro vydání usnesení o zahájení trestního stíhání jako prvního procesního úkonu v trestním řízení. Lze si to představit v situacích, kdy policejní orgán má poznatky například z jiné trestní věci, které umožňují ihned postoupit do vyšetřování⁶⁹.

Ustanovení § 160 odst. 1 trestního řádu vyjadřuje stupeň poznání, který je potřebný pro vydání usnesení o zahájení trestního stíhání. Používají pojmy „nasvědčují-li prověřováním zjištěné a odůvodněné skutečnosti tomu, že byl spáchán trestný čin“ a současně musí být „dostatečně odůvodněn závěr, že jej spáchala určitá osoba“. Co to konkrétně znamená? Komentářová literatura a judikatura konstatují, že míra podezření postačující pro zahájení trestního stíhání odpovídá obsahově sousloví „vyšší stupeň pravděpodobnosti“.⁷⁰

Usnesení o zahájení trestního stíhání musí splňovat formální a obsahové nároky, které na něj jsou trestním řádem kladeny. Výrok musí obsahovat popis skutku, aby nemohl být zaměněn s jiným, o jaký trestný čin se jedná a obviněný musí být v usnesení jednoznačně označen se stejnými nároky na určitost jako v rozsudku (§ 160 odst. 1 alinea 2. trestního řádu). Jde o jméno a příjmení, den a místo narození, zaměstnání a bydliště, popřípadě jinými údaji potřebnými k tomu, aby nemohl být zaměněn s jinou osobou⁷¹. Usnesení musí splňovat obecné nároky na jeho obsah dané § 134 trestního řádu.

Popis skutkových okolností je zásadního významu a měl by být vymezen co nejpřesněji, neboť s ohledem na zásadu totožnosti skutku bude popis skutku s jistými úpravami (ve smyslu upřesnění) převzat do případné obžaloby a rozsudku. Má-li dojít k jeho rozšíření, postupuje policejní orgán podle § 160 odst. 5 trestního řádu⁷².

Co se týče právní kvalifikace skutku, tu lze v průběhu vyšetřování změnit a tzv. upozornění na změnu právní kvalifikace se zašle obviněnému.

⁶⁸ ŠÁMAL, P. a kolektiv. *Trestní řád: komentář. Komentář k § 160.* cit 57.

⁶⁹ FENYK, J., CÍSAŘOVÁ, D. a GRIVNA T. cit. 8, s. 492.

⁷⁰ ŠÁMAL, P. a kolektiv. *Trestní řád: komentář. Komentář k § 160 odst. 1 bod 8.* cit 57.

⁷¹ ŠÁMAL, P., MUSIL, J., KUČHTA, J. a kol. cit. 54. s. 518 - 519

⁷² FENYK, J., CÍSAŘOVÁ, D. a GRIVNA T. cit. 8, s. 495

Po vydání usnesení o zahájení trestního stíhání jej policejní orgán doručí obviněnému nejpozději na počátku prvního výslechu, do 48 hodin státnímu zástupci a obhájci, u kterého lhůta počíná běžet od ustanovení nebo zvolení. V případech tzv. nutné obhajoby policejní orgán obviněnému kromě usnesení o zahájení trestního stíhání, předvolání k výslechu obviněného doručuje také výzvu ke zvolení obhájce. Nezvůli-li si jej obviněný po doručení ve lhůtě stanovené policejním orgánem, obrátí se policejní orgán na soud příslušný v přípravném řízení se žádostí o ustanovení obhájce (k tomu v detailu viz § 36 an. trestního řádu).

Státní zástupce usnesení o zahájení trestního stíhání po doručení přezkoumá, přičemž detailně je přezkum upraven v čl. 24 odst. 1 POP č. 9/2019.

Počátek účinků usnesení o zahájení trestního stíhání lze rozlišit na okamžik vydání, kterým začíná fáze vyšetřování, vůči obviněnému účinky nastávají až okamžikem doručení⁷³.

Je-li podezřelý pro policejní orgán nedosažitelný, snaží se jej policejní orgán vypátrat sám nebo prostřednictvím k tomu speciálně určených policistů (např. u Policie ČR působí zvláštní oddělení a odbory pátrání). Nedaří-li se osobu podezřelou vypátrat, může se obrátit na státního zástupce za podmínek § 76a trestního řádu, aby soudci podal návrh na vydání příkazu k zadržení osoby podezřelé.

Podle ust. § 164 odst. 5 trestního řádu policejní orgán ve vyšetřování postupuje iniciativně, činí všechna rozhodnutí o postupu samostatně s výjimkou toho, kdy je podle trestního řádu zapotřebí souhlasu státního zástupce. Současně je policejní plně odpovědný za včasné a zákonné provedení jednotlivých úkonů. Rozsah dokazování je specifikován v § 164 odst. 1 trestního řádu, kde rovněž nalezneme apel na iniciativnost policejního orgánu. Jinými slovy policejní orgán primárně důkazy vyhledává, provádí je jen výjimečně, aby státnímu zástupci umožnil učinit kvalifikované rozhodnutí, zda podá žalobu nebo zda rozhodne jiným způsobem. Omezující pravidla pro výslech svědků se podle § 168 a 169 trestního řádu neuplatní při vyšetřování trestných činů, o nichž koná řízení v prvním stupni krajský soud. Důležité je rovněž zmínit, že vyšetřování probíhá za účasti obviněného, resp. jeho obhájce tak, jak je upraveno v § 165 trestního řádu.

Lze shrnout, že i v této fázi řízení policejní orgán ve většině případů realizuje jednotlivé úkony trestního řízení. Výjimkou v této oblasti je vyšetřování vedené státním zástupcem v případě některých speciálních subjektů nebo pokud se státní zástupce rozhodne vyšetřování

⁷³ ŠÁMAL, P. a kolektiv. *Trestní řád: komentář. Komentář k § 160 odst. 1 bod 2.* cit 57.

provést sám. To je ale spíše výjimečné. I když je tato fáze daleko procesně formálnější než prověřování a se začíná přibližovat soudnímu procesu (tu více, tu méně podle toho, jaká je aktuálně filozofie vztahu mezi předsoudním a soudním stádiem řízení a rovněž očekávání státního zástupce a soudu, jak jsem o tom hovořil na jiném místě), i zde jsou při provádění jednotlivých úkonů zapotřebí kriminalistické a policejní znalosti a dovednosti včetně organizačního zázemí, kterým policejní orgán na rozdíl od státního zástupce disponuje. Jednou z odlišností od postupu před zahájením trestního stíhání je pak skutečnost, že policejní orgán nerozhoduje ve věci, tato doména je plně v rukou státního zástupce. Nic to však nemění na faktu, že podklady pro takovéto rozhodování pro státního zástupce zajišťuje především policejní orgán.

