ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI

FAKULTA PRÁVNICKÁ

Diplomová práce

STÁTNÍ ZASTUPITELSTVÍ

Adam Kotoun

Plzeň **2020**

ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI

FAKULTA PRÁVNICKÁ

Katedra trestního práva

Studijní program: Právo a právní věda

Studijní obor: Právo

Diplomová práce

STÁTNÍ ZASTUPITELSTVÍ

Adam Kotoun

Vedoucí práce: JUDr. Simona Stočesová, Ph.D., LL.M.

Plzeň **2020**

Prohlášení

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci vypracoval samostatně. Všechny citace a prameny jsem řádně vyznačil v textu. Veškerou literaturu a další materiály uvádím v přiloženém seznamu použitých zdrojů.

V Mariánských Lázních dne 20. 3. 2020

Adam Kotoun

Poděkování

Tímto bych chtěl poděkovat JUDr. Simoně Stočesové, Ph.D., LL.M., vedoucí mé diplomové práce, za její odborné vedení, za vstřícný přístup, za pomoc, rady a připomínky při zpracování této práce.

Seznam zkratek

ČR – Česká republika

ČSR – Československá republika

KSZ – Krajské státní zastupitelství

Listina – Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění ústavního zákona č. 162/1998 Sb.

NSS – Nejvyšší správní soud

NSZ – Nejvyšší státní zastupitelství

OČTŘ – Orgány činné v trestním řízení

OSZ – Okresní státní zastupitelství

PČR – Policie České republiky

SR – Slovenská republika

SRN – Spolková republika Německo

SŘS – Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

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

Ústava ČR – Zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

VSZ – Vrchní státní zastupitelství

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

ZŘS – Zákon č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních, ve znění pozdějších předpisů.

Obsah

ÚVOD 8

1 VZNIK A VÝVOJ VEŘEJNÉ ŽALOBY NA ÚZEMÍ DNEŠNÍ ČR 10

1.1 PRVNÍ ÚŘEDNÍCI JAKO VEŘEJNÍ ŽALOBCI 10
1.2 STÁTNÍ ZASTUPITELSTVÍ PO VZNIKU SAMOSTATNÉ ČSR 11
1.3 VEŘEJNÁ ŽALOBA V OBDOBÍ POVÁLEČNÉ NESVOBODY 13
1.4 PŘEMĚNA PROKURATURY PO PÁDU TOTALITNÍHO REŽIMU 16

2 VZNIK STÁVAJÍCÍ SOUSTAVY STÁTNÍHO ZASTUPITELSTVÍ 17

2.1 ZRUŠENÍ PROKURATURY A VZNIK STÁTNÍHO ZASTUPITELSTVÍ 17
2.2 STĚŽEJNÍ PRÁVNÍ ÚPRAVA PRO STÁTNÍ ZASTUPITELSTVÍ 18
2.3 POSTAVENÍ STÁTNÍHO ZASTUPITELSTVÍ V DĚLBĚ MOCI 19
2.3.1 Vztah státního zastupitelství k moci výkonné, zákonodárné a soudní ... 21

3 ORGANIZACE VEŘEJNÉ ŽALOBY V ČR 24

3.1 SOUSTAVA STÁTNÍHO ZASTUPITELSTVÍ 24
3.1.1 Agenda jednotlivých článků soustavy státního zastupitelství 25
3 1.2 Úvahy do budoucna související s organizací soustavy 27
3.2 INSTITUT DOHLEDU V SOUSTAVĚ STÁTNÍHO ZASTUPITELSTVÍ 28
3.2.1 Pokyn jako realizace dohledu v soustavě 29
3.2.1.1 Přispívá institut k upevňování pozice státního zastupitelství? 31
3.2.2 Vzájemný vztah vnějšího a vnitřního dohledu 32
3.2 ROLE MINISTERSTVA SPRAVEDLNOSTI 34

4 VEŘEJNÁ ŽALOBA V EVROPĚ A JEJÍ SROVNÁNÍ S VNITROSTÁTNÍ PRÁVNÍ ÚPRAVOU 37

4.1 PROKURATURA NA SLOVENSKU 37
4 1.1 Soustava prokuratury a její organizace 37
4.1.2 Působnost prokuratury 39
4.2 STÁTNÍ ZASTUPITELSTVÍ VE SPOLKOVÉ REPUBLICE NĚMECKO 41
4.2.1 Soustava státního zastupitelství 41
4.2.2 Působnost státního zastupitelství 43
4.3 PROKURATURA V POLSKU 45
4.3.1 Krize prokuratury 47

5 STÁTNÍ ZÁSTUPCE 49

5.1 VÝBĚROVÉ ŘÍZENÍ DO ČEKATELSKÉ PRAXE 49
5.2 ČEKATELSKÁ PRAXE 50
5.3 PROJEV STÁTNÍHO ZÁSTUPCE NA VEŘEJNOSTI 52
5.4 ZÁNIK FUNKCE A KÁRNÉ ŘÍZENÍ 54

6 PŮSOBNOST STÁTNÍHO ZASTUPITELSTVÍ 56

6.1 TRESTNÍ PŮSOBNOST 56

6.1.1 Úloha státního zástupce v přípravném řízení ... 57
6.1.1.1 Zásada legality a oportunity v trestním řízení ... 61
6.1.2 Státní zástupce v postavení strany trestního řízení ... 64
6.2 NETRESTNÍ PŮSOBNOST STÁTNÍHO ZASTUPITELSTVÍ ... 67
6.2.1 Dozor státního zastupitelství v místech omezení osobní svobody ... 67
6.2.2 Působnost státního zastupitelství dle ZŘS ... 69
6.2.3 Oprávnění nejvyššího státního zástupce dle SŘS. ... 70
6.2.4 Zbytková netrestní působnost státního zastupitelství ... 71

7 NAVRHOVANÉ ZMĚNY ZOSZ DE LEGE FERENDA ... 73

7.1 ODVOLÁNÍ NEJVYŠŠÍHO STÁTNÍHO ZÁSTUPCE ... 77
7.2 JMENOVÁNÍ VEDOUCÍCH STÁTNÍCH ZÁSTUPCŮ ... 78
7.3 FUNKČNÍ OBDOBÍ VEDOUCÍCH STÁTNÍCH ZÁSTUPCŮ ... 82
7.4 PŘECHODNÁ OBDOBÍ PRO VÝKON FUNKCE STÁVAJÍCÍCH VEDOUCÍCH STÁTNÍCH ZÁSTUPCŮ ... 85

ZÁVĚR ... 88

SEZNAM POUŽITÝCH ZDROJŮ ... 91

RESUMÉ ... 103

Úvod

Státní zastupitelství je instituce, bez jejíž existence v moderním právním státě nelze zajistit efektivní, nestrannou a ze zákona plynoucí ochranu veřejného zájmu spočívající zejména ve stíhání trestné činnosti, vedení přípravného řízení a podávání obžaloby k soudu. Pojem, pod kterým si každý člověk alespoň v hrubých obrysech dokáže něco představit. Pokud nedojde k relativně častému jevu, tedy záměně s pojmem obecního zastupitele, i laici zpravidla tuší, kdo je státní zástupce, a minimálně jsou přesvědčeni o tom, že jakákoli interakce s úřadem veřejné žaloby rozhodně neznamená nic pozitivního.

Tématem mé diplomové práce je *„Státní zastupitelství.“* Diplomovou práci na toto individuálně přidělené téma jsem si vybral hned z několika důvodů. Za bezesporu hlavní důvod je nutno považovat můj zájem o danou oblast. Tato dílčí část trestního práva procesního mě zaujala již před několika lety, když jsem zjišťoval, jaký podíl měla veřejná žaloba na zinscenovaných soudních procesech v 50. letech 20. století a zajímalo mě, co je hlavní náplní této instituce činné v parlamentní demokracii. Při přednáškách z trestního práva nebyla problematice státního zastupitelství přidělena dostatečná časová dotace z důvodu, že obsahem výkladu bylo seznámení se všemi OČTŘ. I proto jsem se o problematiku začal zajímat více a vybral jsem si diplomovou práci na toto téma. V neposlední řadě je třeba konstatovat, že není mnoho literatury, ve které se autor zabývá výlučně soustavou státního zastupitelství, a proto je čtenář zpravidla odkázán na dikci právních předpisů, resp. komentářovou literaturu nebo na samotné vysokoškolské učebnice trestního práva, ve kterých se však o státním zastupitelství pojednává relativně povrchně. Tudíž i tyto skutečnosti jsou důvodem, proč jsem si vybral téma diplomové práce zabývající se soustavou veřejné žaloby a jejím fungováním.

Svou diplomovou práci rozdělím do sedmi hlavních kapitol. V první části přiblížím samotný vznik úřadu veřejných žalobců a stručně uvedu některé historické souvislosti, jejichž připomenutí je dle mého názoru neméně důležité, protože zejména za vlády komunistů po roce 1948 sehrála veřejná žaloba sice nikoliv příliš pozitivní, ale zato důležitou roli. Obsahem první části budou rovněž okolnosti přeměny veřejné žaloby k 1. 1. 1994, její zasazení do právního řádu ČR

a organizace celé soustavy státního zastupitelství, zejména vztahy mezi jednotlivými státními zástupci uvnitř instituce. Po kapitole zabývající se organizací státního zastupitelství budou stručně popsány modely veřejné žaloby některých vybraných soustav napříč evropským kontinentem, a to za účelem vzájemné komparace organizace a působnosti se soustavou veřejné žaloby ČR.

V druhé části diplomové práce více přiblížím způsob, jak je možné stát se státním zástupcem, jaké podmínky musí být obligatorně pro tuto profesi splněny a stejně tak uvedu některá základní práva a povinnosti, která jsou s výkonem profese státního zástupce spjata. Abych naplnil záměr své práce, v jejím obsahu nesmí chybět kapitola zaměřující se na působnost státního zastupitelství. Uvedu a popíšu nejen pro státní zastupitelství stěžejní trestní působnost, ale rovněž i působnost netrestní, resp. práva a povinnosti státního zastupitelství v civilním procesu či v řízení ve správním soudnictví.

Obsahem poslední kapitoly bude aktuálně probíraná novela ZoSZ. Tato problematika týkající se možných změn zákona aktuálně rezonuje napříč občanskou společností. Vzhledem k tomu, že případná změna zákona bude zásadní pro budoucí fungování celé soustavy státního zastupitelství, budu se některými vybranými instituty podrobněji zabývat.

Pro zpracování mé diplomové práce bude mým stěžejním zdrojem odborná literatura a platná právní úprava. Konkrétně mohu zmínit dva díly publikace Veřejná žaloba prof. Fenyka či učebnice zabývající se trestním právem procesním prof. Šámala či prof. Jelínka a jejich autorských kolektivů. Dalšími prameny budou rovněž odborná periodika a v neposlední řadě budu při zpracování práce čerpat z vlastních poznatků získaných po dobu roční praxe na OSZ Plzeň – město.

Cílem mé diplomové práce je přiblížení soustavy veřejné žaloby čtenářům, zejména prostřednictvím drobného historického exkurzu, a vysvětlení fungování státního zastupitelství, jak dovnitř, tak i navenek. V neposlední řadě je mým cílem představení veřejné žaloby tak, aby si každý čtenář uvědomil, jak je tato nestranná a ničím neovlivněná činnost státního zastupitelství v demokratické společnosti důležitou zárukou.

1 Vznik a vývoj veřejné žaloby na území dnešní ČR

1.1 První úředníci jako veřejní žalobci

První zmínky o osobách, které v soudním řízení primárně nesledovaly svůj soukromý zájem, ale zájem určité vyšší entity, lze datovat do doby pohusitské, tedy do doby 15. století.[1] Změnu postavení osob v souvislosti s činností u soudu lze poměrně s jistotou dobově zařadit. Na území dnešních Čech se původně, stejně tak jako i v jiných státech evropského kontinentu, nerozlišovalo soudní řízení civilní a trestní, a proto trestněprávní nároky byly uplatňovány prostřednictvím soukromoprávních žalob. I z těchto důvodů se podle mého soudu zachovaly první zmínky o úřadu královského prokurátora, který stíhal některá jednání, protože se v té době jednalo o změnu většího rozsahu, která svými kořeny sahala až do římského práva, a proto byla písemně zaznamenána.

„Původ této instituce nutno hledat v antickém Římě, kde se z prokurátorů zastupujících jednotlivé strany vyvinuli státní úředníci zastupující stát, resp. jeho finanční zájmy (procuratores fisci) nebo, za císaře Hadriana, procuratores caesaris vel fisci, kteří zastupovali císaře v případě, že se neobjevil žádný žalobce nebo vedli žaloby v záležitostech fiskálních jménem státu.“[2]

Královská prokuratura byla jedním z úřadů panovníka, proto prokurátoři explicitně nehájili zájem veřejný, ale panovníkův. *„Úřad královského prokurátora zřídil u nás císař Zikmund roku 1437. Prvním královským prokurátorem byl Vilém ze Žlutic, jehož úkolem bylo zastupovat krále v soudním řízení.“*[3] Původním posláním královského prokurátora byla pomoc panovníku v znovuzískání pozemků, o které královský dvůr přišel během husitských válek. Později začala prokuratura zastupovat panovníka v záležitostech týkajících se případného rozšíření obsahu královské pokladny prostřednictvím vymáhaných pokut a po vydání Vladislavského zřízení zemského[4] začal císařem založený úřad stíhat trestné činy, které soukromoprávní žalobce nestíhal. Královská prokuratura působila ve většině případů u zemského soudu, zatímco u soudů městských

[1] SCHELLE, K. *Vývoj veřejné žaloby do roku 1989*. Ostrava: Key Publishing, 2012, 4 s.
[2] MALÝ, K. In. MALÝ, K. a kol. *Dějiny českého a československého práva do roku 1945*. 3. přeprac. vyd. Praha: Linde, 2003, 67 s.
[3] SCHELLE, K. Veřejná žaloba v historických souvislostech. *Státní zastupitelství*, 2008, č. 11-12, 44 s.
[4] Zemský zákoník z roku 1500, vydaný za vlády Vladislava II. Jagellonského.

trestnou činnost stíhali rychtáři.[5; 6] *„Přestože byla obnoveným zřízením zemským prokurátorovi uložena povinnost stíhat všechny trestné činy, začíná tato funkce ustupovat do pozadí, neboť se od 17. století začíná uplatňovat tzv. řízení inkviziční, v němž inkviziční soudce plní roli žalobce, soudce i obhájce a žalobce v něm tedy vůbec nevystupuje.“*[7] Podoba úřadů veřejné žaloby, jak je známa dnes, se začala formovat v polovině 19. století. Jedním z hlavních proklamovaných požadavků revolucionářů bylo, aby se soudnictví stalo více nestranným, tedy aby stát upustil od vedení trestního řízení inkvizičním způsobem a začala se prosazovat zásada obžalovací.[8] Právě proto se v trestním řízení začaly rozšiřovat pravomoci veřejné žaloby, jejichž hlavním posláním se stalo stíhání trestné činnosti ve veřejném zájmu a z toho plynoucí možnost podat obžalobu, dohlížet, aby nikdo nebyl stíhán neprávem a byla dodržována zákonnost při vyšetřování, účastnit se řízení před soudem, podávat stížnosti v průběhu trestního řízení atp.[9]

1.2 Státní zastupitelství po vzniku samostatné ČSR

Po zániku Rakousko - Uherska[10] v roce 1918 a následném vzniku samostatného Československého státu lze hovořit o celkové recepci zákonné úpravy veřejné žaloby do právního řádu první republiky. Například právě soustava prokuratury následovala postavení jednotlivých soudů. *„Při Nejvyšším soudu byl zřízen úřad generálního prokurátora, v jehož čele stál generální prokurátor se svými náměstky, kterým se stejně jako před převratem říkalo generální advokáti, od roku 1929 však byl tento název změněn na „náměstek generálního prokurátora“. Nižší složky státního zastupitelství působily na úrovni*

[5] Rychtáři vykonávali svoji agendu, která připomínala náplň činnosti policie, správního orgánu, ale i soudu ve středověkých městech, přičemž byli přímo městskými rychtáři či byli dosazeni na pozici panovníkem a zastupovali jeho zájmy.
[6] SCHELLE, K. Veřejná žaloba v historických souvislostech. *Státní zastupitelství*. 2008, č. 11-12, 45 s.
[7] O státním zastupitelství. *Nejvyšší státní zastupitelství* [online]. [cit. 2020-02-14]. Dostupné z: <http://www.nsz.cz/index.php/cs/o-statnim-zastupitelstvi/vznik-a-historie>.
[8] Jedna ze základních zásad moderního trestního řízení, kde platí, že stíhat před soudem lze toliko na základě obžaloby a pro trestný čin, který je v obžalobě označen.
[9] SCHELLE, K. *Vývoj veřejné žaloby do roku 1989*. Ostrava: Key Publishing, 2012, 9 s.
[10] Rakousko – Uhersko zaniklo v důsledku porážky v 1. světové válce, kdy na podzim roku 1918 císařství již nešlo udržet pospolu, proto došlo k rozpadu a následnému vzniku nástupnických států, vč. ČSR.

vrchních a krajských soudů. U okresních soudů státní zastupitelství zřízena nebyla.[11]

Vrcholným článkem soustavy však nebyla generální prokuratura, resp. generální prokurátor, ale čelním představitelem veřejné žaloby byl ministr spravedlnosti, kterého zákonodárce v zákoně označoval jako ministra práv, přičemž vztah mezi zmíněnými byl tvořen na základě principu nadřízenosti a podřízenosti.[12; 13] V 1. polovině 20. století se svou působností v trestním řízení prokuratura relativně podobala státnímu zastupitelství v současnosti. Úkoly veřejných žalobců spočívaly především ve stíhání trestné činnosti, která ohrožovala či porušovala veřejný zájem státu. Další náplní profese bylo podání obžaloby a v neposlední řadě i dohled nad udělením relevantních sankcí pachatelům trestné činnosti. *„Prvorepublikový systém lze označit jako systém státního zastupitelství s prvkem generálního prokurátora, který měl zejména v trestním řízení některé výsadní pravomoci, ale jeho postavení v rámci soustavy státního zastupitelství nebylo silné a nejednalo se proto o klasický systém prokuratury.“*[14]

Recipovaná zákonná úprava byla využívána s drobnými úpravami a aplikována v trestním řízení až do období příchodu nacistických vojsk na území ČSR a vzniku Protektorátu Čechy a Morava. S vnucením mnichovského diktátu nastal na našem území na několik let právní režim, který postrádal demokratické prvky právního státu. *„Stejně jako v oblasti státní správy i v soudnictví musíme v této době rozlišovat tzv. soudnictví autonomní, které vycházelo z organizace soudů v předválečném Československu, a soudnictví říšskoněmecké, které bylo přeneseno z Říše.“*[15] Státní zástupci, kteří působili při soudech činných již před Protektorátem, byli ovlivněni ve své působnosti tím, že agendu, kterou si vyhrazovala německá strana, museli zpravidla přenést na říšskoněmecké orgány,

[11] SCHELLE, K. In. VOJÁČEK, L., SCHELLE, K., KNOLL, V. *České právní dějiny*. 3. upravené vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2016, 322 s.
[12] Princip nadřízenosti a podřízenosti je vztahem, který se vyznačuje tím, že nadřízený může určitým způsobem či v určité formě podřízeného zavazovat k určitým povinnostem a podřízený by se měl pokyny řídit, pokud nejsou v rozporu se zákonem.
[13] § 30 zákona č. 119/1873 ř. z., jímž se zavádí nový řád soudu trestního, ve znění pozdějších předpisů.
[14] ADAMEC, M. Prokuratura a její vývoj na našem území. *Epravo* [online]. 2016 [cit. 2020-02-14]. Dostupné z: <https://www.epravo.cz/top/clanky/prokuratura-a-jeji-vyvoj-na-nasem-uzemi-102856.html>.
[15] SCHELLE, K. *Vývoj veřejné žaloby do roku 1989*. Ostrava: Key Publishing, 2012, 28 s.

v důsledku čehož mohli občany Protektorátu stíhat jak němečtí veřejní žalobci, tak i protektorátní. Společným jmenovatelem státních zastupitelství byla právní úprava ovlivněná nacistickou ideologií, která uvrhla Protektorát Čechy a Morava do dočasného období nelegitimního řešení právních věcí a křehké právní jistoty.

1.3 Veřejná žaloba v období poválečné nesvobody

Domnívám se, že dobu komunistické nadvlády v Československu[16] lze považovat za „temné období" veřejné žaloby, kdy se především v 50. letech 20. století ukázalo, že prokuratura je efektivním a spolehlivým instrumentem pro to, jak posílit státní moc, nelegitimně posílit trestní represi a v důsledku se zbavit pro režim nepohodlných osob.

Organizace poválečné prokuratury byla zpočátku totožná s uspořádáním vztahů v době prvorepublikové. Ministr spravedlnosti byl nadřízen generálnímu prokurátorovi.[17] Za zmínku stojící novinkou byla implementace institutu stížnosti pro zachování zákona, kterou mohl podat generální prokurátor. Ustanovení o stížnosti bylo možné využít proti každému pravomocnému rozhodnutí řádného, zvláštního či rozhodčího soudu, pokud měl generální prokurátor za to, že byl rozhodnutím soudu porušen zákon. Oprávnění generálního prokurátora však nebylo bezmezné, činit tak totiž nemohl proti rozhodnutí Nejvyššího soudu.[18]

Stěžejní zákonná úprava, prostřednictvím které byl započat proces potlačování elementárních principů právního státu, resp. základních lidských práv občanů ČSR, vzešla z pera zákonodárce v období tzv. právnické dvouletky z let 1948–1950.[19] *„Na základě nechvalně známého zákona č. 232/1948 Sb. byla při Státním soudu[20] zřízena Státní prokuratura řízená státním prokurátorem, ten byl přímo podřízen ministru spravedlnosti. Státní prokuratura byla zaměřena výlučně na stíhání trestných činů podle zákona na ochranu republiky."*[21] Zájem na odsouzení osob, které se svým, dle státu, protiprávním jednáním dopustily trestného činu, o kterém rozhodovala Státní prokuratura potažmo Státní soud, byl

[16] Klíčovým okamžikem byly únorové volby v roce 1948, prostřednictvím kterých se KSČ dostala k moci, u které byla až do roku 1989, kdy proběhla na území ČSR studentská revoluce.
[17] § 55 zákona č. 319/1948 Sb., o zlidovění soudnictví, ve znění pozdějších předpisů.
[18] Tamtéž.
[19] Období výrazných změn v právním řádu ČSSR, jehož hlavním účelem bylo pozměnit právní úpravu takovým způsobem, aby odpovídala vůdčím ideám socialismu.
[20] Instituce vykonávající trestní působnost speciálně zaměřenou na protistátní trestnou činnost.
[21] SCHELLE, K. *Vývoj veřejné žaloby do roku 1989*. Ostrava: Key Publishing, 2012, 39 s.

nemalý. I proto byl například přijat zákon o zlidovění soudnictví[22] nebo naopak byl zrušen institut vyšetřujících soudců za účelem prosazení norem, které nepřímo umožňovaly, aby se vyšetřovaný setkal s prokurátorem až po skončení vyšetřování, prokurátor nerozhodoval o vazbě atd.[23] V praxi byl využíván postup, kdy do pravomocí prokuratury významně zasahovala Státní bezpečnost.[24] *„Prokurátoři Státní prokuratury (právě tak jako soudci Státního soudu) akceptovali metody Státní bezpečnosti při vyšetřování, které byly v rozporu s trestním řádem, případně i jinými právními předpisy.“*[25] Právní úprava prokuratury, ovlivněna změnami z konce 40. let 20. století, platila až do roku 1952.

Přijetím ústavního zákona o soudech a prokuratuře[26] a zákona o prokuratuře[27] došlo k podstatnějším změnám. Vznikla samostatná prokuratura, která byla ovlivněna právní úpravou Sovětského svazu. Vzorem *„…naší úpravě se stalo zejména ustanovení čl. 113 Ústavy SSSR z roku 1936. Jednalo se o samostatný, na místních orgánech státní moci a správy nezávislý, jednotný, centralizovaný a monokratický orgán „nejvyššího dozoru“ nad přísným a přesným zachovávaním a prováděním zákonů všemi ministerstvy a jinými úřady, soudy, národními výbory, orgány, institucemi a úředními osobami, jakož i občany.“*[28] Oprávněními plynoucími ze sovětské Ústavy zákonodárci ČSR posílili moc generálního prokurátora. Orgány podřízené generálnímu prokurátorovi vykonávaly své pravomoci navenek nezávisle, ale jejich kroky mohly být v jakékoli fázi řízení, které spadalo do působnosti prokuratury, ovlivněny právě generálním prokurátorem. Komunisté, jejichž záměrem bylo především explicitně zasahovat do průběhu trestního řízení, v zákoně zakotvili zpočátku odpovědnost generálního prokurátora vládě, později měl nepřímý vliv na funkci generálního prokurátora jen prezident republiky, který disponoval

[22] Zákon č. 319/1948, o zlidovění soudnictví, ve znění pozdějších předpisů.
[23] VALIŠ, Z. Státní prokuratura a státní soud. *Státní zastupitelství*, 2006, č. 2, 7 s.
[24] Jedna z bezpečnostních složek vznikající v poválečném ČSR, kterou KSČ zneužila k prosazení svých nedemokratických a bezprecedentních zájmů především v souvislosti se stíháním a pronásledováním občanů ČSR.
[25] GŘIVNA T. In. BOBEK, M., MOLEK, P., a ŠIMÍČEK, V. *Komunistické právo v Československu: kapitoly z dějin bezpráví*. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2009, 585 s.
[26] Zákon č. 64/1952 Sb., o soudech a prokuratuře, ve znění pozdějších předpisů.
[27] Zákon č. 65/1952 Sb., o prokuratuře, ve znění pozdějších předpisů.
[28] FENYK, J. *Veřejná žaloba*. Praha: Institut ministerstva spravedlnosti České republiky pro další vzdělávání soudců a státních zástupců, 2001, 23 s.

pravomocí jmenování i odvolání vrchního představitele veřejné žaloby.[29] *„Nová právní úprava upevnila monolitnost prokuratury i tím, že do výhradní pravomoci generálního prokurátora svěřila právo jmenovat a odvolávat hlavního vojenského prokurátora i ustanovovat do funkcí a odvolávat z nich všechny ostatní prokurátory.“*[30] Vliv prezidenta ČSR na vrcholnou funkci prokuratury byl již z litery zákona patrný, proto zmanipulované trestní procesy nepohodlných osob z počátku 50. let sice byly dle právní úpravy legální, ovšem dle mého názoru nebyly legitimní. Jedním z příkladů vlivu státní moci prostřednictvím generálního prokurátora na jemu podřízené řadové prokurátory je již v současnosti veřejnosti známý průběh zpolitizovaného procesu s JUDr. Miladou Horákovou. Liberálně smýšlející právnička a politička byla shledána vinnou a odsouzena k trestu nejvyššímu v procesu, který byl ovlivněn vůlí tehdejších předních představitelů režimu. Domnívám se, že právě v důsledku rozkrytí historických okolností tohoto soudního procesu je zřetelně vidět, že se prokurátoři neřídili jen právními předpisy, ale také mocenskými zájmy jednotlivců, které nebyly mimo jiné vystaveny na pilířích demokracie.

Prokuratura *„vykonávala prokurátorský dozor vůči orgánům přípravného řízení trestního a ve vztahu k orgánům provádějícím vykonávací řízení trestní a rovněž tak všeobecný dozor, jenž byl koncipován jako působnost prokuratury dozírat nad zachováváním zákonnosti zejména v oblasti výkonu státní správy. Hlavními metodami všeobecného dozoru byly protest a upozornění.“*[31] Případný protest podával generální prokurátor u úřadu či instituce, které rozhodnutí či opatření vydaly, shledal-li, že byl takový postup nezákonný ve své formě nebo obsahu.

Prokurátorský dohled v oblasti státní správy byl zásadní změnou zejména pro vývoj správního soudnictví v Československu, a to z důvodu, že zakotvením této pravomoci prokuratuře se staly správní soudy nadbytečné, a proto byly zákonem derogovány předpisy upravující agendu správních soudů.[32] *„K posílení*

[29] § 6-8 zákona č. 64/1952 Sb., o soudech a prokuratuře, ve znění pozdějších předpisů.
[30] SCHELLE, K. *Vývoj veřejné žaloby do roku 1989*. Ostrava: Key Publishing, 2012, 42 s.
[31] FENYK, J. *Veřejná žaloba*. Praha: Institut ministerstva spravedlnosti České republiky pro další vzdělávání soudců a státních zástupců, 2001, 23 s.
[32] § 18 zákona č. 65/1952 Sb., o prokuratuře, ve znění pozdějších předpisů.

trestního dozoru byly v systému prokuratury zřízeny vlastní vyšetřovací orgány – vyšetřovatelé prokuratury.“[33]

1.4 Přeměna prokuratury po pádu totalitního režimu

Po studentské revoluci 17. listopadu 1989, pádu komunistického režimu a následném rozdělení České a Slovenské Federativní Republiky[34] bylo jednou z hlavních snah zákonodárců utvořit právní řád České republiky, jehož hlavními pilíři nebudou socialistické ideje, ale základy práva budou naopak plynout z principů právního státu, subjektům práva budou garantovaná základní lidská práva a postupy orgánů veřejné moci nebudou vybočovat z mantinelů zásady enumerativnosti veřejnoprávních pretenzí.[35]

Oproti soustavě prokuratury před rokem 1989 bylo snahou zákonodárců přijmout takovou právní úpravu veřejné žaloby, z jejíž obsahu bude očividné posílení nezávislosti soustavy, zejména oproštění se od vedoucí úlohy Ministerstva spravedlnosti. *„Otázky a problémy spojené s fungováním prokuratury v naší společnosti a naznačené v předcházejících kapitolách byly vyřešeny zákonnou cestou zařazením příslušných ustanovení do Ústavy České republiky a vydáním speciálního zákona. Oproti dřívější úpravě došlo k závažným koncepčním změnám, při nichž byly zohledněny jak zkušenosti z období 20. a 30. let, základní momenty úprav těchto problémů v zahraničí, i výsledky domácí diskuze na teoretickém i praktickém poli.“*[36]

[33] SCHELLE, K. *Vývoj veřejné žaloby do roku 1989*. Ostrava: Key Publishing, 2012, 42 s.
[34] K rozdělení došlo 31. 12. 1992 a k následujícímu dni vznikly dva samostatné státy České a Slovenské republiky.
[35] Státní moc lze uplatňovat jen v mezích a stanovení zákonem. (srov. § 2 odst. 3 Ústavy ČR).
[36] KUCHTA, J., SCHELLE, K. *Historie a současnost státního zastupitelství*. Brno: Masarykova univerzita, 1994, 71 s.

2 Vznik stávající soustavy státního zastupitelství

2. 1 Zrušení prokuratury a vznik státního zastupitelství

Prokuratura byla zrušena dne 31. 12. 1993 s účinností ZoSZ a nahradila ji soustava státního zastupitelství. Nová právní úprava nevystavující veřejnou žalobu na principech monokracie[37] dle tradice z první republiky a rovněž po vzoru jiných, socialismem nepoznamenaných, států navrátila veřejnou žalobu jako instituci hájící veřejný zájem na území českého státu.[38] Nastolení úpravy soustavy státního zastupitelství namísto prokuratury bylo rozumným krokem právního vývoje České republiky. Z historického hlediska by nebylo vhodné, aby prokuratura působila v polistopadovém vývoji i nadále, protože především z 50. let 20. století byla její pověst poškozená a domnívám se, že by laická veřejnost nebrala v potaz fakt, že se soustava „očistila", ale spíše by se umocnil pejorativní význam pojmu instituce v očích občanů ČR. Taktéž si myslím, že z hlediska organizačního vznik soustavy státního zastupitelství byl lepší variantou než ponechat platný stávající systém prokuratury. Především shromážděná moc v rukou jedné osoby, generálního prokurátora, není dle mého soudu zárukou nezávislosti. Nemyslím tím ve smyslu ve vztahu vůči jiným orgánům státní moci, ale spíše ve smyslu alespoň částečné nezávislosti při rozhodování ve věcech jednotlivých státních zástupců. Dále mám rovněž za to, že pluralita názorů státních zástupců napříč soustavou státního zastupitelství je relativně silnou zárukou toho, že výsledky práce soustavy budou přispívat ke zkvalitňování rozhodování a posilování právní jistoty. Uvedeného se domnívám zejména z toho důvodu, že není možné, aby nejvyšší státní zástupce zasahoval do všech stupňů soustavy, resp. do každého trestního řízení v jakékoli fázi, čímž by mohla být projevována vůle jednotlivce nebezpečným způsobem v případě, pokud by v čele úřadu stanula osoba, která by měla zájem zneužít své pravomoci, a zároveň by chyběla politická vůle, která by přednostně chránila zájmy občanů a státu. V hraničních situacích může být veřejnost svědkem snah některých politiků poukazovat na činnost soustavy veřejné žaloby v negativním slova smyslu.

