

Univerzita Karlova v Praze
Právnická fakulta

Simona Holánková

VEŘEJNÁ ŽALOBA V TRESTNÍM ŘÍZENÍ

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: doc. JUDr. Mgr. Jiří Herczeg, Ph.D.

Katedra: trestního práva

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): červen 2014

„Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou práci vypracovala samostatně, všechny použité prameny a literatura byly řádně citovány a práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.“

V Poděbradech dne 1. 6. 2014

.....

Simona Holánková

Na tomto místě bych ráda poděkovala panu doc. JUDr. Mgr. Jiřímu Herczegovi, Ph.D.
za odborné vedení mé diplomové práce.

Obsah

Úvod	6
1 Historický vývoj veřejné žaloby	7
1.1 Vznik a vývoj veřejné žaloby obecně	7
1.2 Historie veřejné žaloby v českých zemích	9
1.2.1 Počátky veřejné žaloby v českých zemích.....	9
1.2.2 Formování státního zastupitelství v letech 1848 – 1918.....	10
1.2.3 Veřejná žaloba v období první republiky (1918 – 1939).....	12
1.2.4 Veřejná žaloba v období 2. světové války (1939 – 1945)	13
1.2.5 Veřejná žaloba v poválečném období (1945 – 1948)	14
1.2.6 Vývoj prokuratury v letech 1948 – 1989	14
1.2.7 Spory o koncepci veřejné žaloby po roce 1989	16
2 Postavení, úloha a činnost státního zastupitelství v současnosti	18
2.1 Úloha a činnost státního zastupitelství obecně.....	18
2.2 Působení státního zástupce před zahájením trestního stíhání	18
2.3 Státní zástupce v přípravném řízení	19
2.3.1 Zkrácené přípravné řízení	21
2.4 Úloha státního zástupce v řízení před soudem.....	22
2.5 Státní zástupce v řízení o opravných prostředcích.....	23
2.6 Další činnost státního zastupitelství	24
2.6.1 Působení státního zastupitelství v netrestní oblasti.....	24
2.6.2 Další oblasti činnosti státního zastupitelství.....	25
3 Organizace státního zastupitelství de lege lata a de lege ferenda	27
3.1 Obecně k důvodům navržení nové právní úpravy.....	27
3.2 Vymezení postavení a působnosti státního zastupitelství v současné a navrhované právní úpravě	28
3.3 Soustava státního zastupitelství a vztahy uvnitř soustavy.....	29
3.3.1 Změny v soustavě státního zastupitelství.....	29
3.3.2 Organizace státního zastupitelství, postavení vedoucího státního zástupce a vztahy uvnitř soustavy	33
3.3.3 Dohled v soustavě státního zastupitelství	37

3.3.4	Oprávnění nejvyššího státního zástupce	41
3.3.5	Úřad pro potírání korupce	43
3.3.6	Zajišťování činnosti státního zastupitelství	45
3.3.7	Zpracování informací státním zastupitelstvím.....	46
3.4	Správa státního zastupitelství.....	49
3.5	Státní zástupci	51
3.5.1	Postavení a povinnosti státního zástupce.....	51
3.5.2	Pracovní poměr státního zástupce a výběr státních zástupců	53
3.5.3	Kárná odpovědnost	58
3.5.4	Asistenti státních zástupců a právní čekatelé.....	60
	Závěr	63
	Seznam použitých zkratk	65
	Seznam literatury.....	66
	Resumé.....	69
	Abstract.....	72

Úvod

Pro psaní diplomové práce na téma Veřejná žaloba v trestním řízení jsem se rozhodla z důvodu mého zájmu o trestní právo obecně, a pak zejména o instituci státního zastupitelství, která hraje velmi významnou úlohu v trestním řízení. Během mého studia jsem absolvovala dvě stáže na státním zastupitelství, a to nejprve na Okresním státním zastupitelství Nymburce a poté na Obvodním státním zastupitelství pro Prahu 1, během kterých jsem měla možnost poznat praktické fungování této instituce a práci jednotlivých státních zástupců. Tyto poznatky jsem se snažila využít při psaní mé práce.

Hlavním impulzem pro rozhodnutí psát diplomovou práci na téma Veřejná žaloba v trestním řízení byl však fakt, že jsem toto téma považovala v době, kdy jsem téma pro mou diplomovou práci vybírala, za velmi aktuální. V květnu roku 2013 byl schválen vládní návrh zákona o státním zastupitelství a byl předložen Poslanecké sněmovně. Velmi brzy poté, v červenci roku 2013, byl však návrh zákon z Poslanecké sněmovny stažen, a to na podnět tehdejší ministryně spravedlnosti Marie Benešové. Přesto jsem se rozhodla od mého záměru neupustit a v psaní práce pokračovat, protože myšlenka nového zákona o státním zastupitelství nezmizela a lze očekávat, že vláda poté, co se pokusí odstranit nedostatky návrhu, jej bude chtít předložit Poslanecké sněmovně znovu.

Diplomovou práci koncipuji tak, abych nejprve pojednala o samých počátcích veřejné žaloby a historii státního zastupitelství v českých zemích, poté se budu snažit popsat postavení, činnost a hlavní úkoly státního zástupce v trestním řízení, tak abych komplexně uvedla čtenáře do této problematiky. V třetí části, která tvoří jádro mé práce, se pokusím shrnout hlavní rysy současné úpravy a ty poté porovnat s úpravou navrhovanou. Východiskem této komparace je zejména paragrafované znění nového zákona o státním zastupitelství schváleného vládou a důvodová zpráva k tomuto zákonu. Při rozboru nejdůležitějších změn je mým cílem shrnout názory jak kladné, z řad tvůrců a zastánců, tak i názory záporné, z řad odpůrců nové úpravy. V závěru se budu snažit s těmito názory stručně vypořádat a shrnout přínos a praktické důsledky změn pro fungování státního zastupitelství.

1 Historický vývoj veřejné žaloby

1.1 Vznik a vývoj veřejné žaloby obecně

Již trestní právo římské, které bylo stejně jako právo občanské recipováno převážnou částí zemí Evropy, bylo rozděleno na trestní právo soukromé pro tzv. soukromé delikty a trestní právo veřejné pro zločiny. U deliktů soukromých se žaloba podávala u obecného soudu, žalobcem byl poškozený, případně jeho pozůstalý či zákonný zástupce. Trestem za soukromý delikt mohl být pouze finanční postih, konfiskace nebo mrskání. Naproti tomu trestní právo veřejné vycházelo z ochrany společenského řádu. Nebyly pro ně stanoveny žádné normy. Vykonavatelem této faktické moci byl magistrát a vše záleželo pouze na jeho volném uvážení. Magistrát vedl vyšetřování jednostranným inkvizičním způsobem, rozsudkem byl pak okamžitý administrativní akt. Později byly na území Říma zřizovány porotní soudy, řízení před těmito soudy ale zůstalo jednostranné, inkviziční. Základem pro rozhodování soudu bylo stále volní uvážení. Toto římské dědictví převzala později italská škola trestního práva. Docházelo zde ale ke kolizím mezi tímto právem a městskými statuty, ty byla postupně překonány výkladem. Vznikají prvky skutkové podstaty trestného činu a také nové procesní postupy. Základy italského trestního řízení poté pronikly do práva církevního, které později zpětně ovlivnilo obecný trestní proces.

Institut veřejné žaloby má pravděpodobně původ ve francouzském právu. Řízení před francouzskými soudy bylo až do počátku 14. století velmi přísně formalizováno a zastupování účastníků v něm nebylo možné. Až roce 1302 byli pro trestní řízení zavedeni královští zmocněnci, resp. veřejní žalobci, jejichž funkce nabyla charakteru stálých úřadů. Tito však pouze tlumočili názor krále, zastupování nemělo povahu vedení trestního stíhání a řízení ovládala zásada inkviziční. Inkviziční řízení v čisté podobě bylo využíváno od 14. do 19. století ve Francii, Španělsku, Itálii, Německu a v zemích přiřazených následně k Rakousku, včetně zemí českých. Důvodem, proč byl na kontinentu zaváděn inkviziční církevní proces nebyla jen autorita, jaké církve po staletí požívala, ale vznikla uznáním toho, že opatrování důkazů se může provádět jen a pouze

způsobem přijatým a uznávaným inkvizicí. Bohužel toto jednotné právo bylo poskvrněno používáním tortury.¹

Koncem 18. a počátkem 19. století proběhla v těchto zemích reforma, jejímž cílem bylo zavedení zásady obžalovací, tedy řízení, které by nebylo pouze jednostrannou záležitostí a poskytovalo by záruky spravedlivého rozhodnutí. Tento proces ovšem nebyl okamžitý. Nejprve byl starý trestní proces zbaven tortury a rozdělen na dvě části, a to na řízení přípravné, stále inkviziční, vedené vyšetřujícím soudcem a řízení před soudem. Mezi tyto dvě etapy byl vklíněn státní orgán s formálním obžalovacím právem - veřejný žalobce. Tento žalobce byl do značné míry závislý na vyšetřujícím soudci a výsledcích jeho přípravného řízení, sám do vyšetřování zasahovat nemohl. Základem tohoto nového řízení byl slavný Code d'instruction criminelle 1808, který platí ve Francii ve značně novelizované podobě dodnes. Trestní proces v této podobě byl v průběhu 19. století pro svou inkviziční povahu podrobován odborné kritice. V době legislativních prací na tomto trestním řádu existoval ve Francii „ústřední orgán“, který zastupoval stát ve věcech veřejného zájmu netrestního, a to Ministerstvo věcí veřejných. Tento úřad byl tedy využit k zavedení obžalovací zásady a trestní obžaloba byla přiřčena jeho oprávněním. Vznikl tak orgán vybavený k zastupování státu ve veřejném i soukromém zájmu ve všech sporech, které stát vedl proti jiným subjektům. Ministerstvo, které vykonávalo funkci veřejného žalobce, však nebylo procesní stranou, ale orgánem, který byl součástí soudu, vykonával nad ním dozor a působil spolu s ním. Veřejnému žalobci byla svěřena nejen úloha žalobce, ale i úloha strážce zákona a ochránce obžalovaného. Toto podobu veřejné žaloby převzala značná část Evropy.

V Rakousku a tedy i v českých zemích byl tento model převzat a používán až do přijetí „Glaserova“ trestního řádu v roce 1873, kdy bylo reformováno oprávnění veřejné žaloby. K značným změnám došlo v polovině 19. století i v dalších evropských státech. I sama Francie provedla v roce 1897 zásadní novelizaci trestního řádu, kterou zavedla kontradiktorní prvky přípravného řízení, zejména uzákonila právo obviněného na

¹ Císařová, D., Fenyk, J., Gřivna T. et al.: Trestní právo procesní. 4. aktualizované a přepracované vydání. Praha: Linde, 2006.

obhajobu. Podobně se tak stalo i v Německu, kde se osnovy trestního řádu dokonce snažily o zavedení procesní rovnosti stran.

V první polovině 20. století docházelo k různým reakcím na válečné konflikty a nástupu totalitním režimů v některých zemích, což vedlo k posílení vlivu exekutivy na výkon veřejné žaloby.

V druhé polovině 20. století byl v socialistických zemích vybudován relativně jednotný model veřejné žaloby – prokuratura, založený na přísné centralizaci, monokracii a vnější nezávislosti. Nezávislost prokuratury ovšem byla v těchto podmínkách jen formální, protože politické vlivy totalitního státu pronikaly do všech státních orgánů bez ohledu na jejich ústavní vymezení. Naproti tomu struktura orgánů veřejné žaloby v zemích západní Evropy takto zásadních změn nedoznala. Zůstala dvoustupňová, resp. třístupňová, kde první stupeň vede trestní stíhání a zastupuje obžalobu před soudem a dbá na výkon trestu odnětí svobody, druhý stupeň je stupněm odvolacím a třetí stupeň je představován generálním prokurátorem při kasačním soudu. Organizaci potom „zastřešuje“ ministr spravedlnosti, který může ukládat pokyny všem třem stupňům v zájmu jednotné trestní politiky. V posledních desetiletích v severských státech vývoj veřejné žaloby směřuje k vytvoření vně nezávislých a úzce specializovaných orgánů veřejné žaloby.