3.4 Postavení státního zástupce a jeho vztah k policejnímu orgánu v přípravném řízení

Na tomto místě se vrátím k tématu, které jsem načal již v první kapitole a to ústavněprávnímu zakotvení státního zastupitelství. V současné době se nacházejí dvě stručná ustanovení obsahující zmínku o státním zastupitelství na konci Hlavy III. Ústavy, ve které je upravena moc výkonná. Zda je to dobře je předmětem častých odborných debat. Například Šámal shrnuje tři základní modely ústavněprávního nastavení a to státní zastupitelství jako součást moci výkonné nebo součást moci soudní, případně jako orgán *sui generis* ve smyslu vyčlenění do samostatné hlavy, přičemž patrně se spíše přiklání k Fenykové pohledu na státní zastupitelství jako orgán *sui generis*⁷⁴. Gerloch z důvodu, že nezávislost státního zastupitelství je podle něj jiného charakteru než nezávislost moci soudní zastává pozici, že státní zastupitelství je spíše orgánem svého druhu. Označuje ho dokonce za součást „moci dozorové“ a podle něj by mělo mít vlastní hlavu v ústavě⁷⁵. Nejasné ústavněprávní postavení státního zastupitelství a pouze strohá zmínka o něm v ústavních předpisech i v méně citovaných právních úpravách není v Evropě výjimkou, jak konstatuje Fenyk⁷⁶. Na závěr bych zmínil pozici Musila, který zastává názor, že by ústavněprávní pozice státního zastupitelství měla být posílena a to že patří mezi moc soudní. Argumentuje tím, že nezbytnou součástí dnešního trestního řízení s ohledem na

⁷⁴ ŠÁMAL, P. *Ústavní zakotvení státního zastupitelství*. Online. Státní zastupitelství. roč. 16 (2018). č. 4. s. 8 an. Dostupné z: <https://www.aspi.cz/products/lawText/7/249547/1/2> [citováno 2024-02-04].

⁷⁵ GERLOCH, A. *Ústavní zakotvení státního zastupitelství*. Online. Státní zastupitelství. roč. 16 (2018). č. 4. s. 21 an. Dostupné z: <https://www.aspi.cz/products/lawText/7/249550/1/2> [citováno 2024-02-04].

⁷⁶ FENYK, J. *Systém veřejné žaloby ve vybraných evropských zemích*. Online. Státní zastupitelství. roč. 16 (2018). č. 4. s. 10 an. Dostupné z: <https://www.aspi.cz/products/lawText/7/249548/1/2> [citováno 2024-02-04].

masivní výskyt kriminality jsou odklony, a proto vlastně už do jisté míry neplatí, že by o vině a trestu rozhodoval jen soud. Kromě toho hovoří o prorůstání organizované trestné činnosti do nejvyšších pater politiky, kde hrozí, že by státní zastupitelství mohlo být ohroženo zásahy ze strany politické reprezentace a odkazuje na příklady ze zahraniční praxe⁷⁷.

Osobně se rovněž domnívám, že by státní zastupitelství mělo být zařazeno do moci soudní, aby byla jasně deklarována jeho institucionálně nezávislá pozice. Považuji za krajně nešťastné, aby státní zastupitelství bylo z různých hledisek tak úzce navázáno na moc výkonnou, resp. ministerstvo spravedlnosti. Že obavy Musila nejsou liché lze ukázat na událostech z nedávné doby, kdy ministr spravedlnosti podezřele intervenoval za své stíhané spolustraníky v trestní kauze v Brně a vyžadoval si informace. Tato kauza byla detailně pokryta tiskem⁷⁸. Ministr přitom využil svého oprávnění daného mu zákonem č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o SZ“), který mu v § 13 odst. 1 zákona o SZ umožňuje získávat informace ze živých trestních kauz.

Důvodem, proč jsem se ústavněprávní pozicí státního zastupitelství zabýval podrobněji, je fakt, že nezávislé a stabilní státní zastupitelství je předpokladem úspěšné realizace trestního řízení a má tak přímý dopad na postavení policejního orgánu, který mu je v trestním řízení procesně podřízen. Ve většině trestních kauz zakotvení státního, jak shora uvádím, jistě nemá žádný význam, avšak pokud chceme naplnit závazek ke stíhání korupce i v nejvyšších patrech politiky, je podle mého názoru zapotřebí provést změny. Na úrovni zákona o SZ k tomu došlo právě v době dokončování tohoto textu, když Poslanecká sněmovna přijala novelu zákona o SZ, která má eliminovat možnost politického tlaku v podobě zejména změny v postavení vedoucích státních zástupců, prodloužení mandátu nejvyššího státního zástupce a také vymezením možnosti jej odvolat vládou jen na základě vymezených důvodů⁷⁹.

V zákoně o SZ je detailně upravena působnost, organizace a správa státního zastupitelství. Zákon v SZ § 1 odst. 1 definuje státní zastupitelství jako: „soustavu úřadů státu, určených k zastupování státu při ochraně veřejného zájmu ve věcech svěřených zákonem do působnosti státního zastupitelství“. Současně v § 4 vymezuje jeho působnost v trestní oblasti, dozoru nad zákonností v místech, kde dochází k omezování osobní svobody osob a v dalších oblastech, kde

⁷⁷ MUSIL, Jan. Ústavněprávní pozice státního zastupitelství. Státní zastupitelství. 2016, roč. 14, č. 1.

⁷⁸ Ministr Blažek zjišťuje osobní informace o žalobkyni kauzy, v níž ho prověřují. Online. Seznam Zprávy. Dostupné z: <https://www.seznamzpravy.cz/clanek/domaci-kauzy-ministr-blazek-zjistuje-osobni-informace-o-zalobkyni-kauzy-v-niz-ho-proveruji-226831>. [cit. 2024-02-09].

⁷⁹ Novela zákona o státním zastupitelství ODok Portál. Online. Novela zákona o státním zastupitelství. Dostupné z: <https://www.odok.cz/portal/veklep/material/ALBSCKJAZ4GG/>. [cit. 2024-02-09].

to zmiňuje zákon. Jinak řečeno, jedná se o trestní a netrestní působnost státního zastupitelství. Doplním, že podle mého názoru minimálně část netrestní působnosti státnímu zastupitelství nepatří. Státní zastupitelství může podle § 8 odst. 1 písm. a) zákona č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních, ve znění pozdějších předpisů, vstoupit například do zahájeného řízení ve věcech osvojení. Soud je v těchto řízeních vázán vyšetřovací zásadou, a proti rozhodnutí soudu se lze odvolat jako v jiných řízeních, kam státní zastupitelství vstupovat nemůže. Podle mého mínění proto není důvod pro ingerenci státního zastupitelství ani v tomto případě.

Podzákoná úprava se specifikací postupů státních zástupců je obsažena ve vyhlášce Ministerstva spravedlnosti č. 23/1994 Sb., o jednacím řádu státního zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů. Nejvyšší státní zástupce je rovněž oprávněn vydávat pokyny obecné povahy a stanoviska ke sjednocení výkladu zákonů a jiných právních předpisů.

Co se týče trestního řízení, je státní zástupce jedním z orgánů činných v trestním řízení (§ 12 odst. 1 trestního řádu), subjektem trestního řízení a zároveň před soudem procesní stranou. Skutečnost, že stojí rozkročen mezi přípravným řízením, kde je dominus litis a řízením před soudem, kde je procesní stranou činí jeho pozici velmi náročnou, v některých zdrojích označovanou za „delikátní“⁸⁰.

V přípravném řízení státní zástupce plní funkci dozorovou nad zachováním zákonnosti v přípravném řízení, včetně funkce návrhové a rozhodovací a dále funkci instanční, kdy rozhoduje o stížnostech proti rozhodnutím policejního orgánu⁸¹. K provedení těchto funkcí je státní zástupce oprávněn činit některá rozhodnutí samostatně (zastavení trestního stíhání, podání obžaloby), pro jiná potřebuje policejní orgán jeho souhlas, je nadán možností rušit i samostatná nezákonná rozhodnutí policejního orgánu. K moderaci nebo vedení průběhu řízení mu zákon dává vůči policejnímu orgánu nástroje upravené zejména v § 157 odst. 2 trestního řádu a 174 trestního řádu.