[37] Generální prokurátor může zasáhnout do rozhodování na všech stupních soustavy prokuratury. V dnešní právní úpravě platí monokracie v čele úřadu, ale ne takovým způsobem jako tomu bylo zvykem u prokuratury.

[38] SCHELLE K. In. SCHELLE, K., VĚTROVEC, V. a kol. *Státní zastupitelství: Historie současnost a perspektivy*. Praha: Eurolex Bohemia, 2002, 72 s.

Například mohou poukazovat na nekvalitní záruky nezávislosti soustavy, z čehož mohou plynout účelové kroky, které nejsou v zájmu veřejném, ba dokonce mohou vést k nezákonnostem. Pro eliminaci případných excesů představitelů státu a poukazování na nedostatky soustavy mám za to, že je soustava státního zastupitelství lepším řešením vytvoření organizace orgánu veřejné žaloby, která bude efektivně a v souladu se zákonem plnit své povinnosti.

2.2 Stěžejní právní úprava pro státní zastupitelství

S přijetím Ústavy ČR se soustava státního zastupitelství dočkala úpravy na úrovni předpisů s nejvyšší právní silou. Ustanovení o veřejné žalobě zákonodárce zakotvil v čl. 80 Ústavy, který je podmnožinou hlavy třetí, resp. moci výkonné. Tento článek stanoví: *„Státní zastupitelství zastupuje veřejnou žalobu v trestním řízení; vykonává i další úkoly, stanoví-li tak zákon. Postavení a působnost státního zastupitelství stanoví zákon.“*

„Státní zastupitelství bylo zřízeno jako soustava úřadů státu určených k zastupování státu při ochraně veřejného zájmu ve věcech svěřených zákonem do jeho působnosti.“[39] Bližší specifikaci jednoho z orgánů státní moci přenechal zákonodárce zákonné úpravě, která vystavila určitý rámec činnosti státního zastupitelství, kde ovšem zůstává základem úprava zakotvená v Ústavě ČR. Stěžejní úpravou pro soustavu veřejné žaloby je ZoSZ, který upravuje základní rámec projevování se soustavy nejen navenek, ale i do oblasti interních vztahů. Zákon stanovuje působnost jak státního zastupitelství, tak Ministerstva spravedlnosti vůči státnímu zastupitelství, dále je v zákoně specifikována organizace soustavy, postavení a jmenování státních zástupců, ale i právních čekatelů a v neposlední řadě ZoSZ upravuje též sekundární právní povinnost státních zástupců jako důsledek porušení primární právní povinnosti, resp. kárnou odpovědnost státních zástupců.[40] ZoSZ stejně tak jako Ústava ČR výslovně nezmiňuje nezávislost státního zastupitelství, ale v zákoně byla zakotvena ustanovení, která jsou pro jeden z nejdůležitějších atributů efektivního fungování veřejné žaloby oporou. Například nestanoví-li zvláštní zákon jinak, výhradně státní zástupci vykonávají působnost jim zákonem svěřenou a jiné orgány či

[39] NOVOTNÁ, J. In. KLÍMA, K. a kol. *Komentář k Ústavě a Listině*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2005, 377 s.
[40] Srov. § 1 - § 34 ZoSZ.

osoby nesmí do jejich rozhodování nikterak zasahovat. Dokonce vyšší státní zastupitelství může zasahovat do agendy bezprostředně nižšího státního zastupitelství jen v případě, stanoví-li tak zákon. Pouze právní čekatelé, kteří se připravují na budoucí výkon profese státního zástupce v rámci své povinné, čekatelské praxe, se mohou podílet na některých úkonech vedených státním zástupcem, přičemž podobné možnosti platí pro vyššího úředníka státního zastupitelství.[41]

Mimo sekundárních právních předpisů,[42] které mohou logicky ovlivnit soustavu státního zastupitelství jako celek, ale i jednotlivé státní zástupce, jsou oproti odlišnému systému v soudnictví, kde soudce při svém rozhodování má za povinnost se řídit jen zákonem příp. mezinárodní smlouvou implementovanou do právního řádu ČR,[43] plynou povinnosti státním zástupcům pro výkon jejich profese též z interních normativních aktů vydávaných nejvyšším státním zástupcem. *„Ke sjednocení a usměrnění postupu státních zástupců při výkonu působnosti státního zastupitelství nebo k zajištění jednotné vnitřní organizace státního zastupitelství a jednotného výkonu spisové služby může nejvyšší státní zástupce vydávat pokyny obecné povahy; tyto pokyny jsou závazné pro státní zástupce, a pokud tak nejvyšší státní zástupce stanoví, i pro další zaměstnance státního zastupitelství.“*[44] Mimo pokynů obecné povahy vydává nejvyšší státní zástupce ve formě interních předpisů i výkladová stanoviska. Hlavním účelem těchto aktů je posílení jednotnosti v rozhodování státních zástupců a v důsledku toho i posílení právní jistoty adresátů činnosti orgánů veřejné žaloby.

2. 3 Postavení státního zastupitelství v dělbě moci

V rámci příprav textu Ústavy ČR zákonodárci debatovali o několika možnostech ústavního zakotvení veřejné žaloby. V původním vládním návrhu Ústavy ČR bylo státní zastupitelství zakotveno v hlavě čtvrté o moci soudní z důvodu, že činnost soudů a státního zastupitelství je relativně provázaná. Další variantou bylo úplné zdržení se zakotvení státního zastupitelství do Ústavy ČR a právní úpravu nechat toliko v rovině zákonné. Naopak někteří

[41] § 3 ZoSZ.
[42] Nejčastěji mohou ovlivnit činnost státního zastupitelství nařízení vlády či vyhlášky Ministerstva spravedlnosti.
[43] Čl. 95 odst. 1 Ústavy ČR.
[44] § 12 ZoSZ.

zákonodárci předkládali návrh, který by veřejnou žalobu vyčlenil do samostatné hlavy Ústavy, aby byla již ze základního zákona patrná nezávislost státního zastupitelství na jakékoliv tripartitní moci.[45] Dle předchozí kapitoly je očividné, že zákonodárci dali přednost zakotvení státního zastupitelství v moci výkonné. Hlavními argumenty podporující tento krok, byly komparatistické analýzy s jinými státy nepostiženými socialistickou minulostí, které zpravidla neměly ve svých základních právních předpisech ustanovení o veřejné žalobě vůbec zmíněné. Proto ve výsledku vznikla určitá forma kompromisu, jenž sice zakotvila státní zastupitelství do Ústavy ČR, ale současně jej upravila pod moc výkonnou. Navíc ústavní úprava veřejné žaloby není nikterak rozsáhlá, dochází jen ke garanci základní pravomoci orgánu veřejné žaloby, tedy k zakotvení výhradního práva zastupovat veřejnou žalobu v trestním řízení a zbytek zůstává na zákonné úpravě.[46]

„Ačkoli je čl. 80 Ústavy zařazen do hlavy třetí Ústavy o moci výkonné a v § 1 odst. 1 ZoSZ je státní zastupitelství označeno jako „soustava úřadů státu“, přesto nejde o orgán (instituci), který by bylo možno podřadit pojmu „správní úřad“, jak je užívá čl. 79 Úst. V čl. 79 Úst, který se týká úřadů státní správy a v nich působících státních zaměstnanců, není státní zastupitelství zmíněno, když je mu vyhrazen samostatný článek Ústavy.“[47] Státní zastupitelství lze pokládat za orgán „sui generis“, tedy orgán svého druhu, který má oproti „klasickým“ správním úřadům specifické postavení. Na rozdíl od správních úřadů, státní zastupitelství nedisponuje pravomocemi dle správního řádu, a tudíž není možné, aby rozhodovalo ve správním řízení o právech a povinnostech fyzických a právnických osob.[48] Specifické postavení státního zastupitelství je umocněno faktem, že vystupuje na veřejnosti jako fakticky nezávislý a nestranný orgán veřejné moci.[49]

---

[45] LATA, J. *Státní zastupitelství ve světle proměn: drama o čtyřech dějstvích*. Praha: Auditorium, 2016, 33 s.
[46] Tamtéž.
[47] MIKULE, V., SUCHÁNEK, R. In: SLÁDEČEK, V., MIKULE, V., SUCHÁNEK. R., SYLLOVÁ, J. *Ústava České republiky. Komentář.* 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, 820 s.
[48] Rozsudek NSS ze dne 27. 10. 2005, sp. zn. 6 As 58/2004. Zdroj. Beck-online. Aktualizace ke dni 17. 2. 2020.
[49] MIKULE, V., SUCHÁNEK, R. In: SLÁDEČEK, V., MIKULE, V., SUCHÁNEK. R., SYLLOVÁ, J. *Ústava České republiky. Komentář.* 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016. 820–821 s.

2.3.1 Vztah státního zastupitelství k moci výkonné, zákonodárné a soudní

„Zakotvení státního zastupitelství v kapitole o moci výkonné zcela zásadně předznamenává, že tento orgán je moci výkonné podřízen v oblasti personálního, organizačního a materiálního zabezpečení jeho činnosti.“[50] Proto o nezávislosti tohoto státního orgánu lze hovořit jen v určité rovině. Zákonem č. 14/2002 Sb., prostřednictvím kterého se změnil ZoSZ, se nezávislost soustavy v rozhodování posílila. Ministr spravedlnosti ztratil možnost dohledu nad NSZ, tudíž postavení podřízenosti nejvyššího státního zástupce vůči ministru spravedlnosti bylo velmi oslabeno.[51; 52] Jedním z důvodů novely zákona bylo i posílení demokratického právního státu v souvislosti s orgány veřejné žaloby, k čemuž se vyjádřila i Rada Evropy ve svém doporučení Rec(2000)19 pod názvem *„The role of public prosecution in the criminal justice system“*[53] a poradila státům, které zakotvily ve svém právním řádu orgán veřejné žaloby pod moc výkonnou, některé kroky za účelem posílení nezávislosti soustavy veřejné žaloby vůči vládě.[54]

O vlivu moci výkonné, konkrétně ministra spravedlnosti na organizaci a v širším slova smyslu personální obsazení veřejné žaloby v ČR bude pojednáno v kapitole věnující se organizaci státního zastupitelství. Nepřímo ovlivňovat soustavu státního zastupitelství lze též prostřednictvím rozpočtové kapitoly resortu Ministerstva spravedlnosti. Státní zastupitelství si samostatně rozpočet nespravuje, ale je závislé na vůli Ministerstva spravedlnosti, kolik finančních prostředků vyčlení právě na chod veřejné žaloby.[55] Rozhodně není vhodné automaticky propojit správu financí resortu spravedlnosti se zájmem ovlivňovat státní zastupitelství, ale teoreticky se tato možnost nabízí. Ministerstvo

[50] KUCHTA, J., SCHELLE K. *Historie a současnost státního zastupitelství*. Brno: Masarykova univerzita, 1994, 71 s.
[51] MIKULE, V., SUCHÁNEK, R. In: SLÁDEČEK, V., MIKULE, V., SUCHÁNEK. R., SYLLOVÁ, J. *Ústava České republiky. Komentář.* 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, 821 s.
[52] V dnešní době určitou formou institutu dohledu ministra spravedlnosti vůči pravomocným rozhodnutím je stížnost pro porušení zákona dle § 266 an. TŘ. Pokud ministr spravedlnosti shledá, že je některé pravomocné rozhodnutí státního zastupitelství či soudu v rozporu se zákonem, může podat zmíněnou stížnost pro porušení zákona k Nejvyššímu soudu.
[53] Role veřejné žaloby v trestním řízení.
[54] Role veřejné žaloby v trestním řízení. Doporučení Rady Evropy, Rec(2000)19. *Refworld* [online]. Rada Evropy, 2000 [cit 2019-11-15], str. 6. Dostupné z: <https://www.refworld.org/docid/43f5c8694.html>.
[55] Kapitola státního rozpočtu Ministerstva spravedlnosti. *Justice* [online]. Ministerstvo spravedlnosti, 2019 [cit. 2019-11-15]. Dostupné z: <https://justice.cz/documents/12681/719282/2018_R51.pdf/5ba67ea8-4a9d-4655-a845-1371adc36ed1>.

spravedlnosti totiž *„zajišťuje chod státních zastupitelství tím, že zabezpečuje financování jejich hospodaření a materiálního zabezpečení v rozsahu stanoveném zvláštními právními předpisy a provádí kontroly hospodaření.“*[56]

K moci soudní má státní zastupitelství, v komparaci se všemi z tripartity dělby moci ve státě, nejblíže z hlediska výkonu své působnosti. Jak již bylo nastíněno výše, státní zastupitelství se mělo podle vládního návrhu Ústavy ČR stát součástí moci soudní, avšak ani z důvodové zprávy nebylo patrné, proč by se tak mělo stát. Komentář v důvodové zprávě byl poněkud stručný: *„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.“*[57]

Státní zastupitelství společně se soudy zajišťuje, aby byla dodržena základní lidská práva osob. Těmito právy jsou zejména právo na spravedlivý proces,[58] právo na soudní a jinou právní ochranu,[59] ale i další práva, kterými je zajišťován bezvadný a v moderním právním státě přijatelný postup zejména v trestním řízení. *„Moderní veřejný žalobce, zejména v zemích bez vyšetřujícího soudce, musí paralelně s obecným soudem, každý v jiné části jedné „hry“, hájit spravedlnost, v níž se od počátku do konce protínají instituty práva a jeho prosazování, kde se setkávají moc a státní občané. Bez veřejné žaloby trestní soudnictví není ničím, stejně tak jako veřejný žalobce sám nemůže (až na výjimky) rozhodovat o vině a trestu.“*[60] Naproti tomu je státní zastupitelství, v jiném úhlu pohledu, od soudů odlišné. Státní zástupce je z hlediska organizace více závislý na soustavě než soudce, zatímco předseda soudu vykonává jen státní správu příslušného soudu,[61] vedoucí státní zástupce je nadřízeným řadovému státnímu zástupci z příslušného státního zastupitelství.[62] Pomine-li se role soudu vyššího stupně při řízení o některém z opravných prostředků,[63] není možné, aby soud vyšší instance zasahoval do rozhodování soudce na okresním soudu. Zatímco

[56] § 13 písm. d ZoSZ.
[57] Čl. 96 důvodové zprávy k Ústavě České republiky. *Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR* [online]. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky [cit. 2019-07-10]. Dostupné z: <http://psp.cz/eknih/1992cnr/tisky/t0152_03.htm>.
[58] Čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, vyhlášené sdělením federálního ministerstva zahraničních věcí pod č. 209/1992 Sb.
[59] Čl. 36 an. Listiny.
[60] FENYK, J. *Vademecum státního zástupce*. Praha: ASPI, 2003, 16 s.
[61] § 120 an. zákona č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích., ve znění pozdějších předpisů.
[62] § 12e ZoSZ.
[63] § 245 an. TŘ.

u soustavy státního zastupitelství tato záruka daná není a například nejvyšší státní zástupce může zastávat roli v konkrétním trestním řízení.[64] I proto se na základě výše zmíněných odlišností mezi soustavou soudů a veřejné žaloby domnívám, že vpravení ustanovení do hlavy o moci soudní v Ústavě ČR by nebylo úplně nejvhodnější, zatímco akt zákonodárce podřadit státní zastupitelství pod moc výkonnou se jeví, dle mého názoru, jako promyšlený krok.

Přímý kontakt moci zákonodárné a soustavy státního zastupitelství je v porovnání s mocí soudní i výkonnou nejužší. Činnost Parlamentu ČR se dotýká veřejných žalobců pravidelně jen v případě tvorby, změny či derogace právních předpisů.

[64] § 174a tamtéž.

3 Organizace veřejné žaloby v ČR

3.1 Soustava státního zastupitelství

V čele soustavy státního zastupitelství je NSZ se sídlem v Brně, jehož čelním reprezentantem je nejvyšší státní zástupce. Z horizontálního hlediska je soustava veřejné žaloby čtyřčlánková, přičemž ji kromě NSZ tvoří VSZ v Olomouci a VSZ v Praze, dále KSZ[65] a OSZ.[66] V době branné pohotovosti jsou součástí soustavy taktéž nižší a vyšší polní státní zastupitelství.[67] *„Jednotlivá státní zastupitelství působí u soudů, u nichž vykonávají svou činnost, proto se jejich sídla a územní obvody působnosti shodují s územními obvody soudů.“*[68] Dle mého názoru se jeví jako nedostačující úprava nižšího a vyššího polního státního zastupitelství, které vykonává svou působnost v dobách branné pohotovosti[69]. Jak důvodová zpráva, tak komentář se o této formě hájení veřejného zájmu nezmiňují. Otázkou tak zůstává, zda je ustanovení o rozšíření soustavy státního zastupitelství v době branné pohotovosti dostatečné. ZoSZ nikterak dané ustanovení nerozvíjí, nejsou upravené případné vnitřní dohledové vztahy ani působnost polních státních zastupitelství. Proto je jisté, že pokud by se ČR ocitla v době branné pohotovosti, musela by být tato otázka soustavy státního zastupitelství nepochybně podrobněji řešena.

Vyhláškou Ministerstva spravedlnosti č. 23/1994 Sb., o jednacím řádu státního zastupitelství, zřízení poboček některých státních zastupitelství a podrobnostech o úkonech prováděných právními čekateli, byly zřízeny pobočky VSZ v Olomouci,[70] některých KSZ,[71] a stejně tak byla vytvořena pobočka některých OSZ.[72]

[65] Městské státní zastupitelství v Praze vykonává také působnost KSZ.
[66] Obvodní státní zastupitelství vykonávají působnost OSZ na území hlavního města Prahy a Městské státní zastupitelství v Brně vykonává působnost OSZ na území města Brna.
[67] § 6 ZoSZ.
[68] Soustava. *Nejvyšší státní zastupitelství* [online]. [cit. 2019-07-10]. Dostupné z: <http://nsz.cz/index.php/cs/o-statnim-zastupitelstvi/soustava>.
[69] V branné pohotovosti se stát ocitne vyhlášením všeobecné mobilizace, příkladem pro naši historii může být všeobecná mobilizace vyhlášená v roce 1938, jde o určitou formu přípravy na hrozící válečný konflikt.
[70] V obvodu VSZ v Olomouci se zřídily pobočky v Brně a v Ostravě.
[71] Příkladem může zřízení pobočky v Táboře, v obvodu KSZ v Českých Budějovicích.
[72] V obvodu OSZ v Karviné se zřídila jeho pobočka v Havířově.

Každé státní zastupitelství reprezentuje vedoucí státní zástupce, který vůči řadovým státním zástupcům zastává roli nadřízeného. Vedoucí státní zástupce si rovněž volí svého náměstka nebo, je-li to potřebné, volí si více svých náměstků, kteří ho zastupují v rozsahu jím stanoveném.[73] *„Rozsah zastoupení je zpravidla vymezen opatřením (pokynem) vedoucího státního zástupce, a to většinou ve formě organizačního řádu příslušného státního zastupitelství. Rozsahem zastupování lze rozumět zastupování na určených úsecích působnosti státního zastupitelství a ve vymezené ostatní činnosti, kterou je zabezpečován chod státního zastupitelství.“*[74] Vedoucí státní zástupce zajišťuje chod „svého“ státního zastupitelství. Organizuje práci uvnitř úřadu, rozděluje agendu mezi státní zástupce, přičemž samotný vzorec přiřazování oblastí subsumovaných pod působnost státního zastupitelství musí být v souladu s právními předpisy.[75] Aby v praxi nedocházelo k projevům libovůle vedoucích státních zástupců či velmi odlišnému rozdělování práce na každém úřadu, obecný rámec dané problematiky nastavuje nejvyšší státní zástupce prostřednictvím pokynů obecné povahy. Pokyn obecné povahy nejvyšší státní zástupkyně z roku 2009 obsahuje vzorový organizační řád, který slouží jako určitý návod pro vedoucí státní zástupce, a zároveň stanovuje povinnost rozdělení agendy mezi státní zástupce právě prostřednictvím organizačního řádu.

3. 1. 1 Agenda jednotlivých článků soustavy státního zastupitelství

Rozdělení nápadu na úřadech státního zastupitelství napomáhá k efektivnímu, včasnému a hospodárnému řešení věcí, které napadají na státní zastupitelství. Na méně vytížených OSZ, na kterých působí tři nebo čtyři státní zástupci, agendu přirozeně rozdělit nelze. Výjimkou může být rozdělení trestní a netrestní působnosti úřadu, a to z důvodu, že tyto oblasti se markantně liší již dle druhu řízení. Rozmanitější specializace se sice ve vzorovém organizačním řádu předpokládá, ale v praxi je takové dělení těžce realizovatelné. Na větších OSZ (příkladem může být OSZ Plzeň – město, kde působí více jak 10 státních zástupců) se rozdělení práce prostřednictvím organizačního řádu zřizuje lépe.

[73] § 8 ZoSZ.
[74] ZÁRUBA J. In. KOCOUREK, J., ZÁRUBA J. *Zákon o soudech a soudcích; Zákon o státním zastupitelství. Komentář*. 2., dopl. a přeprac. vyd. Praha: C.H. Beck, 2004, 457 s.
[75] § 8 odst. 3 ZoSZ.

Fakt, že se státní zástupce profiluje v agendě majetkové, násilné či hospodářské trestné činnosti a pro danou oblast se tak stane specialistou, napomáhá dle mého názoru nejen k plnění záměru zákonodárce, potažmo nejvyššího státního zástupce, ale také v konečném důsledku ke zjednodušení práce státního zástupce, který se může problematikou svěřené agendy zabývat podrobněji. Tato forma organizace může i v širším slova smyslu napomáhat k eliminaci případných, pro laickou veřejnost leckdy nevysvětlitelných průtahů v řízení, které jsou, obzvlášť v trestním řízení, striktně nastaveny. Na druhé straně nevýhodou dělení agendy mezi státní zástupce může být nerovnoměrné zatížení státních zástupců. Příkladem může být drogová kriminalita, která je šířeji evidována v Karlovarském kraji, a státní zástupci specializující se na tuto agendu by tak sice mohli být odborníky, ale na druhou stranu může mít důsledek zahlcenosti nápadem vliv na kvalitu rozhodování. Obecně lze však organizační řád považovat za jeden z nejdůležitějších interních aktů státního zastupitelství a měl by být základem účelového fungování úřadu.[76]

Agenda KSZ je rozdělována mezi příslušná oddělení, přičemž přibývá specializace na insolvenční řízení v rámci netrestní působnosti, jehož problematiku řeší krajské soudy, tudíž i KSZ v prvním stupni. Oproti okresním úřadům veřejné žaloby je zde přikládán větší apel správě úřadu. V neposlední řadě KSZ vykonávají dohled v místech, kde se vykonává trest odnětí svobody a taktéž dohlížejí na dodržování právních předpisů v místech vykonávání ochranné nebo ústavní výchovy.[77]

VSZ disponují širším aparátem nejen v oblasti správy úřadů, ale také se zabývají legislativou, metodikou a analýzami jednotlivých činnosti. V trestní specializaci se navíc logicky zaměřuje na přezkumné řízení z pozice orgánu odvolacího.[78]

Pomineme-li vydávání interních aktů nejvyššího státního zástupce, o kterých bylo pojednáno v předchozích kapitolách, nejvyšší státní zástupce zodpovídá za soustavu státního zastupitelství jako celek, tudíž vykonává

[76] Pokyn obecné povahy nejvyššího státního zástupce. *Vzorový organizační řád*. 2009, č. 4, 2-4 s.
[77] Tamtéž.
[78] Tamtéž.

i kontrolní funkce, které plynou ze ZoSZ. *„Nejvyšší státní zástupce může nařídit, aby Nejvyšší státní zastupitelství nebo jím pověřené státní zastupitelství provedlo kontrolu skončených věcí, v nichž bylo příslušné státní zastupitelství činné, a uložilo v případě pochybení opatření k nápravě.“*[79] Nejvyšší státní zástupce jako čelní představitel veřejné žaloby také analyzuje činnost soustavy a komunikuje s orgány moci výkonné. *„Nejvyšší státní zástupce nejpozději do poloviny kalendářního roku předkládá prostřednictvím ministra spravedlnosti vládě zprávu o činnosti státního zastupitelství za uplynulý kalendářní rok.“*[80]

3. 1. 2 Úvahy do budoucna související s organizací soustavy

V rámci úvah de lege ferenda by bylo příhodné, aby se zákonodárce zamyslel nad počtem státních zastupitelství (a především soudů, protože soustava státního zastupitelství napodobuje soudní soustavu), a to zejména na okresní úrovni. Mám za to, že některé obvody působnosti těchto institucí jsou situovány od sebe v nepotřebně krátké vzdálenosti. Příkladem by mohlo být OSZ v Sokolově, které je vzdálené od OSZ v Karlových Varech a v Chebu v průměru 25 km. Pokud by došlo ke změně tzv. justiční mapy a některé menší obvody by se absorbovaly do obvodů větších, domnívám se, že by úřady větší nápad ustály bez větších obtíží, a naopak by Ministerstvu spravedlnosti zbylo více finančních prostředků pro správu soustavy státního zastupitelství. Pokud by zbylé finanční prostředky zůstaly v soustavě, stále velmi nízké platové ohodnocení pomocného personálu, právních čekatelů, případně asistentů by tak mohlo na státních zastupitelstvích být zvýšeno na roveň ohodnocení odpovídající aktuálním potřebám každodenního života. Rovněž si také myslím, že by přibylo více zkušených státních zástupců na větších OSZ a KSZ, kteří by se stali potenciálními kandidáty na vedoucí funkce, čímž by se vyřešil poslední dobou vznikající problém nedostatečného počtu zájemců o funkcionářské pozice státních zastupitelství. Dále by se v důsledku koncentrace státních zástupců na větších OSZ mohla zlepšit kvalita školení a vedení právních čekatelů, kteří se připravují na budoucí výkon profese státního zástupce. Mezi pestrou škálou zkušenějších kolegů by mohl být k mentorování vybrán státní zástupce, který disponuje pro vzdělávání přínosnými odbornými, ale i osobnostními předpoklady. V neposlední

[79] § 12 odst. 3 ZoSZ.
[80] § 12 odst. 7 tamtéž.

řadě se domnívám, že by v důsledku menšího počtu obvodů mohla být více zajištěna konzistentnost v rozhodování, která posiluje právní jistotu občanů a posiluje důvěru osob v právní stát.

3. 2 Institut dohledu v soustavě státního zastupitelství

V prvé řadě je důležité odlišovat pojem dohled a dozor. Státní zástupce vykonává dozor v rámci své působnosti nad přípravným řízením v trestní věci a především kontroluje, aby se dílčí kroky policejního orgánu pohybovaly v rovině zákona.[81] Zatímco institut dohledu se využívá v kontextu kontroly napříč soustavou státního zastupitelství. Oproti koncepci prokuratury není možné, aby nejvyšší státní zástupce vykonával dohled nad státním zástupcem OSZ, který dozoruje přípravné řízení trestní věci. Obecně však lze dohled vykonávat na horizontální i vertikální úrovni soustavy, čímž se projevuje jak systém nadřízenosti a podřízenosti mezi jednotlivými články, tak i mezi vedoucím státním zástupcem a státními zástupci v rámci jednoho úřadu veřejné žaloby. Dohled vykonává vedoucí státní zástupce nad činností státních zástupců svého státního zastupitelství a dohledovými pravomocemi disponuje i bezprostředně vyšší státní zastupitelství nad bezprostředně nižším státním zastupitelstvím.[82]

„Výkon dohledu státního zastupitelství se zaměřuje zejména na dodržování a aplikaci právních předpisů v působnosti státního zastupitelství a v činnosti státních zástupců, dodržování pokynů vyššího státního zastupitelství a vedoucích státních zástupců a na organizaci, řízení práce jakož i na plnění pokynů obecné povahy nejvyššího státního zástupce.“[83]. Výkon vnějšího dohledu je prováděn prostřednictvím instrumentů plynoucích z právního předpisu a příslušné vyšší státní zastupitelství má možnost *„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*

[81] § 174 TŘ.
[82] § 12c, § 12d, § 12e ZoSZ.
[83] § 1 odst. 1 vyhlášky 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.

zastupitelstvím, provádět u nižšího státního zastupitelství prověrky jednotlivých věcí atd.“[84]

Vedoucí státní zástupce vykonává dohled nad výkonem působnosti svého úřadu, proto disponuje pravomocemi, kterými, v případě potřeby, zasahuje do činnosti státních zástupců, vyšších úředníků státního zastupitelství, právních čekatelů, příp. asistentů státního zastupitelství, kteří na daném státním zastupitelství působí. Vedoucí státní zástupce projevuje svou vůli prostřednictvím pokynů.[85]

3. 2. 1 Pokyn jako realizace dohledu v soustavě

V rámci dohledové pravomoci jsou udělovány povinnosti státním zástupcům nebo úřadům veřejné žaloby jako celku prostřednictvím pokynů. V případě vertikálního dohledu je ze zákona potřebné, aby pokyn vyššího státního zastupitelství měl písemnou formu. Pokyny vydávané vedoucím státním zástupcem písemné být nemusí, ba dokonce je může vydávat veřejným žalobcům státní zástupce pověřený vedoucím státním zástupcem k takovým úkonům.[86]

„S výjimkou pokynů obecné povahy nejvyššího státního zástupce a pokynů ve věcech určitého druhu nemůže pokyn vedoucího státního zástupce nejblíže vyššího státního zastupitelství zavazovat bezprostředně i státní zástupce nejblíže nižších státních zastupitelství v obvodu tohoto vyššího státního zastupitelství.“[87] V praxi tedy není možné, aby vyšší státní zastupitelství přímo ovlivňovalo rozhodování státního zástupce nižšího státního zastupitelství v konkrétní napadnuté věci.

Povinnosti plynoucí z pokynů je adresát povinen splnit. Jedinou výjimkou, kdy se státní zástupce či nižší státní zastupitelství nemusí řídit některým z pokynů, je situace, kdy není pokyn v souladu se zákonem. Má-li státní zastupitelství za to, že pokyn dohledového státního zastupitelství je nezákonný, odmítne jej splnit a bezodkladně svůj odůvodněný postoj k věci státnímu zastupitelství sdělí. Takřka stejný postup platí pro státního zástupce, který nesplní vzhledem k nezákonnosti

[84] § 1 odst. 2 tamtéž.
[85] § 12e ZoSZ.
[86] Pokyn obecné povahy nejvyššího státního zástupce. *O dohledu v soustavě státního zastupitelství*. 2017, č. 1, čl. 5-6.
[87] RŮŽIČKA M. Dohled v soustavě státního zastupitelství. *Státní zastupitelství*. 2015, č. 6, 19 s.

pokyn vedoucího státního zástupce. Byl-li však pokyn udělen státnímu zástupci ústně[88] a je-li podle něj nezákonný, je potřebné si takový pokyn nechat potvrdit od vedoucího státního zástupce nebo jím pověřené osoby písemně, aby bylo předejito případnému sporu.[89] Dále je potřebné, aby odmítající současně s vyjádřeným negativním stanoviskem náležitě odůvodnil, z jakého důvodu činí, resp. v jakých intencích se pokyn nezakládá na relevantních právních základech, tj. proč je nezákonný.[90]

Vezmeme-li jako příklad dohled horizontální, společně s písemným odmítnutím pokynu zákon obligatorně stanovuje, aby státní zástupce předložil státnímu zástupci, který pokyn vydal, písemné odůvodnění odmítnutí pokynu. Obsahem odůvodnění by měla být argumentace, která podporuje názor státního zástupce, že vydaný pokyn vybočil z roviny zákona.[91] Důsledkem odmítavého vyjádření k pokynu může být zrušení takového pokynu státním zástupcem, který jej vydal. Trvá-li však vedoucí státní zástupce na provedení úkonu obsaženého v pokynu nadále, vyřídí takovou věc sám. Státní zástupce, který byl k vydání pokynu vedoucím příslušného úřadu pověřen, nemůže věc sám vyřídit, trvá-li na jejím provedení, ale předloží odůvodněné odmítnutí pokynu vedoucímu státnímu zástupci, který věc dále může vyřídit výše zmíněným způsobem.[92] Pro případ dostatečně neodůvodněné nečinnosti státního zástupce při plnění pokynů disponuje vedoucí státní zástupce instrumentem řešícím nečinnost podřízeného státního zástupce, který spočívá v podání návrhu na provedení kárného řízení.[93] V souvislosti s povinností státního zástupce řídit se pokyny svého nadřízeného je potřebné mít na paměti, že zákonodárce v zákoně nevystavil

[88] Za účelem zachování zásady rychlosti a hospodárnosti není potřebná písemná forma pokynu v rámci jednoho státního zastupitelství.
[89] § 12c, § 12d, § 12e ZoSZ.
[90] § 12e tamtéž.
[91] Pro odmítnutí pokynu jsou i stanovené lhůty. *„Při odmítnutí splnění pokynu je nižší státní zastupitelství povinno vždy neprodleně sdělit důvody tohoto odmítnutí. Pokynem obecné povahy poř. č. 12/2003 byla stanovena dvacetidenní lhůta pro odmítnutí splnění pokynu, která počíná plynout ode dne doručení pokynu, nestanoví-li vyšší státní zastupitelství ve svém pokynu jinou lhůtu. Je-li však splnění pokynu vázáno zákonnou lhůtou (např. podání opravného prostředku), pak je třeba podle uvedeného pokynu obecné povahy předložit odmítnutí pokynu nejpozději 2 dny před posledním dnem příslušné zákonné lhůty.“* (srov. ZÁRUBA In. KOCOUREK, J., ZÁRUBA J. *Zákon o soudech a soudcích; Zákon o státním zastupitelství. Komentář*. 2., dopl. a přeprac. vyd. Praha: C.H. Beck, 2004, 484 s.).
[92] § 12c, § 12d, § 12e ZoSZ.
[93] § 8 zákona č. 7/2002 Sb., zákona o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů, ve znění pozdějších předpisů.

pozici vedoucího státního zástupce jako pozici absolutní. Při výkonu působnosti státního zastupitelství může nastat okamžik, kdy i přes vydaný pokyn pro určitou věc se nemusí dozorující státní zástupce tímto pokynem nadřízeného řídit. *„Při změně důkazní situace v průběhu hlavního líčení nebo ústního jednání v civilním řízení není státní zástupce vázán pokynem vedoucího státního zástupce nebo jím pověřeného státního zástupce. Zákon tak podtrhuje odpovědnost státního zástupce zastupujícího v řízení u soudu a současně mu dává prostor pro objektivní zhodnocení důkazní situace vyúsťující v další důkazní aktivitu státního zástupce nebo ve správné vyjádření v řízení u soudu.“*[94]

V rámci vertikálního dohledu má vyšší státní zastupitelství i další možnosti, které se pojí s odnětím věci bezprostředně podřízeného úřadu. *„Nejblíže vyšší státní zastupitelství může odejmout věc nejblíže nižšímu státnímu zastupitelství a vyřídit ji samo též tehdy, je-li nejblíže nižší státní zastupitelství nečinné nebo se v jeho vyskytují nedůvodné průtahy.“*[95]

3. 2. 1. 1 Přispívá institut k upevňování pozice státního zastupitelství?