1.2 Historie veřejné žaloby v českých zemích

1.2.1 Počátky veřejné žaloby v českých zemích

Vznik a vývoj veřejné žaloby v českých zemích je nerozlučně spjat s vývojem soudního řízení. Počátek vývoje veřejné žaloby v českých zemích můžeme datovat rokem 1437, kdy císař Zikmund zřídil úřad královského prokurátora. Do této doby mělo soudní řízení, a to i ve věcech trestních, zásadně soukromožalobní charakter. Původním důvodem zřízení tohoto úřadu byly čistě majetkové zájmy krále. Prvním královským prokurátorem byl ustanoven Vilém ze Žlutic, jeho úkolem bylo zastupovat krále v soudním řízení. Působil také při vymáhání pokut za trestné činy, jejichž výnos plynul do královské pokladny. To je také důvodem, proč začíná královský prokurátor začátkem 16. století stíhat ty trestné činy, které nestíhal žalobce soukromý. V 16. století se jeho působnost dále rozšiřuje, za Habsburků vystupuje jako ochránce veřejného zájmu,

zastupuje poddané při sporech vyvolaných vrchnostenským útlakem. S rozšiřováním jeho působnosti přibírá královský prokurátor pomocníky a koncem 16. století vzniká úřad nazývaný prokurátorský komorní úřad. Obnoveným zřízením zemským je postavení královského prokurátora jako veřejného žalobce oficiálně potvrzeno a jeho povinností se stává stíhat všechny trestné činy, o nichž se dozví. Navzdory tomu ale jeho úloha ustupuje do pozadí. Důvodem je fakt, že se v českých zemích od 17. století začalo uplatňovat řízení inkviziční, které v 18. století zcela převládlo. Jedná se o řízení, ve kterém inkviziční soudce plní roli žalobce, soudce i obhájce, tudíž veřejný žalobce ustupuje do pozadí. Trestní agenda úřadu královského prokurátora, který se od 17. století začíná označovat jako královský úřad fiskální, ale zcela nezanikla. Jeho povinností bylo stíhat nepravé šlechtice, vrchnost utiskující poddané, lichvu a kontraband.

1.2.2 Formování státního zastupitelství v letech 1848 – 1918

Revoluční rok 1848 znamená zvrát ve vývoji nejen veřejné žaloby. Jedním z požadavků revoluční sil bylo oddělení soudnictví od správy a zavedení obžalovacího řízení namísto řízení inkvizičního a s tím souvisejících zásad jako je veřejnost a ústnost řízení, volné hodnocení důkazů, porotní soudnictví atd. Provizorní státní zastupitelství bylo zavedeno již v polovině roku 1848, působí však zatím jen při stíhání věcí tiskových, souzených porotami. Stadionova (březnová) ústava z roku 1849 oficiálně odstranila inkviziční řízení a zavedla zásadu obžalovací, čímž byl vytvořen základ pro působnost státního zastupitelství. Stanovila také, že základem činnosti státního zastupitelství bude oblast trestního řízení. Jeho existence byla zajištěna v základech nového soudního zřízení a organizace upravena „organickým zákonem pro státní zastupitelství“, kde bylo zakotveno postavení jeho zaměstnanců, okruh působení v civilních věcech, vliv na justiční správu, dozor nad zákony a služební řád. Zásadní reforma ale byla provedena až trestním řádem ze dne 17. ledna 1850, který je prostoupen duchem reformovaného francouzského řízení a reformovaných německých trestních řádů tehdejší doby.² Podle tohoto vzoru bylo vytvořeno i státní zastupitelství. Státní zástupci měli působit při všech okresních sborových soudech, zemských soudech

² Fenyk, J.: Veřejná žaloba: Historie, současnost a možný vývoj veřejné žaloby. 1. vydání. Institut vzdělávání Ministerstva spravedlnosti České republiky pro další vzdělávání soudců a státních zástupců, 2001.

i vrchních zemských soudech v hlavních městech zemí. Základním úkolem státních zastupitelství bylo stíhat ex officio všechny trestné činy, o nichž se dozví, kromě těch soukromožalobních. Z toho vyplývá, že hlavním posláním státního zastupitelství bylo hájit zájmy státu na dodržování zákona při soudním řízení, podávat veřejnou trestní obžalobu a zastupovat stát při trestním řízení, současně, ale také dbát, aby nikdo nebyl stíhán nevinně. Státní zástupci měli bdít nad tím, aby vyšetřování probíhalo podle zákona, aby se trestní řízení zbytečně neprotahovalo.³ Přípravné řízení se konalo jen na návrh státního zástupce, vyšetřování v přípravném řízení vedl vyšetřující soudce, státní zástupce však mohl sám shromažďovat důkazy a zasahovat do předběžného vyšetřování, při výslechu obviněných a svědků ale být nesměl. Při nepřítomnosti vyšetřujícího soudce mohl i sám provádět některé úkony vyšetřování, informace měl ale ihned postoupit vyšetřujícímu soudci. Otázky svědkům i obžalovanému mohl státní zástupce klást při hlavním líčení. Významnou úlohu měli státní zástupci ve věcech tiskových a dále v občanském soudním řízení. Státní zástupci měli být přítomni projednávání rozluky, zjišťování neplatnosti manželství, prohlášení za mrtvého za účelem možnosti uzavřít nový sňatek a jednání o ztrátě občanství, a to dokonce pod sankcí neplatnosti soudního jednání. Dále působili například při jednání o věcech adopčních, opatrovnických a dalších. Vrchní státní zástupci dozírali na jim podřízená státní zastupitelství u okresních sborových a zemských soudů, ta jim byla povinna předkládat měsíční výkazy o vyřízených a nevyřízených věcech a podávat zprávy o důležitých případech. Vrchní státní zástupce podával čtvrtletní zprávu o vyřízených a nevyřízených případech ministrovi spravedlnosti, kterému byl podřízen a dále mu také předkládal každoroční zprávu o chodu úřadu a vadách v zákonodárství. Členové státního zastupitelství nebyli nezávislí, nesedaditelní a nepřesaditelní na rozdíl od soudců. Členové státních zastupitelství u soudů nižšího stupně, tj. při okresních sborových soudech a zemských soudech, byli podřízeni státním zastupitelstvím u soudů vyššího stupně, tj. vrchním státním zastupitelstvím u vrchních zemských soudů. Konceptní úředníci generálních prokuratur (vrchních státních zastupitelství) u vrchních

³ Schelle, K., Kucha, J.: Historie a současnost státního zastupitelství. 1. vydání. Brno: MU Brno, 1994.

zemských soudů a u Nejvyššího kasačního soudu ve Vídni podléhali přímo ministerstvu spravedlnosti.⁴

Zlom a obrat ve vývoji k moderní formě trestního řízení nastal ale velmi brzy, a to již na sklonku roku 1851, kdy došlo k vydání tzv. silvestrovských patentů. Ty znamenaly návrat k absolutismu, bez záruky občanských práv. Nařízením z roku 1852 byla činnost státních zastupitelství zaměřena výlučně na trestní řízení. V roce 1853 byl vydán nový trestní řád, který v podstatě znamenal návrat k zásadám inkvizičního řízení v první instanci, zásada ústní obžaloby a obhajoby byla ponechána jen v řízení před sborovými soudy. Jen některé instituce trestního řádu z roku 1850 si naopak své postavení posílily, což se týká především veřejné žaloby.⁵ Nový trestní řád stanovil zásadu, že nikdo nesmí být trestán bez soudu. Obžaloba se v trestních věcech podávala z úřední povinnosti, pokud zákon nestanovil jinak. Postavení státních zástupců zůstalo až na výjimky beze změny. Co se týká působnosti státního zastupitelství, došlo k rozšíření jejich oprávnění. Nyní mohl státní zástupce např. navrhnout zajišťovací vazbu, zabavení pošty, podávat námitky proti znaleckým posudkům, účastnil se dohledu nad věznicemi atd. Přibyla i některá oprávnění státního zástupce v občanskoprávních věcech, například mohl z důvodu veřejného zájmu podat návrh na zbavení způsobilosti k právním úkonům. Došlo také k zpřesnění podmínek vyloučení státního zástupce z důvodu podjatosti. Oprávnění vrchního státního zástupce vůči podřízeným státním zastupitelstvím v jeho obvodu zůstala nedotčena.

Navzdory důležitým změnám ve vývoji monarchie až do roku 1918 v organizaci státního zastupitelství k zásadním změnám nedošlo. V roce 1873 došlo k vydání nového trestního řádu, který v podstatě potvrdil jejich dosavadní postavení.

1.2.3 Veřejná žaloba v období první republiky (1918 – 1939)

Po vyhlášení samostatného československého státu bylo nutno upravit další chod veřejné správy. Již v den vyhlášení samostatnosti byla přijata recepční norma, která stanovila, že veškeré dosavadní právní předpisy zůstávají prozatím v platnosti a stejně

⁴ Schelle, K., Kucha, J.: Státní zastupitelství. 1. vydání. Zlín: Nakladatelství Živa, 1994.

⁵ Fenyk, J.: Veřejná žaloba: Historie, současnost a možný vývoj veřejné žaloby. 1. vydání. Institut vzdělávání Ministerstva spravedlnosti České republiky pro další vzdělávání soudců a státních zástupců, 2001.

tak všechny úřady prozatím zůstávají úřadovat podle dosavadních předpisů. To se pochopitelně týkalo i soustavy úřadů veřejné žaloby. V období první republiky poté došlo v organizaci a působnosti veřejné žaloby jen k některým dílčím změnám. Nadále platila zásada podřízenosti nižších státních zastupitelství vyšším. Státní zástupce byl oprávněn stíhat všechny trestné činy kromě těch soukromožalobních, v uplatnění tohoto práva byl u některých trestných činů omezen požadavkem návrhu oprávněné osoby nebo požadavkem zmocnění (zde se jednalo především o trestné činy dle zákona na ochranu cti). Pouze formální změnou bylo přejmenování přednosty vrchního státního zastupitelství na vrchního prokurátora a přednostů státních zastupitelství na prokurátory, ostatní koncepční úředníci si ponechali titul státní zástupce. V roce 1921 byla veškerá správní a dohlédací činnost nad trestnicemi přenesena na Ministerstvo spravedlnosti. Státní zastupitelství bylo od roku 1923 pověřeno vedením rejstříku trestů. V roce 1931 došlo k zřízení soudů mládeže. Pro trestné činy mladistvých byly zřízeny u krajských soudů zvláštní tříčlenné senáty, u okresních soudů působil k tomu ustanovený „soudce mládeže. Státní zástupce v této funkci se nazýval „žalobce mládeže“, kterého jmenoval vrchní prokurátor na základě jeho nejlepších předpokladů k výkonu této funkce. Generální prokuratura působící u Nejvyššího soudu zřízeného v roce 1918 nebyla součástí soustavy veřejné žaloby ani procesní stranou, měla působit jako strážce zákona a v této funkci se účastnit jednání u Nejvyššího soudu.