Co se týče vztahu státního zástupce a policejního orgánu, jedná se z pohledu státního zástupce o vztah procesní nadřízenosti. Důležitou otázkou, kterou se teorie zabývala, s ohledem na předchozí postavení vyšetřovatele před velkou novelou trestního řádu, bylo, zda je policejní orgán procesně samostatný a nezávislý. Toto téma podrobně analyzoval Růžek⁸². Dospěl

⁸⁰ ŠÁMAL, P., MUSIL, J., KUČHTA, J. a kol. cit. 54. s. 166

⁸¹ RŮŽIČKA, M., cit. 11, s. 475.

⁸² RŮŽIČKA, M. K otázce procesní samostatnosti policejního orgánu. *Trestněprávní revue*. Praha: C.H.Beck, č. 9/2013, s. 202

k závěru, že policejní orgán je procesně samostatný jako instituce, resp. jeho jednotlivé útvary, které vykonávají působnost policejního orgánu. Jinak je tomu s osobami služebně činnými v policejním orgánu, které jsou povinny řídit se pokyny svých oprávněných nadřízených, které však nesmí být v rozporu s pokyny státního zástupce. Policejní orgán však podle Růžka rozhodně není nezávislý, o čemž podle mého názoru není žádného sporu.

Domnívám se, že „procesní rozkročenost“ státního zástupce vede k tomu, že v některých případech dochází k napětí mezi státními zástupci a policejními orgány. Podstatou podle mého názoru je jednak to, že státní zástupce se na celé řízení dívá ze širší perspektivy i s ohledem na budoucí řízení před soudem (byť tedy často, jak jsem již uváděl, to vede i k excesivnímu provádění důkazů a dále skutečnost, že pro osoby služebně činné v policejním orgánu může být složité přijmout možnost jeho úplného panství nad průběhem řízení. Tyto spory je možné překonat úzkým a pravidelným kontaktem státního zástupce s policejním orgánem, jenž se tak stává až jistým manažerem, který musí být schopen také motivovat.

3.5 Úloha soudu a jeho vztah k policejnímu orgánu v přípravném řízení

Hlavní úlohou soudu v přípravném řízení je rozhodování o těch nejzávažnějších případech zásahů do lidských práv a svobod. Dále soud v přípravném řízení rozhoduje o stížnosti proti některým rozhodnutím policejního orgánu a soudu. Výčet rozhodnutí policejního orgánu, kde proti stížnosti rozhoduje soud, je uveden v § 146a odst. 2 trestního řádu. V neposlední řadě se soudce účastní neodkladných a neopakovatelných úkonů podle § 158a trestního řádu. Soudci je rovněž vyhrazeno rozhodnutí v případech ustanovení obhájce, zmocněnce a o jejich odměně. Tato rozhodnutí mohou mít a mají různou formální podobu. V § 119 odst. 1 trestního řádu v části za středníkem je uvedeno, že soud v ostatních případech (kromě rozsudku) rozhoduje usnesením, pokud zákon nestanoví něco jiného. Soudce nebo soud rozhoduje formou usnesení, příkazu, nařízení, povolení, případně formou opatření v méně důležitých případech⁸³.

Jako příklady jednotlivých forem rozhodnutí lze uvést následující – usnesení soudu o vzetí obviněného do vazby (§ 68 trestního řádu), příkaz k zatčení (§ 69 trestního řádu), nařízení pozorování obviněného ve zdravotnickém ústavu (§ 116 odst. 2 trestního řádu), povolení (povolení ke sledování podle § 158d odst. 1, 3 trestního řádu). V přípravném řízení soud také

⁸³ ŠÁMAL, P., MUSIL, J., KUČHTA, J. a kol. cit. 54. s. 480

může vydat evropský zatýkací rozkaz podle § 190 zákona č. 104/2013 Sb., o mezinárodní justiční spolupráci v trestních věcech, ve znění pozdějších předpisů. Dále může udělovat souhlas (§ 87 trestního řádu – otevření zásilky) nebo dodatečný souhlas (§ 83a trestního řádu). V případě méně závažných a organizačních věcech soud vydání opatření – např. opatření o ustanovení obhájce obviněného (§ 39 trestního řádu).

Podle § 2 odst. 9 trestního řádu, rozhoduje-li v přípravném řízení soud v prvním stupni, činí rozhodnutí soudce.

K úkonům v přípravném řízení je příslušný okresní soud, v jehož obvodě je činný státní zástupce, který podal příslušný návrh a následně je tento soud příslušný pro celé přípravné řízení (§ 26 trestního řádu). Toto ustanovení vyložil Ústavní soud svým plenárním nálezem Pl. ÚS 4/14 ze dne 19. 4. 2016 (v bodech 114 až 118), když konstatoval, že v případě, pokud návrh k rozhodnutí soudu v přípravném řízení podává krajské nebo vrchní státního zastupitelství, je třeba místní příslušnost okresního soudu posuzovat podle obecných pravidel uvedených v § 18 odst. 1 trestního řádu. Toto stanovisko bylo ovšem problematizováno disentním stanoviskem tří soudců Ústavního soudu.

V závěru bych zmínil, že co se týče úkonů, kde dochází k zásahům do lidských práv a svobod, a je vyžadováno rozhodnutí soudu, neobrací se na něj policejní orgán přímo, ale prostřednictvím státního zástupce, kterému adresuje podnět nebo žádost. Státní zástupce posoudí, zda jsou naplněny zákonné podmínky a následně buď podnět nebo žádost policejního orgánu odmítne, v kladném případě se pak obrátí na soud. Vztah soudu a policejního orgánu je nepřímý a soud zde působí jako vnější kontrola. Rozhodně bych uvítal, pokud by se do budoucna podařilo přijmout úpravu soudce pro vyšetřování, se kterou se počítalo v záměru rekonstrukce trestního řádu.

4 Postavení policie v německém trestním řízení

4.1 Právní úprava trestního řízení ve Spolkové republice Německo

Na vrcholu hierarchie právních norem stojí Základní zákon Spolkové republiky Německo (*Grundgesetz – dále jen „GG“*), tedy Ústava. Jeho text obsahuje řadu ustanovení, které se trestního řízení dotýkají v oblasti ochrany základních práv a svobod a za jakých podmínek je státní moci umožněno do nich pro účely trestního řízení zasáhnout⁸⁴. GG také nastavuje kompetenci Spolku a jednotlivých spolkových zemí k vydávání předpisů v oblasti týkající se trestního řízení. Podle čl. 70 GG mají spolkové země právo vydávat zákon, pokud GG nedává zákonodárnou pravomoc Spolku. V dalším odstavci pak hovoří o tzv. výlučném a konkurujícím zákonodárství. Je-li tedy dána pravomoc Spolku v určité oblasti vydávat zákon, tedy výlučné zákonodárství, pak spolkové země mohou vydávat zákon, jen pokud jsou k tomu výslovně zmocněny spolkovým zákonem (čl. 71 GG). V oblasti konkurujícího zákonodárství mají spolkové země právo vydávat zákony, pokud Spolek nevyužije svého práva vydávat zákony (čl. 72 GG) a dále toto ustanovení stanoví restriktivní kritéria, za nichž svého práva Spolek může využít.

Podle čl. 74 GG do oblasti konkurujícího zákonodárství spadají mimo jiné trestní právo a výkon trestu, soudní řízení a řízení před soudy. A v oblasti trestního řízení své pravomoci Spolek využil, konkrétně vydáním zákona o soudech (*Gerichtsverfassungsgesetz – dále jen „GVG“*) a trestního řádu (*Strafprozessordnung – dále jen „StPO“*).

