Právnická fakulta Masarykovy univerzity

obor Trestní právo

Katedra trestního práva

Disertační práce

Postavení státního zástupce v trestním řízení

Mgr. Michal Jílovec

akademický rok 2017/2018

Poděkování

Na tomto místě bych rád poděkoval svému školiteli panu doc. JUDr. Marku Fryštákovi, Ph.D., a to nejen za odborné vedení této práce, ale především za jeho vstřícnost, čas a energii, které mi vždy ochotně věnoval.

Poděkování patří též všem členům Katedry trestního práva Právnické fakulty Masarykovy univerzity, zejména panu prof. JUDr. Jaroslavu Fenykovi, Ph.D., DSc., Univ. Priv. Prof. a panu prof. JUDr. Vladimíru Kratochvílovi, CSc., za odbornou pomoc v průběhu doktorského studia, za objektivní kritiku mé práce, ale i za podstatnou myšlenku, že nic není tak jednoduché, jak se na první pohled může zdát.

Děkuji též všem kolegyním a kolegům ze soustavy státního zastupitelství, za nesčetné trestněprávní rozhovory, ale také za inspirativní podněty k tvůrčí činnosti, a to jak při tvorbě disertační práce, tak i k publikační činnosti.

Nemohu též opomenout poděkovat své rodině za poskytnuté zázemí, trpělivost a toleranci, nejen při tvorbě disertační práce, ale v průběhu celého doktorského studia.

Čestné prohlášení

Prohlašuji, že jsem disertační práci na téma: Postavení státního zástupce v trestním řízení zpracoval sám. Veškeré prameny a zdroje informací, které jsem použil k sepsání této práce, byly citovány v poznámkách pod čarou a jsou uvedeny v seznamu použitých pramenů a literatury.

…….

Mgr. Michal Jílovec

Abstrakt

Disertační práce pojednává o postavení státního zástupce v trestním řízení a o jeho změnách v jednotlivých stadiích trestního řízení. Zabývá se základními východisky vzniku a zakotvení státního zastupitelství v České republice a problematickými aspekty postavení a působnosti státních zástupců, které jsou s tím spojeny. Vychází z konceptu dělby moci zakotveného v Ústavě, jehož rámec poskytuje výchozí hodnoty, ale i nepřekročitelné limity. Práce odpovídá právní úpravě obsažené v aktuálně účinných zněních trestního řádu a zákona o státním zastupitelství, nicméně pozornost je věnována i právní úpravě připravované. Práce pokrývá základní oblasti spjaté s postavením státního zástupce, ve kterých hledá případné problémy a snaží se nalézt vhodná řešení pro budoucí právní úpravu.

Abstract

Dissertation thesis is focused on the position of the Public Prosecutor in Criminal proceedings and about its changes in particular stages of the Criminal proceedings. Thesis deals with basic origins of creation and anchoring of the Public Prosecutor's Office in the Czech Republic and related problematic aspects of position and competence of the Public Prosecutors. The work is based on concept of division of power estabilished in the Constitution, when its framework provides basic values, as well as non-exceedable limits. Thesis corresponds to the effective legal regulation contained in the Criminal Procedure Code and the Public Prosecutor’s Office Act; attention is also held to the future legal regulation. Thesis covers basic areas related to the Public Prosecutor´s position, searches for potential problems and tries to find suitable solutions for the future legal regulation.

Klíčová slova

Státní zástupce, státní zastupitelství, trestní řízení, zákon o státním zastupitelství, trestní řád, Ústava, rekodifikace, kárná odpovědnost

Keywords

Public Prosecutor, Public Prosecutor's Office, Criminal proceedings, Public Prosecutor’s Office Act, Criminal Procedure Code, Constitution, recodification, disciplinary violation

Obsah

Seznam použitých zkratek ... 9

1 Úvod ... 11

1.1 Několik poznámek k tématu a jeho výběru ... 12

1.2 Cíle disertační práce a použité metody ... 14

1.3 Struktura práce ... 16

2 Státní zastupitelství v České republice ... 19

2.1 Postavení státního zastupitelství ... 21

2.1.1 Evropský základ ... 23

2.1.2 Ústavní zakotvení ... 25

2.1.3 Pod-ústavní základ ... 37

2.2 Působnost státního zastupitelství ... 39

2.2.1 Trestní ... 40

2.2.2 Netrestní ... 41

2.3 Soustava státního zastupitelství ... 42

2.4 Připravovaná právní úprava ... 46

2.5 Dílčí shrnutí ... 52

3 Postavení státního zástupce v trestním řízení ... 54

3.1 Postavení státního zástupce po tzv. velké novele trestního řádu ... 55

3.2 Nestrannost a nezávislost státního zástupce ... 57

3.3 Zásada materiální pravdy ... 58

3.3.1 Skutkový stav, o němž nejsou důvodné pochybnosti ... 58

3.3.2 Formální pravda ... 59

3.3.3 Materiální pravda ... 59

3.4 Rozsah zjišťovaných skutečností v jednotlivých stadiích trestního řízení ... 60

3.4.1 Prvotní šetření ... 61

3.4.2 Postup před zahájením trestního stíhání ... 61
3.4.3 Vyšetřování ... 62
3.4.4 Podání obžaloby ... 63
3.4.5 Rozhodnutí soudu v hlavním líčení ... 65
3.4.6 Opravné řízení ... 66
3.4.7 Gradace požadavků na rozsah zjišťovaných skutečností ... 67
3.5 Postavení státního zástupce před zahájením trestního řízení ... 67
3.6 Postavení státního zástupce v přípravném řízení ... 72
3.6.1 Oprávnění státního zástupce podle § 157 trestního řádu ... 75
3.6.2 Oprávnění státního zástupce podle § 174 trestního řádu ... 78
3.6.3 Výlučná oprávnění státního zástupce ... 88
3.6.4 Instanční činnost státního zástupce ... 90
3.6.5 Návrhová činnost státního zástupce ... 91
3.7 Postavení státního zástupce v řízení před soudem ... 95
3.7.1 Zastupování veřejné žaloby v řízení před soudem ... 96
3.7.2 Intervence státního zástupce u hlavního líčení ... 98
3.8 Další činnost státního zástupce v trestním řízení ... 99
3.8.1 V řízení o opravných prostředcích ... 99
3.8.2 V řízení o podmíněném propuštění ... 100
3.9 Připravovaná právní úprava ... 102
3.9.1 Zásada legality a princip oportunity ... 103
3.9.2 Dozor nad zachováváním zákonnosti v přípravném řízení ... 105
3.10 Dílčí shrnutí ... 107
4 Dohledová činnost v soustavě státního zastupitelství ... 109
4.1 Vymezení dohledu, jeho legislativní zakotvení, funkce a členění ... 110
4.2 Instanční dohled ... 114
4.2.1 Dohled nad dohledem ... 117

4.2.2 Atrakce věci nejblíže vyšším státním zastupitelstvím 119
4.3 Vnitřní dohled 120
4.4 Právní úprava dohledu v návrhu nového zákona o státním zastupitelství 123
4.5 Dílčí shrnutí 124
5 Oprávnění nejvyššího státního zástupce 126
5.1 Možnost rušit některá nezákonná usnesení nižších státních zástupců 127
5.2 Možnost vydávat pokyny obecné povahy, stanoviska a metodiky 129
5.3 Připravovaná právní úprava 132
5.4 Dílčí shrnutí 133
6 Odpovědnost státního zástupce 135
6.1 Procesní odpovědnost státního zástupce 135
6.1.1 Stávající právní úprava – rovina teoretická 135
6.1.2 Stávající právní úprava – rovina praktická 137
6.1.3 Připravovaná právní úprava 139
6.2 Kárná odpovědnost státního zástupce 142
6.2.1 Stávající právní úprava 142
6.2.2 Připravovaná právní úprava 146
6.3 Dílčí shrnutí 148
7 Pár poznámek k Rakouské právní úpravě prokuratury 149
8 Závěrečné shrnutí problematiky a návrhy de lege ferenda 153
9 Seznam použitých pramenů a literatury 159
9.1 Odborná literatura, periodika, sborníky příspěvků 159
9.2 Internetové a elektronické prameny 163
9.3 Soudní rozhodnutí 170

Seznam použitých zkratek

Jednací řád pro okresní a krajské soudy – vyhláška ministerstva spravedlnosti České republiky č. 37/1992 Sb., o jednacím řádu pro okresní a krajské soudy, ve znění pozdějších předpisů

Jednací řád státního zastupitelství – vyhláška Ministerstva spravedlnosti č. 23/1994 Sb., o jednacím řádu státního zastupitelství, zřízení poboček některých státních zastupitelství a podrobnostech o úkonech prováděných právními čekateli, ve znění pozdějších předpisů

Listina – usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součástí ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů

Nový trestní řád – pracovní verze stávajícího paragrafového znění nového trestního řádu, v aktuálním znění

Nový zákon o státním zastupitelství – vládní návrh zákona o státním zastupitelství. Není-li uvedeno jinak, jedná se o sněmovní tisk č. 789.

POP o dohledu – pokyn obecné povahy nejvyššího státního zástupce ze dne 28. 3. 2017, o výkonu dohledu v soustavě státního zastupitelství („pokyn obecné povahy o dohledu“)

POP o trestním řízení – pokyn obecné povahy nejvyššího státního zástupce ze dne 21. 9. 2009 č. 8/2009, o trestním řízení, ve znění pozdějších novelizací

Trestní řád – zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů

Trestní zákoník – zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů

Úmluva – Evropská úmluva o ochraně lidských práv ve znění Protokolů č. 11 a 14 s Protokoly č. 1, 4, 6, 7, 12, 13 a 16

Ústava – ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů

Velká novela trestního řádu – zákon č. 265/2001 Sb., kterým se mění zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 140/1961 Sb., trestní zákon, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony

Zákon o kárné odpovědnosti – zákon č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů, ve znění pozdějších předpisů

Zákon o platu státních zástupců – zákon č. 201/1997 Sb., o platu a některých dalších náležitostech státních zástupců a o změně a doplnění zákona č. 143/1992 Sb., o platu a odměně za pracovní pohotovost v rozpočtových a v některých dalších organizacích a orgánech, ve znění pozdějších předpisů

Zákon o Policii ČR – zákon č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů

Zákon o soudech a soudcích – zákon č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů

Zákon o státním zastupitelství – zákon č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů

1 Úvod

Státní zástupce. Fenomén, který se v posledních třech desítkách let zásadně měnil, a to nejen svým významem, postavením, oprávněními a legislativním zakotvením, ale především tím, jak na něj bylo nazíráno. Ať již optikou jiných právních profesí a odborné veřejnosti, tak laickou veřejností.

V dobách, kdy byla Česká republika pod taktovkou komunistického zřízení, bylo na státní zástupce, resp. tehdy na prokurátory nazíráno zcela odlišně, než tomu bylo v dobách ne zcela minulých, zejména po vzniku samostatné České republiky, a než je tomu i v současné době, tj. v moderním demokratickém právním státě 21. století, kterým Česká republika bezpochyby je.

Předlistopadoví prokurátoři byli laickou veřejností vnímáni veskrze negativně. Byli nástrojem komunistického režimu, který si svým mocenstvím a autoritou vykonávanou i prostřednictvím svých centralizovaně organizovaných prokurátorů vydobýval respekt. Pozitivní ohlasy, když byl dopaden, usvědčen a potrestán nejeden kriminální živel, se ztrácely pod vlnou negativních emocí obecně se šířících tehdejší společností.

Pozitivnější náhled na postavení prokurátorů přinesla až doba raných devadesátých let, kdy vešlo do obecného povědomí, že prokurátoři nejsou třídní nepřátelé a že jejich práce je nejen smysluplná a potřebná, ale též náročná a odpovědná. K pozitivnějšímu chápání nepochybně přispěla i nově se rodící demokratická společnost, vznik nové svobodné republiky a s tím spojené všeobecné vnímání všeho jako nového, potřebného a demokratického. Bohužel, orgány veřejné žaloby byly stále limitovány i nadále panujícím centralizovaným řízením Generální prokuratury, které setrvalo až do konce roku 1993. Jelikož se polistopadová prokuratura České republiky v tomto období dočkala pouze několika drobných zákonných změn, byla orgánem značně destabilizovaným. Situace se zásadně změnila (k lepšímu) až s příchodem nového zákona o státním zastupitelství, který od roku 1994 vnesl do orgánů české veřejné žaloby „svěží vítr“.

Již od dob listopadového převratu a následně v počátcích nově vznikající republiky se vedou diskuze ohledně podoby veřejné žaloby. Státní zastupitelství, zřízené k 1. 1. 1994

funguje v zásadně neměnné podobě dodnes, tedy již téměř čtvrt století. Dalo by se říci, že za tu dobu prošlo státní zastupitelství značným vývojem a našlo své nezastupitelné místo, etablovalo se a je i v očích laické veřejnosti a české společnosti jako takové vnímáno, chápáno a respektováno. Bohužel to neplatí jednoznačně. K mému překvapení i v dnešní době existují lidé, kteří neví, „kdo nebo co je“ státní zástupce, co je jeho náplní práce, a „co vlastně u těch soudů dělá“.

Vnější obraz státního zastupitelství nemůže tvořit stát, zákon, ani samotná soustava státního zastupitelství. Tvář této instituce utváří každý jednotlivý státní zástupce, a to jak pozitivně, tak samozřejmě i negativně. V poslední době bylo možné zaznamenat ne zcela lichotivé poznámky „na účet“ jednotlivých státních zástupců, ale i na státní zastupitelství jako soustavu (např. nechvalně proslulý výrok současného premiéra České republiky Babiše „trestní řízení na objednávku“). Zda je to způsobeno jednotlivými trestními věcmi, kdy tyto výroky zaznívají převážně z úst osob do těchto konkrétních věcí zainteresovaných, nebo zda se jedná o povšechné šíření „blbé nálady“, je otázka. Ať je to jakkoliv, jsem přesvědčen, že dehonestující výroky vůči soustavě státního zastupitelství nejsou na místě.

I přes téměř čtvrt století trvající existenci novodobého státního zastupitelství přetrvává řada sporných a nezodpovězených otázek, které se již od dob transformace České republiky v moderní demokratický právní stát dosud nepodařilo ujasnit. A to především institucionální zakotvení státního zastupitelství a z toho plynoucí postavení, práva a povinnosti jednotlivých státních zástupců při výkonu jejich funkce.

1.1 Několik poznámek k tématu a jeho výběru

Z výše uvedeného je možné dovodit, proč jsem jako téma své disertační práce zvolil „Postavení státního zástupce v trestním řízení“. K volbě tohoto tématu mě motivovala především snaha o zmapování postavení státních zástupců v českém trestním řízení, vyhledání příčin dosud nevyjasněných či problematických otázek, a navržení vhodných doporučení pro zákonodárce pro budoucí právní úpravu, kterak by bylo možno postavení státních zástupců změnit a zlepšit. Jsem přesvědčen, že se se jedná o téma aktuální, neboť v souvislosti s rekodifikací trestního práva procesního (přípravy nového trestního řádu)

vzniká, resp. by měl vzniknout i zcela nový zákon o státním zastupitelství, který může zásadně zasáhnout do stávajícího modelu fungování orgánů české veřejné žaloby.

Dalším argumentem pro volbu uvedeného tématu byla i skutečnost, že touto problematikou se dosud nezabývala žádná monografie. Nutno podotknout, že v roce 2016 vyšla monografie Laty Státní zastupitelství ve světle proměn – drama o čtyřech dějstvích. Uvedená publikace však pojednává o historickém vývoji orgánů veřejné žaloby a o následném vývoji soustavy po přeměně prokuratury na státní zastupitelství. Dále hodnotí působení dosavadních nejvyšších státních zástupců a dalších (vrcholných) představitelů soustavy státního zastupitelství. Tato kniha taktéž s odkazem na vývoj a přeměny soustavy státního zastupitelství rozsáhle popisuje změny v personálním obsazení soustavy státního zastupitelství. Svým obsahovým zaměřením se od předkládané disertační práce značně odlišuje.

Kromě této monografie existuje samozřejmě několik dalších publikací o veřejné žalobě, zejména monografie Růžičky Veřejná žaloba a orgány konající přípravné řízení v ČR, nicméně i toto dílo se od mé disertační práce obsahově odlišuje, resp. moje práce má zcela jiný koncept, byť jisté společné prvky z logiky věci nemohou absentovat. Dílčí náznaky rozborů klíčových problémů a otázek v rámci mnou zpracovávané problematiky tak lze nalézt (s uvedenou výjimkou) toliko v odborné literatuře časopisecké a sbornících příspěvků z konferencí a workshopů. I nadále tak mám za to, že zmapování postavení státního zástupce v trestním řízení tak, jak má za cíl tato práce, není dosud podrobněji obsaženo v žádném literárním díle.

Současně jsem přesvědčen, že disertační práce může být obohacena i o příklady z praxe a řešení otázek de lege lata vs. de lege aplicata, se kterými se může státní zástupce při své každodenní činnosti setkat. Vycházím přitom z nutné korelace mezi právní teorií a aplikační praxí a jejich vzájemnou provázaností, samozřejmě s důrazem kladeným na teoretickou materii, která by měla v odborné kvalifikační práci převažovat.

Zvolené téma disertační práce může působit obecně, široce a jevit se příliš neurčitě. Z mé strany se jednalo (trestněprávní terminologií) o úmysl přímý, neboť široce vymezené téma mi poskytlo lepší prostor v počátečních stadiích tvorby disertační práce, zejména při zmapování současného stavu vědění zkoumané problematiky a rešerši dostupné literatury,

což vedlo ke konečné volbě zásadních otázek, na které se tato práce soustřeďuje a které jsou zhmotněny v podobě jednotlivých kapitol předkládané práce, tedy k finálnímu užšímu vymezení obsahu práce.

1.2 Cíle disertační práce a použité metody

Zvolené téma disertační práce a jeho zamýšlený obsah presumuje cíle, které si práce klade, a to:

- provedení analýzy zakotvení státního zastupitelství v rovině Evropské, ústavní i pod-ústavní,
- vymezení postavení státního zástupce v jednotlivých stadiích trestního řízení,
- analyzování činnosti státního zástupce v trestním řízení,
- představení odpovědnosti státního zástupce v kontextu právní úpravy stávající i budoucí.

Takto stanovené dílčí cíle směřují k hlavnímu cíli disertační práce, tj. ke komparaci kladů a záporů v postavení státního zástupce ve smyslu současné právní úpravy s klady a zápory připravované právní úpravy, a to jak nového trestního řádu, tak nového zákona o státním zastupitelství. K naplnění tohoto cíle budou sloužit i závěrečné návrhy a doporučení pro zákonodárce. Hlavní cíl práce a jeho postupné ozřejmování se prolíná celou prací; závěrečné shrnutí problematiky pouze rekapituluje a shrnuje zjištěné skutečnosti a poznatky.

S ohledem na obecné požadavky kladené na disertační práce pokládám za férové uvést, že ani tato práce si neklade za cíl vyčerpávajícím způsobem zmapovat vybrané téma. Otázka postavení státního zástupce v trestním řízení je natolik rozsáhlá, že by komplexní pojednání včetně všech souvisejících oblastí mnohonásobně převýšilo obvyklý standard disertačních prací. V té souvislosti považuji za vhodné uvést i tzv. negativní výčet, aneb co cílem disertační práce není, resp. čemu se práce s ohledem na shora uvedené nevěnuje, neboť uvedené oblasti by si zasloužily samostatného zpracování.

Jelikož se zaměřuji výhradně na moderní státní zastupitelství,[1] absentuje podrobný historický exkurz do vývoje (české) veřejné žaloby. Práce se také nezabývá hlubším rozborem otázky odpovědnosti státního zástupce, neboť i přesto, že je i tato otázka částečně předmětem této práce, jedná se o velmi rozsáhlou multioborovou problematiku spadající spíše pod oblast práva správního než trestního, a tudíž se její hlubší rozbor jeví nejen vysoce nad rámec tématu této práce, ale především nad rámec oboru, v jehož rámci je tato disertační práce koncipována. Předkládaná práce se tak zabývá odpovědností pouze v tom smyslu, jak o ní hovoří stávající i připravované zákony, tj. jak trestní řád, tak zákon o státním zastupitelství. Ze stejného důvodu není pozornost věnována netrestní působnosti státního zastupitelství. Další související otázky (zejména spojené s činností státního zástupce) byly též zpracovány pouze okrajově, neboť by si také zasluhovaly samostatného zpracování.

Z hlediska metodologického je disertační práce souhrnem tvůrčích metod, jimiž se bude snažit od výchozího stavu vědění dospět k vytyčeným cílům. Práce neužívá toliko metody kompilace a deskripce, ale základ práce samotné tvoří tzv. zákonná teorie, na kterou navazuje část výkladová a aplikační, místy doplněná o příklady z praxe. Nastíněné je zpracováno prostřednictvím metod analýzy, syntézy, dedukce a indukce. Nedílnou metodou je i logika a z ní plynoucí logický výklad. Je třeba doplnit, že práce místy obsahuje prvky filozofické úvahy. Opomenout nelze ani obsahovou analýzu, a to jak relevantních dokumentů, tak médií, jimž je v práci věnována náležitá pozornost.

Tato práce se zabývá čistě tuzemským tématem. Z tohoto důvodu je omezený i zahraniční literární aparát, který by se orgánům české veřejné žaloby věnoval. Kde to bylo možné a vhodné, pro bližší pochopení jsem poukázal na cizozemskou právní úpravu a literaturu. Samozřejmě platí, že každý členský stát Evropské unie má svou vlastní podobu orgánů veřejné žaloby, nicméně jeho organizace a působnost je plně v dikci daného státu. Nelze tak právní úpravu z jednoho státu automaticky přejímat do státu druhého, a to už s odkazem na odlišné právní prostředí, kulturu a společnost. Nicméně i tak lze v jiných členských státech najít případnou podobnost, anebo inspiraci stran postavení státního zástupce, či při hledání řešení sporných otázek v tuzemské právní úpravě. Zajímavé by bylo srovnání orgánů českého státního zastupitelství s královskými prokurátory Spojeného království Velké Británie a Severního Irska, nicméně jednalo by se zjevně o „srovnávání

[1] Pro účely této práce moderním státním zastupitelstvím myslím státní zastupitelství tak, jak vzniklo 1. 1. 1994 na základě zákona o státním zastupitelství.

nesrovnatelného“, a to z důvodu zásadních odlišností systému common law od kontinentálního právního systému.

K zahraniční inspiraci jsem tak zvolil Rakouskou republiku, a to z několika důvodů. Jednak je to společná historie České republiky a Rakouské republiky, pramenící z původní Rakousko-uherské monarchie, stejně tak jako společný právní základ obou těchto zemí. Dále je to ne až tak zásadně odlišná společnost a kultura (v právním slova smyslu). Současně také mou volbu Rakouské republiky umocnil fakt, že český zákonodárce se již nejednou tamní právní úpravou inspiroval, a to i v souvislosti s novým zákonem o státním zastupitelství. V neposlední řadě mám též praktickou zkušenost s některými konkrétními procesními postupy tak, jak jsou realizovány v českém trestním řízení a v trestním řízením rakouském.

Práce je místy doplněna i o odkazy na právní názory stran otázky ústavního zakotvení (nezávislosti) státního zastupitelství, resp. prokuratury, přesněji ohledně metodologie řešení nezávislosti státního zastupitelství (prokuratury) tak, jak k tomu přistoupila Spolková republika Německo a které by taktéž mohlo být českému zákonodárci zajímavou inspirací.

1.3 Struktura práce

Struktura disertační práce odpovídá stanoveným cílům a zvoleným metodám. Práce je koncipována výkladem od obecného ke zvláštnímu. Text samotný je rozdělen do osmi hlavních a obsahově samostatných kapitol, které však na sebe navazují a tvoří ucelenější pojednání o zvoleném tématu. Devátou kapitolu představuje použitý literární aparát.

Tato první (úvodní) kapitola přináší úvod do problematiky orgánů české veřejné žaloby. Odůvodňuje volbu tématu disertační práce a dále obsahuje cíle disertační práce, použité metody a popisuje strukturu práce samotné.

Druhá kapitola se zabývá postavením státního zastupitelství z hlediska jeho normativního zakotvení, jeho působností a soustavou státního zastupitelství z hlediska stávající právní úpravy. Oblast postavení státního zastupitelství začíná na Evropském základu, kde je přes tuzemské ústavní zakotvení postupováno až k pod-ústavnímu základu obsaženému v jednotlivých zákonech, které se s činností státního zastupitelství pojí.

Působnost je zmíněna z obou složek, trestní i netrestní. Následná pozornost je věnována soustavě státního zastupitelství a jejímu hierarchickému uspořádání. Závěrem druhá kapitola prezentuje připravovanou právní úpravu z hlediska dotčených oblastí, a to ve vztahu k novému trestnímu řádu i k novému zákonu o státním zastupitelství.

Navazující třetí kapitola, která tvořit jádro této práce, se zabývá postavením státního zástupce v jednotlivých stadiích trestního řízení. Výklad začíná poznámkou k posílení postavení státního zástupce po tzv. velké novele trestního řádu a poznámkou k nestrannosti státního zástupce. Dále prezentuje zásadu materiální pravdy a rozsah zjišťovaných skutečností v jednotlivých stadiích trestního řízení právě s ohledem na klíčový element v podobě zásady materiální pravdy. Navazuje část věnovaná postavení státního zástupce před zahájením trestního řízení, následovaná jeho postavením v přípravném řízení. Zmíněna je jak dozorová činnost státního zástupce v prověřování, tak i ve vyšetřování.

Absentovat nemohou výlučná oprávnění státního zástupce, stejně jako instanční a návrhová činnost státního zástupce, která tvoří širší rámec výkonu dozoru nad zachováváním zákonnosti v přípravném řízení. Poukázáno je také na odlišné postavení státního zástupce v řízení před soudem, a to jak z hlediska zastupování veřejné žaloby, tak intervencí u hlavního líčení. Práce se také ve stručnosti zabývá další činností státního zástupce, která sice netvoří součást dozoru, ale je s jeho činností spojena. Jedná se o činnost státního zástupce v řízení o opravných prostředcích a v řízení o podmíněném propuštění. Závěrem třetí kapitola obsahuje pojednání o připravované právní úpravě.

Navazující čtvrtá kapitola se zabývá dohledovou činností v soustavě státního zastupitelství. Pojednáno je jak v obecné rovině o dohledu, tak o dohledu instančním a vnitřním. V souvislosti s instančním dohledem je pozornost věnována i dohledu nad dohledem a otázce atrakce věci nejblíže vyšším státním zastupitelstvím. Nedílnou součástí i této kapitoly je také zmíněná právní úprava dohledu v návrhu nového zákona o státním zastupitelství.

Po třetí a čtvrté kapitole nemůže chybět pasáž věnovaná oprávněním nejvyššího státního zástupce, která obsahuje kapitola pátá. Zmíněna jsou všechna oprávnění nejvyššího státního zástupce, ale bližší pozornost je věnována pouze některým z nich – těm, které považuji za nejzásadnější.

Výhradně interdisciplinární kapitola o odpovědnosti státního zástupce se zabývá, jak z názvu vyplývá, odpovědností státního zástupce. A to jak z hlediska trestního řádu, tak zákona o státním zastupitelství, kdy je pojednáno o právní úpravě současné, tak i připravované. Tato kapitola se záměrně vnitřně členěna odlišně od zbývajících kapitol; zvolená struktura šesté kapitoly je z obsahového hlediska této kapitoly přehlednější než identické členění tak, jak jej obsahují kapitoly předešlé.

Nedílnou součástí práce je kapitola věnovaná Rakouské právní úpravě prokuratury. Tato kapitola přináší stručný vhled do právní úpravy rakouské prokuratury. Nastíní legislativní uchopení tamní prokuratury a pokusí se najít případné možnosti, které by mohly soužit jako inspirace českému zákonodárci při řešení otázky ústavního zakotvení českého státního zastupitelství, případně k otázce organizace tuzemského státního zastupitelství.

Jelikož práce průběžně obsahuje dílčí shrnutí problematiky, finální část práce představuje závěrečné shrnutí problematiky, včetně návrhů de lege ferenda.

Poté již práci uzavírá seznam použitých pramenů a lieratury. Tento seznam jsem pro větší přehlednost vnitřně rozčlenil podle jednotlivých druhů použitých pramenů.

Závěrem úvodní části pro úplnost doplňuji, proč pracuji s vládním návrhem nového zákona o státním zastupitelství, když tento aktuálně není v legislativním procesu. Je sice fakt, že přijetí nového zákona o státním zastupitelství je aktuálně „pozastaveno“ a legislativní proces neprobíhá, nicméně stávající ministr spravedlnosti Kněžínek se nechal slyšet, že nový zákon o státním zastupitelství předloží.[2] Otázku spjatou s předložením nového zákona o státním zastupitelství tudíž nepovažuji za otázku neaktuální či „zapomenutou v čase“, ale naopak za vysoce aktuální.

Disertační práce odpovídá právnímu stavu ke dni 31. 8. 2018.

[2] PASEKOVÁ, Eva. Větší odpovědnost a nároky: Kněžínek má předložit nový zákon o státním zastupitelství. *Česká justice* [online]. Media Network s.r.o. [cit. 31. 8. 2018].

2 Státní zastupitelství v České republice

Státní zastupitelství není novým orgánem nebo institucí, která by vznikla nedávno. Státní zastupitelství je jedna z možných forem orgánů veřejné žaloby. Druhou formou či podobou orgánů veřejné žaloby je prokuratura. Ve vztahu výlučně k území dnešní České republiky (tj. na území tehdejšího Rakouska-Uherska) se vznik státního zastupitelství pojí s rokem 1848, kdy bylo státní zastupitelství prvně konstituováno, leč toliko pro řízení ve věcech tiskových. Působnost státního zastupitelství i na trestní řízení byla rozšířena až na základě tehdejší reformy trestního práva procesního provedené trestním řádem ze dne 17. 1. 1850.[3] Ani toto nově konstituované (Rakousko-Uherské) státní zastupitelství ale nebylo v soustavě orgánů veřejné žaloby ničím novým či převratným.[4] Vyvinulo se ze svých západoevropských předchůdců (především Francie),[5] konkrétně z původního inkvizičního procesu, který se formoval již ve starém právu římském.[6]

Státní zastupitelství zřízené v roce 1848 (1850) přetrvalo až do roku 1948, kdy po tzv. únorovém převratu a na základě zákona č. 319/1948 Sb., o zlidovění soudnictví, ve znění pozdějších předpisů, s účinností od 1. 2. 1949 došlo k zásadním změnám v oblasti organizace justice.[7] Mimo jiné došlo k zániku státního zastupitelství a zákonem č. 232/1948 Sb., o státním soudu, ve znění pozdějších předpisů, byla s účinností k 24. 10. 1948 zřízena prokuratura, a to v podobě státní prokuratury. Právní úprava prokuratury nezůstala dlouho beze změn.[8] Změny souvisely se změnami právní úpravy, a zejména

---

[3] RŮŽIČKA, Miroslav. *Veřejná žaloba a orgány konající přípravné řízení v ČR.* Praha: C. H. Beck, 2005, s. 97.

[4] Historickému vývoji orgánů veřejné žaloby se podrobně věnovala řada autorů. Za všechny například FENYK, Jaroslav, *Veřejná žaloba. Díl první. Historie, současnost a možný vývoj veřejné žaloby.* Příručky Ministerstva spravedlnosti, svazek 62. Praha: Institut Ministerstva spravedlnosti České republiky pro další vzdělávání soudců a státních zástupců, 2001, s. 9-27, FENYK, Jaroslav. *Vademecum státního zástupce.* Praha: ASPI Publishing s.r.o., 2003, s. 1-3, RŮŽIČKA, Miroslav. *Veřejná žaloba a orgány konající přípravné řízení v ČR.* Praha: C. H. Beck, 2005, s. 63-214, LATA, Jan. Prokuratura. In: BOBEK, Michal et al. (eds.). *Komunistické právo v Československu. Kapitoly z dějin bezpráví.* Brno: Masarykova univerzita, 2009, s. 848-886, KUCHTA, Josef; SCHELLE, Karel. *Historie a současnost státního zastupitelství.* Acta Universitatis Brunensis Iuridica č. 140. Brno: Masarykova univerzita, 1994, s. 7-70, SCHELLE, Karel, a kol. *Státní zastupitelství. Historie, současnost a perspektivy.* Praha: Eurolex Bohemia, 2002, s. 12-73.

[5] SOLNAŘ, Vladimír. *Učebnice trestního řízení.* Praha: Melantrich, 1946, s. 63.

[6] FENYK, Jaroslav, *Veřejná žaloba. Díl první. Historie, současnost a možný vývoj veřejné žaloby.* Příručky Ministerstva spravedlnosti, svazek 62. Praha: Institut Ministerstva spravedlnosti České republiky pro další vzdělávání soudců a státních zástupců, 2001, s. 9-14.

[7] RŮŽIČKA, Miroslav. *Veřejná žaloba a orgány konající přípravné řízení v ČR.* Praha: C. H. Beck, 2005, s. 156-160.

[8] FENYK, Jaroslav, *Veřejná žaloba. Díl první. Historie, současnost a možný vývoj veřejné žaloby.* Příručky Ministerstva spravedlnosti, svazek 62. Praha: Institut Ministerstva spravedlnosti České republiky pro další vzdělávání soudců a státních zástupců, 2001, s. 22-24.

s vývojem trestního práva procesního, kterému odpovídaly příslušné legislativní změny v oblasti veřejné žaloby,[9] a to jak v jeho organizaci, tak působnosti.[10]

Československá prokuratura jako taková „přežila“ i listopad 1989, a následně ještě krátce jako prokuratura České republiky existovala až do konce roku 1993, než byla definitivně zrušena. Důvodem její polistopadové existence byla toliko skutečnost, že s ohledem na zrod demokratického právního státu a s tím související přebudovávání celého právního řádu, promítajícího se v nesčetné množství právních předpisů, které bylo potřeba adaptovat právnímu prostředí nově vzniklé republiky, se otázka právní úpravy prokuratury dostala tzv. na řadu až po zmíněných několika letech.

K větším legislativním změnám došlo až v roce 1993 na základě dvou skutečností. První skutečností byl nově přijatý ústavní zákon – Ústava a její čl. 80, který zakotvil a vymezil postavení státního zastupitelství a o kterém ještě bude v textu práce blíže pojednáno, neboť se jedná o zásadní fakt, a čl. 109 Ústavy, který stanovil, že do zřízení státního zastupitelství bude funkci orgánů veřejné žaloby vykonávat prokuratura České republiky. Druhou skutečností bylo promítnutí této změny v pod-ústavní rovině, a to v podobě přijetí zákona o státním zastupitelství, který s účinností od 1. 1. 1994 zrušil zákon č. 60/1965 Sb., o prokuratuře, ve znění pozdějších předpisů, a blíže stanovil postavení a působnost moderního státního zastupitelství. Na zákon o státním zastupitelství navazoval jednací řád státního zastupitelství.[11]

V polistopadovém období bylo potřeba zásadním způsobem změnit všeobecné vnímání veřejné žaloby. V té souvislosti Lata trefně poukazuje na pošramocenou pověst prokuratury coby jednoho z pilířů komunistického režimu.[12] Tomu samozřejmě odpovídal i plán legislativních prací a rozsáhlé diskuze o „nové“ podobě orgánů veřejné žaloby, zda je potřeba opustit prokurátorský model a přejít na státní zastupitelství, nebo zavést jeden

---

[9] FENYK, Jaroslav, *Veřejná žaloba. Díl první. Historie, současnost a možný vývoj veřejné žaloby.* Příručky Ministerstva spravedlnosti, svazek 62. Praha: Institut Ministerstva spravedlnosti České republiky pro další vzdělávání soudců a státních zástupců, 2001, s. 23.

[10] KUCHTA, Josef; SCHELLE, Karel. *Historie a současnost státního zastupitelství.* Acta Universitatis Brunensis Iuridica č. 140. Brno: Masarykova univerzita, 1994, s. 78-223.

[11] K podrobnostem viz RŮŽIČKA, Miroslav. *Veřejná žaloba a orgány konající přípravné řízení v ČR.* Praha: C. H. Beck, 2005, s. 284 a násl.

[12] LATA, Jan. *Státní zastupitelství ve světle proměn. Drama o čtyřech dějstvích.* Praha: Auditorium, 2016, s. 16.

z těchto modelů v modifikované podobě, případně kombinaci obou modelů.[13] Klíčovým středobodem rozprav bylo opět zakotvení státního zastupitelství v systému státní moci tak, jak bylo naznačeno výše.[14] Vyústění těchto právních názorů je zřejmé v podobě přijatého zákona o státním zastupitelství, který se přiklonil k podobě veřejné žaloby ve formě státního zastupitelství (byť s dílčími nejasnostmi jak o nich bude pojednáno níže) a jehož zrod přehledně popisuje Růžička.[15]

K 1. 1. 2019 moderní státní zastupitelství oslaví čtvrt století své existence. Je tedy zcela na místě začít hodnotit, vytvářet statistiky, otevírat diskuze a nastiňovat vize do budoucna. Vzpomenu-li na oslavy ke dvacátému výročí státního zastupitelství, které se odehrály v červnu 2014 a na nichž zaznívaly pozitivní ovace na novodobé pojetí státního zastupitelství, na jeho nezastupitelnou funkci a respekt, který si za dobu své (tehdy) dvacetileté existence vydobylo,[16] dalo by se říci, že je postavení, vymezení, organizace a působnost státního zastupitelství je jasná, zřejmá a bez rozporů či nevyřešených otázek.

Jsem sice přesvědčen, že státní zastupitelství si od roku 1994 skutečně své postavení vydobylo, získalo i respekt a pochopení svého významu a funkce ze strany veřejnosti, avšak dodnes zůstala řada nevyřešených otázek. Situace je o to horší, že se jedná, alespoň z mého úhlu pohledu, o otázky zásadního charakteru. Jednou z nich, a možná tou největší, neboť na ní další otázky ve své podstatě navazují, resp. jsou touto první otázkou limitovány, je bezpochyby otázka postavení státního zastupitelství, konkrétně jeho legislativního (ústavního) zakotvení. Jelikož tuto otázku považuji za fundamentální, jsou jí věnovány hned navazující části.

2.1 Postavení státního zastupitelství

Již bylo naznačeno, že otázka postavení státního zastupitelství je předmětem zájmu od listopadu 1989, ve větší míře pak samozřejmě po vzniku samostatné České republiky a po

---

[13] LATA, Jan. *Státní zastupitelství ve světle proměn. Drama o čtyřech dějstvích.* Praha: Auditorium, 2016, s. 30-32.

[14] Snad největšími názorovými oponenty tehdejší doby byli Spáčil a Zoulík. Srov. SPÁČIL, Jiří. Nová koncepce prokuratury a reforma trestního řízení. *Právní praxe.* 1993, č. 3, s. 155 a ZOULÍK, František. Poznámky k postavení prokuratury. *Právní praxe.* 1993, č. 3, s. 156-164.

[15] RŮŽIČKA, Miroslav. *Veřejná žaloba a orgány konající přípravné řízení v ČR.* Praha: C. H. Beck, 2005, s. 284-295.

[16] Tyto informace mám od kolegů ze soustavy státního zastupitelství, kteří se zmíněných oslav osobně účastnili.

přijetí Ústavy. Nesčetné názory k postavení státního zastupitelství lze shledat jak v počátku devadesátých let,[17] tak v průběhu existence zákona o státním zastupitelství.[18] Výjimkou nejsou ani novější právní názory, které se postavením státního zastupitelství stále zabývají a považují jej, ve shodě s mým přesvědčením, za zásadní otázku.[19] Tyto jednotlivé právní názory jsou v části věnované ústavnímu zakotvení státního zastupitelství blíže rozebírány.[20]

Snad nejaktuálnější pozorností věnovanou postavení státního zastupitelství byla konference na téma Ústavní zakotvení státního zastupitelství, kterou pořádal Ústavně právní výbor Senátu Parlamentu České republiky za odborné podpory Unie státních zástupců dne 10. 4. 2018.[21] Z toho je zřejmé, že se jedná o téma stále vysoce aktuální, a to nejen napříč soustavou státního zastupitelství.[22]

Za pozitivní lze označit skutečnost, že tato problematika není cizí ani samotnému zákonodárci, který v souvislosti se soustavou státního zastupitelství nejen připravil nový zákon o státním zastupitelství, ale předtím nechal zpracovat studii „K ústavnímu a právnímu postavení státního zastupitelství a prokuratury na území České republiky (kompilace zdrojů)“, která mapuje vznik a vývoj orgánů veřejné žaloby na území České republiky, především do listopadu 1989. Následnému (polistopadovému) vývoji je věnováno toliko pár řádků, a to právě ústavnímu zakotvení státního zastupitelství. Tato studie neobsahuje žádný závěr, je tedy zjevné, že se jedná o pomocný materiál poslanců a senátorů Parlamentu České republiky, kteří se problematikou zakotvení státního zastupitelství zabývali.[23]

---

[17] SPÁČIL, Jiří. K úvahám o budoucím postavení prokuratury v ČSFR. *Prokuratura.* 1990, č. 4, s. 35-37.

[18] FENYK, Jaroslav. *Vademecum státního zástupce.* Praha: ASPI Publishing s.r.o., 2003, s. 6-12, COUFAL, Petr. Státní zastupitelství po třech letech. *Trestní právo.* 1997, č. 2, s. 3.

[19] MUSIL, Jan. Ústavněprávní pozice státního zastupitelství. *Státní zastupitelství.* 2016, č. 1, s. 9-12 a RŮŽIČKA, Miroslav. K veřejné žalobě v České republice (pohled trestněprávní). In ZARIVNIJ, Petr (eds.). *Veřejná žaloba a její perspektivy*. Brno: Masarykova univerzita, 2015, s. 71-106.

[20] Právních názorů k postavení státního zastupitelství za dobu jeho existence vzniklo značné množství, a to jak názorů odborníků, které jsou „zhmotněné“ v článcích a příspěvcích, tak názorů vyjádřených Ústavním soudem při jeho rozhodovací činnosti. Stranou nelze ponechat různé tiskové zprávy či mediální vyjádření. V té souvislosti, s ohledem na jejich množství, je pozornost věnována pouze těm, které jsem vyselektoval, což jsou ty, které považuji za obsahově nejvýznamnější.

[21] Na internetových stránkách Senátu Parlamentu České republiky je stále dostupná pozvánka na tuto konferenci. ANTL, Miroslav. Ústavně-právní výbor Senátu za odborné podpory Unie státních zástupců pořádá konferenci na téma: Ústavní zakotvení státního zastupitelství. *Senát Parlamentu České republiky* [online]. Senát Parlamentu České republiky © 2018 [cit. 31. 8. 2018].

[22] PASEKOVÁ, Eva. Pavel Zeman: Je čas na revizi fungování justice, státní zástupci nemají spadat pod výkonnou moc. *Česká justice* [online]. Media Network s.r.o. [cit. 31. 8. 2018].

[23] SYLLOVÁ, Jindřiška; VALENTA, Petr. K ústavnímu a právnímu postavení státního zastupitelství a prokuratury na území České republiky (kompilace zdrojů). Studie č. 5.364. *Parlamentní institut, Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky*. [online]. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky © 2018 [cit. 31. 8. 2018].

Stranou samozřejmě nezůstala ani judikaturní činnost Ústavního soudu České republiky, který se (ústavním) zakotvením státního zastupitelství taktéž nejednou zabýval a jehož závěry jsou v této otázce signifikantní natolik, že se od nich odvíjí mnohé další názorové (proti) proudy, obojí mající snahu nalézt pomyslnou shodu na definitivním uchopení, resp. zakotvení státního zastupitelství. Závěry Ústavního soudu jsou nejvíce reflektovány v části věnované ústavnímu zakotvení státního zastupitelství.

2.1.1 Evropský základ

Česká republika je členským státem Evropské unie, a tak je zřejmé, že organizace a působnost státního zastupitelství nebude pramenit „jen" z Ústavy, ale v rámci Evropské unie z unijního práva, kterým je Česká republika vázána. Trestní justice je jedna z oblastí, která má významný mezinárodní přesah, a to převážně kvůli novým formám kriminality, stále častějším mezinárodním prvkem v trestné činnosti, poměrně mladou oblastí tzv. teroristické trestné činnosti apod. S tím se bytostně pojí mezinárodní justiční spolupráce a Eurojust,[24] vytváření společných vyšetřovacích týmů,[25] nebo nově konstituovaný Úřad evropského veřejného žalobce.[26] Už jen z těchto důvodů je zjevný celoevropský zájem na vytvoření společného a v jednotlivých členských státech vzájemně kompatibilního orgánu veřejné žaloby, který bude jednak náležitě hájit národní zájmy svého státu a současně efektivně spolupracovat se svými „kolegy" z jiných členských států.

S ohledem na výše uvedené na tomto místě pokládám za nutné uvést „základní stavební kameny", z nichž by podle mého názoru měla právní úprava postavení (ale i působnosti, a případně organizace) státního zastupitelství vycházet. Tyto jsou tři.

Za zcela elementární a výchozí považuji Doporučení Rady Evropy Rec 2000/19, o úloze státního zastupitelství v systému trestního soudnictví,[27] které konkrétně vymezuje

---

[24] Eurojust legal framework. *EUROJUST* [online] © Eurojust 2018 [cit. 31. 8. 2018].
[25] Joint Investigation Teams (JITs) Legal Framework. *EUROJUST* [online] © Eurojust 2018 [cit. 31. 8. 2018].
[26] European Public Prosecutor's Office. *European Commision.* [online] © European Union, 1995-2018 [cit. 31. 8. 2018].
[27] Tato stanoviska fakticky zpracovává Poradní výbor evropských prokurátorů – Consultative Council of European Prosecutors (CCPE), který má poradní funkci v obecných otázkách souvisejících s postavením a činností veřejné žaloby v jednotlivých členských státech Rady Evropy a jehož funkce vede k vypracovávání stanovisek pro Výbor ministrů Rady Evropy. Poradnímu výboru evropských prokurátorů se stručně věnuje i Nejvyšší státní zastupitelství na svých internetových stránkách. Viz Poradní výbor evropských prokurátorů. *Nejvyšší státní zastupitelství.* [online] © 2012 [cit. 31. 8. 2018]. Consultative Council of European Prosecutors je veřejně dostupný na svých internetových stránkách. Viz Council of Europe Consultative Council of

úlohu orgánů veřejné žaloby v systémech trestní justice jednotlivých členských států Evropské unie, stanovuje minimální standardy poskytované ochrany a definuje nepřekročitelné ústavní limity. Toto doporučení obsahuje necelé čtyři desítky bodů, rozdělených do jednotlivých částí (tematicky). Za textem samotným následuje důvodová zpráva.[28]

Dalším je stanovisko Poradního sboru evropských soudců a Poradního sboru evropských státních zástupců č. 4 z roku 2009 o vztazích mezi soudci a prokurátory v demokratické společnosti obsahující tzv. Deklaraci z Bordeaux,[29] které ve svém bodě č. 8 stanovuje požadavky na statut nezávislosti státních zástupců, kdy podstatné je zejména to, že státní zástupci nesmějí být pod vlivem či tlakem zvenčí. Bod č. 1 tohoto stanoviska uvádí základní požadavek, že zájem společnosti vyžaduje, aby právní stát byl zabezpečen nestrannou, spravedlivou a účinnou justicí.[30]

Třetím je stanovisko Poradního sboru evropských státních zástupců č. 9 z roku 2014 o Evropských normách a zásadách týkajících se prokurátorů, označované jako Římská charta.[31] Toto stanovisko odkazuje a blíže rozvádí Doporučení Rady Evropy Rec 2000/19 o úloze státního zastupitelství v systému trestního soudnictví. Především pak ve svém bodu č. 33 uvádí, že nezávislost státních zástupců, která je zásadní pro právní stát, musí být zaručena zákonem na nejvyšší možné úrovni, a to ve stejném duchu jako nezávislost soudců.[32] Toto stanovisko tak jednoznačně vymezuje, jakým způsobem by měla být nezávislost státního zastupitelství upravena.[33]

European Prosecutors (CCPE). *Council of Europe* [online] © Council of Europe 2018 [cit. 31. 8. 2018]. Od svého založení Poradní výbor evropských prokurátorů přijal dosud dvanáct stanovisek k činnosti veřejné žaloby jako takové. Tato stanoviska jsou dostupná online na internetových stránkách Consultative Council of European Prosecutors. Viz Opinions adopted by the Consultative Council of European Prosecutors (CCPE). *Council of Europe* [online] © Council of Europe 2018 [cit. 31. 8. 2018].

[28] Text Doporučení Rady Evropy Rec 2000/19 ze dne 6. 10. 2000 o úloze státního zastupitelství v systému trestního soudnictví. In: *Council of Europe* [online] © Council of Europe 2018 [cit. 31. 8. 2018].

[29] Text Deklarace z Bordeaux ze dne 8. 12. 2009 o vztazích mezi soudci a prokurátory v demokratické společnosti. In: *Council of Europe* [online] © Council of Europe 2018 [cit. 31. 8. 2018].

[30] Tamtéž.

[31] Text Římské charty ze dne 17. 12. 2014 o Evropských normách a zásadách týkajících se prokurátorů. In: *Council of Europe* [online] © Council of Europe 2018 [cit. 31. 8. 2018].

[32] Tamtéž.

[33] Pro úplnost doplňuji, že toto stanovisko dále s odkazem na body 13. a 14. Doporučení Rady Evropy Rec 2000/19 o úloze státního zastupitelství v systému trestního soudnictví uvádí, že v zemích, kde je státní zastupitelství nezávislé na vládě, musí stát přijmout účinná opatření, která zaručí, že povaha a rozsah této nezávislosti budou stanoveny zákonem a současně že v zemích, kde je státní zastupování součástí nebo podřízené vládě nebo má jiný status, bude nezávislost stanovena zákonem, jakož i to, že vláda vykonává své pravomoci transparentním způsobem a v souladu s mezinárodními smlouvami, vnitrostátními právními předpisy a obecnými právními zásadami. Srov. text Římské charty ze dne 17. 12. 2014 o Evropských normách

2.1.2 Ústavní zakotvení

Začátkem devadesátých let minulého století při transformaci České republiky v moderní právní stát původní návrh Ústavy řadil státní zastupitelství do hlavy čtvrté, tedy jako součást moci soudní, kdy původní čl. 96 návrhu Ústavy stanovoval, že veřejnou žalobu v trestním řízení zastupuje státní zastupitelství; vykonává i další úkoly, stanoví-li tak zákon.[34] Důvodová zpráva k tehdejšímu návrhu Ústavy k čl. 96 uváděla pouze, že „*podle tohoto ustanovení končí úloha prokuratury v trestním řízení a na její místo nastupuje státní zastupitelství, které plní i další úkoly, stanoví-li tak zákon. Ústava neřeší, zda státní zastupitelství má být nezávislé nebo podřízené ministerstvu spravedlnosti*“.[35]

Důvodová zpráva k původnímu návrhu Ústavy tak pouze stroze vymezila přejmenování prokuratury na státní zastupitelství,[36] a dále (snad až poněkud alibisticky) uvedla, že nezávislost státní zastupitelství není otázka hodná Ústavy. Jakékoliv věcné odůvodnění postavení státního zastupitelství důvodová zpráva k původnímu návrhu Ústavy neobsahovala. A to bych si nyní s odstupem času dovolil označit za jednu z možných příčin, proč došlo k následnému přesunu státního zastupitelství v Ústavě do hlavy třetí, pod hlavičku moci výkonné. Přesun byl výstupem z jednání Ústavně právního výboru tehdejší České národní rady z konce roku 1992.

Některé zdroje uvádějí, že impulsem k jednání byl poukaz tehdejšího předsedy České advokátní komory na to, že ve většině evropských zemí není státní zastupitelství v Ústavách států vůbec upraveno, čímž se nabízí otázka, zda by Ústava měla vůbec státní zastupitelství zakotvovat a pokud ano, tak zda v široce a obecně formulovaném čl. 96 tehdejšího návrhu

---

a zásadách týkajících se prokurátorů. In: *Council of Europe* [online] © Council of Europe 2018 [cit. 31. 8. 2018].

[34] SYLLOVÁ, Jindřiška; VALENTA, Petr. K ústavnímu a právnímu postavení státního zastupitelství a prokuratury na území České republiky (kompilace zdrojů). Studie č. 5.364. *Parlamentní institut, Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky*. [online]. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky © 2018 [cit. 31. 8. 2018].

[35] Sněmovní tisk České národní rady č. 152 včetně důvodové zprávy. *Česká národní rada 1992.* [online]. Společná česko-slovenská digitální parlamentní knihovna. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky © 2018 [cit. 31. 8. 2018].

[36] K odůvodnění přejmenování prokuratury na státní zastupitelství a jeho nově koncipovanou úlohu viz sněmovní tisk České národní rady č. 537 z roku 1993. *Česká národní rada 1993.* [online]. Společná česko-slovenská digitální parlamentní knihovna. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky © 2018 [cit. 31. 8. 2018].

Ústavy.[37] S tímto závěrem se zjevně zmíněný Ústavně právní výbor ztotožnil, neboť po skončení jeho zasedání bylo státní zastupitelství před nabytím účinnosti Ústavy přesunuto z čl. 96 hlavy čtvrté do čl. 80 hlavy třetí. Nutno dodat, že absence ústavního zakotvení státního zastupitelství v právních úpravách vybraných evropských států je potvrzována Musilem, který zpracoval přehled právních úprav státního zastupitelství (z hlediska reformních snah).[38]

Po takto učiněné genezi Ústava od počátku své účinnosti ve svém čl. 80 odst. 1 státní zastupitelství zařazuje do hlavy třetí, mezi orgány moci výkonné, do části věnované vládě. Navazující čl. 80 odst. 2 Ústavy toliko odkazuje na zákon o státním zastupitelství, který stanoví postavení a působnost státního zastupitelství. Je otázka, jak se s takovým zařazením státního zastupitelství vyrovnat. Zde spatřuji tři možnosti.

První možností je akceptovat státní zastupitelství jako každý jiný státní orgán, který podléhá řídící a kontrolní funkci svému ústřednímu orgánu, ať již to bude vláda či ministerstvo spravedlnosti, kterému bude též odpovědný za svou činnost, a který bude moci jeho činnost (neomezeně) ovlivňovat. Druhá varianta představuje závěr diametrálně odlišný, tj. nepřijmout státní zastupitelství jako řadový státní orgán, ale trvat na jeho justiční povaze, absolutní nezávislosti na vládě či ministerstvu a s ohledem na nezastupitelný význam a funkci, které zastává, jej vyjmout z moci výkonné.

První ani druhá varianta mi nepřijdou možné. Ne že by druhá varianta byla věcně nesprávná, ale v současném právním systému České republiky nelze státní zastupitelství absolutně oddělit od ústředního orgánu jeho správy, tj. od Ministerstva spravedlnosti, protože soustava státního zastupitelství nemá „mezistupeň“ mezi Nejvyšším státním zastupitelstvím a ministerstvem, který by byl způsobilý nahradit Nejvyšší státní zastupitelství v komunikaci s ministerstvem. Na mysli mám mezistupeň typu Rady státních zástupců. Státní zastupitelství je v současném právním stavu České republiky soustavou natolik specifických orgánů státu, že jeho ústavní zakotvení vyžaduje komplexnější úvahy než jen prosté přimknutí ke krajním názorům.