1.2.4 Veřejná žaloba v období 2. světové války (1939 – 1945)

Vznik Protektorátu Čechy a Morava dne 15. 3. 1939 znamenal zásadní obrat v dosavadním demokratickém vývoji. Podle Hitlerova výnosu začaly na území protektorátu působit orgány dvojího druhu, a to orgány autonomní a orgány říšské, které byly těm prvním nadřazeny. To se týkalo i soudnictví a orgánů veřejné žaloby. Byla zřízena soustava německých úředních soudů a u každého německého soudu bylo zřízeno státní zastupitelství. Dále bylo zřízeno 5 tzv. zvláštních soudů, které stíhaly činnost namířenou proti okupační moci, jejímu vojenskému zřízení, politickým organizacím a členům těchto organizací. Trestní pravomoc protektorátních trestních soudů a orgánů veřejné žaloby byla omezena ve prospěch říšskoněmeckého soudnictví a státního zastupitelství. Autonomní soudy a orgány veřejné žaloby musely na žádost německých státních zastupitelství ukončit všechna projednávání, která podle názoru

německého státního zastupitelství náležela pod jejich jurisdikci. Také agenda protektorátních státních zastupitelství byla omezena. Protektorátní trestní právo se přizpůsobilo říšskému, došlo ke zpřísnění trestů. Říšskoněmeckým předpisům se v určitém ohledu přizpůsobilo i právo rodinné a státnímu zástupci byla uložena povinnost zastupovat veřejný zájem v oblastech, které byly jeho dosavadní činnosti cizí. Co se týká zabraného území Sudet, bezprostředně po okupaci se ještě postupovalo u státních zastupitelství podle československých právních předpisů, avšak 16. 1. 1939 bylo zavedeno říšskoněmecké trestní právo. Jedná se o jednu z nejtragičtějších etap vývoje státního zastupitelství na našem území.

1.2.5 Veřejná žaloba v poválečném období (1945 – 1948)

Na základě dekretu prezidenta republiky došlo k zajištění právní kontinuity s první republikou a zároveň byly zrušeny všechny právní předpisy vydané po mnichovském diktátu. Byla tedy obnovena i organizace soudnictví a zlikvidováno soudnictví německé. Jedním z nejdůležitějších politicko-mocenských opatření bylo zajištění potrestání válečných zrádců a kolaborantů, a to rovněž na základě dekretů prezidenta republiky. U mimořádných lidových soudů byli ustanovováni veřejní žalobci z řad úřednictva státního zastupitelství na určité období, případ nebo činnost, jmenování ministerstvem nebo vládou. Dále byl zřízen Národní soud, před nímž vystupoval jako ochránce veřejného zájmu národní prokurátor jmenovaný vládou. Určitá opatření bylo nutno učinit i ve vztahu k pohraničí. Bylo zde zlikvidováno německé trestní soudnictví a trestní řízení zahájena u bývalých německých trestních soudů a státních zastupitelství měla být dokončena podle československých předpisů. Co se týká vnitřní organizace orgánů veřejné žaloby, k zásadním změnám nedošlo. Formální změnou bylo přejmenování vedoucích úředníku veřejné žaloby.

1.2.6 Vývoj prokuratury v letech 1948 – 1989

S únorovým převratem v roce 1948 a nástupem komunistické vlády se vývoj veřejné žaloby začal ubírat zcela jiným směrem. Zákonem č. 319/1948 Sb., o zlidovění soudnictví byly v sídlech okresních soudů zřízeny okresní prokuratury jako orgány veřejné žaloby první instance a v sídlech krajských soudů byly zřízeny krajské prokuratury jako orgány veřejné žaloby druhé instance. Okresní prokuratury byly podřízeny krajským a ty pak společně ministru spravedlnosti. Generální prokuratura

působící u Nejvyššího soudu nebyla orgánem žaloby. Generální prokurátor byl oprávněn podávat stížnost pro zachování zákona do pravomocného rozhodnutí soudu a byl rovněž podřízen ministrovi spravedlnosti. Zákonem č. 232/1948 Sb., o Státním soudu byla zřízena Státní prokuratura řízená státním prokurátorem. Její činnost byla změřena výlučně na stíhání trestných činů podle zákona na ochranu republiky. V roce 1950 byl změněn způsob ustavování prokurátorů. Generální prokurátor byl jmenován prezidentem republiky, Státního prokurátora jmenovala vláda, okresní a krajské prokurátory pověřoval výkonem funkce ministr spravedlnosti. Všechny tyto činitele byl z jejich funkcí oprávněn odvolat ministr spravedlnosti. Byl také rozšířen rozsah působnosti prokuratury. Byl umožněn vstup prokuratury do všech občanských soudních řízení a prokurátor byl oprávněn ke všem úkonům, ke kterým byl oprávněn účastník řízení, ale účastníkem řízení nebyl. Dále mohl podat návrh na zahájení řízení o důkazu smrti a prohlášení za mrtvého. Jen prokurátor mohl podat návrh na zahájení řízení o neplatnosti právního úkonu příčícího se zákonu nebo obecnému zájmu. Generální prokurátor mohl v obecném zájmu podat návrh na zrušení rozhodnutí arbitrážní komise. V roce 1950 byla do soustavy prokuratury včleněna prokuratura vojenská, do té doby samostatná.

K dotvoření soustavy prokuratury podle sovětského vzoru došlo v roce 1952 ústavním zákonem č. 64/1952 Sb., o soudech a prokuratuře, kdy byla vytvořena prokuratura jako samostatný, nezávislý, jednotný, centralizovaný a monokratický orgán „nejvyššího dozoru“. Byla provedena přestavba prokuratury z úřadu veřejné žaloby v trestních věcech na orgán „střežící socialistickou zákonnost“, který se zaměřoval nejen na trestní řízení.⁶ V čele soustavy prokuratury stál generální prokurátor s postavením předsedy ústředního úřadu, odpovědný vládě. Orgány generální prokuratury byli náměstkové generálního prokurátora, okresní a krajské prokurátory, jejich náměstkové, nižší a vyšší vojenští prokurátory a jejich náměstkové, vyšší a nižší polní prokurátory a jejich náměstkové, ostatní prokurátory a vojenští prokurátory. Státní soud byl zrušen a spolu s ním i Státní prokuratura. Zákonem č. 65/1952 Sb. byl prokuratuře svěřen dozor nad místy výkonu vazby, trestu odnětí svobody, ochranného

⁶ Fenyk, J.: Veřejná žaloba: Historie, současnost a možný vývoj veřejné žaloby. 1. vydání. Institut vzdělávání Ministerstva spravedlnosti České republiky pro další vzdělávání soudců a státních zástupců, 2001.

léčení a ochranné výchovy a dále byl zřízen institut vyšetřovatelů prokuratury, kteří prováděli ve vymezených případech vyšetřování v trestních věcech. Tímto zákonem byla také soustava prokuratury rozšířena o oblastní a obvodní dopravní prokurátory, ale již roce 1960 byly tyto prokuratury pro nadbytečnost zrušeny. Novelou občanského soudního řádu byla rozšířena oprávnění prokuratury ve vztahu k civilnímu řízení, tedy vstup do řízení a podávání návrhů. Prokurátor se nyní stal po podání návrhu účastníkem řízení, nebyl však oprávněn k dispozičním úkonům. Pouze generální prokurátor mohl podat v obecném zájmu žalobu na popření otcovství po uplynutí zákonem stanovené lhůty. Naprosto zásadní změnou bylo zavedení institutu „všeobecného dozoru“ prokuratury v oblasti státní správy. Hlavními prostředky tohoto dozoru byly protest a upozornění. Prokuratura měla tedy postavení všeobecného kontrolního orgánu, který byl oprávněn kontrolovat jak moc výkonnou, tak i soudní, což ve spojení s totalitním státním zřízením znamenalo, že prokuratura byla často a snadno využívána k prosazování nejrůznějších politických zájmů.

Po vydání ústavy v roce 1960 došlo ke změnám téměř ve všech odvětvích právního řádu, prokuraturu nevyjímaje. Prokuratura byla zákonem č. 60/1965 Sb. reorganizována. Tento zákon, který pozbyl účinnosti až koncem roku 1993, ještě více posílil principy výstavby a činnosti prokuratury, jež byly nazývány jako „leninské“ – tzv. princip jednotnosti, centralizace, nezávislosti na místních orgánech a princip monokratické výstavby. Federalizace státu se v organizaci prokuratury projevila zřízením Federální generální prokuratury, generálním prokurátorům republik zůstala určitá míra samostatnosti. Generální prokurátor ČSSR byl odpovědný Federálnímu shromáždění, generální prokurátoři republik byli odpovědni národním radám. Tato blíže nedefinovaná odpovědnost byla pouze formální, čímž byla ještě více zdůrazněna jejich úloha ve státě a postavení mimo soustavu státních orgánů.

1.2.7 Spory o koncepci veřejné žaloby po roce 1989

Revoluční rok 1989 a léta následující znamenaly zásadní změnu v postavení a činnosti prokuratury. Pro činnost prokuratury mělo zásadní význam zejména zrušení článku Ústavy o vedoucí úloze komunistické strany, čímž byl dán prokuratuře prostor, aby se stala skutečným strážcem zákonnosti a ne jen nástrojem totalitního státního zřízení. Základní právní předpis, zákon č. 60/1965 Sb., zůstal sice v platnosti, rozsah

působnosti prokuratury, zejména v netrestní oblasti, byl ale postupně omezován. Novela zákona o prokuratuře z roku 1990 omezila dozor prokuratury nad zákonností postupu a rozhodování soudů a státních notářství. Řada oprávnění prokuratury byla přenesena na soud (např. rozhodování o vzetí do vazby, prodloužení vazby, nařízení domovní prohlídky aj.). V souvislosti s přípravou nové Ústavy a novým zákonem o státním zastupitelství se stalo velmi aktuální téma nové koncepce veřejné žaloby. Byly navrhovány různé modely řešení postavení orgánů veřejné žaloby v soustavě státních orgánů. Bylo jasné, že nebude možno, vzhledem k novým společenským poměrům, převzít dosavadní právní úpravu, ale ani beze zbytku převzít úpravu zahraniční, která by dostatečně nereagovala na specifické podmínky vytvořené na našem území v předchozím období. Zejména z důvodu nevhodného předchozího spojení prokuratury a soudů do jednoho systému nakonec zvítězila koncepce veřejné žaloby jako součásti moci výkonné. Základní právní úprava státního zastupitelství, které nahradilo prokuraturu, byla zahrnuta do hlavy třetí Ústavy, pojednávající o moci výkonné. Čl. 80 stanovil: „*Státní zastupitelství zastupuje veřejnou žalobu v trestním řízení; vykonává i další úkoly, stanoví-li tak zákon. Postavení a působnost státního zastupitelství stanoví zákon.*“⁷ Tímto zákonem se stal zákon č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství.

⁷ Čl. 80 zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

2 Postavení, úloha a činnost státního zastupitelství v současnosti

2.1 Úloha a činnost státního zastupitelství obecně

Státní zastupitelství dle § 1 odst. 2 zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství vykonává činnost prostřednictvím státních zástupců. Státní zástupce je orgánem činným v trestním řízení. V tomto řízení má státní zástupce mezi jinými subjekty speciální místo – je v řízení činný ve veřejném zájmu, tedy zájmu většiny společnosti na zjištění trestného činu a potrestání jeho pachatele. Podává jménem státu obžalobu a plní povinnosti, které mu v souvislosti s tím ukládá trestní řád. Jeho činnost je ovládána zejména dvěma stěžejními zásadami trestního řízení, a to zásadou zákonnosti - státní zástupce je povinen dohlížet v trestním řízení na to, aby nikdo nebyl stíhán jinak než ze zákonných důvodů a způsobem, který stanoví trestní řád, a zásadou legality - státní zástupce je povinen stíhat všechny trestné činy, o nichž se dozví, výjimky stanoví pouze zákon či vyhlášená mezinárodní smlouva. Státní zástupce tedy především dbá o zjištění trestných činů v přípravném řízení a vykonává dozor nad zachováním jeho zákonnosti, přípravného řízení se ovšem účastní i vlastními úkony. Nezastupitelnou úlohu má v řízení soudním, již samotné řízení před soudem je závislé na tom, zda státní zástupce na základě výsledků přípravného řízení podá obžalobu. K plnění těchto funkcí je vybaven určitými procesními právy a povinnostmi. Další jeho významnou úlohou je dozor nad zachováním právních předpisů v místech, kde se vykonává vazba a výkon trestu odnětí svobody, ochranné léčení, zabezpečovací detence, ochranná nebo ústavní výchova, a v jiných místech, kde je podle zákonného oprávnění omezována osobní svoboda. Dále plní i úkoly v oblasti netrestní, a to v civilním a správním řízení, ale i mimo soudní řízení.