Zamyslím-li se nad právem vedoucích státních zástupců spočívající v udělování pokynů státnímu zástupci v konkrétní věci a nad následně vyplývající povinností státního zástupce se takovým pokynem řídit, zdá se mi, že udělený pokyn nemusí vždy přispívat k upevňování a posilování důvěry veřejnosti v soustavu veřejné žaloby.

Jak jsem uváděl v předchozích kapitolách, jedním z hlavních cílů zákonodárce při transformaci soustavy prokuratury na státní zastupitelství byla snaha o eliminaci negativního náhledu laické veřejnosti na soustavu veřejné žaloby především prostřednictvím posílení nezávislosti na orgánech státní moci.[96] Zakotvením systému podřízenosti a nadřízenosti v soustavě státního zastupitelství a z toho plynoucími pravomocemi vedoucího státního zástupce může však docházet k ovlivňování a zasahování do rozhodování dozorujícího státního zástupce v konkrétní věci. Jaroslav Fenyk připodobnil roli státního zástupce

[94] ZÁRUBA In. KOCOUREK, J., ZÁRUBA J. *Zákon o soudech a soudcích; Zákon o státním zastupitelství. Komentář*. 2., dopl. a přeprac. vyd. Praha: C.H. Beck, 2004, 486 s.
[95] § 12e odst. 1 ZoSZ.
[96] LATA, Jan. *Státní zastupitelství ve světle proměn: drama o čtyřech dějstvích*. Praha: Auditorium, 2016, 190 s.

k postavení soudce v tom, že by státní zástupce měl v průběhu přípravného řízení, podobně jako soudce, vykonávat svou činnost nestranně a svobodně se rozhodovat.[97] Právo udělení pokynu vedoucího státního zástupce, prostřednictvím kterého stanovuje dozorujícímu státnímu zástupci, aby něco nekonal v konkrétní věci, může vést dle mého názoru k nelegitimním zásahům právě do svobody rozhodování dozorujícího státního zástupce v přípravném řízení.

Za situace, kdy z pokynu plyne státnímu zástupci povinnost, aby nekonal určitý úkon, přičemž dozorující státní zástupce zcela nesouhlasí s vedoucím státním zástupcem a rozchází se tedy v právním názoru na věc, domnívám se, že by měl mít právě dozorující státní zástupce silnější výchozí pozici. Mám za to, že dozoruje-li konkrétní věc od počátku přípravného řízení, zná věc do detailu, (nejedná-li se o pokyn stanovující povinnost konání), a zároveň plán postupu dozorujícího státního zástupce není neefektivní, nehospodárný, ba dokonce nezákonný, vedoucí státní zástupce by neměl zasahovat do rozhodování podřízeného jen z důvodu, že na věc pohlíží jinak. Tuto formu vnitřního dohledu považoval za problematickou i Výbor ministrů Rady Evropy, který státům doporučil, aby v případě vydání pokynu tzv. negativní povahy (nekonání) v rámci dohledu oprávněný státní zástupce konal způsobem, který bude transparentní a postup řádně odůvodněn.[98] Myslím si, že by pokyn stanovující nekonání ve věci neměl být jen transparentně a řádně odůvodněn, ale dokonce by vedoucí státní zástupce neměl mít tak širokou pravomoc, která může zasáhnout do rozhodování dozorujícího státního zástupce o meritu věci v přípravném řízení.

3. 2. 2 Vzájemný vztah vnějšího a vnitřního dohledu

Otázku vzájemného vztahu vnějšího a vnitřního dohledu v soustavě státního zastupitelství spočívající v posuzování přednosti je důležité zejména zodpovědět pro účely trestního řízení. V přípravném řízení trestním[99] vystupuje státní zástupce jako tzv. dominus litis[100] a z tohoto postavení pro něj plyne relativně široké spektrum privilegií. Aby zůstala zachovaná efektivní ochrana práv

[97] FENYK, J. Nezávislý státní zástupce?. *Trestní právo,* 1996, č. 9, 17-22 s.
[98] Role veřejné žaloby v trestním řízení. Doporučení Rady Evropy, Rec(2000)19. *Refworld* [online]. Rada Evropy, 2000 [cit 2019-11-15], 29-31 s. Dostupné z: <https://www.refworld.org/docid/43f5c8694.html>.
[99] Jedno ze stádií trestního řízení, které je časově zařazeno od počátku prověřování trestného činu do podání obžaloby.
[100] Vládce sporu.

potenciálně dotčených subjektů trestního řízení, kodex trestního procesu stanovil formu obrany právě proti některým rozhodnutím dozorujícího státního zástupce, aby tak bylo předejito jeho rozhodnutím, které by byly nepřezkoumatelné třetí stranou.[101] Subjekty trestního řízení mají rovněž právo požádat o obecnou formu výkonu dohledu, přičemž žádost mohou adresovat jak vedoucímu státnímu zástupci státního zastupitelství, které vykonává dozor nad jeho trestní věcí za účelem výkonu vnitřního (horizontálního) dohledu, tak vyššímu státnímu zastupitelství, které vykoná vnější (vertikální) dohled nad věcí. Zákon však výslovně nestanovuje, který druh dohledu má přednost v případě, když oprávněný subjekt podá žádost u vedoucího státního zástupce, ale stejně tak u bezprostředně vyššího státního zastupitelství.[102] S ohledem na skutečnost, že zákon výslovně nestanovuje pravidla přednosti, byla tato problematika vyřešena až následně samotnou praxí. *„Pokud by došla podání obě, platí v rámci ustálené praxe, že vedoucí státní zástupce se výkonu dohledu zdrží a vyčká rozhodnutí dohledu vnějšího, který je i pro něj závazný, neboť má přednost a považuje se za dohled vyšší síly.“*[103]

Domnívám se, že nedostatečná úprava této problematiky mohla v minulosti vést mimo jiné i ke sporům mezi obhájci a dozorujícími státními zástupci a v důsledku toho docházelo k oslabování pozice subjektů trestního řízení z důvodu určité formy nejistoty. Vzhledem ke skutečnosti, že zákonná úprava žádosti subjektu trestního řízení o výkon dohledu není zcela jednoznačná, Ústavní soud svým nálezem stanovil pro účely řízení před Ústavním soudem pravidlo, že subjekt žádající o ochranu svých práv před neúčinným vyšetřováním státního zástupce má šanci uspět v řízení před Ústavním soudem jen v případě, že vyčerpá všechny možnosti nápravy nežádoucího stavu ve věci. V průběhu trestního řízení tedy musí subjekt obligatorně podat žádost o výkon dohledu jak v rámci vnitřního dohledu, tak u vyššího státního zastupitelství. Až v případě, že i přes podání žádosti nebyl subjekt řízení spokojen s výkonem vnějšího dohledu a vyčerpal

[101] *„Žádost o odstranění průtahů v řízení nebo závad v postupu státního zástupce vyřizuje státní zástupce bezprostředně vyššího státního zastupitelství.“* (srov. § 157a odst. 2 TŘ).
[102] BRADÁČOVÁ, L. Dozor a dohled ve státním zastupitelství není totéž. *Právní prostor* [online]. 2016 [cit. 2020-02—15]. Dostupné z: <https://www.pravniprostor.cz/clanky/trestni-pravo/dozor-a-dohled-ve-statnim-zastupitelstvi-neni-totez>.
[103] Tamtéž.

všechny možné opravné prostředky, teprve tehdy se může obrátit se svou věcí k Ústavnímu soudu České republiky.[104]

3. 2 Role Ministerstva spravedlnosti

Jak jsem již uvedl, soustava státního zastupitelství je v Ústavě ČR podřazená pod moc výkonnou, resp. není vůči ní podřízená. Přesto je potřebné konstatovat, že zákonodárce udělil některé pravomoci související s činností soustavy státního zastupitelství ústřednímu orgánu výkonné moci, konkrétně ministerstvu.[105]

Vzhledem k faktu, že moc výkonná určitým vlivem na soustavu státního zastupitelství působí, bylo potřebné, aby právo rovněž ochraňovalo a poskytovalo některé „pojistky" před potenciálně tendenčním jednáním státních zástupců ovlivněných složkou moci výkonné, jejíž představitelé by měli například osobní zájem na určitém vyřešení věci, která spadá do působnosti státního zastupitelství. Proto ZoSZ omezuje pravomoci ministra spravedlnosti do té míry, že není možné, aby například zasahoval státním zástupcům dle libosti do výkonu jejich činnosti. Ministr má pravomoc kdykoliv ve stavu řízení požádat libovolné státní zastupitelství o informace o takovém řízení. V druhé části ustanovení můžeme shledat onu ochranu před případným neoprávněným zasahováním do soustavy veřejné žaloby, protože ministr spravedlnosti může o takové informace žádat jen v případě, kdy je potřebuje pro plnění úkolů resortu nebo jako člen vlády.[106]

Nejširším oprávněním Ministerstva spravedlnosti upravené v ZoSZ je výkon správy státního zastupitelství. *„Úkolem správy státního zastupitelství je vytvářet státnímu zastupitelství podmínky k řádnému výkonu jeho působnosti, zejména po stránce personální, organizační, hospodářské, finanční a výchovné, a dohlížet způsobem a v mezích tímto zákonem stanovených na řádné plnění úkolů státnímu zastupitelství svěřených."*[107] Ministerstvo spravedlnosti vykonává správu soustavy státního zastupitelství prostřednictvím vedoucích státních zástupců. Zatímco ministr vykonává správu na vrchních, krajských či okresních úřadech

[104] Nález Ústavního soudu ČR ze dne 2. 3. 2015, sp. zn. I. ÚS 1565/14. Zdroj. Beck-online. Aktualizace ke dni 17. 2. 2020.
[105] § 13b ZoSZ.
[106] § 13a tamtéž.
[107] Tamtéž.

veřejné žaloby přímo nebo prostřednictvím vedoucího státního zástupce, správu Nejvyššího státního zastupitelství vykonává pouze prostřednictvím nejvyššího státního zástupce. Vedoucí státní zástupci jsou jakýmsi prostředníkem mezi ministerstvem a spravováním svého úřadu a jsou za správu podřízeného státního zastupitelství ministerstvu odpovědní.[108]

V rámci kontroly efektivní správy soustavy státního zastupitelství je ministerstvo spravedlnosti zákonem pověřené i k vyřizování stížností podle § 16b ZoSZ. Stěžovatel může dát podnět k vyřízení stížnosti v případě, že státní zastupitelství při plnění svých úkolů způsobuje průtahy v určité věci. Obsahem stížnosti může být též poukazování na nevhodné chování státních zástupců či jiných zaměstnanců státního zastupitelství. Prostřednictvím této stížnosti není přípustné se bránit proti některému rozhodnutí či opatření státního zástupce. Obecně je způsobilým k vyřízení stížnosti vedoucí státní zástupce, který je odpovědný za úřad či státního zástupce. Vzhledem k tomu, že nejvyšší státní zástupce vystupuje jako čelní představitel soustavy státního zastupitelství, proto rozhoduje o případné stížnosti proti jemu samému nebo nejvyššímu státnímu zastupitelství jako celku Ministerstvo spravedlnosti, které vykonává správu nad státním zastupitelstvím.[109]

Pomineme-li ekonomickou roli ministerstva spravedlnosti spočívající v materiálním zabezpečení výkonu působnosti soustavy státního zastupitelství a chodu úřadu jako takového, ZoSZ ministrovi přiděluje významné pravomoci v oblasti organizačního, resp. personálního obsazení státního zastupitelství. Ministr spravedlnosti jmenuje státního zástupce na návrh nejvyššího státního zástupce, do rukou ministra státní zástupce následně skládá po svém jmenování slib,[110] s předchozím souhlasem ministr spravedlnosti přiřazuje jmenovaného státního zástupce ke konkrétnímu státnímu zastupitelství atd. Ministr spravedlnosti je taktéž kompetentní přeložit státního zástupce k jinému státnímu

[108] § 13 an. tamtéž.
[109] ZÁRUBA, J. In. KOCOUREK, J., ZÁRUBA, J. *Zákon o soudech a soudcích; Zákon o státním zastupitelství. Komentář.* 2. dopl. a přeprac. vyd. Praha: C.H. Beck, 2004, 528 s.
[110] *"Slibuji na svou čest a svědomí, že budu při ochraně veřejného zájmu postupovat vždy v souladu s Ústavou a zákony České republiky, jakož i mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána, budu respektovat lidská práva, základní svobody a lidskou důstojnost a zachovávat mlčenlivost o věcech, které se dozvím v souvislosti s výkonem funkce státního zástupce, a to i po skončení výkonu této funkce. Při výkonu funkce státního zástupce i v soukromém životě budu chránit důstojnost svého povolání."* (srov. § 18 odst. 3 ZoSZ).

zastupitelství téhož článku nebo vyššího a koná tak se souhlasem státního zástupce, kterého se změna týká. K nižšímu článku soustavy veřejné žaloby může být státní zástupce ministrem spravedlnosti přeložen jen v případě, že podal k přeložení žádost. Bez souhlasu státního zástupce lze přistoupit k jeho přeložení jen v případě, že zákonem byla změněna územní působnost státního zastupitelství a jeho přeložení je potřebné k zachování efektivního a účelného fungování organizace soustavy.[111]

Otázka eventuálního přeložení státního zástupce k jinému úřadu, než u kterého působí, je dle mého soudu vyřešena v zákoně zdařile. Cílená snaha vedoucího státního zástupce či ministra spravedlnosti změnit působiště výkonu profese některých státních zástupců není jednoduchá a zákon popisuje transparentní a legitimní mechanismus, jak přeložit státního zástupce, který navíc musí zpravidla s takovým rozhodnutím souhlasit. A contrario je soustava účinně bráněna proti případným snahám o přesun loajálních státních zástupců na konkrétní úřad, jehož dozor nad věcí by měl být ovlivněn či zmanipulován.

V otázkách personální organizace soustavy státního zastupitelství plní ministr spravedlnosti svou roli i při odvolání výše postavených státních zástupců. Na druhé straně obecná otázka odvolání státních zástupců podle mne bezvadně upravena v zákoně není. Největší problém shledávám v otázce odvolání nejvyššího státního zástupce a odvolání vedoucích státních zástupců, kde významnou roli zastává právě i moc výkonná.[112] Vzhledem k tomu, že problematika odvolávání vedoucích státních zástupců je jedním z aktuálních témat v připravované novele ZoSZ, blíže ji rozvedu v kapitole věnované připravující se změně zákona.

[111] § 18, § 19 ZoSZ.
[112] § 9, § 10 tamtéž.

4 Veřejná žaloba v Evropě a její srovnání s vnitrostátní právní úpravou

4. 1 Prokuratura na Slovensku

4. 1. 1 Soustava prokuratury a její organizace

Po rozdělení ČSFR na konci roku 1993 se SR vydala odlišnou cestou než ČR. Veřejná žaloba nebyla zakotvena v právním řádu SR jako soustava státního zastupitelství, nýbrž jako prokuratura. *„Prokuratura se vyznačuje na rozdíl od státního zastupitelství tím, že je budována na principu monokracie, což znamená, že generální prokurátor skutečně může zasáhnout do jakékoliv trestní věci, která se projednává třeba na okrese, na okresní prokuratuře. Může dát k věci pokyn, může věc atrahovat, může rozhodnout sám.“*[113]

Oproti ústavnímu podřazení veřejné žaloby v ČR pod moc výkonnou, byla prokuratura ve slovenské Ústavě začleněna do samostatné hlavy osmé, kterou sdílí společně s úřadem veřejného ochránce práv.[114] Ústava SR věnovala úřadu veřejné žaloby větší pozornost a je tak konkrétnější než základní zákon ČR. Prokuratura dle Ústavy hájí zákonem chráněné zájmy fyzických a právnických osob, tedy v obecnějším slova smyslu zastupuje veřejný zájem. K bližší specifikaci a fungování prokuratury je odkazováno na ustanovení zákona. Ústava SR je konkrétnější v tom ohledu, že zmiňuje ve své dikci vrchol soustavy prokuratury, generálního prokurátora. Ten je jmenován a odvoláván prezidentem republiky na návrh Národní rady[115] SR.[116]

Zákonná úprava prokuratury je dnes rozdělena do dvou zákonů. Zákon č. 153/2001 Sb., o prokuratúre, je zákonem organizačním. Pojednává o soustavě prokuratury, její působnosti nebo o postavení generálního prokurátora či působnosti prokurátorů a právních čekatelů prokuratury. Druhý zákon č. 154/2001 Sb., o prokurátoroch a právních čekatelích prokuratury, upravuje především postavení prokurátorů a právnych čekateľoch prokuratúry, jejich práva

[113] ZEMAN, P. Aktuální otázky ve státním zastupitelství. *Právní prostor* [online]. 2014 [cit. 2020-02-14]. Dostupné z: <https://www.pravniprostor.cz/clanky/trestni-pravo/aktualni-otazky-ve-statnim-zastupitelstvi>.
[114] Úřad veřejného ochránce práv je v právním řádu ČR upraven pouze zákonem, nikoliv na ústavní úrovni.
[115] Jednokomorový zákonodárný sbor SR.
[116] Čl. 150 zákona č. 460/1992 Zb., Ústava Slovenskej republiky, v znení neskoršich predpisov.

a povinnosti, odpovědnost při porušení svých povinností atd.[117] Zákonná úprava z roku 2001 *„neobvyklým způsobem posiluje postavení generálního veřejného žalobce a veřejné žaloby vůbec a zdá se, že s jejím přijetím došlo u našich sousedů k výraznému posunu vpřed při prosazování úlohy veřejné žaloby, jaká jí právem ve společnosti náleží.“*[118] Takové posílení soustavy veřejné žaloby si J. Fenyk vysvětluje tím, že vzhledem k relativně častým politickým změnám bylo v zájmu veřejného zájmu posílit nezávislost soustavy na státní moci a více ji osamostatnit.[119] S krokem zákonodárného sboru SR souhlasím, ostatně se domnívám, že v ČR i v dnešní době stále chybí silnější pojistky zaručující samostatnost a garanci efektivního fungování státního zastupitelství, a proto by byla na místě novelizace ZoSZ.[120] Na druhou stranu si myslím, že veřejná žaloba v ČR disponuje větším potenciálem na zajištění a následné ukotvení efektivní kontroly napříč soustavou, protože moc se nekoncentruje v rukou hlavního představitele soustavy, ale je rozdělena mezi větší počet vedoucích státních zástupců.

Prokuratura je samostatná hierarchicky uspořádaná jednotná soustava státních orgánů v čele s generálním prokurátorem, ve které působí prokurátoři ve vztazích podřízenosti a nadřízenosti. Pomineme-li v soustavě státního zastupitelství VSZ, jednotlivé články prokuratury jsou totožné s těmi v ČR.[121] Princip jednotnosti v praktické rovině znamená, že prokurátoři vykonávají jim zákonem svěřenou působnost po celém území SR, a zároveň disponují stejnými kompetencemi k věcem spadajících do jejich působnosti. Systém prokuratury na Slovensku je založen rovněž jako soustava státního zastupitelství v ČR na systému nadřízenosti a podřízenosti. Rozdílem však je zásada monokratismu, kterou se vyznačuje slovenská prokuratura oproti našemu státnímu zastupitelství. Generální prokurátor zastává roli nadřízeného vůči všem článkům prokuratury,

[117] Zákon č. 154/2001 Zb., o prokurátoroch a právnych čekatel'och prokuratúry, v znení neskorších predpisov.
[118] FENYK, J. *Veřejná žaloba.* Praha: Institut ministerstva spravedlnosti České republiky pro další vzdělávání soudců a státních zástupců, 2001, 73 s.
[119] Tamtéž.
[120] V průběhu roku 2019 byl vytvořen návrh na změnu ZoSZ, přičemž některé změny jsou opravdu žádoucí. Zatím však je zákon stále ve stádiu návrhu, resp. zatím není jasné, kdy započne legislativní proces, resp., kdy se veřejnost dočká alespoň dílčích změn v soustavě státního zastupitelství.
[121] § 2 zákona č. 153/2001 Zb., o prokuratúre, v znení neskorších predpisov.

řídí je a kontroluje jejich činnost.[122] V komparatistickém pohledu je jasné, že vrcholný článek prokuratury SR disponuje silnějším postavením než nejvyšší státní zástupce.

Generální prokurátor je jmenován na období sedmi let, přičemž funkční období může jednou opakovat. Generální prokurátor nemá silnou výchozí pozici pouze vůči soustavě, ale rovněž navenek vůči jiným orgánům a institucím reprezentujících státní moc. Například disponuje kompetencemi navrhnout Národní radě SR kandidáty na soudce Ústavního soudu, vládě předkládat změny či náměty na pozměňovací návrhy zákonů, k Ústavnímu soudu podat stížnost na neústavnost či nezákonnost odvolání prezidenta republiky atd.[123]

4. 1. 2 Působnost prokuratury

Prokuratura SR působí s nejrozšířenějšími pravomocemi v trestním řízení, úřady veřejné žaloby mohou ale být zastoupeny i při řešení věcí občanskoprávní nebo správněprávní povahy. Konání prokuratury v trestním řízení je srovnatelné s působností státního zastupitelství v českém trestním procesu. Prokurátor vykonává dozor nad zákonností ve fázi před zahájením trestního stíhání a posléze v přípravném řízení. Podává obžalobu k soudu, iniciuje aplikaci odklonů v trestním řízení nebo kontroluje dodržování zákona v místech, kde jsou osoby omezené na svobodě.[124] Role prokuratury je tedy v trestním řízení nezastupitelná, protože v přípravném řízení prokurátor vystupuje jako pán sporu disponující pravomocí, zda podá obžalobu k soudu či nikoliv.[125; 126]

Stanoví-li tak zákon, prokurátor podává návrh či žalobu v občanském soudním řízení, případně může do již probíhajícího řízení vstoupit.[127] Prokurátor má osobité procesní postavení a jeho účast v řízení má vést k ochraně práv a zákonem chráněným zájmům fyzických, právnických osob a státu. Prokurátor je

[122] ŠRAMEL, B. Veřejná žaloba na území Slovenskej republiky v historickom kontexte. *Státní zastupitelství*, 2011, č. 11, 34 s.
[123] Postavení a působnost generálního prokurátora. *Generálna prokuratúra SR* [online]. [cit. 2019 11-01]. Dostupné z: <https://www.genpro.gov.sk/prokuratura-sr/postavenie-a posobnost/generalneho-prokuratora-slovenskej-republiky-1ebf.html>.
[124] Zákon č. 301/2005 Zb., Trestný poriadok, v znení neskorších predpisov.
[125] Aplikace zásady obžalovací totožně jako v trestním řízení ČR.
[126] PALKOVIČ, J. In. ČENTÉŠ, J. a kol. *Trestný poriadok. Veľký komentár.* 3. aktual. vyd. Bratislava: Eurokódex, 2017, 8 s.
[127] § 19 zákona č. 153/2001 Zb., o prokuratúre, v znení neskorších predpisov.

odlišným subjektem od účastníka řízení, protože se nerozhoduje o jeho právech a povinnostech.[128] Působnost veřejné žaloby v občanském soudním řízení se stejně jako působnost trestní podobá úpravě v právním řádu ČR, některé rozdíly však nalezneme. Za odlišnost lze například považovat pravomoc generálního prokurátora podat ke správnímu soudu návrh na rozpuštění politické strany pro porušení ústavního pořádku, zákonů či mezinárodních smluv.[129; 130] Výše uvedeným je možné na dalším zákonném ustanovení reflektovat větší moc generálního prokurátora oproti nejvyššímu státnímu zástupci v ČR.

Právní úpravě ČR je neznámá pravomoc dohledu slovenské prokuratury nad zachováváním zákonnosti orgány veřejné správy.[131] Účinné prostředky dohledu nad zachováním zákonnosti při činnosti veřejné správy jsou důležitým pilířem pro budování právního státu. Tam, kde by státní orgány svojí činností zasáhly neoprávněně do práv a právem chráněných zájmů fyzických osob, stát má povinnost vytvořit systém kontrolních mechanismů na jejich ochranu. Jedním z nich je prokuratura. [132; 133] Prokurátor vykonává dozor nad dodržováním zákonů a ostatních všeobecně závazných právních předpisů orgány veřejné správy[134] při výkonu veřejné správy, s výjimkou dozoru nad činností zájmové samosprávy.[135] Mimo přezkoumávání zákonnosti rozhodnutí orgánů veřejné správy či usnesení orgánů územní samosprávy rovněž vykonává prokuratura dohled nad samotným postupem orgánů veřejné správy. Nekontroluje však postup orgánů veřejné správy z hlediska hospodárnosti, vhodnosti či účelnosti.[136] V případě zjištění zákonného nesouladu řeší prokurátor problém prostřednictvím

[128] BAJÁNKOVÁ, J. In. FICOVÁ, S., ŠTEVČEK, M. a kol. *Občianske súdne konanie. Komentár.* 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2010, 130 s.
[129] § 17, § 2 odst. 1 zákona č. 85/2005 Zb., o politických stranách a politických hnutiach, v znení neskoršich predpisov.
[130] Dle § 15 odst. 1 zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů, návrh na rozpuštění politické strany či hnutí podává vláda a při uplynutí lhůty může tak učinit i prezident republiky.
[131] § 4 odst. 1 písm. e zákona č. 153/2001 Zb., o prokuratúre, v znení neskoršich predpisov.
[132] Důvodová zpráva k § 20 zákona č. 153/2001 Zb., o prokuratúre. *Najpravo* [online]. [cit. 2019-11-01]. Dostupné z: <https://www.najpravo.sk/dovodove-spravy/rok-2001/153-2001-z-z.html>.
[133] Nález Ústavního soudu Slovenské republiky ze dne 4. 3. 1998, sp. zn. Pl. ÚS 17/96. Zdroj. ÚS SR. Aktualizace ke dni 17. 2. 2020.
[134] Orgány veřejné správy jsou například myšleny orgány státní správy, orgány územní samosprávy či právnické a fyzické osoby, kterým zákon svěřil právo rozhodování v některých záležitostech veřejné správy (srov. § 20 odst. 2 zákona č. 153/2001 Zb., o prokuratúre, v znení neskoršich predpisov).
[135] Příkladem zájmové samosprávy na Slovensku je Slovenská advokátní komora.
[136] § 20, § 21 zákona č. 153/2001 Zb., o prokuratúre, v znení neskoršich predpisov.

instrumentů daných mu zákonem, kterými jsou protest či upozornění.[137] Prokurátor je dále aktivně legitimován podat správní žalobu z několika důvodů. Jedním z nich je situace, kdy orgán veřejné správy nevyhověl protestu, který vůči němu prokurátor podal pro nezákonnost rozhodnutí či určité činnosti takového orgánu. Dalším žalobním typem je žaloba proti nečinnosti orgánu veřejné správy, na kterou byl prokurátorem upozorněn atd. Obecně je prokurátor oprávněný vstoupit do jakéhokoliv řízení před správním soudem.[138]

4. 2 Státní zastupitelství ve Spolkové republice Německo

4. 2. 1 Soustava státního zastupitelství

„Státní zastupitelství v Německu jsou v současné podobě organizována od poloviny 19. století. V rámci trestního soudnictví jsou orgánem postaveným na roveň soudů a odpovídají za trestní stíhání a součinnost v trestním řízení.“[139] Jinými slovy, státní zastupitelství se zaměřuje primárně na působení v trestněprávních vztazích. V základním zákoně SRN nejsou zakotvená ustanovení upravující státní zastupitelství či jeho činnost jako je tomu v Ústavě ČR.[140] Za základní právní úpravu státního zastupitelství lze považovat trestní řád upravující především jeho působnost a také zákon o organizaci soudů a veřejné žaloby řešící stavbu soustavy.[141]

Při vzájemném srovnání veřejné žaloby ČR a SRN je možné nalézt určité aspekty podobnosti mezi oběma modely. Důvodem shledání relativní shody mezi právními úpravami je i hledání inspirace českých zákonodárců při psaní ZoSZ v roce 1993 u německých sousedů. Není možné shodu české a německé právní úpravy považovat za absolutní, jelikož právní předpisy Německa obsahují jak marginální rozdíly v rámci působnosti soustavy, tak rozdíly zásadní v organizaci, které v důsledku zcela odlišují soustavy ČR a SRN.[142] Úřady veřejné žaloby v Německu jsou specifické z hlediska organizačního kvůli samotnému dělení státu

[137] § 22 odst. 1 písm. a, b zákona č. 153/2001 Zb., o prokuratúre, v znení neskorších predpisov.
[138] § 45, § 46 zákona č. 162/2015 Zb., Správny súdny poriadok, v znení neskorších predpisov.
[139] JANKOVSKY, T. Státní zastupitelství ve spolkové republice Německo. *Státní zastupitelství*, 2015, č. 5, 26 s.
[140] Ústava SRN. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, z 23. 5. 1949, ve znění pozdějších předpisů.
[141] Právní úprava státního zastupitelství ve vybraných zemích. *Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR* [online]. Parlamentní institut, 2017 [cit. 2019-11-05], 24 s. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/ppi.sqw?d=1>.
[142] ŠRAMEL, B. Systém verejnej žaloby v Nemecku. *Státní zastupitelství*, 2014, č. 2, 38 s.

jako celku. SRN je dělena na 16 spolkových zemí, přičemž občany spolkové republiky jako celek zastupují federální spolkové orgány veřejné moci a jednotlivé země reprezentují její vlastní orgány veřejné moci, které jsou nadány určitou mírou autonomie.[143] Proto i úřady veřejné žaloby se dělí na dvě úrovně – spolkovou a zemskou. *„Státní zastupitelství podléhají ministerstvu spravedlnosti té, které spolkové země. Jako úřad střední úrovně je pak zřízeno generální státní zastupitelství. Ve spolkové republice Německo jich existuje celkem 24. Generální spolkový státní zástupce je vedle generálních státních zástupců považován za „primus inter pares", tedy za prvního mezi rovnými."*[144] Na základě výše reflektovaného vztahu s ministerstvem spravedlnosti se státní zastupitelství zařazuje do výkonné moci státu.