Postup v trestním řízení je upraven ve StPO, který byl výrazně reformován v roce 1974. U této reformy⁸⁵ se krátce zastavím, neboť měla zásadní dopad na postavení a okruh orgánů působících v trestním řízení. Cílem 1. StVRG bylo především urychlení procesu. Toho se snažil dosáhnout celou řadou opatření, Roxin hovoří o zrušení předběžného soudního vyšetřování, závěrečného projednání státním zástupcem, povinností svědků, obviněných a znalců vyhovět výzvam státního zastupitelství atd.⁸⁶ Hlavním dopadem změny kromě urychlení řízení tedy bylo

⁸⁴ Například v čl. 13 GG je upravena nedotknutelnost obydlí a stanoveno, že prohlídky smí nařizovat jen soudce, v případě nebezpečí z prodlení i jiné orgány stanovené zákonem a ve formě tam předepsané.

⁸⁵ Reforma byla provedena Prvním zákonem k reformě trestního řízení (*Ersten Gesetz zur Reform des Strafverfahrensrechts – I. StVRG*) z 9. 12. 1974, doplňujícím zákonem k němu a změnovým zákonem k trestnímu zákoníku.

⁸⁶ ROXIN, Claus. *Strafverfahrensrecht: ein Studienbuch*. 25 völlig neu bearb. Aufl. / d. Eduard Kern. München: Beck, 1998, s. 533.

především zrušení institutu vyšetřujícího soudce, přičemž pánem přípravného řízení se stal státní zástupce⁸⁷.

4.2 Právní úprava a organizace policie v SRN

Podle čl. 87 odst. 1 alinea 2. GG mohou být spolkovým zákonem zřízeny spolkové úřady pro ochranu hranic, ústředny pro policejní, informační a zpravodajskou službu ke shromažďování podkladů pro účely ústavní ochrany a pro kriminální policii. Dále podle čl. 73 odst. 10 GG má Spolek výlučnou pravomoc (zákonodárství) v oblasti spolupráce Spolku a zemí v kriminální policii a věcech ústavní ochrany, zřízení spolkového úřadu kriminální policie a mezinárodního potírání zločinnosti. Jak bylo výše vyloženo, v těchto oblastech spolkové země mohou vydávat vlastní zákony jen v případech, kdy k tomu jsou zmocněny spolkovým zákonem. Znamená to tedy, že s výjimkou těchto oblastí je organizace policejních složek svěřena jednotlivým spolkovým zemím⁸⁸, které jsou tedy současně primárně odpovědné za výkon policejních činností.

Konkrétně to pak znamená, že v SRN působí na federální (spolkové) úrovni Spolková policie (*Bundespolizei*) a Spolkový kriminální úřad (*Bundeskriminalamt*) a na zemské úrovni 16 zemských policií⁸⁹.

Právní úprava Spolkové policie je obsažena v zákoně o Spolkové policii ze dne 19. 10. 1994 (*Bundespolizeigesetz – dále jen „BpolG“*). Podle tohoto zákona Spolková policie spadá do působnosti federálního ministerstva vnitra (§ 1 odst. 1). Plní úkoly, které jí byly svěřeny zákonem, přičemž v § 1 odst. 5 je zdůrazněno, že mezi její úkoly patří i předcházení trestné činnosti. Oblast působnosti je pak vymezena v jednotlivých ustanoveních zákona a patří mezi ně především ochrana federálních hranic, železniční policie, bezpečnost letectví, ochrana ústavních činitelů, plnění úkolů v zahraničí a podpora dalších jiných federálních orgánů, mimo jiné i Spolkového kriminálního úřadu (§ 9 odst. 1 bod 3. BpolG). V trestním řízení jsou Spolkové policii svěřeny policejní úkoly týkající se trestných činů v oblasti její obecné působnosti (v detailech viz § 12 odst. 1 BpolG). V případě, že věc nespadá do působnosti Spolkové policie, je ta povinna před postoupením věci provést neodkladné úkony. V případě

⁸⁷ MUSIL, J. Český státní zástupce skutečně pánem přípravného řízení? In: cit. 41, s. 34

⁸⁸ FRYŠTÁK, Marek. cit 37, s. 138

⁸⁹ Kriminalitätsbekämpfung und Gefahrenabwehr. *Bundesministerium des Innern und für Heimat*. [online]. Dostupné z <https://www.bmi.bund.de/DE/themen/sicherheit/kriminalitaetsbekaeampfung-und-gefahrenabwehr/kriminalitaetsbekaeampfung-und-gefahrenabwehr-node.html> [cit. 2024-02-03].

sporu o příslušnost rozhoduje státní zastupitelství (§ 12 odst. 3). Zákon v § 12 odst. 5 stanoví podmínku, že vyšetřující osobou státního zastupitelství (*Ermittlungspersonen der Staatsanwaltschaft*), která má práva a povinnosti policisty (*Polizeibeamte nach der Strafprozeßordnung*) podle trestního řádu se může stát policista pořádkové služby Spolkové policie (*Beamte im Polizeivollzugsdienst der Bundespolizei*), který u ní pracuje nejméně čtyři roky.

Působnost Spolkového kriminálního úřadu (dále jen „BKA“) je upravena v zákoně o BKA (dále jen „BKAG“) a spolupráci spolkové vlády a spolkových zemí v oblasti kriminální policie ze dne 1. 6. 2017. V § 1 je deklarováno poslání BKA zajišťovat spolupráci v oblasti kriminální policie mezi spolkovou úrovní a jednotlivými spolkovými zeměmi. Zákon doplňuje, že předcházení a vyšetřování trestné činnosti zůstává v kompetenci spolkových zemí, nestanoví-li BKAG jinak. Dále BKA plní úkoly centrálního analytického, koordinačního a metodického místa (§ 2) a v oblasti mezinárodní spolupráce (§ 3). V oblasti vyšetřování trestné činnosti je jeho působnost v plnění policejních úkolů podle trestního řádu dána okruhem trestných činů vyjmenovaných v § 4 BKAG. Jde zejména o organizovanou trestnou činnost s mezinárodním prvkem, trestné činy proti životu směřující proti nejvyšším ústavním činitelům a v oblasti dalších taxativně vyjmenovaných trestných činů. Zákon obsahuje také ustanovení, které umožňuje na spolkovou úroveň (myšleno do působnosti BKA) převzít trestní věci, pokud o to požádá příslušný zemský orgán, nařídí to spolkové ministerstvo vnitra ze závažných důvodů, požádá o to nebo to nařídí spolkový státní zástupce a podrobně rozvádí, kdo musí být o plnění policejních úkolů BKA ve vyšetřování vyrozuměn (§ 4 odst. 2, 3). BKAG stanoví a specifikuje i další dílčí oblasti, kterými se BKA zabývá, např. oblast boje proti terorismu, ochrana svědků atd.

Jak jsem již zmínil, na úrovni jednotlivých spolkových zemí je organizace, působnost a pravomoci zemských policií upraveno v samostatných zákonech. Za všechny stručně zmíním zákon o úkolech a pravomocích bavorské policie (*Gesetz über die Aufgaben und Befugnisse der Bayerischen Polizei – dále jen „PAG“*) ze dne 14. 9. 1990. Úvodní ustanovení stanoví povinnost policie včetně odvracení ohrožení veřejné bezpečnosti a pořádku. V § 2 odst. 4 je uvedeno, že policie plní také úkoly, které jí ukládají jiné právní předpisy. V II. oddílu PAG týkajícího se pravomocí policie je uvedeno, že policie přijímá opatření k předcházení a odhalení trestné činnosti. Lze říci, že kromě policejních oprávnění v souvislosti s úkoly na úseku vnitřní bezpečnosti a pořádku PAG upravuje také postup, který odpovídá českému předprocesnímu stadiu, jak je upraven v českých policejních zákonech. V čl. 36 PAG upravuje sledování, v čl.