2.2 Působení státního zástupce před zahájením trestního stíhání

Státní zástupce je stejně jako policejní orgán povinen přijímat oznámení o skutečnostech nasvědčujících tomu, že byl spáchán trestný čin. Úplné nebo doplněné trestní oznámení státní zástupce předá neprodleně orgánu příslušnému k jeho prověření ve smyslu § 158 odst. 3 trestního řádu. Novelou provedenou zákonem č. 265/2001 Sb. byl rozšířen výkon dozoru nad zachováním zákonnosti v přípravném řízení i na

postup před zahájením trestního stíhání, a to v celém rozsahu výkonu dozoru. Státní zástupce tedy vykonává dozor již ve stadiu postupu před zahájením trestního stíhání, a je proto oprávněn uložit policejnímu orgánu provedení úkonů ve věci, které je tento orgán oprávněn provést, a kterých je třeba k objasnění věci nebo zjištění pachatele. Pokud policejní orgán neskončí prověřování ve lhůtách stanovených trestním řádem, je státní zástupce oprávněn tuto lhůtu prodloužit. Jsou-li splněny zákonné podmínky, může též vydat kterékoli z rozhodnutí uvedených v § 159a odst. 1 až 4 trestního řádu.

2.3 Státní zástupce v přípravném řízení

Státní zástupce je v přípravném řízení trestním subjektem, který má dominantní postavení. V přípravném řízení státní zástupce vykonává dozor nad tímto řízením a postupem policejních orgánů, a odpovídá za zákonnost jeho průběhu. Zároveň ale odpovídá za výsledek a průběh přípravného řízení. Státní zástupce povinen zajistit dodržování lidských práv účastníků přípravného řízení. Jeho činnost směřuje i tomu, aby nikdo nebyl stíhán bezdůvodně. Za tímto účelem mu zákon svěřuje odpovídající oprávnění. Kromě funkce dozorové plní i funkci instančního orgánu, který rozhoduje o stížnostech proti postupu policejního orgánu. Na rozdíl od řízení před soudem nemá v tomto řízení postavení strany.

Dozor státního zástupce nad zachováním zákonnosti v přípravném řízení představuje jeho systematickou a cílevědomou kontrolní činnost zaměřenou na zjištění stavu vyšetřování, prověření postupu policejního orgánu z hlediska jeho zákonnosti, rychlosti a plynulosti a neprodlené odstraňování zjištěných nedostatků. Dozor se vyznačuje soustavností a je vykonáván průběžně. Směřuje k tomu, aby nikdo nebyl bezdůvodně omezován na svých právech v přípravném řízení. Dozor státního zástupce nad zachováním zákonnosti v přípravném řízení vytváří jednak podmínky pro obžalovací funkci státního zástupce, jednak představuje souhrn prostředků směřujících k naplnění dominantní role státního zástupce v přípravném řízení. Dozor je vykonáván nejen z hlediska zákonnosti postupu policejního orgánu, ale i z hlediska jeho věcné správnosti, odůvodněnosti a úplnosti.⁸ Státní zástupce má v přípravném řízení jako součást dozoru i funkci rozhodovací a návrhovou. Vydává v přípravném řízení

⁸ Šámal, P., Novotný, F., Růžička, M., Vondruška, F., Novotná, J.: Přípravné řízení trestní. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2003.

rozhodnutí a podává příslušnému soudci návrhy na rozhodnutí, která zásadně zasahují do základních práv a svobod občanů.

Státní zástupce vystupuje také jako instanční orgán, čili orgán druhého stupně, který ve vymezených případech rozhoduje o stížnostech proti usnesením policejních orgánů. Toto postavení je odlišné od institutu dozoru, přesto se nejedná o dvojí režim přezkoumání postupu policejních orgánů, poněvadž jak přezkoumání z titulu dozoru, tak i přezkoumání z důvodu řádného opravného prostředku má svůj nezastupitelný význam.⁹

V přípravném řízení je státnímu zástupci trestním řádem svěřena řada oprávnění. Jak již bylo uvedeno výše, k prověření skutečností nasvědčujících tomu, že byl spáchán trestný čin a zjištění jeho pachatele je oprávněn uložit policejnímu orgánu provedení úkonu. Je také oprávněn vyžadovat od policejního orgánu spisy, materiály a zprávy o postupu prověřování oznámení, odejmout věc policejnímu orgánu a přikázat věc jinému policejnímu orgánu nebo dočasně odložit trestní stíhání. Dále je státní zástupce oprávněn dávat závazné pokyny k vyšetřování trestných činů, zúčastnit se provádění úkonů policejního orgánu, provést jednotlivý úkon nebo i celé vyšetřování, popřípadě rušit nezákonná a nedůvodná rozhodnutí a opatření policejního orgánu, u usnesení o odložení věci tak může učinit do 30 dnů od doručení. Trestní řád vymezuje i některá rozhodnutí, která může v přípravném řízení učinit pouze státní zástupce, a to například rozhodnout o propuštění obviněného z vazby, nařídít zajištění majetku obviněného, provést zajištění nároku poškozeného na náhradu škody, nemajetkové újmy a vydání bezdůvodného obohacení a tato zajištění zrušit. Dále může rozhodnout o zničení zajištěné věci nebo nařídít exhumaci mrtvol. Pouze státní zástupce může s obviněným sjednat dohodu o vině a trestu a podat soudu návrh na její schválení. Státní zástupce vydává předchozí souhlas policejnímu orgánu například k zadržení osoby podezřelé, odnětí věci, prohlídce jiných prostor a pozemků a dalším. Významnou činností státního zástupce v předsoudním stadiu řízení je rozhodování o použití tzv. operativně pátracích prostředků. Státní zástupce povoluje předstíraný převod, sledování osob a věcí, při kterém mají být pořizovány zvukové, obrazové nebo jiné záznamy, státní zástupce vrchního státního zastupitelství předkládá soudci vrchního soudu návrh na použití

⁹ Růžička, M.: Veřejná žaloba a orgány konající přípravné řízení v ČR. 1. vydání. Praha: C.H.Beck, 2005.

agenta, nařízení státního zástupce je třeba k zadržení zásilky, k záměně zásilky, ke sledování zásilky.¹⁰ Státní zástupce také vyšetřuje trestné činy spáchané příslušníky Policie České republiky, Bezpečnostní informační služby, Úřadu pro zahraniční styky a informace, Vojenské policie a Vojenského zpravodajství.

Státní zástupce činí v přípravném řízení meritorní rozhodnutí. Má pravomoc rozhodovat o všech způsobech skončení přípravného řízení. Výlučně státní zástupce rozhoduje o postoupení věci jinému orgánu, zastavení, přerušení nebo podmíněném zastavení trestního stíhání, schválení narovnání a podmíněném odložení návrhu na potrestání.

Pokud výsledky přípravného řízení dostatečně odůvodňují postavení obviněného před soud, podá státní zástupce obžalobu. K vypracování a podání obžaloby je oprávněn pouze státní zástupce, jedná se o jedno z jeho výlučných oprávnění, jímž realizuje svou obžalovací funkci. V odůvodnění obžaloby uvede důkazy, o které se obžaloba opírá a také své právní úvahy.¹¹

2.3.1 Zkrácené přípravné řízení

Dozorovou úlohu plní státní zástupce i v případě konání zkráceného přípravného řízení. Státní zástupce musí při výkonu dozoru zejména zkoumat, zda jsou pro konání zkráceného přípravného řízení splněny zákonem stanovené podmínky. V takovém případě po podání zprávy policejním orgánem podá soudu návrh na potrestání, v opačném případě věc odloží, odevzdá jinému orgánu k projednání přestupku nebo ke kázeňskému nebo kárnému projednání, vrátí k provedení dalšího úkonu či předá věc k zahájení trestního stíhání. Státní zástupce je oprávněn vydat pokyn policejnímu orgánu, aby bylo ve věci konáno zkrácené přípravné řízení, stejně jako je státní zástupce oprávněn nařídit, aby ve věcech, v nichž se konalo zkrácené přípravné řízení, bylo konáno standardní přípravné řízení.

¹⁰ Jelínek, J., a kol.: Trestní právo procesní. 2. vydání. Praha: Leges, 2011.

¹¹ Pokyn obecné povahy č. 8/2009, o trestním řízení

2.4 Úloha státního zástupce v řízení před soudem

Trestní stíhání před soudem je možné jen na základě obžaloby, návrhu na potrestání nebo návrhu na schválení dohody o vině a trestu, které podává státní zástupce. V těchto podobách zastupuje státní zástupce v řízení před soudem veřejnou žalobu. Soud nemá právo jakýmkoliv způsobem zasahovat do práva státního zástupce jako veřejného žalobce. Trestní řízení před soudem se koná výhradně na podkladě obžaloby, kterou podává a před soudem zastupuje státní zástupce.¹² V řízení před soudem přiznává trestní řád státnímu zástupci postavení strany. Soudní řízení má tedy charakter sporu mezi veřejným žalobcem a obžalovaným, popřípadě jeho obhájcem. Tito mají zásadně rovné postavení. Státní zástupce má povinnost prokazovat vinu obžalovaného. To ovšem neznamená, pokud dojde ke zjištění skutečností, které prokazují nevinu obžalovaného, že nemůže činit kroky v jeho prospěch. Zastupuje-li státní zástupce veřejný zájem, jedná se i o veřejný zájem na tom, aby nebyla odsouzena osoba, která se trestného činu nedopustila. Při podání a zastupování obžaloby se státní zástupce řídí zákonem a vnitřním přesvědčením založeným na uvážení všech okolností případu.¹³ Státní zástupce má především povinnost vystupovat v řízení před soudem tak, aby byly objasněny všechny podstatné skutečnosti. Za tímto účelem opatřuje z vlastní iniciativy nebo na žádost předsedy senátu další důkazy, které nebyly opatřeny.

Státní zástupce je povinen být přítomen hlavnímu líčení a bez jeho přítomnosti nelze hlavní líčení konat. Má právo být vyrozuměn o konání veřejného zasedání a tohoto zasedání se zúčastnit. Se souhlasem předsedy senátu může klást vyslychaným osobám otázky a má právo žádat, aby mu bylo umožněno provést důkaz. Proti rozhodnutí soudu v hlavním líčení tam, kde to zákon umožňuje, je státní zástupce oprávněn podat stížnost. V závěru hlavního líčení přednáší státní zástupce závěrečnou řeč, kde pečlivě uváží všechny zjištěné skutečnosti a provedené důkazy. V případě, že vina obžalovaného nebyla spolehlivě prokázána, je oprávněn navrhnout zproštění obžaloby. V opačném případě navrhne, aby soud uznal obžalovaného vinným a přiměřený trest.

¹² Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 23. 10. 1996, sp.zn. 1 Tzn 19/96. In Soudní rozhledy. 1997, č. 5.

¹³ Císařová, D., Fenyk, J., Gřivna T. et al.: Trestní právo procesní. 4. aktualizované a přepracované vydání. Praha: Linde, 2006.

2.5 Státní zástupce v řízení o opravných prostředcích

Státní zástupce má právo podávat řádné i mimořádné opravné prostředky proti rozhodnutí soudu, a to v neprospěch, ale i ve prospěch obžalovaného.

Jak již bylo zmíněno, státní zástupce může podat stížnost proti každému rozhodnutí soudu v hlavním líčení, pokud to zákon připouští. On sám, nebo jemu nadřízený státní zástupce, ji může vzít zpět.

Státní zástupce je oprávněn podat odvolání proti rozsudku soudu prvního stupně, a to pro nesprávnost kteréhokoliv výroku proto, že takový výrok učiněn nebyl, jakož i pro porušení ustanovení o řízení, které rozsudku předcházelo, jestliže toto porušení mohlo způsobit, že výrok je nesprávný nebo chybí. Státní zástupce je oprávněn podat odvolání i ve prospěch poškozeného nebo zúčastněné osoby. Účast státního zástupce ve veřejném zasedání o odvolání je povinná. Veřejného zasedání u odvolacího soudu se účastní státní zástupce státního zastupitelství bezprostředně nadřízeného státnímu zastupitelství, které podávalo obžalobu v prvním stupni.