Co se týče uspořádání soustavy státního zastupitelství, německé úřady veřejné žaloby následují model soustavy soudů. Při každém soudu by mělo dle zákona působit státní zastupitelství. U Spolkového soudního dvora je veřejná žaloba vykonávána Spolkovým generálním státním zastupitelstvím. Na úrovni spolkových zemí působí veřejná žaloba u krajských soudů, případně vrchních krajských soudů a na nejnižší úrovni u soudů obvodních (okresních).[145]

Systém nadřízenosti a podřízenosti neplatí v SRN bezmezně napříč soustavou státního zastupitelství. Vztah mezi Spolkovým generálním státním zastupitelstvím a jednotlivými zemskými úřady není na systému nadřízenosti a podřízenosti vystaven, ale soustava, resp. její organizace je budována spíše paralelně.[146] Státní zástupce je podobně jako veřejný žalobce v ČR vázán pokyny svého nadřízeného, kterými je povinen se řídit, s výjimkou pokynů nezákonných. Dohledová oprávnění nad státním zástupcem vykonává rovněž i generální státní zástupce a ministr spravedlnosti příslušné spolkové země, kteří jsou k udělování pokynů taktéž oprávněni.[147] Pokyny mohou upravovat obecný rámec činnosti

[143] Čl. 20–37 Ústavy SRN. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, z 23. 5. 1949, ve znění pozdějších předpisů.
[144] JANKOVSKY, T. Státní zastupitelství ve spolkové republice Německo. *Státní zastupitelství*, 2015, č. 5, 26 s.
[145] § 141 zákona o organizaci soudů a veřejné žaloby. Gerichtsverfassungsgesetz (GVG), z 12. 9. 1950, ve znění pozdějších předpisů.
[146] FENYK, J., *Veřejná žaloba*. Praha: Institut ministerstva spravedlnosti České republiky pro další vzdělávání soudců a státních zástupců, 2001, 54 s.
[147] Tato dohledová oprávnění dokazují, že německý model státního zastupitelství je mimo jiné zasažen i některými atributy, kterými disponuje spíše prokuratura.

státního zástupce[148] nebo mohou zasahovat přímo do konkrétního případu, což v praxi není příliš realizováno.[149] Osobně spatřuji možný problém v tom, že do působnosti státního zástupce může zasáhnout i reprezentant výkonné moci v dané zemi. I když je samozřejmě právní úpravou limitován, domnívám se, že by úřady veřejné žaloby v moderním pojetí měly být co možná nejvíce oproštěny od orgánů moci výkonné, aby tak bylo zabráněno jakémukoliv zneužití a možnému negativnímu ovlivnění státního zastupitelství.

4. 2. 2 Působnost státního zastupitelství

V SRN *„…je státní zastupitelství koncipováno v zásadě obdobným způsobem jako v České republice s tím, že jeho funkce se omezuje toliko na trestní právo.“*[150] Působnost státního zastupitelství je oddělena několika mezníky vyznačující jednotlivé fáze trestního řízení. Veřejná žaloba zastává roli v přípravném řízení, podává obžalobu soudu, dále vystupuje jako procesní strana před soudem a také zodpovídá za realizaci a výkon trestu po pravomocném odsouzení pachatele trestného činu.[151]

Jak jsem předeslal na začátku kapitoly věnované veřejné žalobě SRN, německá právní úprava zakotvuje státním zástupcům některé pravomoci, které se liší od možností státních zástupců ČR. Za jednu z největších odlišností považuji poněkud jiný náhled na aplikaci principu legality. TŘ stanovuje státnímu zástupci povinnost *„stíhat všechny trestné činy, o nichž se dozví, pokud zákon*[152] *nebo vyhlášená mezinárodní smlouva, kterou je Česká republika vázána, nestanoví jinak.“*[153] Působnost státního zástupce v Německu je také založena v základu na principu legality, ale na rozdíl od české úpravy s určitou mírou vlastního uvážení, tedy s určitými prvky zásady oportunity.[154; 155] Uvážení státního zástupce

[148] Pokyny ministra spravedlnosti obecné povahy lze připodobnit k instrukcím ministra spravedlnosti ČR a pokyny obecné povahy generálního státní zástupce, v širším slova smyslu, k pokynům obecné povahy nejvyššího státního zástupce.
[149] JANKOVSKY, T. Státní zastupitelství ve spolkové republice Německo. *Státní zastupitelství*, 2015, č. 5, 26 s.
[150] Právní úprava státního zastupitelství ve vybraných zemích. *Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR* [online]. Parlamentní institut, 2017 [cit. 2019-11-05], 24 s. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/ppi.sqw?d=1>.
[151] 30 s., tamtéž.
[152] Jako určitou výjimku ze zásady legality lze shledat v § 163 TŘ.
[153] § 2 odst. 3 tamtéž.
[154] Zásada oportunity umožňuje nestíhat všechny trestné činy, nýbrž jen ty, u kterých je to účelné.

o účelnosti, resp. neúčelnosti trestního řízení lze aplikovat u tzv. bagatelních trestných činů, tedy u protiprávních jednání, které nejsou natolik společensky škodlivé a na trestním stíhání není veřejný zájem, a u přečinů, po jejichž spáchání pachatel uhradí vzniklou škodu a zákon následně umožní státnímu zástupci upustit od trestního stíhání. Pod diskreci veřejného žalobce spadá též i taková situace, kdy pachateli za protiprávní jednání hrozí taková sankce, která je zanedbatelná k té, která byla pachateli již soudem uložena.[156] Diskrečnímu oprávnění *„však musí předcházet přípravné řízení (princip legality) a teprve po jeho skončení se žalobce rozhodne, zda podá či nepodá obžalobu, resp. zda je či není dán důvod na její podání.“*[157] Určité prvky diskrečního oprávnění postrádám v právní úpravě trestního řízení ČR. Je pravdou, že „*princip legality na jedné straně lépe zachovává rovnost všech před zákonem,“*[158] ale model souhrnu pravomocí státního zástupce SRN, kdy nejprve musí být věc důkladně prověřena a až po konci vyšetřování případně aplikuje diskreci, se mi zdá jako efektivní možnost ukončení trestní věci, která nebude v rozporu s ochranou veřejného zájmu. Zejména u výše zmíněných tzv. bagatelních trestných činů se domnívám, že by bylo příhodné modifikaci prvku oportunity do právního řádu ČR vpravit. Vzhledem k faktu, že v ČR je nejčetněji prověřována, resp. stíhána majetková trestná činnost, přičemž tzv. bagatelní majetkové kriminality není nezanedbatelné množství,[159] německý model či jeho dílčí části by nepochybně prospěly a samozřejmě i ulehčily práci státním zástupcům. V neposlední řadě by inspirace z právního řádu SRN pravděpodobně urychlila dobu trestního řízení, jejíž trvání dnes není stále ještě ideální,[160] tudíž by důsledkem rozšíření pravomocí státního zástupce bylo i vylepšení pozice adresátů trestněprávních a trestněprocesních

---

[155] MEYER – GOßNER D, SCHMITT, B. *Strafprozessordnung. Kommentar*. 59. Auflage. München: C. H. Beck, 2016, 759 s.

[156] § 153, § 153a, § 154 trestního řádu SRN. Strafprozessordnung (StPRo), z 12. 9. 1950, ve znění pozdějších předpisů.

[157] FENYK, J. *Vademecum státního zástupce*. Praha: ASPI, 2003, 434 s.

[158] GŘIVNA, T. Základní zásady trestního řízení ve světle rekodifikace trestního řádu. *Právní prostor* [online.] 2015 [cit. 2020-02-17]. Dostupné z: <https://www.pravniprostor.cz/clanky/trestni-pravo/zakladni-zasady-trestniho-rizeni-ve-svetle-rekodifikace-trestniho-radu>.

[159] Statistika kriminality za rok 2019. *Policie* [online]. [cit. 2019-11-11]. Dostupné z: <https://www.policie.cz/clanek/statisticke-prehledy-kriminality-za-rok-2019.aspx>.

[160] Délka civilního řízení loni opět klesla, trestní se prodloužilo. *Česká-justice* [online]. 2019 [cit. 2020-02-17]. Dostupné z: <https://www.ceska-justice.cz/2019/08/delka-civilniho-rizeni-loni-opet-klesla-trestni-se-prodlouzilo/>.

vztahů, kteří by na spravedlnost čekali kratší dobu, a neznamenalo by to jen ulehčení práce orgánům činným v trestním řízení bez dalšího.

Určitým specifikem trestního procesu SRN je institut soukromoprávní žaloby, který může poškozený využít v případě, že státní zástupce na základě svého diskrečního oprávnění rozhodl o nestíhání pachatele. Institut soukromoprávní žaloby lze využít jen v případě, že se nejedná o trestný čin mladistvého a daný trestný čin musí být též součástí obligatorního výčtu stanoveného zákonem.[161] Příkladem uplatňování nároku prostřednictvím soukromoprávní žaloby je trestný čin porušování listovního tajemství či domovní svobody.[162]

Průběh přípravného řízení, resp. činnost orgánů v něm působících se víceméně podobá přípravnému řízení v ČR. Naší právní úpravě není však zcela vlastní role tamějšího policejního orgánu. V SRN vykonává činnost více nezávisle na státním zástupci, který dozoruje přípravné řízení. *„Policie může v rámci svých kompetencí sama zahájit přípravné řízení, nemůže jej však uzavřít. V obecné rovině smí jednat bez konzultace se státním zastupitelstvím.“*[163]

Zvláštními pravomocemi disponuje Úřad spolkového generálního státního zástupce. Nejen, že se účastní řízení o opravném prostředku a dalších řízeních v působnosti Spolkového soudního dvoru, ale také je aktivně legitimován k podání obžaloby u trestných činů proti vnitřní či vnější bezpečnosti, které lze obecně považovat za formy závažné trestné činnosti. Mezi prvostupňovou agendu spolkového generálního veřejného žalobce lze řadit trestnou činnost zasahující do bezpečnosti více spolkových zemí, vlastizradu či terorismus.[164]

4. 3 Prokuratura v Polsku

„Polsko, v opozitu k České republice, nicméně obdobně jako další postkomunistické země střední Evropy, nezměnilo s přechodem k demokratickému

[161] ŠRAMEL. Systém verejnej žaloby v Nemecku. *Státní zastupitelství*, 2014, č. 2, 44 s.
[162] § 374 trestního řádu SRN. Strafprozessordnung (StPRo), z 12. 9. 1950, ve znění pozdějších předpisů.
[163] JANKOVSKY, T. Státní zastupitelství ve spolkové republice Německo. *Státní zastupitelství*, 2015, č. 5, 27 s.
[164] Originární a evokativní kompetence federálního státního zástupce. *Generalbundesanwalt* [online]. [2020-02-17]. Dostupné z: <https://www.generalbundesanwalt.de/DE/Unsere_Aufgaben/Unsere_Aufgaben_node.html>.

právnímu státu organizačně – funkční podobu orgánů veřejné žaloby. Jakkoli nelze vůbec hovořit o kontinuitě s prokuraturou lidového Polska, organizačně a systémově jde prakticky od ukončení „recepčního právního režimu" na přelomu 20. a 30. let minulého století o monokraticky řízený, centralizovaný a na zásadě hierarchie vystavěný orgán veřejné moci."[165]

V kapitole o prokuratuře Polska cíleně opomenu srovnání, na které jsem se zaměřil v komparaci SRN a Slovenské republiky. V této části se zaměřím zejména na aktuální problém právního postavení veřejné žaloby v Polsku a podpořím tak mimo jiné své argumenty zmíněné v předchozích kapitolách o tom, že model státního zastupitelství představuje větší jistotu, a naopak model prokuratury je náchylnější k negativnímu ovlivňování ze strany vládnoucích politických uskupení. Je pravdou, že v případě politického zájmu lze prostřednictvím nejrůznějších změn zákonů paralyzovat i soustavu státního zastupitelství, ale u prokuratury se domnívám, že prosazení politické vůle představuje „menší práci" mimo jiné i z důvodu, že prokuratura je vystavena na silně monokratickém principu, tudíž zpolitizování čelního představitele prokuratury, vůči kterému jsou ostatní prokurátoři v postavení podřízeného, může vést k negativním důsledkům a oslabení, ba dokonce vymizení veřejné žaloby demokratického právního státu.

Zmíníme-li jen povrchně rozdíly v organizaci a působnosti prokuratury Polska, součástí soustavy mimo obecných úřadů prokuratury je rovněž pro naši právní úpravu poněkud specifická část podřazená pod Institut paměti národa, kde členy Komise pro stíhání zločinu proti polskému národu jsou i prokurátoři, přičemž pobočky hlavní komise mají sídlo u apelačních soudů.[166] Příkladem stíhaných zločinů mohou být válečné zločiny kolaborantů v průběhu 2. světové války, ale i zločinů páchaných v době socialistické nesvobody.[167] Působnost polské prokuratury je výrazně odlišná od působnosti státního zastupitelství ČR v netrestní oblasti. Pravomoci prokuratury v civilním řízení a ve správním řízení, resp. před správními soudy jsou širší. Příkladem v občanskoprávní oblasti je možnost vstupu prokuratury do řízení ve věcech neplatnosti úkonů při zcizování

[165] PALOVSKÝ, T. Prokuratura v Polsku. *Státní zastupitelství*, 2012, č. 4, 9 s.
[166] Předmět činnosti a kompetence. *Prokuratura Krajowa* [online]. [cit. 2019-11-11]. Dostupné z: <https://pk.gov.pl/prokuratura/o-prokuraturze/przedmiot-dzialalnosci-i-kompetencje-26/>.
[167] O institutu národní paměti. *Instytut pamieci narodowej* [online]. [cit. 2019-11-11]. Dostupné z: <https://ipn.gov.pl/pl/o-ipn/24154,O-IPN.html>.

nemovitého majetku či ochrany životního prostředí. V souvislosti se správním řízením je prokurátor kompetentní vstoupit do každého správního řízení nebo podat protest proti rozhodnutí, které lze případně změnit zahájením správního řízení.[168]

4. 3. 1 Krize prokuratury

Soustava polské prokuratury změnila po roce 2009 svůj, do té doby platný, koncept organizace prokuratury. Působnost generálního prokurátora přestal vykonávat ministr spravedlnosti a byla zavedena samostatná pozice generálního prokurátora.[169] Tento krok byl rozhodně přínosným pro soustavu i z toho důvodu, že plnil doporučení Rady Evropy, která proklamovala silnější pojistky nestrannosti v rozhodování veřejné žaloby.[170] Tento koncept však příliš dlouhou dobu nevydržel v platnosti.

„Po parlamentních volbách v Polsku v říjnu 2015, kdy zvítězila strana Právo a spravedlnost, nastala komplexní reforma polské justice a prokuratury. Vládnoucí strana se nejdříve vypořádala s Ústavním soudem, jehož činnost paralyzovala, aby jí nemohl bránit v protiústavních změnách. Následovaly změny právních předpisů - zákonů o soudech a prokuratuře. Byly přijaty dva zákony týkající se prokuratury. Zákon o prokuratuře a zákon tzv. Ustanovení k provedení zákona o prokuratuře.“[171]

Prostřednictvím nového zákona o prokuratuře došlo ke zrušení funkce samostatného generálního prokurátora a jeho působnost vykonává ministr spravedlnosti.[172] Došlo k faktickému zrušení Generální prokuratury a apelačních prokuratur jako celků a zákon *„Ustanovení k provedení zákona o prokuratuře“* umožnil přeložit prokurátory ze zanikající prokuratury do nižších článků soustavy.[173] Nově vznikly Národní prokuratury a regionální prokuratury.

---

[168] PALOVSKÝ, T. Prokuratura v Polsku. *Státní zastupitelství*, 2012, č. 4, 18-19 s.
[169] KOUDELKA, Z. Státní zastupitelství II. – Prokuratury v Evropě a USA. *Právní prostor* [online]. 2015 [cit. 2020-02-17]. Dostupné z: <https://www.pravniprostor.cz/clanky/trestni-pravo/statni-zastupitelstvi-ii>.
[170] Role veřejné žaloby v trestním řízení. Doporučení Rady Evropy, Rec(2000)19. *Refworld* [online]. Rada Evropy, 2000 [cit 2019-11-15]. Dostupné z: <https://www.refworld.org/docid/43f5c8694.html>.
[171] ROSŮLEK, A. Polská krize z pohledu prokuratury. *Státní zastupitelství*, 2017, č. 5, 61 s.
[172] § 2 zákona o prokuratuře Polské republiky. Prawo o prokuraturze, 2016, Dz.U., poz. 177.
[173] ROSŮLEK, A. Polská krize z pohledu prokuratury. *Státní zastupitelství*, 2017, č. 5, 63 s.

V případě jmenování zemských prokurátorů, kteří jsou v systému podřízenosti a nadřízenosti mezi generálním prokurátorem a vedoucími prokurátory na nižších úrovních,[174] má hlavní slovo orgán moci výkonné, konkrétně vláda. Předseda vlády jmenuje zemského prokurátora na základě návrhu generálního prokurátora, tedy ministra spravedlnosti. Generální prokurátor též odvolává zemského prokurátora se souhlasem prezidenta. Stejně tak ostatní vedoucí prokurátory podřízené zemskému prokurátorovi odvolává, s jeho souhlasem, generální prokurátor.[175] Na mechanismu jmenování a odvolávání prokurátorů lze zpozorovat, že zákonná úprava umožňuje výkonné moci silně zasahovat do soustavy veřejné žaloby a realizovat její politické cíle. V důsledku tak nemusí fungovat účinná kontrola jednání ministra spravedlnosti a prokuratura může realizovat trestní stíhání osob s politickým podtextem.

„Dalším zásahem do prokurátorské nezávislosti je možnost nadřízeného prokurátora odebrat kterémukoliv podřízenému přidělený případ a tento přidělit jinému prokurátorovi (zakotvuje prokurátorský řád). Tento postup záleží zcela na uvážení nadřízeného a nelze proti němu nijak brojit. Rozhodnutí nadřízeného nemusí být nijak odůvodněno, nejsou ani zakotveny žádné podmínky pro takový postup.“[176] Obecně lze konstatovat, že stávající právní úprava polské prokuratury, resp. její změny v posledních letech, nereflektují stav veřejné žaloby, který by měl být v 21. století proklamován a upevňován ve vyspělých a právních státech. Podle mého názoru se změny v postavení a organizaci polské prokuratury a její osud stal odstrašujícím příkladem pro ostatní státy, kde by politická vůle měla zájem zasahovat do záležitostí, které jí nepřísluší. Je potřebné, aby činnost veřejné žaloby nebyla ovlivněna tlakem ze strany politiků, jejich stran a hnutí.[177]

[174] Prokurátoři regionální, okruhové a rajonové (srov. Dz. U. 2016 poz. 177. Pravo o prokuraturze).
[175] Právní úprava státního zastupitelství ve vybraných zemích. *Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR* [online]. Parlamentní institut, 2017 [cit. 2019-11-05], 31 s. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/ppi.sqw?d=1>.
[176] ROSŮLEK, A. Polská krize z pohledu prokuratury. *Státní zastupitelství*, 2017, č. 5, 65 s.
[177] „Opinion No. 9 (2014). *Poradní výbor evropských prokurátorů (CCPE)* [online]. [cit. 2020-02-17]. Dostupné z: <https://rm.coe.int/168074738b>.

5 Státní zástupce

5. 1 Výběrové řízení do čekatelské praxe

Výkon profese státního zástupce je podmíněn několika obligatorními podmínkami a stát se součástí soustavy vyžaduje několik let odborné přípravy. Vedle profese soudce a advokáta bych zařadil profesi státního zástupce mezi právnická povolání, která jsou relativně uzavřená absolventům práv v tom smyslu, že než absolvent může vykonávat zmíněnou profesi, musí projít dalšími zkouškami svých odborných, ale i osobnostních předpokladů.

Aby se zájemce o profesi státního zástupce mohl ucházet o přijetí do soustavy státního zastupitelství, nejprve musí absolvovat tříletou čekatelskou praxi. Uvažovat o vykonávání pozice právního čekatele může až v momentě, kdy úspěšně projde tříkolovým výběrovým řízením.[178] Do čekatelské praxe může být přijat zájemce, který splňuje podmínky občanství ČR, svéprávnosti a bezúhonnosti. Dále je potřebné, aby získal vysokoškolské vzdělání studiem magisterského studijního programu v oblasti práva na vysoké škole v České republice a aby jeho morální vlastnosti dávaly záruku, že bude funkci řádně zastávat.[179] *„Výběrové řízení do čekatelské praxe vyhlašuje krajský státní zástupce po projednání s Ministerstvem spravedlnosti podle potřeby obsazení volných míst právních čekatelů.“*[180]

První kolo má spíše formální charakter, jelikož se posuzuje úplnost přihlášky. Úspěšné složení druhého kola však není považováno za samozřejmost pro každého zájemce. Písemný test několika okruhů otázek zhodnotí znalosti z platného práva, přičemž nejvíce otázek zastupuje logicky odvětví trestního práva. Obsahem jsou dále i otázky z práva občanského, finančního, obchodního apod. Další oblastí v písemném testu jsou otázky spojené s organizací či postavením státního zastupitelství a soudnictví v dělbě moci. Části nezaměřené

[178] § 1 odst. 3 vyhlášky č. 383/2017 Sb., o výběru, přijímání a praxi právních čekatelů a o závěrečné zkoušce, ve znění pozdějších předpisů.
[179] § 17 odst. 1, § 33 odst. 4 ZoSZ.
[180] § 1 odst. 1 vyhlášky č. 383/2017 Sb., o výběru, přijímání a praxi právních čekatelů a o závěrečné zkoušce, ve znění pozdějších předpisů.

na právo zkoušejí uchazeče z všeobecného přehledu a rovněž z logického myšlení.[181]

Úspěšní uchazeči postupují do třetího kola, ve kterém se obligatorně účastní ústního pohovoru před komisí složené jak z osob působících na státním zastupitelství, do jehož obvodu se zájemci o pozici právního čekatele hlásí, tak i z pracovníků Justiční akademie, která licituje na výběrových řízeních. Zástupce Justiční akademie v závěru ústního pohovoru hodnotí jeho průběh.[182] V průběhu ústního pohovoru jsou zjišťovány hlubší znalosti o fungování státního zastupitelství jako celku, i působnost a znalosti stěžejních právních předpisů potřebných pro výkon profese státního zástupce. Ověřují se rovněž základy právní teorie a ústavního práva. V neposlední řadě komise klade různé otázky, které jsou zaměřené na schopnost reakce a relevantní argumentace.[183]

Čtvrtou a poslední částí výběrového řízení, která následuje až v případě, že uchazeč prošel úspěšně všemi předešlými etapami výběrového řízení, je psychologické vyšetření.[184] Prostřednictvím psychotestů psycholog zjišťuje, zda osoba disponuje takovými morálními a osobnostními předpoklady, které jsou žádoucím předpokladem pro začlenění do soustavy státního zastupitelství, resp. pro budoucí výkon profese státního zástupce. V případě úspěšného absolvování všech částí výběrového řízení může být uchazeč přijat do pracovního poměru právního čekatele.[185]

5. 2 Čekatelská praxe

Jak bylo uvedeno v předešlé kapitole, právní čekatel vykonává svou přípravnou praxi po dobu tří let. Výjimkou mohou být čekatelé, kterým je započítána již absolvovaná praxe z jiné přípravné praxe. Příkladem uznané praxe

[181] Metodika k písemnému testu. *Justiční akademie* [online]. [cit. 2020-02-18]. Dostupné z: <https://www.jacz.cz/o-nas/kariera-v-justicni-akademii/pravni-cekatel-ka>.
[182] § 4 odst. 1 vyhlášky č. 383/2017 Sb., o výběru, přijímání a praxi právních čekatelů a o závěrečné zkoušce.
[183] Metodika k průběhu a hodnocení ústního pohovoru. *Justiční akademie* [online]. [cit. 2020-02-18]. Dostupné z: <https://www.jacz.cz/o-nas/kariera-v-justicni-akademii/pravni-cekatel-ka>.
[184] Lidé si nás pletou s obecními zastupiteli, říká Matula z Unie státních zástupců. *Právní prostor* [online]. 2016 [cit. 2020-02-18]. Dostupné z: <https://www.pravniprostor.cz/clanky/ostatni-pravo/h-lide-si-nas-pletou-s-obecnimi-zastupiteli-rika-matula-z-unie-statnich-zastupcu>.
[185] Vyhlášení výběrového řízení na místa právních čekatelů pro obvod působnosti Krajského státního zastupitelství v Ústí nad Labem. *Infodeska.justice* [online]. 2018 [cit. 2020-02-18]. Dostupné z: <https://infodeska.justice.cz/vyveseni.aspx?vyveseniid=5921546>.

může být doba koncipování v advokátní kanceláři či pozice asistenta soudce. Zkrácení čekatelské praxe nesmí přesáhnout 24 měsíců.[186]

Hlavním smyslem čekatelské praxe je příprava na budoucí výkon profese státního zástupce, a především prohloubení odborných znalostí a dovedností hmotného i procesního práva, jejich aplikaci a ztotožnění se s etickými principy profese státního zástupce. V průběhu tří let nepůsobí právní čekatel zpravidla jen na státním zastupitelství, kde svou praxi vykonává, ale také se určitou dobu vzdělává u orgánů Policie ČR a u vyššího článku soustavy státního zastupitelství. Po vzájemné dohodě lze čekatelskou praxi vykonávat určitou dobu i v advokátní kanceláři, u notáře či soudního exekutora.[187]

„Průběh čekatelské praxe a její úroveň zajišťují po odborné a pedagogické stránce určení školitelé. Vhodné podmínky pro práci s čekateli vytvářejí školitelům krajští státní zástupci ve spolupráci s okresními státními zástupci.“[188] Rozšiřování znalostí zajišťuje také Justiční akademie, která pořádá semináře pro právní čekatele. Podle mého názoru má čekatelská praxe výhodu oproti praxi justičního čekatele, resp. asistenta soudce na některých soudech z následujícího důvodu. Vzhledem k tomu, že čekatelská praxe má připravit danou osobu na budoucí výkon povolání soudce či státního zástupce, tak zatímco právní čekatel může vykonávat bez omezení působnost OSZ i jako procesní strana před soudem,[189] asistent soudce či justiční čekatel takovou možnost nemají.[190] Pravomocí rozhodovat ve věci samé tyto osoby nedisponují, tudíž se domnívám, že čekatelství na státním zastupitelství připraví člověka na praktický výkon profese státního zástupce rozhodně důkladněji.

„Po ukončení čekatelské praxe je právní čekatel povinen se podrobit závěrečné zkoušce, jejímž účelem je ověřit, zda má potřebné vědomosti a je

[186] § 33 odst. 1, 2 ZoSZ.
[187] § 6, § 7 zákona č. 383/2017 Sb., o výběru, přijímání a čekatelské praxi právních čekatelů a o závěrečné zkoušce, ve znění pozdějších předpisů.
[188] § 9 tamtéž.
[189] § 33 odst. 7 ZoSZ.
[190] V případě rozhodování merita věci v řízení před soudem justičním čekatelem či asistentem soudce by byla mimo jiné porušena Listinou garantovaná práva osoby na zákonného soudce (srov. § 36 an. Listiny a Nález Ústavního soudu ČR ze dne 22. 5. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 31/10. Zdroj Beck–online. Aktualizace ke dni 12. 2. 2020).

náležitě odborně připraven k zastávání funkce státního zástupce.“[191] V písemné části jsou ověřovány schopnosti ve vyhotovení obžaloby, odvolání proti rozhodnutí soudu prvního stupně a jiné rozhodnutí, návrh či podání trestněprávní či občanskoprávní věci.[192] Zkouška z ústní části se koná ze široké škály odvětví práva, přičemž silný apel je logicky přikládán odvětví trestního práva hmotného i procesního. Uchazeč o pozici státního zástupce s úspěšně složenou závěrečnou zkouškou či uchazeč s justičními nebo advokátními zkouškami, které se rovněž uznávají, musí ještě v závěrečné fázi vyčkat na vypsání volné pozice státního zástupce na některém státním zastupitelství. V případě úspěchu ve výběrovém řízení teprve ministr spravedlnosti na návrh vedoucího státního zástupce, v jehož obvodu bylo výběrové řízení vypsáno, jmenuje vybranou osobu státním zástupcem pro obvod některého z úřadu veřejné žaloby.[193] Státní zástupce je jmenován na dobu neurčitou, přičemž horní zákonná hranice, která je stanovena pro výkon profese je dovršení věku 70 let.

5. 3 Projev státního zástupce na veřejnosti

Státní zástupce by po svém jmenování do funkce měl důstojně reprezentovat soustavu státního zastupitelství takovým způsobem, aby jeho jednáním nebyla ohrožena pověst či důvěra veřejnosti ve veřejnou žalobu. Verbální i neverbální projevy navenek i uvnitř soustavy by neměly ohrožovat či porušovat slib,[194] který složil státní zástupce při jmenování do rukou ministra spravedlnosti, a současně není možné, aby státní zástupce svým jednáním porušoval ustanovení Etického kodexu státního zástupce.

Etický kodex státního zástupce byl vydán v 1. pololetí roku 2019, přičemž obsahem jsou etické a morální hodnoty, na kterých se usnesli vedoucí státní zástupci. Kodex nahradil do té doby platné katalogy etických povinností státních zástupců jak na úrovni interní, které byly platné pro příslušné státní zastupitelství, tak zneplatnil i Kodex profesionální etiky státního zástupce vydaný NSZ. Od května 2019 je Etický kodex státního zástupce považován za jediný souhrn

[191] § 34 odst. 1 ZoSZ.
[192] § 12 zákona č. 383/2017 Sb., o výběru, přijímání a čekatelské praxi právních čekatelů a o závěrečné zkoušce, ve znění pozdějších předpisů.
[193] Viz předchozí kapitola „Role ministerstva spravedlnosti“, kde jsou uvedené kompetence ministra spravedlnosti v souvislosti se jmenováním státního zástupce.
[194] Srov. § 18 odst. 3 ZoSZ.

etických pravidel, který je platný napříč celou soustavou veřejné žaloby.[195] Jednotlivá ustanovení kodexu jsou do jisté míry i inspirována zahraničními akty, které se ve svém obsahu zabývají danou problematikou.[196]

Souhrn etických pravidel se ve svém obsahu zabývá těmi nejzákladnějšími atributy, kterými by měl disponovat každý státní zástupce. Příkladem je nezávislost, nestrannost, odbornost, důvěryhodnost či důstojnost, přičemž v případě porušení některé z vlastnosti může následovat postih v kárném řízení před kárným senátem NSS.[197] Otázkou přijaté regulace je její přínos pro soustavu a jednotlivé státní zástupce. *„Etický kodex je ve svých formulacích obecný, konkrétně se jednotlivá ustanovení rozvádí v tzv. Komentáři. Ten však, jak vyplývá z prováděcího Opatření, závazný není a konzultace při nejasnostech mají provádět vedoucí státní zástupci a také Nejvyšší státní zastupitelství."*[198]

Podle mého názoru nový etický kodex s sebou nepřinesl nic přelomového. Pravidla plynoucí z kodexu, která státní zástupce nemůže porušovat, by podle mne měl mít každý státní zástupce nepřetržitě na paměti a měl by se jimi řídit jak na úřadu, tak mimo něj. Tím, že se chce osoba stát státním zástupcem, musí být jednoznačně ztotožněna s tím, že se pro ni do určité míry mění všední život a že je ze své funkce odpovědná i v době svého volna. I proto se domnívám, že komentář přijatý vedle znění samotného kodexu, který není závazný, je spíše dokumentem obsoletním, protože státní zástupce si musí být vědom vážnosti své funkce natolik, že nepotřebuje radit, jak se oblékat k soudnímu jednání, jak se

[195] Etický kodex státního zástupce: Komentář. *Nejvyšší státní zastupitelství* [online]. 2019 [cit. 2020-02-18], 1 s. Dostupné z: <http://nsz.cz/index.php/cs/eticky-kodex-statniho-zastupce>.
[196] „Budapest Guidelines" CPGE (2005)05. *Council of Europe* [online]. 2005 [2020-02-18]. Dostupné z: <https://rm.coe.int/conference-of-prosecutors-general-of-europe-6th-session-organised-by-t/16807204b5>. nebo The Bangalore Principles of Judicial Conduct. *United Nations* [online]. Amsterodam [cit. 2020-02-18]. Dostupné z: <https://www.unodc.org/pdf/crime/corruption/judicial_group/Bangalore_principles.pdf.>.
(srov. Etický kodex státního zástupce: Komentář. *Nejvyšší státní zastupitelství* [online]. 2019 [cit. 2020-02-18], 1-2 s. Dostupné z: <http://nsz.cz/index.php/cs/eticky-kodex-statniho-zastupce>).
[197] Etický kodex státního zástupce: Komentář. *Nejvyšší státní zastupitelství* [online]. 2019 [cit. 2020-02-18], 1-2 s. Dostupné z: <http://nsz.cz/index.php/cs/eticky-kodex-statniho-zastupce>.
[198] Etický kodex státního zástupce: Žádné víno od advokátů a nechodit v papučích na červenou. *Česká-justice* [online]. 2019 [cit. 2020-02-18]. Dostupné z: <https://www.ceska-justice.cz/2019/04/eticky-kodex-statniho-zastupce-zadne-vino-od-advokatu-nechodit-papucich-cervenou/>.

chovat na společenských akcích či jak se zachovat na přechodu pro chodce, svítí-li semafor červené barvy.[199]

5. 4 Zánik funkce a kárné řízení

Otázka jmenování státního zástupce byla rozebrána v předchozích částech diplomové práce, proto zde zmíním již jen možnosti zániku funkce státního zástupce. Dovršení věku 70 let je jednou z několika skutečností, na základě které zaniká funkce státního zástupce. Dalšími příklady zániku funkce je pozbytí občanství ČR nebo okamžik, kdy je státní zástupce jmenován soudcem či poslancem nebo senátorem Parlamentu ČR, přičemž uvedené platí z důvodu, že v soustavě státního zastupitelství platí tzv. neslučitelnost funkcí. Funkce státního zástupce zaniká taktéž v momentě, kdy je státní zástupce odsouzen za úmyslný trestný čin nebo je odsouzen k nepodmíněnému trestu odnětí svobody pro trestný čin z nedbalosti.[200]

Řadový státní zástupce může být rovněž odvolán v kárném řízení za kárné provinění. *„Kárným proviněním je zaviněné porušení povinností státního zástupce, zaviněné chování nebo jednání státního zástupce, jímž ohrožuje důvěru v činnost státního zastupitelství nebo v odbornost jeho postupu, zaviněné chování nebo jednání státního zástupce, jímž snižuje vážnost a důstojnost funkce státního zástupce.“*[201] Aktivní legitimací podat návrh na zahájení kárného řízení, proti státnímu zástupci, disponuje jednak ministr spravedlnosti a jednak nejvyšší státní zástupce, a to proti kterémukoliv státnímu zástupci v soustavě. Vedoucí státní zástupci jsou oprávněni podat návrh proti státnímu zástupci na svém státním zastupitelství a na úřadech nižšího stupně. Věcně příslušným kárným soudem je Nejvyšší správní soud.[202] Při posuzování jednání státního zástupce, zda se dopustil kárného provinění *„je třeba pečlivě uvážit povahu a intenzitu jednání státního zástupce, zda v důsledku jeho chování skutečně jakým konkrétním způsobem došlo*

[199] Etický kodex státního zástupce: Komentář. *Nejvyšší státní zastupitelství* [online]. 2019 [cit. 2020-02-18], 25-26 s. Dostupné z: <http://nsz.cz/index.php/cs/eticky-kodex-statniho-zastupce>.
[200] § 21 ZoSZ.
[201] §28 tamtéž.
[202] § 3, § 8 odst. 5 zákona č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů, ve znění pozdějších předpisů.

k ohrožení postavení státního zástupce a orgánů státního zastupitelství vůbec."[203] Dle judikatury NSS by měl být podán návrh na kárné řízení státního zástupce až v momentě, kdy nelze účelu dosáhnout jinak. Jinými slovy by návrh měl být podán na základě zásady ultima ratio, protože problémy nižší závažnosti lze efektivně vyřešit uvnitř soustavy státního zastupitelství například prostřednictvím dohledových oprávnění.[204] Shledá-li kárný senát NSS podání navrhovatele jako důvodné, lze státnímu zástupci udělit kárné opatření, které je povinen strpět. Kárným opatřením je dle zákona důtka, snížení platu až o 30 % na maximální dobu jednoho roku, resp. dvou. Nejcitelnějším opatřením je odvolání státního zástupce z funkce. Odvolání z funkce státního zástupce přichází do úvahy v situacích, kdy je jednáním státního zástupce narušena vážnost a důvěra soustavy státního zastupitelství nemalou měrou. Příkladem, kdy se NSS rozhodl odvolat žalobce z funkce byla situace, kdy se státní zástupce projevoval v médiích znepokojivě mimo jiné o své čistě finanční motivaci výkonu profese státního zástupce.[205]

[203] Rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 22. 1. 2001, sp. zn. 11 ZP 2/2000. Zdroj. Beck-online. Aktualizace ke dni 18. 2. 2020.
[204] Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 16. 9. 2010, sp. zn. 12 Ksz 3/2010-83, resp. rozhodnutí ze dne 14. 2. 2016, sp. zn. 12 Ksz 4/2016-142. Zdroj Beck-online. Aktualizace ke dni: 18. 2. 2020.
[205] Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 29. 9. 2009, sp. zn. 12 Ksz 2/2008-124. Zdroj Beck-online. Aktualizace ke dni 18.2.2020.