---

[37] SYLLOVÁ, Jindřiška; VALENTA, Petr. K ústavnímu a právnímu postavení státního zastupitelství a prokuratury na území České republiky (kompilace zdrojů). Studie č. 5.364. *Parlamentní institut, Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky*. [online]. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky © 2018 [cit. 31. 8. 2018].

[38] MUSIL, Jan. Ústavněprávní pozice státního zastupitelství. *Státní zastupitelství*. 2016, č. 1, s. 9-12.

I tím lze odůvodnit závěr, že nejpřiléhavější volbou bude varianta třetí, v obecné rovině znamenající, že státní zastupitelství může být ponecháno jako součást moci výkonné, avšak s vědomím, že státní zastupitelství není správní orgán, ani řadový závislý orgán státu, ale nestranný a nezávislý orgán státu.[39] Osobně se s tímto závěrem nemohu jednoznačně ztotožnit, a to z důvodů, které jsou podrobněji rozebrány níže.

V té souvislosti se taktéž počalo objevovat označování státního zastupitelství coby orgánu sui generis, a to již po třech letech od vzniku moderního státního zastupitelství.[40] Později byl doplněn dalšími.[41] Zajímavou myšlenku prezentuje Růžička, a to, že zařazení státního zastupitelství jako součást moci výkonné je toliko formální, protože s ohledem na funkci státního zastupitelství coby významného činitele výkonu trestní spravedlnosti, spadá státní zastupitelství jednoznačně do rámce moci soudní v širším smyslu.[42] Růžička tak mezi řádky státní zastupitelství označuje za justiční orgán. Tento závěr je mi o to bližší, že je z doby relativně nedávné, a nikoliv z počátku existence státního zastupitelství, kdy se jeho pozice teprve konstituovala.

Nelze přehlédnout, že místy se objevují i názory, které „lobbují“ za přesunutí státního zastupitelství do jiné hlavy v Ústavě, do hlavy, která by byla za tímto účelem v Ústavě nově vytvořena.[43] Mám za to, že toto není rozumná volba, neboť zmíněný přesun by byl přesunem formálním. Dokud nebude jasně a jednoznačně zakotvena nezávislost státního zastupitelství, což však za současné právní úpravy (zákona o státním zastupitelství) není možné, je ad hoc vytvoření speciální hlavy pro státní zastupitelství z mého úhlu pohledu zcela zbytečné. Jistě by tím byla zdůrazněna jeho funkce a význam, ale dokud by nedošlo k přeformulování textu stávajícího čl. 80 Ústavy, ale pouze jeho přesunutím, je tato změna marginální. Změna Ústavy není v této otázce zásadním problémem, neboť celistvost ústavního pořádku jako taková by nebyla danou změnou vůbec dotčena. Ke stejnému závěru dospívá i Jäger, když

---

[39] Transparency International – Česká republika, o.p.s. *Česká justice – otázka správy a nezávislosti.* [online]. 2010 © Transparency International – Česká republika, o.p.s. [cit. 31. 8. 2018], s. 133.
[40] COUFAL, Petr. Státní zastupitelství po třech letech. *Trestní právo.* 1997, č. 2, s. 3.
[41] FENYK, Jaroslav, *Veřejná žaloba. Díl první. Historie, současnost a možný vývoj veřejné žaloby.* Příručky Ministerstva spravedlnosti, svazek 62. Praha: Institut Ministerstva spravedlnosti České republiky pro další vzdělávání soudců a státních zástupců, 2001, s. 208 a MUSIL, Jan. Ústavněprávní pozice státního zastupitelství. *Státní zastupitelství.* 2016, č. 1, s. 10-11.
[42] RŮŽIČKA, Miroslav. K veřejné žalobě v České republice (pohled trestněprávní). In ZARIVNIJ, Petr (eds.). *Veřejná žaloba a její perspektivy*. Brno: Masarykova univerzita, 2015, s. 74.
[43] Tento názor jsem zaznamenal z úst Šámala na konferenci na téma Ústavní zakotvení státního zastupitelství, kterou pořádal Ústavně právní výbor Senátu Parlamentu České republiky za odborné podpory Unie státních zástupců dne 10. 4. 2018 v Senátu Parlamentu České republiky.

uvádí, že tato změna by nevyžadovala za stávající právní úpravy žádných zásadních změn, resp. že tomu nebrání žádné překážky.[44]

Je nepochybné, že pozice soudů (soudců) je nesrovnatelná s pozicí státního zastupitelství (státních zástupců). Již čl. 81 Ústavy soudům přiznává nezávislost. Tu dále doplňuje čl. 82 odst. 1 Ústavy i soudcovskou nestranností. Je sice nespornou skutečností, že o vině a trestu rozhodují jen a pouze nestranné a nezávislé soudy, a to podle čl. 90 věty druhé Ústavy a čl. 40 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, tedy justiční orgány ve smyslu soudní moci.

Na druhou stranu je potřeba zmínit, že státní zastupitelství, resp. každý jednotlivý státní zástupce taktéž rozhoduje o zásadních otázkách spojených se základními lidskými právy a svobodami – zda bude zahájeno trestní stíhání, zda bude podán návrh na povolení domovní prohlídky, zda bude podán návrh na vzetí obviněného do vazby, zda bude na obviněného podána obžaloba a tento postaven před soud, případně zda bude dočasně odloženo trestní stíhání, zastaveno trestní stíhání či rozhodnuto o postoupení věci jinému orgánu, zda bude rozhodnuto o podmíněném zastavení trestního stíhání nebo o podmíněném odložení podání návrhu na potrestání, atd. Zejména těmito úkony se státní zastupitelství měrou nemalou podílí na naplňování úkolů trestní spravedlnosti a částečně se taktéž jedná o soustavu úřadů státu, která, shodně jako soudy, rozhoduje o vině a trestu.

Zastávám názor, shodně jako Jelínek,[45] že např. nejčastější odklon v trestním řízení – totiž podmíněné zastavení trestního stíhání je rozhodnutím o vině a o trestu. Upozorňuji však, že rozhodování o vině a trestu je v případě státního zastupitelství skutečně toliko částečné a formální,[46] a nikoliv v čistém slova smyslu tak, jak jej známe z rozhodovací činnosti soudů. Podpůrným argumentem je i to, že státní zástupce ve své rozhodovací

---

[44] JÄGER, Petr. Co přinesl a nepřinesl Nález sp. zn. Pl. ÚS 17/10 o platech státních zástupců. *Státní zastupitelství.* 2012, č. 2, s. 19-23.

[45] Jelínek tento názor zastává dlouhodobě. Srov. JELÍNEK, Jiří a kol. *Trestní zákoník a trestní řád s poznámkami a judikaturou.* Praha: Leges, 2009, s. 919, JELÍNEK, Jiří a kol.: *Trestní zákoník a trestní řád s poznámkami a judikaturou.* 3. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2012, s. 551, s. 816, JELÍNEK, Jiří a kol.: *Trestní zákoník a trestní řád s poznámkami a judikaturou.* 7. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2017, 1312 s., JELÍNEK, Jiří a kol. *Trestní právo procesní.* 2. vydání. Praha: Leges, 2011, s. 218-219.

[46] Formální rozhodnutí o vině nemusí vždy znamenat, že se obviněný trestného činu reálně dopustil. Například lze uvést – pokud se obviněný dozná k trestnému činu, který nespáchal, nahradí škodu a splní další podmínky, může být rozhodnuto o podmíněném zastavení jeho trestního stíhání – tedy o vině a o trestu. Faktické rozhodnutí o vině (které činí soud) by v tomto případě znamenalo zkoumání všech relevantních skutečností, které by v daném případě vedly k rozhodnutí, kterým by byl obžalovaný zproštěn obžaloby.

činnosti nikdy nekonstatuje „je vinen že“ (tak jako je tomu v rozsudcích), ale toliko to, že skutkový stav věci byl zjištěn bez důvodných pochybností, a tedy že nemá pochyb o tom, že se trestný čin stal tak, jak je zadokumentován ve spisovém materiálu a že jej spáchal obviněný. Lze uzavřít, že s označováním státního zastupitelství coby justičního orgánu se ztotožňuji, avšak pouze v omezeném rozsahu tak, jak bylo naznačeno výše, především kvůli omezené možnosti rozhodovat o vině a trestu, v pozitivním i negativním slova smyslu.

Bez ohledu na to, že státní zastupitelství je v Ústavě systemizováno pod hlavičkou mocí výkonné a soudy pod mocí soudní, lze mezi soudem a státním zastupitelstvím spatřovat jisté podobnosti, na druhé straně ale i zcela zásadní rozdíly. Příčinu lze spatřovat právě již v ústavním zakotvení soudů a státního zastupitelství. Soudní soustava obecných soudů je čtyřstupňová. Stejně tak je čtyřstupňová soustava státního zastupitelství. Přesto jsou soudy a soudci nadáni nestranností a nezávislostí pramenící již z Ústavy. Pro státní zastupitelství, resp. státní zástupce nestrannost vyplývá až (jenom) ze zákona o státním zastupitelství a hovořit o nezávislosti tak, jak je vnímána ve vztahu k soudům, nelze. Státní zastupitelství zdůrazňuje svou hierarchickou soustavu ovládanou principem subordinace, navíc za existence institutů, které soudy neznají (dohled), a tak lze v současném stavu legislativní úpravy, zejména za stávajícího znění Ústavy a zákona o státním zastupitelství, jen těžko hovořit o nezávislosti státního zastupitelství.[47]

O tom, že je ústavní zakotvení státního zastupitelství otázkou zásadní svědčí i četná judikaturní rozhodnutí Ústavního soudu České republiky, který se danou problematikou opakovaně zabýval. Za nejvýznamnější považuji nález pléna Ústavního soudu ze dne 28. 6. 2011 sp. zn. Pl. ÚS 17/10 (dále jen „Nález Pl. ÚS 17/10“),[48] který se primárně týkal platových restrikcí státních zástupců.[49] Nad rámec podaného návrhu Ústavní soud poměrně obšírněji rozebíral i nezávislost státních zástupců.[50]

Za zásadní lze v tomto Nálezu Pl. ÚS 17/10 považovat odlišné právní názory disentujících soudců, a to z hlediska nejen jejich množství, ale zejména obsahu. Osobně za

[47] Mám na mysli nezávislost v ústavním slova smyslu a nikoliv tak, jak ji vymezuje § 3 odst. 1 zákona o státním zastupitelství.
[48] Nález Ústavního soudu ČR ze dne 28. 6. 2011 sp. zn. Pl. ÚS 17/10.
[49] Přesněji se jednalo o návrh na zrušení § 3 odst. 9 zákona č. 201/1997 Sb., o platu a některých dalších náležitostech státních zástupců a o změně a doplnění zákona č. 143/1992 Sb., o platu a odměně za pracovní pohotovost v rozpočtových a v některých dalších organizacích a orgánech, ve znění pozdějších předpisů.
[50] Viz zejména body č. 27. až 46. Nálezu Pl. ÚS 17/10.

nejzásadnější považuji disenty Holländera, Musila a Rychetského, které pokládám za nutné blíže analyzovat.

Holländer ve svém disentu uvádí, že předmětný Nález Pl. ÚS 17/10 odmítá paralely v postavení soudců a státních zástupců. Uvádí, že státní zastupitelství jako součást moci výkonné je pod vlivem hierarchické soustavy a principu subordinace vázaného zákonem (§ 2 odst. 1 zákona o státním zastupitelství), leč modifikovaném principem nezávislosti (§ 3 odst. 1 zákona o státním zastupitelství). S tímto lze jedině souhlasit. Holländer je dále přesvědčen, že je potřeba zohledňovat i nezávislost a nestrannost státního zastupitelství, upravenou v pod-ústavní rovině v zákoně o státním zastupitelství. Absence nezávislosti by otevírala prostor pro vnější zásahy – Holländer v té souvislosti zmiňuje toliko moc výkonnou.

Osobně bych se nebál riziko potenciálních snah na ovlivňování činnosti státního zastupitelství omezovat jen na moc výkonnou, ale i případnou politickou či soukromou „lobby“, snažící se korigovat či usměrňovat činnost státního zastupitelství. Přitom jsem přesvědčen, že jakýkoliv zásah do činnosti státního zastupitelství není možný, o čemž hovoří i § 3 odst. 1 zákona o státním zastupitelství. Jak Holländer doplňuje, tento je potřeba vázat k čl. 80 Ústavy, který je potřeba vykládat v souladu s čl. 1 odst. 1 Ústavy.[51]

Mým pohledem tak Holländer naznačuje, že státní zastupitelství sice není nezávislé jako soudy, nicméně existují zde jisté paralely, které by měly postavení státních zástupců stavět na roveň soudcům. A za situace, kdy je nezávislost státního zastupitelství garantována toliko v rovině zákonné, a nikoliv i ústavní, je potřeba kruciální čl. 80 Ústavy vykládat ve smyslu účelu čl. 1 odst. 1 Ústavy. Nakolik proti této myšlence nemám odlišný právní názor, jeví se mi pouhou omluvou státnímu zastupitelství, že jim taktéž není přiznána ústavní nezávislost, neboť není čistě soudním orgánem.

Musil ve svém disentu předně vyjadřuje nesouhlas s metodologií, kterou byl Nález Pl. ÚS 17/10 vytvořen.[52] Dále poukazuje na specifické a relativně autonomní postavení

[51] Podrobněji viz odlišné stanovisko Holländera k Nálezu Pl. ÚS 17/10.
[52] Své právní názory Musil podrobněji rozebral a dále argumentačně podložil ve svém článku Ústavněprávní pozice státního zastupitelství. Srov. MUSIL, Jan. Ústavněprávní pozice státního zastupitelství. *Státní zastupitelství*. 2016, č. 1, s. 9-12.

státního zastupitelství, a to vůči jiným orgánům moci výkonné, ale i moci zákonodárné. V tom spatřuji jistou paralelu s označováním státního zastupitelství jako orgánu sui generis tak, jak tomu učinil dříve Coufal[53] či Fenyk.[54]

Musil dále konstatuje, že i přes systematické zařazení státního zastupitelství do třetí hlavy Ústavy postavení státního zastupitelství kombinuje znaky moci výkonné i moci soudní. To v zásadě odpovídá tomu, k čemu jsem dospěl výše, s tímto závěrem lze jedině souhlasit. Je zjevné, že státní zastupitelství má v sobě justiční povahu. Je pouze otázka, v jaké míře.

V disentu Musil dále věnuje pozornost zahraničním právním úpravám postavení státního zastupitelství. Z této se podává, že daná otázka je aktuálně předmětem zájmu nejednoho státu. Nakolik je pro nás zásadní právní úprava tuzemská, lze jistě sledovat, jakým způsobem jsou reflektovány změny v postavení státního zastupitelství v zahraničí a vzít si z těchto odlišných právních úprav vzor, a to pozitivní a případně i negativní. Příkladem nám může být metodologie řešení nezávislosti státního zastupitelství tak, jak k tomu přistoupila Spolková republika Německo – totiž začlenění státního zastupitelství pod moc soudní.

Této otázce se u našich západních sousedů nejvíce věnoval Rautenberg.[55] Za inspirativní lze považovat jak jeho úvahu nad (ne)závislostí německého prokurátora,[56] tak článek k prokuratuře a dělbě moci.[57] Za impulz k řešení otázky ústavního zakotvení nezávislosti německé prokuratury považuji text Pförtnera,[58] který (místy expresivně) popisuje neúnosnou situaci závislosti německých prokurátorů, kdy zejména reflektuje hierarchickou soustavu prokuratury a politický vliv na činnost tamních prokurátorů.[59]

---

[53] COUFAL, Petr. Státní zastupitelství po třech letech. *Trestní právo.* 1997, č. 2, s. 3.
[54] FENYK, Jaroslav, *Veřejná žaloba. Díl první. Historie, současnost a možný vývoj veřejné žaloby.* Příručky Ministerstva spravedlnosti, svazek 62. Praha: Institut Ministerstva spravedlnosti České republiky pro další vzdělávání soudců a státních zástupců, 2001, s. 208.
[55] Erardo Cristoforo Rautenberg byl jedním z předním německých právníků a po více než dvacet let generálním prokurátorem spolkové země Braniborsko (Brandenburg). Předmětem jeho zájmu byla i otázka (ne)závislosti státního zastupitelství, resp. prokuratury.
[56] Erardo Cristoforo Rautenberg. Die Abhängigkeit der deutschen Staatsanwaltschaft. *Gewaltenteilung.de* [online]. Gewaltenteilung.de 2014 [cit. 31. 8. 2018].
[57] Erardo Cristoforo Rautenberg. Staatsanwaltschaft und Gewaltenteilung. *Gewaltenteilung.de* [online]. Gewaltenteilung.de 2014 [cit. 31. 8. 2018].
[58] Klaus Pförtner je německý právník a Generální prokurátor Frankfurt am Main.
[59] Klaus Pförtner. Die deutsche Staatsanwaltschaft: Marionette der Politik? Unabhängigkeit muss sein! *Gewaltenteilung.de* [online]. Gewaltenteilung.de 2014 [cit. 31. 8. 2018].

Musil dále uvádí, že příčinou těchto změn je celospolečenský vývoj a změny v dynamice kriminality, jakož i to, jakým způsobem je s kriminalitou v posledních letech nakládáno a že uvedené notně souvisí s posilováním role státních zástupců, coby elementární podmínky funkční trestní justice.[60] Musil k tomuto konkrétněji uvádí, že „*novým jevem, který se výrazně projevuje v kompetencích státního zástupce a v charakteru jeho práce a který je argumentem pro posílení nezávislosti státního zastupitelství, je masový výskyt kriminality, jejíž četnost je dnes tak veliká, že její trestněprávní zpracování tradičními procesními formami v řízení před soudem přesahuje kapacitní možnosti orgánů činných v trestním řízení. Je nemožné, aby všechny stíhané trestné činy byly projednány v klasickém soudním řízení. Aby se zabránilo zahlcení justičního systému, byly vyvinuty formální nebo neformální filtry (tzv. diskreční pravomoc státního zástupce), které způsobují, že část těchto deliktů, zejména takových, které jsou označovány jako bagatelní, se vůbec nestane předmětem trestního stíhání*“.[61] S tím lze jedině souhlasit.

Ze zprávy o činnosti státního zastupitelství za rok 2017 se podává, že celkový vývoj kriminality oproti předchozím letům opět lehce poklesl (tzv. nižší nápad).[62] To však neznamená, že by bylo pácháno méně kriminality. Konkrétní číslo počtu zahájených trestních řízení je tabulkovým údajem nezohledňujícím latentní kriminalitu. Mohlo tak dojít pouze ke zvýšení počtu trestných činů, které zůstanou v rámci latentní kriminality, neboť lidé – poškození – mohou pociťovat obavy trestnou činnost oznamovat.[63] Uvedené též značně souvisí s novými druhy trestných činů, se kterými se setkáváme – ubývá krádeží na ulicích a krádeže se přesouvají do kyberprostoru.

Demonstrativně lze uvést příklad, že dojde-li ke zneužití údajů z platebního prostředku poškozeného, případně k neoprávněné transakci ve prospěch pachatele, tak za situace, kdy se jedná o částku, která poškozeného „nebolí“, tuto skutečnost si vyřeší toliko s bankou, když ex post svou platební kartu zablokuje a požádá si o novou, nicméně žádné další oznámení či podnět k zahájení úkonů trestního řízení neučiní (snad aby nebyl zostuzen), tudíž orgány v činné v trestním řízení se o tomto trestném činu ani nedozví.

---

[60] Viz bod č. 8 Musilova disentu k Nálezu Pl. ÚS 17/10.
[61] Viz bod č. 9 Musilova disentu k Nálezu Pl. ÚS 17/10.
[62] Zpráva o činnosti státního zastupitelství za rok 2017. *Nejvyšší státní zastupitelství.* [online] © 2012 [cit. 31. 8. 2018]. S. 16.
[63] Když by věc skončila postupem podle § 159a trestního řádu, „podezřelý“ automaticky podává trestní oznámení na původního „poškozeného“ pro přečin pomluva, neboť jej „oznámil“, ačkoliv se fakticky nic nestalo, když původní trestní věc byla policejním orgánem odložena.

S ohledem na stále větší technologickou vyspělost a digitalizaci dnešní doby je zjevné, že takových trestný činů přibývá a ani do budoucna nebude situace jiná. V tomto kontextu pak lze o poklesu kriminality hovořit skutečně pouze ve formálním (statistickém) slova smyslu.

Za situace, když už je trestní řízení zahájeno, část věcí skončí podáním obžaloby nebo návrhu na potrestání, část podmíněným zastavením trestního stíhání či podmíněným odložením podání návrhu na potrestání, anebo odložením věci před zahájením trestního stíhání, případně postoupením věcí jinému orgánu či jinými, méně frekventovanými „výstupy". Je zjevné, že stále více věcí je končeno odklony, v roce 2017 bylo těchto věcí celkem necelých osm procent.[64] Toto procento je bohužel stále malé,[65] leč rok od roku se postupně zvyšuje. To souvisí s kapacitními možnostmi orgánů činných v trestním řízení, neboť není technicky možné, aby byly všechny věci v rámci trestního řízení skončeny podáním obžaloby. Význam odklonů, a tedy i postavení státního zástupce tak logicky nabývá na významu.[66] S tím je spjata i otázka odpovědnosti státních zástupců, která je tak významná, že se jí níže věnuji v kapitole šesté.

Musil ve svém disentu dále uvádí, že nabývání významu postavení státních zástupců souvisí i s materiálním zabezpečením, které by mělo požívat stejné ochrany jako platy soudců. Elementárním argumentem je snaha o nezávislost – zde zejména v ekonomickém slova smyslu, aby státní zástupci mohli být skutečně nezávislí a neuplatitelní.[67] S tímto tvrzením souhlasím pouze částečně, nepokládám materiální zabezpečení státních zástupců za prvek, který je či snad může být sám o sobě garantem jejich nezávislosti. Dlužno dodat, že zákonodárce opakovaně negativně zasahoval do platů státních zástupců, což skutečně nezávislosti státních zástupců (ani té materiální) „moc nepřidá". I metodika, podle které jsou

---

[64] Zpráva o činnosti státního zastupitelství za rok 2017. *Nejvyšší státní zastupitelství.* [online] © 2012 [cit. 31. 8. 2018]. S. 17-18.

[65] Příčinou je stanovisko Trestního kolegia Nejvyššího soudu ČR ze dne 25. 9. 2014 sp. zn. Tpjn 303/2014.

[66] Narůstající význam postavení státního zástupce a požadavek na posílení nezávislosti státních zástupců lze podle Musila spatřovat i v tom, že se v posledních letech zvyšuje podíl nových forem závažné hospodářské kriminality, tzv. kriminality bílých límečků. Tito pachatelé disponují silným ekonomickým zázemím, týmem právníků, ekonomů, účetních, daňových expertů a dalších „spřízněných" osob pod jejich mocenským vlivem, všichni stojíce proti jednomu státnímu zástupci, kterého se tak mohou pokusit – za využití zmíněné ekonomické a vlivové síly – ovlivnit průběh trestního řízení ve svůj prospěch. Musil dále doplňuje, že největší příležitost, jak uniknout trestněprávním důsledkům svého jednání se těmto „bílým límečkům" naskýtá v raných stadiích trestního řízení; právě tehdy může být státní zástupce vystaven největšímu vnějšímu tlaku, aby kauzu „zametl pod koberec". Srov. bod č. 10 Musilova disentu k Nálezu Pl. ÚS 17/10.

[67] Viz bod č. 11 a č. 12 Musilova disentu k Nálezu Pl. ÚS 17/10.

platy státních zástupů vypočítávány a jež je vtělena do zákona o platu státních zástupců, je zajímavá.

Je-li o otázce nezávislosti státních zástupců ze strany Musila hovořeno v souvislosti s materiálním zabezpečením státních zástupců, pokládám za nutné učinit poznámku k platům státních zástupců.

Plat (a některé další náležitosti) spojené s výkonem funkce státního zástupce upravuje zákon o platu státních zástupců. Podle § 3 odst. 2 tohoto zákona se plat určí jako součin platové základny a platového koeficientu, který určuje § 3 odst. 4 zákona o platu státních zástupců podle stupně státního zastupitelství a praxe.[68] Podle § 3 odst. 3 zákona o platu státních zástupců platová základna činí devadesát procent platové základny stanovené pro soudce ve smyslu § 3 odst. 3 zákona č. 236/1995 Sb., o platu a dalších náležitostech spojených s výkonem funkce představitelů státní moci a některých státních orgánů a soudců a poslanců Evropského parlamentu, ve znění pozdějších předpisů, která činí od 1. ledna do 31. prosince kalendářního roku pro soudce trojnásobek průměrné nominální měsíční mzdy fyzických osob v nepodnikatelské sféře dosažené podle zveřejněných údajů Českého statistického úřadu za předminulý kalendářní rok.

Pokud bych takto zvolenou devadesátiprocentní hranici dal do souvislosti s nezávislostí státních zástupců, bylo by možné konstatovat, že státní zástupci jsou nezávislí na devadesát procent.[69] Anebo odpovědní na devadesát procent. Případně se na naplňování úkolů trestní justice podílejí „pouze“ z devadesáti procent. Z uvedeného lze také vyvodit, že soudcovská nezávislost zakotvená v Ústavě má hodnotu zbývajících deseti procent rozdílu mezi platovými základnami státních zástupců a soudců. Osobně jsem přesvědčen, že tomu tak není. Uvedená konstatování jsou toliko hypotetická, byť vyvozená z prosté dikce zákona.[70]

---

[68] Pro úplnost je potřeba dodat, že v navazujícím § 3 odst. 5-8 zákona o platu státních zástupců jsou vymezeny další modifikace platového koeficientu.

[69] K otázce nezávislosti státních zástupců vázané na výši jejich platů viz JÄGER, Petr. Co přinesl a nepřinesl Nález sp. zn. Pl. ÚS 17/10 o platech státních zástupců. *Státní zastupitelství*. 2012, č. 2, s. 19-23.

[70] Ke srovnání platů státních zástupců a soudců viz KOLBA, Jan. (Ne)závislé platy soudců a státních zástupců. *Státní zastupitelství*. 2012, č. 2, s. 11-18.

Otázka je, proč byla jako platová základna zvolena právě devadesátiprocentní výše platové základny soudců? O čem to může vypovídat? Je fakt, že tato hranice nebyla v zákoně od počátku jeho účinnosti, ale její konkrétní výše je výstupem z nesčetných debat stran platů státních zástupců,[71] které se až v roce 2011 podařilo „navázat" na platy, resp. platovou základu soudců.[72] Důvodová práva k zákonu č. 347/2011 Sb.,[73] který novelizoval zákon o platu státních zástupců a na základě kterého došlo ke zmíněnému „navázání" platů státních zástupců na platy soudců, uvádí, že cílem této novely bylo obnovit vyváženost odměňování soudců a státních zástupců. Poukazuje přitom na fakt, že platy státních zástupců vždy (v minulosti) tvořily devadesátiprocentní výši platu soudců. Tím považovala důvodová zpráva za odůvodněný požadavek jisté vyrovnanosti a stability platů státních zástupců.[74]

S tím mohu jedině souhlasit. Citovaná novela zákona o platech státních zástupců přinesla i z mého úhlu pohledu logicky a rozumně odůvodněný stabilizační prvek, a to právě díky navázání platů státní zástupců na platy soudců. A to především v návaznosti na fakt, jakým způsobem bylo s platy státních zástupců zacházeno v předchozích letech, zejména v roce 2011.[75]

Je nespornou skutečností, že i zvolená výše – devadesát procent – nebyla zvolena bezdůvodně, nakolik má historické opodstatnění z dřívější právní úpravě.[76] Takovýto postup a zvolenou formu „navázání" lze ve svém souhrnu akceptovat.

K tomu doplňuji, že s ohledem na závěry II. části (věnované prokurátorské službě a nezávislému postavení státního zastupitelství) Zprávy o evropských normách nezávislosti

---

[71] Platy státních zástupců se nejedenkrát zabýval i Ústavní soud. Kromě již zmíněného Nálezu Pl. ÚS 17/10 dále např. Nález Ústavního soudu ČR ze dne 7. 9. 2010 sp. zn. Pl. ÚS 12/10 či Nález Ústavního soudu ČR ze dne 2. 3. 2010 sp. zn. Pl. ÚS 13/08.

[72] Blíže in LATA, Jan. *Státní zastupitelství ve světle proměn. Drama o čtyřech dějstvích.* Praha: Auditorium, 2016, s. 133.

[73] V úplném znění zákon č. 347/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 201/1997 Sb., o platu a některých dalších náležitostech státních zástupců a o změně a doplnění zákona č. 143/1992 Sb., o platu a odměně za pracovní pohotovost v rozpočtových a v některých dalších organizacích a orgánech, ve znění pozdějších předpisů, ve znění pozdějších předpisů.

[74] Důvodová zpráva k zákonu č. 201/1997 Sb., o platu a některých dalších náležitostech státních zástupců a o změně a doplnění zákona č. 143/1992 Sb., o platu a odměně za pracovní pohotovost v rozpočtových a v některých dalších organizacích a orgánech, ve znění pozdějších předpisů, ve znění pozdějších předpisů. In: *Beck-online.cz* [online právní informační systém] C. H. Beck [cit. 31. 8. 2018].

[75] Viz § 3a zákona o platech státních zástupců.

[76] K tomuto blíže viz důvodová zpráva k zákonu č. 201/1997 Sb., o platu a některých dalších náležitostech státních zástupců a o změně a doplnění zákona č. 143/1992 Sb., o platu a odměně za pracovní pohotovost v rozpočtových a v některých dalších organizacích a orgánech, ve znění pozdějších předpisů, ve znění pozdějších předpisů. In: *Beck-online.cz* [online právní informační systém] C. H. Beck [cit. 31. 8. 2018].

soudního systému zpracované Evropskou komisí pro demokracii prostřednictvím práva (známé též jako Benátská komise), zejména části XI. bodu 69. vyplývá, že (zkráceně) odměňování by mělo být v souladu s významem vykonávaných úkolů, které je nezbytné pro účinný a spravedlivý systém trestní justice, stejně tak jako je nezbytný ke snížení nebezpečí korupce státních zástupců.[77]

Pokud tak do budoucna uvažujeme o posílení nezávislosti státních zástupců bude nutné se (opětovně) zabývat i otázkou jejich platů. Pokud by se v rámci budoucí právní úpravy podařilo včlenit do Ústavy článek, který by státní zastupitelství uznával za justiční orgán (alespoň částečně), čemuž by odpovídala i deklarovaná nezávislost státních zástupců, která by se tak dostala na roveň nezávislosti soudců, měly by úměrně tomu být upraveny i platové základny státních zástupců, kdy osobně neshledávám žádné důvody[78] rozdílných výší platových základen soudců a státních zástupců.[79] Pak by bylo na místě otevřít diskuzi, zda by „dorovnání“ (smazání rozdílu) platových základen státních zástupců na platové základny soudců bylo akceptováno.

Jsem přesvědčen, že tzv. kvalifikovaný „odpor“ by mohl přijít toliko ze dvou stran. První stranou by bylo Ministerstvo spravedlnosti, resp. Ministerstvo financí při řešení ekonomických dopadů takové změny na státní rozpočet České republiky. Druhou nesouhlasnou větev by zřejmě představovali zástupci soudcovského stavu s argumentem, že přeci nelze stavět na roveň platy státních zástupců a soudců (zejména s ohledem na to kdo a o čem de facto rozhoduje). Pokud by se však taková změna podařila zákonodárci prosadit, což by s ohledem na výše prezentovaná doporučení a stanoviska Rady Evropy neměl být zásadní problém, dalo by se uvedené považovat za velmi výrazný pozitivní signál soustavě státního zastupitelství, ale především státním zástupcům samotným.

Nyní již zpět k Nálezu Pl. ÚS 17/10. Rychetský se ve svém disentu předně vyjádřil v tom smyslu, že plošné snížení platů státních zástupců tak, jak je uvedeno v § 3 odst. 9 zákona o platu státních zástupců, jehož zrušení bylo navrhováno a jenž byl citovaným Nálezem Pl. ÚS 17/10 zamítnut, není ústavně konformní. Dále uvedl, že na rozdíl od soudce

[77] Text zprávy Evropské komise pro demokracii prostřednictvím práva ze dne 3. 1. 2011 o evropských normách nezávislosti soudního systému. In: *Council of Europe* [online] © Council of Europe 2018 [cit. 31. 8. 2018].
[78] Kromě těch z povahy věci plynoucích, např. ekonomického zatížení státního rozpočtu České republiky.
[79] Uvedené nechť je považováno za subjektivní názor, neboť s ohledem na mé pracovní zařazení lze jistě (a důvodně) namítnout, že můj názor, jakkoliv jsem o něm přesvědčen, nemůže být názorem objektivním.

státní zástupce nemůže a nesmí být nestranný, neboť zastupuje veřejnou žalobu, a je ochráncem veřejného zájmu, který je při výkonu své funkce nezávislým orgánem státní moci. Rychetský dále doplňuje, že v činnosti státních zástupců lze spatřovat quasi soudní pravomoc – zejména v podobě odklonů tak, jak o nich bylo pojednáno výše.[80] S uvedeným závěrem souhlasím pouze částečně; nepokládám za nutné rozhodovací činnost státních zástupců označovat jako soudní pravomoc, leč pravomoc rozhodovat o vině a o trestu v podobě výše zmíněných. Zvolené označení státního zastupitelství jako quasi soudního orgánu alespoň na první pohled činí viditelné, že státní zastupitelství je nadáno určitou mírou rozhodovací pravomoci.

Nad rámec zmíněných disentů lze zmínit odlišné stanovisko Kůrky, který tvrdí, že Nález Pl. ÚS 17/10 nezávislost státních zástupců popírá jak formálně, kvůli zařazení pod moc výkonnou v Ústavě, tak současně i nepřiléhavě, když reflektuje procesním postavením státního zástupce coby strany v trestním řízení, který reprezentuje určitý zájem. V tom spatřuji velký problém, který již byl výše naznačen a o kterém bude ještě pojednáno níže, nicméně již nyní lze uvést, že nelze na státní zástupce klást (paušálně) požadavek na jejich nestrannost, když je zjevné a zřejmé, že při své činnosti budou vždy postupovat tak, aby hájili veřejný zájem, tj. teoreticky bude jejich činnost (v mezích ústavních limitů trestního řízení) vždy jednostranně orientovaná – k ochraně veřejného zájmu.[81]

2.1.3 Pod-ústavní základ

Pod-ústavní základ odpovídá právní úpravě státního zastupitelství tak, jak je obsažena v zákonech a podzákonných právních předpisech, především ve vyhláškách. Pro činnost státního zastupitelství jsou klíčové trestní řád, zákon o státním zastupitelství a jednací řád státního zastupitelství. Nejedná se o taxativní výčet. Podrobnější přehled nejdůležitějších předpisů upravujících činnost státního zastupitelství je zveřejněn na internetových stránkách Nejvyššího státního zastupitelství.[82]

Státní zastupitelství je orgánem nenahraditelným, neboť o vině a o trestu může být rozhodnuto jen a pouze na podkladě podané obžaloby, návrhu na potrestání nebo návrhu na

[80] Viz bod č. 1 Rychetského disentu k Nálezu Pl. ÚS 17/10.
[81] Obdobně se vyjádřil i Musil. Srov. bod č. 13 Musilova disentu k Nálezu Pl. ÚS 17/10.
[82] Nejdůležitější předpisy upravující činnost. *Nejvyšší státní zastupitelství.* [online] © 2012 [cit. 31. 8. 2018].

schválení dohody o prohlášení viny a přijetí trestu (návrhu na schválení dohody o vině a trestu), které může podat jen státní zástupce, který taktéž v průběhu řízení před soudem zastupuje veřejnou žalobu.[83] Trestní řád dále státní zastupitelství ani státního zástupce blíže nedefinuje; ve výkladovém § 12 odst. 1 trestního řádu je toliko státní zástupce uveden coby jeden z tripartice orgánů činných v trestním řízení.[84] Trestní řád dále uvádí pouze konkrétní povinnosti, kterými je státní zástupce vázán (kromě obecných zásad vyjádřených v § 2 trestního řádu), a to zásadu legality (§ 2 odst. 3 trestního řádu),[85] zásadu oficiality (§ 2 odst. 4 trestního řádu)[86] a zásadu materiální pravdy (§ 2 odst. 5 trestního řádu).[87]

Zákon o státním zastupitelství definuje státní zastupitelství jako soustavu úřadů státu, určených k zastupování státu při ochraně veřejného zájmu ve věcech zákonem svěřených do působnosti státního zastupitelství (§ 1 odst. 1 zákona o státním zastupitelství). Úvodní ustanovení zákona o státním zastupitelství jednak přináší legální definici státního zastupitelství a současně stanovuje limit, v jehož rámci je státní zastupitelství činné, a to pouze ve věcech svěřených do jeho působnosti ve smyslu § 4 zákona o státním zastupitelství. Působnost státního zastupitelství je blíže rozebrána ve třetí kapitole. Zákon o státním zastupitelství také vymezuje nestrannost a nezávislost státních zástupců (v tomto pořadí).

Požadavek nestrannosti je definován v 2 odst. 2 zákona o státním zastupitelství tak, že státní zastupitelství při výkonu své působnosti dbá, aby každý jeho postup byl v souladu se zákonem, rychlý, odborný a účinný; aby svoji působnost vykonávalo nestranně, respektovalo a chránilo přitom lidskou důstojnost, rovnost všech před zákonem a dbalo ochrany základních lidských práv a svobod. Zákon neklade pouhý požadavek nestrannosti, ale i dalších elementárních předpokladů výkonu funkce státního zástupce.[88] Na uvedené navazuje § 24 odst. 1 (a odst. 3, 4) zákona o státním zastupitelství výčtem, co státní zástupce

---

[83] Viz § 2 odst. 8 trestního řádu a § 180 odst. 1 trestního řádu.

[84] Trestní řád v § 12 odst. 1 uvádí, že „*orgány činnými v trestním řízení se rozumějí soud, státní zástupce a policejní orgán*“. S výjimkou termínu „policejní orgán“ se neztotožňuji s terminologií tak, jak ji citované ustanovení obsahuje. Pokud zákon pracuje s termínem „soud“, mělo by být adekvátně tomu uvedeno „státní zastupitelství“ a nikoliv „státní zástupce“, neboť podle § 3 odst. 1 zákona o státním zastupitelství věci svěřené do působnosti státního zastupitelství vykonávají státní zástupci. Per analogiam by šlo užívat i rozlišení soudce, samosoudce a předseda senátu, které trestní řád zná a se kterými pracuje.

[85] K uvedené otázce blíže srovnej JÍLOVEC, Michal; KOZÁK, Vítězslav. Legalita a oportunita ve světle připravované rekodifikace trestního procesu. *Státní zastupitelství*. 2016, č. 5, s. 23-30.

[86] Tamtéž.

[87] K uvedené otázce blíže srovnej JÍLOVEC, Michal. Aplikace § 2 odst. 5 trestního řádu v průběhu trestního řízení. *Dny práva 2017*. Ke dni odevzdání disertační práce nebyl sborník publikován.

[88] Dlužno dodat, že zmíněné usnesení nepřináší nic nového, pouze slovy zákona opakuje ústavní zásady.

„musí“, doplněný § 24 odst. 2 (a odst. 6) zákona o státním zastupitelství tím, co státní zástupce „nesmí“.[89]

Nestrannost ve smyslu § 2 odst. 2 zákona o státním zastupitelství reflektuje požadavek na orgány činné v trestním řízení, aby stejně pečlivě objasňovaly okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch osoby, proti níž se řízení vede (§ 2 odst. 5 věta druhá trestního řádu). Nestranností je tak míněn požadavek, aby státní zástupce nikomu nenadržoval, věc posuzoval objektivně a nezaujatě, samozřejmě s vědomím dalších požadavků a limitů, které jsou na jeho činnost kladeny – zásada šetření ústavních práv a svobod (tj. zásada minimalizace zásahu vyjádřená v § 2 odst. 4 věta třetí trestního řádu). Požadavek nestrannosti se uplatňuje pouze v přípravném řízení, kde je státní zástupce nadán zvláštním postavením, které se v průběhu řízení před soudem mění, a to zásadně. K tomu blíže viz podkapitolu č. 3.7.

Zákon o státním zastupitelství dále (mimo jiné) definuje dohled, vymezuje předpoklady pro výkon funkce státního zástupce a skutečnosti, na jejichž základě funkce státního zástupce vzniká a zaniká, a dále kárnou odpovědnost státních zástupců. Zejména dohled a kárná odpovědnost jsou otázky natolik obsáhlé, že je jim věnován patřičný prostor v samostatných kapitolách této práce, dohledu v kapitole čtvrté a kárné odpovědnosti v kapitole šesté.

Jednací řád státního zastupitelství navazuje na zákon o státním zastupitelství a blíže upravuje okruhy, které zákon (o státním zastupitelství) samotný neobsahuje. Za stěžejní lze označit tři oblasti právní úpravy, a to dohled (§ 1 – § 2 jednacího řádu státního zastupitelství), zřízení poboček některých státních zastupitelství a výjimky z územních obvodů státních zastupitelství (§ 4 – § 10 jednacího řádu státního zastupitelství) a věcnou příslušnost státních zastupitelství (§ 12 – § 16 jednacího řádu státního zastupitelství).

2.2 Působnost státního zastupitelství

Působnost státního zastupitelství stanovuje, ve kterých oblastech je (může být) státní zastupitelství činné. Působnost je upravena v § 4 a § 5 zákona o státním zastupitelství.

[89] Ani v jednom případě se nejedná o taxativní výčet „práv a povinností“ státního zástupce.

V užším slova smyslu ji lze chápat jako trestní a netrestní. V širším slova smyslu je pod působnost netrestní potřeba zahrnout všechny oblasti, v nichž může státní zastupitelství vystupovat, a to výkon dozoru nad místy, kde je omezována osobní svoboda, působnost v jiném než trestním řízení a plnění dalších úkolů, stanoví-li tak zákon. Stěžejní je samozřejmě působnost trestní, která v sobě zahrnuje dvě složky. První, že státní zastupitelství je orgánem veřejné žaloby v trestním řízení a druhou, že plní i další úkoly vyplývající z trestního řádu.

2.2.1 Trestní[90]

Naplňování úkolů trestní justice je primárním účelem soustavy úřadů státu, určených k zastupování státu při ochraně veřejného zájmu. Děje se tak prostřednictvím participace státního zastupitelství v trestním řízení. Trestní řád mimo jiné stanovuje práva a povinnosti orgánů činných v trestním řízení, především prostřednictvím uplatňovaných zásad a ústavních limitů trestního řízení. Státní zástupce, coby jediný z tripartice orgánů činných v trestním řízení, má v průběhu trestního řízení prostřednictvím uplatňování svých práv a povinností, nejspecifičtější postavení. To vyplývá zejména z aktivní participace státního zástupce v obou stadiích trestního řízení. Naproti tomu policejní orgán aktivně vystupuje především v přípravném řízení; soud, resp. soudce pak ve stadiu projednání věci před soudem (hlavní líčení, veřejné zasedání, vazební zasedání a neveřejné zasedání).[91]

V přípravném řízení je tato aktivní participace státního zástupce posílena zákonem mu přiznanou dominantní rolí nad policejním orgánem a s ní související odpovědností za průběh a výsledky před-soudního stadia řízení a zejména za iniciování a průběh trestního stíhání. Ve stadiu projednání věci před soudem je pozice státního zástupce diametrálně odlišná – dominantní postavení přebírá soud[92] a státní zástupce zaujímá místo procesní strany.[93]

---

[90] Část textu převzata a autorsky upravena z původního článku JÍLOVEC, Michal. Několik poznámek k odpovědnosti státního zástupce za neprovedení důkazů. In: KYSELOVSKÁ, Tereza et al. (eds.). *COFOLA 2016*. Brno: Masarykova univerzita, 2016, s. 740-755.

[91] Samozřejmě nelze opomenout možnosti aktivity policejního orgánu ve stadiu projednání věci před soudem, např. v hlavním líčení při pověření k zajištění dalšího důkazu, stejně jako aktivitu soudce v přípravném řízení, kdy lze zmínit obligatorní účast na některých úkonech (např. účast u neodkladných a neopakovatelných úkonů, nebo rekognici).

[92] Ke vztahu orgánů veřejné žaloby a moci soudní viz FENYK, Jaroslav. *Vademecum státního zástupce*. Praha: ASPI Publishing s.r.o., 2003, s. 15-16.

[93] Srov. § 12 odst. 6 trestního řádu.

K termínu orgán veřejné žaloby v trestním řízení[94] odkazuji na text výše a zejména na § 2 odst. 8 trestního řádu. K plnění dalších úkolů vyplývajících z trestního řádu ve smyslu § 4 odst. 1 písm. a) zákona o státním zastupitelství lze uvést, že tímto rozumíme nejen dozorovou činnost státního zástupce ve smyslu § 174 § 157 trestního řádu, ale též funkci instančního orgánu vůči rozhodnutím „svých podřízených“ policejních orgánů, nad jejichž postupem státní zástupce vykonává dozor, jakož i návrhovou činnost státního zástupce. Nelze také opomenout další aktivity státního zástupce, a to zejména v řízení o opravných prostředcích a v řízení o podmíněném propuštění. Jednotlivá oprávnění jsou blíže rozebrána v kapitole věnované postavení státního zastupitelství v trestním řízení.

2.2.2 Netrestní

Jak bylo uvedeno výše, státní zastupitelství také působí v netrestních oblastech, a to vykonává dozor nad místy, kde je omezována osobní svoboda podle § 4 odst. 1 písm. b) zákona o státním zastupitelství,[95] působí v jiném než trestním řízení podle § 4 odst. 1 písm. c) zákona o státním zastupitelství a vykonává další úkoly, stanoví-li tak zvláštní zákon podle § 4 odst. 1 písm. d) zákona o státním zastupitelství.

Výkon dozoru nad místy, kde je omezována osobní svoboda není upraven paušálně (obecně), ale vždy v příslušném zákoně, který upravuje konkrétní formu omezení na osobní svobodě a vůči němuž má být dozor vykonán.[96] Tento dozor je ale zaměřen „pouze“ na otázku dodržování právních předpisů.

Působením v jiném než trestním řízení je míněna netrestní působnost ve vlastním slova smyslu, tedy v civilním řízení. Zde po nabytí účinnosti zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku, ve znění pozdějších předpisů, došlo k zásadním změnám v oprávněních státního zastupitelství upravených v § 35 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, ve znění pozdějších předpisů, a to k možnosti vstupu státního zastupitelství do zahájeného řízení ve věcech taxativně uvedených v § 8 odst. 1 písm. a) – i)

---

[94] Definice trestního řízení je obsažena v § 12 odst. 10 trestního řádu.

[95] K podrobnostem viz KOUDELKA, Zdeněk a kol. *Zákon o státním zastupitelství s komentářem a judikaturou.* Praha: Leges, 2010, s. 19-23.

[96] Například lze uvést, že výkon dozoru nad výkonem trestu odnětí svobody je upraven v § 78 zákona č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Výkon dozoru nad výkonem vazby je upraven v § 29 zákona č. 293/1993 Sb., o výkonu vazby, ve znění pozdějších předpisů.

zákona č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních, ve znění pozdějších předpisů a k možnosti státního zastupitelství zahájit řízení ve věcech taxativně uvedených v § 8 odst. 2 téhož zákona.[97]

Pod pojmem výkon dalších úkolů, stanoví-li tak zvláštní zákon, komentář v současné době (po novele provedené zákonem č. 14/2002 Sb.) již neřadí nic. Já bych pod tuto „zbytkovou“ působnost podřadil například řízení o popření otcovství na návrh nejvyššího státního zástupce, nicméně toto oprávnění zaniklo ke dni 31. 12. 2013.

2.3 Soustava státního zastupitelství

Soustava státního zastupitelství odpovídá soustavě soudů, která vychází přímo z čl. 91 odst. 1 Ústavy. Soustavu obecných soudů tvoří soudy okresní, krajské, vrchní a Nejvyšší soud. Do soustavy soudů dále patří i Nejvyšší správní soud. Zcela mimo stojí Ústavní soud, který je definován jako soudní orgán ochrany ústavnosti.[98]

Moderní státní zastupitelství je hierarchická soustava úřadů státu, která je vymezena v § 6 odst. 1 zákona o státním zastupitelství. Tvoří ji státní zastupitelství okresní, krajská, vrchní a Nejvyšší státní zastupitelství. Jedná se o čtyřstupňovou soustavu. Věcná a místní příslušnost státního zastupitelství odpovídá příslušnostem soudů (ve smyslu § 16 – § 18 trestního řádu). Některé zdroje v té souvislosti hovoří o tzv. vertikálním a horizontálním členěním soustavy.[99] S tím lze v zásadě souhlasit, byť mi takové dělení přijde pouze formální. Co se týká vztahového uspořádání mezi jednotlivými stupni soustavy státního zastupitelství, tomu je podrobněji věnována pozornost v kapitole o dohledu.

Věcná příslušnost jednotlivých stupňů je vymezena v § 16 a v § 17 trestního řádu. Nicméně tato se vztahuje na stupeň okresní (§ 16 trestního řádu) a stupeň krajský (§ 17 trestního řádu). Platí, že k výkonu dozoru nad zachováváním zákonnosti v přípravném řízení 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 (§ 12 odst. 1

[97] K podrobnostem viz KOUDELKA, Zdeněk a kol. *Zákon o státním zastupitelství s komentářem a judikaturou.* Praha: Leges, 2010, s. 23-24.
[98] Viz čl. 83 Ústavy.
[99] Soustava. *Nejvyšší státní zastupitelství.* [online] © 2012 [cit. 31. 8. 2018].

jednacího řádu státního zastupitelství). Pro vrchní soudy a vrchní státní zastupitelství není věcná příslušnost v trestním řádu upravena. To je způsobeno tím, že vrchní soudy nerozhodují v žádných věcech v prvním stupni. Aby bylo zřejmé, co pak bude v působnosti vrchních státních zastupitelství, je tato jejich „věcná příslušnost“ vymezena v § 15 jednacího řádu státního zastupitelství, a to taxativně. Za obrovský problém považuji, že z příslušnosti vrchních státních zastupitelství jsou možné výjimky, tzv. atrakce a delegace věci.

Atrakce ve smyslu § 15 odst. 6 jednacího řádu státního zastupitelství znamená, že vrchní státní zastupitelství může po předchozím souhlasu nejvyššího státního zástupce rozhodnout, že je věcně příslušné k výkonu dozoru ve věcech taxativně uvedených v § 15 odst. 6 písm. a) – c) jednacího řádu státního zastupitelství, a to i přesto, že by zde jinak byla dána příslušnost nižších (zpravidla krajských) státních zastupitelství. Kromě souhlasu nejvyššího státního zástupce je jediným kritériem, po jehož splnění může k atrakci dojít, aby to vyžadovala závažnost nebo právní či skutková složitost věci. Uvedené však spočívá na úvaze vrchních státních zastupitelství.

S touto konstrukcí se absolutně neztotožňuji. Zásadní problém je v tom, že tak zásadní věc, jako věcná příslušnost, je upravena v jednacím řádu státního zastupitelství, tedy ve vyhlášce. Pokud nelze příslušnost vrchních státních zastupitelství per analogiam odvodit od příslušnosti vrchních soudů, protože ji trestní řád neupravuje, měla být zakotvena v zákonné rovině v zákoně o státním zastupitelství, a nikoliv v podzákonných předpisech – ve vyhlášce.

Další negativum vnímám v podobě toho, že o závažnosti nebo právní či skutkové složitosti věci bude rozhodovat jen a pouze vrchní státní zastupitelství. Mám za to, že pokud si vrchní státní zastupitelství „vyberou“ trestní věc, kterou by ráda přenesla do své působnosti, abstraktní pojmy právní nebo skutková složitost věci budou vždy beze zbytku naplněné. Jistě, k definitivní atrakci je třeba předchozí písemný souhlas nejvyššího státního zástupce (k žádosti se připojuje spisový materiál s odůvodněným stanoviskem k zamýšlenému postupu – tedy tento již musí mít vrchní státní zastupitelství k dispozici a nastudovaný), nicméně nedokáži si reálně představit, že by nejvyšší státní zástupce vyslovil negativní stanovisko, pokud by vrchní státní zastupitelství projevilo o konkrétní trestní věc zájem. K tomu by došlo zřejmě jen ve zcela výjimečných případech, například pokud by bylo zjevné, že vrchní státní zastupitelství chce na sebe atrahovat věci nikoliv z důvodu

objektivně odůvodněných, ale např. z „některých osobních zájmů“. Takové případy se v praxi naštěstí nevyskytují, resp. nejsou dostupné žádné informace k tomu, že by se tak někdy stalo.

Nutno dodat, že příslušnost vrchních státních zastupitelství k výkonu dozoru má přednost před příslušností nižších státních zastupitelství, a to až do rozhodnutí konkrétního vrchního státního zastupitelství o příslušnosti.[100] Nižší státní zastupitelství nemá žádnou možnost, jak se atrakci bránit. Pokud vrchní státní zastupitelství získá písemný souhlas nejvyššího státního zástupce, rozhodne usnesením, proti kterému není stížnost přípustná, o své příslušnosti k výkonu dalšího dozoru.[101]

Delegace upravená v § 15 odst. 5 jednacího řádu státního zastupitelství je opakem atrakce. Spočívá v tom, že vrchní státní zastupitelství, které by bylo k výkonu dozoru jinak věcně příslušné podle § 16 odst. 1 – 4 jednacího řádu státního zastupitelství, může rozhodnout, že k výkonu dalšího dozoru je příslušné nižší státní zastupitelství (krajské, ale není vyloučeno ani okresní státní zastupitelství). Zapotřebí je opět předchozí písemný souhlas nejvyššího státního zástupce.

K delegaci mám stejné stanovisko jako k atrakci. Jsem zásadním odpůrcem výjimek z věcné příslušnosti státních zastupitelství. Vrchní státní zastupitelství si mohou „vybírat“, které trestní věci „jsou závažné či složité“ a „vyžadují“, aby byly jimi „dozorovány“ a naopak trestní věci, které se jim zpracovávat „nechtějí“ mohou stejně jednoduše postoupit nižším stupňům, které s tím nic nezmohou. Jedinou možností, jak jejich rozhodnutí zvrátit, je souhlas nejvyššího státního zástupce.

V praxi není takový postup jednoduchý natolik, jak by se mohlo z prostého znění vyhlášky zdát (zejm. kvůli souhlasu nejvyššího státního zástupce), ale uvedené z mého pohledu svědčí o hypotetickém kupčení s věcnou příslušností podle toho jak se to vrchním státním zastupitelstvím (ne)hodí. V tom spatřuji nezákonné narušení jinak striktně dané věcné příslušnosti, byť nevhodně upravené formou vyhlášky.

[100] Srov. čl. 2 odst. 1 POP o trestním řízení.
[101] Srov. čl. 2 odst. 2 POP o trestním řízení.

Dále je třeba poukázat na to, že stávající konstrukce atrakce a delegace má další praktické důsledky, a to v negativním slova smyslu. Vyhláška (ani případně POP o trestním řízení) nikde nestanovují, zda lze jednou atrahovanou či delegovanou věc vrátit původnímu státnímu zastupitelství (nižším stupňům či vrchním státním zastupitelstvím). Za stávající právní úpravy je tak možné, že trestní věci budou opakovaně přesouvány, resp. opakovaně bude měněna příslušnost dozorových státních zastupitelství. V té souvislosti mohou vyvstat námitky osob, vůči nimž se trestní řízení vede, na nedůvodnou (opakovanou) manipulaci s trestními věcmi, což může ve svém důsledku ohrozit smysl a účel trestního řízení jako celku. S případným „měněním věcných příslušností" prostřednictvím opakovaných atrakcí a delegací v jedné trestní věci bych byl maximálně obezřetný.