Státní zástupce je oprávněn podat odpor proti trestnímu příkazu vydávanému ve zkráceném přípravném řízení, a to do 8 dnů od jeho doručení.

Novela trestního řádu č. 265/2001 Sb. rozšířila působnost státního zastupitelství i v oblasti opravných prostředků. Dovolání podává nejvyšší státní zástupce na návrh krajského nebo vrchního státního zástupce nebo i bez takového návrhu proti pravomocnému rozhodnutí soudu ve věci samé, jestliže soud rozhodoval v druhém stupni a zákon to připouští, a to proti kterémukoliv výroku, na rozdíl od obviněného, který může podávat dovolání pouze proti výroku, který se ho bezprostředně dotýká. O dovolání rozhoduje Nejvyšší soud ve veřejném zasedání, při kterém je povinná účast nejvyššího státního zástupce.

Státní zástupce může podávat návrh na obnovu řízení, jako jediný také v neprospěch obžalovaného.

O stížnosti pro porušení zákona podané ministrem spravedlnosti rozhoduje Nejvyšší soud ve veřejném zasedání za účasti státního zástupce činného u Nejvyššího státního zastupitelství.

Nejvyšší státní zástupce je oprávněn do tří měsíců rušit nezákonná usnesení nižších státních zástupců o zastavení trestního stíhání nebo postoupení věci. Jedná se o kvazi opravný prostředek mimořádného charakteru.

2.6 Další činnost státního zastupitelství

2.6.1 Působení státního zastupitelství v netrestní oblasti

Působnost státního zastupitelství není omezena pouze na oblast trestního řízení. Ústava, stejně jako zákon č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství výslovně počítá s možností působení státního zastupitelství i v jiné než trestní oblasti. Netrestní působnost na působnost trestní navazuje, vychází z ní nebo ji předchází. Ve vztahu k působnosti na trestním úseku má doplňující charakter. Netrestní působnost přispívá k odstraňování příčin a podmínek trestné činnosti.¹⁴ Z hlediska etymologického se působnost veřejné žaloby v civilních, resp. obchodních či správních věcech odvozuje od toho, že byla vždy považována, kromě rozhodující úlohy v trestním řízení, za ochránce slabých a duševně nezpůsobilých.¹⁵

Bývalá prokuratura byla kromě jiného charakteristická rozsáhlou působností v oblasti tzv. všeobecného a občanskosoudního dozoru. Státnímu zastupitelství v době svého vzniku a vlastně až do konce minulého století byla tzv. netrestní agenda svěčena jen v míře zcela ojedinělé. Byla to do určité míry reakce na společnosti na předchozí všeobecně svazující poměry ve společnosti. Avšak v posledních letech došlo k rapidnímu nárůstu jeho pravomocí v této oblasti a od počátku r. 2003 se to týká i sféry správního práva.¹⁶

Především jde o řízení upravené zákonem č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, kdy je státní zastupitelství oprávněno podat návrh na zahájení anebo vstoupit do již zahájeného občanského soudního řízení, avšak jen v případech, které stanoví zákon. Státní zastupitelství podá návrh na zahájení občanského soudního řízení nebo vstoupí do již zahájeného řízení u soudu prvního stupně nebo u

¹⁴ Koudelka, Z., Růžička, M., Vondruška, F.: Zákon a státním zastupitelství s komentářem a judikaturou. 1. vydání. Praha: Leges, 2010.

¹⁵ Fenyk, J.: Vademecum státního zástupce. 1. vydání. Praha: ASPI, 2003.

¹⁶ Tamtéž

odvolacího soudu, pokud má za to, že zahájení řízení nebo jeho účast v řízení je odůvodněna veřejným zájmem, naopak z řízení vystoupí, pokud jeho další účasti v řízení není z hlediska veřejného zájmu třeba. V případech, kdy státní zastupitelství podává návrh na zahájení řízení, se na něj vztahují procesní práva a povinnosti navrhovatele, nemůže však činit úkony, ke kterým je oprávněn jen účastník hmotněprávního vztahu, nemůže nakládat s předmětem řízení. Návrh na zahájení občanského soudního řízení podává státní zastupitelství v případě návrhu na uložení výchovného opatření, nařízení ústavní výchovy nebo jejího prodloužení, pozastavení, omezení nebo zbavení rodičovské zodpovědnosti, návrhu ve věcech obchodního rejstříku a jiných. Pokud státní zastupitelství vstoupilo do řízení, nevystupuje na straně žádného účastníka a není ani závislé na jeho procesním postavení. Státní zastupitelství je oprávněno vstoupit do již zahájeného řízení například ve věcech způsobilosti k právním úkonům, prohlášení za mrtvého, vyslovení přípustnosti převzetí nebo držení v ústavu zdravotnické péče a dalších.

Dále se jedná o řízení podle zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, který zakládá zvláštní žalobní legitimaci nejvyššího státního zástupce k ochraně veřejného zájmu.

2.6.2 Další oblasti činnosti státního zastupitelství

Dozor nad místy, ve kterých je vykonávána vazba, výkon trestu odnětí svobody a dalšími místy kde dochází k omezení osobní svobody, patří k tradičním oprávněním státního zastupitelství. Přesto zákonem č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, byla tato úprava zrušena a příslušná kontrolní působnost přešla na Ministerstvo spravedlnosti. Novelou zákona o státním zastupitelství provedenou zákonem č. 169/1999 Sb. byla tato působnost znovu obnovena.

Dozor vykonává krajské státní zastupitelství. Předmětem dozoru je dodržování právních předpisů, nikoliv vhodnost či účelnost postupu orgánů, vůči nimž dozor směřuje, za předpokladu, že je v souladu s právem. Státní zástupce při výkonu dozoru dbá zvláště na to, aby ve vazbě nebo ve výkonu trestu odnětí svobody nebyl nikdo držen nezákonně. Státní zástupce nenahrazuje výkon působnosti vězeňské služby ani jiných

orgánů a osob, zejména např. Ministerstva spravedlnosti v jeho kontrolní působnosti.¹⁷ Při výkonu dozoru je státní zástupce oprávněn v kteroukoliv dobu navštěvovat místa, kde dochází k omezení osobní svobody, nahlížet do dokladů týkajících se držení dotčených osob ve vazbě, ve výkonu trestu odnětí svobody nebo v zařízení, kde se vykonává ústavní a ochranná výchova, hovořit s těmito osobami bez přítomnosti cizích osob, prověřovat, zda příkazy a rozhodnutí orgánů vykonávajících dozor odpovídají právním předpisům. Státní zástupce je oprávněn nařídit, aby osoba, která je ve výkonu trestu či ve vazbě držena nezákonně, byla ihned propuštěna. Státní zástupce je dále oprávněn podávat soudu návrh na zrušení nařízené ústavní výchovy nebo uložené ochranné výchovy.

Státní zastupitelství je také významným činitelem ovlivňujícím prevenci kriminality. Podílí se rovněž na poskytování pomoci obětem trestných činů. Za podmínek stanovených trestním řádem rozhoduje v přípravném řízení o uložení předběžného opatření v případech hrozícího nebezpečí.

Zvláštní způsoby řízení, především řízení o odklonech, oblast právního styku s cizinou a ve vymezeném rozsahu i oblast vykonávacího řízení patří mezi další okruhy působnosti státního zástupce. Pravomoc provádět úkony justiční povahy činí ze státního zastupitelství také předstupeň, zejména pak v trestní oblasti, nezbytný pro výkon soudní moci.¹⁸

¹⁷ Fenyk, J.: *Vademecum státního zástupce*. 1. vydání. Praha: ASPI, 2003.

¹⁸ Kocourek, J., Záruba, J.: *Zákon o soudech a soudcích; Zákon o státním zastupitelství : komentář*. 2. dopl. a přeprac. vydání. Praha: C. H. Beck, 2004.

3 Organizace státního zastupitelství de lege lata a de lege ferenda

3.1 Obecně k důvodům návržení nové právní úpravy

Jak již bylo uvedeno výše a jak uvádí důvodová zpráva k novému zákonu o státním zastupitelství, zákon č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství byl ve svém původním znění přijat po zásadních společenských změnách spojených s pádem komunistického režimu. Jeho hlavní úlohou bylo vytvořit model orgánu veřejné žaloby nahrazujícího monokratickou, centralizovaně uspořádanou, hierarchicky důsledně vystavěnou a z hlediska začlenění mezi mocenské orgány samostatně stojící prokuraturu s vlastním ústavní zakotvením, za současného zajištění transformace funkcí, které byly v době stále ještě nedokončených ekonomicko-společensko-politických změn považovány za nezbytné pro fungování státu, zejména ve sféře justice jako celku.¹⁹

Zákon o státním zastupitelství byl mnohokrát novelizován, za nejzásadnější novelu můžeme považovat zákon č. 14/2002 Sb., který nabyl účinnosti 1. 3. 2002. Tato novela zdůraznila postavení a působnost státního zastupitelství jako státního orgánu vystupujícího ve veřejném zájmu, zajišťujícího důslednou aplikaci práva a výkon spravedlnosti ve věcech, které mu svěřuje zákon. Dále mu byly nově svěřeny i kompetence v netrestní oblasti, zdůrazněna byla ochrana lidských práv a prevence kriminality. Blíže byla upřesněna funkce dohledu vyššího státního zastupitelství nad činnostmi bezprostředně nižšího státního zastupitelství.

Přesto však tento zákon, dle některých názorů, není schopen zajistit z důvodu přílišné byrokratizace postupů, efektivní fungování soustavy státního zastupitelství v souladu s cíly uvedenými v zákoně a tyto změny již není možné řešit cestou dílčích novelizací.

Cíli, které sleduje nová právní úprava, jsou především posílení nezávislosti státního zastupitelství na moci výkonné, posílení nestrannosti a samostatnosti jednotlivých státních zástupců, redukce současné čtyřstupňové soustavy na soustavu třístupňovou znamenající zrušení vrchních státních zastupitelství za současného zřízení

¹⁹ Důvodová zpráva k návrhu zákona o státním zastupitelství. Dostupné z: <https://apps.odok.cz/kpl-detail?pid=KORN94NM7DFN>.

zcela nového Úřadu pro potírání korupce, jehož hlavním posláním bude boj proti korupci, závažné finanční kriminalitě a terorismu. Dále zdůraznění metodické role Nejvyššího státního zastupitelství, vytvoření Poradního sboru jako protiváhy posíleného postavení nejvyššího státního zástupce a jako chybějícího prvku samosprávy, jasnější a zřetelnější pravidla řídicího a kontrolního oprávnění vedoucích státních zástupců vůči podřízeným státním zástupcům, a oprávnění vyšších státních zastupitelství zasahovat do vyřizování věcí, ke kterým je dle zákona příslušné nižší státní zastupitelství, a také zvýšení transparentnosti procesu přidělování věcí u státního zastupitelství. Zpřesněna by měla být možnost kariérního postupu, pravidla pro obsazování míst vedoucích státních zástupců a jejich odvolání, pravidla pro obsazování míst právních čekatelů a jejich kariérního postupu a pravidla pro účast právních asistentů na činnosti státního zastupitelství.

Názory na potřebu nové právní úpravy a její prospěšnost však nejsou zcela jednotné. Návrhu je předně vyčítáno, že nevznikl na základě hlubší analýzy současného stavu a nebyl podroben odborné diskuzi. Mnohými odpůrci je návrh zákona kritizován z důvodu zrušení vrchních státních zastupitelství, které bez současné změny soustavy soudů, přinese praktické potíže, zvýšené finanční náklady a nebude mít potřebný efekt. Další kritizovanou změnou je výrazné posílení kompetencí Nejvyššího státního zastupitelství, které by mělo vést k centralizaci moci. Jednotné nejsou ani názory na zřízení Úřadu pro potírání korupce.