6 Působnost státního zastupitelství

6. 1 Trestní působnost

Působnost státního zastupitelství v trestním řízení je dominantní náplní činnosti celé soustavy veřejné žaloby. Státní zastupitelství *„je orgánem veřejné žaloby v trestním řízení a plní další úkoly vyplývající z trestního řádu.“*[206] Bez státního zastupitelství by nebylo možné provést žádné trestní řízení a veřejná žaloba tak zastává v trestním procesu nezastupitelnou roli.[207] Veřejný žalobce vystupuje v trestním řízení vedle soudu a policejního orgánu jako OČTŘ. Specifické na roli státního zastupitelství je, že v jednotlivých fázích své trestní působnosti vykonává jinou úlohu, přičemž v přípravném řízení působí jako subjekt a v řízení před soudem vystupuje státní zástupce v postavení strany.[208] „*Státní zástupce v trestním řízení prosazuje veřejný zájem na adekvátní reakci prostředky trestního práva proti pachatelům trestné činnosti, na vyloučení takové reakce vůči osobám, které se žádné trestné činnosti nedopustily, a na zákonném a účinném průběhu přípravného řízení.“*[209]

Za účelem bezvadného výkonu své působnosti postupuje státní zastupitelství v trestním řízení v souladu s principy, jejichž dodržování je základním kamenem právě pro legální a legitimní postup státního zastupitelství v trestním řízení. Mezi stěžejní principy patří princip zákonnosti.[210] Státní zástupce je oprávněn stíhat jen ty trestné činy, u kterých tato možnost plyne ze zákona, a pachatele je možné stíhat pouze způsoby a prostředky, které taktéž stanoví zákon.[211] Princip nestrannosti je další zásada, kterou je státní zástupce povinen se řídit. Musí se chovat takovým způsobem, aby jeho jednání nebylo diskriminační, nesmí zvýhodňovat jednu osobu na úkor druhé a v neposlední řadě může zasahovat do základních lidských práv a svobod subjektů práva pouze v případě, kdy není možné požadovaného účelu dosáhnout méně invazivním

[206] § 4 odst. 1 písm. a ZoSZ.
[207] Zejména z důvodu, že státní zástupce jako jediný disponuje oprávněním podat soudu obžalobu (srov. § 2 odst. 8 TŘ).
[208] § 12 tamtéž.
[209] PROVAZNÍK, J. In. DRAŠTÍK, A., FENYK. J. a kol. *Trestní řád. Komentář. I. díl.* Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2017, 123 s.
[210] Aplikace obecné právní zásady: „Nullum crimen sine lege“.
[211] § 2 odst. 1 TŘ.

způsobem.[212] Dalším příkladem je princip účinného vyšetřování propojený se zásadou oficiality[213] a především požadavkem na eliminaci neodůvodněných a bezpředmětných průtahů v trestním řízení.[214] V neposlední řadě se při výkonu působnosti státního zastupitelství v trestním řízení projevuje princip nedílnosti státního zastupitelství. *„Každé jednotlivé státní zastupitelství a každý jednotlivý státní zástupce činný u kteréhokoli státního zastupitelství při výkonu působnosti představují celou instituci a celý systém samotného státního zastupitelství jako celku"*[215]

6. 1. 1 Úloha státního zástupce v přípravném řízení

Přípravné řízení je v trestním procesu považováno za fázi trestního řízení, která předchází projednávání merita věci v řízení před soudem, a jak již plyne ze samotného označení pojmu, jedná se o určitou formu přípravy a shánění podkladů pro další zákonné kroky v trestním řízení.[216] Na základě faktu, že v průběhu přípravného řízení může docházet k zásahům do základních lidských práv fyzických či právnických osob,[217] TŘ v ustanoveních věnujících se přípravnému řízení je poměrně kazuistický. Proto i z tohoto důvodu je možné jasně vytyčit úsečku znázorňující začátek a konec přípravného řízení na pomyslné časové ose. Počátkem přípravného řízení může být okamžik sepsání záznamu o zahájení úkonu trestního řízení,[218] provedení neodkladných či neopakovatelných úkonů[219] nebo vydáním usnesení o zahájení trestního stíhání, nebyly-li provedeny neodkladné či neopakovatelné úkony.[220] Koncem přípravného řízení se rozumí skutečnost, ze které je patrný konec vyšetřování, resp. další procesní postup ve věci. Příkladem úkonu, který značí konec přípravného řízení je podání

[212] VESECKÁ, R. In. CHMELÍK, J. a kol. *Trestní řízení.* Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2014, 108 s.
[213] Orgány jsou povinné postupovat z úřední povinnosti, nevyčkávají na podání či návrhy jednotlivých subjektů či stran trestního řízení.
[214] ŠÁMAL, P., GŘIVNA, T. In. ŠÁMAL, P. a kol. *Trestní řád. Komentář. I. díl.* 7. dopl. a přeprac. vyd. Praha: C. H. Beck, 2013, 26 s.
[215] VESECKÁ, R. In. CHMELÍK, J. a kol. *Trestní řízení.* Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2014, 108 s.
[216] MUSIL, J. In. ŠÁMAL, P., MUSIL, J., KUCHTA, J. a kol. *Trestní právo procesní*. 4. přeprac. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, 469 s.
[217] Příkladem může být možnost uvalení vazby či zadržení osoby dle § 67 an., § 75 an. TŘ.
[218] § 158 odst. 3 tamtéž.
[219] §158a tamtéž.
[220] § 160 odst. 1 tamtéž.

obžaloby nebo návrh na uzavření dohody o vině a trestu státním zástupcem, zastavení trestního stíhání či postoupení věci správnímu orgánu.[221]

Státní zástupce disponuje kompetencemi po celé trestní řízení, přičemž přípravné řízení je fází, kde má státní zástupce vůdčí postavení[222] a jeho oprávnění jsou k samotnému vyšetřování nejrozšířenější. Vede jeho průběh a zejména reguluje kroky policejního orgánu za účelem, aby bylo řádně objasněno, zda se prošetřovaný skutek opravdu stal, jestli jej spáchal pachatel, proti němuž se vyšetřování vede. *„Státní zástupce uplatňuje v průběhu přípravného řízení svá oprávnění tak, aby si s přihlédnutím k závažnosti a povaze trestní věci zajistil přehled o stavu a výsledcích přípravného řízení, aby aktivně působil na jeho průběh, zejména z hlediska jeho rychlosti a zákonnosti, a aby zároveň neprodleně odstraňoval zjištěné nedostatky.“*[223] Úkolem dozorujícího státního zástupce je udělat si na základě shromážděných materiálů představu, jakým způsobem dále postupovat v trestní věci.[224] *„Ať již různé evropské ústavně právní koncepty řadí státního zástupce spíše do soustavy justičních orgánů nebo ho pokládají za administrativní orgán, všechny zdůrazňují, že ve své roli veřejného žalobce je představitelem veřejného zájmu a že je nezávislý i na soudu a na ostatních procesních stranách.“*[225]

TŘ zakotvuje pro státní zastupitelství pravomoc dozoru nad zákonností v celém průběhu přípravného řízení. Z uvedeného vyplývá, že veřejný žalobce především dozoruje postup policejního orgánu, jehož úkolem je naplnění účelu této předsoudní fáze trestního řízení, od zahájení prvních úkonů v trestním řízení až do okamžiku ukončení vyšetřování.[226] Co se týče vzájemných vztahů mezi dozorujícím státním zástupcem a příslušným policejním orgánem, mám za to, že je zde relativně široký prostor pro zlepšení za účelem kvalitnějšího postupu OČTŘ v přípravném řízení, přičemž si myslím, že některé aspekty není dobré

[221] §12 odst. 10 tamtéž.
[222] Stání zástupce je pánem přípravného řízení – tzv. dominus litis.
[223] Pokyn obecné povahy nejvyššího státního zástupce. *o postupu státních zástupců v trestním řízení.* 2019, č. 9, čl. 7 odst. 1.
[224] Působnost státního zastupitelství. *Nejvyšší státní zastupitelství* [online]. [cit. 2020-02-18]. Dostupné z: <http://www.nsz.cz/index.php/cs/o-statnim-zastupitelstvi/pusobnost/psobnost-statniho-zastupitelstvi>.
[225] MUSIL, J. In. ŠÁMAL, P., MUSIL, J., KUCHTA, J. a kol. *Trestní právo procesní*. 4. přeprac. vyd. Praha: C. H. Beck, 2013, 474 s.
[226] POLCAR, M. In. NOVOTNÝ, F. a kol. *Trestní právo procesní*. 2. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2017, 63 s.

opomíjet. Například se domnívám, že nedostatek jednotlivých příslušníků PČR, o jejichž nedostatečném počtu hovořil například dnes již bývalý policejní prezident Tomáš Tuhý,[227] by mohl mít v budoucnu za následek alarmující podstav, v jehož důsledku by mohli být v některých krajních případech poškozeni i účastníci trestního řízení. Rovněž by také měli být policisté dostatečně erudovaní, aby byli pro státního zástupce přínosem, nikoliv naopak. Obávám se, že nastolený směr finanční politiky státu, který není schopný udělat profesi policisty dostatečně finančně atraktivní,[228] může do budoucna znamenat, že všichni zkušení policisté ze služebního poměru odejdou, naopak se o službu u Policie ČR nebudou zajímat schopné osoby s potenciálem z důvodu, že budou v jiných profesích lépe finančně ohodnoceny a u PČR tak zůstanou jen ti, kteří nebudou sami schopni činit bezvadně jednotlivé úkony, protože jim nebude k dispozici zkušený školitel se schopností předat své zkušenosti služebně mladším. Státní zástupce bude tak nucen sledovat každý krok policejního orgánu, protože právě on zodpovídá za zákonný průběh přípravného řízení.[229] Na druhou stranu ale není možné vést policejní orgán v každém sebemenším procesním úkonu od počátku až do konce. Výsledek může být tedy takový, že soud nebude moci rozhodnout odsuzujícím rozsudkem z důvodu nezákonného průběhu předsoudního stádia trestního řízení a bude nucen zprostit obžalovaného, přičemž může tento problém zapříčinit oslabení veřejnosti v justici jako celek. Hlavním viníkem ovšem nebude justice, ale problémem bude právě nesprávná cesta, kterou na samém počátku způsobila politika vlády ČR a její nesprávně nastavené priority financování státních zaměstnanců ve služebním poměru.

Kontrolní činnost dozorujícího státního zástupce spočívá v možnosti účastnit se kteréhokoliv úkonu prováděného policejním orgánem, stejně tak má státní zástupce oprávnění si od policejního orgánu vyžádat zprávu o stavu vyšetřování. Z důvodu, aby vyšetřování vedlo k efektivnímu naplnění účelu trestního řízení, disponuje státní zástupce instrumentem, prostřednictvím kterého

[227] Policii trápí nedostatek lidí i přes vysoké náborové příspěvky. *Čt 24* [online]. 2018 [cit. 2019-01-02]. Dostupné z: <https://ct24.ceskatelevize.cz/domaci/2595790-policii-trapi-nedostatek-lidi-i-pres-vysoke-naborove-prispevky>.
[228] Stupnice základních tarifů pro příslušníky bezpečnostních sborů. *Ministerstvo vnitra ČR* [online]. [cit. 2019-01-02]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/platy-prislusniku-bezpecnostnich-sboru-se-zvysi-o-1500-korun.aspx>.
[229] ZEMAN, P. K některým otázkám postupu státního zástupce v trestním řízení. *Státní zastupitelství*, 2019, č. 4, 9 s.

přikazuje policejnímu orgánu další procesní postup. Tento imperativ předkládá státní zástupce ve formě pokynů, kterými se policejní orgán má za povinnost řídit. V případě, že tak neučiní nebo pokud si státní zástupce služební postup policejního orgánu představuje jinak, zákon stanovuje možnost, aby takový úkon státní zástupce provedl sám, ba dokonce je kompetentní ke kompletnímu odnětí věci a následnému vyšetřování bez další účasti policejního orgánu.[230] Vedle této řídící funkce vystupuje státní zástupce v přípravném řízení jako odvolací instance proti provedeným úkonům policejního orgánu. Připouští-li zákon možnost podání opravného prostředku proti rozhodnutí policejního orgánu (opravný prostředek lze podat dle zákona proti všem rozhodnutím policejního orgánu)[231] nebo má-li postižená osoba za to, že policejní orgán svým konáním či nekonáním způsobuje neodůvodněné průtahy v řízení, podává podnět právě dozorujícímu státnímu zástupci, který rozhoduje o podané stížnosti.[232] Příkladem práva, kterým disponuje obviněný, může být stížnost namířená proti usnesení o zahájení trestního stíhání. *„Pokud státní zástupce vystupuje jako orgán druhého stupně, který ve vymezených případech rozhoduje o stížnostech proti usnesením policejních orgánů, toto jeho postavení je odlišné od institutu dozoru a jeho obsahové náplni.“*[233]

U výše zmíněného má státní zástupce tzv. právo veta. Trestní řád však zná i oprávnění, která jsou pouze návrhová. V případě, že obsahem některého procesního kroku, který je nezbytné v přípravném řízení provést, je zásah do ústavně garantovaných základních lidských práv a svobod, veřejný žalobce jej pouze navrhuje a konečné slovo má soud. Příkladem může být návrh na vzetí obviněného do vazby, prostřednictvím kterého dochází k zasažení do Listinou základních práv a svobod garantované osobní svobody.[234] Policejní orgán se zpravidla vyjádří, že existují zákonné důvody pro vzetí obviněného do vazby

[230] FENYK, J., Provazník, J. In. FENYK, J., CÍSAŘOVÁ, D., GŘIVNA, T. a kol. *Trestní právo procesní*. 7. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, 183-184 s.
[231] § 141 odst. 2 TŘ.
[232] VANTUCH P. *Trestní řízení z pohledu obhajoby*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2019, 304-305 s.
[233] RŮŽIČKA, M. *Veřejná žaloba a orgány konající přípravné řízení v ČR.* 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2005, 480 s.
[234] Čl. 8 Listiny.

a v případě, že státní zástupce se s názorem policejního orgánu ztotožňuje, předloží soudu návrh, na základě kterého soud rozhodne.[235]

Hovoříme-li o přípravném řízení, v rámci kterého dochází ke shromažďování a následné analýze důkazů či jiných věcí důležitých pro trestní řízení, je potřeba mít na paměti stěžejní zásady konstituující přípravné řízení. Zejména bych zmínil zásadu vyhledávací spojenou s potřebnou mírou objektivity při výkonu působnosti příslušných orgánů činných v trestním řízení.[236] Ze zásady plyne povinnost vyhledávání důkazů z úřední povinnosti za účelem co nejkvalitnějšího objasnění trestní věci bez pochybností jak proti obviněnému, tak v jeho prospěch. Není možné se spokojit jen s návrhy subjektů, ani na ně pasivně vyčkávat. Stejně tak je potřebné ke všem skutečnostem přistupovat zcela objektivně, tudíž vyjádřením či návrhům subjektů je potřebné přikládat stejnou váhu jako skutečnostem, které byly zjištěny ex offo. Postup v pomyslných hranicích této zásady představuje mimo jiné i kvalitní základ pro zjištění materiální pravdy a eliminuje případné neoprávněné zásahy do základních práv subjektů trestního řízení či postupy orgánů činných v trestním řízení za hranicí zákona.[237]

6. 1. 1. 1 Zásada legality a oportunity v trestním řízení

Za důležitou zásadu zejména v předsoudním stádiu řízení je potřebné považovat rovněž zásadu legality[238], která stanovuje povinnost státnímu zástupci stíhat všechny trestné činy, o kterých se dozví, nestanoví-li zákon nebo vyhlášená mezinárodní smlouva něco jiného.[239] *„Zásada legality v sobě obsahuje nejen povinnost iniciační, tj. zahájit trestní stíhání, ale obsahuje v sobě i funkci akuzační, tj. veřejný žalobce má povinnost předat obviněného oprávněnému orgánu (soudu), jenž rozhodne o jeho vině.“*[240]

[235] § 67 an. TŘ.
[236] ŠÁMAL, P. *Základní zásady trestního řízení v demokratickém systému.* Praha: CODEX Bohemia, 1999, 283-284 s.
[237] ŠÁMAL, P. In. ŠÁMAL, P., RŮŽIČKA, M., NOVOTNÝ, F., DOUCHA, J. *Přípravné řízení trestní*. Praha: C. H. Beck, 1997, 29 s.
[238] Více o zásadě legality a oportunity v kapitole 4. 2. 2.
[239] § 2 odst. 3 TŘ.
[240] KRISTKOVÁ, A. K legalitě a oportunitě v českém trestním řízení. *Trestní právo*, 2014, č. 4, 5 s.

Beze sporu lze konstatovat, že výkon pravomoci státního zastupitelství musí být vykonáván v mezích procesních zásad demonstrativně vymezených výše. Avšak poslední zmíněná zásada legality a její vymezení v trestním řízení je stále relativně diskutované téma, protože ve srovnání s jinými systémy veřejné žaloby ve střední Evropě může být tato část postupu státního zástupce nastavená rozdílnými způsoby, a proto je na místě se této zásadě věnovat podrobněji.[241] Definice a determinace zásady legality a oportunity popisoval např. již F. Storch ve své publikaci, kde vysvětlil a popsal, kdy je zpravidla využívána ta která zásada. *„Různost obou vytčených zásad přivádí se ve spojení s trestními theoriemi, v ten způsob totiž, že zásada legality jest důsledkem theorií absolutních, kteréž pokládají trest za absolutně nezbytný právní následek zločinu, kdežto zásada oportunitní srovnává se lépe s duchem theorií relativních, kteréž v trestu vidí prostředek k dosažení určitých účelů prospěšnosti"*[242]

Již v kapitole 4. 2. 2 jsem tuto problematiku nastínil, odlišil v opozitu stojící zásadu oportunity a zejména přiblížil eventuálně rozdílná východiska, která plynou z aplikace opačné zásady oportunity v praxi, tedy v kontextu této práce, v soustavě veřejné žaloby v SRN. Nad rámec kapitoly 4. 2. 2 a v ní obsažené komparaci těchto zásad je potřeba uvést, že zásada legality v českém trestním řízení neplatí bezmezně. Zákonodárce zakotvil některá ustanovení, které lze vyhodnotit jako určité instrumenty „změkčení" jinak striktně nastaveného postupu státního zástupce v mezích zásady legality.[243] Pomineme-li zákonná ustanovení o nepřípustnosti trestního stíhání, které jednoznačně vymezuje případy, kdy státní zástupce není oprávněn zahájit trestní stíhání, trvají-li důvody nepřípustnosti ex tunc, resp. je povinen zastavit trestní stíhání v momentě nastalé skutečnosti ex nunc,[244] určitými nástroji, které nezapadají do kategoricky aplikované zásady legality, jsou ustanovení o možnosti státního zástupce trestní stíhání zastavit. Zmíněná možnost uplatnění diskrece plyne již z jazykového výkladu § 172 odst. 2 TŘ. Státní zástupce může například zastavit trestní stíhání dojde-li

[241] MULÁK, J. In. JELÍNEK, J. (ed.). *Základní zásady trestního řízení – vůdčí ideje českého trestního procesu. Zásada legality a oportunity v českém trestním řízení.* Praha: Leges, 2016, 46-47 s.
[242] STORCH, F. *Řízení trestní rakouské. I díl*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011, 267 s.
[243] KRISTKOVÁ, A. K legalitě a oportunitě v českém trestním řízení. *Trestní právo*, 2014, č. 4, 5–7 s.
[244] § 11 TŘ.

k závěru, že *„…trest, k němuž může trestní stíhání vést je zcela bez významu vedle trestu, který pro jiný čin byl obviněnému již uložen nebo který ho podle očekávání postihne.“*[245] Stejně tak lze uplatnit diskreci v případě, kdy obviněný byl např. již sankcionován kázeňsky či kárně jiným orgánem.[246; 247] V neposlední řadě za oportunní prvek lze považovat institut dočasného odložení trestního stíhání, který spočívá v možnosti odložit trestní stíhání i přesto, že jsou naplněny zákonné důvody pro zahájení trestního stíhání konkrétní osoby či osob, nejdéle však po dobu 2 měsíců s možností prodloužení a se souhlasem právě státního zástupce. Smyslem jeho využívání je efektivnější rozkrývání organizovaných zločineckých skupin, jejich činnosti a rovněž dalších úmyslných trestných činů.[248; 249]

Podle mého názoru právě instituty jako dočasné odložení trestního stíhání a možnost státního zástupce zastavit či nezahajovat trestní stíhání pro neúčelnost jsou typickým projevem možnosti diskrece, a tedy zásadou oportunity. Oproti tomu např. aplikace odklonů v trestním řízení nejsou dle mého soudu čistým projevem zásady oportunity. Jinými slovy se domnívám, že na základě proklamace rozvoje principů restorativní justice zejména v poslední době[250] by neměl mít státní zástupce příliš prostoru pro možnost uvážení v kontextu aplikace některého z odklonů v trestním řízení, nýbrž by měl naopak usilovat vždy o vyřešení trestní věci odklonem, budou-li naplněny podmínky stanovené zákonem. Proto se přikláním k názoru, že k výčtu oportunních prvků nelze přistupovat toliko dogmaticky. Ať budeme vycházet pro potřeby této kapitoly z mnou popsaného užšího vymezení oportunních prvků nebo z vymezení širšího, lze konstatovat, že v rámci úvah de lege ferenda, zejména při tvorbě nového trestního procesního předpisu, by bylo vhodné se zamyslet nad tím, zda by neměla

[245] § 172 odst. 2 písm. a tamtéž.
[246] § 172 odst. 2 písm. b tamtéž.
[247] Příkladem by mohla být situace, kdy trestní stíhání bude neúčelné z důvodu, že bude pachatel potrestán za své protiprávní jednání z titulu disciplinární pravomoci akademické obce, přičemž se jej dopustil jako člen akademické obce, proti univerzitním předpisům, a zároveň státní zástupce bude takové sankcionování považovat za dostatečné.
[248] MARKOVÁ, V. In. KORGO, D. a kol. *Trestné právo procesné*. Plzeň: Nakladatelství a vydavatelství Aleš Čeněk, 2013, 44 s.
[249] KANDOVÁ, K. Trestně procesní zásady legality a oportunity ve světle trestních teorií. *Právník*, 2018, č. 7, 582–596 s.
[250] Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy. CM/Rec (2018)8. O restorativní justici. *Vmsz* [online]. 2018 [cit. 2020-02-18]. Dostupné z: <https://vmsz.nl/wp-content/uploads/2018/10/Aanbeveling-Europa-3-oktober-2018-restorative-justice-in-criminal-matters.pdf>.

být opravdu rozšířena škála oportunních prvků v českém trestním právu procesním, přiblížit se tak úpravě našich západních sousedů a pokusit se tak o odlehčení, zefektivnění a urychlení trestního procesu v České republice.

6. 1. 2 Státní zástupce v postavení strany trestního řízení

„Po skončení přípravného řízení státní zástupce posoudí, zda výsledky vyšetřování dostatečně odůvodňují postavení obviněného před soud, a pokud nazná, že ano, podá obžalobu. Státní zástupce může trestní stíhání též zastavit, ale pouze za předpokladu, že si je jist, že se trestný čin nestal, že skutek není trestným činem, že jej nespáchal obviněný, že je trestní stíhání nepřípustné, že obviněný nebyl v době spáchání pro nepříčetnost trestně odpovědný nebo že zanikla trestnost činu.“[251] V případě, že státní zástupce nenabyl přesvědčení o tom, že je na místě v trestním stíhání nepokračovat, má pochybnosti o trestní odpovědnosti obviněného, je povinen obžalobu podat, a to v intencích zásady, že státní zástupce v pochybnostech obžalobu soudu podává. Přesvědčení státního zástupce o spáchání trestného činu obviněným musí být silnější než při zahájení trestního stíhání, ale nemusí být stoprocentně jisté. Za instrument posílení právní jistoty osob, aby nebyly odsouzené v pochybnostech soudu, lze považovat zásadu in dubio pro reo, tedy v pochybnostech ve prospěch obviněného.[252]

Jak bylo již uvedeno výše, postavení a role státního zástupce v řízení před soudem jsou odlišné od těch v přípravném řízení, jelikož státní zástupce vystupuje před soudem v postavení strany,[253] zatímco v přípravném řízení zastává roli „dominus litis“. *„Postavení strany vychází z předpokladu existujícího sporu procesních stran. Ten ovšem trvá jen do okamžiku, než státní zástupce při dokazování před soudem dospěje k závěru, že obžalovaný není vinen, pak se jeho zájem na zprošťujícím výroku kryje se zájmem obžalovaného a vlastní spor fakticky zaniká.“*[254]

---

[251] O trestním řízení. Státní zástupce a trestní řízení – jaké má státní zástupce možnosti. *Unie státních zástupců* [online]. [cit. 2020-02-18]. Dostupné z: <https://www.uniesz.cz/o-trestnim-rizeni/>.

[252] ZEMAN, P. K některým otázkám postupu státního zástupce v trestním řízení. *Státní zastupitelství*, 2019, č. 4, 11 s.

[253] § 12 odst. 6 TŘ.

[254] FENYK, J., PROVAZNÍK, J. In. FENYK, J., CÍSAŘOVÁ, D., GŘIVNA, T. a kol. *Trestní právo procesní*. 7. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, 186 s.

Trestní stíhání obviněného před soudem, kterého se státní zástupce účastní v postavení strany, je možné pouze na základě zákonem stanovených postupů. Za základní oprávnění státního zástupce lze považovat pravomoc podat obžalobu na obviněného,[255] ale další cestou je také podání návrhu na potrestání soudu, který je alternativou obžaloby následující po zkráceném přípravném řízení ve skutkově jednodušších trestních věcech.[256] Možností účasti státního zástupce před soudem je rovněž návrh na schválení dohody o prohlášení viny a přijetí trestu, která byla ujednána právě mezi veřejným žalobcem a obviněným v přípravném řízení.[257]

Změna postavení státního zástupce v řízení před soudem se projevuje především v tom, že zatímco v přípravném řízení má státní zástupce povinnost shromažďovat důkazy, které svědčí ve prospěch i neprospěch obviněného, z pozice strany trestního řízení podporuje před soudem obžalobu, tedy primárně koná v neprospěch obžalovaného.[258] Na druhou stranu není možné, aby státní zástupce podporoval obžalobu vždy, především v případě, kdy se v průběhu řízení před soudem objeví nové relevantní skutečnosti, na základě kterých lze dovodit důvodný závěr, že se např. trestný čin nestal nebo pachatelem trestného činu není obžalovaný. Tato určitá forma nerigidního postavení státního zástupce v řízení před soudem především plyne z faktu, že hlavním úkolem státního zastupitelství je hájit veřejný zájem,[259] nikoliv se snažit o úspěšnou obžalobu a vynesení odsuzujícího rozsudku nad obviněným za jakékoli důkazní a procesní situace. Z povinnosti hájit veřejný zájem proto plynou státnímu zástupci i oprávnění opačného charakteru oproti pravomoci podat obžalobu jako např. možné zpětvzetí obžaloby, což je možné učinit až do okamžiku, než se senát odebere k závěrečné poradě,[260] možnost v závěrečné řeči navrhnout zproštění obžalovaného obžaloby nebo právo podat řádný či mimořádný opravný prostředek ve prospěch obžalovaného, resp. odsouzeného.[261] Právě z důvodu možné změny důkazní situace a přednostního sledování veřejného zájmu není státní zástupce vázán pokyny vedoucího státního zástupce nebo jím pověřeného státního zástupce,

[255] § 176 TŘ.
[256] § 179c odst. 2 písm. a tamtéž.
[257] § 175a tamtéž.
[258] § 180 odst. 2 tamtéž.
[259] Čl. 80 Ústavy ČR.
[260] § 182 TŘ.
[261] § 247 odst. 2, § 265d odst. 1 písm. a tamtéž.

aby měl prostor pro vyhodnocení konkrétně nastalé procesní situace a možnost zareagovat ad hoc, pokud dojde v průběhu hlavního líčení ke vzniku, změně či zániku skutečností relevantních pro trestní řízení.[262]

V rámci dokazování disponuje státní zástupce oprávněním navrhovat důkazy soudu včetně těch, které nebyly vyčteny v obžalobě a v průběhu hlavního líčení vznikla potřeba je provést, přičemž také platí, že státní zástupce se souhlasem předsedy senátu či samosoudce konkrétní důkaz provede. Předseda senátu by měl zpravidla vyhovět provedení takového důkazu, jehož provedení obžaloba sama navrhla.[263] Státní zástupce právě prostřednictvím předložení důkazů dokazuje vinu obžalovaného, podporuje obžalobu a není možné, aby byl po dobu hlavního líčení pasivní.[264] Změna postavení státního zástupce nastala okamžikem přijetí novely trestního řádu,[265] prostřednictvím které došlo k posílení zákonem stanovené povinnosti státního zástupce aktivně se účastnit hlavního líčení a naopak pozice soudu se více posunula do pomyslného středu mezi procesními stranami.[266] *„To umožňuje soudu lépe se soustředit na řízení, náležitě řešit vzniklé procesní problémy a sporné situace mezi jednotlivými stranami, především pak ovšem dbát na dodržování pravidel provádění jednotlivých důkazů, náležitě vnímat jejich obsah a zvažovat potřeby případného doplnění dokazování, což má posléze vyústit do řádného zhodnocení provedených důkazů podle § 2 odst. 6…“*[267]

V případě, kdy není v hlavním líčení potřebné provádět další důkazy, prohlásí předseda senátu dokazování za skončené, vyzve strany k přednesu závěrečných řečí a hlavní líčení se tak přiblíží ke svému konci.[268] Státní zástupce je oprávněn přednést závěrečnou řeč jako první, a to na základě zásady

[262] § 12e odst. 4 ZoSZ.
[263] § 215 odst. 2 TŘ.
[264] AUGUSTINOVÁ, P. In. DRAŠTÍK, A., FENYK, J. a kol. *Trestní řád. Komentář, II. díl*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2017, 4–8 s.
[265] Zákon č. 265/2001 Sb., kterým se mění TŘ.
[266] Důvodová zpráva k § 180, zákona č. 265/2001 Sb., kterým se mění TŘ. 265/2001 Dz. *Beck-online* [online]. [cit. 2020-02-18]. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/bo/chapterview document.seam?documentId=oz5f6mrqgayv6mrwgvpwi6q>.
[267] ŠÁMAL, P., ŠÁMALOVÁ, M. In. ŠÁMAL, P. a kol. *Trestní řád. Komentář. II. díl.* 7. dopl. a přeprac. vyd. Praha: C. H. Beck, 2013, 2407 s.
[268] § 216 odst. 1 TŘ.