37 nasazení agenta (myšleno policisty působícího v utajení) nebo v čl. 38 využití informátora. PAG je ve vztahu k trestnímu řádu subsidiární, avšak i v SRN dochází k obtížím v souvislosti s tím, kdy ještě lze podle PAG postupovat a kdy je již nutné postupovat podle trestního řádu⁹⁰.

Hovoří se o tom, že policie má dvojí funkci a to preventivní, která se týká ohrožení a porušení veřejného pořádku, které je řešeno běžnou policejní pořádkovou činností a upraveno v policejních zákonech a funkci represivní, která se zahrnuje vyšetřování trestné činnosti a je upravena v trestních přepisech. Tyto dvě oblasti, jak jsem již uvedl, se od sebe často těžko rozlišují⁹¹.

4.3 Působnost německé policie v trestním řízení

V souvislosti s popisem postavení policie v trestním řízení je nutno uvést, že německé právo vůbec nezná pojem policejní orgán. § 160 StPO stanoví, že jakmile se státní zastupitelství dozví oznámením nebo jinou cestou o podezření z trestného činu, je povinno za účelem svého rozhodnutí, zda je třeba podat veřejnou žalobu, zjistit skutkový děj. Podle § 161 StPO je státní zastupitelství oprávněno provést vyšetřování samo nebo to uložit úřadům nebo příslušníkům policejní služby („*Behörden und Beamten des Polizeidienstes*“). Ti nemají možnost pověření odmítnout a současně získávají oprávnění vyžadovat informace od úřadů.

Trestní řád na různých místech zmiňuje pojem vyšetřující osoba státního zastupitelství (*Ermittlungsperson der Staatsanwaltschaft*), ale zároveň jej nikde nedefinuje. Odpověď nalezneme v § 152 odst. 1 GVG, kde je uvedeno, že vyšetřující osoby státního zastupitelství jsou povinny plnit příkazy státního zastupitelství. Konečně v § 152 odst. 2 GVG nalezneme, že vlády spolkových zemí stanoví okruh státních zaměstnanců, na které se toto ustanovení vztahuje. Takový zaměstnanec musí být ve státní službě, musí dosáhnout věku alespoň 21 let a odpracovat nejméně dva roky. Například ve zmiňovaném Bavorsku je to upraveno vyhláškou o vyšetřujících osobách státního zastupitelství (*Verordnung über die Ermittlungspersonen der Staatsanwaltschaft*) ze dne 21. 12. 1995. V ní je v § 1 uveden okruh příslušníků státních orgánů a služebních hodností, kteří jako vyšetřující osoby státního zastupitelství mohou působit (kromě policie jde o příslušníky celních úřadů, finanční správy, ale i třeba Spolkové správy lesů a myslivosti atd.).

⁹⁰ Svatoš, R. Postavení německé policie a české policie v trestním řízení. *Trestněprávní revue*. Praha: C.H.Beck, č. 9/2013, s. 202

⁹¹ BEULKE, Werner. *Strafprozessrecht*. 13., neu bearbeitete Auflage. Heidelberg: C.F. Müller, 2016, s. 71

To má praktické dopady, neboť se rozlišuje zmíněný pojem vyšetřující osoby státního zastupitelství a pak ostatní policejní úředníci („*sonstige Polizeibeamten*“), kteří jsou v StPO označováni jako „*Beamten des Polizeidienstes*“. Všichni policejní úředníci jsou například oprávněni k provedení předběžného zadržení (§ 127 StPO) nebo mohou provést identifikační úkony a opatření ke zjištění identity (163b StPO) atd., ale jenom vyšetřující osoby státního zastupitelství vedle státního zástupce a soudce, nikoliv jakýkoliv policejní úředníci, mohou za určitých okolností nařídit tělesnou prohlídku obviněného a svědka a odběr krve a podobně i další úkony⁹².

Úkoly policie v trestním řízení vyjadřuje zejména ustanovení § 163 StPO. Policisté neplní pouze pokyny státního zástupce, ale jsou povinni přijímat trestní oznámení (§ 158 odst. 1 StPO) objasňovat trestné činy a provádět neodkladné úkony z vlastní iniciativy, aby se zabránilo zmaření vyšetření věci (§ 163 odst. 1 StPO). Jsou zároveň povinni veškeré své provedené úkony bezodkladně předávat státnímu zastupitelství. Zajímavé je, že policisté nemají donucovací oprávnění. Takové donucení zůstává v rukou státního zástupce. Stejně tak v případě výslechu státní zástupce rozhoduje o způsobilosti k podání svědectví, o existenci práva odepřít svědectví nebo práva odepřít podání informace, pokud v tomto směru existují pochybnosti nebo tyto vyjdou najevo v průběhu výslechu apod. (§ 163 odst. 4 StPO). Český policejní orgán o tom, zda jsou naplněny podmínky pro odepření výpovědi, rozhoduje samostatně, stejně tak může osobě uložit pořádkovou pokutu v případě nedostavení se k výslechu nebo neuposlechnutí výzvy nebo ji nechat k výslechu předvést.

Německé trestní řízení je označováno jako „*velmi neformální, rychlé a pružné*“⁹³. To je zjevné i při pohledu do StPO. Nenajdeme v něm žádnou obdobu usnesení o zahájení trestního stíhání, osoba se vyslechne v postavení obviněného nejpozději před skončením vyšetřování, v jednoduchých věcech postačí písemné vyjádření (§ 163a odst. 1 StPO). Při výslechu obviněného úředníky policejní služby se obviněnému sdělí, jaký čin se mu klade za vinu. Dojde-li státní zastupitelství na konci vyšetřování k závěru, že podá veřejnou žalobu, zaznamená ukončení vyšetřování do spisů a věc předloží příslušnému soudu (§ 170 StPO). Výsledky svědků mohou být v hlavním líčení čteny a to za podmínek § 251 StPO, přičemž lze konstatovat, že tyto podmínky jsou širší než v českém trestním řádu. Jinak může sám rozhodnout o zastavení řízení (§ 171). Současně je nutno říci, že i když v § 152 odst. 2 StPO je

⁹² BEULKE, W. cit. 63, s. 73

⁹³ SVATOŠ, R. cit. 59, s. 203

vyjádřena zásada legality, kterou je povinen se státní zástupce řídit, má možnost i na počátku vyšetřování upustit od stíhání (§ 153 an. StPO).

Ze znění StPO zcela jasně vyplývá dominantní postavení státního zástupce, který bývá v literatuře označován jako pán přípravného řízení („*Herr des Ermittlungsverfahrens*“), avšak existuje pochybnost, zda tomu tak skutečně je i fakticky⁹⁴. Policejní složky mají formálně slabší postavení, dříve byly vyšetřující osoby státního zastupitelství označovány jako „*Hilfsbeamte*“, tedy pomocní úředníci. Policie by měla podle trestního řádu postupovat pod vedením a na základě pokynů státního zástupce. Nicméně úloha německé policie v trestním řízení je ve skutečnosti daleko významnější, protože přes proklamace v trestním řádu státní zástupce ve většině případů, kromě závažných věcí, z kapacitních důvodů vyšetřování sám neprovádí. Dokonce se často o proběhlém vyšetřování dozví až na jeho konci⁹⁵.