Jednotlivé změny budou podrobně rozebrány v dalších kapitolách, za současného zhodnocení jejich přínosu a možných praktických dopadů, a za snahy vypořádat se s názory jak prosazujícími novou úpravu, tak názory kritickými.

3.2 Vymezení postavení a působnosti státního zastupitelství v současné a navrhované právní úpravě

Zásadním cílem nové úpravy, jak je deklarováno v důvodové zprávě, je posílení nezávislosti státního zastupitelství. Ta je zdůrazněna v obecných ustanoveních nového zákona o státním zastupitelství. Nejedná se však o nezávislost přiznávanou soudní moci. Cílem je posílit nezávislost na vnějších vlivech (zejména politických), nestrannost a samostatnost. Státní zastupitelství, přesto, že je součástí moci výkonné, plní specifické pravomoci a má zůstat ve značné míře nezávislé na ostatních orgánech. Nejedná se také

jen o nezávislost orgánu jako celku, ale i o nezávislost jednotlivých státních zástupců. Do této nezávislosti může být zasahováno jen v zákonem stanovených případech. Tuto nezávislost jednotlivých státních zástupců musí respektovat i vedoucí státní zástupci. Vedoucí státní zástupce by měl zasahovat do vyřizování konkrétní věci svěřené státnímu zástupci jen z důvodů stanovených zákonem. Současně se však jako protipól této nezávislosti a samostatnosti zdůrazňuje i výrazné posílení odpovědnosti státních zástupců za kvalitní zpracování vyřizovaných věcí na vysoké odborné úrovni.²⁰

Zdůrazněna je dále nepřípustnost zasahování vyššího státního zastupitelství do vyřizování věcí nižšího státního zastupitelství v případech, kdy to zákon výslovně nestanoví. K těmto zásahům by tedy mělo nově docházet jen výjimečně, na rozdíl od současné úpravy.

Otázkou zůstává, nakolik jsou tato obecná ustanovení deklaratorní, jejich praktický přínos musí být realizován až v dalších ustanoveních zákona.

3.3 Soustava státního zastupitelství a vztahy uvnitř soustavy

3.3.1 Změny v soustavě státního zastupitelství

Dle současné právní úpravy soustavu státních zastupitelství tvoří Nejvyšší státní zastupitelství, vrchní státní zastupitelství, krajská státní zastupitelství a okresní státní zastupitelství, v době branné pohotovosti státu také vyšší a nižší polní státní zastupitelství. V obvodu hlavního města Prahy působnost krajského státního zastupitelství vykonává Městské státní zastupitelství v Praze a působnost okresních státních zastupitelství vykonávají obvodní státní zastupitelství. V obvodu města Brna vykonává působnost okresního státního zastupitelství Městské státní zastupitelství v Brně.

I když je státní zastupitelství součástí moci výkonné, jeho organizace vychází zrcadlově z organizace obecných soudů, jež je dána ústavou. Zrcadlová organizace státního zastupitelství dle obecných soudů není ústavní podmínkou, jde o volbu zákonodárce, která vychází z logických vazeb působnosti státního zastupitelství na

²⁰ Důvodová zpráva k návrhu zákona o státním zastupitelství. Dostupné z: <<https://apps.odok.cz/kpl-detail?pid=KORN94NM7DFN>>.

soudy.²¹ Zákon o státním zastupitelství stanoví, že sídla státních zastupitelství a obvody jejich územní působnosti se shodují se sídly a obvody soudů. Státní zastupitelství je příslušné k zastupování státu u soudu, u něhož toto státní zastupitelství působí. Vázanost státních zastupitelství na soudy byla vyslovena i v Usnesení Nejvyššího soudu č. 6 Tdo 589/2008 ze dne 29. 5. 2008, které uvádí, že dojde-li po podání obžaloby k odnětí a přikázání věci soudu nebo k postoupení věci, automaticky se tím mění i příslušnost státního zastupitelství bez nutnosti vydávat rozhodnutí o odnětí a přikázání věci.²²

Čtyřstupňová soustava je na našem území považována za tradiční, vznikla již v době rakouské monarchie a existovala do roku 1950, kdy byla nahrazena soustavou třístupňovou, následně byla obnovena v roce 1969, kdy vznikly dvě republikové generální prokuratury podřízené federální československé generální prokuratuře. Rozdělením Československa plnila Generální prokuratura v Praze zastupování státu jak před Nejvyšším soudem v Brně, tak před Vrchním soudem v Praze, což bylo odstraněno v roce 1994 přeměnou generální prokuratury v Praze na Vrchní státní zastupitelství v Praze a vytvořením Nejvyššího státního zastupitelství v Brně. Soustava byla dobudována v roce 1996 vytvořením Vrchního státního zastupitelství v Olomouci.

Čtyřstupňový model umožňuje specializaci v justičních orgánech, kdy převážná část věcí začíná na okresní úrovni, ale závažné právní věci v trestním i civilním řízení začínají na úrovni krajské. To umožňuje větší specializaci jak soudců, tak i státních zástupců na určitou právní problematiku a přitom je zachováno to, že o odvolání a dovolání rozhodují jiné orgány.²³

Zákonem o státním zastupitelství ani jiným právním předpisem není blíže specifikována působnost nižších a vyšších polních státních zastupitelství. Jejich existence by měla být vázána na brannou pohotovost státu a zaniknout s jejím ukončením. Vzhledem ke skutečnosti, že platné právo nahradilo pojem branná

²¹ Koudelka, Z., Růžička, M., Vondruška, F.: Zákon o státním zastupitelství s komentářem a judikaturou. 1. vydání. Praha: Leges, 2010.

²² Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 29. 5. 2008, sp. zn. 6 Tdo 589/2008. In Soudní rozhledy. 1997, č. 5.

²³ Koudelka, Z., Růžička, M., Vondruška, F.: Zákon o státním zastupitelství s komentářem a judikaturou. 1. vydání. Praha: Leges, 2010.

povinnost pojmem mobilizace, vzniká otázka, zda se toto ustanovení nestalo obsoletním.

Změna soustavy státního zastupitelství dle nového zákona o státním zastupitelství je nepochybně jednou z nejvýznamnějších, ale také nejvíce kritizovaných změn. Navrženo je zrušení vrchních státních zastupitelství a vytvoření třístupňového modelu. Nová právní úprava již s existencí nižších a vyšších polních státních zastupitelství nepočítá.

Kompetence vrchních státních zastupitelství mají být převedeny z části na krajské, zčásti na protikorupční a z největší části na Nejvyšší státní zastupitelství. Budou znamenat posílení nejvyššího článku soustavy, které má být vyváжено prostředky ochrany proti vnějším vlivům na osobu nejvyššího státního zástupce.

V praktických důsledcích tato změna bude znamenat dvojnásobný nárůst agendy rozhodování tzv. kompetenčních sporů. Dalším nevyhnutelným důsledkem bude účast Nejvyššího státního zastupitelství v řízení před vrchními soudy jako soudy druhé instance. Nejen z tohoto důvodu nezbytně musí dojít k personálnímu posílení Nejvyššího státního zastupitelství a k vytvoření detašovaných pracovišť Nejvyššího státního zastupitelství v Praze a v Olomouci, které by u vrchních soudů plnily funkce orgánů veřejné žaloby v druhé instanci soudního řízení. Jednalo by se asi o 15 státních zástupců. Dále přejde na Nejvyšší státní zastupitelství agenda dohledových prověrek na základě vnějšího podnětu, k nimž bude rovněž potřeba personální posílení odboru trestního řízení Nejvyššího státního zastupitelství. Podle autorů návrhu by však personální posílení mělo být nanejvýš v rozsahu stávajících systemizací u současných vrchních státních zastupitelství, obdobně jako u mimotrestní agendy, která také přejde na Nejvyšší státní zastupitelství. Také agenda vyřizování stížností pro porušení zákona a agenda v oblasti mezinárodní justiční spolupráce v působnosti vrchních soudů přejde zcela na Nejvyšší státní zastupitelství.

Při vrchních státních zastupitelstvích působí od roku 2000 specializované odbory závažné hospodářské a finanční kriminality. Část stávající agendy podle navrhované koncepce převezme specializovaný Úřad pro potírání korupce, zbývající část bude rozdělena mezi krajská státní zastupitelství, popřípadě i Nejvyšší státní zastupitelství.

Nutné bude řešit také personální situaci u těch zaměstnanců, které nebude možno využít pro výkon působnosti pracovišť Nejvyššího státního zastupitelství.

Navrhovaný třístupňový model je kritizován z řad odborné veřejnosti, a to z mnoha důvodů. Jedním z nich je značné posílení kompetencí Nejvyššího státního zastupitelství i nejvyššího státního zástupce osobně. Například JUDr. Vladimír Novák, ředitel odboru trestního řízení na Vrchním státním zastupitelství k návrhu uvedl: *“Základem navrhovaného modelu je soustředění všech důležitých kompetencí v ruce centrálního orgánu státního zastupitelství, který bude mít monopol v personální oblasti a bude disponovat instrumenty umožňující mu přímo či nepřímo ovlivňovat vyřizování jednotlivých trestních věcí, a to na všech stupních státního zastupitelství. Nezavislost státního zastupitelství na vnějších vlivech, která je pouze proklamována, se fakticky vytrácí v souvislosti s koncepcí určující role ústředního orgánu v soustavě státního zastupitelství”*.²⁴ Návrh je považován za návrat k centralizované monokratické prokuratuře východního typu existující u nás do roku 1993 přesto, že stávající zákon o státním zastupitelství získal podporu právě z důvodu odbourání monokratických prvků a zásadního oslabení pozice nejvyššího státního zástupce. Zrušením jednoho stupně soustavy se Nejvyšší státní zastupitelství dostane do pozice přímého dohledového orgánu vůči všem krajským státním zastupitelstvím v celé ČR. Bude tedy oprávněno přímo zasahovat do všech živých kauz řešených na krajské úrovni (nejzávažnější trestní věci) a formou dohledu nad dohledem do veškerých věcí na úrovni okresních státních zastupitelství.²⁵

Za nevhodný je také považován zánik specializovaných odborů závažné hospodářské a finanční kriminality, zabývajících se nejzávažnější ekonomickou kriminalitou a tvořených vysoce kvalifikovanými odborníky, když pouze část agendy těchto odborů přejde na specializovaný Úřad pro potírání korupce a zbytek agendy bude převeden na příslušná krajská státní zastupitelství.

²⁴ Novák, V.: Ještě jednou k rušení vrchních státních zastupitelství. Státní zastupitelství, 2012, č. 5.

²⁵ Pečinka, B.: DOKUMENT : Analýza nového návrhu zákona o státním zastupitelství [online]. Vystaveno 4.7.2012. Dostupné z: <<http://www.reflex.cz/clanek/zpravy/46957/dokument-analyza-noveho-navrhu-zakona-o-statnim-zastupitelstvi.html>>, citováno dne 29.11.2013.

Za nesystémové řešení, nesoucí sebou praktické potíže a značné finanční náklady, je považováno odtržení státního zastupitelství od soustavy soudů. Vzhledem k tomu, že většina státních zástupců vrchního státního zastupitelství bude převedena na Nejvyšší státní zastupitelství, vzrostou mzdové nároky těchto zaměstnanců, zatímco ostatním zaměstnancům převedeným na nižší stupně zůstane zachováno stávající mzdové ohodnocení.

Oprávněně kritizováno je také nedostatečné odůvodnění zvolené koncepce, a to jak ve věcném záměru zákona, tak v důvodové zprávě.