„favor defensionis“.[269] *„Obsahem závěrečné řeči státního zástupce bude zejména rozbor a zhodnocení skutkových okolností, důkazů, které byly v hlavním líčení provedeny, a zhodnocení významu a závažnosti spáchaného činu. Státní zástupce uvede, které skutečnosti považuje za prokázané a které nikoliv, a jak by bylo potřebné skutek právně kvalifikovat.“*[270]

Neméně důležitou roli zastává státní zástupce rovněž v řízeních o opravných prostředcích. Pro účely této diplomové práce je však dle mého názoru dostačující přiblížení role veřejné žaloby v řízení před soudem v I. stupni.

6. 2 Netrestní působnost státního zastupitelství

6. 2. 1 Dozor státního zastupitelství v místech omezení osobní svobody

Vedle trestní působnosti státního zastupitelství, která je většinovou oblastí výkonu činnosti veřejné žaloby, státní zastupitelství „*…vykonává dozor nad dodržováním právních předpisů v místech, kde se vykonává vazba, trest odnětí svobody, ochranné léčení, ochranná nebo ústavní výchova, a v jiných místech, kde je podle zákonného oprávnění omezována osobní svoboda.“*[271] Propojením trestní působnosti a této oblasti, kde státní zastupitelství disponuje oprávněním ingerovat do určitých záležitostí, lze zaznamenat určitou formu „trojjediné“ role státního zastupitelství a jeho nezastupitelnost jiným orgánem státní či veřejné moci. Již bylo uvedeno, že se role dozorujícího státního zástupce v přípravném řízení a v řízení před soudem značně liší. Poněkud odlišné postavení má státní zastupitelství i v oblasti dozoru ve smyslu § 4 ZoSZ. Hlavním smyslem této dílčí působnosti je dozor nad dodržováním legality v zařízeních, kde je omezována osobní svoboda, zejména, zda nejsou určitým způsobem nelegitimně omezována či porušována osobní práva osob nad rámec účelu daného zařízení vymezeného právními předpisy.

Ve vazebních věznicích státní zástupce kontroluje proces přijímání a umisťování obviněných v konkrétních zařízeních, předávání stížností obviněných na umístění či výkon vazby, dodržování speciálních podmínek

[269] Zásada na základě které, jsou dány obžalovanému určitá přednostní oprávnění, aby se tak vyrovnalo jeho postavení vůči profesionálovi (státnímu zástupci) jako straně zpravidla hájící opačné zájmy.
[270] JELÍNEK, J. In. JELÍNEK, J. a kol. *Trestní právo procesní*. 5. vyd. Praha: Leges, 2018, 585 s.
[271] § 4 odst. 1 písm. b ZoSZ.

pro mladistvé a cizince atp. [272; 273] V zařízeních, kde je vykonáván nepodmíněný trest odnětí svobody, státní zástupce dozoruje dodržování práv a povinností odsouzených, resp. rovné zacházení s odsouzenými bez náznaků diskriminačního jednání ze strany Vězeňské služby, přičemž dozor může spočívat i v tom, zda někteří odsouzení nejsou v postavení tzv. prominentních vězňů.[274] Rovněž předmětem dozorové prověrky může být chování příslušníků vůči odsouzeným v rámci profesního postupu,[275] stejně tak i podmínky na základě kterých jsou odsouzení zařazováni na pracovní pozice a režim, v rámci něhož takovou práci vykonávají.[276] Při výkonu trestu odnětí svobody *„…a při výkonu zabezpečovací detence je předmětem pravidelného prověřování i způsob zacházení s osobami omezenými na svobodě podle zákona z toho hlediska, zda nejde o špatné zacházení, kterým se rozumí zacházení nerespektující lidskou důstojnost.“*[277]

Výše jsem zmínil, že tato forma dozoru státního zastupitelství je nezastupitelná, a to z důvodu, že například ve srovnání s veřejným ochráncem práv, který rovněž disponuje oprávněním kontroly v zařízeních, kde je mimo jiné omezována osobní svoboda,[278] soustavě státního zastupitelství plyne ze zákona pravomoc iniciovat nápravná opatření v případě, že zjistí určitá pochybení. Státní zástupce KSZ uděluje příkazy Vězeňské službě, která má za povinnost se takovými příkazy řídit, jsou-li uděleny v souladu se zákonem.[279] Veřejný ochránce práv může v důsledku kontrolní fáze v rámci, které dojde k závěru, že právní

[272] Za speciální podmínku lze považovat povinnost neumisťovat mladistvého společně s dospělými obviněnými, u cizinců to může být vyrozumění příslušného konzulárního úřadu.
[273] Pokyn obecné povahy nejvyššího státního zástupce. *O výkonu dozoru nad dodržováním právních předpisů v místech, kde je podle zákonného oprávněné omezována osobní svoboda*. 2012, č. 10, čl. 1 odst. 4.
[274] Stanovisko Unie obhájců ČR k dozorové prověrce státního zastupitelství nad výkonem trestu odsouzeného MUDr. Davida Ratha ve věznici v Teplicích. č. 1/2020. *Unie obhájců ČR* [online]. Prezidium Unie obhájců ČR. 2020 [cit. 2020-02-18]. Dostupné z: <https://www.uocr.cz/stanoviska/stanovisko-unie-obhajcu-cr-c-1-2020-k-dozorove-proverce-statniho-zastupitelstvi-nad-vykonem-trestu-odsouzeneho-mudr-davida-ratha-ve-veznici-v-teplicich/>.
[275] Například kontrola přiměřenosti donucovacích prostředků vůči odsouzeným.
[276] Pokyn obecné povahy nejvyššího státního zástupce. *O výkonu dozoru nad dodržováním právních předpisů v místech, kde je podle zákonného oprávněné omezována osobní svoboda*. 2012, č. 10, čl. 1 odst. 5.
[277] Čl. 1 odst. 10 tamtéž.
[278] § 1 odst. 3 zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.
[279] § 78 odst. 1, 2 písm. e, odst. 3 zákona č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody, ve znění pozdějších předpisů.

předpisy byly porušeny, toliko na zjištěné nedostatky zákonem pověřených orgánů upozornit bez dalšího, jelikož nedisponuje sankčním oprávněním.[280]

6. 2. 2 Působnost státního zastupitelství dle ZŘS

Zákonem stanovená netrestní působnost státního zastupitelství je v souladu s ústavním zakotvením veřejné žaloby, protože čl. 80 Ústavy ČR stanovuje možnost, aby zákon přiznal soustavě kromě úkolů v kontextu trestního řízení i úkoly další. Státní zastupitelství vykonává netrestní působnost zejména v oblasti nesporného civilního soudnictví, kde je v některých druzích nesporného řízení potřebné, aby byl ze strany státu hájen veřejný zájem.[281] Státní zastupitelství reprezentuje veřejný zájem z pozice zvláštního procesního subjektu, který vstupuje do již zahájeného řízení nebo je ze zákona aktivně legitimován jako navrhovatel, kde konkrétní řízení vyvolává a stává se tak účastníkem řízení.[282] Proto je státní zástupce v řízeních dle ZŘS *„oprávněn ke všem procesním úkonům, které může vykonat účastník řízení. Nemůže ovšem disponovat předmětem řízení ani vykonávat ty úkony, které může vykonat jen subjekt hmotného práva (slovy zákona účastník právního poměru).*[283] Není tedy možné, aby státní zástupce vzal návrh na zahájení řízení zpět nebo uzavřel dohodu o předmětu řízení. *„Státní zastupitelství v řízení, do něhož vstoupilo, nevystupuje na straně žádného účastníka a není ani závislé na jeho procesním postavení. Jestliže státní zastupitelství vstoupilo do řízení, které skončilo nabytím právní moci meritorního rozhodnutí, pak tímto okamžikem skončila jeho účast v řízení.“*[284]

V případě, že státní zástupce shledá veřejný zájem na věci, může na základě zákonem stanovené pravomoci vstoupit například do zahájeného řízení ve věcech osvojení, a to do části, ve které se rozhoduje, zda je potřebný k uskutečnění osvojení souhlas rodičů, nebo do řízení o umoření listin. Dále může

[280] KOPECKÝ, M. Správní právo. Obecná část. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2019, 452 s.
[281] WIPPLINGEROVÁ, M. In. ZAHRADNÍKOVÁ, R. a kol. *Civilní právo procesní*. 3. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2015, 288 s.
[282] ŠÍNOVÁ, R. In. ŠÍNOVÁ, R., PETROV KŘIVÁČKOVÁ, J. a kol. *Civilní proces řízení nesporné, rozhodčí a s mezinárodním prvkem.* 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2015, 13 s.
[283] POHL, T. In. WINTEROVÁ, A., MACKOVÁ, A. a kol. *Civilní právo procesní. Díl první: řízení nalézací*. 9. aktual. vyd. Praha: Leges, 2018, 362 s.
[284] Působnost státního zastupitelství. *Nejvyšší státní zastupitelství* [online]. [cit. 2020-02-18]. Dostupné z: <http://www.nsz.cz/index.php/cs/o-statnim-zastupitelstvi/pusobnost/psobnost-statniho-zastupitelstvi>.

státní zástupce vstoupit do zahájeného řízení o svéprávnosti, o prohlášení za mrtvého, o určení data smrti, přičemž platí, že u těchto návrhových typů disponuje již zmiňovanou aktivní legitimací, proto může návrh na zahájení řízení podat.[285] *„Právo k podání opravných prostředků má státní zastupitelství jako účastník řízení ve stejném rozsahu jako v případě, že v řízení vystupuje jako zvláštní procesní subjekt. Právo podat žalobu na obnovu řízení nebo právo podat dovolání státnímu zastupitelství nepřísluší, neboť zákon mu takovou legitimaci výslovně nepřiznává.“*[286] Za výjimku lze považovat oprávnění státního zastupitelství podat mimořádný opravný prostředek, konkrétně žalobu pro zmatečnost. Takovou žalobu může státní zástupce podat ve věci, která se týká řízení dle § 8 ZŘS a v situaci, kdy například rozhodoval vyloučený soudce nebo místo senátu rozhodoval samosoudce.[287]

6. 2. 3 Oprávnění nejvyššího státního zástupce dle SŘS.

Nejvyšší státní zástupce má právo ingerovat do oblasti správního soudnictví prostřednictvím podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu. Zakotvením tohoto oprávnění nejvyššího státního zástupce zákonodárce chtěl především vyřešit problém, kdy by nezákonným rozhodnutím byl například dotčen jen ten, kterému by rozhodnutí takové povahy vyhovovalo, tudíž by bylo platné nezákonné rozhodnutí, ze kterého by adresátovi rozhodnutí plynul nějaký prospěch a nedošlo by k přezkumu takového rozhodnutí. Jinou situací by mohl být poškozený účastník, který nestihne podat žalobu v zákonem stanovené lhůtě, bude pro něj závazné takové rozhodnutí, které současně bude nezákonné a svou nezákonností bude porušovat veřejný zájem. Právě tyto situace by měl napravovat čelní představitel soustavy státního zastupitelství prostřednictvím oprávnění podat žalobu ve veřejném zájmu.[288]

Nejvyššího státního zástupce nelze zařazovat do kategorie aktivně legitimovaných, kteří tvrdí, že byli rozhodnutím správního orgánu zkráceni přímo na svých veřejných subjektivních právech nebo v důsledku porušení takových

[285] § 8 odst. 1, 2 ZŘS.
[286] LEVÝ, J. In. SVOBODA, K., TLÁŠKOVÁ, Š., VLÁČIL, D., LEVÝ, J., HROMADA, M. a kol. *Zákon o zvláštních řízeních soudních. Komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2015, 14 s.
[287] § 229, odst. 1, § 231 odst. 2 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů.
[288] KÜHN, Z. In. KÜHN, Z., KOCOUREK, T. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, 532 s.

práv v předcházejícím řízení.[289] Oprávnění nejvyššího státního zástupce zákon vymezuje jako zvláštní žalobní legitimaci k ochraně veřejného zájmu. Aktivně legitimovaným je nejvyšší státní zástupce v případech, kdy na jejím podání shledá závažný veřejný zájem.[290] *„Žalobou se může domáhat zrušení rozhodnutí zejména pro nezákonnost bez ohledu na to, v čem nezákonnost spočívá (rozpor s právním řádem v něčí neprospěch i v něčí prospěch), a to i když žádný z účastníků nenapadl rozhodnutí řádným opravným prostředkem.“*[291]

Oproti veřejnému ochránci práv, který je oprávněn také podat žalobu k ochraně veřejného zájmu, je nejvyšší státní zástupce ve výhodnějším postavení, protože zatímco ombudsman má za povinnost prokázat veřejný zájem, nejvyšší státní zástupce je aktivně legitimován, shledá-li ochranu závažného veřejného zájmu na věci.[292] Správní soudy nejsou nikterak kompetentní k tomu přezkoumávat přítomnost závažného veřejného zájmu na věci v momentě přezkumu aktivní legitimace.[293] Možný úspěch ve věci je však možný jen v případě shledání závažného veřejného zájmu, protože se jedná o relativně invazivní zásah do právní jistoty účastníků předešlého řízení vzhledem k délce lhůty, kterou má k dispozici nejvyšší státní zástupce k podání žaloby (3 roky od právní moci rozhodnutí, nestanoví-li zvláštní zákon jinak),[294] a proto by nemělo jít o snahu ochrany veřejného zájmu v případech „běžných“ nezákonných či nicotných rozhodnutí.[295]

6. 2. 4 Zbytková netrestní působnost státního zastupitelství

Mimo úpravu ZŘS a v předchozí kapitole zmíněný dohled v zařízeních, kde je omezována osobní svoboda, má státní zastupitelství pravomoc zasahovat do oblasti, která je subsumována pod odvětví pracovního práva. Vedle zaměstnavatele může též státní zástupce podat návrh na určení nezákonnosti

[289] § 65 odst. 1 SŘS.
[290] § 66 odst. 2 tamtéž.
[291] KOPECKÝ, M. In. HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, 387 s.
[292] Srov. § 66 odst. 1 a § 66 odst. 3 SŘS.
[293] Srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 6. 2015, sp. zn. 2 As 103/2015-128. Zdroj Beck-online. Aktualizace ke dni 18. 2. 2020.
[294] § 72 odst. 2 SŘS.
[295] POTĚŠIL, L. In. POTĚŠIL, L., ŠIMÍČEK, V. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Leges, 2014, 579 s.

stávky k příslušnému krajskému soudu.[296] Rovněž je společně s dotčenou odborovou organizací aktivně legitimován k podání návrhu na určení nezákonnosti výluky,[297] také ke krajskému soudu.[298]

Státní zastupitelství je dále oprávněné podat návrh na zrušení obchodní korporace, shledá-li na věci závažný veřejný zájem a vyhoví-li návrhu soud, po zrušení rozhodne o likvidaci takové obchodní korporace. Důvodem podání návrhu státního zastupitelství může být skutečnost, kdy obchodní korporace pozbyla veškerá podnikatelská oprávnění, jejichž platnost podmiňovala existenci takové právnické osoby, nemůže-li obchodní korporace vykonávat svou činnost a plnit tak účel, ke kterému byla založena atp.[299] V neposlední řadě může státní zastupitelství vstoupit do zahájeného insolvenčního řízení, incidenčních sporů a moratoria.[300] *„Je-li proti rozhodnutí insolvenčního soudu přípustný opravný prostředek, může jej podat i státní zastupitelství, které vstoupilo do insolvenčního řízení, do incidenčního sporu nebo do moratoria.“*[301]

[296] § 21 zákona č. 2/1991 Sb., o kolektivním vyjednávání, ve znění pozdějších předpisů.
[297] Zamezení výkonu práce zaměstnavatelem.
[298] § 29 zákona č. 2/1991 Sb., o kolektivním vyjednávání, ve znění pozdějších předpisů.
[299] § 93 zákona č. 90/2012 Sb., o obchodních společnostech a družstvech, ve znění pozdějších předpisů.
[300] § 7c zákona č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení, ve znění pozdějších předpisů.
[301] § 69 tamtéž.

7 Navrhované změny ZoSZ de lege ferenda

Během posledních několika let, zejména v průběhu roku 2019 na půdě Parlamentu ČR, vlády ČR a v odborných kruzích zainteresovaných v oblasti práva, ale nejen v nich, začaly sílit hlasy o potřebě přijetí novely ZoSZ. Diskutované návrhy novely zákona lze zařadit mezi ty zásadnější návrhy, které jsou svým obsahem stěžejní pro fungování celé soustavy státního zastupitelství jako celku. Dle navrhovaných změn a jejich významu pro organizaci veřejné žaloby se jedná o zásadní a relativně výjimečnou snahu předkladatelů ve srovnání s novelami, které byly implementovány do právní úpravy od účinnosti původně přijatého ZoSZ. I proto můžeme hovořit o přetrvávající kontinuitě právní úpravy soustavy hájící veřejný zájem v zákonem stanovených případech.[302]

Pomineme-li snahu samotných představitelů soustavy státního zastupitelství o prosazení novely zákona, stěžejními skutečnostmi, které zapříčinily iniciativu předložení novely zákona Ministerstvem spravedlnosti, byly požadavky Skupiny států boje proti korupci (GRECO).[303] Obsahem požadavků byly snahy o posílení nezávislosti státního zastupitelství, resp. prokuratury u členských státu Evropské unie, zejména oproštění soustav veřejné žaloby od moci výkonné, závislosti na této veřejné moci ve státě v co nejširší míře.[304] Za důkaz toho, že česká právní úprava soustavy veřejné žaloby v některých fragmentech neodpovídá evropským standardům a že tato právní úprava je anomální vůči jiným státům Evropské unie, lze považovat především právní zakotvení odvolatelnosti nejvyššího státního zástupce. Jak bylo zmíněno v předchozích kapitolách, hlavu soustavy veřejné žaloby odvolává vláda ČR, a zároveň není povinná tento krok odůvodnit.[305] Právě tato pravomoc vrcholného orgánu exekutivy neodpovídá požadavkům GRECO, a můžeme o ni hovořit jako

[302] Srov. zákon č. 14/2002 Sb., kterým se mění ZoSZ, dále důvodová zpráva k tomuto zákonu. Dz 14/2002. *Beck-online* [online]. [cit. 2020-02-18]. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=oz5f6mrqgazf6mjul5shu&rowIndex=0>. – novelou tohoto zákona byla pro soustavu státního zastupitelství stěžejní např. ztráta práva ministra spravedlnosti odvolávat vedoucí státní zástupce, kteří na základě novely mohli být funkce vedoucího státního zástupce zbaveni toliko rozhodnutím v kárném řízení.

[303] Skupina založená Radou Evropy, členské státy Evropské unie jsou jejími členy, a především zajišťuje systematický boj proti korupci.

[304] Prevence korupce ke členům Parlamentu, soudcům a státním zástupcům. Zpráva o plnění doporučení České republice. Greco RC – IV (2018) 5. *Council of Europe* [online]. 2018 [cit. 2020-02-18], čl. 56, čl. 60. Dostupné z: <https://rm.coe.int/ctvrte-hodnotici-kolo-prevence-korupce-vuci-poslancum-soudcum-a-statni/1680934ad6>.

[305] § 9 odst. 2 ZoSZ.

o raritě v komparaci s jinými státy evropského kontinentu. Dle relativně rozsáhlé studie německého Bundestagu[306] z roku 2016 není v dnešní době vázáno odvolání nejvyššího státního zástupce nebo generálního prokurátora na kárné řízení pouze v České republice, Německu či Polsku.[307]

Než se dostanu ke konkrétním návrhům změn, přičemž uskutečnění některých z nich v určité podobě pravděpodobně nastane v příštích měsících, je na místě připomenout, že mezi odbornou veřejností bylo diskutováno i samotné zakotvení státního zastupitelství v Ústavě ČR, jehož změna však v blízké době nebude pravděpodobně uskutečněna.[308] Aktuálně je ustanovení o státním zastupitelství upraveno v hlavě o moci výkonné a dále platí, že není nikterak blíže rozebrán vztah soustavy veřejné žaloby k moci výkonné. I proto byla mimo jiné vyvolána v Senátu ČR konference na toto téma, které se zúčastnili erudovaní odborníci české justice.[309] Domnívám se, že aktuální znění týkající se státního zastupitelství v Ústavě ČR se nenachází v situaci, která by vyžadovala okamžitý zásah z důvodu silně nevyhovující právní úpravy. Do budoucna by však zákonodárci měli dosáhnout konsenzu v kontextu ústavního zakotvení veřejné žaloby, protože vezmeme-li si za příklad stávající situaci v Polsku,[310] kde je celá justice a její nezávislost ve velkém ohrožení, posilování nezávislého postavení složek justice je rozhodně na místě, a to zejména za účelem předejití ohrožení základních hodnot demokratického právního státu. Nemyslím si, že je nejlepším řešením, aby bylo zakotveno státní zastupitelství v hlavě o moci soudní. Základy, na kterých je soustava v právním řádu ČR vystavena, nejsou totožné s právní úpravou moci soudní.[311] Státní zastupitelství je úzce spjato s mocí výkonnou, což

[306] Německý spolkový sněm – komora Parlamentu SRN.
[307] Der Status des Generalbundesanwalts im europäischen Vergleich. WD – 3000–143/16. *Bundestag* [online]. 2016 [cit. 2020-02-18]. Dostupné z: <https://www.bundestag.de/resource/blob/478966/5fa861eb86fc701cf3093f2af75fb0e7/WD-7-143-16-pdf-data.pdf>.
[308] Státní zastupitelství by nemělo spadat pod moc výkonnou, shodla se Benešová s Unií státních zástupců. *Česká-justice* [online]. 2019 [cit. 2020-02-18]. Dostupné z: <https://www.ceska-justice.cz/2019/07/statni-zastupitelstvi-by-nemelo-spadat-moc-vykonnou-shodla-se-benesova-unii-statnich-zastupcu/>.
[309] Konference „Ústavní zakotvení státního zastupitelství". *Senát Parlamentu ČR* [online]. Ústavně-právní výbor Senátu Parlamentu ČR. 2018 [cit. 2020-02-18]. Dostupné z: <https://www.senat.cz/zpravodajstvi/akce.php?cinnost=jedna&text=&id=22150&den=0&mesic=8&rok=2019&cislo_tydne=0&lng=cz>.
[310] Společné prohlášení Unie státních zástupců a Soudcovské unie k situaci v Polsku. *Unie státních zástupců* [online]. 2020 [cit. 2020-02-18]. Dostupné z: <https://www.uniesz.cz/spolecne-prohlaseni-unie-statnich-zastupcu-a-soudcovske-unie-k-situaci-v-polsku/>.
[311] Viz kapitola 2. 3. 1.

je logické vzhledem ke spolupodílení se na tvorbě a realizaci trestní politiky státu, a proto bych byl spíše pro jinou možnost než pro zasazení do části Ústavy, jejímž základním prvkem je absolutní nezávislost na jiných mocích ve státě. Spíše bych se přikláněl k určité formě zdůraznění státního zastupitelství jako orgánu sui generis,[312] tedy specifikovat vztahy s mocí výkonnou, a vytvořit pevnější pojistku odlišení od jiných orgánů státní správy. Jinou možností je státní zastupitelství zcela vyčlenit z hlavy o moci výkonné a vytvořit takové místo v Ústavě, kterým disponuje Česká národní banka nebo Nejvyšší kontrolní úřad.[313] Je pravdou, že oponenti mohou namítat dostatečnou úpravu v ZoSZ, ale právě onen jednodušší způsob změny zákona oproti ústavnímu zákonu[314] by mohl být v budoucnu snazší cestou pro zákonodárce a jím iniciované případné změny, jejichž účelem by mohlo být negativní ovlivňování legálního a legitimního výkonu působnosti státního zastupitelství a v důsledku by tak mohlo dojít ke zpolitizování soustavy, jako je tomu například dnes právě ve zmiňovaném Polsku.

Stejně tak se několikrát v posledních letech řešila otázka nikoliv dílčí změny ZoSZ, nýbrž přijetí zcela nové komplexní úpravy organizačního předpisu veřejné žaloby.[315] Již za vedení Ministerstva spravedlnosti Pavlem Blažkem či Robertem Pelikánem vznikly návrhy nového ZoSZ, jehož hlavní změnou bylo zrušení obou VSZ. Nedošlo by však ke změně na soustavu složenou ze tří článků bez dalšího, nýbrž by namísto VSZ vznikl speciální tým žalobců, který by stíhal závažnou hospodářskou kriminalitu.[316] Tento krok se mi zdá poměrně logický vzhledem k neustále se rozvíjejícím oblastem, ve kterých lze určitým způsobem disponovat s nemalými finančními obnosy a smyslem takových instrumentů je především anonymita uživatelů.[317] Proto se domnívám, že do budoucna bude potřebné na dané odvětví zaměřit i trestní politiku státu. Správnou cestou by mohl být vznik speciálního týmu žalobců i z důvodu, že se neustále zvyšují obnosy,

[312] Orgán svého druhu.
[313] Hlava V., hlava VI Ústavy ČR.
[314] Srov. čl. 39 tamtéž.
[315] ŠÁMAL, P. Polistopadové budování právního státu a vývoj právního řádu. *Komorní listy*, 2019, č. 4, 22 s.
[316] Pelikán v novém zákoně o státním zastupitelství navrhuje zrušit vrchní stupně. *Česká-justice* [online]. 2015 [cit. 2020-02-19]. Dostupné z: <https://www.ceska-justice.cz/2015/03/pelikan-v-novem-zakone-o-statnim-zastupitelstvi-navrhuje-zrusit-vrchni-stupne/>.
[317] Příkladem může být aktuálně se rozvíjející trh s virtuálními měnami v síti internet.

které jsou zajišťovány v rámci trestné činnosti, z čehož lze mimo jiné dovozovat zvyšující se závažnou společenskou škodlivost,[318] a mohla by tak být v důsledku ještě efektivněji potíraná závažná hospodářská kriminalita. Důkaz, že tento model organizace veřejné žaloby může fungovat, lze nalézt u našich sousedů na Slovensku, kde mimo okresní, krajské a generální prokuratury funguje rovněž úřad zvláštní prokuratury, který stíhá úplatkářskou trestnou činnost a organizované zločinecké skupiny.[319] O reorganizaci soustavy hovořila i stávající ministryně spravedlnosti Marie Benešová, která se taktéž nechala slyšet, že zrušení VSZ je na místě z důvodu, že pro republiku naší velikosti je soustava složená ze čtyř článků příliš, ovšem v tomto případě by se jednalo pouze o „zeštíhlení" soustavy.[320] Ať vyřešení této otázky dopadne jakkoliv, pravděpodobně se nejedná o změny blízké budoucnosti. Proto se domnívám, že pokud by zesílila zákonodárná vůle na změnu tohoto typu, zároveň by se mělo hovořit o reorganizaci soudů, protože soustava státního zastupitelství následuje soudní soustavu a nové právní úpravy by měly být přijaty nejlépe současně s novým kodexem trestního procesu, jehož přijetí je mimochodem potřebnější než nové organizační předpisy.

V rovině právní úpravy soustavy veřejné žaloby se jeví jako nejpravděpodobnější přijetí nikoliv nového předpisu, nýbrž dílčí novely ZoSZ, která i přesto, že bude odlišně upravovat jen některá ustanovení, mělo by jít o velmi důležitou novelu, která posílí nejen nezávislost státního zastupitelství na moci výkonné, ale především dojde i ke změně částí týkajících se nejvyššího státního zástupce a dalších vedoucích státních zástupců.[321]

---

[318] Zpráva o činnosti národního korespondenta pro boj proti finanční kriminalitě a praní peněz, pro vyhledávání, zajišťování a odčerpávání výnosů z trestné činnosti a pro ochranu finančních zájmů EU za rok 2018. 3 SE 102/2019–1. *Nejvyšší státní zastupitelství* [online]. 2019 [cit. 2020-02-19], 2 s. Dostupné z: <http://www.nsz.cz/images/stories/PDF/Zpravy_o_cinnosti/2018/1_Zprava_NK_za_rok_2018-financni_kriminalita.pdf>.

[319] § 55b an. zákona č. 153/2001 Zb. o prokuratúre, v znení neskoršich predpisov.

[320] Benešová uvažuje o zrušení vrchních státních zastupitelství. Zanikla by místa Bradáčové i Ištvána. *Lidovky* [online]. 2019 [cit. 2020-02-19]. Dostupné z: <https://www.lidovky.cz/domov/benesova-chce-zrusit-vrchni-statni-zastupitelstvi-zanikla-by-mista-bradacova-a-istvana.A190502_105818_ln_domov_vlh>.

[321] Srov. návrh senátního návrhu zákona, senátorů Jana Horníka, Marka Hilšera, Petra Holečka, Davida Smoljaka a Jiřího Růžičky, kterým se mění ZoSZ, dále senátní tisk 94. *Senát Parlamentu ČR* [online]. 2019 [cit. 2020-02-19]. Dostupné z: <https://www.senat.cz/xqw/webdav/pssenat/original/91841/76981>., rovněž návrh poslanců Jakuba Michálka, Zbyňka Stanjury a Marka Výborného na vydání zákona, kterým se mění ZoSZ.

Za stěžejní ustanovení vhodná pro změny, které jsou předmětem návrhů, konferencí, diskuzí a debat v poslední době lze považovat především odvolatelnost nejvyššího státního zástupce ze své funkce, stanovení funkčních období nejvyššího státního zástupce a dalších vedoucích státních zástupců a rovněž přechodná období pro stávající vedoucí státní zástupce, resp. stanovení doby, po kterou budou moci být v čele svého úřadu od okamžiku účinnosti novely ZoSZ. V neposlední řadě jsou obsahem návrhů nová ustanovení o vzniku výběrových komisí, které by vybíraly ze zájemců nové vedoucí státní zástupce.[322]

7. 1 Odvolání nejvyššího státního zástupce

Rozvedu-li blíže případnou změnu týkající se odvolatelnosti nejvyššího státního zástupce, odlišná zákonná úprava od té stávající je potřebná zejména z důvodu požadavku ze strany mezinárodní organizace, což jsem již výše uvedl. I proto se jedná o jednu ze změn ve vládním návrhu Ministerstva spravedlnosti.[323] Je nesporné, že ustanovení o možnosti bezdůvodného odvolání nejvyššího státního zástupce vládou ČR vyvolává určitou míru nejistoty zejména v tom ohledu, že pokud by státní zastupitelství konalo určité kroky v rámci trestního řízení, na jehož výsledku by měli například někteří členové vlády nějaký zájem, může toto oprávnění vlády vyvolat její nelegitimní postup vedoucí k odvolání nejvyššího státního zástupce a následného dosazení „svého“ kandidáta. Proto lze dovozovat, že jde o krok správným směrem. Důsledkem změny by pak bylo rozšíření pravomoci kárného senátu NSS, který by byl kompetentním nejen v kárných řízeních řadových státních zástupců,[324] ale stal by se orgánem oprávněným k odvolání nejvyššího státního zástupce.

Případné odvolání dalších vedoucích státních zástupců by rovněž mohlo být výsledkem rozhodnutí kárného senátu NSS. Je pravdou, že aktuálně je instrument odvolání vedoucích státních zástupců rozhodně kvalitněji upraven než

---

sněmovní tisk 524. *Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR* [online]. 2019 [cit. 2020-02-19]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=8&CT=524&CT1=0>.

[322] Nejvyšší státní zástupce komentuje projednávání připomínek k zákonu o státním zastupitelství. *Nejvyšší státní zastupitelství* [online]. 2019 [cit. 2020-02-19]. Dostupné z: <http://www.nsz.cz/index.php/cs/tiskove-zpravy/2414-nejvyi-statni-zastupce-komentuje-projednavani-pipominek-k-zakonu-o-statnim-zastupitelstvi>.

[323] Srov. vládní návrh novely ZoSZ. *Justice* [online]. 2019 [cit. 2020-02-19]. Dostupné z: <https://justice.cz/web/msp/pravni-predpisy-v-legislativnim-procesu>.