Ve vládním návrhu nového zákona o státním zastupitelství je úprava atrakce a delegace ještě horší než v současném jednacím řádu státního zastupitelství. K atrakci a delegaci už nebude vyžadován předchozí písemný souhlas nejvyššího státního zástupce. Nová právní úprava stanovuje pouze ex post informační povinnost nejvyššího státního zástupce. Nejvyšší státní zástupce sice bude disponovat oprávněním ve lhůtě do jednoho měsíce ode dne doručení rozhodnutí o atrakci či delegaci toto rozhodnutí zrušit, nicméně s ohledem na formu, kterou se bude „informační povinnost plnit" (prostý přípis bez předložení trestního spisu) považuji i potenciální kontrolní mechanizmus v podobě předchozího písemného souhlasu nejvyššího státního zástupce za vymizelý.[102] Za jediné pozitivum tak vnímám, že by věcná příslušnost nově nebyla upravena vyhláškou, ale zákonem.

Pozitivum vyhlášek lze spatřovat v možnosti jejich pružnějších a flexibilnějších změn, což ale současně může být ke škodě. Naopak zákon se jeví pevným a stabilnějším. I legislativní proces změny či úpravy zákona je složitější a vyžaduje komplexní úvahy, rozpravy a diskuze na půdě Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky, než jen vyhláška, kterou může příslušný ministr de facto změnit nebo zrušit bez časového omezení, tj. v zásadě obratem. Z těchto důvodů pokládám za nevhodné, aby tak zásadní věc jako je věcná příslušnost, byla upravena toliko formou vyhlášky.

---

[102] Důvodová zpráva k vládnímu návrhu nového zákona o státním zastupitelství přesně uvádí: „*o atrakci a delegaci bude informováno Nejvyšší státní zastupitelství, které pak může ve lhůtě 1 měsíce ode dne doručení rozhodnutí o atrakci či delegaci toto rozhodnutí zrušit (na rozdíl od současné úpravy atrakce a delegace, jak se uplatňuje u odborů závažné hospodářské a finanční kriminality vrchních státních zastupitelství, tudíž nejde o formu apriorního souhlasu, nicméně nevyžaduje se ani souhlas následný*". Viz důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona o státním zastupitelství, s. 102-103. Sněmovní tisk č. 789 [online]. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [cit. 31. 8. 2018].

2.4 Připravovaná právní úprava

V této podkapitole je pozornost věnována připravované právní úpravě, a to novému trestnímu řádu a novému zákonu o státním zastupitelství. Optikou těchto zákonů jsou zmapovány zamýšlené změny, a to ve vztahu k postavení státního zastupitelství, jeho působnosti i soustavě státního zastupitelství.

Úvodem hned doplňuji, že nový trestní řád se postavením státního zastupitelství z hlediska jeho normativního zakotvení nezabývá. Stejně tak nereflektuje ani působnost státního zastupitelství. Soustava státního zastupitelství též není předmětem zájmu trestního řádu; stávajícího ani nového. Tyto oblasti jsou výlučně v dikci zákona o státním zastupitelství a nového zákona o státním zastupitelství. Proto jsou následující řádky zaměřeny na zákon o státním zastupitelství.

V souvislosti s rekodifikací trestního práva procesního se objevil zákonodárcův záměr na vytvoření nového zákona o státním zastupitelství, který by korespondoval s novým trestním řádem a odpovídal požadavkům moderního státního zastupitelství. Stávající zákon o státním zastupitelství existuje ve své (pouze opakovaně novelizované) podobě od vzniku moderního státního zastupitelství v roce 1994. Obsahově není vhodně koncipován, neboť obsahuje řadu ustanovení zcela nadbytečných (když opakuje ústavní zásady) a současně neobsahuje řadu věcí, které by obsahovat měl, například věcnou příslušnost státního zastupitelství, či bližší definici dohledu, které jsou tak v současné právní úpravě obsaženy v jednacím řádu státního zastupitelství – v podzákonném právním předpisu (vyhláška Ministerstva spravedlnosti).

Shodně jako nový trestní řád, ani nový zákon o státním zastupitelství nebyl předložen v takovém stavu, který by umožňoval absolvování legislativního procesu a vstoupení v platnost bez dalšího.

Původní vládní návrh nového zákona o státním zastupitelství pochází z VI. volebního období Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky (tj. z let 2010-2013). Hlavními argumenty jeho předložení byly neefektivní fungování zapříčiněné byrokratickými administrativními přístupy (zejm. po novele provedené zákonem č. 14/2002 Sb.),

roztříštěnost soustavy státního zastupitelství spojené s mechanismy vnějšího dohledu, nadměrný formalismus a nemožnost posilování principů nezávislosti státních zástupců.[103]

Důvodová zpráva k návrhu nového zákona o státním zastupitelství dále rozebírala nemožnosti dalších novelizací zákona o státním zastupitelství a potřebu jeho nahrazení zákonem novým, který systematičtěji uchopí zejména otázku postavení státních zástupců (nezávislost a nestrannost). V té souvislosti se zákonodárce taktéž zamýšlel nad změnou organizace státního zastupitelství, zejména na požadavek souladnosti hierarchické soustavy, od které se nelze bez dalšího oprostit a byrokratizaci, závislosti, neadresnosti, komplikovanosti a celkové neprůhlednosti systému.[104]

Sám situaci popsanou v citované důvodové zprávě nevnímám tak dramaticky. Původní vládní návrh nového zákona o státním zastupitelství byl při druhém čtení v létě 2013 vzat zpět,[105] zákon o státním zastupitelství tak ve výrazně nezměněné podobě existuje dodnes a nejsem si vědom, že by jakákoliv činnost státního zastupitelství byla netransparentní anebo vyloučená z přezkumu. Na druhou stranu, stále existují problematické otázky, které vyvstaly už tehdy a jelikož nebyly dosud vyřešeny, přetrvávají dodnes.

Ani další vládní návrh nového zákona o státním zastupitelství ze VII. volebního období (tj. z let 2013-2017) neuspěl. A to přesto, že měl s původním návrhem společný zájem na posílení nezávislosti státních zástupců. Tento novější návrh nového zákona o státním zastupitelství však obsahoval řadu oblastí, které tak zásadně zasahovaly a měnily soustavu státního zastupitelství, že v té souvislosti bylo možné hovořit o revoluci na půdě státního zastupitelství.[106]

Tento (justicí označovaný jako tzv. Pelikánův) návrh nového zákona o státním zastupitelství se také velice dotýká oblasti odpovědnosti státních zástupců. Stávající právní úpravu shledává nedostatečnou a nově koncipované odpovědnosti státního zástupce přiznává takový význam, že ji označuje jako jeden z primárních cílů nové právní úpravy.[107]

---

[103] Původní návrh nového zákona o státním zastupitelství včetně důvodové zprávy je veřejně dostupný jako sněmovní tisk č. 1054. Sněmovní tisk č. 1054 [online]. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [cit. 31. 8. 2018].
[104] Tamtéž.
[105] Sněmovní tisk č. 1055 [online]. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [cit. 31. 8. 2018].
[106] Sněmovní tisk č. 789 [online]. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [cit. 31. 8. 2018].
[107] Tamtéž.

Je přitom zajímavé, že zatímco dřívější návrh nového zákona o státním zastupitelství byl samotnou „soustavou“ vítán a býval by byl akceptován; u tohoto novějšího návrhu tomu tak nikdy nebylo, spíše naopak. Na původním návrhu panovala (v zásadě) napříč soustavou shoda, návrh byl náležitě a podrobně konzultován a všechny uplatněné připomínky byly náležitě vypořádány. Pozdější návrh nového zákona o státním zastupitelství se od návrhu dřívějšího zásadně odlišoval. Za nejmarkantnější změnu bylo možné považovat zamýšlenou změnu v oblasti soustavy jako celku, kdy tuto měla nově tvořit Nejvyšší státní zastupitelství, Speciální státní zastupitelství, krajská státní zastupitelství a okresní státní zastupitelství.[108]

I přesto, že byl tento návrh rozeslán i v rámci soustavy k připomínkování (tzv. vnitroresortní připomínky), nebyly uplatněné připomínky ministerstvem reflektovány. Veškeré konzultace byly velmi strohé a formální. Soustava státního zastupitelství o takový kodex neměla zájem. Bohužel, na prosazování tohoto zákona z dílny Ministerstva spravedlnosti v původní nezměněné podobě, tj. bez toho, aniž by návrh jakýmkoliv způsobem zohledňoval uplatněné vnitroresortní připomínky, měl bývalý ministr Pelikán až urputný zájem. Nepředložil přitom jediný pádný argument, který by takto zásadní změnu vysvětloval. A nejedná se samozřejmě jen o Speciální státní zastupitelství, ale o celkovou koncepci jeho představy nového zákona o státním zastupitelství, který měl být – proti svému předchůdci – téměř trojnásobně obsáhlejší.[109]

Za situace, kdy setrvávala neodůvodněná snaha ministra na silové prosazení tohoto kodexu, aniž by o to státní zastupitelství stálo, z justice v té době (snad na obranu) zaznívala výrazná nesouhlasná stanoviska.[110]

Touto „nečekanou“ reakcí byl bývalý ministr spravedlnosti zjevně zaskočen. Možná i to byl jeden z důvodů, proč se rozhodl stáhnout podaný vládní návrh nového zákona o státním zastupitelství z legislativního procesu.[111] „Pelikánův návrh“ tak skončil spolu s koncem daného volebního období. S ohledem na přístup bývalého ministra spravedlnosti

---

[108] Viz § 8 odst. 1 nového zákona o státním zastupitelství.

[109] Pro objektivnost doplňuji, že nový zákon o státním zastupitelství nepochází výlučně „z pera“ exministra Pelikána, ale původní koncept nového zákona (včetně myšlenky na zřízení Speciálního státního zastupitelství) byl převzat od jeho předchůdkyně, exministryně Válkové.

[110] PASEKOVÁ, Eva. Pelikánův zákon o státním zastupitelství nechceme, píše 6 z 8 krajských státních zastupitelství. *Česká justice* [online]. Media Network s.r.o. [cit. 31. 8. 2018].

[111] PASEKOVÁ, Eva. Pelikán nepředloží nový zákon o státním zastupitelství, pokud na něm nebude shoda. *Česká justice* [online]. Media Network s.r.o. [cit. 31. 8. 2018].

k soustavě státního zastupitelství a jeho přístup k tvorbě nového zákona o státním zastupitelství lze tento „výsledek“ přivítat.

Nakolik jsem přesvědčen, že státní zastupitelství by si nový zákon „zasloužilo“ (zejména z důvodů výše uvedených), vnímám tuto snahu bývalého ministra spravedlnosti jako velice špatný krok, který ve svém důsledku způsobil, že nový zákon o státním zastupitelství soustava stále nemá a je tak na stejné výchozí pozici, což nepovažuji za optimální řešení. Hypotetická změna tohoto stavu ale už není v nedohlednu, neboť jak bylo v úvodu práce naznačeno, i nový ministr spravedlnosti má zájem na předložení nového zákona o státním zastupitelství. Pokud by k tomu došlo, předpokládám, že návrh bude procházet řádným připomínkovým řízením a že jeho finální paragrafové znění bude vyústěním rozsáhlých diskuzí. Takový stav bych mohl označit za ideální.

Soustava státního zastupitelství podle návrhu nového zákona o státním zastupitelství

Jak již bylo naznačeno výše, nový zákon o státním zastupitelství prezentuje jako jeden ze stěžejních bodů nové právní úpravy změněnou strukturu soustavy státního zastupitelství. Tu by tak neměla tvořit okresní, krajská, vrchní a Nejvyšší státní zastupitelství, ale okresní státní zastupitelství, krajská státní zastupitelství, Speciální státní zastupitelství a Nejvyšší státní zastupitelství. Krajská státní zastupitelství by byla (horizontálně) na stejné úrovni jako Speciální státní zastupitelství. Nejblíže vyšší těmto (osmi krajským a jednomu Speciálnímu) státním zastupitelstvím by bylo Nejvyšší státní zastupitelství. Pod Speciálním státním zastupitelstvím by nebyla žádná nižší státní zastupitelství.[112] Vrchní státní zastupitelství by formálně zanikla. Fakticky by zaniklo toliko Vrchní státní zastupitelství v Olomouci. Vrchní státní zastupitelství v Praze „by vyměnilo cedulku u vchodu“ za nové označení „Speciální státní zastupitelství“.[113] Nový zákon o státním zastupitelství totiž deklaruje, že jeho sídlem bude Praha a působnost celorepubliková.[114]

Nad rámec uvedeného bych ke „Speciálnímu státnímu zastupitelství“ doplnil, že nový zákon o státním zastupitelství též nově vymezuje příslušnost tohoto nově

[112] Srov. § 8 odst. 1 nového zákona o státním zastupitelství.
[113] Část agendy dosud zpracovávané vrchními státními zastupitelstvími by přešla na Speciální státní zastupitelství, zbylá část na Nejvyšší státní zastupitelství.
[114] Srov. § 9 odst. 2 nového zákona o státním zastupitelství.

konstituovaného stupně, kterou ne zcela identicky přebírá ze stávajícího znění § 15 jednacího řádu státního zastupitelství. Za nejvýraznější lze označit dvě změny.

První je změna výše škody, kde by přicházela v úvahu obligatorní příslušnost Speciálního státního zastupitelství ze stávajících sto padesáti milionů Kč tak, jak upravuje stávající znění § 15 jednacího řádu státního zastupitelství na dvě stě padesát milionů Kč tak, jak zamýšlí § 12 nového zákona o státním zastupitelství. Tato změna není jakkoliv odůvodněna, ani věcně podložena.[115] Sám také neshledávám žádné důvody k takového změně.

Druhou výraznou změnou je již avizovaná otázka atrakce a delegace trestních věcí, tedy umělé vytváření fakultativní příslušnosti. O atrakci kterékoliv trestní věci, a tedy o příslušnosti svého úřadu podle § 12 odst. 2 písm. a) – d) nového zákona o státním zastupitelství může vedoucí Speciálního státního zastupitelství rozhodnout, a to bez dalšího. O delegaci kterékoliv trestní věci, a tedy o nepříslušnosti svého úřadu podle § 12 odst. 4 nového zákona o státním zastupitelství může vedoucí Speciálního státního zastupitelství rozhodnout, a to opět bez dalšího, a sice tak, že bude příslušný státní zástupce jiného státního zastupitelství, jehož příslušnost se určí podle tohoto zákona (nového zákona o státním zastupitelství).

Jak v případě atrakce, tak delegace platí, že takové rozhodnutí vedoucího státního zástupce Speciálního státního zastupitelství Rozhodnutí doručí neprodleně Nejvyššímu státnímu zastupitelství. Nejvyšší státní zastupitelství může ve lhůtě jednoho měsíce ode dne jeho doručení toto rozhodnutí zrušit.[116]

Jelikož jsem zásadním odpůrcem atrakce a delegace trestních věcí jako takových i podle stávající právní úpravy, budoucí právní úprava přináší ještě benevolentnější postup při

---

[115] Důvodová zpráva k tomu stroze uvádí, že: „*toto státní zastupitelství bude specializováno zejména na majetkovou a hospodářskou trestnou činnost se škodou či získaným prospěchem ve výši alespoň 250 mil. Kč a majetkovou a hospodářskou trestnou činnost spáchanou ve prospěch organizované zločinecké skupiny a na korupční trestnou činnost (nejen úplatkářství)*“. Srov. důvodovou zprávu k novému zákonu o státním zastupitelství, s. 91. Sněmovní tisk č. 789 [online]. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [cit. 31. 8. 2018].

[116] Srov. § 12 odst. 6 nového zákona o státním zastupitelství. Zajímavé v té souvislosti je, že na rozhodnutí podle § 12 odst. 2 a odst. 4 nového zákona o státním zastupitelství se použijí obdobně ustanovení trestního řádu. Co to znamená je otázka, neboť lze předpokládat, že o uvedeném se bude rozhodovat usnesením, proti kterému nebude žádný opravný prostředek přípustný.

změnách věcné příslušnosti jednotlivých stupňů státních zastupitelství, což je podle mého přesvědčení zcela špatné a nesystematické řešení tak, jak bylo uvedeno u atrakce a delegace podle stávajícího jednacího řádu státního zastupitelství. Tento můj názor je umocněn tím, že podle nového zákona o státním zastupitelství již nebude potřeba souhlas Nejvyššího státního zastupitelství (nejvyššího státního zástupce), a to ani ex post po přijetí příslušného rozhodnutí o (ne)příslušnosti Speciálního státního zastupitelství.

Důvodová zpráva k novému zákonu o státním zastupitelství uvádí, že cílem jsou primárně dvě oblasti, a to rozvíjet původní koncepci státního zastupitelství a precizněji vymezovat vztahy v soustavě a posílit postavení státních zástupců.[117] Jako nejvýraznější změny proti stávající právní úpravě důvodová zpráva uvádí čtyři oblasti, kterých se dotýkají, a to změny struktury státního zastupitelství, změny v postavení vedoucích státních zástupců, změny v postavení státních zástupců a oblast dohledu v soustavě státního zastupitelství.[118] K těmto změnám bych dále doplnil nově koncipovanou otázku odpovědnosti státních zástupců. Jedná se o natolik širokou oblast, že jí věnuji pozornost v samostatné kapitole.

Takto deklarované cíle návrhu nového zákona o státním zastupitelství v paragrafovém znění tak, jak byl předložen Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR, nejsou pravdivé, resp. opak je pravdou. Nový zákon o státním zastupitelství z dílny Ministerstva spravedlnosti nevytváří prostor pro vznik nezávislosti státních zástupců. Nekoncepční změnou soustavy státního zastupitelství nedojde k zániku hierarchické soustavy. Také otázka nezávislosti státních zástupců v návrhu nového zákona nedoznala potřebných změn.

---

[117] V celém znění: „*nová úprava by měla rozvíjet původní koncepci veřejné žaloby jako soustavy státních zastupitelství a v zájmu toho lépe a precizněji vymezovat vzájemné vztahy v soustavě. Návrh tak reaguje na dosavadní zkušenosti s platnou právní úpravou a usiluje o moderní pojetí státního zastupitelství, které bude schopno nejen účinně čelit novým formám kriminality a chránit tak společnost před ní, ale bude schopno dosahovat též společensky prospěšných cílů v oblastech mimotrestních, v nichž je státní zastupitelství jen obtížně nahraditelné nebo vůbec nezastupitelné. Za tím účelem je třeba posílit postavení státních zástupců, precizovat povinnosti vedoucích státních zástupců a soustavu vybavit potřebnými nástroji pro to, aby mohla dostát zákonem stanoveným úkolům. Oproti tomu je však třeba též posílit odpovědnost státních zástupců za jejich činnost, která na jedné straně musí pružně a razantně reagovat na aktuální vývoj ve věcech spadajících do působnosti státního zastupitelství, na druhou stranu musí postupovat odpovědně a s respektem k oprávněným zájmům dotčených fyzických a právnických osob*“. Srov. důvodovou zprávu k novému zákonu o státním zastupitelství. Sněmovní tisk č. 789 [online]. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [cit. 31. 8. 2018].

[118] Tamtéž.

2.5 Dílčí shrnutí

Otázka ústavního zakotvení státního zastupitelství je klíčová. Stávající právní úprava Ústavy, ani zákona o státním zastupitelství neumožňuji o soustavě státního zastupitelství hovořit jako o justičním orgánu, ale ani jako o částečně (quasi) justičním orgánu. Stávající znění čl. 80 Ústavy včetně systematického zařazení státního zastupitelství pod moc výkonnou neumožňují vyslovení nezávislosti státních zástupců.

S ohledem na poznatky zjištěné v oddílu ústavního zakotvení státního zastupitelství dospívám k závěru, že státní zastupitelství je (přinejmenším) quasi soudní orgán. Pokud do budoucna zamýšlíme posílení postavení státních zástupců, projev jejich nezávislosti je jedním z jeho dílčích prvků. Fakt, že diskuze na toto téma již byly započaty, svědčí o mimořádném významu této otázky, kterou si dovoluji pro budoucí fungování soustavy státního zastupitelství, označit jako klíčovou.

Současně jsem přesvědčen, že takto zásadní změna (z hlediska legislativního) nepředstavuje žádné riziko, resp. neshledávám překážek, které by bránily změně v ústavní rovině. V té souvislosti přichází v úvahu několik variant změny Ústavy. První představuje po boku moci zákonodárné, výkonné a soudní vytvořit čtvrtou moc, kterou by představovalo státní zastupitelství. Taková změna mi připadá nesystematická, narušují základní koncept dělby státní moci, jakož i zbytečně komplikovaná.

Druhá varianta spočívá v přesunutí stávajícího čl. 80 Ústavy z hlavy třetí do hlavy čtvrté, pod moc soudní. Taková možnost by byla hypoteticky možná, pokud by nepřicházela v úvahu varianta třetí a z mého úhlu pohledu nejvhodnější. Tou je vytvoření nové hlavy v Ústavě, nazvané státní zastupitelství, která by obsahovala text obdobný jako je dnešní článek 80 Ústavy, ovšem s nezbytným dovětkem nezávislosti.

Z hlediska soustavy státního zastupitelství tak, jak ji obsahuje nový zákon o státním zastupitelství, předně uvádím, že se jedná o změnu zásadního charakteru. Narušení stávající čtyřstupňové soustavy bez toho, aniž by se stejná změna dotkla obecných soudů, shledávám změnou nesystematickou.

Jsem sice přesvědčen, že Česká republika s ohledem na množství svých obyvatel čtyřstupňovou soustavu obecných soudů nepotřebuje, nicméně to neznamená, že vhodná cesta je odstranit dvě stávající vrchní státní zastupitelství, resp. z olomouckého udělat pobočku Nejvyššího státního zastupitelství,[119] neboť z pražského se stane Speciální státní zastupitelství.[120]

O významu vzniku „protikorupčního speciálu“ taktéž nejsem přesvědčen. Nový zákon o státním zastupitelství ani důvodová zpráva k němu nepřinášejí věcné a objektivní zdůvodnění. Tím spíše za situace, kdy shodnou kriminalitou se dnes zabývají specializované odbory závažné hospodářské a finanční kriminality obou vrchních státních zastupitelství. Nad to, soustředit značné pravomoci do rukou jednoho člověka – vedoucího státního zástupce Speciálního státní zastupitelství mi připadá jako odklon od decentralizované moci a návrat k dřívější Generální prokuratuře, tudíž něco nemyslitelného.

[119] Srov. § 94 odst. 3 nového zákona o státním zastupitelství.
[120] Srov. § 9 odst. 2 nového zákona o státním zastupitelství.

3 Postavení státního zástupce v trestním řízení

Primárním úkolem státního zástupce je zastupování státu při ochraně veřejného zájmu v trestním řízení.[121] V trestním řízení je jeho postavení nezastupitelné. Je však potřeba brát v potaz, že v jednotlivých stadiích trestního řízení se postavení státního zástupce výrazně mění. Společně s tím i procesní možnosti, kterými v konkrétních stadiích řízení disponuje. Pokud bychom akceptovali a vycházeli pouze ze základního dělení trestního řízení na přípravné řízení a řízení před soudem, bude nepochybné, že právě v prvně jmenovaném bude postavení státního zástupce signifikantnější. Trestní řád na tuto skutečnost reaguje tím, že státnímu zástupci v přípravném řízení přiznává dominantní roli nad policejním orgánem. V řízení před soudem je pozice státního zástupce odlišná; státní zástupce ztrácí dominantní postavení a stává se procesní stranou řízení (obžaloby), která disponuje stejnými (procesními) právy a povinnostmi jako strana obviněného (obhajoby).[122]

Trestní řízení rozděluji na dvě základní stadia – na přípravné řízení a na řízení před soudem (hlavní líčení). Neužívám rozdělení jednotlivých stadií v širším slova smyslu tak, jak to činí např. Šámal, který mezi základní stadia řadí i předběžné projednání obžaloby, řízení odvolací a vykonávací řízení,[123] neboť mám za to, že řadit fakultativní stadia (předběžné projednání obžaloby, řízení odvolací) mezi ta základní není na místě. Přípravné řízení se pak dělí na postup před zahájením trestního stíhání (aplikační praxí a orgány činnými v trestním řízení, ale i justicí v širším slova smyslu též označovaný jako tzv. prověřování)[124] a vyšetřování.

Na rozdíl od Šámala, který užívá termín „fáze“[125] mám za to, že je přiléhavé dílčí úseky trestního řízení označovat jako stadia a nikoliv „fáze“. V té souvislosti jako jediný, leč nesporný argument předkládám terminologii užívanou zákonem, kdy i samotný trestní řád užívá „stadia“; termín „fáze“ nezná.[126] I nadále tak pracuji výlučně s tímto termínem.

---

[121] Čl. 80 odst. 1 Ústavy a § 1 odst. 1 zákona o státním zastupitelství.
[122] Srov. § 180 a násl. trestního řádu.
[123] ŠÁMAL, Pavel a kol. *Trestní právo procesní.* 4. přepracované vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 452.
[124] CHMELÍK, Jan. *Trestní řízení.* Praha: Aleš Čeněk s.r.o., 2014, s. 308, a SCHELLE, Karel, a kol. *Státní zastupitelství. Historie, současnost a perspektivy.* Praha: Eurolex Bohemia, 2002, s. 120.
[125] ŠÁMAL, Pavel a kol. *Trestní řád II. § 157-314s.* 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 1902.
[126] Srov. § 41 odst. 6 větu první trestního řádu, § 43 odst. 4 větu první trestního řádu, § 184 odst. 2 trestního řádu a § 314h odst. 1 větu první trestního řádu.

Státní zástupce aktivně vystupuje v obou stadiích trestního řízení. Nelze samozřejmě konstatovat, že by jeho „role“ byla důležitější v jednom či v druhém stadiu. Každé stadium má svá specifika, rozdílné obsahové náležitosti a taktéž jsou očekávány rozdílné výstupy z každého z nich.[127] Primárním cílem přípravného řízení je vyhledat a procesně použitelným způsobem zajistit důkazy o trestné činnosti a o osobě jeho pachatele, jakož i o všech dalších relevantních skutečnostech. Pokud budou zjištěny takové skutečnosti, které budou odůvodňovat postavení obviněného před soud, dojde k podání obžaloby a tím i k přesunu do stadia projednání věci před soudem. V hlavním líčení je primárním cílem potřeba objasnění všech podstatných skutečností rozhodných z hlediska podané obžaloby a rozhodnout o vině a o trestu obžalovaného.

Nejsložitější postavení má státní zástupce právě v přípravném řízení. Jak již bylo naznačeno, v přípravném řízení je tato aktivní participace státního zástupce posílena zákonem mu přiznanou dominantní rolí nad policejním orgánem, kdy se nezřídka o státním zástupci hovoří jako o pánovi přípravného řízení.[128]

Úkoly státního zástupce v přípravném řízení by bylo možno shrnout následovně. Základním a všeobecným úkolem je výkon dozoru nad zachováváním zákonnosti v přípravném řízení. Pojem „výkon dozoru“ je natolik obecný a široký, že v sobě zahrnuje spoustu dalších činností, kterým je podrobnější pozornost věnována v dalších podkapitolách. Jelikož může státní zástupce vystupovat i před zahájením přípravného řízení, je i této oblasti věnována pozornost.

3.1 Postavení státního zástupce po tzv. velké novele trestního řádu

Postavení státního zástupce se v průběhu účinnosti trestního řádu i zákona o státním zastupitelství měnilo. Za doby existence moderního státního zastupitelství, tedy za účinnosti zákona o státním zastupitelství, byla výrazným milníkem v postavení a oprávnění státních zástupců velká novela trestního řádu. Ta (mimo jiné) přiřadila státnímu zastupitelství klíčovou roli v přípravném řízení trestním, především díky posílení dominantního postavení státního zástupce. Souvisejícím je též rozšíření rozhodovacích oprávnění státního zástupce

[127] K tomuto podrobněji viz níže.
[128] FENYK, Jaroslav. *Vademecum státního zástupce.* Praha: ASPI Publishing s.r.o., 2003, s. 7.

v podobě fakultativního zastavení trestního stíhání (nově upravený § 172 odst. 2 písm. c) trestního řádu). S posílením postavení státního zástupce souviselo i posílení jeho odpovědnosti za zákonnost provedení procesních úkonů v přípravném řízení a úplnost dokazování potřebného k přijetí příslušného meritorního rozhodnutí. Jako největší změny ve vztahu k postavení státního zástupce lze uvést zdůraznění postavení státního zástupce v přípravném řízení, zavedení možnosti rozhodování o rozsahu dokazování, nebo zavedení možnosti meritorně skončit trestní řízení. Změny se samozřejmě dotkly i policejních orgánů. Za klíčovou lze považovat zásadní změnu v hlavní činnosti státního zástupce, kterým je dozor nad zachováváním zákonnosti v přípravném řízení.[129]

Nová koncepce pojetí dozoru nad zachováváním zákonnosti v přípravném řízení, která setrvala bez výraznějších změn dodnes, státnímu zástupci umožňuje vykonávat širokou škálu činností, jež ve svém souhrnu vedou k naplňování smyslu a účelu trestního řízení vyjádřeného v § 1 odst. 1 trestního řádu. Státní zástupce tak své, nově konstituované dominantní postavení, může uplatňovat především prostřednictvím rozsáhlých rozhodovacích, návrhových a kontrolních oprávnění, kterými zásadním způsobem ovlivňuje směřování trestního řízení a jeho průběh i výsledek, který má nemalý vliv na průběh projednání věci před soudem a rozhodnutí ve věci samé.

Veškerá aktivita státního zástupce v průběhu přípravného řízení je striktně monitorována nejen trestněprávními normami v čele s trestním řádem, ale také zákonem o státním zastupitelství a jednacím řádem státního zastupitelství a dále pak podléhá řadě podzákonných normativních právních aktů (pokynům obecné povahy nejvyššího státního zástupce, výkladovým stanoviskům nejvyššího státního zástupce, organizačním opatřením vedoucího státního zástupce, aprobačním řádům, Kancelářskému řádu, jakož i dalším metodikám a pokynům, kterými je státní zástupce vázán. Najít tak „snadnou cestu výkonu dozoru“ je úkolem nelehkým.

Mám za to, že právních předpisů, kterými je státní zástupce při výkonu činnosti vázán, je nespočet, a že jsou různě roztříštěny, a to bez jakéhokoliv smysluplného a

[129] K podrobnostem blíže srovnej důvodovou zprávu k zákonu č 265/2001 Sb., kterým se mění zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 140/1961 Sb., trestní zákon, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony. In: *Beck-online.cz* [online právní informační systém] C. H. Beck [cit. 31. 8. 2018].

systematického uspořádání či logické struktury. Náležité zorientování se a pochopení postavení státního zástupce a z toho plynoucích práv a povinností tak pokládám za základ úspěchu, kterým rozumím výkon efektivního dozoru v průběhu celého přípravného řízení.[130]

3.2 Nestrannost a nezávislost státního zástupce

Na tomto místě považuji za nutné opětovně poukázat na problematiku nestrannosti a nezávislosti státního zástupce, převážně tedy nestrannosti, neboť nezávislost státního zástupce byla podrobně rozebrána v kapitole věnované ústavnímu zakotvení státního zastupitelství. Otázka nestrannosti byla pouze naznačena a je tak potřeba k tomu doplnit následující. Na státní zástupce je v průběhu trestního řízení kladena řada požadavků. Ty základní samozřejmě reflektují ústavní limity trestního řízení.

V konkrétní podobě je pak státní zástupce v průběhu trestního řízení vždy povinen zejména:

- zastupovat stát při ochraně veřejného zájmu (§ 1 odst. 1 zákona o státním zastupitelství),
- vykonávat dozor nad zachováváním zákonnosti v přípravném řízení (§ 174 odst. 1 trestního řádu),
- stíhat všechny trestné činy, o nichž se dozví, pokud zákon nebo vyhlášená mezinárodní smlouva, kterou je Česká republika vázána, nestanoví jinak (§ 2 odst. 3 trestního řádu),
- v přípravném řízení objasňovat stejně pečlivě okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch osoby, proti níž se řízení vede (§ 2 odst. 5 věta třetí trestního řádu),
- organizovat svou činnost tak, aby účinně přispíval k včasnosti a důvodnosti trestního stíhání (§ 157 odst. 1 trestního řádu),
- v řízení před soudem zastupovat veřejnou žalobu (§ 2 odst. 8 trestního řádu),
- v řízení před soudem je povinen dokazovat vinu obžalovaného (§ 2 odst. 5 věta pátá trestního řádu).

Kompilace vybraných povinností je zaštiťována hlavičkou nestrannosti. Je ale státní zástupce skutečně nestranný? Jak již bylo naznačeno v části věnované ústavnímu zakotvení státního zastupitelství, jsem přesvědčen, že nikoliv, resp. ne absolutně. Státní zástupce má

[130] K jednotlivým právním předpisům upravujícím činnost státního zástupce viz výše.

při své činnosti vždy na zřeteli, že zastupuje veřejnou žalobu v trestním řízení a jeho úkolem je ochrana veřejného zájmu a naplňování smyslu a účelu trestního řízení. Ochrana veřejného zájmu souvisí s tzv. zásadou materiální pravdy, kterou považuji za základní element, kterým se státní zástupce (ale i policejní orgán a soud) v trestním řízení řídí, a proto pokládám za nutné ji taktéž na tomto místě věnovat bližší pozornost.

3.3 Zásada materiální pravdy[131]

Jako jednu ze základních zásad trestního řízení lze označit § 2 odst. 5 věty první trestního řádu, který zní: „*orgány činné v trestním řízení postupují v souladu se svými právy a povinnostmi uvedenými v tomto zákoně a za součinnosti stran tak, aby byl zjištěn skutkový stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro jejich rozhodnutí*“ a jež bývá nezřídka teorií i praxí označován jako tzv. zásada materiální pravdy.[132] Sám tento názor sdílím, když mám za to, že o uvedené části normativního textu hovoříme jako o zásadě materiální pravdy.[133] Ta se prolíná všemi dílčími stadii trestního řízení; v každém však má odlišné zhmotnění. Východiskem naplnění účelu trestního řízení je skutkový stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti a který v sobě zahrnuje dva elementy, a to formální pravdu a materiální pravdu. Pro bližší pochopení zmíněného východiska i dvou protipólů „pravdy“ lze uvést následující.

3.3.1 Skutkový stav, o němž nejsou důvodné pochybnosti

Smyslem a účelem trestního řízení (adresovaného nejen orgánům činným v trestním řízení) je náležité zjištění trestných činů a spravedlivé potrestání jejich pachatelů. Náležité zjištění skutkového stavu by mělo být učiněno v rozsahu stanoveném § 2 odst. 5 (zejména větou první) trestního řádu, tedy aby byl zjištěn skutkový stav, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Na takto vymezený požadavek zákonodárce lze nahlížet ze dvou úhlů pohledu,

---

[131] Část textu převzata a autorsky upravena z původního článku JÍLOVEC, Michal. Aplikace § 2 odst. 5 trestního řádu v průběhu trestního řízení. *Dny práva 2017*. Ke dni odevzdání disertační práce nebyl sborník publikován.

[132] Srov. např. usnesení Ústavního soudu ČR ze dne 8. 7. 2014 sp. zn. I. ÚS 1746/13, usnesení Ústavního soudu ČR ze dne 12. 8. 2014 sp. zn. II. ÚS 3430/13, usnesení Ústavního soudu ČR ze dne 9. 8. 2016 sp. zn. I. ÚS 3456/15, nebo usnesení Ústavního soudu ČR ze dne 27. 6. 2018 sp. zn. IV. ÚS 420/18.

[133] Česká právní teorie pracuje s termínem „praktická jistota“. Srov. WEINBERGER, Ota. Logické a metodologické základy důkazu v oboru práva. *Stát a právo*. 1967, č. 13, s. 202.

a to z hlediska formálního a materiálního, tedy můžeme hovořit o tzv. formální pravdě a materiální pravdě.

3.3.2 Formální pravda

Prvně uvedenou formální pravdou rozumíme, jak již z názvu vyplývá, toliko pravdu zjištěnou formálně, bez ohledu na objektivní skutečnost. Formální pravdu definuji jako pravdu, která splňuje obecné požadavky na správnost = pravdivost, avšak nemusí stoprocentně korespondovat se skutečností. Formální pravda se spokojí s tím, co jako za pravdivé považuje a co za skutečné uznává. Teoreticky tak za formální pravdu lze označit i výše uvedený normativní text § 2 odst. 5 věty první trestního řádu. To znamená, že bude zjištěn formální stav, bez pochybností. Anebo i s pochybnostmi, pokud nebudou důvodné. Formální pravda tak akceptuje širší rámec správnosti, tedy toho, co za pravdivé považuje, a to včetně pochybností (nejsou-li důvodné).

3.3.3 Materiální pravda

Naopak materiální pravdu bych definoval tak, že se nespokojí s pouze formálně zjištěnými skutečnostmi, které objektivně nemusejí odpovídat realitě, ale materiální pravdě jde o soulad tvrzení, které označuje jako pravdivé, s objektivní realitou. Materiální pravda odpovídá skutečné realitě a nepřipouští výjimky. V porovnání s formální pravdou je materiální pravda striktnější, užší, rigidnější.

Jsem přesvědčen, že právě materiální pravda je volbou orgánů činných v trestním řízení. Nemůžeme se spokojit s pouhým formálním zjištěním skutkového stavu, navíc za případné zákonné možnosti akceptovat dílčí pochybnosti. Orgány činné v trestním řízení vždy zjišťují skutkový stav v rozsahu materiální pravdy, tedy ve stavu, v jakém se tyto skutečnosti fakticky nacházejí. Volba formální pravdy by byla volbou odporující smyslu a účelu trestního řízení tak, jak byl vymezen výše. Pouze aplikací materiální pravdy, tj. poznáním faktického stavu věci může být postup orgánů činných v trestním řízení označen za bez vadný, zákonný, správný a v plné míře naplňující smysl trestní justice, podpořený dodržováním daných ústavních zásad a limitů.

Materiální pravda se prolíná všemi stadii trestního řízení, přičemž pro každé z nich je na rozsah zjišťovaných skutečností (neboli na zjišťování skutkového stavu, o němž nejsou důvodné pochybnosti) v rámci materiální pravdy kladen odlišný požadavek. Tento je upraven především zákonem, který pro konkrétní stadia vyžaduje přesně danou míru poznání skutkového stavu. Rozsah je stupňujícího se charakteru, přičemž nejnižší stupeň je z logiky věci kladen na počátek trestního řízení. Pro jednotlivé dílčí úseky stadií trestního řízení trestní řád stanovuje následující požadavky.

3.4 Rozsah zjišťovaných skutečností v jednotlivých stadiích trestního řízení

V přípravném řízení jsou skutečnosti zjišťované v souladu se zásadou materiální pravdy tak, aby byly především beze zbytku naplněny funkce přípravného řízení. Těmito jsou funkce vyhledávací, zajišťovací, filtrační a verifikační. Vyhledávací funkci bych vymezil tak, že její smyslem je, jak plyne již z názvu, najít a vyhledat všechny relevantní skutečnosti, osoby a věci, které by mohly sloužit k náležitému zjištění trestných činů a spravedlivému potrestání jejich pachatelů. Zajišťovací funkce představuje toliko proces, kterým lze zafixovat zjištěné skutečnosti pro další řízení tak, aby mohly být tyto skutečnosti použity jako důkaz v řízení před soudem.

Funkce filtrační a verifikační, které mohou být spojeny dohromady slouží k potvrzení, že osoba, proti níž se řízení vede, je bez důvodných pochybností skutečně pachatelem daného trestného činu (verifikace), a to tak, aby nebyly před soud stavěny nevinné osoby (filtrace).[134] Naproti tomu primárním účelem řízení před soudem je toliko objasnění všech podstatných skutečností rozhodných z hlediska podané obžaloby tak, aby mohlo být náležitě rozhodnuto o vině a o trestu obžalovaného.

Na jednotlivá stadia trestního řízení (od prvotního šetření po rozhodnutí soudu v hlavním líčení, resp. až po fakultativní opravné řízení) je požadavek na objasňování trestných činů různý. Je přitom nerozhodné, zda je trestní řízení vedeno pro přečin, zločin, či zvlášť závažný zločin. Orgány činné v trestním řízení postupují vždy v souladu se

[134] K podrobnostem viz RŮŽIČKA, Miroslav. *Přípravné řízení trestní.* 2. doplněné a přepracované vydání. Praha: C. H. Beck, 2003, s. 14.

základními zásadami trestního řádu (§ 2 trestního řádu) tak, aby byl naplněn účel trestního řízení podle zásad materiální pravdy. V jednotlivých stadiích trestního řízení by bylo možné požadavky shrnout následovně.

3.4.1 Prvotní šetření

Pro přijetí trestního oznámení či jiného podnětu, ze kterého vyplynou prvotní informace o tom, že mohl být spáchán některý trestný čin, logicky nejsou vyžadovány žádné požadavky. Toto před-procesní stadium, v praxi realizované v režimu zákona o Policii ČR a ve smyslu § 158 odst. 1 trestního řádu, je tak jediným dílčím stadiem, na které nejsou ze strany trestního řádu kladeny žádné požadavky.

To je dáno především jeho neprocesní povahou (odtud také název tzv. před-procesní stadium), protože skutečnosti zde zjišťované nejsou získávány procesním způsobem tak, jak stanovuje trestní řád a pro další řízení – již procesní – jsou nepoužitelné.[135]

Jediný význam tohoto řízení (prvotního šetření) je tedy ověřit, zda jsou zde dány skutečnosti, které by nasvědčovaly spáchání některého trestného činu. Pokud tomu tak bude, policejní orgán přistoupí k zahájení úkonů trestního řízení. A naopak, v případě negativních zjištění je věc administrativně uložena bez dalších opatření.

3.4.2 Postup před zahájením trestního stíhání[136]

V rámci přípravného řízení je postup před zahájením trestního stíhání (tedy již zmíněné tzv. prověřování) prvním dílčím úsekem trestního řízení, které je již regulováno trestním řádem. Prověřování probíhá jen a pouze způsobem a za podmínek, které stanovuje trestní řád. K zahájení úkonů trestního řízení dochází (ve většině případů) sepsáním záznamu o zahájení úkonů trestního řízení, případně provedením neodkladných a neopakovatelných úkonů.

---

[135] K této otázce blíže srovnej in FRYŠTÁK, Marek; JÍLOVEC, Michal. Zákonnost důkazů v trestním řízení a její posuzování aplikační praxí. *Časopis pro právní vědu a praxi*, Brno: Masarykova univerzita, 2014, č. 1, s. 46-55.
[136] Viz § 158 a násl. trestního řádu.

Pro postup podle § 158 odst. 3 trestního řádu je tak stanoven požadavek, aby skutečnosti důvodně nasvědčovaly tomu, že byl spáchán trestný čin. Nepostačí tak již pouhé indicie či náznaky možného spáchání trestného činu, ale je potřeba hlubšího přesvědčení o spáchaném trestném činu, tj. aby existovaly skutečnosti důvodně nasvědčující spáchání některého trestného činu podle zvláštní části trestního zákoníku.

V tomto stadiu převážně nebývá ze strany podezřelého vůči rozsahu zjišťovaných skutečnostní namítáno, že skutkový stav není zjišťovaný tak, jak by být měl (v rozsahu § 2 odst. 5 trestního řádu). Uvedené souvisí jednak s tím, že se de facto jedná o počátek trestního řízení, a za druhé v prověřování nesčetněkrát vystupuje neznámý pachatel.

3.4.3 Vyšetřování[137]

Proces od zahájení trestního stíhání do podání obžaloby již vyžaduje zvýšený požadavek na prokazování skutkového stavu, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Trestní stíhání je vždy vedeno pro konkrétní trestný čin a vůči konkrétnímu obviněnému. Jeho výsledky vždy zásadně ovlivní život a další osud obviněného – a to jak v případě zvolení postupu podle § 171 a § 172 trestního řádu nebo podle § 307 a § 309 trestního řádu, tak v případě postupu podle § 176 trestního řádu.

Trestním řádem stanovené požadavky na orgány činné v trestním řízení postupně nabývají, dalo by se říci, že požadavky jsou vždy shodné se stupněm nižším plus jsou doplněny další požadavky stupně vyššího.

Pokud v případě prověřování postačovaly skutečnosti důvodně nasvědčující tomu, že byl spáchán trestný čin, v případě vyšetřování již trestní řád k zahájení trestního stíhání konkrétní osoby požaduje, aby prověřováním zjištěné a odůvodněné skutečnosti nasvědčovaly tomu, že byl spáchán trestný čin. Zároveň musí být odůvodněn závěr, že tento trestný čin spáchala určitá osoba. K závěru o spáchání trestného činu určitou osobou a k zahájení trestního stíhání určité osoby postačí vyšší stupeň pravděpodobnosti, že se obviněný trestného činu dopustil. Nelze vést trestní stíhání vůči neznámému pachateli, ani pro blíže nezjištěný skutek (trestný čin). Současně je okamžik zahájení trestního stíhání obviněného

[137] Viz § 160 a násl. trestního řádu.

zásadním procesním okamžikem, neboť od okamžiku zahájení trestního stíhání obviněný nabývá veškerá procesní práva, která mu jako obviněnému trestní řád přiznává.

Obvinění, resp. jejich obhájci orgánům činným v trestním řízení (v tomto případě zúženým na policejní orgán a státního zástupce) často předestírají argumenty, že jednání, pro které je obviněný stíhán není trestným činem, že se jej nedopustil, že nebylo prokázáno, že by byl obviněný v předmětné době na místě činu, že na místě nalezená a zajištěná pachová stopa obviněného neznamená, že trestný čin spáchal atd. Neuvědomují si však, že pro zákonnost a důvodnost postupu podle § 160 odst. 1 trestního řádu je potřeba splnit následující požadavky.

Usnesení o zahájení trestního stíhání musí splňovat formální náležitosti uvedené v § 160 odst. 1 trestního řádu. Výrok usnesení o zahájení trestního stíhání podle § 160 odst. 1 trestního řádu musí obsahovat popis skutku, který bude dostatečně podrobně a jednoznačně popsán tak, aby nemohl být zaměněn s jiným. Výrok musí splňovat i další zákonné náležitosti týkající se zejména zákonného označení trestného činu a označení obviněného. V odůvodnění usnesení podle § 160 odst. 1 trestního řádu pak musí být uvedeny stěžejní skutečnosti odůvodňující závěr o důvodnosti trestního stíhání obviněného.

Usnesení o zahájení trestního stíhání podle § 160 odst. 1 trestního řádu není konečným rozhodnutím ve věci, přičemž skutečnosti významné pro meritorní rozhodnutí o trestní odpovědnosti obviněného bývají předmětem dalšího vyšetřování. Usnesení o zahájení trestního stíhání jako takové není (a nemůže být) ani rozhodnutím o vině, ba naopak poskytuje obviněnému garanci realizace všech jeho zákonných práv tak, jak bylo uvedeno výše (zejm. možnost účastnit se vyšetřovacích úkonů).

3.4.4 Podání obžaloby[138]

Pro podání obžaloby trestní řád stanovuje požadavek, aby výsledky vyšetřování dostatečně odůvodňovaly postavení obviněného před soud. Pokud tomu tak bude, státní zástupce podá obžalobu. V opačném případě je potřeba jiným procesním způsobem skončit vyšetřování – v úvahu přichází postup podle § 171 nebo § 172 trestního řádu. Z praxe je známé, že

[138] Viz § 176 odst. 1 trestního řádu.

k zastavení trestního stíhání dochází fakticky pouze v případě uhrazení dlužného výživného podle § 172 odst. 1 písm. f) trestního řádu s odkazem na § 197 trestního zákoníku, v případě zpětvzetí souhlasu s trestním stíháním (§ 163 trestního řádu) podle § 172 odst. 1 písm. d) trestního řádu s odkazem na § 11 odst. 1 písm. l) trestního řádu, případně jiných důvodů nepřípustnosti trestního stíhání ve smyslu § 11 trestního řádu. Jiné důvody se vyskytují spíše sporadicky. Důvodem je „vyhnutí se“ obligatornímu přezkumu takového postupu ze strany nejvyššího státního zástupce podle § 174a odst. 1 trestního řádu. K tomuto blíže viz kapitola pátá.

Před podáním obžaloby státní zástupce důsledně zvažuje důkazní situaci. Zde je na místě poukázat především na verifikační (filtrační) funkci přípravného řízení trestního, která zajišťuje, aby před soud byly stavěny jen osoby, u nichž je dáno dostatečně odůvodněné podezření, že spáchaly žalovaný trestný čin, čímž současně dochází k ochraně nevinných osob, resp. osob, u nichž podezření ze spáchání trestného činu dostatečně odůvodněno není.

Podáním obžaloby formálně i fakticky končí přípravné řízení a věc se přesouvá do stadia řízení před soudem. Obžalobou státní zástupce shrnuje výsledky přípravného řízení, popisuje skutek, označuje důkazy a podáním obžaloby rozhoduje o postavení obviněného před soud.

Státní zástupci jsou za tento krok často pod kritikou obviněných a jejich obhájců, že nedůvodně staví před soud nevinné osoby. Opomínají přitom na skutečnost, že v přípravném řízení orgány činné v trestním řízení objasňují i bez návrhu stran stejně pečlivě okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch osoby, proti níž se řízení vede.[139]

Každý státní zástupce se tak ocitá ve složitém postavení. Na jedné straně se rozhoduje, zda ve věci podá obžalobu a obviněného postaví před soud a zda má způsobilé důkazy, aby mohl soud rozhodnout o vině, na druhé straně musí zkoumat, zda má také dostatek důkazů svědčících ve prospěch obviněného, tedy zda postupoval v souladu s trestním řádem,[140] avšak s vědomím, že důkazy ve prospěch obviněného mohou vést ke zproštění obžaloby ve smyslu § 226 trestního řádu. Státní zástupce současně zkoumá, zda

[139] Viz § 2 odst. 5 věta třetí trestního řádu.
[140] K otázce dokazování se podrobně věnuje Fryšták. Srov. FRYŠTÁK, Marek. *Dokazování v přípravném řízení*. 2. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2015, 392 s.

zajištěné důkazy svědčí ve prospěch i v neprospěch konkrétní osoby tak, aby nebyly před soud nedůvodně stavěny nevinné osoby, jak již bylo naznačeno výše. Už tak nelehká úloha státního zástupce je dále komplikována rozšiřováním odpovědnosti, kterou zákonodárce zamýšlí zatížit státní zástupce.

3.4.5 Rozhodnutí soudu v hlavním líčení[141]

V řízení před soudem, kde mají státní zástupce a obviněný rovné postavení, je soud vázán požadavkem zjišťovat a rozhodovat o skutkovém stavu, o němž nejsou důvodné pochybnosti. V případě pochybností, které by překročily trestním řádem akceptovatelné limity, by bylo nutno rozhodnout v souladu se zásadou v pochybnostech ve prospěch.

Nesouhlas s postavením obviněného před soud zaznamenáváme při podání obžaloby a v průběhu hlavního líčení, a to vůči státnímu zástupci. Tomu je také často namítáno, že postupuje vyloženě jednostranně a že nemá zájem na zproštění viny obžalovaného. Je přitom opomíjeno, že státní zástupce v hlavním líčení nemá ani nemůže mít zájem na zproštění obžaloby, neboť podle § 2 odst. 5 věty páté trestního řádu je státní zástupce povinen dokazovat vinu obžalovaného. Navíc v řízení před soudem státní zástupce v souladu s § 180 odst. 2 věty druhé trestního řádu vystupuje tak, aby byly objasněny všechny podstatné skutečnosti rozhodné z hlediska podané obžaloby. Po odsuzujícím rozhodnutí soudu pak kritika obviněného (v tento moment již za nezákonné odsouzení) přechází na soud.

Z hlediska rozsahu zjišťovaných skutečností v řízení před soudem (nejčastěji v hlavním líčení) je projev zásady materiální pravdy nejsilnější. Soud rozhoduje o zásadního otázkách spojených s vinou a trestem, tedy se zásadními milníky životů osob, proti nimž se trestní řízení vede. Tím je zcela odůvodněn požadavek, aby soudní rozhodnutí „bylo postaveno na jisto“.

V předchozím oddílu byl uveden rozsah skutečností nezbytných pro podání obžaloby. Stále však platila zásada, že i když měl státní zástupce pochybnosti (o vině obviněného), obžalobu podal.[142] Je potom na státním zástupci, aby v průběhu řízení před soudem vinu obžalovaného dokázal.

---

[141] Viz § 220 a násl. trestního řádu.
[142] V té souvislosti hovoříme o nepsané zásadě státních zástupců „v pochybnostech žaluj“.

Rozhodnutí soudu nemůže být učiněno v pochybnostech. Platí, že soud uzná obžalovaného vinným jen tehdy, pokud na základě důkazů provedených v průběhu hlavního líčení nemá v souladu se zásadou materiální pravdy důvodných pochybností. Pokud by tomu tak nebylo, musel by jej obžaloby zprostit.[143]

3.4.6 Opravné řízení[144]

Řízení o opravných prostředcích je součástí trestního řízení (spadá pod stadium trestního stíhání, které trestní řád časově ohraničuje zahájením trestního stíhání na straně jedné a pravomocným rozsudkem či jiným rozhodnutím na straně druhé).[145] Jedná se ale o stadium fakultativní, neboť nemusí vždy po řízení před soudem následovat. Jeho případné iniciování je výlučně v rukou procesních stran (státního zástupce a obviněného, případně jiných oprávněných osob).

Do opravného řízení řadím řízení odvolací i řízení dovolací. Tato řízení představují „poslední šanci“ na odložení vykonatelnosti rozhodnutí soudů nižších stupňů. Po jejich rozhodnutí se napadená rozhodnutí stávají pravomocná a vykonatelná. Poté již nelze žádným opravným prostředkem takové rozhodnutí zrušit.[146] Proto je na tato fakultativní řízení kladen stejně velký požadavek na poznání všech relevantních skutečností a rozhodnutí v souladu s materiální pravdou tak, jak platí pro rozhodnutí soudu v hlavním líčení (v řízení před soudem prvního stupně).

Nemám za to, že by řízení opravné měl být kladen větší důraz či mu přikládán větší význam než řízení před soudem nalézacím. A to právě z důvodu jeho fakultativnosti. Pokud by tedy soud prvního stupně vydal nezákonné rozhodnutí a procesní strany by se vzdaly práv opravných prostředků, nebylo by dále v jejich zákonných možnostech takovým způsobem „zpravomocněné“ rozhodnutí změnit či zrušit.[147]

---

[143] V té souvislosti hovoříme o nepsané zásadě soudců „v pochybnostech ve prospěch“.
[144] Viz § 245 a násl. trestního řádu a § 265a a násl. trestního řádu.
[145] Srov. § 12 odst. 10 trestního řádu.
[146] Ústavní stížnost není opravný prostředek.
[147] V úvahu by přicházely toliko jiné procesní instituty, kterými trestní řád disponuje, a to stížnost pro porušení zákona podle § 266 a násl. trestního řádu.