Podobný rozdíl mezi tím, jaké je postavení policie podle procesního předpisu a jaké de facto (většinou v pozici skutečného vykonavatele přípravného řízení) nalezneme i v řadě dalších právních úprav. Jan Musil v této souvislosti hovoří o „*diskrepanci mezi zákonodárstvím a realitou*“⁹⁶.

Co se týče samotného řízení, považuji za inspirativní jeho relativní jednoduchost. Proces je vystavěn tak, aby šel co nejrychleji do řízení před soudem. Že řízení podle StPO může být méně formalistické, jsem si v praxi mohl ověřit na několika trestních věcech, které byly do České republiky předány ze SRN k vedení trestního řízení a se kterými jsem se setkal. Byť šlo o trestní věci nižší závažnosti, rozsah spisového materiálu byl výrazně menší než v obdobných případech u nás.

⁹⁴ MUSIL, J., cit. 41, s. 17

⁹⁵ SVATOŠ, R. cit. 59, s. 205

⁹⁶ MUSIL, J., cit. 17, s. 5, 11

5 Postavení policejního orgánu de lege ferenda

5.1 Rekodifikace trestního řádu

Dlouhá léta probíhaly práce na rekodifikaci trestního řádu. V rámci nich byla odbornou veřejností diskutována řada procesních otázek. Práce komise dospěla k závěru, avšak její výsledky jsou minimálně v současném volebním období Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR (2021 – 2025) neprůchozí. Politickou reprezentací bylo obecně konstatováno, že se bude pokračovat cestou dílčích novelizací⁹⁷.

Vyjdu z Říhova (poslední předseda Komise pro rekodifikaci – pozn. autora) shrnutí východisek a základních principů rekodifikace. Návrh vychází z modelu slabého přípravného řízení a na druhé straně silného řízení před soudem a současně byl posílen princip kontradiktornosti řízení. Státní zástupce by podle navrhované úpravy měl být zbaven zbytečné administrativy a úkonů. Zároveň by se měl stát skutečným pánem řízení. Měl by mít možnost nežalovat ve věcech, kde neustojí důkazní břemeno. A to na rozdíl od dnešní praxe, kdy státní zástupce v pochybnostech žaluje. Přípravné řízení by se mělo skládat ze dvou fází a to prověřování a vyšetřování. I součástí zkráceného přípravného řízení by mělo být vyšetřování. Došlo ke zkrácení lhůt pro skončení prověřování a vyšetřování. Státní zástupce by nově dozor vykonával až od fáze vyšetřování v případě přečinů, resp. fakultativně předtím, u zločinů už od prověřování. Bylo plánováno, že dojde ke zrušení záznamu o zahájení úkonů trestního řízení a prověřování bude započato provedením prvního úkonu. Návrh počítal s tím, že by došlo k odformalizování přípravného řízení, způsobu skončení prověřování a také zahájení trestního stíhání formou sdělení obvinění. Jak již bylo zmíněno, byly rozšířeny projevy zásady oportunity ve smyslu rozhodnutí státního zástupce, aby rozhodl o zastavení trestního stíhání. Rozsah dokazování v prověřování měl být obdobný. O výsledku by se pořizoval protokol. Obviněnému by mohl být při hlavním líčení předestřen, avšak současně by nemohl tvořit podklad pro rozhodnutí o vině. Návrh plánoval rovněž změny v oblasti neodkladných a neopakovatelných úkonů, které by se prováděly v případě, pokud by přicházelo v úvahu, že půjde o rozhodující důkaz ve věci.⁹⁸

⁹⁷ Nový trestní řád je podle Blažka neprůchodný, spravedlnost předloží jen novelu. Online. Právní prostor. Dostupné z: <https://www.pravniprostor.cz/aktuality/novy-trestni-rad-je-podle-blazka-nepruchodny-spravedlnost-predlozi-jen-novelu>. [cit. 2024-02-08].

⁹⁸ ŘÍHA, J. Přípravné řízení v návrhu rekodifikované právní úpravy. In: GRÍVNA, T. a ŠIMÁNOVÁ, H. (eds.) *Přípravné řízení dnes a zítra*. Plzeň: Aleš Čeněk. 2019, s. 76 - 99

Podle mého názoru lze říci, že tento návrh jde správným směrem, bohužel však zatím není jasné, v jaké podobě, rozsahu a kdy se potřebné změny trestního řádu podaří prosadit formou novel.

5.2 Úvahy de lege ferenda

Při úvahách, co by mohlo zlepšit současnou praxi policejních orgánů, nejprve odbočím k problematice kvalifikačních předpokladů osob služebně činných v policejních orgánech. Současná úprava v zákoně č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů, klade požadavky na dosažené vzdělání ve spojitosti s jednotlivými služebními hodnostmi. Od služební hodnosti komisař (poručík, podporučík) je podle § 7 tohoto zákona požadováno vyšší odborné nebo bakalářské vzdělání. Hodnost komisař se vyskytuje v praxi na úrovni oddělení služby kriminální policie a vyšetřování na územních odborech, resp. městských a obvodních ředitelstvích. Zákon však nestanoví, o jaké vzdělání má jít, a tak je běžnou praxí, že policisté absolvují obory, které s policejní praxí nemají žádnou souvislost, což se bohužel často projevuje na odbornosti. Podle mého názoru by zde mělo dojít ke změně a mělo by tedy být nastaveno, aby policisté absolvovali obory na rezortních školách, ideálně Policejní akademii ČR v Praze.

Dále se vrátím k tomu, co by podle mého názoru mělo být změněno v oblasti trestních předpisů. Jak bylo ukázáno výše, státní zastupitelství je fakticky přetížené, takže státní zástupci se nemohou plně věnovat úloze, kterou jim přisoudil trestní řád. Jednou z cest by proto podle mého názoru mělo být redukce množství jednání, která jsou kriminalizována (typickým případem je přečin zanedbání povinné výživy) a současně posilovat aplikaci zásady oportunity. Současně by státní zástupce měl mít širší možnosti nepodat obžalobu v případech, kdy pro to není dostatečný podklad a zároveň posilovat možnosti odklonů. V neposlední řadě by podle mého názoru měl být navýšen administrativní aparát státního zastupitelství a přivést k jednotlivým úřadům vyšší úředníky státního zastupitelství.

Co se týče průběhu přípravného řízení, bylo by podle mého názoru pozitivním krokem zrušit ukončení prověřování formou usnesení a také vrátit se k institutu sdělení obvinění jako počátku trestního stíhání. Na druhé straně si uvědomuji, že ve skutkově složitých případech absence

odůvodnění bude klást vysoké nároky na průběžný dozor ze strany státního zástupce a jeho znalost trestního spisu. Jinak řečeno státní zástupce by měl mít prostor soustředit se na podstatné kauzy. V současné době se jeho pozornost na obvodních, resp. okresních státních zastupitelstvích musí přelévat mezi vyššími desítkami kauz, které má přiděleny. Zavedení soudce pro přípravné řízení, považuji také za krok správným směrem. Jak jsem uváděl výše, neodkladných a neopakovatelných úkonů by se měl účastnit také státní zástupce. Všechny změny směřující ke zrychlení trestního řízení by však neměly disproporčně omezit právo na obhajobu osoby, proti níž se řízení vede. Věřím, že rekonstrukci nebo alespoň výraznou novelizaci trestního řádu s cílem dosažení jednoduššího, rychlejšího a čistšího procesu je možné provést tak, aby k tomu nedošlo.