[324] § 1 zákona č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů, ve znění pozdějších předpisů.

případné odvolání nejvyššího státního zástupce. Vedoucí státní zástupci jsou odvoláváni ministrem spravedlnosti,[325] ale disponují oprávněním podat proti takovému rozhodnutí ministra spravedlnosti rozklad.[326] Nedostatek ovšem spatřuji v tom, že o opravném prostředku proti rozhodnutí ústředního správního úřadu rozhoduje opět čelní představitel resortu spravedlnosti. Sice se k podanému rozkladu vyjadřuje ministrem spravedlnosti ustavená komise, která obligatorně musí být složená převážně z externistů, avšak názorem rozkladové komise není ministr spravedlnosti vázán,[327] tudíž zcela logicky zpravidla rozhodne v neprospěch odvolávaného vedoucího státního zástupce. Za formu pojistky proti případnému neoprávněnému rozhodnutí, v souladu s čl. 36 odst. 2 Listiny,[328] je nutno považovat možnost podání žaloby k soudu v souladu s § 65 SŘS.

Platný stav je možné zhodnotit tak, že vedoucí státní zástupci v kontextu možné obrany proti případnému odvolání mají silnější výchozí pozici oproti nejvyššímu státnímu zástupci. V zájmu rychlosti, efektivnosti a hospodárnosti bych však volil změnu zákona, která stanoví jednotný postup pro odvolání vedoucích státních zástupců v kárném řízení před NSS. Avšak i v případě, kdyby se agenda odvolávání vedoucích státních zástupců přenesla na kárný senát NSS, nebude bezvadně vyřešena celá problematika odvolání státních zástupců z jejich funkcí. Důvodem kladení si dalších otázek je jednoinstanční kárné řízení.[329] Proto bych za účelem eliminace jakýkoliv pochybností v konečném rozhodování o odvolání preferoval kárné řízení tvořené dvěma stupni, čímž by byla v co nejširším měřítku potlačena potenciálně hrozící nesprávná rozhodnutí.

7. 2 Jmenování vedoucích státních zástupců

V souladu s § 9, resp. § 10 ZoSZ jmenuje nejvyššího státního zástupce vláda ČR na návrh ministra spravedlnosti, ostatní vedoucí státní zástupci jsou

[325] § 10 odst. 4 ZoSZ.
[326] § 152 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.
[327] Tamtéž.
[328] Čl. 36 odst. 2 Listiny zní: *„Kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak...“*
[329] § 21 zákona č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů, ve znění pozdějších předpisů.

jmenováni na návrh vedoucího státního zástupce bezprostředně nadřízeného státního zastupitelství nebo nejvyššího státního zástupce ministrem spravedlnosti.

„Mechanismus jmenování (stanovení subjektů oprávněných jmenovat vedoucí státní zástupce, stanovení osob navrhujících kandidáty na jmenování do těchto funkcí) se navrhuje zachovat, tj. i nadále bude nejvyššího státního zástupce jmenovat vláda, která ale může jmenovat do této funkce pouze osobu navrženou ministrem spravedlnosti (§ 9), ostatní vedoucí státní zástupci budou jmenováni ministrem spravedlnosti na návrh nadřízeného vedoucího státního zástupce nebo nejvyššího státního zástupce (§ 10 odst. 1 až 4).“[330] Důležitá změna, kterou dosavadní právní úprava státního zastupitelství nezná, je zakotvení ustanovení o výběrové komisi v návrhu novely zákona. Pětičlenná komise bude ustavená za účelem výběru vedoucích státních zástupců, kde zároveň bude platit, že žádný státní zástupce se nebude moci stát vedoucím státním zástupcem, neprojde-li výběrovým řízením před komisí. Úkolem výběrové komise by mělo být především komplexní zhodnocení odborných, manažerských, ale i osobnostních předpokladů uchazeče o pozici vedoucího státního zástupce.[331] Jak jsem uvedl výše, výběrová komise bude složená z pěti členů. Dva členové by měli být dosazení Ministerstvem spravedlnosti, dva z řad státních zástupců a pátým členem by měl být soudce. Účelem zajištění přítomnosti zástupce moci soudní v komisi by mělo být především posílení nezávislosti státního zastupitelství na moci výkonné, přesněji *„oslabení rizika nežádoucího ovlivňování činnosti státního zastupitelství ze strany exekutivy.“*[332] Způsob výběru soudce předkladatel nechal v důvodové zprávě otevřený a navrhl dvě možnosti, na základě kterých by byl soudce do výběrové komise ustanoven. První možností je udělení pravomoci předsedovi příslušného soudu, který by jednoho ze soudců vybral, další možností, prostřednictvím které chce pravděpodobně Ministerstvo spravedlnosti docílit eliminace případných neshod na výběru konkrétního soudce, je určení takového člena výběrové komise losem.[333] Způsob obsazení výběrové komise se stal terčem

[330] Důvodová zpráva k novele ZoSZ. *Justice* [online]. 2019 [cit. 2020-02-19], 7 s. Dostupné z: <https://www.justice.cz/web/msp/pravni-predpisy-v-legislativnim-procesu>.
[331] § 10c vládní novely ZoSZ. *Justice* [online]. 2019 [cit. 2020-02-19]. Dostupné z: <https://www.justice.cz/web/msp/pravni-predpisy-v-legislativnim-procesu>.
[332] Tamtéž, str. 8.
[333] Důvodová zpráva k novele ZoSZ. *Justice* [online], str. 8. Dostupné z: <https://www.justice.cz/web/msp/pravni-predpisy-v-legislativnim-procesu>.

relativně ostré kritiky zejména ze strany státního zastupitelství. Někteří zástupci soustavy státního zastupitelství dokonce hovoří o snaze exekutivy nejintenzivněji zasáhnout do postavení státního zastupitelství od znovuobnovení veřejné žaloby po roce 1989.[334] Přikláním se k názoru státních zástupců. Mám za to, že cesta výběru vedoucích státních zástupců plynoucí z vládního návrhu neposiluje postavení soustavy státního zastupitelství na exekutivě, naopak je obsazení komise dle mého názoru složeno nevhodně. Již výše jsem zmínil, že se v poslední době diskutuje o potřebě zakotvit soustavu spíše na stranu moci soudní než exekutivy, proto považuji vládní novelu zákona za krok opačným směrem. Má-li se eliminovat politický vliv na soustavu, převahu ve výběrové komisi by mělo mít státní zastupitelství. Právě sama soustava by měla mít absolutní odpovědnost za výběr osob, které povedou konkrétní úřady. Předpoklad svědčící ve prospěch komise složené z většiny ze státních zástupců je ten, že právě ona by měla vědět nejlépe, který kandidát splňuje kritéria pro výkon funkce vedoucího státního zástupce. Právě vzhledem ke specifické působnosti veřejné žaloby není podle mne šťastné dosadit do komise soudce. Pomineme-li, že činnost státního zastupitelství je odlišná od soudů, markantní rozdíly spatřuji též v roli předsedy soudu a vedoucího státního zástupce. Princip nadřízenosti a podřízenosti zcela odlišuje vztahy uvnitř soudu a státního zastupitelství, stejně tak princip vnějšího a vnitřního dohledu může být pro soudce velmi abstraktní představou a hodnocení kandidátů soudcem by tak nemuselo být ve výběrovém řízení založeno na analýze atributů, kterými by ve skutečnosti vedoucí státní zástupce disponovat měl. Ostatně i v důvodové zprávě vládního návrhu, resp. v části věnující se funkčním obdobím vedoucích státních zástupců sám předkladatel zdůrazňuje odlišnosti plynoucí z rozdílného postavení vedoucího státního zástupce a předsedy soudu.[335] Navíc mám za to, že v duchu zachovávání silné míry nezávislosti by si měla moc soudní udržovat určitou míru odstupu od ingerování do jiných oblastí vyjma působnosti moci soudní a správy soudů.

[334] Srov. otevřený dopis ministryni spravedlnosti: „Novela zákona o státním zastupitelství představuje největší oslabení nezávislosti veřejné žaloby od roku 1993“. *Unie státních zástupců* [online]. 2019 [cit. 2020-02-19]. Dostupné z: <https://www.uniesz.cz/otevreny-dopis-ministryni-spravedlnosti-novela-zakona-o-statnim-zastupitelstvi-predstavuje-nejvetsi-oslabeni-nezavislosti-verejne-zaloby-od-roku-1993/>.

[335] Důvodová zpráva k novele ZoSZ. *Justice* [online]. 2019 [cit. 2020-02-19], 9 s. Dostupné z: <https://www.justice.cz/web/msp/pravni-predpisy-v-legislativnim-procesu>.

V kontextu jmenování vedoucích státních zástupců do svých funkcí shledávám v návrhu jako velmi problematické oprávnění ministra spravedlnosti, které by mohl využít po ukončeném výběrovém řízení, ze kterého vzejde kandidát navržený výběrovou komisí. *„Ministr spravedlnosti nebude návrhem vázán, tj. ve výjimečném případě může odmítnout jmenovat navrženého kandidáta z důvodu, že neposkytuje záruky řádného výkonu funkce.“*[336] Toto oprávnění ministra spravedlnosti pokládám za jeden z těch nejzávažnějších problémových bodů návrhu ZoSZ, a to i v případě, kdyby byla výběrová komise složena většinově státními zástupci, natož pak když zástupci veřejné žaloby nebudou mít při posuzování vhodnosti kandidátů převahu. Z důvodové zprávy vyplývá, že právo „veta“ ministr spravedlnosti aplikuje pouze ve výjimečných případech za podmínek, že potenciální vedoucí státní zástupce nedává záruky řádného výkonu funkce, což usoudí z kandidátových nedostatečných odborných znalostí, profesních zkušeností či morálních vlastností.[337] Domnívám se, že všechny tyto atributy, kterými by měl vedoucí státní zástupce bezesporu disponovat, je schopná dostatečně posoudit již výběrová komise. Co se týče odborných znalostí, kdo jiný by měl umět posoudit erudovanost zájemce než zástupci veřejné žaloby. Naopak ministr spravedlnosti, resp. aparát resortu spravedlnosti, může hodnocení odbornosti upozadit a věnovat se názorovému průsečíku, který je ministrovi spravedlnosti po vůli. Do ZoSZ se navrhuje zakotvit minimální potřebná délka praxe státního zástupce a u nejvyššího státního zástupce i jiné právní praxe, které budou obligatorní podmínkou pro ucházení se o funkci vedoucího státního zástupce.[338] Na základě navrhovaného ustanovení § 10a mám za to, že bude výběrová komise posuzovat dostatečně právě i ony profesní zkušenosti. V neposlední řadě, budeme-li přistupovat k profesi státního zástupce takovým způsobem, že každý státní zástupce by měl mít morální kvality na vysoké úrovni po celou dobu výkonu své profese a ztratí-li je, měl by být vystaven možnosti postihu v rámci kárného řízení, domnívám se, že veškeré důvody pro zakotvení oprávnění ministra spravedlnosti nejmenovat kandidáta navrženého výběrovou komisí, jsou jen snahou o udržení si rozhodujícího vlivu na personální politiku

[336] Tamtéž, 3 s.
[337] Tamtéž, 8 s.
[338] § 10a vládní novely ZoSZ. *Justice* [online]. 2019 [cit. 2020-02-19]. Dostupné z: <https://www.justice.cz/web/msp/pravni-predpisy-v-legislativnim-procesu>.

soustavy státního zastupitelství, která by naopak měla být de lege ferenda v nejvyšší možné míře eliminována.

7. 3 Funkční období vedoucích státních zástupců

V názoru na zavedení funkčního období u pozice vedoucích státních zástupců se schází hned několik předkladatelů novely ZoSZ, včetně názorů soustavy státního zastupitelství. Nejvyšší státní zástupce má za to, že *„bude-li zavedeno funkční období pro vedoucí státní zástupce, mělo by být podle nejvyššího státního zástupce Pavla Zemana stejně dlouhé jako zákonné funkční období pro předsedy soudů.“*[339] Senátní, poslanecký i vládní návrh novely ZoSZ se sice shoduje na tom, že je potřebné stanovit funkční období, ale naopak se rozchází v délkách těchto období. Po vzájemném srovnání lze konstatovat, že více blízké si jsou parlamentní návrhy a vládní návrh zákona je odlišný nejen od návrhů zákonodárců, ale i od představy nejvyššího státního zástupce uvedeného výše. Zatímco většina vychází z představy o desetiletém funkčním období pro nejvyššího státního zástupce, obsahem vládního návrhu je období sedmileté, přičemž obsahem důvodové zprávy jsou tyto kroky vysvětleny. *„Je sice pravdou, že funkční období např. předsedy Nejvyššího soudu, Nejvyššího správního soudu nebo Ústavního soudu je stanoveno delší (10 let), nicméně v porovnání s jinými funkcemi v rámci orgánů veřejné moci je délka funkčního období 7 let poměrně ojedinělá (např. policejní prezident je jmenován na 5 let, stejně tak generální ředitel Celní správy, Vězeňské služby, předseda ÚOOÚ).“*[340] Předně bych rád podotkl, že v důsledku analytického vyhodnocení vládního návrhu novely jsem nabyl přesvědčení, že tvůrci v jednotlivých dílčích otázkách srovnávají soustavy soudnictví a státního zastupitelství takovým způsobem, že si některé uvedené argumenty vzájemně odporují, a to pravděpodobně za účelem podpory právě proklamovaného tvrzení.[341] Jak již bylo několikrát uvedeno, hlavní snahou novely ZoSZ by mělo být oproštění soustavy státního zastupitelství od vlivu moci

[339] Pavel Zeman by sladil délku funkčního období žalobců se soudci. *Advokátní deník* [online]. 2019 [cit. 2020-02-19]. Dostupné z: <https://advokatnidenik.cz/2019/05/17/pavel-zeman-by-sladil-delkou-funkcni-obdobi-zalobcu-se-soudci/>.
[340] Důvodová zpráva k vládní novele ZoSZ. *Justice* [online]. 2019 [cit. 2020-02-19], 9 s. Dostupné z: <https://www.justice.cz/web/msp/pravni-predpisy-v-legislativnim-procesu>.
[341] Na jednu stranu si je soudnictví a státní zastupitelství natolik podobné, že je soudce relevantním adeptem pro členství ve výběrové komisi, na druhou stranu jsou tyto soustavy natolik odlišné, že nelze funkční období vedoucích státních zástupců připodobňovat k funkci předsedů soudů - srov. 8, 9 s. tamtéž.

výkonné a nasměrovat ji spíše k moci soudní, proto si nemyslím, že by se funkční období mělo porovnávat s orgány státní správy,[342] resp. úřady, které zákonodárce považuje za ústřední orgány státní správy.[343] Proto by se mělo spíše vycházet při zavádění funkčního období u vedoucích státních zástupců ze zkušeností moci soudní, jejíž soudní funkcionáři jsou jmenováni na dobu určitou již od roku 2008.[344]

Dle názorů zástupců moci soudní stanovení funkčního období soudním funkcionářům bylo správné. Někteří se však shodují na tom, že stávající ustanovení by bylo vhodné změnit za účelem sjednocení trvání funkčního období předsedů vrchních, krajských a okresních soudů s dobou trvání funkce předsedy Nejvyššího soudu, které je desetileté.[345] *„Předseda KS v Ústí nad Labem Luboš Dörfl[346] upozorňuje, že jen osvojení si dovedností k výkonu funkce předsedy či místopředsedy soudu si vyžaduje delší čas. Stejně tak některé projekty, například investičního charakteru, přesahují sedmiletý mandát.“*[347] Shodneme-li se na faktu, že účelem novely ZoSZ je mimo jiné další zefektivnění a zkvalitnění činnosti soustavy státního zastupitelství, soustava soudů by měla být následována. Jen kontinuální a systematickou prací vedoucích státních zástupců budou dané vize naplňovány, a právě desetileté funkční zajistí onu potřebnou kontinuitu.

Hovoříme-li o novele ZoSZ, prostřednictvím které by mělo být stanoveno funkční období pro vedoucí státní zástupce, je potřebné řešit i případné opakování takového funkčního období. Návrhy, jejichž obsah jsem v této kapitole několikrát komentoval,[348] většinou zapovídají možnost opakování mandátu vedoucího státního zástupce s výjimkou okresních státních zástupců, kteří např. dle vládního návrhu novely ZoSZ budou moci svou funkci 1x opakovat. Domnívám se však, že

[342] § 1 zákona č. 1/2012 Sb., o Celní správě České republiky, ve znění pozdějších předpisů.
[343] § 2 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České socialistické republiky, ve znění pozdějších předpisů.
[344] Srov. zákon č. 314/2008 Sb., kterým se novelizuje zákon č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích, ve znění pozdějších předpisů.
[345] Poslanci uvažují o změně funkčního období soudních funkcionářů. *Česká-justice* [online]. 2019 [cit. 2020-02-19]. Dostupné z: <https://www.ceska-justice.cz/2019/04/poslanci-uvazuji-sjednoceni-funkcniho-obdobi-soudnich-funkcionaru/>.
[346] Aktuálně předseda Vrchního soudu v Praze.
[347] Poslanci uvažují o změně funkčního období soudních funkcionářů. *Česká-justice* [online]. 2019 [cit. 2020-02-19]. Dostupné z: <https://www.ceska-justice.cz/2019/04/poslanci-uvazuji-sjednoceni-funkcniho-obdobi-soudnich-funkcionaru/>.
[348] Uvedení v kapitole 7 - návrh senátorů v senátním tisku č. 94, poslanecký návrh sněmovního tisku č. 569, vládní návrh novely ZoSZ.

institut opakování funkčního období by měl být do novely implementován šířeji, než jak uvádí předkladatelé ve svých návrzích.

Opět bychom se mohli inspirovat právní úpravou, která zavedla funkční období soudním funkcionářům a zároveň možnost opakování mandátu. Je pravdou, že o několik let později byla úprava zajišťující možnost opakování funkčního období předsedy a místopředsedy soudu zrušena Ústavním soudem pro svou protiústavnost. *„Problém podle názoru Ústavního soudu spočívá v samotné možnosti opětovného jmenování, která může vést soudní funkcionáře k tomu, aby postupovali způsobem vytvářejícím předpoklady pro jejich opětovné jmenování., resp. aby jejich jednotlivé kroky, včetně způsobu rozhodování (funkcionáři soudů jsou především soudci), byly vnějším světem takto nahlíženy a posuzovány. V podmínkách neexistence soustavy brzd a vyvážení k exekutivě s jejími výlučnými rozhodovacími pravomocemi v personální oblasti tuto možnost nelze vyloučit.“*[349] Hlavním nedostatkem zákonné úpravy opakování mandátu dle zákona o soudech a soudcích byly tedy pochybnosti o zachování potřebné míry nezávislosti soudní soustavy před možným nežádoucím ovlivňováním ze strany moci výkonné. Z nálezu Ústavního soudu je však patrné, že pokud by byl omezen vliv exekutivy na mechanismus výběru soudních funkcionářů, pak by se již o protiústavní ustanovení jednat nemuselo. Právě proto, že předkladatelé novely ZoSZ shodně navrhují ustavení výběrových komisí pro výběr vedoucích státních zástupců, byl by vliv moci výkonné na případné opětovné zvolení státního zástupce do téže funkce minimální. Podmínkou by však muselo být přijetí návrhu změny zákona s modelem výběrové komise, kde by převažující část tvořili sami státní zástupci.

Argumentem proti možnosti opakování funkce vedoucího státního zástupce může být fakt, že při příliš dlouhém trvání mandátu jedné osoby dojde ke stagnaci, neefektivnímu vedení úřadu, což bezesporu není žádoucím důsledkem pro činnost soustavy veřejné žaloby. Domnívám se však, že již v rámci trvání prvního funkčního období lze z výsledků úřadu, za který vedoucí státní zástupce odpovídá, dovodit, zda disponuje odbornými, manažerskými a osobnostními atributy na takové úrovni, že je v zájmu celé soustavy, aby se stal vedoucím státním zástupcem i pro následující funkční období. Důkazem na podporu tvrzení

[349] Nález Ústavního soudu ČR ze dne 6. 10. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 39/08. Zdroj Beck-online. Aktualizace ke dni 19. 2. 2020.

může být vedení soustavy veřejné žaloby stávajícím nejvyšším státním zástupcem Pavlem Zemanem. Dle výročních zpráv NSZ se výsledky činnosti celé soustavy nachází v pozitivnějších číslech než např. v době vedení soustavy nejvyšší státní zástupkyní v letech 2005-2010.[350; 351] Navíc lze spatřovat snahu stávajícího vedení o užší spolupráci s Českou advokátní komorou či s mocí soudní, což je rozhodně vývoj pozitivním směrem.[352] Vzhledem k faktu, že k 1. 1. 2021 bude Pavel Zeman ve funkci již 10 let, a právě dle statistik je jeho přítomnost v soustavě státního zastupitelství přínosem, bylo by možná na škodu, pokud by se obdobně erudovaní a schopní nejvyšší státní zástupci v budoucnu nemohli ve funkci čelního představitele celé soustavy zdržet po delší dobu, a to i v součtu 20 let.

7. 4 Přechodná období pro výkon funkce stávajících vedoucích státních zástupců

Případné stanovení přechodného období pro výkon funkce stávajících vedoucích státních zástupců je svou povahou poněkud odlišným institutem od jiných navrhovaných změn zákona, které jsou obsahem návrhů novely. Za hlavní rozdílný aspekt, který nelze u ostatních návrhových změn registrovat, je fakt, že přechodné období je nutné vpravit do textu zákona, stanoví-li zákonodárce funkční období pro vedoucí státní zástupce. Druhou odlišností je rovněž skutečnost, že po odchodu z funkcí státních zástupců, kteří jsou aktuálně v čele některého úřadu soustavy, se ustanovení zákona zabývající se přechodným obdobím stane obsoletním.

Ač je na první pohled možné problematiku přechodného období považovat za určitou formu méně důležitého ustanovení s vysvětlením, že je pouze doplňkem ke stěžejnímu návrhu o stanovení funkčních období, nejedná se o méně důležitou otázku ve srovnání s jinými návrhy novely ZoSZ. Naopak je tento institut do značné míry zneužitelný, a proto ho lze považovat za důležitý. I z tohoto důvodu bych se v případě uvažování o nejlepší možné cestě vydal opět

[350] Zprávy o činnosti. *Nejvyšší státní zastupitelství* [online]. 2011-2018 [cit. 2020-02-19]. Dostupné z: <http://www.nsz.cz/index.php/cs/udaje-o-cinnosti-a-statisticke-udaje/zprava-o-innosti>.

[351] Nejvyšší státní zástupkyní byla v letech 2005-2010 JUDr. Renata Vesecká. Srov. Nejvyšší státní zástupci. *Nejvyšší státní zastupitelství* [online]. [cit. 2020-02-19]. Dostupné z: <http://www.nsz.cz/index.php/cs/o-statnim-zastupitelstvi/nejvyi-statni-zastupci>.

[352] Např. ČAK a NSZ: podepsání memoranda o spolupráci v trestním řízení. *Česká advokátní komora* [online]. 2018 [cit. 2020-02-19]. Dostupné na WWW: <https://www.cak.cz/assets/memorandum-o-soucinnosti.pdf>.

směrem, kterým se vydali zákonodárci při stanovení přechodného období soudním funkcionářům.[353] Při ohlédnutí se do minulosti lze mechanismus výměny předsedů a místopředsedů soudů zhodnotit jako povedený, protože větší komplikace novela s sebou nepřinesla.[354] Relevantním návrhem na zavedení přechodných období se zdá být poslanecký návrh, ve kterém si poslanci uvědomují zmíněnou možnost zneužití institutu, pokud by k obměnám státních zástupců docházelo jen v době jednoho volebního období. „*S ohledem na potřebu zajištění řádné realizace nového procesu jmenování vedoucích státních zástupců se navrhuje navázat ukončení funkčního období vedoucích státních zástupců na délku jejich dosavadního působení ve funkci vedoucího státního zástupce (obdobně jako tak učinila novela zákona o soudech a soudcích č. 314/2008 Sb. pro soudní funkcionáře), přičemž je zapotřebí zohlednit i potřebu rovnoměrného ukončení funkce jednotlivých vedoucích státních zástupců tak, aby nedošlo k jejich hromadné výměně, zejména pak za funkčního období jedné vlády.“*[355] Funkční období stávajícího nejvyššího státního zástupce by tak od účinnosti novely ZoSZ trvalo 7 let a ostatní vedoucí státní zástupci by setrvali ve funkci dobu, jejíž délka se bude odvíjet od doby vedení úřadu do účinnosti zákona, resp. čím delší dobu budou ve funkci do účinnosti zákona, tím kratší funkční období budou mít k realizaci svého vedení posléze.[356]

Ve vládním návrhu novely ZoSZ je odlišná pasáž týkající se přechodného období pro nejvyššího státního zástupce a oba vrchní státní zástupce. Zatímco u krajských a okresních vedoucích státních zástupců je obsahem mechanismus obdobný tomu ve výše zmíněném senátním návrhu, u představitelů NSZ a VSZ předkladatel stanovil pevné datum opuštění jejich funkce. Nejvyššímu státnímu zástupci by funkce končila k 31. 12. 2023 a oběma vrchním státním zástupcům

[353] Čl. II zákona č. 314/2008 Sb., kterým byl novelizován zákon č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích, ve znění pozdějších předpisů.
[354] Evropská komise zveřejnila novou srovnávací zprávu o fungování justičních systémů: ČR si polepšila. *Justice* [online]. Evropská komise. 2018 [cit. 2020-02-19]. Dostupné z: <https://justice.cz/web/msp/tiskove-zpravy?clanek=evropska-komise-zverejnila-novou-srovnavaci-zpravu-o-fungovani-justicnich-systemu-cr-si-polepsila>.
[355] Důvodová zpráva k poslaneckému návrhu poslanců Jakuba Michálka, Zbyňka Stanjury a Marka Výborného novely ZoSZ. Sněmovní tisk č. 524. část: Přechodná ustanovení. *Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR* [online]. 2019 [cit. 2020-02-19]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=8&CT=524&CT1=0>.
[356] Tamtéž.

by mandát vypršel (dle obou variant vládního návrhu) k 31. 12. 2024.[357] V případě přijetí vládního návrhu by během 2 let došlo k obměně všech vrcholných představitelů soustavy státního zastupitelství. Důsledkem takových změn pak bude skutečnost, že všichni ostatní vedoucí státní zástupci budou vybíráni již novými vrchními žalobci resp., nejvyšším státním zástupcem, a při výběru nebude přítomna žádná pojistka, kterou by mohl zajišťovat státní zástupce předešlého vedení.[358] Vzhledem k faktu, že nikdy nelze zaručit nezneužívání pravomoci jakéhokoliv ministra, resp. není možné zamezit případné snaze o zpolitizování důležité instituce, kterou státní zastupitelství rozhodně je, zdá se poslanecký návrh býti návrhem, který zdařileji vyřeší problematiku přechodných období za účelem bezpečnější obměny stávajících vedoucích státních zástupců.

[357] Vládní návrh novely zákona o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů. *Justice* [online]. 2019 [cit. 2020-02-19], 9, 10 s. Dostupné z: <https://justice.cz/web/msp/pravni-predpisy-v-legislativnim-procesu>.

[358] Otevřený dopis ministryni spravedlnosti: „Novela zákona o státním zastupitelství představuje největší oslabení nezávislosti veřejné žaloby od roku 1993“. *Unie státních zástupců* [online]. Dostupné z: <https://www.uniesz.cz/otevreny-dopis-ministryni-spravedlnosti-novela-zakona-o-statnim-zastupitelstvi-predstavuje-nejvetsi-oslabeni-nezavislosti-verejne-zaloby-od-roku-1993/>.

Závěr

Cílem mé diplomové práce bylo přiblížit problematiku veřejné žaloby jak z hlediska organizačního, tak z pohledu působnosti. Především jsem chtěl instituci představit způsobem, ze kterého bude po přečtení zřejmé, že státní zastupitelství v ČR představuje velmi důležitou a pro efektivní fungování moderního právního státu nepostradatelnou entitu. V neposlední řadě bylo mým cílem poukázat na některé stěžejní otázky vyplývající z návrhů na novelizaci právních předpisů týkajících se státního zastupitelství.

Na samém začátku diplomové práce jsem uvedl první zmínky o úřadu státu s prvky dnešní veřejné žaloby na území dnešní ČR. Dále byl zmíněn postupný vývoj zejména od vzniku samostatného Československa v roce 1918 za účelem zdůraznění některých za zmínku stojících historických milníků. Mám na mysli zejména rok 1948, kdy s příchodem totalitního režimu veřejná žaloba ztratila na několik desetiletí svůj předpokládaný význam. Také jsem popsal některé okolnosti přeměny prokuratury na státní zastupitelství, jeho vznik k 1. 1. 1994, zasazení soustavy státního zastupitelství do právního řádu ČR a jeho vztah k moci zákonodárné, soudní a výkonné, zejména pak k Ministerstvu spravedlnosti, které chod soustavy určitým způsobem ovlivňuje. Popsal jsem rozdíly mezi modely státního zastupitelství a prokuratury a vyzdvihl jsem některé výhody státního zastupitelství, kterými, dle mého názoru oproti prokuratuře, disponuje. V kapitole věnované organizaci veřejné žaloby byl vysvětlen rozdíl mezi často zaměňovaným pojmem dohled a dozor. Dále jsem popsal specifika interních vztahů soustavy, zejména vztahy mezi vedoucím státním zástupcem a jemu podřízeným státním zástupcem, které jsou odlišné od vztahů v soudní soustavě mezi soudcem a soudním funkcionářem. Stejně tak jsem determinoval úlohu jednotlivých článků soustavy, institut vnějšího a vnitřního dohledu nebo úlohu nejvyššího státního zástupce vůči soustavě, která je rozdílná od role čelního představitele modelu prokuratury.

Následovala část zabývající se srovnáním státního zastupitelství s institucemi veřejné žaloby napříč Evropskou unií. Komparace byla provedena se Slovenskem, SRN a Polskem. Státy nebyly vybrány nahodile, ba naopak. Model slovenské prokuratury byl předmětem srovnání z důvodu, že ČR tvořila

do 31. 12. 1992 společný stát, a přesto si vybrala odlišný model než my. SRN bylo komparováno s modelem ČR, protože se čeští zákonodárci při znovuobnovení veřejné žaloby po roce 1989 inspirovali mimo jiné právě německou právní úpravou veřejné žaloby a dalším důvodem tohoto srovnání se SRN byl fakt, že německá trestní působnost veřejné žaloby je vystavena na principu oportunity, zatímco česká stojí na opačném principu legality. Došel jsem však k závěru, že v mnoha aspektech jsou si právní úpravy našich sousedů s českou úpravou podobné. Vzhledem k tomu, jakým způsobem je dnes ohrožena nezávislost justice v Polsku, v kapitole věnované této zemi jsem se věnoval komparaci institutů a okolností, které se udály již v době rozvíjející se krize veřejné žaloby v Polsku. Poukázal jsem na fakt, jak je nebezpečné zpolitizování instituce veřejné žaloby pro demokratickou společnost.

V 5. kapitole jsem se nevěnoval soustavě jako celku, nýbrž samotným státním zástupcům. Zejména jsem popsal relativně složitou cestu, kterou musí zájemce absolvovat, má-li zájem se stát státním zástupcem. Myslím tím nejen několikakolové výběrové řízení na pozici právního čekatele, ale následující samotnou čekatelskou praxi, jejímž pomyslným vrcholem jsou závěrečné písemné a ústní zkoušky. Nemohl jsem opomenout také Etický kodex státního zástupce, který je dokumentem platným od roku 2019 a měl by formovat etiku zástupců soustavy veřejné žaloby. V rámci problematiky práv a povinností státních zástupců jsem uvedl pár příkladů jejich možného postihnutí v případě nedodržování pracovních povinností, zejména pak možný kárný postih v řízení před zvláštním senátem NSS.

Obsahem části zabývající se působností státního zastupitelství byla nejprve trestní působnost, která je převážnou náplní činnosti státního zastupitelství. Vyčetl jsem některé zásady, které jsou základem pro působnost v trestním řízení. Zejména jsem se více věnoval principu legality, který především formuje stíhání trestné činnosti v ČR a také jsem dovodil závěr, že zákonodárce by v rámci úvah de lege ferenda měl zauvažovat nad zavedením širší škály oportunních prvků, které by umožňovaly státnímu zástupci aplikaci širší míry vlastního uvážení v souladu se zákonem. V kapitole věnované trestní působnosti jsem rovněž zdůraznil vůdčí roli státního zástupce v přípravném řízení, zejména

jeho vedoucí postavení vůči policejnímu orgánu a rovněž rozdílná práva a povinnosti v řízení před soudem oproti předsoudnímu stádiu trestního řízení. Zaměřil jsem se i na netrestní působnost státního zastupitelství z důvodu, že některé oblasti ingerence nejsou v takovém povědomí jako působnost v trestním řízení. Mám na mysli nejen práva a povinnosti v nesporných věcech občanského práva, ale zejména oprávnění nejvyššího státního zástupce podat žalobu proti rozhodnutí ve veřejném zájmu dle SŘS či oprávnění podat návrh na zrušení obchodní korporace ze zákonem stanovených důvodů. Jak by se mohlo na první pohled zdát, že státní zastupitelství sleduje veřejný zájem toliko v trestním řízení, opak je pravdou a oblastí, do kterých může státní zastupitelství zasahovat, je velké množství.