Pro pořádek doplňuji, že pro úplnost by bylo vhodné zmínit i vykonávací řízení. Nicméně jelikož v tomto řízení státní zástupce de facto nevystupuje, není tomuto řízení v této práci věnován prostor.

3.4.7 Gradace požadavků na rozsah zjišťovaných skutečností

Z výše uvedeného vyplývá, že se v průběhu trestního řízení požadavky kladené na orgány činné v trestním řízení stupňují. Zatímco pro zahájení úkonů trestního řízení je potřeba „pouze“ skutečností důvodně nasvědčujících tomu, že byl spáchán trestný čin, v případě vyšetřování se k těmto požadavkům přidává potřeba znalosti konkrétního trestného činu, konkrétní osoby a důkazů, které s vyšší mírou pravděpodobnosti svědčí proto, že se obviněný dopustil jednání, jež je mu kladeno za vinu. V případě podání obžaloby je pak optikou státního zástupce situace „nejpřísnější“, když za současného splnění podmínek, které stanoví trestní řád, musí být též zaručeno, že před soud nebudou stavěny nevinné osoby. Nejvýrazněji se požadavek na poznání objektivních skutečností naplňuje v řízení před soudem, jakož i v řízení opravném, neboť zde již de facto soudy rozhodují o nejviditelnějších zásazích do práv a povinností osob, proti nimž se trestní řízení vede – rozhodují o vině a o trestu za spáchané trestné činy.

3.5 Postavení státního zástupce před zahájením trestního řízení

Postavení a činnost státního zástupce není striktně limitována pouze na přípravné řízení, ale státní zástupce vystupuje (může vystupovat) i před zahájením trestního řízení. Jelikož se chronologicky jedná o stadium, které předchází přípravnému řízení, i v této práci jsem jej zařadil před postavení státního zástupce v přípravném řízení.

Toto stadium, označované jako tzv. před-procesní stadium,[148] je stadiem fakultativním, tj. nemusí přípravnému řízení vždy předcházet. Trestní řád jej podrobněji neupravuje, nestanovuje jeho formu ani obsah. Jedná se tak o stadium neformální, byť formálně zákonodárcem zařazené do části „přípravné řízení“. Nesouhlasím s právními názory, které před-soudní stadium považují za součást přípravného řízení,[149] a to s pouhým

[148] ŠÁMAL, Pavel a kol. *Trestní právo procesní.* 4. přepracované vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 454.
[149] RŮŽIČKA, Miroslav. *Veřejná žaloba a orgány konající přípravné řízení v ČR.* Praha: C. H. Beck, 2005, s. 403.

odkazem na systematiku trestního řádu a konstatování, že policejní orgány tím již v zásadě objasňují trestnou činnost. Jsem zastáncem toho, že před-procesní stadium má za úkol objasnit toliko základní skutečnosti, tj. zda jsou dány skutečnosti nasvědčující spáchání trestného činu, anebo ne.

Obsah tohoto stadia vyplývá z dikce ustanovení, ve kterém je upraveno, a to v § 158 odst. 1 trestního řádu a v § 158 odst. 2 trestního řádu. Toto před-procesní stadium je realizováno ve smyslu zmíněných § 158 odst. 1, 2 trestního řádu a podle zákona o Policii ČR.[150] Pokud by policejní orgán zamýšlel v tomto stadiu řízení někoho vyslechnout, činil by tak podle § 61 zákona o Policii ČR, neboť jiná forma výslechu, s ohledem na nezahájené úkony trestního řízení, není možná. Toto stadium označuji jako tzv. prvotní šetření.

První zmíněná forma – podle § 158 odst. 1 trestního řádu stanovuje, že policejní orgán[151] je povinen na základě:

- vlastních poznatků, nebo
- trestních oznámení i podnětů jiných osob a orgánů,

na jejichž podkladě lze učinit závěr o podezření ze spáchání trestného činu, učinit všechna potřebná šetření a opatření k odhalení skutečností nasvědčujících tomu, že byl spáchán trestný čin, a směřující ke zjištění jeho pachatele. Policejní orgán je dále povinen činit též nezbytná opatření k předcházení trestné činnosti.

Policejní orgán[152] tak z vlastní činnosti (z šetření jiných trestních věcí, z pochůzkové činnosti, z hlídkové služby, z lustrace v dostupných informačních systémech Policie) získá poznatek, že mohl být spáchán trestný čin a tento začne prošetřovat – ve smyslu zákona o Policii ČR.

---

[150] Resp. každý policejní orgán podle „svého“ zákona, tj. např. policejní orgán Policie České republiky podle zákona o Policii ČR, útvary Generální inspekce bezpečnostních sborů podle zákona č. 341/2011 Sb., o Generální inspekci bezpečnostních sborů a o změně souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, pověřené celní orgány podle zákona č. 17/2012 Sb., o Celní správě České republiky, ve znění pozdějších předpisů atd.

[151] Policejním orgánem nejsou jen útvary Policie České republiky, ale i orgány Generální inspekce bezpečnostních sborů, pověřené orgány Vězeňské služby České republiky, pověřené celní orgány atd. K úplnému výčtu policejních orgánů viz § 12 odst. 2 trestního řádu.

[152] Není-li v textu dále uvedeno jinak, jsou policejním orgánem myšleny útvary Policie České republiky ve smyslu § 12 odst. 2 písm. a) trestního řádu.

Druhou formou (§ 158 odst. 2 trestního řádu) jsou trestní oznámení a podněty. Tyto se opět prošetřují, pokud zde nejsou dány podmínky pro zahájení úkonů trestního řízení. Pokud by zde podmínky dány byly, prvotní šetření by se neprovádělo a rovnou by byly zahájeny úkony trestního řízení (zpravidla vydáním záznamu o zahájení úkonů trestního řízení) a veškeré úkony by se činily až procesním způsobem podle trestního řádu v průběhu prověřování a navazujícího vyšetřování. K prvotnímu šetření v případě trestních oznámení či jiných podnětů policejní orgán přistupuje, pokud potřebuje objasnit základní skutečnosti, bez kterých nelze zahájit úkony trestního řízení, příp. podání (trestní oznámení) v potřebném rozsahu doplnit, aby na jeho podkladě mohly být učiněny příslušné závěry.

Ustanovení § 158 odst. 1 trestního řádu policejnímu orgánu dále ukládá výkon preventivní činnosti. S ohledem na množství trestních věcí a počet trestních oznámení či jiných podnětů k prošetření podezření ze spáchání trestné činnosti a personální situaci v policejních orgánech (zejména v Policii ČR) je tato činnost realizována v minimálním rozsahu. Nutno dodat, že k preventivní činnosti je povinno i státní zastupitelství, avšak nikoliv podle § 158 odst. 1 trestního řádu, ale podle § 4 odst. 2 zákona o státním zastupitelství, podle kterého v souladu se svou zákonem stanovenou působností podílí na prevenci kriminality a poskytování pomoci obětem trestných činů.

Zatímco první forma prvotního šetření podle § 158 odst. 1 trestního řádu) se vztahuje toliko na policejní orgán, druhá forma podle § 158 odst. 2 se vztahuje jak na policejní orgán, tak na státního zástupce. Podle tohoto ustanovení jsou policejní orgán i státní zástupce povinni přijímat oznámení o skutečnostech nasvědčujících tomu, že byl spáchán trestný čin. To se děje ve dvou formách.

První forma je ústní – na policejní orgán nebo na státní zastupitelství přijde podatel s tím, že chce učinit oznámení o skutečnostech nasvědčujících tomu, že byl spáchán trestný čin, zpravidla podat trestní oznámení. Policejní orgán a okresní státní zastupitelství o tom sepíší protokol.[153] Pouze výjimečně (z důležitých důvodů) může trestní oznámení přijmout státní zastupitelství vyšších stupňů – krajská, vrchní a Nejvyšší stání zastupitelství. Jako důležité důvody jsou uváděny neodkladnost, případně trvalá zdravotní indispozice.[154] Problém spatřuji v tom, jak vyšší státní zastupitelství, kam podatel dorazí, zjistí, že jsou dány

[153] Viz § 59 odst. 2 trestního řádu.
[154] ŠÁMAL, Pavel a kol. *Trestní řád I. § 1-156.* 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 662.

důležité důvody, pro které musí jeho oznámení (podání) přijmout. Procesně tato skutečnost není řešena nijak. Fakticky se děje to, že tzv. mimo protokol se státní zástupce podatele dotáže, co ho vede k učinění podání zrovna na tom konkrétním stupni; pokud důležité důvody neshledá, odkáže jej na místně příslušné okresní státní zastupitelství.

Druhou formou je učinění podání písemně – v listinné podobě, popř. elektronicky. V tomto případě je potřeba vždy předně zkoumat, zda podání obsahuje zákonem stanovené náležitosti uvedené v § 59 odst. 3 trestního řádu. Podle tohoto ustanovení z každého podání musí být zřejmé kterému orgánu činnému v trestním řízení je určeno, kdo jej činí, které věci se týká a co sleduje, a musí být vlastnoručně podepsáno a datováno. Pokud se jedná o podání činěné elektronicky (e-mailem) musí být opatřeno elektronickým (ověřeným digitálním) podpisem. To neplatí v případě podání činěného elektronicky cestou datové schránky, neboť tu neodešle nikdo jiný než autorizovaná individuálně identifikovatelná osoba. Nehledě na to, že každá odesílaná datová zpráva se sama automaticky opatřuje digitálním podpisem odesílající osoby.

Po doručení podání (trestního oznámení) na státní zastupitelství je toto zpracováno, zaspáno do informačního systému státního zastupitelství, dáno k přídělu vedoucímu státnímu zástupci a přiděleno „ke zpracování“ konkrétnímu státnímu zástupci. Následující proces by bylo možno shrnout následovně.

Státní zástupce se seznámí s obsahem doručeného podání. Je-li zjevné, že se jedná o trestní oznámení, posuzuje jej podle jeho obsahu ve smyslu § 59 trestního řádu. Je-li zjevné, že se jedná o jiné podání, které se nejeví být trestním oznámením, posuzuje jej podle § 16a zákona o státním zastupitelství. V obou případech platí, že nesplňuje-li podání obsahové náležitosti (§ 59 odst. 3 trestního řádu a § 16a odst. 2 zákona o státním zastupitelství), písemně vyzve podatele k jejich doplnění. Státní zástupce stanoví konkrétní rozsah a skutečnosti, o které má být podání doplněno; k tomuto doplnění v požadovaném rozsahu stanoví lhůtu. Nebude-li podání učiněné podle trestního řádu řádně a včas doplněno, k podání se dále nepřihlíží.[155] I v případě podání podle zákona o státním zastupitelství platí, že

[155] To neplatí pro trestní oznámení nebo pro jiný podnět, na jehož podkladě lze učinit závěr o podezření ze spáchání trestného činu, nebo pro podání, jehož obsahem je opravný prostředek, i když neobsahuje všechny uvedené náležitosti – viz § 59 odst. 3 věta pátá trestního řádu.

anonymní podání se přešetřují jen tehdy, pokud obsahují dostatečné údaje pro to, aby jejich obsah bylo možno prověřit; jinak se podání bez opatření založí.[156]

Následně státní zástupce podání postoupí policejnímu orgánu k prvotnímu šetření ve smyslu § 158 odst. 1 trestního řádu (pokud je třeba ověřit základní skutečnosti), nebo k postupu podle § 158 odst. 3 trestního řádu (pokud stávající skutečnosti důvodně nasvědčují tomu, že byl spáchán trestný čin).[157]

Policejní orgán tak podnět prošetří. Výsledek šetření má dva možné výstupy – budou zde skutečnosti nasvědčující možnému spáchání trestného činu a pak je na místě zahájit úkony trestního řízení, anebo nebudou takové skutečnosti zjištěny a věc bude tzv. administrativně uložena. V takovém případě pošle policejní orgán pouze státnímu zástupci zprávu, že ve věci nespatřoval podezření z trestného činu, a proto nezahájil úkony trestního řízení, o čemž zašle vyrozumění (zprávu) i podateli.

Praktický problém může nastat, pokud se podatel nespokojí se způsobem vyřízení jeho podání a začne proti závěrům policejního orgánu brojit. Ať se bude jednat o stížnost, nesouhlas, námitky či cokoliv jiného, nebude k jejich vyřízení (pokud by jim nevyhověl) příslušný policejní orgán, ale právě státní zástupce, kterému by policejní orgán předložil tento „nesouhlas“ se způsobem vyřízení věci. Jenže státní zástupce v té věci (v tomto stadiu řízení) dosud nevykonává dozor, neboť tento může vykonávat jen v přípravném řízení.[158] A před-soudní stadium, mnou označované jako prvotní šetření, není součástí přípravného řízení. Nicméně kdo jiný než státní zástupce by měl přezkoumat činnost policejního orgánu.

Státní zástupce tak samozřejmě z podnětu podaného „opravného prostředku“ přezkoumá výsledek prvotního šetření policejního orgánu. Jelikož však ve věci nebyly zahájeny úkony trestního řízení, nevykonává státní zástupce ve věci dozor ve smyslu § 174 trestního řádu tak, jak je tomu v průběhu přípravného řízení a z tohoto důvodu může být přezkum státního zástupce zaměřen pouze na otázku, zda jsou ve věci dány skutečnosti

---

[156] Srov. § 16 odst. 2 větu třetí zákona o státním zastupitelství.
[157] Výjimečně se lze setkat i s postoupením podání k postupu podle § 160 odst. 1 trestního řádu, nicméně takových věcí je v aplikační praxi minimum. To vyplývá z povahy věci; pokud by policejní orgán měl zahájit trestní stíhání, bude to primárně on, kdo o tom bude vědět jako první a až následně o tom informuje státního zástupce. Opačný postup je velice sporadický, leč není vyloučen.
[158] Srov. § 174 odst. 1 trestního řádu.

nasvědčující možnému spáchání trestného činu a mělo by být zahájeno trestní řízení (zahájením úkonů trestního řízení), či nikoliv.

Po přezkoumání a zvážení shora uvedeného státní zástupce věc vrátí policejnímu orgánu se svým stanoviskem. V té souvislosti je oprávněn policejnímu orgánu uložit pokyn, a to jediný: aby byly zahájeny úkony trestního řízení. Pokud se státní zástupce se závěry policejního orgánu ztotožní, věc (spis) mu vrátí k založení bez dalších opatření.

3.6 Postavení státního zástupce v přípravném řízení

Přípravné řízení je definováno jako časový úsek trestního řízení, který probíhá podle trestního řádu a počíná sepsáním záznamu o zahájení úkonů trestního řízení nebo provedením neodkladných a neopakovatelných úkonů, které mu bezprostředně předcházejí, a nebyly-li tyto úkony provedeny, od zahájení trestního stíhání do podání obžaloby, příp. jiného rozhodnutí, kterým se přípravné řízení končí (zastavení trestního stíhání, podmíněné zastavení trestního stíhání, postoupení věci jinému orgánu)[159]

Již bylo zmíněno, že přípravné řízení se dělí na postup před zahájením trestního stíhání – prověřování[160] a vyšetřování. Obě dílčí stadia přípravného řízení jsou upravena trestním řádem. Pro prověřování se vztahují zejm. § 158 – § 159d trestního řádu. Pro vyšetřování pak § 160 – § 170 trestního řádu. Trestní řád taktéž explicitně stanovuje počátek i konec těchto dílčích stadií.

V případě prověřování se jedná o zahájení úkonů trestního řízení, a to buď formou sepsání záznamu o zahájení úkonů trestního řízení, nebo provedením neodkladných a neopakovatelných úkonů. Konec prověřování je spojen se zahájením trestního stíhání, v opačném případě postupem podle jedné z variant § 159a trestního řádu, případně dočasným odložením trestního stíhání podle § 159b trestního řádu ve spojení s § 159c trestního řádu či rozhodnutím o nestíhání podezřelého podle § 159d trestního řádu.

[159] Srov. legální definici obsaženou v § 12 odst. 10 trestního řádu.
[160] Jelikož je termín prověřování již zažitý a orgány činnými v trestním řízení používaný, nevidím důvod, proč bych v této práci užíval jen zákonné označení postup před zahájením trestního stíhání. V práci tak užívám obě varianty; pro zjednodušení převážně zkrácenou variantu, tedy prověřování.

V případě vyšetřování je jeho počátek zřejmý – vydáním usnesení o zahájení trestního stíhání obviněného; jeho konec zpravidla představuje podání obžaloby, ale neméně frekventované jsou i další způsoby skončení vyšetřování – např. formou odklonů podle § 307 (ev. § 309 trestního řádu), případně obligatorním zastavením trestního stíhání podle § 172 odst. 1 trestního řádu, fakultativním zastavením trestního stíhání podle § 172 odst. 2 trestního řádu, anebo postoupením věci jinému orgánu podle § 171 trestního řádu.

V obou těchto dílčích stadiích se uplatňují dozorová oprávnění státního zástupce upravená v § 174 trestního řádu a § 157 (odst. 2 a odst. 3)[161] trestního řádu. Každé stadium má svá specifika, a proto jsou pro státního zástupce některá oprávnění přípustná pouze v daném stadiu – např. ve vyšetřování.[162] Opačný postup možný není, tj. prověřování nezná výlučná oprávnění, která by se vztahovala toliko na toto dílčí stadium.

Výše uvedené platí pro stávající právní úpravu. Z hlediska nového trestního řádu jsou v oblasti dozorových oprávnění v prověřování i ve vyšetřování zamýšleny zásadní změny, které by měly i dozor státního zástupce zjednodušit. Těmto změnám se podrobněji věnuji především v oddílu 3.9.2.

Klíčovým pojmem této kapitoly je termín „dozor“. Trestní řád jeho legální definici neobsahuje. Dozor bych definoval jako průběžnou, systematickou a aktivní činnost státního zástupce, kterou je kontrolován postup policejního orgánu v každé jednotlivé trestní věci, které byl státní zástupce přidělen jako dozorový.[163] Kontrolou postupu policejního orgánu pak míním především kontrolu dodržování základních zásad trestního řízení, ústavních limitů trestního řízení, naplňování smyslu a účelu trestního řízení a v obecné rovině kontrolu

[161] Pro úplnost dodávám, že § 157 odst. 1 trestního řádu stanovuje pouze povinnost policejního orgánu a státního zástupce, aby postupovali tak, aby účinně přispívali k včasnosti a důvodnosti trestního stíhání.
[162] Příkladně lze uvést: do vazby lze vzít jen obviněného, tudíž státní zástupce nemůže podat návrh na vzetí do vazby podezřelého (srov. § 67 trestního řádu ve spojení s § 68 odst. 1 trestního řádu); stejně tak např. předběžné opatření lze uložit pouze obviněnému (srov. § 88b odst. 1 trestního řádu).
[163] Přiděluje se státní zástupce k trestní věci, a nikoliv trestní věc ke státnímu zástupci.

zákonnosti postupu, a to nejen v rovině ryze trestněprávní.[164] Jinou definici dozoru předkládá Růžička,[165] s touto lze také bez dalšího souhlasit.

Výchozím ustanovením výkonu dozoru státního zástupce je § 174 trestního řádu, a to v návaznosti na § 4 odst. 1 písm. a) zákona o státním zastupitelství. Dozor se v plné míře uplatní i na řízení ve smyslu zákona č. 218/2003 Sb., o odpovědnosti mládeže za protiprávní činy a o soudnictví ve věcech mládeže a o změně některých zákonů (zákon o soudnictví ve věcech mládeže), ve znění pozdějších předpisů, jakož i na řízení podle zákona č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim, ve znění pozdějších předpisů.

Souvisejícím ustanovením k výkonu dozoru je § 157 trestního řádu. Toto ustanovení je sice systemizováno v části trestního řádu věnované postupem před zahájením trestního stíhání, to však nevylučuje, aby byl § 157 trestního řádu v plné míře aplikován i ve stadiu vyšetřování. Uvedené platí i naopak, tzn. i v prověřování může státní zástupce policejnímu orgánu uložit pokyn upravený v § 174 trestního řádu. Obě dozorová ustanovení se uplatňují simultánně. Výjimku tvoří oprávnění určená pouze danému stadiu, jak bylo uvedeno výše.

Nutno dodat, že kromě těchto dvou tzv. „dozorových ustanovení“ trestní řád dále obsahuje oprávnění státního zástupce (ovšem nikoliv dozorová, byť se uplatňuji v rámci výkonu dozoru nad zachováváním zákonnosti v přípravném řízení). K těmto řadím tzv. výlučná oprávnění státního zástupce, která jsou upravena v § 175 trestního řádu a která poskytují výčet dalších úkonů, ke kterým je státní zástupce oprávněn. Dále sem lze řadit další oprávnění státního zástupce, která však nejsou systemizována v jednom ustanovení, ale roztříštěna napříč trestním řádem. Uvedl bych například možnost požadovat údaje, které jsou předmětem bankovního tajemství (tzv. bankovní informace) podle § 8 odst. 2 trestního řádu, možnost udělit souhlas s pohřbením mrtvoly podle § 115 odst. 1 věty druhé trestního řádu, nebo možnost nařídit sledování zásilky podle § 87b odst. 1 věty první trestního řádu.

---

[164] Státní zástupce mimo trestní rovinu také sleduje, jak se policejní orgán (konkrétní zpracovatelé) chovají k osobám zainteresovaným do konkrétní trestní věci. Ať se jedná o obviněného a komunikaci policejního orgánu s jeho obhájcem, tak o svědky, zda je například nenechá zdlouhavě čekat na chodbě, či k poškozeným, zda je komunikace k nim vedená ohleduplně, vstřícně a tato je vhodně načasovaná. V případě zjištěných nedostatků na tyto samozřejmě vhodným způsobem reaguje.

[165] RŮŽIČKA, Miroslav. *Veřejná žaloba a orgány konající přípravné řízení v ČR.* Praha: C. H. Beck, 2005, s. 476.

V uvedeném rozdělení spatřuji zbytečnou roztříštěnost jednotlivých oprávnění státního zástupce. Tato nejsou systemizována v jednom ustanovení, ve vyšetřování lze aplikovat i dozorová oprávnění upravená v § 157 trestního řádu (tj. systematicky v prověřování), naopak jiná oprávnění státnímu zástupci přísluší bez ohledu na dané stadium, avšak tato jsou zase roztříštěna v celém trestním řádu – zmíněné § 8 odst. 2 trestního řádu či § 115 odst. 1 trestního řádu. V navrhované právní úpravě trestního řádu bych výrazně plédoval za zpřehlednění jednotlivých dozorových oprávnění státního zástupce, a to včetně „výlučných“ upravených v § 175 trestního řádu.

3.6.1 Oprávnění státního zástupce podle § 157 trestního řádu

V tomto ustanovení uvedený výčet dozorových oprávnění státního zástupce je výčtem taxativním. Podle tohoto ustanovení tak nelze užít jiná, než výslovně uvedená oprávnění. Podle § 157 trestního řádu je státní zástupce oprávněn:

- uložit policejnímu orgánu provedení takových úkonů, které je tento orgán oprávněn provést a jichž je třeba k objasnění věci nebo ke zjištění pachatele – § 157 odst. 2 trestního řádu,
- vyžadovat od policejního orgánu spisy, včetně spisů, v nichž nebylo zahájeno trestní řízení, dokumenty, materiály a zprávy o postupu při prověřování oznámení – § 157 odst. 2 písm. a) trestního řádu,
- odejmout kteroukoliv věc policejnímu orgánu a učinit opatření, aby věc byla přikázána jinému policejnímu orgánu – § 157 odst. 2 písm. c) trestního řádu,
- dočasně odložit zahájení trestního stíhání – § 157 odst. 2 písm. d) trestního řádu,
- v závažných a skutkově složitých věcech využít odborné pomoci konzultanta,[166] který má znalost ze speciálního oboru – § 157 odst. 3 trestního řádu.

Uložení provedení úkonů je limitováno faktickou i právní možností realizace úkonů, které pro policejní orgán rámcově upravuje zákon o Policii ČR. Lze rozlišovat řadu úkonů, které bych rozdělil na ty, jenž jsou upraveny trestním řádem, tj. úkony ryze trestně-procesního charakteru, a na ty, které trestní řád neupravuje, nicméně slouží k naplňování společného cíle – k objasnění věci nebo ke zjištění pachatele.

[166] Toto oprávnění přísluší i policejnímu orgánu.

Jako zástupce první skupiny lze uvést například podání vysvětlení podle § 158 odst. 6 trestního řádu, rekognici podle § 104b trestního řádu, zadržení obviněného podle § 75 trestního řádu, realizaci odposlechu podle § 88 a násl. trestního řádu, domovní prohlídku podle § 83 a násl. trestního řádu, prohlídku těla podle § 114 trestního řádu a další. Druhou skupinu představují možnosti vyplývající ze zákona o Policii ČR – například vyhlášení pátrání podle § 68 zákona o Policii ČR, zatavení a prohlédnutí dopravního prostředku podle § 42 zákona o Policii ČR, použití donucovacích prostředků podle § 51 a násl. zákona o Policii ČR atd. Do druhé skupiny taktéž řadím i jiné úkony – praktickou kriminalistickou činnost, resp. kriminalistické metody – daktyloskopii, biologii a genetiku, odorologii atd.[167]

Státní zástupce se tak při ukládání provedení úkonů policejnímu orgánu řídí jednak možnostmi, kterými policejní orgán fakticky i právně disponuje a současně pouze pokud je těchto úkonů potřeba k objasnění věci nebo ke zjištění pachatele. Jiný účel je nepřípustný.

Vyžadovat spisy, dokumenty a zprávy o postupu od policejního orgánu je v § 157 trestního řádu uvedeno nad rámec povinností vyplývajících z § 159 odst. 2, 3 trestního řádu a § 167 odst. 2, 3 trestního řádu, neboť tam uvedené automatické předkládání spisů a zpráv o stavu prověřování a vyšetřování odpovídá lhůtám ke skončení prověřování a vyšetřování, kdežto oprávnění vyžádat spis či zprávu o stavu šetření může státní zástupce ve smyslu § 157 odst. 2 písm. a) trestního řádu kdykoliv. Časově není státní zástupce vázán jen na přípravné řízení, v jehož průběhu vykovává nad trestní věcí dozor, ale i před zahájením úkonů trestního řízení, tj. při prvotním šetření ve smyslu § 158 odst. 1 trestního řádu.

Odejmutí kterékoliv věci policejnímu orgánu představuje odejmutí věcně a místně příslušnému útvaru policejního orgánu Policie ČR a přikázání věci útvaru jinému. Trestní řád neuvádí explicitní důvody, na základě kterých může státní zástupce o odejmutí věci rozhodnout. Zpravidla se bude jednat o vhodnost či rychlost a hospodárnost řízení. V úvahu taktéž přicházejí případy, kdy je to třeba z technických důvodů. Například pokud by měla být objasňována kybernetická trestná činnost, k jejímuž odhalování je jeden útvar policejního orgánu lépe technicky vybavený. Šámal uvádí, že k tomuto postupu může dojít i na základě podjatosti policejního orgánu.[168]

---

[167] K praktickým metodám kriminalistické činnosti blíže srovnej MUSIL, Jan a kol. *Kriminalistika*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2004, 608 s.
[168] ŠÁMAL, Pavel a kol. *Trestní řád II. § 157-314s*. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 1920.

S tímto názorem se neztotožňuji. Podle mého názoru nikdy nemůže dojít k podjatosti policejního orgánu jako takového (příslušného úvaru), ale vždy bude podjatá konkrétní osoba. Pokud bude podjatý vyšetřovatel nebo jiná osoba, která se bude na prověřování a vyšetřování dané trestní věci podílet, vyrozumí svého služebně nadřízeného o své podjatosti sepíše příslušné usnesení, kterým se vyloučí (§ 30 odst. 1 trestního řádu per analogiam) a nadřízený rozhodne o přidělení věci jinému vyšetřovateli. Pokud bude podjatý vedoucí příslušného útvaru policejního orgánu, jsou tím automaticky vyloučeni (podjatí) i všichni jeho služebně podřízení. V takovém případě opět sepíše usnesení, kterým se vyloučí a věc předloží nejblíže vyššímu služebně nadřízenému, který rozhodne o přidělení věci jinému útvaru policejního orgánu.

O vyloučení konkrétního vyšetřovatele a přidělení věci jinému vyšetřovateli v rámci téhož útvaru policejního orgánu může rozhodnout i státní zástupce. Nečiní tak ale podle § 157 odst. 2 písm. b) trestního řádu, který se váže výlučně jen na policejní orgán jako celek – příslušný útvar policejního orgánu, ale podle § 174 odst. 2 písm. f) trestního řádu. Důvody tohoto postupu taktéž nejsou výslovně upraveny. V praxi se bude jednat opět toliko o případy vyloučení konkrétních osob (vyšetřovatelů) z důvodu jejich podjatosti. Současně však nelze vyloučit ani situaci, kdy bude státní zástupce nespokojen se způsobem vedení prověřování či vyšetřování konkrétním zpracovatelem, který např. nebude plnit pokyny státního zástupce, ve věci nebude dostatečně aktivní, nebo zapříčiní vznik nedůvodných průtahů I na základě těchto skutečností může státní zástupce rozhodnout o „změně“ vyšetřovatelů.

Dočasné odložení trestního stíhání souvisí se specifickým postupem upraveným v § 159b a § 159c trestního řádu, na které § 157 odst. 2 písm. c) trestního řádu odkazuje. Jedná se o postup, kdy je potřeba za účelem objasnění trestné činnosti spáchané ve prospěch organizované zločinecké skupiny potřeba odložit zahájení trestního stíhání.[169] S uvedeným „oprávněním“ státního zástupce nesouhlasím, neboť k popsanému postupu podle § 159b trestního řádu zpravidla nepřistupuje státní zástupce, ale policejní orgán. Policejní orgán si k tomuto toliko vyžádá souhlas státního zástupce. V uvedeném spatřuji zbytečnou dvoukolejnost daného postupu. Do budoucna bych toto (sporadicky využívané) oprávnění státního zástupce vypustil a tuto možnost ponechal jen policejnímu orgánu tak, jak je upraveno v § 159b trestního řádu.

[169] Srov. § 159b odst. 1 trestního řádu.

Třetí odstavec § 157 trestního řádu reflektuje situaci, kdy daná trestní věc vyžaduje odborných znalostí či zkušeností a jak státními zástupci, tak policejnímu orgánu skýtá možnost oslovit a využít odborné pomoci konzultanta. Tento konzultant však není znalcem ve smyslu § 105 trestního řádu. Trestní řád na jeho osobu neklade žádné specifické požadavky, pouze jediný – musí mít znalosti ze speciálního oboru. Může, ale nemusí se jednat o soudem zapsaného znalce, který by však vystupoval toliko v roli konzultanta (leč tím by se vyloučil z případného budoucího přibrání jeho osoby v téže trestní věci v postavení znalce). Policejní orgán a státní zástupce tak mohou zvážit, zda je pro danou trestní věc vhodnější, aby byla daná odborná otázka předmětem znaleckého zkoumání a za tímto účelem přibrala znalce z příslušného oboru a odvětí anebo zda lze potřebné informace získat „pouze“ od konzultanta.

Z praxe jsou známé případy, kdy konzultant přichází v úvahu zejména u ekonomické trestné činnosti – nejčastěji rozsáhlé daňové trestné činnosti. Je však potřeba si uvědomit, že jeho role je toliko pomocná a z jeho činnosti nevyplývá žádný výstup tak, jak je tomu ve znaleckém zkoumání, jehož závěrem je znalecký posudek, který za splnění zákonných podmínek může sloužit jako důkaz. Konzultantova pomocná role je zdůrazněna tím, že za konečné stanovisko v dané věci, resp. otázce, k jejímuž zodpovězení policejní orgán nebo státní zástupce využili jeho odborné pomoci, jsou zodpovědní právě (jen) policejní orgán nebo státní zástupce.

3.6.2 Oprávnění státního zástupce podle § 174 trestního řádu

Dozor jsem výše definoval jako průběžnou, systematickou a aktivní činnost státního zástupce, kterou je kontrolován postup policejního orgánu v každé jednotlivé věci, které byl státní zástupce přidělen jako dozorový. Za základní „dozorové“ ustanovení považuji § 174 trestního řádu a nikoliv § 157 trestního řádu, a to z několika důvodů. Prvním je odkaz na § 157 odst. 2 trestního řádu obsažený v § 174 odst. 2 trestního řádu, přičemž naopak tomu není. Druhý důvod je označení (pojmenování) samotného § 174 trestního řádu jako dozor státního zástupce; § 157 trestního řádu zákon nijak nepojmenovává. A konečně třetím důvodem je, že § 174 trestního řádu státnímu zástupci poskytuje větší škálu tzv. dozorových oprávnění (tj. všechna oprávnění v rámci § 174 trestního řádu plus to, co se skrývá pod odkazem na § 157 odst. 2 trestního řádu). Samotný § 174 trestního řádu by bylo možno zanalyzovat následovně.

První odstavec tohoto ustanovení přináší řadu klíčových pojmů a stanovuje základní zásady a limity výkonu dozoru. V obecné rovině přiznává státnímu zástupci dominantní postavení nad policejním orgánem. To se projevuje tím, že státní zástupce „kontroluje postup“ – vykonává dozor – nad zachováváním zákonnosti, tj. nad tím, zda je řízení vedeno v souladu s požadavky trestního řádu. Výše bylo naznačeno, že pod výkon dozoru řadím nejen kontrolu postupu v souladu s trestním řádem, ale i dodržování pravidel etiky a profesionality. Dozorová činnost státního zástupce je časově limitována na přípravné řízení. Před zahájením trestního řízení sice státní zástupce také oplývá dílčími oprávněními, nicméně velmi omezeně.[170]

Je potřeba doplnit, že dominantní postavení státního zástupce není absolutní. V přípravném řízení sice státní zástupce koriguje a usměrňuje činnost policejního orgánu (právě prostřednictvím výkonu dozoru), nicméně o určitých úkonech nemůže rozhodnout sám bez dalšího. V ten moment se do přípravného řízení „zapojuje“ soud pro přípravné řízení, který rozhoduje zpravidla o významnějších úkonech, zpravidla těch, které svou povahou narušují ústavně zaručená práva či omezují svobody osob, proti nimž se řízení vede. Takovými úkony nejčastěji bude rozhodování o vzetí obviněného do vazby, vydání příkazu k domovní prohlídce či povolení ke sledování osob a věcí. I činnost státního zástupce tak může být pod přezkumem soudu; samozřejmě pouze pokud bude takový úkon v dané věci přicházet v úvahu. Ne všechny trestní věci se dostanou k soudu (byť k soudu pro přípravné řízení) ještě před podáním obžaloby.

Základním prostředkem výkonu dozoru jsou pokyny. Pokyny vydává státní zástupce formou opatření.[171] To znamená, že pokyny mají zpravidla písemnou podobu. K tomu bych doplnil, že v praxi jsou používané dvě metody ukládání pokynů. První je klasická písemná forma, která se pošle formou přípisu policejnímu orgánu. Takový přípis nemá obligatorní náležitosti a je na každém státním zástupci jakou přesnou podobu zvolí. Jelikož státní zástupce může kromě pokynů zaslat policejnímu orgánu své stanovisko či návrh dalšího procesního postupu, což nelze klást na roveň pokynu, ani je za pokyn považovat, mělo by z textu přípisu, který je pokynem, být vždy zřejmé, že se jedná o pokyn ve smyslu § 174 odst. 2 písm. a) trestního řádu. Uvedené lze prakticky vyřešit prostým návětím takového přípisu „ve smyslu § 174 odst. 2 písm. a) trestního řádu policejnímu orgánu ukládám…“.

[170] K tomuto srovnej výše uvedený výklad k postavení státního zástupce před zahájením trestního řízení.
[171] Viz § 19 odst. 1 jednacího řádu státního zastupitelství.

Druhá podoba je vložení písemného pokynu policejnímu orgánu do systému ETŘ,[172] což se děje také písemně, resp. elektronicky.

Samozřejmě není vyloučeno, aby byly pokyny policejnímu orgánu uloženy i jinou formou než klasickým přípisem či „vložením pokynu“ do systému ETŘ, ale např. e-mailem, což je de facto obdoba písemné podoby, nicméně vyloučeno není ani uložení pokynů ústně – osobně či telefonicky. Vždy je však třeba dbát na to, aby bylo zřejmé, že se jedná o pokyn ve smyslu příslušného zákonného ustanovení. Vzetí na vědomí zamýšleného procesního postupuje se nepovažuje za pokyn ani za výslovný souhlas státního zástupce s takovým pokynem.[173] Tím by byl státní zástupce vyloučen z případného rozhodování o podané stížnosti proti usnesení, k jehož vydání dal pokyn či souhlas a příslušným k rozhodnutí by pak byl státní zástupce nejblíže vyššího státního zastupitelství.[174] Současně by měl každý státní zástupce učinit záznam do dozorového spisu o uložení pokynu v systému ETŘ; to stejné platí i u pokynů ukládaných ústně.[175]

Jako důvod poznačení uloženého pokynu a zaznamenání jeho obsahu označuji následující skutečnost. Může totiž nastat situace, že bude dozorový státní zástupce v pracovní neschopnosti a bude jej zastupovat kolega, který by nemusel o tom, že byl uložen pokyn mít povědomí, stejně tak jako o obsahu uloženého pokynu. Dalším faktem je, že (dozorový) státní zástupce bude moci při další prověrce zkontrolovat, zda a v jakém rozsahu policejní orgán uložený pokyn splnil a případně na to bude moci patřičným způsobem reagovat. Z praxe jsou známé především reakce negativní, když policejní orgán uložený pokyn nesplní. Taková reakce má podobu urgence splnění uloženého pokynu či výtku policejnímu orgánu na jeho postup.

Z dikce „dávat závazné pokyny“ vyplývá, že uloženým pokynem je policejní orgán vázán a musí jej splnit. Splnit není povinen pouze pokyn, který by byl zcela zjevně mimo zákonný rámec, a to jak pokyn nerealizovatelný (technicky), tak nezákonný. Postup v případě odmítnutí splnění uloženého pokynu zákon explicitně neuvádí, protože s takovou možností ani nekalkuluje. Policejní orgán (jako útvar) totiž fakticky nemá žádnou možnost,

[172] ETŘ je interní (neveřejný) informační systém Policie České republiky – tzv. evidence trestního řízení.
[173] Čl. 12 POP o trestním řízení.
[174] Srov. § 30 odst. 3 větu druhou trestního řádu.
[175] Srov. § 19 odst. 2 in fine jednacího řádu státního zastupitelství.

jak uložení pokynu nesplnit (nebude-li se jednat o pokyn zjevně nezákonný). Pokud však konkrétní osoba činná v daném útvaru policejního orgánu – vyšetřovatel dané trestní věci pokyn státního zástupce odmítá splnit, informuje o tom svého nadřízeného, který tuto skutečnost projedná se státním zástupcem. V situaci, kdy bude státní zástupce na splnění uloženého pokynu trvat, rozhodne nadřízený vyšetřovatele, který proti splnění pokynu brojil, o předání věci jinému vyšetřovateli, který pokyn státního zástupce splní.

Trestní řád sice deklaruje, že závazné pokyny lze uložit k „vyšetřování“ trestných činů, nicméně ukládat pokyny lze per analogiam i k „prověřování“ trestných činů. Pokud by tomu tak nebylo, jsem přesvědčen, že dozor by pak státní zástupce nemohl v průběhu prověřování efektivně vykonávat a tento měl být omezen pouze na stadium vyšetřování, a nikoliv celé přípravné řízení, které je samozřejmě širší. Konstrukce trestního řádu a obsah příslušných ustanovení je však koncipován šířeji a dozor se tak uplatní v plné míře v obou stadiích přípravného řízení.

Vyžadování spisů, dokumentů, materiálů a zpráv od policejního orgánu tak, jak upravuje § 174 odst. 2 písm. b) trestního řádu bych označil za součást každodenní práce státního zástupce. O nápadu nové trestní věci se státní zástupce dozví poté, co je mu ve smyslu § 158 odst. 3 trestního řádu doručen opis záznamu o zahájení úkonů trestního řízení,[176] resp. fakticky až poté, co je věc „administrativně zúřadována“ na státním zastupitelství a je k dané trestní věci přidělený jako státní zástupce dozorový. Poté je na jeho uvážení, jakým způsobem se k výkonu dozoru nad zachováváním zákonnosti v přípravném řízení postaví, resp. jakou podobu výkonu dozoru zvolí.

Tato podoba dozoru státního zástupce může být různá. Jedna z možností představuje předklání spisů státnímu zástupci v rámci lhůt ke skončení prověřování podle § 159 odst. 2 a odst. 3 trestního řádu, resp. lhůt ke skončení vyšetřování podle § 167 odst. 2 trestního řádu, kdy se státní zástupce vždy po uplynutí daných lhůt seznámí s výsledky stávajících skutkových zjištění, případně ověří splnění dříve uložených pokynů. Druhá možnost je, že si státní zástupce v každé trestní věci, v níž vykonává dozor, spisy nechá předkládat

[176] Uvedené neplatí absolutně, na tomto místě nezmiňuji jiné způsoby zahájení trestního řízení (a výkonu dozoru státního zástupce) než ten nejčastější – tj. doručením záznamu o zahájení úkonů trestního řízení. K přijímaní trestních oznámení a jiných podání, jakož i k zahájení trestního řízení vydáním usnesení o zahájení trestního stíhání podrobněji viz výklad výše.

v pravidelných, jím zvolených (například dvoutýdenních) intervalech, aby se jeho povědomí o dané trestní věc vyvíjelo současně s vývojem té které trestní věci. Takový přístup si dovolím také označit za nevhodný. Důvodem je poukaz na počet tzv. „živých věcí“, které každý státní zástupce má „v dozoru“.

Podle mého názoru by tento přístup vedl jedině k zahlcení státního zástupce nepřeberným množstvím spisů, což by se negativně projevilo v pečlivosti a důslednosti, kterou by jinak státní zástupce každé trestní věci věnoval. Jako nejvhodnější postup se mi tak jeví, aby si státní zástupce „po nápadu nové věci“ vyhodnotil, nakolik se tato věc jeví skutkově a právně složitou, jaké v ní lze (v obecné rovině s poukazem na dřívější znalost obdobných trestní věcí) očekávat úkony a kolik bude vyžadovat ze strany dozorového státního zástupce „aktivity“. Lze jistě ocenit, pokud si státní zástupce své trestní věci rozdělí na ty, které budou podle očekávání vyžadovat žádné nebo zcela minimální využívání dozorových oprávnění[177] a na ty, kde lze očekávat, že dozor bude muset být vykonávat aktivně, efektivně a účinně tak, aby byl beze zbytku naplněn smysl a účel trestního řízení a náležitě ochráněn veřejný zájem.

Shora uvedené v praktické rovině vypadá následovně. Každý státní zástupce má přehled o všech trestních věcech, ve kterých vykonává dozor. Trestnou činnost má „rozdělenou“ podle závažnosti. Nejméně závažnější trestnou činnost státní zástupce reviduje toliko v rámci zákonných lhůt ke skončení prověřování a vyšetřování. Sem řadím například tzv. „bagatelní přečiny“ podle § 228 trestního zákoníku či § 196 trestního zákoníku. Běžnou trestnou činnost, tj. tu, která nespadá do kategorie „bagatelních deliktů“ státní zástupce přezkoumává častěji, a to podle potřeby. Nejvíce pozornosti je samozřejmě věnováno zvlášť závažným zločinům a vazebním trestním věcem. Zde nelze vyloučit, že státní zástupce bude v rámci výkonu dozoru v těchto věcech činit nějaké úkony víceméně kontinuálně. Tomu je potřeba přizpůsobit denní režim, protože jistě se nebude jednat o jedinou trestní věc, kterou bude státní zástupce „dozorovat“. Tak lze jedině přivítat, že má každý státní zástupce vybudované vlastní pracovní návyky – svůj denní režim.

V souvislosti s výkonem dozoru nad zachováváním zákonnosti považuji za nutné poukázat na termín „účinné vyšetřování“. Tento se v tuzemském právním prostředí prvně

[177] Uvedené je nutno brát obecně, avšak nikoliv paušalizovaně; v konkrétní rovině bude vždy záležet na daných odlišnostech každé trestní věci.

objevil ve výše citovaném Nálezu Pl. ÚS 17/10, byť nepřímo. Ústavní soud tehdy poprvé naznačil, byť obiter dictum mimo primární otázku, se kterou se v tomto rozhodnutí vypořádával, že prostřednictvím efektivního trestního řízení lze zajistit ochranu základních práv, což je základní povinnost státu. Dále doplnil, že selhání státu v této povinnosti je rovno porušení čl. 2 odst. 1, čl. 3 a čl. 8 Úmluvy.[178]

Přímé označení účinného vyšetřování Ústavní soud aplikoval ve svém usnesení ze dne 17. 1. 2012 sp. zn. I ÚS 745/11, kde s odkazem na rozhodovací činnost Evropského soudu pro lidská práva (a Úmluvu) hovořil o „účinném oficiálním vyšetřování". Na toto rozhodnutí navázala řada dalších, která termín účinné vyšetřování doplnila a rozšířila. Lze uvést například usnesení ze dne 29. 10. 2013 sp. zn. I. ÚS 2886/13. V tomto rozhodnutí Ústavní soud vymezil požadavky, vyplývající z rozhodovací činnosti Evropského soudu pro lidská práva, jejichž kumulativní splnění je základem účinného vyšetřování. Účinné vyšetřování tak musí být a) nezávislé a nestranné, b) důkladné a dostatečné, c) rychlé, d) podrobené veřejné kontrole a e) zahájeno z vlastní iniciativy orgánů činných v trestním řízení.[179] V nálezu ze dne 16. 12. 2015 sp. zn. II. ÚS 3626/13 Ústavní soud k účinnému vyšetřování odkázal na práva, která byla porušena tím, že nebylo provedeno účinné vyšetřování, a to čl. 8 odst. 1, čl. 9 a čl. 10 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a čl. 4 odst. 1 a 2 a čl. 5 odst. 1 Úmluvy.[180]

S vymezením i se základními požadavky na účinné vyšetřování mohu jedině souhlasit. Považuji je za obvyklý standard trestního řízení. Současně jsem přesvědčen, že judikaturní vymezení účinného vyšetřování tak, jak jej učinil Evropský soud pro lidská práva a následně i Ústavní soud, jejichž závěry poté přejal i Nejvyšší soud,[181] jsou dostatečné. V další rozhodovací činnosti Ústavní soud na svá předešlá rozhodnutí navázal, nedošlo k odchýlení od ustálené judikatury. Pojem účinné vyšetřování tak pokládám za již ustálený. Podporou mého stanoviska může být i nedávné rozhodnutí Ústavního soudu, a to usnesení ze dne 12. 6. 2018 sp. zn. III. ÚS 1005/16, které o účinném vyšetřování hovoří jako o ústavně zaručeném základním právu.[182]

---

[178] Srov. bod č. 61 Nálezu Ústavního soudu ČR ze dne 28. 6. 2011 sp. zn. Pl. ÚS 17/10.
[179] Srov. bod č. 18 Usnesení Ústavního soudu ČR ze dne 29. 10. 2013 sp. zn. I. ÚS 2886/13.
[180] Viz nález Ústavního soudu ČR ze dne 16. 12. 2015 sp. zn. II. ÚS 3626/13. Shodně tak i nález Ústavního soudu ČR ze dne 19. 1. 2016 sp. zn. II. ÚS 3436/14.
[181] Srov. např. Usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 18. 4. 2018 sp. zn. 8 Tdo 266/2018.
[182] Srov. bod č. 24 Usnesení Ústavního soudu ČR ze dne 12. 6. 2018 sp. zn. III. ÚS 1005/16.

K účinnému vyšetřování[183] považuji za vhodné doplnit, že požadavek na jeho realizaci je toliko požadavek procesní povinnosti jistých standardů, a nikoliv požadavek povinnosti za výsledek.[184]

Nyní již zpět k § 174 trestního řádu. Státní zástupce nemusí jen studovat spisy a dokumenty v kanceláři, neboť § 174 odst. 2 písm. c) trestního řádu mu umožňuje zúčastnit se provádění úkonů policejního orgánu, osobně provést jednotlivý úkon nebo i celé vyšetřování. Státní zástupce je také oprávněn vydat rozhodnutí v kterékoliv věci. V tomto ustanovení spatřuji velký prostor pro státního zástupce, který si může opětovně zvolit, jakým způsobem bude danou trestní věc zpracovávat, zda jen a pouze „od stolu“, případně zda se bude účastnit i některých úkonů, a to jak na útvarech policejních orgánů (zpravidla výslechy, rekognice), nebo v terénu (ohledání místa činu, rekonstrukce, domovní prohlídka) K tomu je nutné doplnit, že státní zástupci mají při realizaci některých úkonů „povinnou účast“.[185]

Účast státního zástupce tak bude nasnadě zejména v případech již zmíněné násilné trestné činnosti, konkrétněji v podobě účasti na místě činu v případech podezření ze spáchání trestných činů proti životu a zdraví s následkem smrti. „Povinná“ účast vychází z Metodiky Nejvyššího státního zastupitelství ze dne 6. 10. 2015 sp. zn. 1 SL 733/2015.[186] Podle citované Metodiky má osobní přítomnost státního zástupce při ohledání místa činu neoddiskutovatelný přínos pro celkovou kvalitu výkonu dozoru. Samotná přítomnost státního zástupce má značný význam i pro další řízení, a zastupování obžaloby v řízení před soudem. Znalosti, poznatky a informace získané (i jen vlastním pozorováním) umožní státnímu zástupci klást obviněnému (a v případě řízení před soudem obžalovanému) a svědkům kvalifikované otázky vycházející z objektivní znalosti místa. Stejně tak lze lépe hodnotit pořízené důkazy. Metodika dále doplňuje, že je žádoucí, aby se úkonu účastnil státní zástupce specializovaný na obecnou kriminalitu, jinak taková účast postrádá smysl.[187]

---

[183] Účinnému vyšetřování se podrobněji věnuje Ščerba. ŠČERBA, Filip. Právo na účinné vyšetřování ve světle judikatury Ústavního soudu. *Trestněprávní revue*. č. 7-8/2016, s. 157 a násl.
[184] K podrobnostem viz KMEC, Jiří a kol. *Evropská úmluva o lidských právech*. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 364, s. 368 a s. 370–374.
[185] Nejedná se o povinnost ve vlastním slova smyslu. Státní zástupce nemůže být jakkoliv „donucen“ k osobní účasti při realizaci kteréhokoliv z úkonů trestního řízení. Pokud bychom o uvedeném hovořili jako o „povinnosti“ jednalo by se o povinnost morální a nikoliv faktickou.
[186] Tato Metodika slouží výhradně pro interní potřeby státních zástupců a není veřejně přístupná.
[187] Metodika Nejvyššího státního zástupce ze dne 6. 10. 2015 sp. zn. 1 SL 733/2015. Nepublikováno.

K tomu bych doplnil, že za nejvhodnější bych považoval situaci, pokud by se takového úkonu účastnil státní zástupce dozorový. Pokud by vyvstala potřeba účastnit se takového úklonu v případě nově napadlé trestní věci, měl by se ho účastnit službu konající státní zástupce, který by následně věc začal „zpracovávat“ jako státní zástupce dozorový. Důvod takového postupu je prostý. I předáváním informací mezi státními zástupci může být nějaká informace či skutečnost opomenuta, což může mít výrazné následky pro další výkon dozoru.

Je tak na každém krajském státním zástupci, aby dbal na dodržování této Metodiky, byť nezávazné a nevynutitelné. Například vydáním Organizačního opatření krajského státního zástupce, které je závazné pro jemu bezprostředně podřízené státní zástupce, ale i pro státní zástupce okresních státních zastupitelství, nacházejících se v obvodu daného krajského státního zastupitelství. Z praxe jsou známe případy, kdy je účast státního zástupce při ohledání místa činu při násilné trestné činnosti (zejména s následkem smrti) zcela automatická, a nikdo o tom nepolemizuje (jak státní zástupce „dosahový“, tak případně dozorový i vedoucí – krajský státní zástupce). Za ideální vzor při této činnosti tak lze na základě zkušeností z praxe označit Krajské státní zastupitelství v Brně, kde uvedené bezproblémově funguje od konce roku 2003.[188]

Dále je potřeba uvést situace, kdy účast státního zástupce není nutná, ale je vhodná. Jedná se například o úkony v přípravném řízení, na kterých je podle trestního řádu obligatorní účast soudce a je nanejvýš vhodné, aby se takových úkonů účastnil i státní zástupce. Jedná se o neodkladný nebo neopakovatelný úkon spočívající ve výslechu svědka nebo v rekognici.[189] V případě účasti u takových úkonů platí, co bylo výše uvedeno výše k účasti státního zástupce na místě činu, samozřejmě s přihlédnutím ke specifikům daného úkonu. Například při neodkladném nebo neopakovatelném úkonu spočívajícím v rekognici za největší přínos účasti státního zástupce u takového úkonu považuji to, že státní zástupce může vnímat chování, emoce a neverbální projev poznávající osoby. Z toho si každý státní zástupce vyvodí vlastní závěry. Pokud začne osobě poznávající při setkání (byť přes

[188] A to na základě Organizačního opatření krajského státního zástupce v Brně č. 8/2003 ze dne 11. 11. 2003 sp. zn. 1 Spr 1006/2003. Nepublikováno. Citované organizační opatření nejen že stanovuje státním zástupcům KSZ v Brně povinnou účast při ohledání místa činu v případě násilné trestné činnosti s následkem smrti poškozeného, rekonstrukce, vyšetřovacího pokusu a rekognice in natura, ale též stanovuje povinnost státního zástupce případnou neúčast bezodkladně písemně zdůvodnit vedoucímu oddělení, který zdůvodnění předloží náměstkovi krajského státního zástupce.
[189] Srov. § 158a trestního řádu.

jednostranně neprůhledné sklo) s obviněným přeskakovat hlas či se začne chvět po celém těle a být zjevně nervózní (typicky například oběti tzv. mravnostních deliktů), je to známka, že osoba, která měla být mezi ostatními osobami poznána, je skutečně pachatel. V ten moment má státní zástupce (vnitřní) jistotu, a to i kdyby poté osoba poznávající tvrdila, že míru jistoty poznání odhaduje pouze přibližně na osmdesát procent. Uvedené lze samozřejmě pozitivně zúročit v dalších stadiích řízení.

K možnosti osobně provést jednotlivý úkon trestního řízení bych uvedl, že z mého úhlu pohledu se jedná o zajímavou možnost, kterou trestní řád skýtá, nicméně tato přináší nemalá úskalí. Co se týče například výslechu svědka, zde nemám pochybnosti, že by státní zástupce tento úkon bez problémů provedl a výsledek by byl na v zásadě identické (ne-li vyšší) úrovni, než když by takový úkon provedl policejní orgán tak, jak je tomu běžně. Nelze si však reálně představit jiné, technicky náročnější úkony, které by chtěl provést sám státní zástupce. Například již zmíněné ohledání místa činu v případě násilné trestné činnosti. Policejní orgán je na to speciálně vycvičen, má na to personální kapacity a potřebnou techniku, jakož i znalosti ze souvisejících samostatných vědních oborů (například z Kriminalistiky), disponuje operativně-taktickými zkušenostmi, zná metodiky či jiné interní akty řízení upravující činnost na místě činu, a tak považuji za vhodné a maximálně žádoucí, aby tyto úkony včetně „velení“ na místě činu řídil vedoucí výjezdové skupiny, a nikoliv státní zástupce.