Hlavním smyslem změny soustavy státního zastupitelství má být dle důvodové zprávy zajištění efektivního výkonu spravedlnosti v České republice a zjednodušení řídicích a kontrolních mechanismů uvnitř soustavy. Nejsem přesvědčena o tom, že tento cíl bude navrhovanou změnou naplněn. Změna soustavy státního zastupitelství je bezesporu natolik zásadní, že je nezbytné ji podrobit hluboké analýze, politické i odborné diskuzi a náležitě ji odůvodnit. Tento požadavek nebyl naplněn. Zrušení vrchních státních zastupitelství povede k nevhodné kumulaci kompetencí u Nejvyššího státního zastupitelství, která zvýší nebezpečí ovlivňování trestních kauz na nižších úrovních. Bude nutno řešit asymetričnost soustavy státního zastupitelství k soustavě soudů, která u nás není tradiční a povede k praktickým obtížím naplňování principu, že státní zastupitelství je příslušné k zastupování státu u soudu, u něhož působí. Je nutno si uvědomit, že tato změna přinese i nemalé finanční náklady.

3.3.2 Organizace státního zastupitelství, postavení vedoucího státního zástupce a vztahy uvnitř soustavy

Všechna státní zastupitelství jsou organizačními složkami státu. S výjimkou okresních státních zastupitelství mají státní zastupitelství postavení účetní jednotky, to jim umožňuje vykonávat část rozpočtové správy a vystupovat za stát v soukromoprávních věcech.

Vnitřní organizaci státních zastupitelství stanoví vzorový organizační řád, který je pokynem obecné povahy nejvyššího státního zástupce. Vedoucí státní zástupce vydává organizační řád příslušného státního zastupitelství, který musí být v souladu se

vzorovým organizačním řádem vydaným Nejvyšším státním zastupitelstvím. V tomto řádu stanoví i specializaci jednotlivých státních zástupců.

Nejvyšší státní zastupitelství a vrchní státní zastupitelství se člení na odbory a dále na oddělení, krajská státní zastupitelství se člení na oddělení.²⁶

V čele státních zastupitelství stojí vedoucí, kteří se označují podle státního zastupitelství, v jehož čele stojí. Jsou v postavení vedoucího organizační složky státu. Všichni zaměstnanci státního zastupitelství jsou mu podřízeni buď přímo, nebo skrze další vedoucí zaměstnance. Vedoucí státního zástupce v současné době jmenuje a odvolává ministr spravedlnosti, s výjimkou nejvyššího státního zástupce, a to na návrh příslušného bezprostředně nadřízeného státního zástupce.²⁷ Ministr spravedlnosti může vedoucího státního zástupce z funkce odvolat, a to z důvodu závažného porušení povinností vyplývajících z výkonu funkce. Ministr spravedlnosti může jmenovat nebo odvolat krajského nebo okresního státního zástupce také na návrh nejvyššího státního zástupce. Taktéž se může vedoucí státního zástupce nebo jeho náměstek funkce písemným oznámením vzdát.²⁸

Vedoucí státního zastupitelství je zastoupen náměstkem, který je rovněž jmenován ministrem spravedlnosti, a to na návrh příslušného vedoucího státního zástupce. V případě, že je jmenováno náměstků více, je nutno určit jejich pořadí, v jakém jsou oprávněni zastupovat vedoucího státního zástupce.²⁹

Nejvyšší státního zástupce je jmenován vládou na návrh ministra spravedlnosti, stejným způsobem může být nejvyšší státního zástupce ze své funkce odvolán. Toto oprávnění je svěřeno vládě namísto Ministerstva spravedlnosti, a to z důvodu velkého významu této funkce. Náměstky nejvyššího státního zástupce jmenuje a odvolává ministr spravedlnosti, a to na návrh nejvyššího státního zástupce. Odvolání nejvyššího státního zástupce nemusí vláda odůvodňovat, vychází se z toho, že v rámci výkonné

²⁶ Koudelka, Z., Růžička, M., Vondruška, F.: Zákon o státním zastupitelství s komentářem a judikaturou. 1. vydání. Praha: Leges, 2010.

²⁷ Koudelka, Z., Růžička, M., Vondruška, F.: Zákon o státním zastupitelství s komentářem a judikaturou. 1. vydání. Praha: Leges, 2010.

²⁸ § 11 zákona o státním zastupitelství

²⁹ § 10 odst. 5 zákona o státním zastupitelství

moci, byť má státní zastupitelství určité zvláštní postavení, musí být vztah důvěry vlády jako vrcholného orgánu výkonné moci a nejvyššího státního zástupce pro dobré fungování výkonné moci.³⁰

Na jmenování a odvolání vrchních, krajských a okresních státních zástupců se musí shodnout vždy dva subjekty, a to ministr spravedlnosti a bezprostředně nadřizený vedoucí státní zástupce, popř. nejvyšší státní zástupce. Odvolání musí být odůvodněno závažným porušením povinností vedoucího státního zástupce. Ministr spravedlnosti nemusí odvolávat na návrh, pokud je povinnost porušena při správě státního zastupitelství. V praxi se ukázalo, že ani hmotněprávní podmínky odvolání vedoucího státního zástupce nejsou zárukou jeho objektivnosti.³¹

Bezprostředně vyšší státní zástupce je nadřizen bezprostředně nižšímu vedoucímu státnímu zástupci. Vedoucí státní zástupce je nadřizen zaměstnancům ve svém úřadě. V rámci úřadu tedy panuje princip monokratismu, v rámci soustavy však panuje vztah hierarchický jen mezi dvěma nejbližšími stupni. Toto však neplatí v případech, kdy zákon připouští integraci vyšších státních zastupitelství při odnětí a přikázání věci a sporech o příslušnost společně vyšším státním zastupitelstvím.

Zastupování vedoucích státních zástupců jejich náměstků i jejich úloha při úpravě vnitřní organizace státního zastupitelství se v novém zákoně nemění. Dochází však k zásadním změnám, týkajícím se jmenování vedoucích státních zástupců. Krajského státního zástupce bude jmenovat ministr spravedlnosti na návrh nejvyššího státního zástupce, který však tento návrh musí projednat s Poradním sborem. Nevyhoví-li ministr spravedlnosti návrhu nejvyššího státního zástupce, je povinen své rozhodnutí písemně odůvodnit. Okresního státního zástupce jmenuje nejvyšší státní zástupce na návrh krajského státního zástupce, který stojí v čele krajského státního zastupitelství, v jehož obvodu má být okresní státní zástupce jmenován. I tento návrh musí být projednán s Poradním sborem.³² Omezena je nově délka funkčního období vedoucích

³⁰ Koudelka, Z., Růžička, M., Vondruška, F.: Zákon a státním zastupitelství s komentářem a judikaturou. 1. vydání. Praha: Leges, 2010.

³¹ Tamtéž

³² Důvodová zpráva k návrhu zákona o státním zastupitelství. Dostupné z: <<https://apps.odok.cz/kpl-detail?pid=KORN94NM7DFN>>.

státních zástupců, a to na dobu 7 let, s tím, že vedoucí státní zástupce krajského státního zastupitelství může být jmenován pouze na 2 po sobě jdoucí funkční období, u okresních státních zástupců toto omezení neplatí. Nově jsou stanoveny podmínky pro výkon funkce vedoucích státních zástupců, a to podmínky jako doba vykonané právní praxe, praxe státního zástupce, zkušenosti apod. Krajský a okresní vedoucí státní zástupce jsou ministrem spravedlnosti vybíráni na základě výsledků výběrového řízení, čímž má být posílena objektivita jejich výběru. Výběrové řízení vyhláší nejvyšší státní zástupce, výběrové řízení provádí výběrové komise podle jednotných a předem stanovených kritérií.³³

Nejvyšší státní zástupce má být nově jmenován prezidentem republiky na návrh vlády, návrh vládě předkládá ministr spravedlnosti po projednání s Poradním sborem. Délka jeho funkčního období je stanovena na dobu 10 let, se zákazem opakování funkce. Cílem relativně dlouhého funkčního období je prostor pro dlouhodobější koncepční práci ve prospěch státního zastupitelství i boje s kriminalitou s tím, že si zároveň bude vědom svého časově omezeného mandátu.³⁴ Dále jsou stanoveny podmínky pro výkon funkce nejvyššího státního zástupce, které mají zaručit jeho dostatečnou odbornost. Důvodem má být posílení nestrannosti nejvyššího státního zástupce. Nezávislost nejvyššího státního zástupce má posílit i změna dosavadního oprávnění ministra spravedlnosti jmenovat a odvolávat náměstky nejvyššího státního zástupce, nově se toto oprávnění svěruje přímo nejvyššímu státnímu zástupci, je však podmíněno souhlasem ministra spravedlnosti a projednání s Poradním sborem.³⁵

Významnou změnou je i možnost odvolání vedoucích státních zástupců a nejvyššího státního zástupce před uplynutím jejich funkčního období, a to pouze na základě rozhodnutí kárného soudu v kárném řízení.

Co se týká úpravy vztahů mezi jednotlivými státními zastupitelstvími, přejímá se bez větších změn obsah úpravy platného zákona o státním zastupitelství. Dochází pouze

³³ § 17 odst. 1 nového zákona o státním zastupitelství

³⁴ Důvodová zpráva k návrhu zákona o státním zastupitelství. Dostupné z: <<https://apps.odok.cz/kpl-detail?pid=KORN94NM7DFN>>.

³⁵ Tamtéž

ke zpřesnění vyloučení státního zástupce, který může být vyloučen i pro účely vyřízení stížnosti nebo přezkoumání důvodnosti jejího vyřízení.³⁶

Výše uvedené změny, týkající se jmenování vedoucích státních zástupců, považují v zásadě za velmi pozitivní. Omezené funkční období a výběr vedoucích státních zástupců na základě výsledků výběrového řízení skutečně může více zaručit kvalitu vedení státních zastupitelství. Vhodná se jeví i úprava možnosti odvolání vedoucího státního zástupce pouze na základě rozhodnutí o kárném provinění.

Změnou, která nemusí být zcela vítána, je jmenování okresních vedoucích státních zástupců přímo nejvyšším státním zástupcem, což je jedna ze změn posilujících jeho postavení a upevňující výše popsaný monokratický princip Nejvyššího státního zastupitelství, stejně jako pravomoc nejvyššího státního zástupce jmenovat a odvolávat své náměstky pouze se souhlasem ministra spravedlnosti a projednání s Poradním sborem.

3.3.3 Dohled v soustavě státního zastupitelství

Dohled v soustavě státního zastupitelství rozlišujeme na vnější a vnitřní. Do účinnosti novely zákona o státním zastupitelství č. 14/2002 Sb. byl zákonem o státním zastupitelství upraven též dohled prováděný ministrem spravedlnosti. Bylo ovšem jasné že se jedná o zcela jiný institut než v případě dohledu v soustavě státního zastupitelství, proto se tento druh dohledu někdy označoval pojmem „vnější dohled“. V tomto smyslu se ale po účinnosti výše zmíněné novely nepoužívá.

Nyní se pojem „vnější dohled“ používá pro označení dohledu bezprostředně vyššího státního zastupitelství nad činností bezprostředně nižšího státního zastupitelství a pojem „vnitřní dohled“ pro dohled vedoucího státního zástupce nad postupem státních zástupců státního zastupitelství, v jehož čele stojí. Vzájemný vztah vnitřního a vnějšího dohledu není zákonem o státním zastupitelství nijak upraven. Dohled plní dvě základní funkce, a to pozorovací a nápravnou.

Dohled představuje zcela jinou formu kontrolní činnosti než dozor vykonávaný státním zástupcem v přípravném řízení. Pojmy „dozor“ a „dohled“ nelze ztotožňovat po

³⁶ Důvodová zpráva k návrhu zákona o státním zastupitelství. Dostupné z: <<https://apps.odok.cz/kpl-detail?pid=KORN94NM7DFN>>.

formální ani obsahové stránce. Dohled je také třeba odlišovat od instančního dozoru, který se provádí podle procesních předpisů, zpravidla z podnětu dotčeného subjektu.³⁷

Dohled vnější, tedy dohled nad postupem při vyřizování věcí v příslušnosti nejbližší nižších státních zastupitelství, vykonává vždy bezprostředně vyšší státní zastupitelství. To je oprávněno dávat jim k jejich postupu písemné pokyny. Postup nejbližší nižších státních zastupitelství je oprávněno sjednocovat i pokyny vztahujícími se na více věcí téhož druhu. Nejbližší nižší státní zastupitelství je povinno pokyn splnit, ledaže by byl v rozporu se zákonem, tyto důvody je povinno neprodleně písemně sdělit. Pokud nižší státní zastupitelství odmítne pokyn splnit nebo je nečinné, může vyšší státní zastupitelství věc odejmout a vyřídit samo.