V poslední kapitole své diplomové práce jsem se zaměřil na velice aktuální téma, tedy aktuální problematiku potřebné novely ZoSZ. Uvedl jsem několik návrhů novely zákona, které byly v poslední době předloženy, z nich jsem vybral několik institutů, o kterých se vedou debaty napříč společností a rovněž mně se zdají jako velice důležité, protože budou formovat soustavu státního zastupitelství v budoucnu. V této části jsem se nesnažil pouze jen představit určitá fakta, příp. uvádět kterýkoliv názor bez dalšího, naopak mým zájmem bylo přiblížit možná východiska de lege ferenda. V neposlední řadě jsem přišel na to, že je velice důležité podrobně hodnotit všechny možné důsledky jakýchkoliv navrhovaných změn zákona, protože by mělo být v zájmu všech, aby instituce, která disponuje oprávněním každému občanu zasáhnout do jeho každodenního života, jednala pouze ve veřejném zájmu, v intencích zákona a nebyla žádným způsobem ovlivňována zájmy jednotlivců nebo vládnoucích skupin.

Shrnu-li tedy veškeré nabyté poznatky o soustavě státního zastupitelství, jsem toho názoru, že ač se na první pohled může zdát, že se jedná o relativně jednoduchou oblast trestního práva, zejména části týkající se organizace a vztahů mohou být pro pochopení složité. Rozhodně jsem však došel k závěru, že je státní zastupitelství velmi křehkou institucí, u které stačí opravdu málo, aby nehájila pouze veřejný zájem právního státu 21. století. V zájmu každého jednotlivce by mělo být efektivní, zákonné a nestranné fungování státního zastupitelství.

Seznam použitých zdrojů

Literatura

BOBEK, M., MOLEK, P., ŠIMÍČEK, V. *Komunistické právo v Československu: kapitoly z dějin bezpráví*. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2009. ISBN 978-80-210-4844-7.

FENYK, J. *Vademecum státního zástupce*. Praha: ASPI, 2003. ISBN 80-86395-80-4.

FENYK, J. *Veřejná žaloba*. Praha: Institut ministerstva spravedlnosti České republiky pro další vzdělávání soudců a státních zástupců, 2001.

FENYK, J., CÍSAŘOVÁ, D., GŘIVNA, T. a kol. *Trestní právo procesní*. 7. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019. ISBN 978-80-7598-306-0.

HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016. ISBN 978-80-7400-624-1.

CHMELÍK, J. a kol. *Trestní řízení.* Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2014. ISBN 978-80-7380-488-6.

JELÍNEK, J. (ed.). *Základní zásady trestního řízení – vůdčí ideje českého trestního procesu.* Praha: Leges, 2016. ISBN 978-80-7502-155-7.

JELÍNEK, J. a kol. *Trestní právo procesní*. 5. vyd. Praha: Leges, 2018. ISBN 978-80-7502-278-3.

KOPECKÝ, M. Správní právo. Obecná část. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2019. ISBN 978-80-7400-727-9.

KORGO, D. a kol. *Trestné právo procesné*. Plzeň: Nakladatelství a vydavatelství Aleš Čeněk, 2013. ISBN 978-80-7380-432-9.

KUCHTA, J., SCHELLE, K. *Historie a současnost státního zastupitelství*. Brno: Masarykova univerzita, 1994. ISBN 80-210-1044-4.

LATA, J. *Státní zastupitelství ve světle proměn: drama o čtyřech dějstvích*. Praha: Auditorium, 2016. ISBN 978-80-87284-58-2.

MALÝ, K. *Dějiny českého a československého práva do roku 1945*. 3. přeprac. vyd. Praha: Linde, 2003. ISBN 80-7201-433-1.

NOVOTNÝ, F. a kol. *Trestní právo procesní*. 2. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2017. ISBN 978-80-7380-677-4.

RŮŽIČKA, M. *Veřejná žaloba a orgány konající přípravné řízení v ČR.* 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2005. ISBN 80-7179-929-7.

SCHELLE, K. *Vývoj veřejné žaloby do roku 1989*. Ostrava: Key Publishing, 2012. ISBN 978-80-7418-170-2.

SCHELLE, K., VĚTROVEC, V. a kol. *Státní zastupitelství: historie, současnost a perspektivy*. Praha: Eurolex Bohemia, 2002. ISBN 80-86432-34-3.

STORCH, F. *Řízení trestní rakouské. I díl*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011. ISBN 978-80-7357-651-6.

ŠÁMAL, P. *Základní zásady trestního řízení v demokratickém systému.* Praha: CODEX Bohemia, 1999. ISBN 80-85963-89-2.

ŠÁMAL, P., MUSIL, J., KUCHTA, J. a kol. *Trestní právo procesní*. 4. přeprac. vyd. Praha: C. H. Beck, 2013. ISBN 978-80-7400-496-4.

ŠÁMAL, P., RŮŽIČKA, M., NOVOTNÝ, F., DOUCHA, J. *Přípravné řízení trestní*. Praha: C. H. Beck, 1997. ISBN 80-7179-087-7.

ŠÍNOVÁ, R., PETROV KŘIVÁČKOVÁ, J. a kol. *Civilní proces řízení nesporné, rozhodčí a s mezinárodním prvkem.* 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2015. ISBN 978-80-7400-594-7.

VANTUCH P. *Trestní řízení z pohledu obhajoby*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2019. ISBN 978-80-7400-750-7.

VOJÁČEK, L., SCHELLE, K., KNOLL, V. *České právní dějiny*. 3. upravené vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2016. ISBN 978-80-7380-575-3.

WINTEROVÁ, A., MACKOVÁ, A. a kol. *Civilní právo procesní. Díl první: řízení nalézací*. 9. aktual. vyd. Praha: Leges, 2018. ISBN 978-80-7502-298-1.

ZAHRADNÍKOVÁ, R. a kol. *Civilní právo procesní*. 3. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2018. ISBN 978-80-7380-714-6.

Komentáře

ČENTÉŠ, J. a kol. *Trestný poriadok. Veľký komentár.* 3. aktual. vyd. Bratislava: Eurokódex, 2017. ISBN 978-80-8155-070-6.

DRAŠTÍK, A., FENYK, J. a kol. *Trestní řád. Komentář, I. díl*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2017. ISBN 978-80-7552-600-7.

DRAŠTÍK, A., FENYK. J. a kol. *Trestní řád. Komentář. II. díl.* Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2017. ISBN 978-80-7552-600-7.

FICOVÁ, S., ŠTEVČEK, M. a kol. Občianske súdne konanie. Komentár. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2010. ISBN 978-80-7400-312-7.

KLÍMA, K. *Komentář k Ústavě a Listině*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2005. ISBN 80-86898-44-X.

KOCOUREK, J., ZÁRUBA J. *Zákon o soudech a soudcích; Zákon o státním zastupitelství. Komentář*. 2., dopl. a přeprac. vyd. Praha: C.H. Beck, 2004. ISBN 80-7179-761-8.

KÜHN, Z., KOCOUREK, T. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019. ISBN 978-80-7598-479-1.

MEYER – GOßNER D, SCHMITT, B. *Strafprozessordnung. Kommentar*. 59. Auflage. München: C. H. Beck, 2016. ISBN 978-34-0668-952-9.

POTĚŠIL, L., ŠIMÍČEK, V. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Leges, 2014. ISBN 978-80-7502-024-6.

SLÁDEČEK, V., MIKULE, V., SUCHÁNEK. R., SYLLOVÁ, J. *Ústava České republiky. Komentář.* 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016. ISBN 978-80-7400-590-9.

SVOBODA, K., TLÁŠKOVÁ, Š., VLÁČIL, D., LEVÝ, J., HROMADA, M. a kol. *Zákon o zvláštních řízeních soudních. Komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2015. ISBN 978-80-7400-297-7.

ŠÁMAL, P. a kol. *Trestní řád. Komentář. I. díl.* 7. dopl. a přeprac. vyd. Praha: C. H. Beck, 2013. ISBN 978-80-7400-465-0.

ŠÁMAL, P. a kol. *Trestní řád. Komentář. II. díl.* 7. dopl. a přeprac. vyd. Praha: C. H. Beck, 2013. ISBN 978-80-7400-465-0.

Odborná periodika

FENYK, J. Nezávislý státní zástupce?. *Trestní právo*, 1996, č. 9.

JANKOVSKY. Státní zastupitelství ve spolkové republice Německo. *Státní zastupitelství,* 2015, č. 5.

KANDOVÁ, K. Trestně procesní zásady legality a oportunity ve světle trestních teorií. *Právník*, 2018, č. 7.

KRISTKOVÁ, A. K legalitě a oportunitě v českém trestním řízení. *Trestní právo*, 2014, č. 4.

PALOVSKÝ. Prokuratura v Polsku. *Státní zastupitelství*, 2012, č. 4.

ROSŮLEK, A. Polská krize z pohledu prokuratury. *Státní zastupitelství,* 2017, č. 5.

RŮŽIČKA M. Dohled v soustavě státního zastupitelství. *Státní zastupitelství,* 2015, č. 6.

SCHELLE, K. Veřejná žaloba v historických souvislostech. *Státní zastupitelství*. 2008, č. 11-12.

ŠÁMAL, P. Polistopadové budování právního státu a vývoj právního řádu. *Komorní listy*, 2019, č. 4.

ŠRAMEL, B. Systém verejnej žaloby v Nemecku. *Státní zastupitelství*, 2014, č. 2.

ŠRAMEL, B. Veřejná žaloba na území Slovenskej republiky v historickom kontexte. *Státní zastupitelství*, 2011, č. 11.

VALIŠ, Z. Státní prokuratura a státní soud. *Státní zastupitelství,* 2006, č. 2.

ZEMAN, P. K některým otázkám postupu státního zástupce v trestním řízení. *Státní zastupitelství*, 2019, č. 4.

Judikatura

Nález Ústavního soudu ČR ze dne 6. 10. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 39/08. Zdroj Beck-online. Aktualizace ke dni 19. 2. 2020.

Nález Ústavního soudu ČR ze dne 22. 5. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 31/10. Zdroj Beck – online. Aktualizace ke dni 12. 2. 2020.

Nález Ústavního soudu ČR ze dne 2. 3. 2015, sp. zn. I. ÚS 1565/14. Zdroj. Beck-online. Aktualizace ke dni 17. 2. 2020.

Nález Ústavního soudu Slovenské republiky ze dne 4. 3. 1998, sp. zn. Pl. ÚS 17/96. Zdroj. ÚS SR. Aktualizace ke dni 17. 2. 2020.

Rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 22. 1. 2001, sp. zn. 11 ZP 2/2000. Zdroj. Beck-online. Aktualizace ke dni 18. 2. 2020.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 27. 10. 2005, sp. zn. 6 As 58/2004. Zdroj. Beck-online. Aktualizace ke dni 17. 2. 2020.

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 29. 9. 2009, sp. zn. 12 Ksz 2/2008-124. Zdroj Beck-online. Aktualizace ke dni 18.2.2020.

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 16. 9. 2010, sp. zn. 12 Ksz 3/2010-83. Zdroj Beck-online. Aktualizace ke dni: 18. 2. 2020.

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 14. 2. 2016, sp. zn. 12 Ksz 4/2016-142. Zdroj Beck-online. Aktualizace ke dni: 18. 2. 2020.

Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 6. 2015, sp. zn. 2 As 103/2015-128. Zdroj Beck-online. Aktualizace ke dni 18. 2. 2020.

Právní předpisy

Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění ústavního zákona č. 162/1998 Sb.

Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod, vyhlášená formou Sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí o sjednání Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a Protokolů na tuto Úmluvu navazujících pod č. 209/1992 Sb.

Zákon č. 119/1873 ř. z., jímž se zavádí nový řád soudu trestního, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 319/1948 Sb., o zlidovění soudnictví, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 64/1952 Sb., o soudech a prokuratuře, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 65/1952 Sb., o prokuratuře, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

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

Zákon č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích., ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním, ve znění pozdějších předpisů.

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

Zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 383/2017 Sb., o výběru, přijímání a čekatelské praxi právních čekatelů a o závěrečné zkoušce.

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

Zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 2/1991 Sb., o kolektivním vyjednávání, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 90/2012 Sb., o obchodních společnostech a družstvech, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 14/2002 Sb., kterým se mění zákon č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 1/2012 Sb., o Celní správě České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České socialistické republiky, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 314/2008 Sb., kterým byl novelizován zákon č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 460/1992 Zb., Ústava Slovenskej republiky, v znení neskorších predpisov.

Zákon č. 153/ 2001 Zb., o prokuratúre, v znení neskorších predpisov.

Zákon č. 154/2001 Zb., o prokurátoroch a právnych čekatel'och prokuratúry, v znení neskorších predpisov.

Zákon č. 301/2005 Zb., Trestný poriadok, v znení neskorších predpisov.

Zákon č. 85/2005 Zb., o politických stranách a politických hnutiach, v znení neskorších predpisov.

Zákon č. 162/2015 Zb., Správny súdny poriadok, v znení neskorších predpisov.

Zákon o organizaci soudů a veřejné žaloby. Gerichtsverfassungsgesetz (GVG), z 12. 9. 1950, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon o prokuratuře Polské republiky. Prawo o prokuraturze, 2016, Dz.U., poz. 177.

Trestní řád SRN. Strafprozessordnung (StPRo), z 12. 9. 1950, ve znění pozdějších předpisů.

Ústava SRN. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, z 23. 5. 1949, ve znění pozdějších předpisů.

Internetové zdroje

ADAMEC. Prokuratura a její vývoj na našem území. *Epravo* [online]. [cit. 2020-02-14]. Dostupné z: <https://www.epravo.cz/top/clanky/prokuratura-a-jeji-vyvoj-na-nasem-uzemi-102856.html>.

Benešová uvažuje o zrušení vrchních státních zastupitelství. Zanikla by místa Bradáčové i Ištvána. *Lidovky* [online]. 2019 [cit. 2020-02-19]. Dostupné z: <https://www.lidovky.cz/domov/benesova-chce-zrusit-vrchni-statni-zastupitelstvi-zanikla-by-mista-bradacova-a-istvana.A190502_105818_ln_domov_vlh>.

BRADÁČOVÁ, L. Dozor a dohled ve státním zastupitelství není totéž. *Právní prostor* [online]. 2016 [cit. 2020-02—15]. Dostupné z: <https://www.pravniprostor.cz/clanky/trestni-pravo/dozor-a-dohled-ve-statnim-zastupitelstvi-neni-totez>.

Délka civilního řízení loni opět klesla, trestní se prodloužilo. *Česká-justice* [online]. 2019 [cit. 2020-02-17]. Dostupné z: <https://www.ceska-justice.cz/2019/08/delka-civilniho-rizeni-loni-opet-klesla-trestni-se-prodlouzilo/>.

Der Status des Generalbundesanwalts im europäischen Vergleich. WD – 3000–143/16. *Bundestag* [online]. 2016 [cit. 2020-02-18]. Dostupné z: <https://www.bundestag.de/resource/blob/478966/5fa861eb86fc701cf3093f2af75fb0e7/WD-7-143-16-pdf-data.pdf>.

Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy. CM/Rec(2018)8. O restorativní justici. *Vmsz* [online]. 2018 [cit. 2020-02-18]. Dostupné z: <https://vmsz.nl/wp-content/uploads/2018/10/Aanbeveling-Europa-3-oktober-2018-restorative-justice-in-criminal-matters.pdf>.

Důvodová zpráva k zákonu č. 265/2001 Sb., kterým se mění TŘ. 265/2001 Dz. *Beck-online* [online]. [cit. 2020-02-18]. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/bo/chapterview document.seam?documentId=oz5f6mrqgayv6mrwgvpwi6q>.

Důvodová zpráva k zákonu č. 153/2001 Zb., o prokuratúre. *Najpravo* [online]. [cit. 2019-11-01]. Dostupné z: <https://www.najpravo.sk/dovodove-spravy/rok-2001/153-2001-z-z.html>.

Důvodová zpráva k poslaneckému návrhu poslanců Jakuba Michálka, Zbyňka Stanjury a Marka Výborného novely ZoSZ. Sněmovní tisk č. 524. část: Přechodná ustanovení. *Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR* [online]. 2019 [cit. 2020-02-19]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=8&CT=524&CT1=0>.

Důvodová zpráva k vládní novele ZoSZ. *Justice* [online]. 2019 [cit. 2020-02-19]. Dostupné z: <https://www.justice.cz/web/msp/pravni-predpisy-v-legislativnim-procesu>.

Důvodová zpráva k zákonu č. 14/2002 Sb., kterým se mění ZoSZ. Dz 14/2002. *Beck-online* [online]. [cit. 2020-02-18]. Dostupné z: <https://www.beck-

online.cz/bo/document-view.seam?documentId=oz5f6mrqgazf6mjul5shu&rowIndex=0>.

Etický kodex státního zástupce: Komentář. *Nejvyšší státní zastupitelství* [online]. 2019 [cit. 2020-02-18]. Dostupné z: <http://nsz.cz/index.php/cs/eticky-kodex-statniho-zastupce>.

Etický kodex státního zástupce: Žádné víno od advokátů a nechodit v papučích na červenou. *Česká-justice* [online]. 2019 [cit. 2020-02-18]. Dostupné z: <https://www.ceska-justice.cz/2019/04/eticky-kodex-statniho-zastupce-zadne-vino-od-advokatu-nechodit-papucich-cervenou/>.

European Guidelines on Ethics and Conduct for Public Prosecutors – „Budapest Guidelines". přijaté na konferenci evropských generálních prokurátorů dne 30. 5. 2005. CPGE (2005)05. *Council of Europe* [online]. 2005 [2020-02-18]. Dostupné z: <https://rm.coe.int/conference-of-prosecutors-general-of-europe-6th-session-organised-by-t/16807204b5>.

Evropská komise zveřejnila novou srovnávací zprávu o fungování justičních systémů: ČR si polepšila. *Justice* [online]. Evropská komise. 2018 [cit. 2020-02-19]. Dostupné z: <https://justice.cz/web/msp/tiskove-zpravy?clanek=evropska-komise-zverejnila-novou-srovnavaci-zpravu-o-fungovani-justicnich-systemu-cr-si-polepsila>.

GŘIVNA, T. Základní zásady trestního řízení ve světle rekodifikace trestního řádu. *Právní prostor* [online.] 2015 [cit. 2020-02-17]. Dostupné z: <https://www.pravniprostor.cz/clanky/trestni-pravo/zakladni-zasady-trestniho-rizeni-ve-svetle-rekodifikace-trestniho-radu>.

Kapitola státního rozpočtu Ministerstva spravedlnosti. *Justice* [online]. Ministerstvo spravedlnosti, 2019 [cit. 2020-11-15]. Dostupné z: <https://justice.cz/documents/12681/719282/2018_R51.pdf/5ba67ea8-4a9d-4655-a845-1371adc36ed1>.

Konference „Ústavní zakotvení státního zastupitelství". *Senát Parlamentu ČR* [online]. Ústavně-právní výbor Senátu Parlamentu ČR. 2018 [cit. 2020-02-18]. Dostupné z: <https://www.senat.cz/zpravodajstvi/akce.php?cinnost=jedna&text=&id=22150&den=0&mesic=8&rok=2019&cislo_tydne=0&lng=cz>.

KOUDELKA, Z. Státní zastupitelství II. – Prokuratury v Evropě a USA. *Právní prostor* [online]. 2015 [cit. 2020-02-17]. Dostupné z: <https://www.pravniprostor.cz/clanky/trestni-pravo/statni-zastupitelstvi-ii>.

Krajského státního zastupitelství v Ústí nad Labem. *Infodeska.justice* [online]. 2018 [cit. 2020-02-18]. Dostupné z: <https://infodeska.justice.cz/vyveseni.aspx?vyveseniid=5921546>.

Lidé si nás pletou s obecními zastupiteli, říká Matula z Unie státních zástupců. *Právní prostor* [online]. 2016 [cit. 2020-02-18]. Dostupné

z: <https://www.pravniprostor.cz/clanky/ostatni-pravo/h-lide-si-nas-pletou-s-obecnimi-zastupiteli-rika-matula-z-unie-statnich-zastupcu>.

Metodika k písemnému testu. *Justiční akademie* [online]. [cit. 2020-02-18]. Dostupné z: <https://www.jacz.cz/o-nas/kariera-v-justicni-akademii/pravni-cekatel-ka>.

Metodika k průběhu a hodnocení ústního pohovoru. *Justiční akademie* [online]. [cit. 2020-02-18]. Dostupné z: <https://www.jacz.cz/o-nas/kariera-v-justicni-akademii/pravni-cekatel-ka>.

Např. ČAK a NSZ: podepsání memoranda o spolupráci v trestním řízení. *Česká advokátní komora* [online]. 2018 [cit. 2020-02-19]. Dostupné z: <https://www.cak.cz/assets/memorandum-o-soucinnosti.pdf>.

Návrh poslanců Jakuba Michálka, Zbyňka Stanjury a Marka Výborného na vydání zákona, kterým se mění ZoSZ. sněmovní tisk 524. *Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR* [online]. 2019 [cit. 2020-02-19]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=8&CT=524&CT1=0>.

Nejvyšší státní zástupce komentuje projednávání připomínek k zákonu o státním zastupitelství. *Nejvyšší státní zastupitelství* [online]. 2019 [cit. 2020-02-19]. Dostupné z: <http://www.nsz.cz/index.php/cs/tiskove-zpravy/2414-nejvyi-statni-zastupce-komentuje-projednavani-pipominek-k-zakonu-o-statnim-zastupitelstvi>.

Nejvyšší státní zástupci. *Nejvyšší státní zastupitelství* [online]. [cit. 2020-02-19]. Dostupné z: <http://www.nsz.cz/index.php/cs/o-statnim-zastupitelstvi/nejvyi-statni-zastupci>.

O institutu národní paměti. *Instytut pamieci narodowej* [online]. [cit. 2019-11-11]. Dostupné z: <https://ipn.gov.pl/pl/o-ipn/24154,O-IPN.html>.

O státním zastupitelství. *Nejvyšší státní zastupitelství* [online]. [cit. 2020-02-14]. Dostupné z: <http://www.nsz.cz/index.php/cs/o-statnim-zastupitelstvi/vznik-a-historie>.

O trestním řízení. Státní zástupce a trestní řízení – jaké má státní zástupce možnosti. *Unie státních zástupců* [online]. [cit. 2020-02-18]. Dostupné z: <https://www.uniesz.cz/o-trestnim-rizeni/>.

Opinion No. 9 (2014). *Council of Europe* [online]. Poradní výbor evropských prokurátorů (CCPE) [cit. 2020-02-17]. Dostupné z: <https://rm.coe.int/168074738b>.

Originární a evokativní kompetence federálního státního zástupce. *Generalbundesanwalt* [online]. [2020-02-17]. Dostupné z: <https://www.generalbundesanwalt.de/DE/Unsere_Aufgaben/Unsere_Aufgaben_node.html>.

Otevřený dopis ministryni spravedlnosti: „Novela zákona o státním zastupitelství představuje největší oslabení nezávislosti veřejné žaloby od roku 1993“. *Unie*

státních zástupců [online]. 2019 [cit. 2020-02-19]. Dostupné z: <https://www.uniesz.cz/otevreny-dopis-ministryni-spravedlnosti-novela-zakona-o-statnim-zastupitelstvi-predstavuje-nejvetsi-oslabeni-nezavislosti-verejne-zaloby-od-roku-1993/>.

Pavel Zeman by sladil délku funkčního období žalobců se soudci. *Advokátní deník* [online]. 2019 [cit. 2020-02-19]. Dostupné z: <https://advokatnidenik.cz/2019/05/17/pavel-zeman-by-sladil-delkou-funkcni-obdobi-zalobcu-se-soudci/>.

Pelikán v novém zákoně o státním zastupitelství navrhuje zrušit vrchní stupně. *Česká-justice* [online]. 2015 [cit. 2020-02-19]. Dostupné z: <https://www.ceska-justice.cz/2015/03/pelikan-v-novem-zakone-o-statnim-zastupitelstvi-navrhuje-zrusit-vrchni-stupne/>.

Policii trápí nedostatek lidí i přes vysoké náborové příspěvky. *Čt24* [online]. 2018 [cit. 2019-01-02]. Dostupné z: <https://ct24.ceskatelevize.cz/domaci/2595790-policii-trapi-nedostatek-lidi-i-pres-vysoke-naborove-prispevky>.

Poslanci uvažují o změně funkčního období soudních funkcionářů. *Česká-justice* [online]. 2019 [cit. 2020-02-19]. Dostupné z: <https://www.ceska-justice.cz/2019/04/poslanci-uvazuji-sjednoceni-funkcniho-obdobi-soudnich-funkcionaru/>.

Postavení a působnost generálního prokurátora. *Generální prokuratura SR* [online]. [cit. 2019-11-01]. Dostupné z: <https://www.genpro.gov.sk/prokuratura-sr/postavenie-a-posobnost/generalneho-prokuratora-slovenskej-republiky-1ebf.html>.

Právní úprava státního zastupitelství ve vybraných zemích. *Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR* [online]. Parlamentní institut, 2017 [cit. 2019-11-05]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/ppi.sqw?d=1>.

Prevence korupce ke členům Parlamentu, soudcům a státním zástupcům. Zpráva o plnění doporučení České republice. Greco RC – IV (2018) 5. *Council of Europe* [online]. 2018 [cit. 2020-02-18]. Dostupné z: <https://rm.coe.int/ctvrte-hodnotici-kolo-prevence-korupce-vuci-poslancum-soudcum-a-statni/1680934ad6>.

Předmět činnosti a kompetence. *Prokuratura Krajowa* [online]. [cit. 2019-11-11]. Dostupné z: <https://pk.gov.pl/prokuratura/o-prokuraturze/przedmiot-dzialalnosci-i-kompetencje-26/>.

Působnost státního zastupitelství. *Nejvyšší státní zastupitelství* [online]. [cit. 2020-02-18]. Dostupné z: <http://www.nsz.cz/index.php/cs/o-statnim-zastupitelstvi/pusobnost/psobnost-statniho-zastupitelstvi>.

Role veřejné žaloby v trestním řízení. Doporučení Rady Evropy, Rec(2000)19. *Refworld* [online]. Rada Evropy, 2000 [cit 2019-11-15]. Dostupné z: <https://www.refworld.org/docid/43f5c8694.html>.

Senátní návrh zákona, senátorů Jana Horníka, Marka Hilšera, Petra Holečka, Davida Smoljaka a Jiřího Růžičky, kterým se mění ZoSZ. Senátní tisk 94. *Senát Parlamentu ČR* [online]. 2019 [cit. 2020-02-19]. Dostupné z: <https://www.senat.cz/xqw/webdav/pssenat/original/91841/76981>.

Soustava. *Nejvyšší státní zastupitelství* [online]. [cit. 2019-07-10]. Dostupné z: <http://nsz.cz/index.php/cs/o-statnim-zastupitelstvi/soustava>.

Společné prohlášení Unie státních zástupců a Soudcovské unie k situaci v Polsku. *Unie státních zástupců* [online]. 2020 [cit. 2020-02-18]. Dostupné z: <https://www.uniesz.cz/spolecne-prohlaseni-unie-statnich-zastupcu-a-soudcovske-unie-k-situaci-v-polsku/>.

Stanovisko Unie obhájců ČR k dozorové prověrce státního zastupitelství nad výkonem trestu odsouzeného MUDr. Davida Ratha ve věznici v Teplicích. č. 1/2020. *Unie obhájců ČR* [online]. Prezidium Unie obhájců ČR. 2020 [cit. 2020-02-18]. Dostupné z: <https://www.uocr.cz/stanoviska/stanovisko-unie-obhajcu-cr-c-1-2020-k-dozorove-proverce-statniho-zastupitelstvi-nad-vykonem-trestu-odsouzeneho-mudr-davida-ratha-ve-veznici-v-teplicich/>.

Státní zastupitelství by nemělo spadat pod moc výkonnou, shodla se Benešová s Unií státních zástupců. *Česká-justice* [online]. 2019 [cit. 2020-02-18]. Dostupné z: <https://www.ceska-justice.cz/2019/07/statni-zastupitelstvi-by-nemelo-spadat-moc-vykonnou-shodla-se-benesova-unii-statnich-zastupcu/>.

Stupnice základních tarifů pro příslušníky bezpečnostních sborů. *Ministerstvo vnitra ČR* [online]. [cit. 2019-01-02]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/platy-prislusniku-bezpecnostnich-sboru-se-zvysi-o-1500-korun.aspx>.

The Bangalore Principles of Judicial Conduct. Justices he lat the Peace. 25. 11. 2002, Pravidla stavovské zodpovědnosti a přehled základních povinností a práv prokurátorů přijatá Mezinárodní asociací prokurátorů (IAP). *United Nations* [online]. Amsterodam [cit. 2020-02-18]. Dostupné z: <https://www.unodc.org/pdf/crime/corruption/judicial_group/Bangalore_principles.pdf.>.

Vládní návrh novely ZoSZ. *Justice* [online]. 2019 [cit. 2020-02-19]. Dostupné z: <https://justice.cz/web/msp/pravni-predpisy-v-legislativnim-procesu>.

Zpráva o činnosti národního korespondenta pro boj proti finanční kriminalitě a praní peněz, pro vyhledávání, zajišťování a odčerpávání výnosů z trestné činnosti a pro ochranu finančních zájmů EU za rok 2018. 3 SE 102/2019–1. *Nejvyšší státní zastupitelství* [online]. 2019 [cit. 2020-02-19]. Dostupné z: <http://www.nsz.cz/images/stories/PDF/Zpravy_o_cinnosti/2018/1_Zprava_NK_za_rok_2018-financni_kriminalita.pdf>.

Zprávy o činnosti. *Nejvyšší státní zastupitelství* [online]. 2011-2018 [cit. 2020-02-19]. Dostupné z: <http://www.nsz.cz/index.php/cs/udaje-o-cinnosti-a-statisticke-udaje/zprava-o-innosti>.

Ostatní

Pokyn obecné povahy nejvyššího státního zástupce. *Vzorový organizační řád*. 2009, č. 4.

Pokyn obecné povahy nejvyššího státního zástupce. *O dohledu v soustavě státního zastupitelství*. 2017, č. 1.

Pokyn obecné povahy nejvyššího státního zástupce. *O postupu státních zástupců v trestním řízení.* 2019, č. 9.

Pokyn obecné povahy nejvyššího státního zástupce. *O výkonu dozoru nad dodržováním právních předpisů v místech, kde je podle zákonného oprávněné omezována osobní svoboda.* 2012, č. 10.

Vyhláška č. 383/2017 Sb., o výběru, přijímání a praxi právních čekatelů a o závěrečné zkoušce, ve znění pozdějších předpisů.

Vyhláška 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.

Resumé

The diploma thesis "*Public prosecution"* is concerned with the constitution, development and the role of the Public Prosecutor´s Office. The thesis also deals with the division of rights and the duties of the institution in the context of the state power on two levels – the legal and the constitutional. What will also be characterized throughout the thesis is a process of transformation after the Velvet revolution, the organizational structure and the position of the institution in the legal order of the Czech Republic.

From the contemporary perspective, the work will include a comparison of the Public Prosecutor's office with similar institutions that are rooted in the legal orders of some European states. To be more precise, in some of the neighbouring countries of the Czech Republic.

A content of the thesis is focused on the prosecutor from two perspectives – firstly, as a profession and secondly, as a performance. The professional and personality requirements for people appointed as prosecutors will be also introduced. Moreover, the thesis elaborates on the areas, situations and circumstances that a public prosecutor has a deal with during his or her practise as a prosecutor, in other words, the purviews of this profession. There will be also mentioned the internal structure and the mutual position of the public prosecutors from the vertical and horizontal point of view.

One of the aims of the diploma thesis is to introduce the profession in criminal proceedings. Other part of thesis is concentrated on the main activities of the public prosecutor, his authority in pre-trial criminal proceedings, filling an indictment or the court trial, where the public prosecutor appears as a side. The competence of the Public prosecutor's Office in a non-criminal is also explained in this part.

In the last part of the thesis, the possible amendments of Act no. 283/1993 Coll., on Public Prosecutor's Office in the future are described and analysed. The amendments follow for example from bills of the Members of Parliament, the Government of the Czech Republic or also from the representatives of the Public Prosecutor's Office.

The main purpose of the diploma thesis is to create a compact and understandable elaboration of public prosecution as an institution. Furthermore, it describes the public prosecutors as very important subjects of the criminal proceedings and their role as authorities involved in criminal proceedings. What is more, it mentions a province and competences in different areas of law.
In addition, a few possible amendments which are important for the Public Prosecutor's Office in the future will be analysed.