Účast státního zástupce je samozřejmě vítaná, ale již bylo naznačeno, že jeho „role“ by měla být (třeba v uvedeném příkladu ohledání místa činu) převážně pozorovací, než že by měl státní zástupce aktivně odebírat kriminalistické stopy na místě činu. Nicméně trestní řád tuto možnost zná a takový postup umožňuje, tudíž je potřeba to akceptovat. V možnosti účastnit se takových úkonů vnímám velké pozitivum,[190] nicméně osobně bych si ani nedovolil pomyslet na to, že bych se ujal velení výjezdové skupině v terénu.

K vracení věci policejnímu orgánu s pokyny státního zástupce k doplnění ve smyslu § 174 odst. 2 písm. d) trestního řádu dochází nejčastěji po skončení vyšetřování ve smyslu § 166 odst. 3 trestního řádu. Pokud policejní orgán uzná vyšetřování za skončené, po

[190] A to především v tom, že státní zástupce může pozorovat a vnímat všechny souvislosti a všechny relevantní okolnosti, kdy se beze jednoznačně uplatní a beze zbytku naplní zásada „lépe jednou vidět, než desetkrát číst protokol“.

prostudování spisu všemi oprávněnými osobami (§ 166 odst. 1 trestního řádu) je státnímu zástupci předložen spis s návrhem na přijetí konečného opatření – tím bývá nejčastěji podání obžaloby podle § 176 trestního řádu nebo podmíněné zastavení trestního stíhání podle § 307 trestního řádu.[191] Vyloučeny samozřejmě nejsou ani další postupy (např. podle § 171 či § 172 trestního řádu, nicméně k těmto zpravidla nebude docházet po tzv. standardním vyšetřování.[192] Po doručení věci na státní zastupitelství státní zástupce přezkoumá spisový materiál. Pokud se s ohledem na zjištěné skutečnosti neztotožní se právním názorem (závěrečným návrhem) policejního orgánu, věc mu podle § 174 odst. 2 písm. d) trestního řádu vrátí k doplnění.[193] V přípisu státní zástupce uloží policejnímu orgánu úkony, které je třeba ještě provést a současně stanoví lhůtu ke skončení vyšetřování (pokud je to na místě). Po doplnění policejní orgán opětovně vyhodnotí důkazní situaci a postupuje opět podle § 166 odst. 1 trestního řádu a následně podle § 166 odst. 3 trestního řádu.

Rušení nezákonných nebo neodůvodněných rozhodnutí a opatření policejního orgánu ve smyslu § 174 odst. 2 písm. e) trestního řádu je nejen jedním z dozorových oprávnění státního zástupce, ke kterému může dojít na základě podnětu (oprávněných osob), anebo i bez takového podnětu, ale též projevem instanční činnosti státního zástupce, o které je podrobněji pojednáno v samostatném oddílu č. 3.6.4.

Posledním bodem § 174 trestního řádu je oprávnění státního zástupce přikázat, aby úkony v konkrétní trestní věci prováděla jiná osoba služebně činná v příslušném policejním orgánu.[194] Tuto situaci je potřeba odlišovat od § 157 odst. 2 písm. b) trestního řádu. Výše bylo naznačeno, že § 157 odst. 2 písm. b) trestního řádu se váže pouze na policejní orgán jako celek – příslušný útvar policejního orgánu, kdežto § 174 odst. 2 písm. f) trestního řádu na jednotlivce – např. konkrétního vyšetřovatele dané trestní věci. K tomuto oprávnění bude státní zástupce přistupovat z několika důvodů, které budou podobné jako v případě postupu podle § 157 odst. 2 písm. b) trestního řádu.

---

[191] Nereflektuji zde zkrácené přípravné řízení.

[192] Bude-li v průběhu vyšetřování zjištěno, že pachatel byl v době spáchání trestného činu ve smyslu § 26 trestního zákoníku nepříčetný, jeho trestní stíhání bude podle § 172 odst. 1 písm. e) trestního řádu obratem zastaveno; ve vyšetřování se pokračovat nebude, stejně tak státní zástupce příslušné rozhodnutí učiní obratem poté, co se o rozhodné skutečnosti dozví, a nikoliv až po skončení vyšetřování.

[193] Tím nemyslím situaci, kdy policejní orgán spis předloží s návrhem na podání obžaloby a státní zástupce ve věci rozhodne podle § 307 trestního řádu, ale případy, kdy vyšetřování nelze považovat za skončené a je potřeba jej ještě doplnit (například nebyla vyslechnut důležitý svědek či nebylo řádně provedeno prostudování spisového materiálu).

[194] Srov. § 174 odst. 2 písm. f) trestního řádu.

První bude bezpochyby podjatost konkrétní osoby služebně činné v policejním orgánu. Ovšem pouze pokud na to „podjatá osoba“ nebude reagovat sama. Druhým důvodem bude neplnění pokynů ze strany státního zástupce. Opětovně ale pouze pokud na to dotčená osoba a její služebně nadřízený nebudou reagovat dříve. Z uvedeného dedukuji tzv. garanční oprávnění státního zástupce, resp. pojistku postupu, pokud by tak dotčená osoba sama neučinila dříve. Jako poslední z negativních důvodů přikázání věci jiné osobě uvádím pasivitu vyšetřovatele, který např. vede vyšetřování nesprávným směrem, nekalkuluje s více vyšetřovacími verzemi a je od počátku přesvědčen o „jedné možné variantě.“ To samozřejmě souvisí s neplněním uložených pokynů, které je v případě „pasivního vyšetřovatele“ nasnadě. Z pozitivních důvodů přidělení věci jiné osobě služebně činné v příslušném policejním orgánu lze uvést specializaci vyšetřovatelů na danou trestnou činnost či lepší technickou vybavenost daného vyšetřovatele[195] (např. při kybernetické trestné činnosti).[196]

3.6.3 Výlučná oprávnění státního zástupce

Obecná oprávnění státního zástupce upravená v § 174 a § 157 odst. 2 (a částečně odst. 3) trestního řádu jsou dále doplněna tzv. výlučnými oprávněními (dozorového) státního zástupce upravenými v § 175 trestního řádu. Negativně vnímám, že ani toto (tzv. „třetí dozorové ustanovení“) není konečným, tj. že by koncentrovalo zbylá oprávnění státního zástupce. Tomu tak není. Nakolik se § 175 trestního řádu jeví být taxativním výčtem, s tímto nemohu souhlasit. Výlučná oprávnění státního zástupce uvedená předmětném ustanovení považuji za demonstrativní výčet. A to i přes zjevnou absenci pro demonstrativní výčty typického slova „zejména“. Argumentuji především existencí dalších oprávnění, která jsou též svěřena pouze státnímu zástupci, tedy dalšími výlučnými oprávněními státního zástupce, která nejsou současně výslovně upravena v § 175 trestního řádu.

Zmínit lze například předchozí souhlasy (státního zástupce), což je způsob, kdy policejní orgán může zamýšlený úkon provést jedině tehdy, byl-li mu takový postup předem

[195] K tomu by mělo docházet zpravidla v rámci policejního orgánu (vyšetřovatelé se dohodnou mezi sebou, popř. po dohodě vedoucích pracovníků), nicméně nemusí tomu tak být vždy. V ten moment může státní zástupce uplatnit toto dozorové oprávnění.

[196] Jako příklad lze uvést (ve zkratce) vydírání po internetu. K objasňování takové trestné činnosti bude jistě lépe docházet na technicky náležitě vybaveném oddělení kybernetické kriminality než na oddělení obecné kriminality, nehledě na specializaci a zkušenosti pracovníků zařazených na daném oddělení.

aprobován státním zástupcem.[197] Jen příkladně lze uvést souhlas státního zástupce s poskytováním informací o trestním řízení a osobách na něm zúčastněných podle § 8a trestního řádu, souhlas s nakládáním s majetkem obviněného v případě upraveném v § 47 odst. 5 trestního řádu, souhlas s nahlížením do spisů podle § 65 odst. 1 in fine trestního řádu, předchozí souhlas se zajištěním nástrojů a výnosů z trestné činnosti podle § 79a odst. 1 a násl. trestního řádu, o zásah do tělesné integrity k prohlídce těla a nebo jiných podobných úkonů ve smyslu § 114 trestního řádu, souhlas státního zástupce ve smyslu § 211 odst. 1 trestního řádu, nebo souhlas se sledováním osob a věcí podle § 158d odst. 1, 2 trestního řádu.[198]

Dále se jedná o další tzv. výlučná oprávnění, která přísluší jen státnímu zástupci, a přesto nejsou upravena v § 175 trestního řádu. Jedná se například o souhlas státního zástupce s pohřbením mrtvoly ve smyslu § 115 odst. 1 věty druhé trestního řádu.

Předmětný § 175 trestního řádu se mi jeví zavádějícím. Jednak neobsahuje všechna výlučná oprávnění státního zástupce[199] a současně také obsahuje oprávnění, která uvozuje slovy „pouze státní zástupce je oprávněn“, avšak k uvedenému výčtu úkonů není příslušný „pouze“ státní zástupce, ale i soud. Namátkově například oprávnění podle § 175 odst. 1 písm. a) trestního řádu – k těmto všem je oprávněn i soud podle § 223, § 223a, § 224 a § 222 odst. 2 trestního řádu. Rozhodnout o propuštění obviněného z vazby není jen výlučné oprávnění státního zástupce ve smyslu § 175 odst. 1 písm. d) trestního řádu, ale z povahy věci i soudu. Stejně tak například nařídit exhumaci mrtvoly může jak státní zástupce podle § 175 odst. 1 písm. h) trestního řádu ve spojení s § 115 odst. 2 trestního řádu, tak soud, taktéž podle § 115 odst. 2 trestního řádu. Ustanovení § 175 trestního řádu dále některá oprávnění vůbec neuvádí, přestože jsou možná. Za všechny například žádosti podle § 8 odst. 2 trestního řádu, které může vyžádat jak státní zástupce, tak po podání obžaloby nebo návrhu na potrestání předseda senátu.

---

[197] Nejedná-li se o případ, kdy lze souhlas státního zástupce udělit i ex post. K tomuto srov. § 76 odst. 1 větu třetí trestního řádu.

[198] Komplexní výčet úkonů, k nimž je potřeba souhlasu státního zástupce uvádí Růžička. RŮŽIČKA, Miroslav. *Veřejná žaloba a orgány konající přípravné řízení v ČR.* Praha: C. H. Beck, 2005, s. 502.

[199] Spadají sem a v plné míře se zde uplatňují i oprávnění státního zástupce v řízení podle zákona č. 218/2003 Sb., o odpovědnosti mládeže za protiprávní činy a o soudnictví ve věcech mládeže a o změně některých zákonů (zákon o soudnictví ve věcech mládeže), ve znění pozdějších předpisů – např. odstoupení od trestního stíhání mladistvého ve smyslu § 70 citovaného zákona.

Dané ustanovení tak vnímám nejen jako zavádějící, ale především zbytečné. Jako vhodné se mi jeví, pokud má být ke konkrétnímu úkonu příslušný státní zástupce anebo soudce, aby to bylo upraveno výlučně u tohoto úkonu – například u již zmíněné exhumace mrtvoly ve smyslu § 115 (odst. 2) trestního řádu a není potřeba, aby toto oprávnění bylo duplicitně opakováno v dikci § 175 odst. 1 písm. h) trestního řádu. Uvedené platí i v případě podání obžaloby. Ve smyslu § 2 odst. 8 trestního řádu je zjevné a nesporné, že obžalobu může podat jen a pouze státní zástupce, přesto je toto oprávnění nadbytečně rekapitulováno v § 175 odst. 1 písm. b) trestního řádu. S ohledem na uvedené bych si budoucí právní úpravu dokázal představit bez tohoto § 175 trestního řádu.

3.6.4 Instanční činnost státního zástupce

Od výlučně dozorové činnosti státního zástupce je nutno odlišovat tzv. instanční činnost státního zástupce. Ta je nepochybně součástí výkonu dozoru nad zachováváním zákonnosti v přípravném řízení, ovšem pouze v širším slova smyslu, neboť dozorovou činnost bych nestavěl na roveň činnosti instanční. Instanční činnost státního zástupce není nic jiného, než jak z názvu samotného vyplývá, rozhodování o opravných prostředcích podaných proti rozhodnutím policejního orgánu v přípravném řízení.[200]

Výše jsem zmínil, že rušení nezákonných nebo neodůvodněných rozhodnutí a opatření policejního orgánu ve smyslu § 174 odst. 2 písm. e) trestního řádu je nejen jedním z dozorových oprávnění státního zástupce, ke kterému může dojít na základě podnětu (zpravidla oprávněných osob), anebo i bez takového podnětu. V uvedeném spatřuji jeden z projevů instanční činnosti státního zástupce, který zde vystupuje v roli nadřízeného orgánu oprávněného rozhodnout o opravných prostředcích (nejčastěji o stížnosti).

V té souvislosti je potřeba rozlišovat samostatnou (dozorovou) aktivitu státního zástupce projevující se v revizi a v případném rušení nezákonných nebo neodůvodněných rozhodnutí a opatření policejního orgánu ve smyslu § 174 odst. 2 písm. e) trestního řádu a rušení takových rozhodnutí či opatření ve smyslu § 149 trestního řádu, k čemuž dochází na základě vnějšího podnětu, tj. podaného opravného prostředku.

[200] Srov. § 146 odst. 2 písm. a) trestního řádu.

Za vhodné považuji doplnit, že pokud by státní zástupce ve věci rozhodl sám příslušným usnesením podle § 174 odst. 2 písm. e) trestního řádu,[201] proti rozhodnutí, které by bylo napadeno stížností by podle § 146 odst. 2 písm. b) trestního řádu rozhodoval státní zástupce nejblíže vyššího státního zastupitelství.

S uvedeným souvisí i § 146a trestního řádu, který obsahuje taxativní výčet rozhodnutí státního zástupce, kdy o podané stížnosti proti jednomu z uvedených rozhodnutí rozhoduje zpravidla do pěti dnů po uplynutí lhůty k podání stížnosti všem oprávněným osobám soud, v jehož obvodu je činný státní zástupce, který napadené rozhodnutí vydal.[202] Soud rozhoduje zpravidla o těch rozhodnutích, která jsou svým charakterem zásadnější, resp. která více narušují či omezují základní lidská práva a svobody. Zcela důvodně tak sem spadá například rozhodnutí, kterým státní zástupce obviněnému uložil předběžné opatření podle § 88m a násl. trestního řádu. Logicky sem patří i otázka dalšího trvání vazby obviněného – nevyhoví-li státní zástupce žádosti obviněného o propuštění z vazby, je povinen ji nejpozději do pěti pracovních dnů od doručení předložit k rozhodnutí soudci.[203]

Opětovně musím vznést námitku proti systemizaci trestního řádu. Ani situace, kdy o rozhodnutích státního zástupce rozhoduje nejblíže vyšší státní zástupce nebo soudce nejsou koncentrovány do jednoho ustanovení. Uvedené by přitom výrazně přispělo k přehlednosti trestního řádu. Zde vidím další potenciál k zjednodušení budoucí právní úpravy.

3.6.5 Návrhová činnost státního zástupce

Návrhová činnost státního zástupce je další součástí činnosti státního zástupce v přípravném řízení. Návrhovou činnost, stejně jako instanční činnost považuji za součást dozorové činnosti státního zástupce v širším slova smyslu, byť i v případě návrhové činnosti platí to, co jsem výše uvedl k činnosti instanční, tj. že tato je svou povahou sice samostatnou činností, nicméně neoddělitelnou součástí výkonu dozoru.

Návrhová činnost státního zástupce spočívá v tom, že o některých úkonech trestního řízení není státní zástupce oprávněn rozhodnout sám, ale příslušné rozhodnutí činí soud – na

[201] Za užití argumentu „která může nahrazovat vlastními“.
[202] Srov. § 146a trestního řádu.
[203] Srov. § 73b odst. 2 věta druhá před středníkem trestního řádu.

návrh státního zástupce. Návrh na vydání požadovaného soudního rozhodnutí může státní zástupce podat na základě podnětu policejního orgánu (což se děje ve většině případů), případně i bez takového podnětu. Soud však příslušné rozhodnutí, příkaz či povolení nemůže vydat jinak, než na základě návrhu či žádosti státního zástupce. Těžko si lze představit, že v přípravném řízení soud rozhodne o vzetí obviněného do vazby, anebo vydá příkaz k provedení domovní prohlídky, aniž by o to byl ze strany státního zástupce „požádán", tedy bez příslušného podnětu.

Je pochopitelné, že úkony, k jejichž realizaci bude potřeba „soudní aprobace" jsou úkony, které zásadním způsobem zasahují do ústavních práv a svobod dotčených osob. Je zjevné, že oprávněnost a důvodnost zásahu do zákonem jinak striktně chráněných práv musí být předem důsledně přezkoumána soudem. Pokud soud dospěje opačnému závěru než státní zástupce, požadovaný příkaz nebo povolení neudělí a takový úkon nesmí být a nebude proveden. V opačném případě by to znamenalo jeho nezákonnost.[204] K těmto úkonům patří:

- návrh státního zástupce podle § 68 odst. 1 trestního řádu a § 73b odst. 1 věty první trestního řádu, za splnění podmínek daných § 68 odst. 2 trestního řádu, na vydání rozhodnutí o vzetí obviněného do vazby z důvodů uvedených v § 67 písm. a), nebo písm. b), nebo písm. c)[205] trestního řádu,
- návrh státního zástupce podle § 72 odst. 1 trestního řádu na vydání rozhodnutí o dalším trvání vazby obviněného,
- návrh státního zástupce podle § 83 odst. 1 trestního řádu na vydání příkazu k domovní prohlídce (příp. prohlídce jiných prostor a pozemků podle § 83a trestního řádu),
- návrh státního zástupce podle § 88a odst. 1 trestního řádu na vydání příkazu ke zjištění údajů o telekomunikačním provozu, které jsou předmětem telekomunikačního tajemství a na něž se vztahuje ochrana osobních a zprostředkovacích dat,
- žádost státního zástupce podle § 158d odst. 4 trestního řádu o vydání povolení ke sledování osob a věcí podle § 158d odst. 3 trestního řádu.

[204] FRYŠTÁK, Marek; JÍLOVEC, Michal. Zákonnost důkazů v trestním řízení a její posuzování aplikační praxí. *Časopis pro právní vědu a praxi*, Brno: Masarykova univerzita, 2014, č. 1, s. 46-55.
[205] Případně jejich kombinaci.

Soud v každém takovém případě zkoumá nejen zákonnost a důvodnost každého návrhu či žádosti státního zástupce, ale především, zda požadovaného účelu nelze dosáhnout jinak než realizací zamýšleného úkonu.[206] Soud současně zkoumá, zda celospolečenský zájem na ochraně veřejného zájmu jednoznačně převažuje nad individuálním zájmem podezřelého či obviněného na ochraně jeho ústavně zaručených práv a svobod.

V souvislosti s návrhovou činností státního zástupce v přípravném řízení pokládám za nutné věnovat pozornost „soudu pro přípravné řízení". Klíčovým pojmem je zde příslušnost státních zastupitelství a příslušnost soudů. Platí, že státní zastupitelství je příslušné k zastupování státu u soudu, u něhož toto státní zastupitelství působí, přičemž sídla státních zastupitelství a obvody jejich územní působnosti se shodují se sídly a obvody soudů.[207] Konkrétní (soudní) obvody, jakož i pobočky soudů jsou stanoveny v přílohách č. 1 – 7 zákona o soudech a soudcích.

Věcná příslušnost prvostupňových soudů je upravena v § 16 trestního řádu, tj. okresní příslušnost, nestanoví-li zákon jinak, v § 17, tj. krajská věcná příslušnost, kterou rozděluji na výlučnou, která je upravena v § 17 odst. 1 trestního řádu a doplňkovou, upravenou v § 17 odst. 1 písm. a) – d) trestního řádu, kdy prvostupňovým je krajský soud v taxativně uvedených věcech i tehdy, nedosahuje-li dolní hranice trestní sazby na příslušnost výlučnou. Do doplňkové krajské věcné příslušnosti spadají i případy upravené v § 17 odst. 2, 3 trestního řádu.

Místní příslušnost řízení je dána § 18 trestního řádu subsidiárními alternativami, které založí místní příslušnost prvostupňového soudu – místo spáchání trestného činu, alternativně místo bydliště obviněného,[208] alternativně místo, kde čin vyšel najevo.[209] Takto upravená příslušnost se vztahuje toliko k řízení, tj. k projednání věci před soudem.[210] Potud by v činnosti orgánů činných v trestním řízení nevznikaly žádné zásadní obtíže stran určování (věcné i místní) příslušnosti. Obtíže mohly nastávat v případě příslušnosti soudu k úkonům

[206] Zde se v plné míře projevuje zásada zdrženlivosti a minimalizace zásahu vyjádřená v § 2 odst. 4 větě třetí trestního řádu.
[207] Srov. § 7 zákona o státním zastupitelství. Doplněk představují pobočky státních zastupitelství a výjimky z územní působnosti. K tomuto srovnej hlavu druhou jednacího řádu státního zastupitelství.
[208] Upozorňuji na chybu, která se v praxi často opakuje. Druhá alternativa, tj. místo bydliště obviněného se váže toliko na stadium, kde má osoba, proti níž se trestní řízení vede, postavení obviněného, tj. ve vyšetřování. Uvedené nelze aplikovat proti osobě podezřelého, tj. v prověřování.
[209] Nereflektuji zde možnosti upravené v § 22 až § 25 trestního řádu, které mohou příslušnost soudu změnit.
[210] Za užití argumentu „řízení v prvním stupni" a „řízení koná soud".

v přípravném řízení, upravené v § 26 trestního řádu. Příslušnost soudu pro přípravné řízení se odvíjela od toho, zda u něj státní zástupce podá některý z návrhů či žádostí (úkonů v přípravném řízení). Pokud se tomu tak stalo, činil tak státní zástupce u okresního soudu, v jehož obvodě byl státní zástupce činný.[211] Tím byla založena příslušnost soudu pro celé přípravné řízení.[212] Nebyly spory u státních zástupců okresních státních zastupitelství, neboť ti mohou působit jen a pouze u „svého“ okresního soudu. Spory byly v případě krajských státních zastupitelství, která mají v obvodu své příslušnosti několik okresních soudů a vrchních státních zastupitelství, která mají v obvodu své příslušnosti všechny okresní soudy v obvodu svých krajských soudů. Krajská a vrchní státní zastupitelství si tak mohla „vybrat“ kterýkoliv soud (pro přípravné řízení) z množiny soudů daných obvodem jejich místní příslušnosti. Přitom byl tento postup zcela zákonný, neboť § 26 odst. 1 trestního řádu tím nebyl dotčen.

Záměrně jsem užil minulý čas, neboť uvedené již neplatí. A to v návaznosti na nález ústavního soudu ze dne 19. 4. 2016 sp. zn. Pl. ÚS 4/14. [213] Tento nález je z hlediska určování příslušnosti soudu pro přípravné řízení zásadní. Stanovil, že „*ústavně konformním výkladem § 26 trestního řádu je nutno dospět k takovému závěru, že pokud v přípravném řízení příslušný návrh (například na vzetí do vazby, nařízení domovní prohlídky, povolení odposlechu a záznamů telekomunikačního provozu) podá státní zástupce krajského nebo vrchního státního zastupitelství, je třeba aplikovat rovněž obecnou úpravu místní příslušnosti soudů v trestním řádu a místní příslušnost okresního soudu určit podle kritérií stanovených v § 18 trestního řádu, tj. z množiny okresních soudů, v jejichž obvodech krajské nebo vrchní státní zastupitelství působí, zvolit ten, jehož místní příslušnost těmto kritériím odpovídá*“.[214] Ústavní soud jednoznačně stanovil,[215] že vrchní či krajská státní zastupitelství si nadále nebudou moci vybírat „svůj oblíbený“ okresní soud v rámci obvodu své příslušnosti, ale bude se přihlížet ke kritériím daným v § 18 trestního řádu.

---

[211] Srov. § 26 odst. 1 trestního řádu.
[212] Srov. § 26 odst. 2 trestního řádu.
[213] Nález Ústavního soudu ČR ze dne ze dne 19. 4. 2016 sp. zn. Pl. ÚS 4/14.
[214] SEDLÁČKOVÁ, Miroslava. Místní příslušnost okresního soudu k úkonům v přípravném trestním řízení je určena zákonem bez ohledu na to, které státní zastupitelství podalo návrh. *Ústavní soud* [online]. 2015 © Ústavní soud [cit. 31. 8. 2018].
[215] Pro úplnost doplňuji, že primární otázka, kterou se Ústavní soud v citovaném nálezu zabýval, byla odlišná, nicméně stanovisko Ústavního k soudu k příslušnosti soudu pro přípravné řízení se ukázalo jako natolik zásadní, že původní otázka, tj. zrušení § 15 odst. 3 věty druhé a odst. 5 jednacího řádu státního zastupitelství, ustoupila do pozadí.

Uvedené rozhodnutí soudu bylo přijato rozpačitě, především kvůli jeho nejednoznačným závěrům stran aplikovatelnosti. I z toho důvodu v zásadě obratem Nejvyšší státní zastupitelství vydalo dne 6. 5. 2016 pod sp. zn. 1 SL 717/2016 zprávu „k interpretaci nálezu Ústavního soudu ze dne 19. 4. 2016 sp. zn. Pl. ÚS 4/14“, kterou popsalo, kterak v „živých“ i nových trestních věcech postupovat.[216]

V minulosti jsem se citovaným rozhodnutím Ústavního soudu jako spoluautor také zabýval.[217] Tehdy vyjádřený názor byl převážně negativní a s citovaným rozhodnutím Ústavního soudu nesouhlasný, neboť reflektoval především praktické důsledky s tím spojené. Nyní, s odstupem času, bych nebyl tak kritický. Trvám sice na tom, že atrakce a delegace trestních věcí tak, jak o ní bylo hovořeno výše, není ústavně konformní, nicméně nyní jsem přesvědčen o tom, že Ústavní soud neměl jinou možnost, než se k příslušnosti soudu k úkonům v přípravném řízení vyjádřit a de facto tím nově definovat „ustálenou praxi“. Ústavní soud nemohl uvedené konsekvence přehlížet. Nakolik jsou praktické důsledky spojené s citovaným rozhodnutím nesporné, nyní souhlasím s tím, že ústavně konformní výklad § 26 odst. 1 trestního řádu je ten, který zohledňuje alternativy § 18 trestního řádu.

3.7 Postavení státního zástupce v řízení před soudem

V rámci této podkapitoly bych rád zmínil pár slov o změně postavení státního zástupce v řízení před soudem. Nebudu se zabývat činností soudů a soudců, tedy jakým způsobem se vypořádat s podanou obžalobou a přenesením věci z přípravného řízení k řízení před soud, kterak připravit hlavní líčení a jak v něm postupovat, jakož i dalšími procesními postupy soudními, neboť uvedené je jednak nad rámec tématu této práce a současně bylo již uvedené přehledně popsáno v Šámalově knize Trestní řízení před soudem prvního stupně.[218]

V řízení před soudem je postavení státního zástupce ve srovnání s přípravným diametrálně odlišné. Jednak státní zástupce ztrácí dominantní postavení, kdy toto přebírá soud, ale také přichází o pomyslného „spoluhráče“ z přípravného řízení v podobě policejního

[216] Zpráva I. náměstka nejvyššího státního zástupce ze dne 6. 5. 2016 sp. zn. 1 SL 717/2016. Nepublikováno.
[217] JÍLOVEC, Michal; KOZÁK, Vítězslav. Ústavněkonformní výklad § 26 trestního řádu. In: KANDALEC, Pavel et al. (eds.). *Dny práva 2016.* Brno: Masarykova univerzita, 2017, s. 131-147.
[218] ŠÁMAL, Pavel a kol. *Trestní řízení před soudem prvního stupně.* Praha: C. H. Beck, 1996. 575 s.

orgánu, se kterým „spolupracoval“. Na rozdíl od přípravného řízení se také v řízení před soudem výrazně posiluje význam obhajoby. Pokud by bylo možné konstatovat, že přípravné řízení je úkolem policejního orgánu a státního zástupce, kdy obhajoba plní „roli“ toliko doplňkovou, kdy je „pouze“ dána přítomnost obhajoby při vyšetřovacích úkonech a je rozhodováno o podnětech, návrzích, či opravných prostředcích obhajoby, v řízení před soudem to neplatí.

V řízení před soudem je obhajoba konfrontována s obžalobou a tvoří pomyslné „protistrany“ řízení obdobně tak, jak je tomu v soudním řízení civilním. Koncepce řízení před soudem je v současné době poměrně ustálená, nicméně do budoucna se v souvislosti s chystanou rekodifikací trestního práva procesního (nového trestního řádu) zamýšlí zásadní změny i v oblasti řízení před soudem, zejména z hlediska státního zástupce. Budoucí právní úpravě je prostor věnován v samostatné podkapitole č. 3.9.

Klíčový požadavek, který musí být v řízení před soudem dodržen je kontradiktornost řízení. Ta se projevuje tím že strany řízení, tj. jak státní zástupce, tak obžalovaný a obhájce,[219] jsou si rovné. Mají rovnocenné postavení. Disponují shodnými procesními právy (například navrhovat důkazy, vyslýchat svědky). Osobně jsem přesvědčen, že to neplatí absolutně, neboť trestní řád obžalovaného (ovšem nikoliv obhájce ve smyslu strany obhajoby, tam trestní řád dodržuje rovnocenné postavení se státním zástupcem) „zvýhodňuje“. To spatřuji v dikci § 214 trestního řádu, tj. v možnosti obžalovaného vyjádřit se ke každému provedenému důkazu. Akceptuji sice názor, že uvedené možnosti je pouze realizací ústavně zaručeného práva na vlastní obhajobu,[220] nicméně poukazuji na to, že státní zástupce, ani obhájce takovou možností nedisponují. Deklarovaná rovnost je tímto narušena, protože obžalovaný není samostatnou stranou řízení, ale toliko součástí jedné procesní strany, byť samozřejmě je to jen a pouze jeho osoba, proti níž se trestní řízení vede.

3.7.1 Zastupování veřejné žaloby v řízení před soudem

Již bylo zmíněno, že primárním úkolem státního zástupce je ochrana veřejného zájmu, která se v řízení před soudem projevuje tím, že státní zástupce v řízení před soudem zastupuje stát – Českou republiku při ochraně veřejného zájmu.

---

[219] Jinak lze také procesní strany označovat jako stranu obžaloby a stranu obhajoby.
[220] ŠÁMAL, Pavel a kol. *Trestní řád II. § 157-314s*. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 2686-2687.

„Cíl“ obhájce v průběhu řízení před soudem je zřejmý. Vyvrátit vinu obžalovaného, případně tuto v maximální možné míře snížit. A nepodaří-li se vinu vyvrátit, tak dosáhnout alespoň co nejmírnějšího trestu. V maximální možné míře jsou zde realizována veškerá tzv. „obhajovací práva“ a práva s tím související.

„Cíl“ státního zástupce v průběhu řízení před soudem je zřejmý stejně tak, nicméně mnohdy slýcháváme názory opačné, zejména obecně známé výroky typu „státní zástupce trval na vině nevinného“, „za každou cenu jej chtěl odsoudit“ a podobné.[221] Mám přitom za to, že autoři takových výroků nepochopili, jaký je význam státního zástupce v řízení před soudem. Přičemž toto je v zásadě prosté, a to objasnit všechny podstatné skutečnosti rozhodné z hlediska podané obžaloby.[222] Za smysl účasti státního zástupce lze označit i ochranu veřejného zájmu, tudíž je zřejmé a logicky pochopitelné, že státní zástupce se bude snažit (v mezích ústavních limitů trestního řízení) dokázat vinu obžalovaného, což mu ukládá i samotný trestní řád.

Jen stěží si lze představit, že by státní zástupce v průběhu hlavního líčení navrhoval důkazy, které by mohly svědčit ve prospěch obžalovaného. Takový stav je nepřípustný. Na druhé straně je potřeba doplnit, že neexistují případy, kdy by státní zástupce lpěl na odsouzení osoby, pokud by měl pochybnosti o jeho vině. Naopak jsou zcela běžné případy, pokud dojde oproti přípravnému řízení v průběhu řízení před soudem k zásadní změně důkazní situace ve prospěch obžalovaného, aby státní zástupce soudu navrhoval zprošťující rozhodnutí.

Na návrhu státního zástupce na vydání zprošťujícího rozhodnutí nevidím nic špatného, či nezákonného. Navrhnutí zprošťujícího rozsudku ze strany státního zástupce neznamená jeho „přiznání“, že obžaloba byla podána nedůvodně. Těžištěm dokazování je řízení před soudem a pokud právě v tomto řízení bude zjištěn takový skutkový stav věci, který se bude proti podané obžalobě (tedy oproti skutkovému stavu věci zjištěném v průběhu přípravného řízení) výrazně lišit (bude jednoznačně ve prospěch obžalovaného), je zcela na místě, aby státní zástupce navrhoval zproštění viny, neboť odsouzení by v takovém případě bylo zcela zjevně nespravedlivé.

---

[221] Tyto obecně známé výroky zaznívají z úst osob, proti nimž se trestní řízení vede.
[222] Srov. § 180 odst. 2 větu druhou trestního řádu.

3.7.2 Intervence státního zástupce u hlavního líčení

Intervence u hlavního líčení představuje způsob, jakým státní zástupce vystupuje v řízení před soudem a jakým způsobem zastupuje veřejnou žalobu. Již bylo zmíněno, že obžalobou státní zástupce shrnuje výsledky přípravného řízení, popisuje skutek, označuje důkazy a jejím podáním rozhoduje o postavení obviněného před soud. To, jakým způsobem bude řízení před soudem skončeno, se řídí především tím, co vyplyne z dokazování učiněného v průběhu řízení před soudem. Intervence státního zástupce u hlavního líčení může mít dvě podoby.

První z nich představuje pasivní účast státního zástupce. Ta bude spočívat v tom, že státní zástupce přednese obžalobu a další průběh dokazování ponechá zcela na soudu. Od toho se ale také zřejmě bude odvíjet výsledek takového řízení, tj. rozhodnutí ve věci. Takovýto přístup nepovažuji za profesionální; zmíněná podoba přítomnosti státního zástupce je toliko přítomností fyzickou. Uvedené shledávám nežádoucím, takovým přístupem nemůže být náležitě vykonávána ochrana veřejného zájmu.

Druhá podoba představuje výraznější aktivitu státního zástupce, která se nebude omezovat na pouhé přednesení obžaloby. Do této druhé podoby patří například navrhování dalších důkazů, kvalifikované otázky svědkům. Uvedené koresponduje i s výše uvedeným požadavkem na účinné vyšetřování. Aby mohla být intervence státního zástupce aktivní, bylo by žádoucí, aby na každou trestní věci „chodil“ státní zástupce, který byl k této trestní věci přidělen jako státní zástupce dozorový v průběhu přípravného řízení.

Dozorový státní zástupce má o „svých“ trestních věcech největší přehled a má i informace, kterou nejsou nedílnou součástí trestního (ani dozorového) spisu a o kterých jsem se také již zmiňoval (například jak se chovala poškozená, když spatřila pachatele při rekognici). Požadavek, aby se každý státní zástupce v řízení před soudem účastnil „svých“ věcí, tak považuji za rozumně odůvodněný.[223]

[223] V té souvislosti podotýkám, že je mi z praxe známo, že na Městském státním zastupitelství v Praze toto za dob, kdy byla městská státní zástupkyně Hercegová, platilo přesně obráceně. K hlavnímu líčení u soudu chodil (pokud to bylo možné) zpravidla jiný státní zástupce, než který věc dozoroval v přípravném řízení. Argument byl prostý: „víc očí víc vidí“. S tím absolutně nesouhlasím, a to právě z popsaných důvodů.

3.8 Další činnost státního zástupce v trestním řízení

Činnost státního zástupce není limitována jen na trestní řízení. Výše bylo pojednáno o postavení státního zástupce před zahájením trestního řízení. Pro celistvost považuji za vhodné uvést i participaci státního zástupce v dalších řízeních, a to v řízení o opravných prostředích a v řízení o podmíněném propuštění. Jelikož je opravné řízení natolik obsáhlou oblastí, které se současně věnuje řada literatury, nemám v úmyslu se touto oblastí zabývat podrobněji. Pouze bych rád poukázal na jednu spornou otázku, na kterou jsem při studiu opravného řízení narazil. Otázce podmíněných propuštění bych věnoval pozornost větší, pročež se jedná z hlediska státního zástupce o novou oblast, kde jeho postavení a činnost nemusí být zcela jednoznačná.

3.8.1 V řízení o opravných prostředcích

Již jsem zmínil, že řízení o opravných prostředcích je sice součástí trestního řízení, byť součástí fakultativní, neboť nemusí vždy po řízení před soudem následovat. Považuji za vhodné poukázat na jednu otázku, kterou považuji za ne zcela jednoznačnou.

Tímto, z mého úhlu problematickým bodem, je toliko otázka personálního zastoupení státního zástupe v opravném řízení. Obhájce je s danou věcí seznámen od přípravného řízení. Aktivně vystupuje v řízení před soudem prvního stupně a pokud na to dojde, tak i v případě řízení před soudem odvolacím. Stejně tak je významná jeho činnost v případě řízení dovolacího a případně v řízení před Ústavním soudem v téže trestní věci.

U státního zástupce je situace odlišná. Státní zástupce zná věc z přípravného řízení a z řízení před soudem prvního stupně. V případě řízení odvolacího však na jeho místo (v případě, že prvostupňovým byl soud okresní, tedy okresní stání zástupce), po podaném odvolání pouze postoupí dozorový spis státnímu zástupci příslušného krajského státního zastupitelství, který bude v řízení odvolacím dále působit. Původní dozorový státní zástupce se do řízení odvolacího jinak nezapojuje; nedisponuje zákonnými prostředky, kterými by tak mohl učinit, pokud sám opravné řízení podáním opravného prostředku neinicioval. Státní zástupce vyššího státního (v tomto případě krajského) státního zastupitelství se tak pouze seznámí s obsahem dozorového spisu a obsahem podaného odvolání, ze kterých plyne jeho

případná další činnost u soudu odvolacího. Přichází o všechny informace a poznatky, které měl původní státní zástupce (dozorový a intervenují u hlavního líčení v prvním stupni). Z tohoto úhlu pohledu je jeho situace od postavení obhájce diametrálně odlišná. Stejná situace se uplatňuje i v případném řízení dovolacím. Státní zástupce Nejvyššího státního zastupitelství taktéž vychází toliko z kusých informací obsažených v příslušném dozorovém spisu státního zastupitelství.

Jsem si vědom, že státní zastupitelství je hierarchická soustava, kdy nelze očekávat, že státní zástupce, který ve věci vykonával dozor nad zachováváním zákonnosti v přípravném řízení a následně i podal obžalobu by byl osobně účasten i řízení před soudem odvolacím a případně se i vyjadřoval k podanému dovolání. Takhle soustava státního zastupitelství nastavena není, mechanismy fungování jsou nastaveny odlišně. Je otázka, zda to není ke škodě každé takové trestní věci (resp. ke škodě veřejného zájmu). Mám za to, že je. Současně však dodávám, že nenalézám prostředky či způsoby, kterými by se dal uvedený (současný) stav změnit. Pokud vyloučím absurdní varianty v podobě ad hoc přidělování daného státního zástupce ke konkrétním stupňům státního zastupitelství, podle toho, kde se daná trestní věc nachází, nelze než stávající stav akceptovat. Stejně tak jsem přesvědčen že i pro budoucí právní úpravu je jakákoliv změna popsaných konsekvencí, z výše popsaných důvodů, nemožná.

3.8.2 V řízení o podmíněném propuštění

V posledních letech je nemalá pozornost věnována řízení o podmíněném propuštění (§ 331 a násl. trestního řádu s odkazem na § 88 a násl. trestního zákoníku). Dlouhá léta platilo, že těchto řízení se státní zástupci neúčastnili vůbec, nebo byla jejich účast a „intervence“ u těchto veřejných zasedání o podmíněném propuštění formální. Od roku 2017 však došlo k zásadní změně. Snad v návaznosti na rozhodnutí Nejvyššího soudu coby soudu kárného ze dne 8. 3. 2016 sp. zn. 12 Ksz 8/2015, kterým byl jeden státní zástupce uznán vinným (ve zkratce) „pasivitou“ při veřejných zasedání o podmíněném propuštění, za což byl uznán vinným ze spáchání zaviněného porušení povinností státního zástupce a zaviněného jednání, kterými ohrozil důvěru v odbornost postupu státního zastupitelství, čímž spáchal kárné provinění ve smyslu § 28 zákona o státním zastupitelství a bylo mu uloženo kárné

opatření.[224] Uvedené vyústilo v kontrolu skočené věci Odborem trestního řízení Nejvyššího státního zastupitelství ve smyslu § 12 odst. 3 zákona o státním zastupitelství ze dne 1. 6. 2017 sp. zn. 1 NZN 406/2017.[225] Tato „kontrola“ shledala nedostatky v činnosti státního zástupce v řízení o podmíněném propuštění.[226]

Účast státního zástupce u veřejného zasedání o podmíněném propuštění z výkonu trestu odnětí svobody je povinná. A to již od jeho účinnosti od 1. 1. 2010.[227] Podotýkám, že postavení státního zástupce je v řízení o podmíněném propuštění výrazné. Státní zástupce v tomto veřejném zasedání vystupuje jako procesní strana, disponuje všemi návrhovými oprávněními, která mu zákon pro veřejné zasedání přiznává, po skončení dokazování „standardně“ přednáší svůj závěrečný návrh.

Výše citovaná „kontrola“ závěrem (jako opatření k nápravě) uložila, aby se státní zástupce při intervencích ve veřejných zasedáních o podmíněných propuštěních dostatečně a věcně vyjadřovali ke všem zákonným podmínkám podmíněného propuštění a aby (s odkazem na judikaturní činnost Ústavního soudu) prosazovali zásady hodnocení podmínek podmíněného propuštění.

K uvedenému mohu dodat následující. Přesto, že kontrola skončené věci podle § 12 odst. 3 zákona o státním zastupitelství není závazná pro jiné, než ve skončené věci činné státní zastupitelství, lze jistě přivítat, pokud by zjištěné skutečnosti byly náležitým způsobem reflektovány i ze strany vedoucích státních zástupců okresních státních zastupitelství, v obvodu jejichž místní příslušnosti se nachází věznice, a tudíž jsou nařizována veřejná zasedání o podmíněném propuštění. V úvahu přichází například forma organizačního opatření okresního státního zástupce, které by při intervencích u těchto veřejných zasedáních o podmíněném propuštění státním zástupcům ukládalo, aby jejich účast nebyla formální, ale aktivní a důsledná.[228]

---

[224] Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 3. 2016 sp. zn. 12 Ksz 8/2015. *Nejvyšší správní soud* [online]. Copyright © 2018 Nejvyšší správní soud [cit. 31. 8. 2018].
[225] Slouží k interním potřebám státního zastupitelství. Nepublikováno.
[226] Vztahuje se výlučně na skončené věci, které byly podrobeny kontrole skončené věci.
[227] Srov. čl. 92 odst. 2 POP o trestním řízení.
[228] Mimo jiné i otázce podmíněných propuštění se věnuje Vicherek. VICHEREK, Roman. *Trestněprávní řešení přeplněnosti věznic* [online]. Brno, 2018 [cit. 31. 8. 2018]. Disertační práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta.

3.9 Připravovaná právní úprava

Pokud v případě druhé kapitoly věnované státnímu zastupitelství, jeho postavení, působnosti a struktuře a připravované právní úpravě s tím spojené platilo, že nový trestní řád se uvedenými oblastmi nezabývá, nakolik jsou tyto předmětem stávajícího a připravovaného zákona o státním zastupitelství, v případě této kapitoly je tomu přesně naopak.

Nový zákon o státním zastupitelství se postavením státního zástupce v trestním řízení blíže nezabývá, v souvislosti s tím se zabývá toliko otázkou odpovědnosti státního zástupce. Následující výklad tak reflektuje pouze nový trestní řád.

Úvodem je potřeba zmínit, že v roce 2014 (opětovně) zahájila činnost pracovní komise pojmenovaná „Komise pro nový trestní řád“ (dále jen „komise“),[229] jejímž účelem je provést rekodifikaci trestního práva procesního, neboť stávající procesní právní úprava obsažená v trestním řádu, tj. v zákoně z počátku šedesátých let minulého století neodpovídá požadavkům moderní společnosti 21. století.[230] Situace ohledně rekodifikace není (ani odborné) veřejnosti zřejmá. Pouze místy lze narazit na článek, který ve stručnosti referuje o postupu rekodifikačních prací.[231] Pomalu, ale snad jistě tak vzniká nový trestní řád. Ministerstvo spravedlnosti v té souvislosti udělalo dosud nevídaný krok, když aktuální podobu vznikajícího paragrafového znění nového trestního řádu zpřístupnila on-line[232]

---

[229] Seznam členů komise je veřejně dostupný na internetových stránkách Ministerstva spravedlnosti. Legislativní odbor Ministerstva spravedlnosti ČR. Komise pro nový trestní řád. *Ministerstvo spravedlnosti ČR* [online]. Ministerstvo spravedlnosti ČR [cit. 31. 8. 2018]. Pro pořádek doplňuji, že seznam je neaktuální, neboť nereflektuje proběhlé personální změny v jejím složení (podle internetových stránek jeho poslední aktualizace proběhla v létě 2014). Původního předsedu komise Šámala v roce 2015 nahradila Císařová. V témže roce komisi doplnil místopředseda Ústavního soudu Fenyk. Tiskové oddělení Ministerstva spravedlnosti. Robert Pelikán jmenoval místopředsedu Ústavního soudu Jaroslava Fenyka členem Komise pro nový trestní řád. *Ministerstvo spravedlnosti ČR* [online]. Ministerstvo spravedlnosti ČR [cit. 31. 8. 2018].

[230] Komise při přípravě nového trestně procesního kodexu vycházela z věcných záměrů z let 2004 a 2008, které shrnula, doplnila, rozšířila a aktualizovala, kdy výstupem jsou tzv. Východiska a principy nového trestního řádu, jejichž druhá revize je veřejně dostupná na internetových stránkách Ministerstva spravedlnosti. Ministerstvo spravedlnosti. Rekodifikace trestního práva procesního. *Ministerstvo spravedlnosti ČR* [online]. Ministerstvo spravedlnosti ČR [cit. 31. 8. 2018].

[231] PASEKOVÁ, Eva. Na Nejvyšším soudu vzniká oponentní návrh části trestního řádu. *Česká justice* [online]. Media Network s.r.o. [cit. 31. 8. 2018]. TOMÍČEK, Petr. Nejvyšší soud a Ministerstvo spravedlnosti mají společné priority. Jak dále vyplynulo z návštěvy ministra Jana Kněžínka v Brně, obě instituce cítí potřebu častějšího vzájemného dialogu. *Nejvyšší soud* [online]. © 2016 Nejvyšší soud [cit. 31. 8. 2018].

[232] Ministerstvo spravedlnosti. Rekodifikace trestního práva procesního. *Ministerstvo spravedlnosti ČR* [online]. © Ministerstvo spravedlnosti ČR 2018 [cit. 31. 8. 2018].

široké veřejnosti k seznámení a k případnému připomínkování (s možností vložit vlastní komentář).[233] Takového přístupu si velmi vážím.

Koncepce nového trestního řádu vychází z tzv. Východisek a principů nového trestního řádu.[234] Na internetových stránkách Ministerstva spravedlnosti se taktéž nachází pár slov úvodem k připravovanému zákonu aneb „Proč potřebujeme nový trestní řád?“[235] Ve vztahu ke státnímu zastupitelství a denní činnosti státního zástupce jsou plánovány zásadní změny.[236] Vybral jsem z nich tři oblasti, které považuji z hlediska postavení státního zástupce za zásadní a které pokládám na nezbytné blíže rozebrat. Jedná se o otázku zásady legality versus princip oportunity, o otázku postavení státního zástupce v přípravném řízení (z hlediska dozorových oprávnění) a třetí oblastí je postavení státního zástupce v řízení před soudem. Třetí oblast značně souvisí s otázkou odpovědnosti státního zástupce, proto je o ní pojednáno v samostatné šesté kapitole.

Následující výklad se tak zabývá otázkou zásady legality a postavením státního zástupce v přípravném řízení z hlediska výkonu dozoru. Pro lepší přehlednost jsem tyto dvě oblasti rozčlenil do samostatných oddílů. K první z nich, tj. k otázce zásady legality (a principu oportunity) lze uvést následující.

3.9.1 Zásada legality a princip oportunity[237]

Z hlediska pojetí a znění zásad trestního řízení se deklaruje, že zásada legality jako jedna ze základních zásad trestního řízení bude i do budoucna zachována a výrazněji doplněna oportunitními prvky.[238] Východiska a principy nového trestního řádu dále rozvádí, že ze zásady legality budou explicitně umožněny výjimky (které má tvořit soukromá

[233] PASEKOVÁ, Eva. Ministerstvo spravedlnosti spustilo komentáře k trestnímu řádu na webu. *Česká justice* [online]. Media Network s.r.o. [cit. 31. 8. 2018].
[234] Východiska a principy nového trestního řádu II. Ministerstvo spravedlnosti. Rekodifikace trestního práva procesního. *Ministerstvo spravedlnosti ČR* [online]. Ministerstvo spravedlnosti ČR [cit. 31. 8. 2018].
[235] Ministerstvo spravedlnosti. Rekodifikace trestního práva procesního. *Ministerstvo spravedlnosti ČR* [online]. © Ministerstvo spravedlnosti ČR 2018 [cit. 31. 8. 2018].
[236] Alespoň podle současného paragrafového znění nového trestního řádu. Jedná se o pracovní materiál, tudíž finální podoba normativního textu nového trestního řádu může být odlišná.
[237] Část následujícího textu převzata a autorsky upravena z původního článku, na kterém jsem se podílel jako spoluautor. JÍLOVEC, Michal; KOZÁK, Vítězslav. Legalita a oportunita ve světle připravované rekodifikace trestního procesu. *Státní zastupitelství*. 2016, č. 5, s. 23-30.
[238] Východiska a principy nového trestního řádu II. S. 9. Ministerstvo spravedlnosti. Rekodifikace trestního práva procesního. *Ministerstvo spravedlnosti ČR* [online]. Ministerstvo spravedlnosti ČR [cit. 31. 8. 2018].

žaloba[239] a diskreční oprávnění státního zástupce); současně se zamýšlí nad dopadem zásady legality, tj. zda bude aplikovatelná výlučně pro státního zástupce, anebo i pro policejní orgán. Z navrhované formulace zásady legality vyplývá, že legalita bude vázat i policejní orgán, zatímco v současně platném znění je policejní orgán vázán především zásadou oficiality a legalita se na něj vztahuje pouze zprostředkovaně.[240]

Cílem posílení oportunitních prvků pak má být zastavení trestního stíhání z důvodů nedostatečné důkazní situace a při absenci veřejného zájmu, a to právě u těch trestných činů, kde to jejich povaha a závažnost budou umožňovat. V praxi se tak bude nejčastěji jednat o bagatelní přečiny. Současně s posílením diskreční pravomoci státního zástupce dojde ke značnému upravení systému vnější kontroly.[241]

Komise pro nový trestní řád dospěla k závěru, že historicky ukotvená zásada legality nebude opuštěna a nahrazena principem oportunity, ale zachována, za současného výrazného posílení oportunitních prvků. S tím lze jedině souhlasit a doplnit k tomu následující argumenty.

Jak uvádí Růžička, ačkoliv kritici aplikace zásady legality namítají, že její přísné dodržování a absolutní výkon soudního a právního donucení ohrožuje normativní vyváženost trestněprávních norem, neboť jestliže každé (sebemenší) porušení práva je trestáno bez ohledu na veřejný zájem, mohou trestné činy ztratit svůj výjimečný charakter.[242]

„Radikální obrat“ a případné zavedení oportunity jako stěžejního principu by mělo dopady daleko závažnější. Je sice nepochybné, že princip oportunity poskytuje státnímu zástupci vyšší míru volnosti při uvažování a následném rozhodování o procesním postupu v trestním řízení, čímž mu dává více „svobody“ pro výkon dozoru nad zachováváním zákonnosti v přípravném řízení či pro zvolení nejvhodnějšího procesního postupu, avšak její zavedení by mohlo vést k právní nejistotě, k nerovnosti aplikační praxe v tom kterém případě

[239] K soukromé žalobě v trestním řízení blíže in GŘIVNA, Tomáš. *Soukromá žaloba v trestním řízení*. Praha: Karolinum, 2006, s. 11 a násl.
[240] FENYK, Jaroslav a kol. *Trestní právo procesní*. 6. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 97.
[241] Východiska a principy nového trestního řádu II. S. 15. Ministerstvo spravedlnosti. Rekodifikace trestního práva procesního. *Ministerstvo spravedlnosti ČR* [online]. Ministerstvo spravedlnosti ČR [cit. 31. 8. 2018].
[242] RŮŽIČKA, Miroslav. *Veřejná žaloba a orgány konající přípravné řízení v ČR.* Praha: C. H. Beck, 2005, s. 530.

a ve svém důsledku k nerovnosti před zákonem, tedy k porušení základních ústavních práv, což jsou jevy, kterých bychom se měli v právu, a především v právu trestním, vyvarovat.

Lze si totiž velice snadno představit situaci, kdy by dvě shodné trestní věci byly vyřízeny zcela odlišným způsobem, a přitom za okolností, které by byly zcela nezávislé na subjektivní stránce pachatele, ale závislé jen a pouze na uvážení státního zástupce. A tak by se mohlo stát, že jeden státní zástupce by ve svém právním názoru jednoznačně inklinoval k výrazné společenské škodlivosti, a k výraznému ohrožení či porušení veřejného zájmu, zatímco druhý státní zástupce nikoliv; v totožném jednání by stěží spatřoval jednání přestupkového charakteru. Přitom již stávající trestní řád obsahuje řadu tzv. oportunitních prvků, které nabízejí různé možnosti procesního vyřízení různých trestný činů.

K otázce postavení státního zástupce v přípravném řízení z hlediska výkonu dozoru nad zachováváním zákonnosti v přípravném řízení mohu uvést následující.

3.9.2 Dozor nad zachováváním zákonnosti v přípravném řízení

Podle stávající právní úpravy státní zástupce vykonává dozor obligatorně od zahájení úkonů trestního řízení. Podle nového trestního řádu státní zástupce vykonává dozor jen v přípravném řízení vedeném o zločinu. O přečinu vykonává dozor od zahájení trestního stíhání nebo od obdržení žádosti policejního orgánu o vydání rozhodnutí (podnět k úkonům v přípravném řízení), od udělení souhlasu nebo od podání návrhu soudu pro přípravné řízení.

Nově je stanoven obligatorní dozor v případech zločinů, u přečinů je ve stadiu prověřování dozor fakultativní a obligatorně vzniká až v návaznosti na některé úkony – nejčastěji na zahájení trestního stíhání, tedy na počátek vyšetřování.