Závěr

Policejní orgán je jedním z orgánů činných v trestním řízení a současně subjektem řízení, který má největší materiální a personální podmínky pro odhalování, prověřování a vyšetřování trestné činnosti. Tato svá oprávnění k dosažení účelu trestního řízení má uplatňovat iniciativně a samostatně. Zároveň však, aby nedocházelo k neodůvodněným zásahům do základních práv a svobod, musí být činnost policejního orgánu efektivně dozorována státním zástupcem. Z předchozího textu vyplynulo, že tomu tak často není, neboť státní zástupce je pánem řízení v mnoha případech jen podle zákona, ale nikoliv fakticky. A to ne proto, že by se svých oprávnění vzdal (samotná dozorová oprávnění jsou nastavena dostatečně), ale z důvodu, že nemá kapacitní možnosti je de facto vykonávat. Kromě toho jsem se zabýval i nastavením vztahů mezi policejním orgánem a státním zástupcem, soudem. Toto nastavení považuji za správné, policejní orgán by měl zůstat procesně podřazen státnímu zástupci. Správná je také třetí kontrola v případech nejzávažnějších zásahů do lidských práv ze strany soudu.

Osobně se domnívám, že než cestou postupných novelizací, je zapotřebí trestní řád rekonstruovat. Na příkladu Spolkové republiky Německo jsem ukázal, že byť i tam existují rozdíly mezi stavem de iure a de facto, může být procesní předpis upraven tak, aby přípravné řízení bylo jednoduché a směřovalo co nejrychleji do fáze řízení před soudem za současného šetření práv zúčastněných osob.

Seznam použitých zdrojů

Seznam použitých monografií a sborníků

BEULKE, Werner. *Strafprozessrecht*. 13., neu bearbeitete Auflage. Heidelberg: C.F. Müller, 2016

BUREŠ, Jaroslav. *Dokazování v přípravném řízení*. In: GŘIVNA, T. a ŠIMÁNOVÁ, H. (eds.) *Přípravné řízení dnes a zítra*. Plzeň: Aleš Čeněk. 2019.

FENYK, J., CÍSAŘOVÁ, D. a GŘIVNA T. *Trestní právo procesní*. 7. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2019.

FRYŠTÁK, Marek. *Dokazování v přípravném řízení*. 2. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2015.

GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. 8. aktualizované vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2021.

GŘIVNA, T. a ŠIMÁNOVÁ, H. (eds.) *Přípravné řízení dnes a zítra*. Plzeň: Aleš Čeněk. 2019.

JELÍNEK, J. *Trestní právo procesní*. 7. vydání. Praha: Leges, 2023, s. 254

MUSIL, J., KRATOCHVÍL, V. a ŠÁMAL, P. a kol. *Kurs trestního práva: trestní právo procesní*. 3. přeprac. a dopl. vyd. Praha: C.H. Beck, 2007.

PAVLÍČEK, Václav. *Ústavní právo a státověda*. 3. vydání. Praha: Leges, 2020.

ROXIN, Claus. *Strafverfahrensrecht: ein Studienbuch*. 25 völlig neu bearb. Aufl. / d. Eduard Kern. München: Beck, 1998

RŮŽIČKA, Miroslav. *Veřejná žaloba a orgány konající přípravné řízení v ČR*. Praha: C.H. Beck, 2005.

ŠÁMAL, P., MUSIL, J., KUČHTA, J. a kol. *Trestní právo procesní*. 4. přeprac. vyd. Praha: C.H. Beck. 2013.

ŠÁMAL, P. a kolektiv. *Trestní řád: komentář*. Online. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013. Dostupné z:

<https://app-beck-online-cz.ezproxy.is.cuni.cz/bo/document-view.seam?documentId=nnptembrgnpwk5tlge3c443cl4ytsnrrl4ytimk7obtdcmq>. [citováno 2024-01-20].

VANGELI, B. *Zákon o Policii České republiky: Komentář*. Komentář k § 5 odst. 1. Online. 2. vydání. Praha : C. H. Beck, 2014. Dostupné z:

<https://app-beck-online-cz.ezproxy.is.cuni.cz/bo/document-view.seam?documentId=nnptembrgrpwe2ztgixhgys7giydaoc7gi3tgx3qmy2q>. [citováno 2024-01-20].

Seznam použitých odborných článků

FENYK, J. *Státní zástupce a právo na spravedlivý proces v přípravném řízení trestním*. In: GŘIVNA, T. a ŠIMÁNOVÁ, H. (eds.) *Přípravné řízení dnes a zítra*. Plzeň: Aleš Čeněk. 2019.

FENYK, J. *Systém veřejné žaloby ve vybraných evropských zemích*. Online. Státní zastupitelství. roč. 16 (2018). č. 4. s. 10 an. Dostupné z: <https://www.aspi.cz/products/lawText/7/249548/1/2> [citováno 2024-02-04].

FRYŠTÁK, M. *Přípravné řízení de lege ferenda*. *Trestněprávní revue*. Praha: C.H.Beck, 2001, s. 133 an.

GERLOCH, A. *Ústavní zakotvení státního zastupitelství*. Online. Státní zastupitelství. roč. 16 (2018). č. 4. s. 21 an. Dostupné z: <https://www.aspi.cz/products/lawText/7/249550/1/2> [citováno 2024-02-04].

MUSIL, J. *Český státní zástupce skutečně pánem přípravného řízení?* In: GŘIVNA, T. a ŠIMÁNOVÁ, H. (eds.) *Přípravné řízení dnes a zítra*. Plzeň: Aleš Čeněk. 2019.

MUSIL, Jan. *Ústavněprávní pozice státního zastupitelství*. Státní zastupitelství. 2016, roč. 14, č. 1.

MUSIL, Jan. *Úloha policie v evropském kontinentálním procesu*. *Kriminalistika*. 1997, roč. 30, č. 1.

BUREŠ, Jaroslav. *Dokazování v přípravném řízení*. In: GŘIVNA, T. a ŠIMÁNOVÁ, H. (eds.) *Přípravné řízení dnes a zítra*. Plzeň: Aleš Čeněk. 2019.

RŮŽIČKA, M. *K některým aktuálním otázkám vzájemného vztahu přípravného řízení a stadia projednání věci před soudem*. In: GŘIVNA, T. a ŠIMÁNOVÁ, H. (eds.) *Přípravné řízení dnes a zítra*. Plzeň: Aleš Čeněk. 2019.

RŮŽIČKA, M. *K otázce procesní samostatnosti policejního orgánu*. *Trestněprávní revue*. Praha: C.H.Beck, č. 9. roč. 2013.

ŘÍHA, J. *Přípravné řízení v návrhu rekodifikované právní úpravy*. In: GŘIVNA, T. a ŠIMÁNOVÁ, H. (eds.) *Přípravné řízení dnes a zítra*. Plzeň: Aleš Čeněk. 2019.

SVATOŠ, R. *Postavení německé policie a české policie v trestním řízení*. *Trestněprávní revue*. Praha: C.H.Beck, č. 9. roč. 2013.

ŠÁMAL, P. *Ústavní zakotvení státního zastupitelství*. Online. Státní zastupitelství. roč. 16 (2018). č. 4. s. 8 an. Dostupné z: <https://www.aspi.cz/products/lawText/7/249547/1/2> [citováno 2024-02-04].