Z odůvodnění tohoto ustanovení vyplývá, že v současnosti státní zástupci v tzv. bagatelních trestní věcech dozor fakticky nevykonávají, neboť tyto „jednoduché“ trestní věci nevyžadují, aby byl státní zástupce ve stadiu prověřování jakkoliv aktivní. Dále je poukazováno na to, že státní zástupce nemá být „formální úředník“, ale měl by vykonávat

dozor ve věcech skutkově či právně složitých, nebo tam, kde se vyskytují průtahy či závady v postupu policejního orgánu.[243]

Citované „dozorové ustanovení“ dále obsahuje výčet dozorových oprávnění, kam byla přesunuta podstatná část dalších dozorových oprávnění upravených v současném znění v § 157 odst. 2 trestního řádu, v § 174 trestního řádu a v § 175 trestního řádu.

S takto nově koncipovaným „základním dozorovým ustanovením“, se nemohu ztotožnit. Na jedné straně kvituji snahu zákonodárce na zefektivnění práce státních zástupců, pokud by „odpadl“ obligatorní dozor u bagatelních přečinů typu krádež, poškození cizí věci (vč. tzv. sprejerství) a zanedbání povinné výživy či jiných. Na druhé straně nelze přehlížet skutečnost, že státní zástupce by se o zahájení úkonů trestního řízení v těchto (sice bagatelních, ale pořád trestních) věcech dozvěděl až při zahájení trestního stíhání.

Preferoval bych variantu, aby se státní zástupce o zahájení objasňování kterékoliv věci (bez rozlišení na přečiny a zločiny) dozvěděl tak, je tomu dnes, tj. z doručení opisu záznamu o zahájení úkonů trestního řízení. Poté by bylo na jeho volbě, zda by se věci dále věnoval v rámci aktivního výkonu dozoru, či takovou věc „mohl dát na kalendář“ například až na konec jinak prodloužené lhůty ke skončení prověřování u přečinů, tedy za čtyři měsíce. Poté by se seznámil se stavem věci a přijal případná opatření ke zjednání nápravy.

Navrhované ustanovení, nově nazvané „dozor a jiné úkony státního zástupce“ taktéž obsahuje možnost, že státní zástupce může při prověřování trestného činu, o němž koná řízení v prvním stupni krajský soud (případně nebo o němž koná řízení v prvním stupni senát okresního soudu), požádat soudce pro přípravné řízení o účast při výslechu osoby nebo rekognici, má-li za to, že je potřebná z hlediska významu úkonu pro další dokazování. Soudce pro přípravné řízení může během účasti u takového úkonu vznášet námitky nezákonnosti jeho provádění. Zatím jsou obsaženy obě varianty řešení, tj. jak výlučně na zvlášť závažné zločiny, tak zločiny. S uvedeným návrhem lze souhlasit. Preferuji druhou variantu, nicméně takto navržené ustanovení bych doplnil obdobně jako je tomu u rekognice o formulaci, že „soudci nepřísluší přezkoumávat závěr státního zástupce o důvodnosti účasti soudce při takovém úkonu“.

---

[243] Ministerstvo spravedlnosti. Rekodifikace trestního práva procesního. *Ministerstvo spravedlnosti ČR* [online]. © Ministerstvo spravedlnosti ČR 2018 [cit. 31. 8. 2018].

3.10 Dílčí shrnutí

Aktuální postavení státního zástupce v trestním řízení hodnotím jako uspokojivé. Zejména po velké novele trestního řádu došlo k výraznému zlepšení postavení státních zástupců, a to jak v přípravném řízení, tak v řízení před soudem. Pozitivně hodnotím změny v otázce vazebního řízení, kdy větší část této agendy byla přesunuta ze státního zástupce na soud. A to nikoliv z pohledu, že státním zástupcům „odpadla“ tato agenda, ale protože se jedná o citelné zásahy do individuálních práv a svobod dotčených osob, o čemž by měl vždy rozhodovat jen soud.

S postavením státního zástupce (v obou hlavních stadiích trestního řízení) souvisí otázka nezávislosti státního zastupitelství. Pokud nový trestní řád státním zástupcům rozšíří či posílí oportunitní prvky, což je s ohledem na zmíněná prohlášení ministerstva očekáváno, měla by být posílena i nezávislost státních zástupců – a to již na úrovni ústavní.

Také mám za to, že je potřeba vyjasnit si vztah mezi státním zástupcem a policejním orgánem. Výše bylo uvedeno, že postavení státního zástupce v přípravném řízení je poměrně složité. Na jedné straně vykonává dozor nad činností policejního orgánu, na druhé straně vystupuje jako ten, kdo mu k takové činnosti dává pokyny a současně i jako ten, kdo případně rozhoduje o podaných opravných prostředcích proti činnosti policejního orgánu.

V té souvislosti není od věci otázka, zda není postavení státního zástupce vůči policejnímu orgánu příliš autoritářské? Jaký chceme aby byl vztah státního zástupce s policejním orgánem? S přihlédnutím k faktu, že státní zástupce má nad policejním orgánem dominantní postavení, je odpovědný za výsledky přípravného řízení. Policejní orgán nikoliv. Uvedené vyvozuji i z toho, že je to státní zástupce, kdo ve věci podává obžalobu a v přípravném řízení zjištěný skutkový stav věci předkládá soudu k zhodnocení a rozhodnutí. Současně je potřeba brát v potaz základní skutečnost, a sice že v přípravném řízení státní zástupce spolu s policejním orgánem tvoří „spolupracovníky“, jejichž společným zájmem je zabezpečení takového průběhu přípravného řízení, na jehož podkladě bude zjištěn dostatek důkazů a dalších relevantních skutečností pro rozhodnutí ve věci – ať již podání obžaloby a následný rozsudek, tak případně pro (podmíněné) zastavení trestního

stíhání.[244] Spolupráce státního zástupce s policejním orgánem je sice nezbytná, nicméně dospívám k závěru, že státní zástupce musí „vystupovat nadřazeně“, a to už s ohledem na to, že je garantem zákonnosti přípravného řízení, důvodnosti a včasnosti trestního stíhání, jakož i odůvodněného přijetí konečného rozhodnutí ve věci.

Za neopomenutelný a taktéž bezprostředně související problém dále označuji následující skutečnost. Pakliže je soustavně posilováno na významu stadium projednání věci před soudem (hlavní líčení), kde bude těžiště dokazování, a to na úkor přípravného řízení, jež bude skutečně pouze vytvářet předpoklady pro řádné zastupování veřejné žaloby v řízení před soudem, tak pakliže mají být před soud stavěny osoby jen a pouze na základě takových skutečností, které jejich postavení před soud plně odůvodňují, musí mít státní zástupce už v přípravném řízení akceptovatelné možnosti k opatřování hodnocení důkazů, neboť právě na jejich podkladě je o postavení obviněného před soud rozhodováno, a to ke konci řízení přípravného, kdy je v každé trestní věci potřeba rozhodnout o dalším procesním postupu.

V té souvislosti je zcela na místě pokusit se, v rámci rekodifikace trestního práva procesního, nový trestní řád připravit tak, aby bylo přípravné řízení efektivní. Je též na místě, aby nový trestní řád poskytoval státnímu zástupci dostatečnou „volnost“ a nesvazoval jej zbytečným formalismem tak, jak je tomu místy v případě současného trestního řádu. Uvedené je samozřejmě nutné realizovat s respektem ke stávající judikaturní činnosti, a to jak Ústavního soudu, tak Evropského soudu pro lidská práva.

Nový trestní řád tak, jak byl v této kapitole rozebrán, ukázal, že současné trestní řízení má obrovský rozvojový potenciál. Stávající právní úprava skutečně neodpovídá požadavkům moderní společnosti. Bylo zjištěno, že nový trestní řád zjednodušuje a zefektivňuje dozorovou činnost státního zástupce. Bude také potřeba náležitě upravit veškerá oprávnění státního zástupce tak, aby mohl procesně vhodným způsobem reagovat na nové formy kriminality.[245]

---

[244] V té souvislosti je taktéž zřejmá zcela nezastupitelná role přípravného řízení, neboť platí, že co bude v potřebné kvalitě a kvantitě provedeno v přípravném řízení, bude moci být stejně vhodným způsobem použito v řízení před soudem. Uvedené samozřejmě platí i naopak; procesně špatně provedené přípravné řízení nebude moci být jakkoliv „zhojeno“ v průběhu řízení před soudem.

[245] Za které považuji především kybernetickou trestnou činnost a teroristickou trestnou činnost.

4 Dohledová činnost v soustavě státního zastupitelství

Kapitolu věnovanou dohledu jsem se do práce rozhodl zařadit z několika důvodů. Prvním a tím nejzásadnějším důvodem je, že dohledu není v odborné literatuře, monografiích, časopiseckých ani jiných článcích, a dokonce ani na seminářích či různých workshopech věnována dostatečná pozornost. Pouze místy se lze setkat s texty, které by se (alespoň ve stručnosti) dohledem zabývaly.[246]

Druhým důvodem je, že dohled není soustavě státního zastupitelství cizí, ale jedná se o faktor, se kterým se každý státní zástupce při své činnosti setkává. Je tudíž esenciální, aby byl dohled správně pochopen a vhodně využíván, aby tak docházelo k efektivnímu naplňování jeho smyslu a účelu.

Třetím důvodem je toliko skutečnost, že aplikační praxe státních zástupců ukazuje, že dohled není natolik simplexní, že by jeho užívání nezpůsobovalo potíže. Dohled jako takový skýtá řadu nevyjasněných otázek a aplikačních problémů, které jeho efektivní využívání činí problematičtějším, než by se mohlo na první pohled zdát. Již nyní mohu naznačit, že se jedná například o problematiku dohledu nad dohledem, či atrakci a delegaci věcí mezi státními zastupitelstvími. Takto prezentované tři oblasti důvodů mě v souhrnu vedou k přesvědčení, že komplexnější pojednání o dohledu je nezbytné.

Státní zástupce je při každodenní činnosti vázán (mimo jiné) i pokyny obecné povahy nejvyššího státního zástupce. Od vzniku moderního státního zastupitelství nebyl dohled dlouhá léta upraven v žádném z pokynů obecné povahy, jeho výklad a aplikace tak závisely „pouze“ na právních normách, zejména na § 12c - § 12e zákona o státním zastupitelství a § 1 a § 2 jednacího řádu státního zastupitelství. Ke změně došlo až 1. 5. 2017, kdy nabyl účinnosti POP o dohledu.[247] V průběhu tvorby této práce tak vznikl do té doby absentující pokyn obecné povahy, který ke sjednocení postupu státních zástupců upravil dohled i formou tohoto závazného interního předpisu.[248]

---

[246] RŮŽIČKA, Miroslav. Dohled v soustavě státního zastupitelství. *Státní zastupitelství*, 2015, č. 6, s. 14-25, HACKL, Vladimír. Dohled nad dohledem? Prosím s ohledem! *Státní zastupitelství.* 2015, č. 6, s. 26-28.
[247] POP o dohledu je veřejně dostupný na internetových stránkách Nejvyššího státního zastupitelství. Pokyn obecné povahy o dohledu. *Nejvyšší státní zastupitelství.* [online] © 2012 [cit. 31. 8. 2018].
[248] Viz čl. 1 POP o dohledu.

4.1 Vymezení dohledu, jeho legislativní zakotvení, funkce a členění

Předně je potřeba opětovně poukázat na to, že moderní státní zastupitelství je hierarchická čtyřstupňová soustava, kterou tvoří Nejvyšší státní zastupitelství, vrchní státní zastupitelství, krajská státní zastupitelství a okresní státní zastupitelství (alespoň podle stávající právní úpravy), přičemž platí, že vyšší státní zastupitelství je nadřízeno nižším státním zastupitelstvím v obvodu své působnosti,[249] což je typickým prvkem decentralizované moci, v přímém opozitu k centralizované moci v podobě prokuratury tak, jak ji orgány české veřejné žaloby znaly před 1. 1. 1994.

Projevem vzájemných vztahů nadřízenosti a podřízenosti je právě dohled. Platí, že každý z jednotlivých stupňů státního zastupitelství vykonává svou působnost samostatně (míněno ve vztahu k výkonu činnosti, která mu byla zákonem svěřena a která mu přísluší), leč tuto činnost lze ze strany bezprostředně vyššího (nadřízeného) státního zastupitelství v konkrétních trestních věcech korigovat a usměrňovat, a to právě prostřednictvím dohledu. Uvedené však neplatí v rovině obecné k tzv. plošné regulaci aplikace určitých postupů[250] tak, jak je tomu v případě pokynů obecné povahy, ale pouze v konkrétních trestních věcech.

Na rozdíl od obligatorního dozoru je dohled fakultativní, lze jej vykonat jen a pouze na základě čtyř skutečností – vlastní iniciativy, pokynu,[251] podnětu k výkonu dohledu a podnětu vyššího státního zastupitelství.[252]

Pojem „dohled“ může být zaměňován s pojmem „dozor“, především v důsledku jazykového výkladu, neboť z hlediska jazyka českého se jedná o synonyma. Trestněprávní terminologie pro pojmy dohled a dozor je zcela odlišná. Učebnice trestního práva procesního, které jsem za tím účelem namátkově prostudoval[253] se dohledu nevěnují, a tak je zřejmé, že základní diference pojmů dohled a dozor jsou cizí již absolventům právnických fakult. V praxi jsem se osobně též setkal i s obhájci, kteří mezi těmito pojmy neshledávali rozdíly. Nelze jim to klást k tíži, jedná se skutečně o specifikum soustavy státního

[249] Srov. § 11a odst. 1 zákona o státním zastupitelství.
[250] Výjimky tvoří výlučná oprávnění podle § 12d odst. 1 věty druhé a § 12e odst. 1 věty druhé zákona o státním zastupitelství.
[251] Viz čl. 6 odst. 2 POP o dohledu.
[252] Srov. čl. 3 odst. 1, 2 POP o dohledu.
[253] Např. ŠÁMAL, Pavel a kol. *Trestní právo procesní.* 4. přepracované vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, nebo CHMELÍK, Jan. *Trestní řízení.* Praha: Aleš Čeněk s.r.o., 2014.

zastupitelství, neboť zákon o soudech a soudcích ani jednací řád pro okresní a krajské soudy obdobný institut z logiky věci neznají.[254] Nad to, dohled je upraven v „interních předpisech státního zastupitelství“ (v zákoně o státním zastupitelství a v jednacím řádu státního zastupitelství), a proto jejich znalost nelze a priori vyžadovat.

S ohledem na tyto důvody bývá na zmíněné terminologické záměny dohledu s dozorem ze strany orgánů činných v trestním řízení opakovaně poukazováno, především kvůli mylným představám, že státní zástupce vykovává dohled nad postupem policejního orgánu. Výstižné terminologické rozlišení dohledu a dozoru, se kterým nelze než souhlasit, předkládá Růžička.[255] K dozoru analogicky Růžička uvádí, že dozor je cílevědomá systematická činnost státního zástupce, jehož smyslem je záměrné ovlivnění postupu orgánu, nad nímž je dozor vykonáván, tj. policejního orgánu.[256]

Jak již bylo výše naznačeno v předchozí kapitole, dozor je soustavná činnost státního zástupce nad policejním orgánem, jejímž primárním cílem je kontrola zákonnosti a efektivního naplňování smyslu a účelu trestního řízení. V té souvislosti lze poukázat na zajímavé právní názory, které se snažily pojem dozor „shodit“, resp. mezi pojmy dohled a dozor nespatřovaly rozdíly a užívaly je a promiscue, neboť je považovaly za synonyma.[257] S tím se nemohu ztotožnit; dozorová a dohledová činnost jsou dvě zcela odlišné činnosti, kdy i jejich náplně jsou diametrálně odlišné. Zákonodárce se při novelizacích trestně-procesních předpisů drží justiční praxí užívané terminologie a tak nevidím důvod ji měnit.

Naproti tomu dohled bych definoval jako soubor oprávnění nejblíže vyššího státního zastupitelství vůči nejblíže nižšímu státnímu zastupitelství, uplatňující se pouze v konkrétní trestní věci. Z takto formulované definice dohledu vyplývá:

- jedná se o vztah mezi dvěma subjekty (státními zastupitelstvími), která jsou v hierarchické soustavě bezprostředně sousedící (v rovině vertikální),
- jedná se o soubor určitých oprávnění, tj. obsahující jak práva, tak povinnosti subjektu dohledujícího i dohledovaného,

[254] RŮŽIČKA, Miroslav. *Veřejná žaloba a orgány konající přípravné řízení v ČR.* Praha: C. H. Beck, 2005, s. 482.
[255] Tamtéž, s. 476-479 a s. 480-488.
[256] RŮŽIČKA, Miroslav. Dohled v soustavě státního zastupitelství. *Státní zastupitelství*, 2015, č. 6, s. 14-25.
[257] KOUKAL, Pavel. K některým aspektům postavení a úlohy státního zástupce v přípravném řízení. *Právní praxe.* 1994, č. 8, s. 462.

- aplikuje se vždy v hierarchické soustavě sestupně, tj. vyšší vůči nižšímu, opak je vyloučen,
- vztahuje se vždy ke konkrétní trestní věci, v níž je dohled vykonáván.

Legislativně je dohled zakotven v § 12c zákona o státním zastupitelství, a to jako výkon oprávnění stanovených zákonem o státním zastupitelství k zajištění řídících a kontrolních vztahů mezi různými stupni státních zastupitelství a uvnitř jednotlivých státních zastupitelství při výkonu působnosti státního zastupitelství. Z této legální definice vyplývá:

- dohledová oprávnění stanovuje zákon o státním zastupitelství,
- dohled lze členit na instanční, tj. mezi různými stupni státních zastupitelství a vnitřní, tj. uvnitř jednotlivých státních zastupitelství,
- dohled se vztahuje toliko k působnosti státního zastupitelství.

Uvedený § 12c zákona o státním zastupitelství je obecným definičním ustanovením, na které navazují ustanovení o dohledu instančním (§ 12d zákona o státním zastupitelství) a dohledu vnitřním (§ 12e zákona o státním zastupitelství), které jsou podrobněji rozebrány v příslušných podkapitolách 4.2 a 4.3.

Růžička uvádí dvě základní funkce dohledu, a to pozorovací a nápravnou.[258] Funkce pozorovací podle Růžičky spočívá ve sledování dané trestní věci, zda je postup státního zástupce v souladu s právním řádem, ale též, zda odpovídá skutkovým a právním zjištěním v průběhu přípravného řízení; funkce nápravná pak bude sloužit k případnému odstranění závadného stavu.[259] Čl. 2 odst. 1 POP o dohledu jako účel dohledu uvádí přispění k zákonnému, odbornému, rychlému, účinnému a jednotnému výkonu působnosti státního zastupitelství, odkazujíc přitom na § 2 odst. 1, 2 zákona o státním zastupitelství.[260]

Dohled je z hlediska časového členěn na dohled průběžný a dohled následný. Lze se setkat i s tzv. dohledem předběžným, který spočívá v předběžném pozorování, hodnocení a přijímání příslušných opatření před zahájením činnosti subjektu, nad nímž bude dohled

---

[258] RŮŽIČKA, Miroslav. *Veřejná žaloba a orgány konající přípravné řízení v ČR.* Praha: C. H. Beck, 2005, s. 482.
[259] Tamtéž.
[260] Tj. na povinnost státního zastupitelství využívat prostředky, které mu poskytuje zákon a na povinnost dbát, aby každý postup státního zastupitelství byl zákonný, rychlý, odborný a účinný; jakož i požadavek, aby působnost státní zastupitelství byla vykonávána nestranně, byla přitom respektována a chráněna lidská důstojnost, rovnost všech před zákonem a chráněna základní lidská práva a svobody.

vykonán (tzv. dohledovaného subjektu), tj. ještě před zahájením výkonu dozoru státního zástupce, k čemuž může dojít výhradně před zahájením trestního řízení.[261]

Sám jsem výslovně proti předběžnému dohledu, neboť tento ve své zásadě popírá jakoukoliv samostatnost státního zástupce při vyřizování konkrétní trestní věci; o nestrannosti a nezávislosti „zaúkolovaného“ státního zástupce nemluvě. Z těchto důvodů kvituji, že tzv. dohled předběžný existuje dosud toliko v rovině teoretické, nakolik mi není znám žádný příklad, ve kterém by k předběžnému dohledu došlo.

Podrobnosti výkonu dohledu v soustavě státního zastupitelství stanovují § 1 a § 2 jednacího řádu státního zastupitelství. Konkrétní „dohledové nástroje“ jsou demonstrativně upraveny v § 1 odst. 2 písm. a) – e) jednacího řádu státního zastupitelství. Od 1. 5. 2017 je postup při výkonu dohledu upraven i v již zmíněném POP o dohledu.

Dohled jako takový je „pouze“ kontrolní mechanismus, kterým není nahrazován výkon dozorové činnosti státního zástupce.[262] Tím je dána jeho subsidiární povaha. Na základě nálezu Ústavního soudu ze dne 2. 3. 2015 sp. zn. I ÚS 1565/14 [263] je dohled obecně účinným opravným prostředkem. Osobně tento názor nesdílím, neboť z mého úhlu pohledu přetrvává obava, že z výkonu dohledu vymizí jeho subsidiární povaha a přestane být mimořádným kontrolním mechanismem, ale zcela běžným (až formálním) opravným prostředkem tak, jak je tomu mnohdy v případě stížností ve smyslu § 160 odst. 7 trestního řádu. I přes své nesouhlasné stanovisko nemohu než právní závěr Ústavního soudu akceptovat a k dohledu přistupovat v souladu s právním názorem Ústavního soudu.

Možná právě i proto přinesl POP o dohledu limity, které se s výkonem dohledové činnosti pojí, a to:

- výkon vnitřního dohledu nesmí nahrazovat výkon instančního dohledu (čl. 4 odst. 2 POP o dohledu),

[261] RŮŽIČKA, Miroslav. *Veřejná žaloba a orgány konající přípravné řízení v ČR.* Praha: C. H. Beck, 2005, s. 483.
[262] KOCOUREK, Jiří, *Zákon o soudech a soudcích*. Praha: C. H. Beck, 472 s.
[263] V tomto nálezu se Ústavní soud zabýval dohledem, kde mimo jiné stanovil, že před podáním ústavní stížnosti je i tento opravný prostředek potřeba vyčerpat. Srov. nález Ústavního soudu ČR ze dne ze dne 2. 3. 2015 sp. zn. I. ÚS 1565/14.

- výkon instančního dohledu je možný i nad vnitřním dohledem (čl. 4 odst. 3 POP o dohledu),
- součástí výkonu vnitřního dohledu může být i postup při výkonu instančního dohledu (čl. 4 odst. 4 POP o dohledu).

S těmito „limity“ lze jedině souhlasit, neboť upravily to, co v zákoně o státním zastupitelství ani v jednacím řádu státního zastupitelství upraveno není a co činilo v aplikační praxi potíže. Za významný přínos taktéž považuji i úpravu vztahu instančního a vnitřního dohledu, která do té doby zcela chyběla. Zajímavá je v té souvislosti otázka, zda je možný souběžný dohled instanční a vnitřní. Jelikož k dohledu instančnímu zpravidla dochází na základě podnětu,[264] má tento před dohledem vnitřním aplikační přednost. Zcela se tak ztotožňuji s názorem Koudelky a kol., kteří souběžný dohled z těchto důvodů vylučují.[265]

4.2 Instanční dohled

POP o dohledu upřesnil a precizoval užívanou terminologii, zejména zavedl termíny dohled instanční a dohled vnitřní. Zákon o státním zastupitelství ani jednací řád státního zastupitelství mezi dohledem instančním a vnitřním exaktně nerozlišovaly, a nečiní tak dodnes. Do účinnosti POP o dohledu se zažilo a užívalo rozlišování na dohled vnější a vnitřní.[266] S ohledem na nově zavedenou terminologii a v zájmu zachování její jednotnosti v práci užívám výhradně „nové“ terminologické rozlišení dohledu (instanční a vnitřní).

Dohled instanční přináší možnost (nikoliv povinnost) nejblíže vyššího státního zastupitelství vykonávat dohled nad postupem nejblíže nižších státních zastupitelství v rámci obvodu jeho působnosti při vyřizování věcí v jejich příslušnosti a dávat jim k jejich postupu písemné pokyny.[267] Navazující § 12d odst. 2 zákona o státním zastupitelství stanovuje povinnosti nejblíže nižšího (tj. dohledovaného) státního zastupitelství řídit se pokyny, jakož i procesní aspekty, jak bude postupováno v případě, že dohledované státní zastupitelství

[264] Existují samozřejmě i další možnosti zahájení výkonu dohledu, jak již bylo uvedeno výše, nicméně právě podnět k výkonu dohledu je nejčastějším „iniciátorem“ dohledové činnosti.
[265] KOUDELKA, Zdeněk a kol. *Zákon o státním zastupitelství s komentářem a judikaturou.* Praha: Leges, 2010, s. 102.
[266] Zejména v profesním jazyku v soustavě státního zastupitelství.
[267] Srov. § 12d odst. 1 věty první zákona o státním zastupitelství.

odmítne pokyn splnit (nejblíže vyššímu, tj. dohledujícímu státnímu zastupitelství neprodleně písemně sdělí důvody odmítnutí). Související § 12d odst. 3 zákona o státním zastupitelství toliko vymezuje předpoklady odůvodňující případnou atrakci dané trestní věci na nejblíže vyšší státní zastupitelství (je-li nejblíže nižší státní zastupitelství nečinné nebo se v jeho postupu vyskytují nedůvodné průtahy).[268]

Jak již bylo naznačeno výše, konkrétní prostředky výkonu dohledu ve smyslu § 1 odst. 2 písm. a) – e) jednacího řádu státního zastupitelství, které může nejblíže vyšší státní zastupitelství ve vztahu k jemu bezprostředně nižšímu státnímu zastupitelství (resp. všem státním zastupitelstvím v obvodu jeho působnosti) využívat, jsou oprávnění:

- vyžadovat zvláštní zprávy o postupu státních zástupců při výkonu působnosti státního zastupitelství,
- vyžadovat informace v jednotlivých věcech vyřizovaných nižším státním zastupitelstvím,
- přezkoumat kteroukoli věc vyřízenou nižším státním zastupitelstvím a za tímto účelem si vyžádat od nižšího státního zastupitelství předložení všech písemností, jež byly podkladem pro vyřízení takové věci, jakož i příslušná vyjádření a stanoviska, nestanoví-li zvláštní předpis pro přezkoumání takové věci závazným způsobem jiný postup,[269]
- provádět u nižšího státního zastupitelství prověrky jednotlivých věcí, prověrky na určitých úsecích činnosti nižšího státního zastupitelství nebo celkové prověrky činnosti nižšího státního zastupitelství,
- dávat nižšímu státnímu zastupitelství pokyny ve věcech, k jejichž vyřízení je nižší státní zastupitelství příslušné, a v zákonem stanovených případech věc tomuto nižšímu státnímu zastupitelství odejmout a vyřídit ji samo.[270]

Po výkonu dohledu musí být dohledované státní zastupitelství vyrozuměno o výsledku výkonu dohledu dohledujícím státním zastupitelstvím, jakož i o přijatých opatřeních.[271] Jedním z možných prostředků realizace výkonu dohledu, a to jak instančního, tak vnitřního, jsou pokyny, a to v písemné podobě, které se však vydávají toliko vyžaduje-li

[268] K tomuto blíže viz příslušnou podkapitolu této práce.
[269] Tím jednací řád státního zastupitelství odkazuje na § 173a a § 174a trestního řádu.
[270] Tím jednací řád státního zastupitelství odkazuje na § 12d zákona o státním zastupitelství.
[271] Viz čl. 2 odst. 3 POP o dohledu.

to povaha a závažnost nedostatků zjištěných při výkonu dohledu.[272] Pokud to nebude závažnost zjištěných nedostatků vyžadovat, může být výstupem z dohledu „jen“ odůvodněné stanovisko, které má pouze doporučující povahu.[273]

POP o dohledu ve svém čl. 5 odst. 2 stanovuje náležitosti pokynu, a to výslovné označení, že se jedná o pokyn, popřípadě výslovné označení, že se jedná o pokyn k výkonu dohledu, věc, jíž se týká, jednoznačné stanovisko k postupu nebo vyřízení věci nebo k výkonu dohledu, lhůtu pro splnění pokynu a odůvodnění pokynu.

Nejblíže nižší státní zastupitelství nemá možnost rozporovat právní názor nejblíže vyššího státního zastupitelství, obsažený v písemném a odůvodněném pokynu; uložený pokyn je povinno bez dalšího splnit.[274] Pouze za situace, pokud by byl uložený pokyn v rozporu se zákonem, může dohledované státní zastupitelství jeho splnění s odkazem na § 12d odst. 2 věty první in fine zákona o státním zastupitelství odmítnout, přičemž důvody odmítnutí neprodleně oznámí dohledujícímu státnímu zastupitelství.[275] Státní zastupitelství, které pokyn vydalo a pokud na něm trvá, věc nižšímu státnímu zastupitelství odejme[276] a vyřídí ji samo.[277] Pokud nejblíže vyšší státní zastupitelství na pokynu po jeho odmítnutí nejblíže nižším státním zastupitelstvím po jeho přezkoumání netrvá, věc vrátí dohledovanému státnímu zastupitelství s odůvodněným stanoviskem.[278]

Postup po odmítnutí splnění pokynu a po doručení odmítnutého pokynu na dohledující státní zastupitelství blíže upravuje čl. 8 a čl. 9 POP o dohledu. Další procesní postup po odmítnutí splnění pokynu je upraven v čl. 12 POP o dohledu, kdy zejm. v prvním odstavci tohoto článku jsou uvedeny podmínky a lhůty, ve kterých má být odmítnutí splnění pokynu signalizováno státnímu zastupitelství, které pokyn vydalo. Dlužno dodat, že případy odmítnutí pokynu podle § 12d odst. 2, 3 zákona o státním zastupitelství se vyskytují zcela ojediněle.[279]

---

[272] Viz čl. 5 odst. 1 POP o dohledu.
[273] Viz čl. 5 odst. 5 POP o dohledu.
[274] Viz § 12d odst. 2 věty první zákona o státním zastupitelství.
[275] Viz § 12d odst. 2 věty druhé před středníkem zákona o státním zastupitelství.
[276] Procesně se tak děje usnesením, proti němuž není stížnost přípustná. Srov. § 141 odst. 2 trestního řádu.
[277] Viz § 12d odst. 2 věty druhé za středníkem zákona o státním zastupitelství. Dále viz čl. 9 odst. 2 POP o dohledu.
[278] Viz čl. 9 odst. 1 POP o dohledu.
[279] Zpráva o činnosti státního zastupitelství za rok 2017. *Nejvyšší státní zastupitelství.* [online] © 2012 [cit. 31. 8. 2018]. S. 53.

Osobně považuji pokyny ukládané v rámci výkonu dohledové činnosti za krajní prostředek, kterého by mělo být využíváno zcela mimořádně a pouze ve zvlášť odůvodněných případech, např. pokud dojde ke zcela flagrantnímu porušení základních ústavních limitů vedení trestního řízení při výkonu dozoru nad zachováváním zákonnosti v přípravném řízení. Opačný přístup by z nižších státních zastupitelství (a konkrétních státních zástupců) dělal toliko vykonavatele vůle nadřízeného státního zastupitelství, což je v rozporu s požadavkem za odpovědný a nestranný výkon funkce státního zástupce.

Souhlasím s tím, že v hierarchické soustavě je potřeba respektovat právní názory vyšších instancí, nicméně dohled by neměl být nadužíván k (téměř) paušálnímu uplatňování dohledových oprávnění, ale měl by přicházet na řadu pouze tam, kde to povaha věci a ochrana veřejného zájmu skutečně vyžaduje. V té souvislosti lze ocenit, že do současné doby je k dohledové činnosti přistupováno velice zodpovědně a tento nástroj dosud stále efektivně pomáhá k ochraně veřejného zájmu, a nestal se „paušalizovaným opravným prostředkem“ tak, jak umožnil výše citovaný nález Ústavního soudu.

4.2.1 Dohled nad dohledem

V souvislosti s instančním dohledem se vyskytuje tzv. dohled nad dohledem, místy též označovaný „naddohled“.[280] Otázka dohledu nad dohledem je předmětem zájmu řady autorů v zásadě od vzniku moderního státního zastupitelství, tedy od vzniku zákona o státním zastupitelství.[281] Zákon o státním zastupitelství tak, jak nabyl účinnosti k 1. 1. 1994 neupravoval nejen dohled nad dohledem, ale ani samotný dohled. Tedy až zákonem č. 14/2002 Sb.[282] byla s účinností k 1. 3. 2002 do zákona o státním zastupitelství nově zařazena i úprava vztahů uvnitř soustavy státního zastupitelství, tedy mj. i právní úprava dohledu. Do té doby existovaly dva názorové proudy na dohled nad dohledem. První z nich uvedené akceptoval, s odkazem termín „kontrola činnosti státního zastupitelství“ ve smyslu § 9 odst. 1 zákona o státním zastupitelství ve znění účinném do 28. 2. 2002, který byl široký

[280] HACKL, Vladimír. Dohled nad dohledem? Prosím s ohledem! *Státní zastupitelství.* 2015, č. 6, s. 26-28.
[281] Za všechny např. CRHA, Lumír. Dohled nad dohledem, nekončící téma, *Státní zastupitelství.* 2004, č. 6, s. 14, RŮŽIČKA, Miroslav. *Přípravné řízení trestní.* 2. doplněné a přepracované vydání. Praha: C. H. Beck, 2003, s. 568-569.
[282] V úplném znění zákon č. 14/2002 Sb., kterým se mění zákon č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 201/1997 Sb., o platu a některých dalších náležitostech státních zástupců a o změně a doplnění zákona č. 143/1992 Sb., o platu a odměně za pracovní pohotovost v rozpočtových a v některých dalších organizacích a orgánech, ve znění pozdějších předpisů, ve znění zákona č. 155/2000 Sb.

a bylo možné pro něj zařadit i dohled. Naproti tomu druhé stanovisko dohled nad dohledem neakceptovalo, poukazovalo na tom na návrat k centralizované moci prokuratury.[283]

Uvedené disputace přitom zjevně pracovaly toliko s tehdejším zněním zákona o státním zastupitelství a jednacím řádem státního zastupitelství, ve znění účinném do 31. 12. 2001. Vyhláška č. 468/2001 Sb.,[284] kterou byl novelizován jednací řád státního zastupitelství, s účinností k 1. 1. 2002 přinesla první úpravu dohledu nad dohledem, když stanovila, že dohled nad dohledem je možný pouze z hlediska hodnocení úrovně a účinnosti tohoto (prvního) dohledu.[285] Definitivní ujasnění přinesl až POP o dohledu, který stanovil, že i při dohledu nad dohledem lze nižšímu státnímu zastupitelství (dohledovanému) uložit písemný odůvodněný pokyn.[286]

Tím POP o dohledu „legalizoval“ možnost vrchních státních zastupitelství působit na konkrétní trestní věci v příslušnosti okresních státních zastupitelství a možnost Nejvyššího státního zastupitelství ovlivňovat činnost krajských státních zastupitelství (v konkrétních trestních věcech). Touto optikou mohou být zasaženy nejvíce právě okresní státní zastupitelství a krajská státní zastupitelství, nad nimiž mohou vykonávat dohled dva stupně (krajský a vrchní, resp. vrchní a nejvyšší).[287]

S tím se nemohu ztotožnit. Nakolik bych byl (hypoteticky) ochoten akceptovat dohled jako účinný kontrolní prostředek, s dohledem nad dohledem vysloveně nesouhlasím. Argumentuji především možným zneužíváním dohledu nad dohledem, protože POP o dohledu i jednací řád státního zastupitelství takový postup umožňují a je jen otázka času, kdy se dohled (a dohled nad dohledem) stane běžnou součástí každé trestní věci. I nadále však zůstávám v přesvědčení, že dohledová státní zastupitelství budou při výkonu dohledové činnosti primárně mít na paměti dikci § 2 odst. 1 věty první jednacího řádu státního

---

[283] K podrobnostem viz RŮŽIČKA, Miroslav. *Přípravné řízení trestní.* 2. doplněné a přepracované vydání. Praha: C. H. Beck, 2003, s. 568.
[284] V úplném znění vyhláška č. 468/2001 Sb., kterou se mění vyhláška Ministerstva spravedlnosti č. 23/1994 Sb., o jednacím řádu státního zastupitelství, zřízení poboček některých státních zastupitelství a podrobnostech o úkonech prováděných právními čekateli, ve znění pozdějších předpisů.
[285] Srov. § 2 odst. 1 jednacího řádu státního zastupitelství ve znění vyhlášky č. 183/2001 Sb., účinném do 31. 12. 2001 a ve znění vyhlášky č. 468/2001 Sb., účinném od 1. 1. 2002.
[286] Viz čl. 6 odst. 1 POP o dohledu ve spojení s čl. 5 odst. 1 POP o dohledu.
[287] K podrobnostem viz RŮŽIČKA, Miroslav. Dohled v soustavě státního zastupitelství. *Státní zastupitelství.* 2015, č. 6, s. 14-25.

zastupitelství a ke svým dohledovým oprávněním přistupovat jen a pouze tam, kde to bude skutečně zapotřebí, např. při již zmíněném závažném pochybení či snad porušení zákona.

4.2.2 Atrakce věci nejblíže vyšším státním zastupitelstvím

Tento oddíl se zabývá atrakcí („dohledovou“) ve smyslu § 12d odst. 3 zákona o státním zastupitelství ve spojení s § 1 odst. 1 písm. e) in fine jednacího řádu státního zastupitelství a s čl. 9 odst. 3 POP o dohledu, a nikoliv atrakcí („příslušnostní“) ve smyslu § 15 odst. 6 jednacího řádu státního zastupitelství, která upravuje něco zcela odlišného. O atrakci podle § 15 odst. 6 jednacího řádu státního zastupitelství, a tomu odpovídající delegaci podle § 15 odst. 5 jednacího řádu státního zastupitelství je pojednáno v příslušné kapitole výše.

Věcná příslušnost jednotlivých stupňů státního zastupitelství je upravena v § 10 a § 12 - § 16 jednacího řádu státního zastupitelství. Z těchto ustanovení je možná výjimka, která opravňuje vyšší státní zastupitelství v rámci výkonu dohledu v zákonem stanovených případech věc odejmout nižšímu státnímu zastupitelství a vyřídit ji samo.[288] Tato tzv. dohledová atrakce věci způsobuje mimořádný zásah do jinak exaktně vymezené příslušnosti státních zastupitelství.

K atrakci věci může dojít (jak předvídá normativní text zákona o státním zastupitelství, jednacího řádu státního zastupitelství i POP o dohledu) jen v zákonem stanovených případech. Tento případ je jediný, [289] a to pokud je nejblíže nižší státní zastupitelství nečinné nebo se v jeho postupu vyskytují nedůvodné průtahy.[290]

Důvodem atrakce tak není výjimka z příslušnosti (jak je tomu v případě § 15 odst. 5, 6 jednacího řádu státního zastupitelství), ale skutečnost, že státní zastupitelství, jemuž je věc odnímána je nečinné nebo došlo ke vzniku nedůvodných průtahů. Tuto skutečnost a dělení atrakcí podle mého názoru podporuje i samotný normativní text, který v příslušném ustanovení o instančním dohledu, tj. v § 12d zákona o státním zastupitelství upravuje i dohledovou atrakci, kdežto atrakce upravená v § 15 odst. 6 jednacího řádu státního

[288] Viz § 12d odst. 3 zákona o státním zastupitelství ve spojení s § 1 odst. 1 písm. e) in fine jednacího řádu státního zastupitelství a čl. 9 odst. 3 POP o dohledu.
[289] Nereflektuji zde možnost atrakce po odmítnutí pokynu ve smyslu § 12d odst. 2 věty druhé za středníkem zákona o státním zastupitelství, neboť tento dopadá na jinou situaci.
[290] Viz § 12d odst. 3 zákona o státním zastupitelství.

zastupitelství zasahuje do příslušnosti jednotlivých stupňů státního zastupitelství, když uvádí možné modifikace příslušnosti vrchních státních zastupitelství, které pokrývá právě § 15 jednacího řádu státního zastupitelství.

Jako pozitivní vnímám, že státnímu zastupitelství, které nepostupuje zcela v souladu se zákonem (nečinnost, nedůvodné průtahy) lze věc odejmout s tím, že ji vyřídí vyšší státní zastupitelství. Pozitivní též je, že tak může učinit pouze bezprostředně (nejblíže) vyšší státní zastupitelství ve vztahu ke státnímu zastupitelství nejblíže nižšímu. Tím je podle mého poměrně eliminována snaha (vyšších stupňů) zasahovat do věcí přes více stupňů v soustavě.

Jako negativum atrakce bych označil její nepřezkoumatelnost a potencionální libovůli nejblíže vyšších státních zastupitelství, která si tak, aniž by v tom byla jakkoliv limitována či kontrolována, mohou atrahovat libovolné trestní věci.

S takto nastavenou a upravenou dohledovou atrakcí tak, s vědomím uvedených rizik, souhlasím. Zcela odlišná situace ve vztahu k atrakci (ale i k delegaci) věci je v případě nového zákona o státním zastupitelství, kde jsou možnosti a limity atrakce a delegace upraveny odchylně od současné právní úpravy (jak dohledové, tak příslušnostní) a s nimiž se neztotožňuji, nicméně o tomu již byla pozornost věnována.

4.3 Vnitřní dohled

Dohled vnitřní je upraven v § 12e zákona o státním zastupitelství jako oprávnění (opětovně nikoliv povinnost) vedoucího státního zástupce vykonávat dohled nad postupem jemu podřízených státních zástupců (tj. státních zástupců působících u státního zastupitelství, v jehož čele stojí) a dávat jim pokyny k postupu při vyřizování věcí v příslušnosti tohoto státního zastupitelství.

Jedná se o řídící a kontrolní oprávnění vedoucího státního zástupce, což zdůrazňuje hierarchii soustavy státního zastupitelství, kdy vedoucí státní zástupce je nadřízen státním zástupcům působícím u státního zastupitelství, v jehož čele stojí.

Vnitřní dohled je principiálně shodný s dohledem instančním, lze však najít určité rozdíly, které oba kontrolní mechanizmy odlišují. Tyto rozdíly by bylo možné shrnout následovně. Zákon vedoucímu státnímu zástupci přiznává oprávnění vykonávat dohled nad postupem státních zástupců, v jehož čele stojí, dávat jim pokyny k postupu při vyřizování věcí v příslušnosti tohoto státního zastupitelství, jejich postup může sjednocovat i pokyny vztahujícími se na více věcí určitého druhu a výkonem těchto oprávnění či některých z nich může pověřit jiného státního zástupce.[291]

Předně je potřeba zmínit, že se jedná o dohled uvnitř daného státního zastupitelství, tudíž na jeho formu nejsou kladeny takové požadavky jako na dohled instanční. To znamená, že vyžádání si spisu k výkonu dohledu se děje neformálně (bez písemných přípisů). Stejně tak výstup z dohledu – např. pokyn dozorovému státnímu zástupci není obligatorně písemný, ale ústní. Pouze na žádost státního zástupce, kterému je pokyn adresován[292] je pokyn písemně potvrzen (vedoucím nebo pověřeným) státním zástupcem, který jej vydal.[293]

I vnitřní dohled připouští možnost státního zástupce odmítnout uložený pokyn. V takovém případě je však povinnost neprodleně písemně sdělit důvody odmítnutí státnímu zástupci, který pokyn vydal. Pokud je státním zástupcem, který pokyn vydal, jiný (pověřený) státní zástupce, předloží odmítnutí pokynu spolu se svým stanoviskem vedoucímu státnímu zástupci, který buď pokyn zruší anebo věc vrátí k vyřízení státnímu zástupci, který pokyn vydal. Pokud je státním zástupcem, který pokyn vydal, vedoucí státní zástupce, věc vyřídí sám.[294]

Je potřeba doplnit, že v případě vnitřního dohledu je příslušný dozorový státní zástupce ve stadiu projednání věci před soudem pokynem vázán, ovšem pouze pokud v průběhu jednání nedojde ke změně důkazní situace.[295] Obdobná úprava ve vztahu k instančnímu dohledu absentuje. A tak se může stát, že soud uloží obžalovaném trest, jehož výše je zcela podle představ dozorového (či intervenujícího) státního zástupce, leč tento bude povinen si nechat lhůtu, nebo se i odvolat, protože k tomu dostal dřívější pokyn. Takový stav

[291] Srov. § 12e odst. 1 zákona o státním zastupitelství.
[292] U instančního dohledu pokyny nesměřují vůči konkrétnímu státnímu zástupci, ale vůči státnímu zastupitelství, u něhož státní zástupce, v jehož věci je dohled vykováván, působí. V případě dohledu vnitřního je pokyn směřován adresně konkrétnímu státnímu zástupci, nakolik je jiná možnost z povahy věci vyloučena.
[293] Viz § 12e odst. 2 věta druhá zákona o státním zastupitelství.
[294] Viz § 12e odst. 3 zákona o státním zastupitelství.
[295] Srov. § 12e odst. 4 zákona o státním zastupitelství.

je podle mého přesvědčení zcela mimo veškerou zákonnou oporu a postrádající primární smysl intervence státního zástupce u jednání před soudem.

Dále je vedoucímu státnímu zástupci umožněno sjednocovat postupy státních zástupců. Za tím účelem jsou na nejednom státním zastupitelství zpracovány metodiky či návody k postupu ve vybraných typech trestné činnosti, či vytvořeny univerzální vzory vybraných písemností daného státního zastupitelství. V té souvislosti lze též poukázat na organizační a aprobační řády, které jsou na každém státním zastupitelství obligatorně zřizovány a jenž blíže upravují jednotlivé „pravomoci“ a rozsah „vnitřního dohledu“ vedoucího státního zástupce, příp. stanovují pověření k výkonu dohledu nebo jeho části jinému (pověřenému) státnímu zástupci, zpravidla náměstkovi vedoucího státního zástupce.

Řídící a kontrolní oprávnění vedoucího státního zástupce se realizují jako výstup z organizačního a aprobačního řádu, který upravuje mj. i to, jaké písemnosti, v jakém rozsahu a jak vedoucí státní zástupce aprobuje, tj. schvaluje, tj. realizuje své kontrolní oprávnění ve smyslu § 12c zákona o státním zastupitelství. Nejčastějším příkladem je aprobace obžalob, tj. přezkoumávání, zda odpovídá právní kvalifikace žalovaného skutku a současně zda je zamýšlený navrhovaný trest v souladu se skutkovými a právními zjištěními provedenými v průběhu přípravného řízení.

Sám jsem zastáncem vnitřního dohledu. Nejen kvůli jeho neformálnosti, ale především vůči rychlosti a efektivnosti tohoto kontrolního mechanismu. Jsem zastáncem principu, nechť si každý státní zástupce nese odpovědnost za výsledky přípravného řízení. Nicméně vědomí toho, že se s napsanou obžalobou před její faktickou expedicí seznámí ještě vedoucí státní zástupce v rámci aprobace, jistě nemůže být ku škodě věci. Platí totiž pravidlo, že v sebelépe napsané obžalobě už její autor chyby (například gramatické povahy či zjevné překlepy v případě opakovaného čtení již prostě nevidí, i kdyby byly zvýrazněny). Tím samozřejmě nenaznačuji, že by vedoucí státní zástupce měl přebírat odpovědnost místo dozorového státního zástupce, to v žádném případě. Jde jen, s trochou nadsázky, o projev či náznak paternalistického přístupu – vedoucí státní zástupce „chrání“ své podřízené státní zástupce.

4.4 Právní úprava dohledu v návrhu nového zákona o státním zastupitelství

Pokud bylo možné o dohledu podle stávající úpravy hovořit jako o roztříštěném, když tento je upraven jak v zákoně o státním zastupitelství, tak v jednacím řádu státního zastupitelství, uvedené v případě nového zákona o státním zastupitelství neplatí. Dohled (instanční) je souhrnně upraven v § 29 - § 34 nového zákona o státním zastupitelství, na což navazují ustanovení věnovaná řídícím a kontrolním oprávněním vedoucích státních zástupců (§ 35 - § 37 nového zákona o státním zastupitelství), tzv. dohled vnitřní.

Nový zákon o státním zastupitelství a právní úprava dohledu v něm obsažená však nepřináší žádné výrazné změny oproti právní úpravě stávající. Změny jsou tak spíše marginálního charakteru. Z mého úhlu pohledu bych je rozdělil na dvě skupiny. Změny k lepšímu a k horšímu. K první skupině řadím:

- sjednocení právní úpravy ze zákona o státním zastupitelství a jednacího řádu státního zastupitelství do jedné právní normy,
- precizněji vymezené vztahy mezi jednotlivými stupni soustavy státního zastupitelství,
- exaktně definovaný účel dohledu, a
- zákaz dohledu nad dohledem.

K druhé skupině, tj. ke změnám se kterými se neztotožňuji patří:

- faktická absence možnosti výkonu dohledu nad Speciálním státním zastupitelstvím,
- možnost výkonu tzv. předběžného dohledu, a
- možnost výkonu dohledu i nad postupem právních čekatelů, asistentů státních zástupců, a vyšších úředníků státního zastupitelství.

Faktickou absenci možnosti výkonu dohledu nad Speciálním státním zastupitelstvím dedukuji z toho, že § 29 odst. 3 nového zákona o státním zastupitelství umožňuje toliko tzv. kontrolu skončené věci a nikoliv dohled, a to navzdory znění § 32 odst. 8 nového zákona o státním zastupitelství, které řadí Speciální státní zastupitelství mezi subjekty dohledu, byť jím fakticky není.

Možnost výkonu tzv. předběžného dohledu podle § 30 odst. 8 nového zákona o státním zastupitelství je podle mého názoru ustanovení, které je v rozporu s ústavní konformitou, neboť výrazným způsobem zasahuje do (teprve budoucí) činnosti státního zástupce, kterému uloží pokyn „jak má postupovat“. Státní zástupce je však sám (individuálně) odpovědný za výsledky přípravného řízení, a tudíž i rozhodnutí, zda ve věci zahájit úkony trestního řízení či nikoliv, anebo zda zahájit či nezahájit trestní stíhání osoby, proti níž se řízení vede, by mělo být plně jeho rozhodnutí, resp. rozhodnutí policejního orgánu, nad jehož činnosti vykovává dozor. Pokud tomu tak nebude, ze státních zástupců se stanou formálně administrativní zaměstnanci, kteří budou automaticky vykonávat (z)vůli vyššího státního zastupitelství. Takový přístup vnímám jako neakceptovatelný.

Možnost výkonu dohledu i nad postupem právních čekatelů, asistentů státních zástupců, a vyšších úředníků státního zastupitelství shledávám za zcela nadbytečným. Právní čekatel ani asistent státního zástupce (příp. jiný zaměstnanec státního zastupitelství) nikdy nemohou žádnou trestní věc „dozorovat“ svým jménem a na svou odpovědnost.[296] Tato činnost je vždy vykonávána jménem (dozorového) státního zástupce a na jeho odpovědnost. Pokud se v konkrétní trestní věci vyskytne nějaká chyba (například nesprávně vyznačená právní moc), je za ni plně odpovědný příslušný státní zástupce a nikoliv čekatel, či asistent, který právní moc chybně spočetl a vyznačil.

4.5 Dílčí shrnutí

Institut dohledu. Ve stávající právní úpravě i v právní úpravě připravované je jasně zakotven. V nedávné době byl též „posílen“ nově vydaným pokynem obecné povahy o dohledu. O tom, že se jedná o jasně a v zásadě vhodně zakotvený institut[297] svědčí i jeho aplikační četnost v konkrétních trestních věcech.[298]

Citovaná rozhodnutí Ústavního soudu institut dohledu „povýšila“ na řádný opravný prostředek. Navzdory takto nastolené judikaturní činnosti jsem dospěl k závěru, že tento institut je nadbytečný. V trestním řádu, ale i v zákoně o státním zastupitelství je obsaženo dostatečné množství rozličných opravných prostředků, které umožňují, v případě že je to na

[296] Sem nespadají úkony podle § 11 jednacího řádu státního zastupitelství.
[297] S výjimkou zmíněných sporných otázek.
[298] Není využíván sporadicky, ale stal se nedílnou součástí práva na obhajobu.

místě, zhojit vady předcházejícího řízení, nebo nezákonného či neodůvodněného rozhodnutí.[299] A to jak ze strany dozorového státního zástupce v podobě instančního orgánu, tak ze strany nejblíže vyššího státního zástupce, tak případně soudce, jedná-li se o případy, ve kterých jsou tito stížnostním orgánem.

Stávající právní úpravu opravných prostředků shledávám dostatečnou. Stejné stanovisko zaujímám k právní úpravě připravované. V dohledu spatřuji trojinstančnost řízení, kterou vnímám jako nepřípustnou.

Běžné jsou postupy v trestních věcech, kdy státní zástupce o podané stížnosti proti rozhodnutí policejního orgánu rozhodne podle § 148 odst. 1 písm. c) trestního řádu, leč následně je (v zásadě bezprostředně) podán podnět na nejblíže vyšší státní zastupitelství k výkonu dohledu s odůvodněním, že státní zástupce se při rozhodování o stížnosti nedostatečně nevypořádal se všemi relevantními skutečnostmi, případně že rozhodl „obratem“, aniž měl reálnou šanci důkladně nastudovat trestní spis.

Takové postupy jsou z mého úhlu zcela nevhodně a nesystematicky nastavené. Umožňují zbytečné zatěžování soustavy státního zastupitelství opětovným přezkoumáváním týchž podání (podaná stížnost může být identická jako podnět k výkonu dohledu). S ohledem na uvedené bych apeloval na zákonodárce při tvorbě nové právní úpravy stran vypuštění institutu dohledu z textu zákona.

[299] K přehledu relevantní judikatury (k přípravnému řízení) blíže srovnej in FRYŠTÁK, Marek a kol. *Aktuální judikatura k trestnímu řízení.* Brno: Masarykova univerzita, 2014, 517 s.

5 Oprávnění nejvyššího státního zástupce

Za kapitolami věnovanými dozoru a dohledu v soustavě státního zastupitelství považuji za vhodné zmínit oprávnění nejvyššího státního zástupce, kterými disponuje a vybraným z nich se blíže věnovat.[300] Jelikož veškerá oprávnění, kterými nejvyšší státní zástupce disponuje nejsou oprávněními dozorovými, ale některá z nich se svým charakterem obsahově více blíží dohledu (a ta zbylá mají povahu zcela odlišnou), shledávám tematické zařazení této problematiky právě za tyto zmíněné dvě kapitoly za plně odůvodněné.

Nejvyšší státní zástupce je vrcholným představitelem soustavy státního zastupitelství. Jeho postavení je natolik významné,[301] že disponuje řadou oprávnění, a to jak v oblasti trestní, tak oblasti civilní. K jeho oprávněním po novele zákona o státním zastupitelství provedené zákonem č. 14/2002 Sb.,[302] řadíme oprávnění:

- rušit některá nezákonná usnesení nižších státních zástupců,
- podat dovolání,
- vydávat pokyny obecné povahy,
- vydávat stanoviska ke sjednocení výkladu zákonů a jiných právních předpisů,
- vydávat metodiky k jednotnému procesnímu postupu ve vybraných oblastech,
- nařídit kontrolu skončených věcí,
- dát podnět Nejvyššímu soudu k zaujetí stanoviska k výkladu zákona či jiného právního předpisu,
- podat žalobu v civilním řízení k ochraně veřejného zájmu.

Z hlediska postavení státního zástupce v trestním řízení a jejich každodenní činnosti za nejvýznamnější z výše uvedených oprávnění nejvyššího státního zástupce považuji možnost rušit některá nezákonná usnesení nižších státních zástupců a možnost plošné regulace postupů státních zástupců ve vybraných oblastech, což umožňuje vydávání pokynů

[300] K ostatním oprávněním blíže viz RŮŽIČKA, Miroslav. *Přípravné řízení trestní.* 2. doplněné a přepracované vydání. Praha: C. H. Beck, 2003, s. 571 a násl.
[301] FENYK, Jaroslav. Postavení státního zástupce v trestním řízení po novele trestního řádu. *Bulettin advokacie.* 2001, č. 11-12, s. 38 a násl.
[302] V úplném znění zákon č. 14/2002 Sb., kterým se mění zákon č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 201/1997 Sb., o platu a některých dalších náležitostech státních zástupců a o změně a doplnění zákona č. 143/1992 Sb., o platu a odměně za pracovní pohotovost v rozpočtových a v některých dalších organizacích a orgánech, ve znění pozdějších předpisů, ve znění zákona č. 155/2000 Sb.

obecné povahy, stanovisek či metodik. S ohledem na uvedené je tak následující výklad zaměřen toliko na tyto vybrané oblasti.

5.1 Možnost rušit některá nezákonná usnesení nižších státních zástupců[303]

Možnost nejvyššího státního zástupce rušit do tří měsíců od právní moci nezákonná usnesení nižších státních zástupců, kterými bylo rozhodnuto podle § 159d trestního řádu o nestíhání podezřelého, podle § 171 trestního řádu o postoupení věci jinému orgánu, anebo podle § 172 trestního řádu o zastavení trestního stíhání tak, jak umožňuje § 174a odst. 1 trestního řádu, je projevem mimořádného kasačního oprávnění nejvyššího státního zástupce. Toto bylo do trestního řádu včleněno na základě již zmíněné velké novely trestního řádu provedené zákonem č. 265/2001 Sb., s účinností od 1. 1. 2002, resp. v případě rozhodnutí podle § 159d trestního řádu o nestíhání podezřelého na základě novely trestního řádu provedené zákonem č. 163/2016 Sb.,[304] s účinností od 1. 7. 2016. Důvodová zpráva k zákonu č. 265/2001 Sb. se k implementaci oprávnění nejvyššího státního zástupce do trestního řádu nevyjádřila. Důvodová zpráva k zákonu č. 163/2016 Sb. se k rozšíření oprávnění nejvyššího státního zástupce do trestního řádu také nevyjádřila.

Teorií je toto oprávnění nejvyššího státního zástupce označováno za mimořádný prostředek nápravy nezákonného stavu, který však nemůže být považován za opravný prostředek, neboť k němu nelze dát zmocnění (podnět), ale realizuje se toliko na základě zákona,[305] neboť jak stanovuje § 173a trestního řádu: „*usnesení o zastavení trestního stíhání a o postoupení věci doručí státní zástupce bezodkladně po právní moci Nejvyššímu státnímu zastupitelství*“.[306]

---

[303] K podrobnostem viz RŮŽIČKA, Miroslav. *Přípravné řízení trestní.* 2. doplněné a přepracované vydání. Praha: C. H. Beck, 2003, s. 1068-1074.

[304] V úplném znění zákon č. 163/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

[305] RŮŽIČKA, Miroslav. *Přípravné řízení trestní.* 2. doplněné a přepracované vydání. Praha: C. H. Beck, 2003, s. 85-86.

[306] Zajímavé je, že při rozšíření tohoto oprávnění nejvyššího státního zástupce, ke kterému došlo zákonem č. 163/2016 Sb., s účinností od 1. 7. 2016, nedošlo k novelizaci § 173a trestního řádu. Nastala tím paradoxní situace, kdy nejvyšší státní zástupce je sice ve smyslu § 174a odst. 1 oprávněn zrušit i nezákonné usnesení o podezřelého podle § 159d odst. 1 trestního řádu, ale dozorový státní zástupce, který podle § 159d odst. 1 trestního řádu rozhodne, pravomocné usnesení nejvyššímu státnímu zástupci zasílat nemusí (nesmí?), neboť § 173a trestního řádu takovou povinnost nestanovuje.

Rozdílné jsou názory na lhůtu, ve které má být v souladu s § 173a trestního řádu předmětné usnesení spolu se všemi relevantními podklady (dozorový spis, trestní spis, případně vyjádření dozorového státního zástupce) doručeno Nejvyššímu státnímu zastupitelství. Šámal hovoří o lhůtě týdenní (od právní moci).[307] Růžička o lhůtě pětidenní.[308] Neztotožňuji se ani s jedním. Osobně bych nevymýšlel žádné alternativy, když zákon v té souvislosti hovoří jasně, když uvádí „bezodkladně". Bezodkladnost jako neurčitý právní pojem není judikaturně exaktně vymezena, určitě za ani ale nelze považovat lhůtu pěti dnů či celého týdne. I pro podání standardní stížnosti trestní řád stanovuje lhůtu třídenní a nikoliv „bezodkladně". Bezodkladnost tak nebude dosahovat ani délky tří dnů.

Jedná se o fakultativní oprávnění nejvyššího státního zástupce, kterého může, ale nemusí využít.[309] Není podstatné, zda byla proti usnesením státního zástupce, kterými rozhodl podle § 159d trestního řádu o nestíhání podezřelého, podle § 171 trestního řádu o postoupení věci jinému orgánu, anebo podle § 172 trestního řádu o zastavení trestního stíhání, podána stížnost (o které rozhoduje nejblíže vyšší státní zastupitelství), či nikoliv.[310] Uvedené taktéž nemá vliv na případné podání dovolání.

Případ dalšího postupu, pokud nejvyšší státní zástupce své oprávnění fakticky využije a doručené usnesení zruší, upravuje § 174a odst. 3 trestního řádu a v případě nestíhání podezřelého podle § 174a odst. 4 trestního řádu. V případě prvně jmenovaného platí vázanost právním názorem nejvyššího státního zástupce, stejně jako provést úkony a doplnění, jejichž provedení nejvyšší státní zástupce nařídil. Doplňuji, že vázanost právním názorem není absolutní. Dojde-li po provedení nařízených úkonů a dalšího doplnění ke změně důkazní situace, není dozorový státní zástupce právním názorem nejvyššího státního zástupce vázán. V případě, že nejvyšší státní zástupce zruší nezákonné usnesení o nestíhání

---

[307] ŠÁMAL, Pavel a kol. *Trestní řád II. § 157-314s*. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 2217.
[308] RŮŽIČKA, Miroslav. *Přípravné řízení trestní.* 2. doplněné a přepracované vydání. Praha: C. H. Beck, 2003, s. 86.
[309] Srov. nález Ústavního soudu ČR ze dne ze dne 31. 10. 2001 sp. zn. Pl. ÚS 15/01.
[310] Opět tak může nastat paradoxní situace, pokud bude příslušné rozhodnutí vydávat státní zástupce vrchního státního zastupitelství. Nejvyšší státní zastupitelství potom může rozhodovat jak o případné stížnosti proti takovému usnesení, tak fakultativně ve smyslu § 174a odst. 1 trestního řádu. Předpokládám, že na nejvyšším státním zastupitelství by byla daná věc otázkou různých odborů Nejvyššího státního zastupitelství a tudíž nelze očekávat, že by nastala situace, kdy by jeden týden státní zástupce Nejvyššího státního zastupitelství stížnost jako nedůvodnou zamítl po přezkoumání z hledisek § 147 trestního řádu (jako stížnostní orgán) a druhý týden by se mu přezkoumaná trestní věc vrátila, pouze doplněná o doložku právní moci s tím, že po druhé by ji přezkoumával nikoliv jako orgán stížnostní, ale z hlediska 174a trestního řádu.

podezřelého, rozhodne policejní orgán o zahájení trestního stíhání, nevyřídí-li věc jinak. Tímto vyřízením jinak může být postup podle § 159a trestního řádu.[311]

5.2 Možnost vydávat pokyny obecné povahy, stanoviska a metodiky[312]

Vydávat pokyny obecné povahy, stanoviska ke sjednocení výkladu zákonů a jiných právních předpisů a metodiky k jednotnému procesnímu postupu ve vybraných oblastech, je výlučným oprávněním nejvyššího státního zástupce, vyplývající z jeho postavení coby vrcholného představitele soustavy státního zastupitelství.

Pokyn obecné povahy bych definoval jako písemný dokument nejvyššího státního zástupce, jehož obsahem je plošná regulace určitých postupů, anebo shodný administrativní postup v identických věcech napříč státními zastupitelstvími, kterým jsou vázáni nejen státní zástupci, ale mohou jím být vázáni i právní čekatelé, asistenti státních zástupců, administrativní i další pracovníci v soustavě státního zastupitelství. Zákon jej nedefinuje; stanovuje toliko účel pokynů obecné povahy.[313] Tím se odlišuje od dohledu, který může usměrňovat činnost jen a pouze v konkrétní trestní věci, kdežto pokyn obecné povahy se aplikuje obecně.

Jedná se o „interní“ předpis soustavy státního zastupitelství. Pojmem „interní“ mám na mysli, že slouží výhradně potřebám soustavy státního zastupitelství a nikoliv, že by se jednalo o dokument utajený. O tom svědčí i fakt, že pokyny obecné povahy jsou veřejně dostupné na internetových stránkách Nejvyššího státního zastupitelství.[314]

Pokyny obecné povahy lze rozdělovat na trestní, netrestní a jiné (Nejvyšší státní zastupitelství je označuje za správní).[315] K ostatním (správním) pokynům obecné povahy

---

[311] K tomuto blíže srovnej výklad v části věnované možnostem skončení prověřování.

[312] K podrobnostem viz KOUDELKA, Zdeněk a kol. *Zákon o státním zastupitelství s komentářem a judikaturou.* Praha: Leges, 2010, s.54-68.

[313] Kterým je podle § 12 odst. 1 zákona o státním zastupitelství: „*sjednocení a usměrnění postupu státních zástupců při výkonu působnosti státního zastupitelství nebo k zajištění jednotné vnitřní organizace státního zastupitelství a jednotného výkonu spisové služby*“.

[314] Rozhodovací a metodická činnost NSZ. *Nejvyšší státní zastupitelství.* [online] © 2012 [cit. 31. 8. 2018].

[315] V současné době existuje dvanáct pokynů obecné povahy: POP č. 1/2017 o výkonu dohledu v soustavě státního zastupitelství, POP č. 10/2013, o mezinárodní justiční spolupráci ve věcech trestních, POP č. 10/2012, o výkonu dozoru, kde je omezována osobní svoboda, POP č. 10/2011, o informacích, POP č. 2/2009, o centrální evidenci stíhaných osob, POP č. 4/2009, Vzorový organizační řád, POP č. 7/2009, o trestním řízení ve věcech

bude patřit i v současné době připravovaný pokyn obecné povahy o písemnostech státního zastupitelství.

Jsem přesvědčen, že pokyny obecné povahy mají svůj nezastupitelný význam a svým obsahem mohou pomoci například právním čekatelům či začínajícím státním zástupcům při řešení nejasných otázek, nicméně současně zaujímám velké výhrady vůči některým pokynům obecné povahy. Mám na mysli například nejužívanější pokyn obecné povahy, kterým beze sporu bude ten o trestním řízení. Pokud se podíváme podrobněji na jeho obsah,[316] tento místy pouze opisuje trestní řád.[317] Dále trestní řád rozvádí a stanovuje další povinnosti nad rámec normativního textu zákona. Uvedené bych akceptoval, nicméně sporná je též otázka vynutitelnosti dodržování pokynu obecné povahy, které se komentářová literatura nevěnuje.[318]

Je nesporné, že pokyn obecné povahy je závazný, jak vyplývá již z § 12 odst. 1 zákona o státním zastupitelství. Jeho dodržování je tedy na místě. Jaké by však byly následky v případě jeho porušení (nerespektování)? Je zjevné, že by se jednalo o postup contra legem – v rozporu s citovaným ustanovením zákona o státním zastupitelství, avšak pokud by si státní zástupce svůj odlišný přístup a jiný právní názor náležitě (a přesvědčivě) odůvodnil, bylo by možné jej „sankcionovat“? Pokud by se jednalo o popsanou situaci, domnívám se, že nikoliv. „Sankce“ by přicházela na místo pouze v situaci, kdy by došlo k zjevnému (úmyslnému) porušení pokynu obecné povahy, a toto současně vedlo k zmaření účelu trestního řízení. Pak též přichází v úvahu odpovědnost státního zástupce podle jiného právního předpisu.

Oprávnění nejvyššího státního zástupce vydávat stanoviska ke sjednocení výkladu zákonů a jiných právních předpisů při výkonu působnosti státního zastupitelství zakotvuje § 12 odst. 2 zákona o státním zastupitelství. Tato tzv. výkladová stanoviska jsou také interními dokumenty soustavy státního zastupitelství, nicméně stejně jako pokyny obecné povahy jsou veřejně dostupné na internetových stránkách Nejvyššího státního

mládeže, POP č. 8/2009, o trestním řízení, POP č. 9/2008, o netrestní působnosti, POP č. 2/2007, o databázi Událost, POP č. 8/2006, o stížnosti pro porušení zákona a POP č. 7/2004, kancelářský řád.

[316] Pokyny obecné povahy-trestní. *Nejvyšší státní zastupitelství.* [online] © 2012 [cit. 31. 8. 2018].

[317] Např. čl. 33 POP o trestním řízení.

[318] KOUDELKA, Zdeněk a kol. *Zákon o státním zastupitelství s komentářem a judikaturou.* Praha: Leges, 2010, s. 56-57.

zastupitelství.[319] Rozdělují se na stanoviska z trestního práva hmotného, z trestního práva procesního a stanoviska netrestní.

Nejvyšší státní zastupitelství k výkladovým stanoviskům uvádí, že „*se mohou vztahovat výlučně k výkonu vlastní působnosti státního zastupitelství, nikoli spisové služby či organizace státního zastupitelství a ani výkonu správy státního zastupitelství. Výkladová stanoviska nejsou závazná, byť nerespektování stanoviska by mělo přicházet v úvahu jen v odůvodněných případech – např. státní zástupce na základě zjištěných skutkových okolností zaujme odlišný právní názor*“.[320] K tomu nemohu mít zásadních připomínek, snad jen obdobnou jako k „vynutitelnosti“ dodržování pokynů obecné povahy. Jsem přesvědčen, že i v případě výkladových stanovisek se uplatní, co jsem uvedl výše u pokynů obecné povahy.

Možnost nejvyššího státního zástupce vydávat metodiky není upravena výslovně, je nutno ji tak subsumovat pod tzv. další oprávnění nejvyššího státního zástupce, která umožňuje § 12 odst. 5 zákona o státním zastupitelství.

Metodika slouží ke sjednocení a jednotnému procesnímu postupu ve vybraných oblastech, např. v konkrétních typech trestné činnosti. Jelikož mohou metodiky obsahovat informace procesně taktického charakteru, slouží výhradně pro interní potřeby státních zástupců a nejsou veřejně přístupné. Metodiky mají sice doporučující charakter a jejich dodržování není vynutitelné, nicméně i v tomto případě jsem přesvědčen, že jejich dodržování je více než žádoucí. Výše byla zmíněna Metodika nejvyššího státního zástupce ze dne 6. 10. 2015 sp. zn. 1 SL 733/2015 k násilné trestné činnosti. S ohledem na její obsah a typovou závažnost trestné činnosti, kterou se zabývá, předpokládám, že nebude státního zástupce, který „by si dovolil“ se danou metodikou neřídit. Metodickou činnost nejvyššího státního zástupce tak jedině vítám. A to i z jiného důvodu. Metodiky často upravují otázky komplexnější, složité, i z mimoprávních odvětví (např. otázky ekonomické povahy). Nevnímám ji jako manuál, podle kterého je nutné postupovat, ale jako užitečnou pomůcku k práci státních zástupců.

[319] Výkladová stanoviska. *Nejvyšší státní zastupitelství.* [online] © 2012 [cit. 31. 8. 2018].
[320] Výkladová stanoviska. *Nejvyšší státní zastupitelství.* [online] © 2012 [cit. 31. 8. 2018].

5.3 Připravovaná právní úprava

Právní úprava oprávnění nejvyššího státního zástupce je obsažena v § 38 - § 40 nového zákona o státním zastupitelství. Oprávnění nejvyššího státního zástupce ve smyslu nové právní úpravy jsou ve srovnání s právní úpravou stávající v zásadě identická. Odlišnosti lze shledat v margináliích.

Nový zákon o státním zastupitelství (nově) deklaruje, že nejvyšší státní zástupce zastupuje soustavu státního zastupitelství navenek. Nejsem zcela přesvědčen o důvodnosti takového ustanovení, nakolik je tento fakt zřejmý z povahy věci, resp. ze samotného postavení nejvyššího státního zástupce.

Další změnou je možnost formou pokynu obecné povahy upravit i specializaci státních zástupců. Zde taktéž dospívám k závěru, že i toto ustanovení je nadbytečné, nakolik lze uvedené řešit formou interních opatření a není potřeba tak činit formou pokynů obecné povahy, jejichž změny jsou náročnější než změny interních pokynů. V současnosti jsou specializace státních zástupců upraveny „pouhou“ systematikou státního zastupitelství, která je kvartálně aktualizovaná a osobně ji vnímám jako zcela dostačující. Nenalézám tedy relevantní důvod, proč uvedené upravovat formou pokynu obecné povahy.

Jedinou výraznější změnou je nové oprávnění zakotvené v § 40 nového zákona o státním zastupitelství, totiž oprávnění nejvyššího státního zástupce zrušit nezákonný příkaz k zachovávání právních předpisů, vydaný státním zástupcem krajského státního zastupitelství při výkonu dozoru nad dodržováním právních předpisů v místech, kde se v souladu se zákonem omezuje osobní svoboda. Podle odst. 4 citovaného ustanovení může nejvyšší státní zástupce pozastavit výkon výše citovaného příkazu, a to do doby rozhodnutí o zrušení nebo nahrazení příkazu.

Tím se rozšířila oprávnění nejvyššího státního zástupce i na netrestní působnost. Nejsem však přesvědčen o důvodnosti takového rozšíření. Pokud státní zástupce (krajského státního zastupitelství, který je k tomu věcně příslušný) příkazem nařídí „zjednání nápravy“ v důsledku porušení předpisů, jimiž se zákonným způsobem omezuje osobní svoboda, například při výkonu vazby či výkonu trestu odnětí svobody, jedná o se o opatření sloužící

ke zlepšení postavení osoby, které je osobní svoboda omezována. Z logiky věci takový příkaz nemůže být „v její neprospěch“. Toto ustanovení tak shledávám nadbytečným, neboť s ohledem na uvedené očekávám, že v praxi nebude využíváno.

5.4 Dílčí shrnutí

K oprávněním nejvyššího státního zástupce tak, jak byla prezentována, nemám zásadních připomínek. Podle současné právní úpravy jsou tato nastavena rozumně. Připravovaná právní úprava v této oblasti nepřináší zásadní změny, s výjimkou výše uvedených marginálií, např. deklarací, že nejvyšší státní zástupce zastupuje soustavu státního zastupitelství navenek.

Sice je mohu nazývat margináliemi, ale zákonodárce je z nějakého důvodu do textu nového zákona o státním zastupitelství včlenil. Tento důvod bohužel známý není, neboť důvodová zpráva k této otázce žádnou argumentaci nepředkládá. To považuji za chybu, neboť když má k nějaké změně dojít (byť marginální), měla by tato být věcně argumentačně odůvodněna.

Nemohu si však odpustit jednu myšlenku (snad ne až příliš kacířskou) k současné praxi nejvyššího státního zástupce stran aplikace § 174a trestního řádu. A to zejména ve vztahu k rozhodnutím státních zástupců podle § 172 trestního řádu.

Čas od času se v průběhu výkonu dozoru nad zachováváním zákonnosti v přípravném řízení stane, že trestní věc by bylo na místě „vyřídit“ postupem podle § 172 trestního řádu. Z vlastních praktických zkušeností vím, že státní zástupci velmi důsledně dbají, aby k takovému postupu docházelo v minimálním množném počtu případů. Samozřejmě, v případě zaplacení dlužného výživného a následného postupu podle § 172 odst. 1 písm. f) trestního řádu obtíže nenastávají. Má-li však policejní orgán již v průběhu prověřování informaci, že by poškozený mohl vzít zpět souhlas s trestním stíháním, je tato skutečnost ve většině případů zjišťována v rámci prověřování, kdy výstupem bude postup podle § 159a odst. 2 trestního řádu. Stejně tak v případech, kdy se jeví, že osoba, proti níž se trestní řízení vede, bude podle očekávání postižena citelnějším trestem pro jiný jeho trestný čin – následuje postup podle § 159a odst. 3 trestního řádu.

Důvody jsou přitom prosté. „Vyhnout se“ postupu podle § 172 trestního řádu a z toho plynoucího obligatorního postupu podle § 174a trestního řádu. A to proto, že po nabytí právní moci takového usnesení a jeho následném bezodkladném doručení na Nejvyšší státní zastupitelství dozorový státní zástupce čeká „co bude“. Praxe ukazuje, že příslušný odbor Nejvyššího státního zastupitelství „vždy něco najde“. Po vrácení věci dozorovému státnímu zástupci a po jeho seznámení s právním názorem Nejvyššího státního zastupitelství, má tento dozorový státní zástupce jedinou myšlenku: jak napříště zvolit jiný procesní postup než rozhodnutí, která se po právní moci obligatorně doručují na Nejvyšší státní zastupitelství.

V té souvislosti bych plédoval za vstřícnější přístup ze strany Nejvyššího státního zastupitelství. Jsem přesvědčen, že není potřeba provádět rozsáhlé analýzy extenzivního výkladu termínů „partner“ či „druh“ ve smyslu § 163 trestního řádu a tedy, zda bylo zpětvzetí souhlasu učiněno osobou oprávněnou či nikoliv. Uvedené totiž není ke škodě dozorovým státním zástupcům, ale trestnímu řízení samotnému.

Nelze než uzavřít, že ustanovení § 172 trestního řádu je jeden z oportunitních prvků, jejichž rozšiřování by mělo být do budoucna posilováno a nikoliv omezováno.

6 Odpovědnost státního zástupce

V souvislosti s rekodifikací trestního práva procesního se počala objevovat otázka odpovědnosti státního zástupce.[321] O této hovoří jak Východiska a principy nového trestního řádu,[322] které jsou podkladem pro tvorbu nového trestního řádu, tak důvodová zpráva k zákonu o státním zastupitelství.[323] Je tedy na místě rozebrat předpoklady vzniku nově koncipované odpovědnosti a následků z ní plynoucích, ale i možnosti prevence před jejím vznikem.

Následující text jsem rozčlenil na části věnované trestnímu řádu, kdy je pozornost věnována jak právní úpravě stávající, tak připravované, přičemž na otázku odpovědnosti je nahlíženo optikou trestního řádu, tj. pojednává o odpovědnosti procesního charakteru. Odpovědnost kárná je předmětem navazující podkapitoly č. 6.2, kde je tato rozebrána opět jak zákonem o státním zastupitelstvím stávajícím, tak připravovaným.

6.1 Procesní odpovědnost státního zástupce

6.1.1 Stávající právní úprava – rovina teoretická

Stávající právní úprava obsažená v trestním řádu postavení státního zástupce a jeho práva a povinnosti v průběhu trestního řízení podrobně upravuje, a to zejména prostřednictvím § 157 a § 174 trestního řádu. Ve stadiu přípravného řízení lze právní úpravu práv a povinností státního zástupce označit za dostačující. Nedostatky shledávám v procesních pravidlech ve stadiu projednání věci před soudem (především v hlavním líčení), nicméně po čistě formální stránce netrpí stávající právní úprava nedostatky zásadními; ty se vyskytují a projevují až na základě nevhodné aplikační praxe, resp. nejednotného postupu v projednávaných trestních věcech v řízení před soudem. Praktický příklad bude rozebrán dále v textu.

[321] Část textu převzata a autorsky upravena z původního článku JÍLOVEC, Michal. Několik poznámek k odpovědnosti státního zástupce za neprovedení důkazů. In: KYSELOVSKÁ, Tereza et al. (eds.). *COFOLA 2016*. Brno: Masarykova univerzita, 2016, s. 740-755.
[322] Východiska a principy nového trestního řádu II. Ministerstvo spravedlnosti. Rekodifikace trestního práva procesního. *Ministerstvo spravedlnosti ČR* [online]. Ministerstvo spravedlnosti ČR [cit. 31. 8. 2018].
[323] Sněmovní tisk č. 789 [online]. Vláda ČR © 2016 [cit. 6. 5. 2016].

Zákonné vymezení postavení státního zástupce v průběhu trestního řízení je tak projevem základních zásad trestního řízení vycházejících z ústavních základů demokratického právního státu, vyjadřujících principy v těchto základech obsažené, jež lze je chápat jako vůdčí právní ideje, kterým toto postavení přiznává trestní řád a na kterých je budováno celé trestní řízení; také se v nich nejvýrazněji projevuje samotná podstata trestního řízení. Je třeba doplnit, že význam základních zásad trestního řízení spočívá mimo jiné také v tom, že jsou nezbytným předpokladem a zároveň účinnou zárukou provedení trestního řízení v souladu se zákonem (zaručují jeho dodržování), zajišťují důslednou ochranu společnosti, ale i práva a oprávněné zájmy občanů a zejména osob, proti nimž se trestní řízení vede.[324] V souhrnu tak napomáhají k dosažení smyslu a účelu trestního řízení.

Státní zástupce coby „ochránce veřejného zájmu" je naznačenými limity plně vázán. Toto vymezení, přes shora naznačené drobné nedostatky, má být v souvislosti s rekodifikací trestního práva procesního (přijetí nového trestního řádu) zásadně změněno. V té souvislosti lze současně poukázat na již zmíněný nový zákon o státním zastupitelství, který klade nově koncipované odpovědnosti státního zástupce takový význam, že ji označuje jako jeden z primárních cílů nové právní úpravy,[325] jak již bylo naznačeno v předchozích částech práce.

Ochrana veřejného zájmu a prosazování spravedlnosti od zřízení soustavy státního zastupitelství vždy byl a je hlavní úkol každého státního zástupce. O to více se jeví potřeba zkoumat, zda má právě v této době, ve světle připravovaných rekodifikačních prací, dojít k tak zásadním změnám v oblasti postavení státního zástupce v řízení před soudem, a zda jsou k tomu z hlediska nové právní úpravy vhodné podmínky.

V této chvíli nejsem zcela přesvědčen, zda nový model odpovědnosti státního zástupce do budoucna obstojí, čímž se mimo jiné otevírá stěžejní otázka, a to, zda již zmíněná ochrana veřejného zájmu a prosazování spravedlnosti bude moci být hlavním úkolem každého státního zástupce i po přijetí zamýšlených legislativních změn.

Pro bližší pochopení navazující pasáže si dovolím zrekapitulovat, co jsem již zmínil v přechozích kapitolách. Ve stávajícím znění trestního řádu platí, že v přípravném řízení

---

[324] FENYK, Jaroslav a kol. *Trestní právo procesní*. 6. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 86.
[325] Blíže viz důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona o státním zastupitelství, zejména pak s. 61 a násl. Sněmovní tisk č. 789 [online]. Vláda ČR © 2016 [cit. 6. 5. 2016].

orgány činné v trestním řízení objasňují způsobem uvedeným v trestním řádu i bez návrhu stran stejně pečlivě okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch osoby, proti níž se řízení vede. V řízení před soudem státní zástupce a obviněný mohou na podporu svých stanovisek navrhovat a provádět důkazy. Státní zástupce je povinen dokazovat vinu obžalovaného.

Uvedené opětovně zmiňuji proto, že v novém trestním řádu mají být tyto zásady upuštěny a nahrazeny formálním důkazním břemenem státního zástupce, zdůrazněným nově koncipovanou individuální odpovědností státního zástupce upravenou v novém zákoně o státním zastupitelství.[326]

6.1.2 Stávající právní úprava – rovina praktická

V přípravném řízení jsou východiskem „pravomocí" státního zástupce dozorová oprávnění upravená zejména v § 174 trestního řádu, v § 157 odst. 2 trestního řádu a v § 175 trestního řádu. Na základě rozboru učiněného ve třetí kapitole lze konstatovat, že aktuální znění normativního textu trestního řádu v této oblasti netrpí vadami, resp. nečiní příslušnou právní úpravu kusou; zavedené instituty a procesní možnosti (oprávnění) jsou také každodenně státními zástupci hojně využívány.

Jiná situace nastává v oblasti právní úpravy oprávnění státního zástupce v řízení před soudem. Trestní řád státnímu zástupci aktivní participaci v průběhu trestního řízení umožňuje prostřednictvím dílčích oprávnění (a povinností), z nichž jako stěžejní pro práci státního zástupce v řízení před soudem shledávám § 180 odst. 2 trestního řádu. Ten stanovuje, že „*při podání a zastupování obžaloby se státní zástupce řídí zákonem a vnitřním přesvědčením založeným na uvážení všech okolností případu. V řízení před soudem vystupuje tak, aby byly objasněny všechny podstatné skutečnosti rozhodné z hlediska podané obžaloby. Za tímto účelem opatřuje z vlastní iniciativy nebo na žádost předsedy senátu i další důkazy, které nebyly dosud opatřeny či provedeny*".

Toto ustanovení - § 180 odst. 2 trestního řádu shledávám ustanovením limitním, z čehož dedukuji, že další oprávnění státního zástupce ve stadiu projednání věci před soudem (§ 180 odst. 3, 4 trestního řádu) jsou vázány limitem daným v § 180 odst. 2 trestního řádu.

[326] Tamtéž.

Navazující § 180 odst. 3 trestního řádu pak zejména rozvíjí úlohu státního zástupce při dokazování a zakotvuje rovněž právo obhájce nebo obviněného, který obhájce nemá, provádět důkazy ve svůj prospěch (ve prospěch obhajoby). Podle tohoto ustanovení státní zástupce zpravidla provádí se souhlasem nebo na výzvu předsedy senátu důkazy, které podporují obžalobu. K tomuto blíže viz dále v textu. Ustanovení § 180 odst. 4 trestního řádu zakotvuje možnost vznést námitky proti způsobu provádění úkonu v hlavním líčení, ve veřejném zasedání nebo při jiném úkonu soudu prováděném za přítomnosti stran.

Stávající znění trestního řádu je v otázce řízení hlavního líčení a dokazování v hlavním líčení místy nedůsledné natolik, že vzniká prostor k „zvůli" některých předsedů senátů či samosoudců, kteří naznačené mezery v zákoně využívají, resp. nadužívají možnosti zákonem jim dané. Například lze uvést situaci, kdy předseda senátu v souladu s § 203 odst. 1 větou druhou trestního řádu uloží státnímu zástupci za podmínek § 180 odst. 3 trestního řádu provedení jednotlivého důkazu – výslechu svědka.

Na tom by nebylo nic neobvyklého za předpokladu, kdyby se nejednalo o svědka obhajoby (vypovídajícího ve prospěch obhajoby, resp. obžalovaného).[327] Je otázka, jak potom může takový výslech (zejména po obsahové stránce) vypadat? Kritický je termín „zpravidla" obsažený v dikci § 180 odst. 3 věty první za středníkem trestního řádu, tedy že státní zástupce „zpravidla" provádí se souhlasem nebo na výzvu předsedy senátu důkazy, které podporují obžalobu. Nad to, předmětné ustanovení směřuje k důkazům podporujícím obžalobu.

Na nastíněnou „mezeru v zákoně" lze nazírat ze dvou úhlů pohledu. První bude naznačený procesní postup soudu aprobovat, tedy nadužívání zákona akceptovat (tolerovat). Druhý pohled, jehož jsem zastáncem, shora naznačené akceptovat nebude, neboť v uvedeném bude shledávat rozpor nejen s limitním ustanovením § 180 odst. 2 trestního řádu, ale zejména se smyslem takového výslechu, neboť zásadní otázka pak bude spočívat v již naznačené obsahové kvantitě i kvalitě výslechu svědka obhajoby státním zástupcem. Faktem je, že státnímu zástupci v ten moment nezbývá nic jiného, než v souladu s § 180 odst. 4 trestního řádu vznést námitku proti způsobu provádění konkrétního úkonu, avšak poté provést, co mu bylo předsedou senátu (samosoudcem) coby osobou řídící průběh řízení před

[327] Pro pořádek doplňuji, že se nejedná o situaci upravenou v § 215 odst. 2 věta první trestního řádu, tedy že by státní zástupce o provedení důkazu spočívajícím ve výslechu takového svědka žádal.

soudem uloženo, samozřejmě se zachováním nosné myšlenky, že bude vyslýchat svědka vypovídajícího ve prospěch obhajoby, a tomu náležitě přizpůsobí obsahovou i rozsahovou náplň takového výslechu.[328]

6.1.3 Připravovaná právní úprava (z hlediska nového trestního řádu)

Jak již bylo výše naznačeno, navrhované změny v oblasti odpovědnosti státního zástupce za provedené dokazování vyplývají z aktuálních rekodifikačních snah v oblasti trestního práva procesního, jakož i nového zákona o státním zastupitelství. Zákonodárce stávající model odpovědnosti neshledává dostatečným, a tak uvažuje o odpovědnosti státního zástupce (kterou označuje jako tzv. procesní odpovědnost) za neprovedení důkazů v potřebném rozsahu prokazujících vinu obžalovaného v řízení před soudem a za neprokázání všech znaků trestného činu, pro který byla podána obžaloba. Jedná se o nově vymezené (formální) důkazní břemeno na straně státního zástupce, jehož povinností bude jej v řízení před soudem unést.

Zamýšlené důkazní břemeno má spočívat toliko v povinnosti státního zástupce provést všechny důkazy v potřebném rozsahu prokazujícím vinu obžalovaného. V té souvislosti je potřeba doplnit, že u přípravného řízení bude více posílena jeho přípravná funkce, tedy že v tomto stadiu trestního řízení bude více zdůrazněn požadavek na přípravu podkladů (důkazů) pro státního zástupce, jež je bude obžalobou shrnovat a v hlavním líčení obhajovat, a to s reálnou možností jak úspěchu (jehož beneficiování se nezamýšlí), tak neúspěchu v podobě neunesení důkazního břemene (obžalovaný bude zproštěn obžaloby), za což bude státní zástupce sankcionován – tím je míněna již právě tzv. procesní odpovědnost za neprovedení důkazů.

Jakkoliv zákonodárce argumentuje výrazným posílením aktivity stran v řízení před soudem, nelze přehlédnout, že zamýšlené změny a tzv. procesní odpovědnost státního zástupce jednoznačně preferující jednu z procesních stran. S tím samozřejmě nemohu

[328] Otázkám, postupům, metodám a technikám výslechu svědka v hlavním líčení státním zástupcem se věnuje Fenyk. Srov. FENYK, Jaroslav, *Veřejná žaloba. Díl druhý. Příručka pro práci státního zástupce.* Příručky Ministerstva spravedlnosti, svazek 63. Praha: Institut Ministerstva spravedlnosti České republiky pro další vzdělávání soudců a státních zástupců, 2002, s. 416-421.

souhlasit. Podpůrný argument zákonodárce, že obžalovaný nemá povinnost prokazovat svou vinu, považuji za irelevantní, neboť v praxi bude takových případů absolutní minimum (obžalovaný ze zpravidla snaží viny – obžaloby – zprostit).

Zamýšlenou změnu lze bez nadsázky označit za změnu radikální, likvidující stěžejní zásady českého trestního procesu, na kterých je české trestní řízení koncepčně postaveno – zásadu oficiality, zásadu obžalovací, zásadu vyhledávací, zásadu volného hodnocení důkazů a zásadu zjištění skutkového stavu bez důvodných pochybností (materiální pravdu).

S uvedenými změnami bezpochyby souvisí i měněná povaha stadia projednání věci před soudem (zákonodárce pracuje pouze s hlavním líčením), kdy zákonodárce usiluje o kontradiktorní povahu řízení před soudem, přesto, že neuznává rovnost procesních stran – obžaloby a obhajoby. Na jedné straně tak zákonodárce argumentuje kontradiktorností, na druhé straně pak dodává, že to vlastně kontradiktornost nebude.[329] Uvádí, že úloha státního zástupce není taková, že by měl zcela stejné postavení jako obžalovaný – a to nikoli ve smyslu privilegované pozice, ale ve smyslu zvýšené odpovědnosti, úlohy při ochraně veřejného zájmu a významného činitele výkonu trestní spravedlnosti.[330]

S tím lze souhlasit, neboť státní zástupce skutečně má nadřazené postavení, a to proto, že mimo jiné chrání veřejný zájem, a tudíž je jeho postavení a cíl vždy zřejmý. Zde se přímo nabízí otázka rovnosti stran – když už ji zákonodárce takto označuje a v citovaném materiálu proklamuje, bylo by minimálně na místě poukázat na význam zákonodárcem zamýšlené rovnosti.

Zákonodárce si rovnost představuje tak, že zatímco státní zástupce bude odpovědný nejen za výsledky přípravného řízení, tak i za neunesení důkazního břemene, a tedy výsledku řízení před soudem, jeho procesní protistrana, obhajoba, nebude odpovědná za nic. Prakticky vzato, státní zástupce bude muset zjišťovat všechny skutečnosti svědčící jak v neprospěch, tak ve prospěch osoby, proti níž se trestní řízení vede, kdežto obhajoba pouze ve prospěch.[331]

---

[329] Východiska a principy nového trestního řádu II. S. 3, s. 6, s. 10-11, s. 17, s. 28 a s. 32. Ministerstvo spravedlnosti. Rekodifikace trestního práva procesního. *Ministerstvo spravedlnosti ČR* [online]. Ministerstvo spravedlnosti ČR [cit. 31. 8. 2018].
[330] Tamtéž, s. 13.
[331] Obdobné limity pro postup státních zástupců lze nalézt na mnoha místech i v literatuře komentářové – viz např. KOUDELKA, Zdeněk a kol. *Zákon o státním zastupitelství s komentářem a judikaturou.* Praha: Leges, 2010, s. 11 a násl.

Jistě, lze si představit i obhájce navrhujícího důkaz svědčící v neprospěch jeho klienta, případně přímo obžalovaného prokazujícího svou vinu, avšak takových případů bude, s výjimkou zákonem předpokládaných skutečností ke spolupráci (např. institut spolupracujícího obviněného), zcela nepochybně již zmíněné minimum případů.

Zákonodárcem užívaný budoucí čas tak nesprávně signalizuje, že v současnosti tomu tak není, ale teprve bude. Tento zákonodárcův záměr lze označit jako rozporný se základními právními hodnotami a jako takový je po obsahové stránce opět silně tendenční, neskrytě preferující jednu ze stran v řízení před soudem (obdobně jak již bylo naznačeno výše). Nastíněné teze zákonodárce proto nelze přijmout. Dodržování základních lidských práv a svobod, ústavních principů i samotných zásad trestního řízení je přeci možné i bez zjevného lpění na zbytečném a přepjatém formalismu, které je ve svém důsledku kontraproduktivní.

Pomyslnou „třešničku na dortu“ pak představuje absence vymezení způsobu sankcionování státního zástupce za neunesení důkazního břemene v hlavním líčení. Přesto, že zákonodárce hovoří o tzv. procesní odpovědnosti, není tato nikde blíže upravena či podrobněji vysvětlena. Lze se pouze domnívat nad jejími potenciálními formami. V úvahu přichází několik možností.

První možností pojetí odpovědnosti je odpovědnost formálně procesní, tedy že neunesení důkazního břemene bude mít za následek pouhé konstatování tohoto faktu bez navazujících důsledků pro státního zástupce. Druhou možností je odpovědnost fakticky procesní, tedy že neunesení důkazního břemene bude mít za následek procesní následky – např. nemožnost podat opravný prostředek. Třetí možností je pak odpovědnost kárná, tedy že neunesení důkazního břemene bude mít za následek zahájení kárného řízení s příslušným státním zástupcem se všemi případnými následky z toho plynoucími. Druhou zmíněnou možnost, tj. faktickou procesní odpovědnost bych s ohledem na ústavní limity trestního řízení vypustil. Takové řešení ani nemůže přicházet v úvahu. Zůstávají dvě možné podoby odpovědnosti: formálně procesní a kárná.

Vylučovací metodou dospívám k závěru, že jedinou možnou formou nově pojaté odpovědnosti bude odpovědnost v podobě formálně procesní. Závěry o nemožnosti aplikace odpovědnosti kárné opírám zejména o smysl a účel kárného řízení státních zástupců, které má – podle stávajícího znění § 27 a násl. zákona o státním zastupitelství i § 83 a násl. nového

zákona o státním zastupitelství zcela jiný účel a význam. Je nesporné, že ačkoliv je primární úlohou kárné odpovědnosti státních zástupců zvláštní povaha postavení státního zástupce, je nemyslitelné iniciovat kárné řízení státního zástupce pro jeho právní názory.

6.2 Kárná odpovědnost státního zástupce

6.2.1 Stávající právní úprava

Podle stávající právní úpravy je kárná odpovědnost státního zástupce[332] upravena v části osmé, v § 27 - § 32 zákona o státním zastupitelství. Kárná odpovědnost se vztahuje jen na státní zástupce, nikoliv na právní čekatele, asistenty státních zástupců, vyšší úředníky státního zastupitelství, administrativní, správní či jiné zaměstnance.

Základním pojmem kárné odpovědnosti státního zástupce je kárné provinění. To je založeno na zaviněném jednání (úmysl, nedbalost). Kárné provinění je ve smyslu § 28 zákona o státním zastupitelství definováno jako zaviněné jednání ve dvou formách:

- porušení povinností státního zástupce,
- chování nebo jednání státního zástupce, jímž ohrožuje důvěru v činnost státního zastupitelství nebo v odbornost jeho postupu anebo snižuje vážnost a důstojnost funkce státního zástupce.

K naplnění druhé formy může dojít buď kumulativním naplněním jeho definičních znaků, nebo i jen jednoho z nich.

Kárná odpovědnost je předmětem kárného řízení podle zákona o kárné odpovědnosti, zejména podle § 4a citovaného zákona. Za kárné provinění lze státnímu zástupci uložit pouze jedno ze tří kárných opatření vyjmenovaných v § 30 zákona o státním zastupitelství, a to důtku, nebo snížení platu až o třicet procent na dobu nejdéle jednoho roku a při opětovném kárném provinění, jehož se státní zástupce dopustil v době před zahlazením kárného postihu,

[332] Blíže ke kárné odpovědnosti viz KOUDELKA, Zdeněk a kol. *Zákon o státním zastupitelství s komentářem a judikaturou.* Praha: Leges, 2010, s. 305 a násl.

na dobu nejdéle dvou let, nebo odvolání z funkce. Citované ustanovení také upravuje případy, kdy lze od kárného opatření upustit[333] a kdy nebude kárný návrh podán.[334]

Pro úplnost doplňuji, že kárné řízení se zahajuje na návrh.[335] Návrh může podat kárný navrhovatel, kterým může být v případě státního zástupce:

- ministr spravedlnosti a nejvyšší státní zástupce proti kterémukoliv státnímu zástupci,
- vrchní státní zástupce proti státnímu zástupci příslušného vrchního státního zastupitelství, proti státnímu zástupci krajského státního zastupitelství a státnímu zástupci okresního státního zastupitelství v jeho obvodu,
- krajský státní zástupce proti státnímu zástupci příslušného krajského státního zastupitelství a státnímu zástupci okresního státního zastupitelství v jeho obvodu,
- okresní státní zástupce proti státnímu zástupci příslušného okresního státního zastupitelství.[336]

Speciálním druhem řízení je tzv. řízení způsobilostní, v jehož rámci se posuzuje způsobilost státního zástupce k výkonu funkce.[337]

S takto upravenou kárnou odpovědností i s jejím hmotněprávním základem souhlasím, právní úpravu považuji za dostatečnou a ani neshledávám žádné obtíže při jejím výkladu či aplikaci. To neplatí v procesních otázkách spojených s kárnou odpovědností, tj. s kárným řízením. Zde jsem narazil na řadu problémů a nejasností. Vybral jsem dva, které považuji za zásadní, a proto bych jim věnoval bližší pozornost. Jedná se o otázku procesních aspektů kárného řízení a ústavní konformitu této právní úpravy.

K otázce procesních aspektů kárného řízení

Jak již bylo značeno, kárné řízení je upraveno v zákoně o kárné odpovědnosti. Právní úprava za doby trvání existence citovaná zákona prošla řadou změn, z nichž ta nejzásadnější se udála

[333] Srov. § 30 odst. 2 zákona o státním zastupitelství.
[334] Srov. § 30 odst. 3 zákona o státním zastupitelství.
[335] Srov. § 8 odst. 1 zákona o kárné odpovědnosti.
[336] Srov. § 8 odst. 5 zákona o kárné odpovědnosti.
[337] Srov. § 2 písm. b) zákona o kárné odpovědnosti ve spojení s § 32 zákona o státním zastupitelství s odkazem na § 26 zákona o státním zastupitelství.

na základě zákona č. 314/2008 Sb.,[338] která by se dala označit za „rekodifikaci“ kárného řízení. Na základě této novely došlo s účinností k 1. 10. 2008 k řadě změn,[339] z nichž jako nejvýraznější mohu uvést, že došlo k:

- zrušení dvojinstančnosti řízení (speciální senát při vrchních soudech, odvolacím soudem byl Nejvyšší soud),
- přesunutí kárného řízení z obecného soudnictví pod soudnictví správní (Nejvyšší správní soud),
- změnám v senátech (složení, počty, ustanovování),
- změnám lhůt k podání kárného návrhu.

Důvodová zpráva k zákonu č. 314/2008 Sb. k těmto, z mého úhlu pohledu zásadním změnám, toliko odkazuje na právní úpravu předchozí (před rokem 1993) a na judikaturu Evropského soudu pro lidská práva, kdy však konstatuje, že její závěry nejsou jednoznačné. Následně s poukazem na konkrétní rozhodnutí citovaného soudu dospívá k závěru, že zvolená právní úprava není v rozporu s citovanou judikaturou Evropského soudu pro lidská práva.[340]

K otázce založení pravomoci Nejvyššího správního soudu či k změnám v senátech, anebo ve lhůtách k podání kárných návrhů nemám zásadních připomínek, tyto bez dalšího akceptuji. Jedinou výhradu mám k povaze kárného řízení před kárným soudem. Pokud je kárným soudem jen a pouze Nejvyšší správní soud, jedná se o správní soudnictví, či nikoliv? A pokud se jedná o správní soudnictví, tak se v plné míře uplatní procesní postup podle správního soudnictví? Jaká je pak povaha kárného opatření? K těmto závěrům se nelze vyjádřit dříve, než je znám obsah tuzemské judikatury. Této otázce se již věnoval i Ústavní soud. Jeho závěry, a tedy zda se jedná o otázku ústavně konformní či nikoliv jsem začlenil do navazující části.

---

[338] V úplném znění zákona č. 314/2008 Sb., kterým se mění zákon č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců a státních zástupců, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 85/1996 Sb., o advokacii, ve znění pozdějších předpisů

[339] Kompletní výčet změn viz KOUDELKA, Zdeněk a kol. *Zákon o státním zastupitelství s komentářem a judikaturou.* Praha: Leges, 2010, s. 326-328.

[340] Tamtéž, s. 328-329.

K otázce ústavní konformity kárného řízení

Z rozhodovací činnosti Ústavního soudu ve vztahu ke kárnému řízení považuji za nutné zmínit dvě rozhodnutí.

Prvním je usnesení ze dne 6. 9. 2005 sp. zn. I. ÚS 336/05.[341] Z tohoto rozhodnutí, které se sice váže ještě k právní úpravě před citovanou novelou zákona o kárné odpovědnosti, nicméně je plně aplikovatelné i na „novelizovanou“ právní úpravu zákona o kárné odpovědnosti, se podává, že rozhodnutí kárných soudů (dřívějších) není správním rozhodnutím sui generis, ale že kárné senáty jsou toliko orgány splňující požadavky vyplývající z čl. 6 odst. 1 Úmluvy a čl. 36 odst. 1 Listiny. Ústavní soud dále dodal, že projednáním kárné žaloby kárným soudem bylo naplněno ústavně zaručené právo domáhat se svého práva stanoveným postupem u nezávislého a nestranného soudu. Odkázal přitom na Úmluvu, která výslovně stanoví pouze právo na dvoustupňové trestní řízení – právo na odvolání (viz čl. 2 Protokolu č. 7 k Úmluvě), avšak ani Listina, ani žádný z mezinárodněprávních instrumentů neupravuje právo na (jakýkoli) přezkum rozhodnutí o odvolání v trestní věci cestou dalšího, řádného či dokonce mimořádného opravného prostředku.

Druhým rozhodnutím, a podle mého soudu obsahově ještě významnějším, je nález ze dne 29. 9. 2010 sp. zn. Pl. ÚS 33/09.[342] V tomto rozhodnutí se Ústavní soud zabýval otázkou zrušení zákona o kárné odpovědnosti, který podal samotný Nejvyšší správní soud, když při své rozhodovací činnosti v rámci kárného řízení dospěl k závěru, že § 21 zákona o kárné odpovědnosti je v rozporu s ústavním pořádkem.

Stěžejním předmětem podané ústavní stížnosti byla otázka jednoinstančnosti kárného řízení. Ústavní soud takový rozpor neshledal. Uvedl, že právo podat opravný prostředek proti soudnímu rozhodnutí obecně ústavním pořádkem garantováno není, výjimku tvoří řízení trestní, je-li dotčená osoba uznána vinnou ze spáchání trestného činu. Za aplikace tzv. Engelova testu[343] Ústavní soud dospívá k závěru, že kárné řízení není řízením o trestním

[341] Usnesení Ústavního soudu ČR ze dne 6. 9. 2005 sp. zn. I. ÚS 336/05.
[342] Nález Ústavního soudu ČR ze dne ze dne 29. 9. 2010 sp. zn. Pl. ÚS 33/09.
[343] Vycházejícího z rozsudku Evropského soudu pro lidská práva ze dne 8. 6. 1976, Engel a ostatní proti Nizozemí, č. 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72 a 5370/72. *European Court of Human Rights* [online]. Council of Europe © [cit. 31. 8. 2018].

obvinění; argumentuje přitom tím, že „*za porušení povinností kárně obviněného může být uložena pouze sankce měnící podmínky právního vztahu mezi kárně obviněným a státem či tento právní vztah ukončující*“ (tj. jedno z kárných opatření). Ústavní soud uzavírá, že „*kárné opatření není sankcí (ve smyslu trestu), ale toliko opatření disciplinárního charakteru*“.

Po takto učiněné genezi nyní mohu odpovědět na výše nastolené otázky. Kárné řízení není řízením ve smyslu správního soudnictví; kárné opatření (sankce) není sankcí ve smyslu trestním, leč toliko „disciplinárním opatřením“ k vynucení si požadovaného chovaní státního zástupce k České republice. S prezentovanými závěry Ústavního soudu se nemohu zcela ztotožnit.

Pokud by byla do budoucna otevřena otázka dvojinstančnosti kárného řízení, spatřuji dvě možné varianty řešení. První by představovala umožnění opravného prostředku, a tedy zavedení dvojinstančnosti řízení. Pak by bylo potřeba pouze vybrat odvolací soud – zde nepřichází v úvahu jiná možnost než Nejvyšší soud, kdy za tímto účelem by se zřídil specializovaný senát. Argumentací by přitom mohla být například Evropská charta o statutu soudců, per analogiam použitelná i na státní zástupce, která ve svém bodu 5.1 jednoznačně deklaruje možnost využít práva na odvolání v kárném řízení k vyššímu soudnímu orgánu.[344] Druhá varianta představuje toliko ponechání stavu současného. S vědomím všech rozhodných skutečností se přikláním k variantě druhé. Důvodem je především úzká specializace kárných senátů Nejvyššího správního soudu, u kterých lze předpokládat vysokou erudovanost, a tudíž se možnost případného opravného řízení jeví nadbytečnou.

6.2.2 Připravovaná právní úprava (z hlediska nového zákona o státním zastupitelství)

Z hlediska nového zákona o státním zastupitelství považuji na nutné alespoň ve stručnosti poukázat na již zmíněnou individuální odpovědnost státního zástupce tak, jak je v současnosti upravena v novém zákonu o státním zastupitelství. Nový zákon o státním zastupitelství jako jeden ze stěžejních cílů uvádí posílení odpovědnosti za činnost státního zástupce. Argumentuje potřebou razantní reakce na aktuální vývoj v dozorovaných trestních věcech, jakož i na odpovědný a respektující postup a přístup k oprávněným zájmům

[344] European Charter on the statute for judges. *Council of Europe* [online]. Council of Europe © [cit. 31. 8. 2018].

dotčených osob.[345] Důvodová zpráva v té souvislosti hovoří o odpovědnosti státního zástupce za výsledek věci, kterou vyřizuje, avšak již neuvádí, jaký výsledek, tj. zda výsledek přípravného řízení či výsledek ústící z řízení před soudem.[346]

Podíváme-li se konkrétně na nový zákon o státním zastupitelství, kárná odpovědnost je upravena v § 83 - § 85 citovaného zákona. Při bližším seznámení s novou právní úpravou jsou zjevné toliko drobné změny; základní koncept kárné odpovědnosti zůstal nezměněn. K „nově“ upraveným změnám poté patří:

- vymezení, že za kárné provinění je odpovědný nejen státní zástupce, ale i vedoucí státní zástupce a náměstek vedoucího státního zástupce, a to pro závažné porušení povinnosti vyplývající z výkonu funkce vedoucího státního zástupce nebo náměstka vedoucího státního zástupce, a
- upozornění státního zástupce na možnost podání návrhu na zahájení kárného řízení.

Prvně uvedenou „rozšíření“ i na vedoucí státní zástupce, resp. náměstky pokládám za zbytečné, neboť i tito jsou státními zástupci; jejich funkce vedoucích státních zástupců je toliko otázka pracovněprávních vztahů (vedoucím státním zástupcem či náměstkem nemůže být nikdo jiný než státní zástupce). Za vhodné pak považuji pouze rozšíření kárné odpovědnosti i na odpovědnost za závažné porušení povinnosti vyplývající z výkonu funkce vedoucího státního zástupce nebo náměstka vedoucího státního zástupce.

Upozornění státního zástupce na možnosti podání kárného návrhu na něj ve smyslu § 85 nového zákona o státním zastupitelství vítám. Uvedený institut tak, jak je upraven v normativním textu citovaného zákona se mi jeví vhodným prostředkem, jenž by se dal označit jako „poslední varování“. V uvedeném lze spatřovat paralelu k dnešnímu § 30 odst. 3 zákona o státním zastupitelství.

Jako nesporné pozitivum lze spatřovat omezení vydávání negativních pokynů ze strany vedoucích státních zástupců, protože uvést v soulad individuální odpovědnost státního zástupce versus pokyn vedoucího státního zástupce, který může mít na věc jiný právní názor, a tudíž z titulu své funkce dá příslušnému státnímu zástupci určitý pokyn, není

[345] Blíže viz důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona o státním zastupitelství, zejména pak s. 61 a násl. Sněmovní tisk č. 789 [online]. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [cit. 31. 8. 2018].
[346] Tamtéž.

úkolem snadným, ba spíše naopak úkolem nemožným. Lze ocenit zákonodárcovu snahu o promyšlené zavádění nového pojetí odpovědnosti ve vztahu k vedoucímu státnímu zástupci.