Seznam použitých právních předpisů

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

Zákon č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky

Zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů

Zákon č. 265/2001 Sb., kterým se mění zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním

Zákon č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky

Zákon č. 45/2013 Sb., o obětech trestných činů

Vyhláška č. 23/1994 Sb., o jednacím řádu státního zastupitelství

Zákon č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníku Policie České republiky, ve znění účinném do 31. 12. 2021

Pokyn obecné povahy nejvyššího státního zástupce č. 9/2019 ze dne 3. 9. 2019

Výkladové stanovisko Nejvyššího státního zastupitelství č. 1/2012 sb. v. s. ze dne 2. 2. 2012

Pokyn policejního prezidenta č. 103/2013, o plnění některých úkolů policejních orgánů Policie České republiky v trestním řízení.

Německé právní předpisy:

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland

Gerichtsverfassungsgesetz

Strafprozessordnung

Bundeskriminalamtgesetz

Bundespolizeigesetz

Gesetz über die Aufgaben und Befugnisse der Bayerischen Polizei

Seznam použité judikatury

Plenární náleží Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 4/14 ze dne 19. 4. 2016

Náleží Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 3328/16 ze dne 28. 3. 2017

Náleží Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 3709/16 ze dne 20. 6. 2017

Usnesení Vrchního soudu v Olomouci č. j. 3 To 67/2020-6317 ze dne 28. 1. 2021

Rozsudek Nejvyššího soudu č. j. 4 Tz 69/2009 ze dne 1. 10. 2009

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 1. 10. 2009, č. j. 4 Tz 69/2009

Seznam ostatních zdrojů

Důvodová zpráva k zákonu č. 341/2011 Sb. o Generální inspekci bezpečnostních sborů a o změně souvisejících zákonů. Beck-online [online]. Dostupné z: <https://app-beck-online-cz.ezproxy.is.cuni.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=oz5f6mrqgeyv6mzugfpwi6q&groupIndex=0&rowIndex=0> [cit. 2024-01-22].

Důvodová zpráva k zákonu č. 265/2001 Sb. Beck online [online]. Dostupné z: <https://app-beck-online-cz.ezproxy.is.cuni.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=oz5f6mrqgayv6mrwgvpwi6q&rowIndex=0> [cit. 2024-01-22].

Důvodová zpráva k zákonu č. 150/2016 Sb. kterým se mění zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů. Beck-online [online]. Dostupné z: <https://app-beck-online-cz.ezproxy.is.cuni.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=oz5f6mrqge3f6mjvgbpwi6q&rowIndex=0> [cit. 2024-01-22].

Ministr Blažek zjišťuje osobní informace o žalobkyni kauzy, v níž ho prověřují. Online. Seznam Zprávy. Dostupné z: <https://www.seznamzpravy.cz/clanek/domaci-kauzy-ministr-blazek-zjistuje-osobni-informace-o-zalobkyni-kauzy-v-niz-ho-proveruji-226831>. [cit. 2024-02-09].

MĚSTSKÉ STÁTNÍ ZASTUPITELSTVÍ V PRAZE. Organizační schéma Městského státního zastupitelství v Praze [online]. Dostupné z: <https://verejnazaloba.cz/msz-praha/organizacni-schema/>. [cit. 2024-01-26].

Novela zákona o státním zastupitelství ODok Portál. Online. Novela zákona o státním zastupitelství. Dostupné z: <https://www.odok.cz/portal/veklep/material/ALBSCKJAZ4GG/>. [cit. 2024-02-09].

Vláda: Ministerstvo financí představilo koncepci rozvoje Celní správy. Právní rozhledy. 2016, roč. 24, č. 19, s. 2.

Nový trestní řád je podle Blažka neprůchodný, spravedlnost předloží jen novelu. Online. Právní prostor. Dostupné z: <https://www.pravniprostor.cz/aktuality/novy-trestni-rad-je-podle-blazka-nepruchodny-spravedlnost-predlozi-jen-novelu>. [cit. 2024-02-08].

Abstrakt, klíčová slova

Postavení policejního orgánu v přípravném řízení trestním

Jedním z cílů předložené práce bylo zjistit, jaké je postavení policejního orgánu v českém přípravném řízení trestním. Zabýval jsem se také tím, jaký je jeho vztah k ostatním orgánům činným v trestním řízení a zejména ke státnímu zastupitelství. V úvodním historickém exkurzu jsem se stručně zabýval právní úpravou v oblasti trestního řízení v období od roku 1918 do současnosti. V další kapitole jsem popsal druhy a právní úpravu jednotlivých policejních orgánů včetně řešení sporů o příslušnost mezi nimi. Dále jsem zkoumal na struktuře úkolů, které policejní orgány plní, jaké je skutečné postavení policejního orgánu v současném trestním řízení. Zabýval jsem se jeho postupem v jednotlivých fázích přípravného řízení a jaké jsou jeho vztahy k ostatním orgánům činným v trestním řízení. Ve třetí části jsem popsal postavení a organizaci ve Spolkové republice Německo. Popsal jsem, jaké jsou úkoly policie v trestním řízení. Z toho vyplynulo, že trestní řízení v Německu je výrazně rychlejší a méně formální. Co se týče českého trestního řízení, státní zástupce disponuje dostatečnými a efektivními nástroji k výkonu dozoru nad policejním orgánem, ale často nemá dostatečnou kapacitu, aby dozor vykonával v dostatečné míře. Trestní řízení těžkopádné a formalistické, a proto je nezbytné provést úpravy. V závěru práce jsem se pak zabýval některými návrhy, jak by se přípravné řízení mohlo změnit. Státní zástupce by měl mít širší možnost trestní řízení vůbec nezahájit nebo ho ukončit, pokud by důkazy nepostačovaly na to, aby uspěl u soudu. V přípravném řízení by policejní orgán neměl vydávat složitá. Mělo by být možné využít důkazy v širší míře v řízení před soudem, ale za současného šetření práv osoby, proti níže se řízení vede. Státnímu zástupci by současně mělo být umožněno, aby řízení v případě méně závažných trestných činů dozoroval až od fáze trestního stíhání.

Klíčová slova: policejní orgán, přípravné řízení trestní, rekonstrukce trestního řádu

Abstract, key words

The Position of the Police Authority in Pre-Trial Criminal Proceedings

One of the aims of the presented work was to find out what is the position of the police authority in the Czech criminal preparatory proceedings. I was also concerned with its relationship to other authorities and in particular to the public prosecutor's office. In the initial historical excursus I briefly dealt with the legal regulation in the field of criminal proceedings in the period from 1918 to the present. In the next chapter I described the types and legal regulation of the various police authorities, including the resolution of jurisdictional disputes between them. I then examined, by looking at the structure of the tasks performed by police authorities, the actual position of the police authority in contemporary criminal proceedings. I examined its procedure at the various stages of the pre-trial proceedings and what its relations are with other public prosecutor and the court. In the third part I described the position and organisation in the Federal Republic of Germany. I have described the tasks of the police in criminal proceedings. This showed that criminal proceedings in Germany are considerably faster and less formal. As far as Czech criminal proceedings are concerned, the public prosecutor has sufficient and effective tools to supervise the police, but often does not have sufficient capacity to supervise to a satisfactory extent. Criminal proceedings are cumbersome and formalistic, and adjustments are therefore necessary. I then conclude the thesis with some suggestions on how the pre-trial procedure could be changed. The public prosecutor should have a broader option not to initiate criminal proceedings at all or to terminate them if the evidence is insufficient to succeed in court. The police authority should not issue complex preliminary proceedings. It should be possible to use the evidence more extensively in court proceedings, but with an inquiry into the rights of the person against whom the proceedings are being conducted. At the same time, the public prosecutor should be allowed to supervise proceedings for less serious offences from the prosecution stage onwards.

Keywords: police authority, pre-trial proceedings, recodification of the criminal procedure code