6.3 Dílčí shrnutí

Nyní bych rád pozornost věnoval možným aplikační problémům. Samozřejmě s vědomím, že hovořit o možných následcích zaváděné právní úpravy je možné pouze v rovině hypotetické, nakolik se jednak jedná o právní úpravu teprve připravovanou a současně skutečné problémy se ukáží až v průběhu praxe ze strany orgánů činných v trestním řízení a zejména pak státních zástupců. Nicméně potenciální problémy lze spatřovat již nyní. Jejich brzké odhalení shledávám podstatným zejména proto, aby mohl být zavčas příslušný legislativní návrh upraven tak, aby došlo k eliminaci či úplnému odstranění hrozících problémů a efektivnímu uplatňování zákona bez potřeby dalších novelizací.

Vycházeje z teze, že odpovědnost bude mít podobu formálně procesní, za zásadní považuji hrozící riziko sankce (přesto, že se bude zřejmě jednat o sankci ve formálním slova smyslu) státního zástupce v případě neunesení důkazního břemene za neprovedení důkazů v potřebném rozsahu prokazujících vinu obžalovaného v řízení před soudem a za neprokázání všech znaků trestného činu, pro který bude podána obžaloba, zjednodušeně řečeno, za neprokázání viny obžalovaného. V aplikační praxi tak zřejmě dojde k opuštění dosud aplikované zásady státních zástupců „v pochybnostech žaluj“, neboť státní zástupci pod hrozící sankcí raději obviněného před soud nepostaví (pro případ, že by byl obžaloby zproštěn).[347] Uvedené je v rozporu s posláním státních zástupců. Také je otázkou, jakou reálnou podobu bude zamýšlená sankce mít.

Uvedené může zapříčinit omezení počtu podaných obžalob, což ve svém důsledku znamená potlačování smyslu institutu veřejné žaloby a ochrany veřejného zájmu. Nehledě na smysl a účel trestního řízení jako takový. K nastolovaným změnám je potřeba přistupovat s maximální obezřetností a pečlivostí.

[347] Při aplikaci této zásady státní zástupce velmi pečlivě zvažuje individuální povahu a veškeré okolnosti dané trestní věci, hodnotí důkazní situaci zjištěnou v průběhu přípravného řízení a její predikci v řízení před soudem a má-li za to, že postavení obviněného před soud je důvodné i přesto, že věc není stoprocentně důkazně podložena (což ale koneckonců ani není cílem přípravného řízení, kde by se měly důkazy toliko vyhledávat a zajišťovat), ve věci podá obžalobu. Má přitom na zřeteli, že nedojde-li v průběhu řízení před soudem ke změně důkazní situace v neprospěch obžalovaného, soud bude rozhodovat v souladu se zásadou in dubio pro reo.

7 Pár poznámek k Rakouské právní úpravě prokuratury

Rakouská právní úprava prokuratury má s českým legislativním zakotvením mnoho společného. I to je jeden z důvodů, nad rámec důvodu vyjmenovaných v úvodní části této práce, proč jsem jako zahraniční inspiraci k novému zákonu o státním zastupitelství, a v jeho rámci k zamýšlené změně soustavy státního zastupitelství zvolil právě Rakouskou republiku.

Pro úplnost doplňuji, že není cílem této kapitoly provádět komparaci právní úpravy prokuratury a státního zastupitelství obou zemí.[348] Cílem je prezentovat vybrané prvky, které by mohly být pro českého zákonodárce inspirativní, jak tomu bylo již v minulosti, a to i při přípravě nového zákona o státním zastupitelství, byť tehdy ještě v původním znění tak, jak vzešlo „z pera“ exministryně Válkové.

Pro organizaci a působnost rakouské prokuratury jsou stěžejní Bundes-Verfassungsgesetz, BGBl.[349] Nr. 1/1930 – Spolková ústava, ve znění pozdějších předpisů (dále „Spolková Ústava“, nebo „B-VG“), Strafprozessordnung, BGBl. Nr. 1975/631 – trestní řád, ve znění pozdějších předpisů, Staatsanwaltschaftsgesetz, BGBl. Nr. 164/1986, ve znění pozdějších předpisů – (dále „Staatsanwaltschaftsgesetz“, nebo „StAG“), tedy „zákon o státním zastupitelství“, Verordnung des Bundesministers für Justiz zur Durchführung des Staatsanwaltschaftsgesetzes, BGBl. Nr. 338/1986 – tedy „vyhláška spolkového ministra spravedlnosti k provedení zákona o státním zastupitelství“ a Richter- und Staatsanwaltschaftsdienstgesetz, BGBl. Nr. 305/1961 – tedy zákon o služebním poměru soudců a státních zástupců.

Rakouská právní úprava prošla v minulosti zásadní změnou (obdoba české velké novely trestního řádu z roku 2001), kdy kromě trestně-procesních předpisů doznala zásadních změn i otázka organizace a působnosti státního zastupitelství, včetně jeho ústavního zakotvení.[350]

---

[348] K podrobnostem odkazuji na k dnešnímu dni stále nepřekonanou publikaci STORCH, František. *Trestní řízení rakouské. I. díl.* Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011, zejména s. 246 – 294.
[349] BGBl. = Bundesgesetzblatt = Spolková sbírka zákonů Rakouské republiky.
[350] Následující se text se tak zabývá pouze novodobou právní úpravou rakouského státního zastupitelství tak, jak je v tamním právním řádu účinná od 1. 1. 2008.

Z hlediska ústavního zakotvení je státní zastupitelství obsaženo v čl. 90a Spolkové ústavy. Tento článek státní zástupce řadí mezi běžné soudní orgány; v řízení, jehož výstupem může být uložení trestu soudem, zastávají funkci vyšetřovací a obžalovací. Citovaný článek dále odkazuje na Staatsanwaltschaftsgesetz, který stanoví podmínky vázanosti pokyny vyšších stupňů.[351] Z hlediska deklarace „nezávislosti" ve vztahu ke státním zástupcům Spolková ústava „mlčí", zatímco soudcům nezávislost přiznává, a to v čl. 87 odst. 1. Spolkové ústavy.[352]

I tak lze postavení státního zastupitelství z hlediska ústavního zakotvení považovat ze lépe zakotvené, než je tomu v tuzemské Ústavě. Shodná je sice absence „nezávislosti" státních zástupců, nicméně Spolková ústava státní zastupitelství řadí mezi soudní orgány. Česká Ústava nikoliv. Spolková ústava též státní zastupitelství označuje jako součást soudních orgánů. Česká Ústava jako součást moci výkonné.

Domnívám se, že uvedené zakotvení státního zastupitelství ve Spolkové ústavě by bylo možné přejmout do Ústavy, nicméně jsem přesvědčen, že uvedené by nemělo v zásadě žádný efekt. Bylo by sice (formálně) státní zastupitelství součástí soudních orgánů, leč absence výslovné deklarace nezávislosti mi přijde signifikantnější, než „pouhé" přesunutí orgánu české veřejné žaloby z moci výkonné do moci soudní, byť by tímto byl významně naznačen zákonodárcův úmysl, trvající nevhodné (ústavní) zakotvení státního zastupitelství začít řešit.

Spolková ústava konstatuje, že státní zastupitelství je soudním orgánem, tedy součástí soudní moci. V té souvislosti je nutné doplnit, že Rakouská soustava státní zastupitelství je přímo podřízena ministru spravedlnosti. Shodně jako v tuzemská soustava státního zastupitelství je i ta Rakouská tvořena hierarchickou soustavou úřadů státu, když tu Rakouskou ovládá princip monokracie. Její organizace je však od českého státního zastupitelství poměrně vzdálená.

---

[351] Volně přeloženo. V originále citovaný článek zní: „Staatsanwälte sind Organe der ordentlichen Gerichtsbarkeit. In Verfahren wegen mit gerichtlicher Strafe bedrohter Handlungen nehmen sie Ermittlungs- und Anklagefunktionen wahr. Durch Bundesgesetz werden die näheren Regelungen über ihre Bindung an die Weisungen der ihnen vorgesetzten Organe getroffen.".

[352] Čl. 87 odst. 1 Spolkové ústavy v originále zní: Die Richter sind in Ausübung ihres richterlichen Amtes unabhängig.

Princip soustavy rakouské prokuratury spočívá v přiřazení stupňů státního zastupitelství k příslušným stupňům soudů. Soustavu tvoří státní zastupitelství (Staatsanwaltschaft), vrchní státní zastupitelství (Oberstaatsanwaltschaft), a Generální státní zastupitelství (General Prokuratur). Nedílnou součástí soustavy je i centrální státní zastupitelství pro stíhání hospodářské kriminality a korupce (Zentrale Staatsanwaltschaft zur Verfolgung von Wirtschaftsstrafsachen und Korruption).[353]

Státní zastupitelství (Staatsanwaltschaft) stojí na úrovni zemských soudů (Landesgericht). Ta jsou podřízena vrchním státním zastupitelstvím (Oberstaatsanwaltschaft), jenž stojí na úrovni vrchních zemských soudů (Oberlandesgericht). U Nejvyššího soudu (Oberster Gerichtshof) působí Generální státní zastupitelství (General Prokuratur). To není nadřízeno vrchním státním zastupitelstvím (neexistuje vztah nadřízenosti-podřízenosti).[354] Generální prokuratura, jakož i vrchní státní zastupitelství jsou při výkonu svých pravomocí podřízeny Ministerstvu spravedlnosti.

Zmíněné Centrální státní zastupitelství pro stíhání hospodářské kriminality a korupce (Zentrale Staatsanwaltschaft zur Verfolgung von Wirtschaftsstrafsachen und Korruption) je sice zřízeno v rámci Vrchního státního zastupitelství ve Vídni (Oberstaatsanwaltschaft Wien), nicméně má pobočky u ostatních vrchních státních zastupitelství napříč Rakouskou republikou.[355]

Rakouská státní zastupitelství vykonávají zákonem stanovené úkoly směřující k ochraně zájmů státu, a to při výkonu soudní pravomoci, zejména v oblasti trestního řízení. Při plnění svých úkolů jsou na soudech nezávislá, leč působí u „svých“ soudů. Výjimkou jsou vrchní státní zastupitelství, která mohou působit u všech zemských soudů v obvodu své místní příslušnosti a tzv. protikorupční speciál, jenž má díky svým pobočkám de facto celorepublikovou působnost.

Tato struktura je naší struktuře soustavy státního zastupitelství vzdálená. Nelze však přehlédnout, že stran existence rakouského tzv. protikorupčního speciálu se český

[353] Pro úplnost nutno dodat, že do soustavy ještě spadají i Staatsanwaltschaftliche Organe bei den Bezirksgerichten, tedy tzv. zastupitelské úřady státu, které působí (jak z názvu vyplývá) u okresních soudů.
[354] A z toho plynoucí nemožnost výkonu dohledu, ukládání pokynů atd.
[355] Vrchní státní zastupitelství jsou čtyři: Wien, Linz, Graz a Innsbruck.

zákonodárce výrazně inspiroval. Taková inspirace je však podle mého názoru ne zcela přiléhavá. Ačkoliv má zmíněné Centrální státní zastupitelství pro stíhání hospodářské kriminality a korupce celorepublikovou působnost, má zřízeny pobočky, v jejich čele stojí vedoucí státní zástupce. Tyto pobočky jsou sice „vídeňské centrále odpovědné“, nicméně neexistuje zde to, co zamýšlel český zákonodárce, tudíž že Speciální státní zastupitelství bude jedno, se sídlem v Praze, bez poboček a s celorepublikovou působností.

I rakouský model ukazuje, že není vhodné „centrum moci soustřeďovat“ v rámci jediného úřadu, ale že jej lze rozprostřít, navíc vhodným způsobem prostřednictvím poboček v klíčových rakouských městech tak, aby byla zajištěna i jistá míra decentralizace a autonomie vyšetřování, byť samozřejmě pod „řízením“ již zmíněné „vídeňské centrály“. V tom spatřuji potenciál k případné inspiraci pro českého zákonodárce. I nadále jsem sice výrazně proti zřízení „protikorupčního speciálu“, a to z důvodů výše popsaných, nicméně pokud by tuzemský zákonodárce přeci jen uvažoval k tomuto kroku, navrhuji, nechť se u našich jižních sousedů inspiruje stran decentralizace „speciálu“ na více úřadů.

K prezentovanému modelu struktury soustavy státního zastupitelství rakouského však považuji za nutné doplnit, že spolkový ministr spravedlnosti může dávat písemné odůvodněné pokyny k postupu v konkrétních (živých) trestní věcech, kde vede vyšetřování vrchní státní zastupitelství či rakouský protikorupční speciál. Ex post po skončení věci o uložených pokynech informuje spolkovou radu. V tomto případě se domnívám, že pro českého zákonodárce inspiraci nenalézám.

Nakolik jsem se domníval, že Rakouská právní úprava prokuratury je české soustavě státního zastupitelství blízká, při studiu relevantních zákonů ve vztahu k rakouské prokuratuře musím konstatovat, že to tak není. Lze sice najít shodné či podobné prvky, leč výrazných odlišností je převaha.

I tak je samozřejmě možná inspirace, především v otázce ústavního zakotvení státního zastupitelství. Zřízení Speciálního státního zastupitelství po vzoru Rakouské právní úpravy mi přijde nemožné, především kvůli zmíněné možnosti moci ministra (tedy moci politické) „ingerovat“ do živých trestních věcí, což se absolutně neslučuje s tuzemským právním řádem, kdy naopak směřujeme se soustavou státního zastupitelství od politických či jiných tlaků a vlivů.

8 Závěrečné shrnutí problematiky a návrhy de lege ferenda

Ústavní zakotvení státního zastupitelství je aktuálně nejpalčivějším problémem soustavy státního zastupitelství. Stav, který panuje v moderním státním zastupitelství od jeho vzniku v roce 1994, se dosud nepodařilo změnit. Ústavní soud se otázkou (ústavního) zakotvení státního zastupitelství také nejednou zabýval. Závěry plynoucí z Nálezu Pl. ÚS 17/10 jsou zásadního charakteru. Bohužel ani tyto závěry nepřinesly uspokojivou odpověď na kruciální otázku, zda státní zastupitelství je či není (má být anebo nemá být) nezávislým justičním orgánem.

S ohledem na rozbor provedený v kapitole věnované postavení státního zastupitelství v právním prostředí Evropském i tuzemském, jsem dospěl k závěrům, že odpověď není jednoduchá, tj. že nelze říci jednoznačně ano či ne. Se znalostí pozadí zakotvení státního zastupitelství lze dospět k několika možným variantám řešení. V dílčím shrnutí této problematiky v podkapitole 2.5 jsem naznačil, že státní zastupitelství je (přinejmenším) quasi soudní orgán a pokud do budoucna zamýšlíme posílení postavení státních zástupců, projev jejich nezávislosti je jedním z jeho dílčích prvků.

Jako první z těchto variant jsem shledal vytvoření čtvrté státní moci. S ohledem na dělbu státní moci tak, jak ji naznačil anglický filozof John Locke, na jehož teorii později navázal a blíže ji rozvinul francouzský myslitel Charles Louis Montesquieu, definující tři složky státní moci, a to zákonodárnou, výkonnou a soudní, nelze tato učení ex post popřít a vytvořit zcela odlišný koncept, který by neměl žádné historické ukotvení a symbolizoval by pouze potřebu ad hoc řešení určité otázky. Takové řešení nemohu přijmout.

Druhá varianta spočívá v přesunutí stávajícího čl. 80 Ústavy z hlavy třetí věnované moci výkonné pod hlavu čtvrtou, tedy jako nedílnou součást moci soudní. Tato varianta by však vyžadovala deklaraci nezávislosti státního zastupitelství, resp. státních zástupců. Také by znamenala postavení státního zastupitelství na roveň soudů. Za situace, kdy státní zastupitelství není soudní orgán, a nejsem přesvědčen o tom, že kdy bude plnohodnotným soudním orgánem, neboť to odporuje působnosti, která je mu zákonem svěřena, a kterou vykonává, nejeví se mi ani tato varianta akceptovatelná.

Za nejpřiléhavější tak vnímám variantu spočívající v tom, že soustavě státního zastupitelství bude v Ústavě vytvořena nová samostatná hlava, obdobně tak, jak je tomu v případě Nejvyššího kontrolního úřadu a České národní banky. Nebude tím narušen systém státní dělby moci, taková změna též nevyžaduje složitou legislativní úpravu. Případnou námitku, že státní zastupitelství by tím bylo de facto postaveno na roveň všem státním mocem, neshledávám přiléhavou, neboť z fungování Nejvyššího kontrolního úřadu či České národní banky víme, že jejich „samostatnost" výrazným způsobem posílila jejich nezávislost. Státní zastupitelství je specifická soustava úřadů státu s nezastupitelným významem a funkcí. Shodně, jako má nezastupitelný význam a funkci Nejvyšší kontrolní úřad či Česká národní banka. Naznačený postup mi tak přijde nejen z hlediska ústavních změn nejjednodušší, ale především nejvhodnější. Návrh konkrétního legislativního řešení by mohlo vypadat následovně.

I. Ústava České republiky (přehled)

Hlava první – Základní ustanovení
Hlava druhá – Moc zákonodárná
Hlava třetí – Moc výkonná
Hlava čtvrtá – Moc soudní
Hlava pátá – Státní zastupitelství
Hlava šestá – Nejvyšší kontrolní úřad
Hlava sedmá – Česká národní banka
Hlava osmá – Územní samospráva
Hlava devátá – Přechodná a závěrečná ustanovení

II. Ústava České republiky – Hlava pátá – Státní zastupitelství (podrobně)

Hlava pátá – Státní zastupitelství

Čl. X1

(1) Státní zastupitelství zastupuje veřejnou žalobu v trestním řízení; vykonává i další úkoly, stanoví-li tak zákon.

(2) Postavení a působnost státního zastupitelství stanoví zákon.

Čl. X2

(1) Státní zástupci jsou při výkonu své funkce nezávislí. Jejich nestrannost nesmí nikdo ohrožovat.

(2) Státního zástupce nelze proti jeho vůli odvolat nebo přeložit k jinému státnímu zastupitelství; výjimky vyplývající zejména z kárné odpovědnosti stanoví zákon.

Čl. X2 varianta II.

(1) Státní zástupci vystupují při ochraně veřejného zájmu nezávisle a nestranně.

(2) Státního zástupce nelze proti jeho vůli odvolat nebo přeložit k jinému státnímu zastupitelství; výjimky vyplývající zejména z kárné odpovědnosti stanoví zákon.

Takto navržená konkrétní podoba nového znění Ústavy představuje pouze úpravy legislativně-technického charakteru. Ty by spočívaly v přesunutí Nejvyššího kontrolního úřadu do hlavy šesté, České národní banky do hlavy sedmé, Územní samosprávy do hlavy osmé a vytvoření nové deváté hlavy, kam by byla přesunuta Přechodná a závěrečná ustanovení. Nutné by též bylo „přečíslování“ stávajících článků dotčených hlav, jakož i související novelizace všech dotčených právních předpisů. I přesto v navrhované změně nespatřuji zásadní obtíže, které by takovou změnu znemožňovaly.

S nezávislostí státních zástupců souvisí otázka jejich odpovědnosti. Pokud by došlo k ústavní změně v zakotvení státního zastupitelství, jak jsem uvedl v předchozích řádcích, je nutné úměrně s posílením nezávislosti státních zástupců posílit jejich odpovědnost. Té se významně věnuje především nový zákon o státním zastupitelství. Bylo uvedeno, že zákonodárce má na posílení odpovědnosti zájem, a to nemalý; soudě podle toho, že nově koncipovanou procesní odpovědnost označuje jako jednu z nejvýraznějších změn nové právní úpravy působnosti státního zastupitelství. V šesté kapitole jsem se mimo jiné zabýval možnými podobami nově koncipované odpovědnosti státního zástupce. V podkapitole 6.3 jsem dospěl k závěru, že tato musí mít podobu formálně procesní. Jinou možnost jsem vyloučil; není možné, aby bylo státnímu zástupci v případě neunesení důkazního břemene odebráno právo opravných prostředků či aby byl sám vystaven odpovědnosti kárné.

S posílením odpovědnosti státních zástupců souhlasím. Současně jsem přesvědčen, že tomuto musí odpovídat další změny, které posílí postavení státního zástupce a tím plně odůvodní posílení jejich (individuální) odpovědnosti. Touto další změnou míním například zrušení institutů, které omezují nestranné a nezávislé postavení státních zástupců. V kapitole čtvrté jsem dospěl k závěrům, že takovým nástrojem je např. institut dohledu. Vyhodnocením jsem dospěl k závěru, že stávající právní úprava obsažená jak v trestním řádu, tak v zákonu o státním zastupitelství obsahuje dostatečné množství vhodně ukotvených opravných prostředků, které v rámci instanční činnosti zaručují dvojinstančnost, kterou lze, v souladu s ustálenou judikaturní činností, považovat za dostačující. Trojinstančnost, která je realizována právě formou dohledu shledávám nejen jako projev nadbytečného „nadstandardu“, ale především zbytečného zatěžování vyšších stupňů soustavy státního zastupitelství. Jsem přesvědčen, že institut dohledu by měl být, bez ohledu na existující závěry Ústavního soudu, bez náhrady zrušen.

Za další změnu, která bezpochyby posílí postavení státního zástupce, mohu označit nový trestní řád. Jeho východiska, jakož i stávající paragrafové znění pracovní verze v částech, kterými jsem se zabýval, naznačují, že rekodifikační práce postupují správným směrem. Identifikoval jsem několik nejasností – například fakultativní výkon dozoru v případech přečinů, kterými se bude ještě dále muset zákonodárce zabývat. Stejně tak stávající paragrafové znění neobsahuje instituty, které dnešní výkon dozoru nad zachováváním zákonnosti činí zbytečně formalistickým – například stávající § 160 odst. 7 trestního řádu, jehož vypuštění je do budoucna v souvislosti s novým způsobem zahájení trestního stíhání zamýšlen. Samozřejmě nejsou obsaženy všechny podstatné pasáže; neméně důležitá bude též otázka právní úpravy vazebního řízení, která je, v současném trestním řádu, zbytečně komplikovaná.

S postavením státního zástupce a s novým trestním řádem souvisí i otázka budoucí právní úpravy kontradiktornosti řízení. Stávající právní úprava trestního řádu v otázce řízení před soudem sice obsahuje jisté „mezery v zákoně“, na které jsem poukázal, nicméně nejedná se o nedostatky zásadního charakteru. Opak by znamenal, že by na ně už bylo některou z novelizací trestního řádu pamatováno. To se však nestalo. Zde spatřuji potenciál ke zlepšení. Ke změně by mohlo a mělo dojít (stran kontradiktornosti řízení) v aktivitě státního zástupce intervenujícího u hlavního líčení. Nepokládám za vhodné ani profesionální, aby si státní zástupce „hlavní líčení odseděl a počkal, jak to dopadne“. Aktivní

participace státního zástupce je nejen žádoucí, ale i nutná, neboť je to stát kdo musí obžalovanému dokazovat jeho vinu, zejména s ohledem na nastolený požadavek účinného vyšetřování.

Problém současného postavení státního zástupce lze shrnout tak, že státní zástupce se nachází na průsečíku několika rovin. První je faktický přesun těžiště dokazování do řízení před soudem. Druhá rovina, s první bezprostředně související, znamená, že přípravné řízení bude skutečně sloužit pouze k vyhledávání a k procesní fixaci zajišťovaných důkazů, které se budou provádět výhradně v řízení před soudem. Třetí rovina zajistí, aby byl skutkový stav věci již v přípravném řízení zjištěn v souladu se zásadou materiální pravdy tak, aby před soud nebyly nedůvodně stavěny osoby, u nichž není alespoň v rámci důvodných pochybností dán vyšší stupeň pravděpodobnosti, že se žalované trestné činnosti v jedné z možných forem dopustili a že vyhledané a zajištěné důkazy pro tento závěr svědčí. Poslední rovinu představuje individuální, formálně procesní odpovědnost státního zástupce za neunesení důkazního břemene v trestním řízení. Podaří-li se zmíněné oblasti vyvážit, neboť jejich souladnost a vzájemná provázanost je klíčová, bude se jednat o důmyslně promyšlené a efektivní postavení státního zástupce v trestním řízení, v plné míře reflektují potřeby moderního trestního procesu.

V souhrnu však k trestnímu řádu tak, jak je k dnešnímu dni veřejně dostupný (jeho stávající paragrafové znění), nemohu mít, až na zmíněné výjimky, zásadních negativních připomínek. Zákonodárci a rekodifikační komisi přeji, aby práce na novém trestním řádu i nadále pokračovaly a byly završeny nejen jeho úspěšným přijetím v rámci legislativního procesu, ale především jeho pozitivním přijetím ze strany orgánů činných v trestním řízení, jakož i ze strany laické veřejnosti.

K novému zákonu o státním zastupitelství optimistický být nemohu. Předložené návrhy jsem shledal nekoncepčními, obsahující výrazné změny (zrušení vrchních státních zastupitelství, vznik Speciálního státního zastupitelství), které však nejsou věcně argumentačně podloženy a přesvědčivě odůvodněny tak, aby mohlo být jejich přijetí považováno za výsledek diskuze či konsenzu v širším slova smyslu. Za nesporné považuji, že si soustava státního zastupitelství nový zákon zaslouží. Už jen kvůli odstranění dvoukolejnosti se stávají úpravou obsaženou v jednacím řádu státního zastupitelství či kvůli

požadavku na zákonné zakotvení tak zásadní věci, jako je věcná příslušnost vrchních státních zastupitelství.

Za pozitivní lze označit, že i stávající ministr spravedlnosti Kněžínek má zájem se novým zákonem o státním zastupitelství zabývat. Doporučuji, nechť je nový zákon přepracován a v rámci vnitroresortního připomínkového řízení v míře více než dostatečné (a to nejen ve vztahu k soustavě státního zastupitelství) diskutován, aby na jeho konkrétní obsahové podobě panovala širší shoda a neopakovala se situace podobná Pelikánovu postupu, který by bylo možné ex post označit za „debakl“.

Zákonodárci taktéž doporučuji, nechť je nový zákon o státním zastupitelství z časového hlediska přijat až po novém trestním řádu. Jeho dřívější přijetí by znamenalo, že po přijetí trestního řádu by musel být novelizován a zadaptován novému trestně-procesnímu prostředí.

9 Seznam použitých pramenů a literatury

9.1 Odborná literatura, periodika, sborníky příspěvků

1. COUFAL, Petr. Státní zastupitelství po třech letech. *Trestní právo.* 1997, č. 2, s. 3. ISSN nedohledáno.

2. FENYK, Jaroslav. Postavení státního zástupce v trestním řízení po novele trestního řádu. *Bulettin advokacie.* 2001, č. 11-12, s. 38 a násl. ISSN nedohledáno.

3. FENYK, Jaroslav a kol. *Trestní právo procesní.* 6. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2015. 928 s. ISBN 978-80-7478-750-8.

4. FENYK, Jaroslav. *Vademecum státního zástupce.* Praha: ASPI Publishing s.r.o., 2003. 521 s. ISBN 80-86395-80-4.

5. FENYK, Jaroslav, *Veřejná žaloba. Díl první. Historie, současnost a možný vývoj veřejné žaloby.* Příručky Ministerstva spravedlnosti, svazek 62. Praha: Institut Ministerstva spravedlnosti České republiky pro další vzdělávání soudců a státních zástupců, 2001. 215 s. ISBN nedohledáno.

6. FENYK, Jaroslav, *Veřejná žaloba. Díl druhý. Příručka pro práci státního zástupce.* Příručky Ministerstva spravedlnosti, svazek 63. Praha: Institut Ministerstva spravedlnosti České republiky pro další vzdělávání soudců a státních zástupců, 2002. 473 s. ISBN nedohledáno.

7. FRYŠTÁK, Marek a kol. *Aktuální judikatura k trestnímu řízení.* Brno: Masarykova univerzita, 2014. 518 s. ISBN 978-80-210-7518-4.

8. FRYŠTÁK, Marek. *Dokazování v přípravném řízení.* 2. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2015. 392 s. ISBN 978-80-210-7687-7.

9. FRYŠTÁK, Marek; JÍLOVEC, Michal. Zákonnost důkazů v trestním řízení a její posuzování aplikační praxí. *Časopis pro právní vědu a praxi*, Brno: Masarykova univerzita, 2014, č. 1, s. 46-55. ISSN 1210-9126.

10. GŘIVNA, Tomáš. *Soukromá žaloba v trestním řízení*. Praha: Karolinum, 2006. 122 s. ISBN 80-246-1107-4.

11. HACKL, Vladimír. Dohled nad dohledem? Prosím s ohledem! *Státní zastupitelství*. 2015, č. 6, s. 26-28. ISSN 1214-3758.

12. CHMELÍK, Jan. *Trestní řízení*. Praha: Aleš Čeněk s.r.o., 2014. 509 s. ISBN 978-80-7380-488-6.

13. JÄGER, Petr. Co přinesl a nepřinesl Nález sp. zn. Pl. ÚS 17/10 o platech státních zástupců. *Státní zastupitelství*. 2012, č. 2, s. 19-23. ISSN 1214-3758.

14. JELÍNEK, Jiří a kol. *Trestní právo procesní*. 2. vydání. Praha: Leges, 2011. 864 s. ISBN 978-80-7502-278-3.

15. JELÍNEK, Jiří a kol. *Trestní zákoník a trestní řád s poznámkami a judikaturou*. Praha: Leges, 2009. 1216 s. ISBN 978-80-87212-22-6.

16. JELÍNEK, Jiří a kol.: *Trestní zákoník a trestní řád s poznámkami a judikaturou*. 3. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2012. 1301 s. ISBN 978-80-87576-29-8.

17. JELÍNEK, Jiří a kol.: *Trestní zákoník a trestní řád s poznámkami a judikaturou*. 7. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2017. 1312 s. ISBN 978-80-7502-230-1.

18. JÍLOVEC, Michal. Aplikace § 2 odst. 5 trestního řádu v průběhu trestního řízení. *Dny práva 2017*. Ke dni odevzdání disertační práce nebyl sborník publikován.

19. JÍLOVEC, Michal. Několik poznámek k odpovědnosti státního zástupce za neprovedení důkazů. In: KYSELOVSKÁ, Tereza et al. (eds.). *COFOLA 2016*. Brno: Masarykova univerzita, 2016, s. 740-755. ISBN 978-80-210-8363-9.

20. JÍLOVEC, Michal; KOZÁK, Vítězslav. Legalita a oportunita ve světle připravované rekodifikace trestního procesu. *Státní zastupitelství*. 2016, č. 5, s. 23-30. ISSN 1214-3758.

21. JÍLOVEC, Michal; KOZÁK, Vítězslav. Ústavněkonformní výklad § 26 trestního řádu. In: KANDALEC, Pavel et al. (eds.). *Dny práva 2016*. Brno: Masarykova univerzita, 2017 s. 131-147. ISBN 978-80-210-8562-6.

22. KMEC, Jiří a kol. *Evropská úmluva o lidských právech*. Praha: C. H. Beck, 2012. 1696 s. ISBN 978-80-7400-365-3.

23. KOCOUREK, Jiří, *Zákon o soudech a soudcích*. Praha: C. H. Beck, 472 s. ISBN 978-80-7400-292-2.

24. KOLBA, Jan. (Ne)závislé platy soudců a státních zástupců. *Státní zastupitelství*. 2012, č. 2, s. 11-18. ISSN 1214-3758.

25. KOUDELKA, Zdeněk a kol. *Zákon o státním zastupitelství s komentářem a judikaturou*. Praha: Leges, 2010. 397 s. ISBN 978-80-87212-25-7.

26. KOUKAL, Pavel. K některým aspektům postavení a úlohy státního zástupce v přípravném řízení. *Právní praxe*. 1994, č. 8, s. 462. ISSN nedohledáno.

27. KUCHTA, Josef; SCHELLE, Karel. *Historie a současnost státního zastupitelství*. Acta Universitatis Brunensis Iuridica č. 140. Brno: Masarykova univerzita, 1994. 348 s. ISBN 80-210-1044-4.

28. LATA, Jan. *Státní zastupitelství ve světle proměn. Drama o čtyřech dějstvích*. Praha: Auditorium, 2016. 318 s. ISBN 978-80-87284-58-2.

29. LATA, Jan. Prokuratura. In: BOBEK, Michal et al. (eds.). *Komunistické právo v Československu. Kapitoly z dějin bezpráví*. Brno: Masarykova univerzita, 2009, s. 848-886. ISSN nedohledáno.

30. MUSIL, Jan a kol. *Kriminalistika*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2004. 608 s. ISBN: 80-7179-878-9.

31. MUSIL, Jan. Ústavněprávní pozice státního zastupitelství. *Státní zastupitelství*. 2016, č. 1, s. 10-11. ISSN 1214-3758.

32. RŮŽIČKA, Miroslav. Dohled v soustavě státního zastupitelství. *Státní zastupitelství*, 2015, č. 6, s. 14-25. ISSN 1214-3758.

33. RŮŽIČKA, Miroslav. K veřejné žalobě v České republice (pohled trestněprávní). In ZARIVNIJ, Petr (eds.). *Veřejná žaloba a její perspektivy*. Brno: Masarykova univerzita, 2015, s. 71-106. ISBN 978-80-210-8075-1.

34. RŮŽIČKA, Miroslav. *Přípravné řízení trestní.* 2. doplněné a přepracované vydání. Praha: C. H. Beck, 2003. 1443 s. ISBN 80-7179-741-3.

35. RŮŽIČKA, Miroslav. *Veřejná žaloba a orgány konající přípravné řízení v ČR.* Praha: C. H. Beck, 2005. 745 s. ISBN 80-7179-929-7.

36. SCHELLE, Karel, a kol. *Státní zastupitelství. Historie, současnost a perspektivy.* Praha: Eurolex Bohemia, 2002. 519 s. ISBN 80-86432-34-3.

37. SOLNAŘ, Vladimír. *Učebnice trestního řízení.* Praha: Melantrich, 1946. 224 s. ISBN nedohledáno.

38. SPÁČIL, Jiří. K úvahám o budoucím postavení prokuratury v ČSFR. *Prokuratura.* 1990, č. 4, s. 37. ISSN nedohledáno.

39. SPÁČIL, Jiří. Nová koncepce prokuratury a reforma trestního řízení. *Právní praxe.* 1993, č. 3, s. 155. ISSN nedohledáno.

40. STORCH, František. *Trestní řízení rakouské. I. díl.* Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011. 396 s. ISBN 978-80-7357-651-6.

41. ŠÁMAL, Pavel a kol. *Trestní právo procesní*. 4. přepracované vydání. Praha: C. H. Beck, 2013. 1009 s. ISBN 978-80-7400-496-4.

42. ŠÁMAL, Pavel a kol. *Trestní řád I. § 1-156*. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013. 1898 s. ISBN 978-80-7400-465-0.

43. ŠÁMAL, Pavel a kol. *Trestní řád II. § 157-314s*. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013. S. 1899-3730. ISBN 978-80-7400-465-0.

44. ŠÁMAL, Pavel a kol. *Trestní řízení před soudem prvního stupně*. Praha: C. H. Beck, 1996. 575 s. ISBN 80-7179-049-4.

45. ŠČERBA, Filip. Právo na účinné vyšetřování ve světle judikatury Ústavního soudu. *Trestněprávní revue*. č. 7-8/2016, s. 157 a násl. ISSN nedohledáno.

46. WEINBERGER, Ota. Logické a metodologické základy důkazu v oboru práva. *Stát a právo*. 1967, č. 13, s. 202. ISSN 0585-0967.

47. ZOULÍK, František. Poznámky k postavení prokuratury. *Právní praxe*. 1993, č. 3, s. 156-164. ISSN nedohledáno.

9.2 Internetové a elektronické prameny

1. ANTL, Miroslav. Ústavně-právní výbor Senátu za odborné podpory Unie státních zástupců pořádá konferenci na téma: Ústavní zakotvení státního zastupitelství. *Senát Parlamentu České republiky* [online]. Senát Parlamentu České republiky © 2018 [cit. 31. 8. 2018]. Dostupné z: http://www.senat.cz/xqw/webdav/pssenat/original/86851/72818

2. Consultative Council of European Prosecutors je veřejně dostupný na svých internetových stránkách. Viz Council of Europe Consultative Council of European Prosecutors (CCPE). *Council of Europe* [online] © Council of Europe 2018 [cit. 31. 8. 2018]. Dostupné z: https://www.coe.int/en/web/ccpe/home

3. Deklarace z Bordeaux ze dne 8. 12. 2009 o vztazích mezi soudci a prokurátory v demokratické společnosti. In: *Council of Europe* [online] © Council of Europe 2018 [cit. 31. 8. 2018]. Dostupné z: https://rm.coe.int/1680747391

4. Doporučení Rady Evropy Rec 2000/19 ze dne 6. 10. 2000 o úloze státního zastupitelství v systému trestního soudnictví. In: *Council of Europe* [online] © Council of Europe 2018 [cit. 31. 8. 2018]. Dostupné z: https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016804be55a

5. Důvodová zpráva k zákonu č. 201/1997 Sb., o platu a některých dalších náležitostech státních zástupců a o změně a doplnění zákona č. 143/1992 Sb., o platu a odměně za pracovní pohotovost v rozpočtových a v některých dalších organizacích a orgánech, ve znění pozdějších předpisů, ve znění pozdějších předpisů. In: *Beck-online.cz* [online právní informační systém] C. H. Beck [cit. 31. 8. 2018]. Dostupné z: https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=oz5f6mrqgeyv6mzug5pwi6q

6. Důvodová zpráva k zákonu č 265/2001 Sb., kterým se mění zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 140/1961 Sb., trestní zákon, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony. In: *Beck-online.cz* [online právní informační systém] C. H. Beck [cit. 31. 8. 2018]. Dostupné z: https://www.beck-online.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=oz5f6mrqgayv6mrwgvpwi6q

7. Erardo Cristoforo Rautenberg. Die Abhängigkeit der deutschen Staatsanwaltschaft. *Gewaltenteilung.de* [online]. Gewaltenteilung.de 2014 [cit. 31. 8. 2018]. Dostupné z: http://www.gewaltenteilung.de/809/

8. Erardo Cristoforo Rautenberg. Staatsanwaltschaft und Gewaltenteilung. *Gewaltenteilung.de* [online]. Gewaltenteilung.de 2014 [cit. 31. 8. 2018]. Dostupné z: http://www.gewaltenteilung.de/staatsanwaltschaft-und-gewaltenteilung/

9. Eurojust legal framework. *EUROJUST* [online] © Eurojust 2018 [cit. 31. 8. 2018]. Dostupné z: http://www.eurojust.europa.eu/about/legal-framework/Pages/eurojust-legal-framework.aspx

10. European Charter on the statute for judges. *Council of Europe* [online]. Council of Europe © [cit. 31. 8. 2018]. Dostupné z: https://rm.coe.int/090000168068510f

11. European Public Prosecutor's Office. *European Commision.* [online] © European Union, 1995-2018 [cit. 31. 8. 2018]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/info/law/cross-border-cases/judicial-cooperation/networks-and-bodies-supporting-judicial-cooperation/european-public-prosecutors-office_en#structureandcharacteristicsoftheeppo

12. Joint Investigation Teams (JITs) Legal Framework. *EUROJUST* [online] © Eurojust 2018 [cit. 31. 8. 2018]. Dostupné z: http://www.eurojust.europa.eu/Practitioners/JITs/Pages/legal-framework.aspx

13. Klaus Pförtner. Die deutsche Staatsanwaltschaft: Marionette der Politik? Unabhängigkeit muss sein! *Gewaltenteilung.de* [online]. Gewaltenteilung.de 2014 [cit. 31. 8. 2018]. Dostupné z: http://www.gewaltenteilung.de/860/

14. Legislativní odbor Ministerstva spravedlnosti ČR. Komise pro nový trestní řád. *Ministerstvo spravedlnosti ČR* [online]. Ministerstvo spravedlnosti ČR [cit. 31. 8. 2018]. Dostupné z: http://portal.justice.cz/Justice2/MS/ms.aspx?j=33&o=23&k=6245&d=335147

15. Ministerstvo spravedlnosti. Rekodifikace trestního práva procesního. *Ministerstvo spravedlnosti ČR* [online]. Ministerstvo spravedlnosti ČR [cit. 31. 8. 2018]. Dostupné z: http://portal.justice.cz/Justice2/MS/ms.aspx?j=33&o=23&k=4980&d=281460

16. Ministerstvo spravedlnosti. Rekodifikace trestního práva procesního. *Ministerstvo spravedlnosti ČR* [online]. © Ministerstvo spravedlnosti ČR 2018 [cit. 31. 8. 2018]. Dostupné z: https://tpp.justice.cz

17. Nejdůležitější předpisy upravující činnost. *Nejvyšší státní zastupitelství.* [online] © 2012 [cit. 31. 8. 2018]. Dostupné z: http://nsz.cz/index.php/cs/o-statnim-zastupitelstvi/predpisy-upravujici-cinnost/dali-pedpisy-ustava-vyhlaka-

18. Opinions adopted by the Consultative Council of European Prosecutors (CCPE). *Council of Europe* [online] © Council of Europe 2018 [cit. 31. 8. 2018]. Dostupné z: https://www.coe.int/en/web/ccpe/opinions/adopted-opinions

19. PASEKOVÁ, Eva. Ministerstvo spravedlnosti spustilo komentáře k trestnímu řádu na webu. *Česká justice* [online]. Media Network s.r.o. [cit. 31. 8. 2018]. Dostupné z: http://www.ceska-justice.cz/2018/01/ministerstvo-spravedlnosti-spustilo-komentare-k-trestnimu-radu-webu/

20. PASEKOVÁ, Eva. Na Nejvyšším soudu vzniká oponentní návrh části trestního řádu. *Česká justice* [online]. Media Network s.r.o. [cit. 31. 8. 2018]. Dostupné z: http://www.ceska-justice.cz/2018/01/na-nejvyssim-soudu-vznika-oponentni-navrh-casti-trestniho-radu/

21. PASEKOVÁ, Eva. Pavel Zeman: Je čas na revizi fungování justice, státní zástupci nemají spadat pod výkonnou moc. *Česká justice* [online]. Media Network s.r.o. [cit. 31. 8. 2018]. Dostupné z: http://www.ceska-justice.cz/2018/04/justicni-spicky-resili-zda-maji-statni-zastupci-spadat-vykonnou-moc/

22. PASEKOVÁ, Eva. Pelikán nepředloží nový zákon o státním zastupitelství, pokud na něm nebude shoda. *Česká justice* [online]. Media Network s.r.o. [cit. 31. 8. 2018]. Dostupné z: http://www.ceska-justice.cz/2018/02/pelikan-nepredlozi-novy-zakon-statnim-zastupitelstvi-pokud-nem-nebude-shoda/

23. PASEKOVÁ, Eva. Pelikánův zákon o státním zastupitelství nechceme, píše 6 z 8 krajských státních zastupitelství. *Česká justice* [online]. Media Network s.r.o. [cit. 31. 8. 2018]. Dostupné z: http://www.ceska-justice.cz/2015/09/pelikanuv-zakon-o-statnim-zastupitelstvi-nechceme-pise-6-z-8-krajskych-statnich-zastupitelstvi

24. PASEKOVÁ, Eva. Větší odpovědnost a nároky: Kněžínek má předložit nový zákon o státním zastupitelství. *Česká justice* [online]. Media Network s.r.o. [cit. 31. 8. 2018]. Dostupné z: http://www.ceska-justice.cz/2018/08/vetsi-odpovednost-naroky-knezinek-ma-predlozit-novy-zakon-statnim-zastupitelstvi/

25. Pokyn obecné povahy o dohledu. *Nejvyšší státní zastupitelství.* [online] © 2012 [cit. 31. 8. 2018]. Dostupné z: http://nsz.cz/images/stories/PDF/POP/trest/1_SL_903-2015.pdf

26. Poradní výbor evropských prokurátorů. *Nejvyšší státní zastupitelství.* [online] © 2012 [cit. 31. 8. 2018]. Dostupné z: http://www.nsz.cz/index.php/cs/mezinarodni-spoluprace/poradni-vybor-evropskych-prokurator

27. Rozhodovací a metodická činnost NSZ. *Nejvyšší státní zastupitelství.* [online] © 2012 [cit. 31. 8. 2018]. Dostupné z: http://nsz.cz/index.php/cs/udaje-o-cinnosti-a-statisticke-udaje/rozhodovaci-a-metodicka-innost-nsz

28. Římská charta ze dne 17. 12. 2014 o Evropských normách a zásadách týkajících se prokurátorů. In: *Council of Europe* [online] © Council of Europe 2018 [cit. 31. 8. 2018]. Dostupné z: https://rm.coe.int/168074738b

29. SEDLÁČKOVÁ, Miroslava. Místní příslušnost okresního soudu k úkonům v přípravném trestním řízení je určena zákonem bez ohledu na to, které státní zastupitelství podalo návrh. *Ústavní soud* [online]. 2015 © Ústavní soud [cit. 31. 8. 2018]. Dostupné z: https://www.usoud.cz/de/aktualne/mistni-prislusnost-okresniho-soudu-k-ukonum-v-pripravnem-trestnim-rizeni-je-urcena-z/

30. Sněmovní tisk České národní rady č. 152 včetně důvodové zprávy. *Česká národní rada 1992.* [online]. Společná česko-slovenská digitální parlamentní knihovna. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky © 2018 [cit. 31. 8. 2018]. Dostupné z: http://psp.cz/eknih/1992cnr/tisky/t0152_04.htm

31. Sněmovní tisk České národní rady č. 537 z roku 1993. *Česká národní rada 1993.* [online]. Společná česko-slovenská digitální parlamentní knihovna. Poslanecká

sněmovna Parlamentu České republiky © 2018 [cit. 31. 8. 2018]. Dostupné z: http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=537&CT1=0

32. Sněmovní tisk č. 789 [online]. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [cit. 31. 8. 2018]. Dostupné z: http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=789&CT1=0

33. Sněmovní tisk č. 1054 [online]. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [cit. 31. 8. 2018]. Dostupné z: http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=6&CT=1054&CT1=0

34. Sněmovní tisk č. 1055 [online]. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [cit. 31. 8. 2018]. Dostupné z: http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?t=1055&o=6

35. Soustava. *Nejvyšší státní zastupitelství.* [online] © 2012 [cit. 31. 8. 2018]. Dostupné z: http://nsz.cz/index.php/cs/o-statnim-zastupitelstvi/soustava

36. Stanovisko Trestního kolegia Nejvyššího soudu ČR ze dne 25. 9. 2014 sp. zn. Tpjn 303/2014. *Nejvyšší soud* [online]. © 2016 Nejvyšší soud [cit. 31. 8. 2018]. Dostupné z: http://nsoud.cz/Judikatura/judikatura_ns.nsf/WebSearch/CE6A1D0DCFDDA694C1257D88002FE9F8?openDocument&Highlight=0,null,

37. SYLLOVÁ, Jindřiška; VALENTA, Petr. K ústavnímu a právnímu postavení státního zastupitelství a prokuratury na území České republiky (kompilace zdrojů). Studie č. 5.364. *Parlamentní institut, Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky*. [online]. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky © 2018 [cit. 31. 8. 2018]. Dostupné z: http://public.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=30312

38. Tiskové oddělení Ministerstva spravedlnosti. Robert Pelikán jmenoval místopředsedu Ústavního soudu Jaroslava Fenyka členem Komise pro nový trestní řád. *Ministerstvo spravedlnosti ČR* [online]. Ministerstvo spravedlnosti ČR [cit. 31. 8. 2018]. Dostupné z: http://portal.justice.cz/Justice2/MS/ms.aspx?j=33&o=23&k=2375&d=345245

39. TOMÍČEK, Petr. Nejvyšší soud a Ministerstvo spravedlnosti mají společné priority. Jak dále vyplynulo z návštěvy ministra Jana Kněžínka v Brně, obě instituce cítí potřebu častějšího vzájemného dialogu. *Nejvyšší soud* [online]. © 2016 Nejvyšší soud [cit. 31. 8. 2018]. Dostupné z: http://nejvyssisoud.cz/JudikaturaNS_new/ns_web.nsf/web/Proverejnostamedia~TiskovezpravyNejvyssihosoudu~Nejvyssi_soud_a_Ministerstvo_spravedlnosti_maji_spolecne_priority__Jak_dale_vyplynulo_z_navstevy_ministra_Jana_Knezinka_v_Brne__obe_instituce_citi_potrebu_castejsiho_vzajemneho_dialogu_~?open&lng=CZ

40. Transparency International – Česká republika, o.p.s. *Česká justice – otázka správy a nezávislosti.* [online]. 2010 © Transparency International – Česká republika, o.p.s. [cit. 31. 8. 2018]. Dostupné z: https://www.rekonstrukcestatu.cz/publikace/analyza-ceska-justice---tic.pdf

41. VICHEREK, Roman. *Trestněprávní řešení přeplněnosti věznic* [online]. Brno, 2018 [cit. 31. 8. 2018]. Disertační práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta. Dostupné z https://is.muni.cz/auth/th/yelcy/Dizertace_prace_text_verze_2.1.2018_uprava_strankovani.pdf

42. Výkladová stanoviska. *Nejvyšší státní zastupitelství.* [online] © 2012 [cit. 31. 8. 2018]. Dostupné z: http://nsz.cz/index.php/cs/udaje-o-cinnosti-a-statisticke-udaje/rozhodovaci-a-metodicka-innost-nsz/vykladova-stanoviska

43. Zpráva Evropské komise pro demokracii prostřednictvím práva ze dne 3. 1. 2011 o evropských normách nezávislosti soudního systému. In: *Council of Europe* [online] © Council of Europe 2018 [cit. 31. 8. 2018]. Dostupné z: http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2010)040-e

44. Zpráva o činnosti státního zastupitelství za rok 2017. *Nejvyšší státní zastupitelství.* [online] © 2012 [cit. 31. 8. 2018]. Dostupné z: http://nsz.cz/images/stories/PDF/Zpravy_o_cinnosti/2017/Zprava_o_cinnosti_za_rok_2017.pdf

9.3 Soudní rozhodnutí

1. Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 8. 6. 1976, Engel a ostatní proti Nizozemí, č. 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72 a 5370/72. *European Court of Human Rights* [online]. Council of Europe © [cit. 31. 8. 2018]. Dostupné z: http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57479

2. Nález Ústavního soudu ČR ze dne ze dne 31. 10. 2001 sp. zn. Pl. ÚS 15/01. *Ústavní soud* [online]. 2015 © Ústavní soud [cit. 31. 8. 2018]. Dostupné z: https://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=87479&pos=1&cnt=1&typ=result

3. Nález Ústavního soudu ČR ze dne 2. 3. 2010 sp. zn. Pl. ÚS 13/08. *Ústavní soud* [online]. 2015 © Ústavní soud [cit. 31. 8. 2018]. Dostupné z: https://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=65450&pos=1&cnt=1&typ=result

4. Nález Ústavního soudu ČR ze dne 7. 9. 2010 sp. zn. Pl. ÚS 12/10. *Ústavní soud* [online]. 2015 © Ústavní soud [cit. 31. 8. 2018]. Dostupné z: https://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=67284&pos=1&cnt=1&typ=result

5. Nález Ústavního soudu ČR ze dne ze dne 29. 9. 2010 sp. zn. Pl. ÚS 33/09. *Ústavní soud* [online]. 2015 © Ústavní soud [cit. 31. 8. 2018]. Dostupné z: https://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=67627&pos=1&cnt=1&typ=result

6. Nález Ústavního soudu ČR ze dne 28. 6. 2011 sp. zn. Pl. ÚS 17/10. *Ústavní soud* [online]. 2015 © Ústavní soud [cit. 31. 8. 2018]. Dostupné z: https://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=70778&pos=1&cnt=1&typ=result

7. Nález Ústavního soudu ČR ze dne ze dne 2. 3. 2015 sp. zn. I. ÚS 1565/14. *Ústavní soud* [online]. 2015 © Ústavní soud [cit. 31. 8. 2018]. Dostupné z: https://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=87479&pos=1&cnt=1&typ=result

8. Nález Ústavního soudu ČR ze dne 16. 12. 2015 sp. zn. II. ÚS 3626/13. *Ústavní soud* [online]. 2015 © Ústavní soud [cit. 31. 8. 2018]. Dostupné z: https://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=90932&pos=1&cnt=1&typ=result

9. Nález Ústavního soudu ČR ze dne ze dne 19. 1. 2016 sp. zn. II. ÚS 3436/14. *Ústavní soud* [online]. 2015 © Ústavní soud [cit. 31. 8. 2018]. Dostupné z: https://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=91282&pos=1&cnt=1&typ=result

10. Nález Ústavního soudu ČR ze dne ze dne 19. 4. 2016 sp. zn. Pl. ÚS 4/14. *Ústavní soud* [online]. 2015 © Ústavní soud [cit. 31. 8. 2018]. Dostupné z: https://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=92526&pos=1&cnt=1&typ=result

11. Usnesení Ústavního soudu ČR ze dne 6. 9. 2005 sp. zn. I. ÚS 336/05. *Ústavní soud* [online]. 2015 © Ústavní soud [cit. 31. 8. 2018]. Dostupné z: https://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=48759&pos=1&cnt=1&typ=result

12. Usnesení Ústavního soudu ČR ze dne 29. 10. 2013 sp. zn. I. ÚS 2886/13. *Ústavní soud* [online]. 2015 © Ústavní soud [cit. 31. 8. 2018]. Dostupné z: https://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=81383&pos=1&cnt=1&typ=result

13. Usnesení Ústavního soudu ČR ze dne 8. 7. 2014 sp. zn. I. ÚS 1746/13. *Ústavní soud* [online]. 2015 © Ústavní soud [cit. 31. 8. 2018]. Dostupné z: https://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=84855&pos=1&cnt=1&typ=result

14. Usnesení Ústavního soudu ČR ze dne 12. 8. 2014 sp. zn. II. ÚS 3430/13. *Ústavní soud* [online]. 2015 © Ústavní soud [cit. 31. 8. 2018]. Dostupné z: https://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=85124&pos=1&cnt=1&typ=result

15. Usnesení Ústavního soudu ČR ze dne 9. 8. 2016 sp. zn. I. ÚS 3456/15. *Ústavní soud* [online]. 2015 © Ústavní soud [cit. 31. 8. 2018]. Dostupné z: https://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=93879&pos=1&cnt=1&typ=result

16. Usnesení Ústavního soudu ČR ze dne 12. 6. 2018 sp. zn. III. ÚS 1005/16. *Ústavní soud* [online]. 2015 © Ústavní soud [cit. 31. 8. 2018]. Dostupné z: https://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=102588&pos=1&cnt=1&typ=result

17. Usnesení Ústavního soudu ČR ze dne 27. 6. 2018 sp. zn. IV. ÚS 420/18. *Ústavní soud* [online]. 2015 © Ústavní soud [cit. 31. 8. 2018]. Dostupné z: https://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=102814&pos=1&cnt=1&typ=result

18. Usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 18. 4. 2018 sp. zn. 8 Tdo 266/2018. *Nejvyšší soud* [online]. © 2016 Nejvyšší soud [cit. 31. 8. 2018]. Dostupné z: http://nsoud.cz/Judikatura/judikatura_ns.nsf/WebSearch/7AEB3903E30C8570C12582DB003C58E9?openDocument&Highlight=0,null,

19. Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 3. 2016 sp. zn. 12 Ksz 8/2015. *Nejvyšší správní soud* [online]. Copyright © 2018 Nejvyšší správní soud [cit. 31. 8. 2018]. Dostupné z: http://nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2015/000812Ksz_1500134_20160405142735_prevedeno.pdf