Předmětem vnějšího dohledu jsou všechny činnosti spadající pod vymezení „vlastní působnost“ státních zastupitelství, včetně dohledu samotného. V případě dohledu nad dohledem jde o otázku, která bývala po účinnosti zákona o státním zastupitelství v jeho původním znění považována za spornou. Tento aplikační problém byl vyřešen tak, že nejbližší vyšší státní zastupitelství je oprávněno vykonávat dohled i nad činnostmi bezprostředně nižších státních zastupitelství v jeho obvodu, která je dohledem. Při tomto postupu však nesmí nijak zasahovat do výkonu působnosti nižších státních zastupitelství, nad jejichž činnostmi dohled nevykonává.³⁸

Novela zákona o státním zastupitelství provedená zákonem č. 14/2002 Sb. nově upravila i oprávnění vyššího státního zastupitelství sjednocovat postup nejbližší nižších státních zastupitelství pokyny vztahujícími se na věci určitého druhu. Takový pokyn má povahu interní normativní instrukce obsahující především pokyny metodické povahy. Je pro něj stanovena písemná forma. Od pokynů obecné povahy nejvyššího státního zástupce se odlišují rozsahem působnosti a závaznosti, ale i charakterem orgánu oprávněného ho vydat.³⁹

Pokyny obojího druhu jsou závazné. Jsou tedy významným zásahem do samostatnosti a odpovědnosti jednotlivých stupňů soustavy. Proti pokynům obojímu

³⁷ Koudelka, Z., Růžička, M., Vondruška, F.: Zákon a státním zastupitelství s komentářem a judikaturou. 1. vydání. Praha: Leges, 2010.

³⁸ Tamtéž

³⁹ Tamtéž

druhu je oprávněno se příslušné státní zastupitelství bránit institutem odmítnutí pokynu naznačeným výše a upraveným v § 12d odst. 2 části věty druhé před středníkem zákona o státním zastupitelství.⁴⁰

Vnitřní dohled je vykonáván vedoucím státním zástupcem. Vedoucí státní zástupce vykonává dohled nad postupem státních zástupců a vyšších úředníků působících u státního zastupitelství. Vedoucí státní zástupce je oprávněn dávat pokyny k postupu při vyřizování věcí u tohoto státního zastupitelství, a to jednak k věcem konkrétním, ale i více věcem téhož druhu, a to i pokyny ústní. Dohled však nemůže být neomezený. K jeho výkonu se vyjádřil i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 6. 2012, č.j. 1 As 51/2012-242, který uvedl: „*V případě dohledového zásahu vedoucího státního zástupce je třeba respektovat proporci mezi znalostí věci a zásahem do ní. Pokyn představuje intenzivní zásah do samostatného a zodpovědného výkonu funkce dozorového státního zástupce, je tedy nutné aby měl racionální jádro. Neodborný a nahodilý pokyn narušuje maximy zákona o státním zastupitelství a nerespektuje ani zásadu odpovědnosti dozorového státního zástupce za svěřený případ [...].*⁴¹“

Co se týká úpravy v novém zákoně o státním zastupitelství, je institut dohledu upraven zcela nově. Jak uvádí důvodová zpráva k novému zákonu o státním zastupitelství, výše popsané rozlišení vnějšího a vnitřního dohledu přispělo k vymezení obecného vztahu mezi vnější a vnitřní kontrolou v soustavě státního zastupitelství, vedlo však k nejasnostem, zejména pokud jde o to, jaká poměr těchto dvou forem kontroly, a dále i to, jaká jsou oprávnění vedoucího státního zástupce uvnitř daného státního zastupitelství. Nadto dohled začal být vykonáván jako obligatorní forma kontroly, čímž se aplikace ustanovení o dohledu postupně stala poměrně byrokratickou a soustavnou a může také narážet na princip nezávislosti a samostatnosti jednotlivých státních zástupců při výkonu působnosti státního zastupitelství.⁴²

⁴⁰ Koudelka, Z., Růžička, M., Vondruška, F.: Zákon o státním zastupitelství s komentářem a judikaturou. 1. vydání. Praha: Leges, 2010.

⁴¹ Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 6. 2012, č.j. 1 As 51/2012-242. In Sběrka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. 2703/2012 Sb.

⁴² Důvodová zpráva k návrhu zákona o státním zastupitelství. Dostupné z: <<https://apps.odok.cz/kpl-detail?pid=KORN94NM7DFN>>.

Úprava dohledu vnějšího přejímá dosavadní úpravu, ovšem se změnami, tak, aby dohled nebyl napříště vykonáván soustavně. Výslovně se upravuje účel dohledu, blíže jsou upraveny podmínky dohledu, upuštěno je od možnosti pokynů nejbliže vyšších státních zastupitelství ve věcech určitého druhu. Vylučuje se také tzv. výkon dohledu nad dohledem. Naopak se působnost dohledového stupně státního zastupitelství rozšiřuje o oprávnění přezkoumat pokyn vedoucího státního zástupce nižšího státního zastupitelství, jehož splnění odmítl státní zástupce pro zjevný rozpor se zákonem. Pokyn nejbliže nadřízeného státního zastupitelství musí obsahovat náležitosti stanovené zákonem a musí být písemný. Nově je upraveno i odmítnutí pokynu státním zástupcem a postup v takovém případě. Blíže jsou upraveny i podněty k výkonu dohledu tak, aby nepůsobily nadále problémy v aplikační praxi.

Institut vnitřního dohledu má být naproti tomu nahrazen institutem řídicích a kontrolních oprávnění vedoucích státních zástupců. Nový zákon o státním zastupitelství stanoví, že výkon řídicích a kontrolních oprávnění vedoucího státního zástupce nesmí nepřiměřeně zasahovat do nezávislosti státních zástupců na vnějších vlivech či nahrazovat nestranný a samostatný výkon jeho působnosti. V rámci svých řídicích a kontrolních oprávnění může vedoucí státní zástupce do věci vyřizované u státního zastupitelství, v jehož čele stojí, zasahovat jen za účelem zajištění jednotného, zákonného, odborného a účinného výkonu působnosti státních zástupců.⁴³ V zákoně je také uveden deklaratorní výčet povinností vedoucího státního zástupce. Nově je stanovena povinnost vedoucího státního zástupce vydávat zásady rozvrhu práce, ve které stanoví rozdělení agendy mezi jednotlivé státní zástupce, a to po projednání s nimi. Zpřesněna je i pravomoc odejmutí věci a přidělení jinému státnímu zástupci.

Novou a zpřesněnou úpravu výkonu dohledu považuji za přínosnou, dle mého názoru přispívá k samostatnosti, odpovědnosti a větší nezávislosti rozhodování jednotlivých státních zástupců, kteří nejsou pouhými „úředníky“ státního zastupitelství. Upuštění od možnosti vydání pokynů ve věcech určitého druhu posiluje nezávislost jednotlivých státních zastupitelství a možnost prosazení právního názoru, naproti tomu ale zvyšuje nebezpečí rozdílnosti postupu ve věcech stejných či podobných u různých státních zastupitelství.

⁴³ Návrh zákona o Státním zastupitelství. Dostupné z: <https://apps.odok.cz/kpl-detail?pid=KORN94NM7DFN>.

3.3.4 Oprávnění nejvyššího státního zástupce

Již novela zákona o státním zastupitelství, zákon č. 11/2002 Sb., významně rozšířila rozsah oprávnění nejvyššího státního zástupce vůči celé soustavě státního zastupitelství. Zákonu o státním zastupitelství, ve znění do účinnosti této novely, bylo vytýkáno, že se jen ve velmi omezené míře mohou uplatňovat kontrolní mechanismy zaměřené na nejnižší stupně státního zastupitelství. Dřívější zákony o prokuratuře poskytovaly generálním prokurátorům rozsáhlý rejstřík pravomocí sjednocovat a usměrňovat postupy prokurátorů. Kromě závazných stanovisek se jednalo ještě o organizační a metodické pokyny, ty platná právní úprava nezná.⁴⁴

Ke sjednocení a usměrnění postupu státních zástupců při výkonu působnosti státního zastupitelství nebo k zajištění jednotné vnitřní organizace a jednotného výkonu spisové služby, je nejvyšší státní zástupce oprávněn vydávat pokyny obecné povahy. Takový pokyn obecné povahy musí upravovat pouze obecné otázky, nemůže řešit konkrétní problémy. Uplatňuje se vůči celé soustavě státního zastupitelství, tedy i vůči státním zastupitelstvím, vůči kterým nevykonává Nejvyšší státní zastupitelství přímý dohled. Pokyny obecné povahy jsou určeny především k řešení otázek procesních. Pokyny by svým obsahem měly přispívat naplňování jednotné trestní politiky státu. Pro jednotlivé státní zástupce jsou závazné.⁴⁵

Dalším oprávněním nejvyššího státního zástupce je vydávání stanovisek ke sjednocení výkladu zákonů a jiných právních předpisů, vztahující se výlučně k výkonu působnosti státního zastupitelství. Tyto stanoviska mají pouze doporučující povahu, jejich nerespektování by ale mělo být náležitě odůvodněno.

Významným oprávněním nejvyššího státního zástupce je kontrola skončených věcí. Jeho smyslem je napravit pochybení všech nižších stupňů. Jedná se o kontrolu mimořádnou a fakultativní, nejedná se o zvláštní formu dohledu. Toto oprávnění lze uplatnit ohledně kterékoliv věci z výkonu vlastní působnosti státních zastupitelství, tedy jak na trestním úseku, tak v netrestní oblasti, jak z činnosti na prvním stupni, tak

⁴⁴ Koudelka, Z., Růžička, M., Vondruška, F.: Zákon o státním zastupitelství s komentářem a judikaturou. 1. vydání. Praha: Leges, 2010.

⁴⁵ Tamtéž

z činnosti na druhém stupni nebo při výkonu dohledu. Oprávnění může být realizováno jen ve vztahu ke skončeným věcem.⁴⁶ Nejvyšší státní zastupitelství může uložit opatření k nápravě, není však oprávněno zrušit rozhodnutí učiněné příslušným nižším státním zastupitelstvím. Má-li nejvyšší státní zástupce za to, že provedená opatření jsou nedostatečná, může podle povahy věci nařídit nové provedení kontroly nebo uplatnit jiná, účinnější opatření.⁴⁷

Pokud nejvyšší státní zástupce získá při své činnosti poznatky o nejednotnosti rozhodování soudů, může dát předsedovi Nejvyššího soudu podnět k tomu, aby navrhl Nejvyššímu soudu zaujetí stanoviska k výkladu zákona nebo jiného právního předpisu.

Oprávnění nejvyššího státního nejsou vyčerpána výčtem uvedeným v § 12 zákona o státním zastupitelství, nejvyšší státní zástupce má další kompetence, která mu svěřuje zákon o státním zastupitelství nebo jiné právní předpisy. Příkladem může být zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, podle kterého může podávat žalobu proti rozhodnutí správního orgánu, jestliže k jejímu podání shledá veřejný zájem, a řada oprávnění stanovených trestním řádem, například rušit nezákonná rozhodnutí nižších státních zástupců o zastavení trestního stíhání nebo postoupení věci.

Stávající oprávnění nejvyššího státního zástupce zůstanou v nové úpravě s určitými dílčími změnami zachována, dojde však k jejich dalšímu rozšíření, tím tedy i k posílení pozice a odpovědnosti nejvyššího státního zástupce.

Dílčí změny se týkají především toho, že pokyny obecné povahy se mohou vydávat i za účelem stanovení zásad určení specializací státních zástupců, formou pokynu obecné povahy bude vydáván i vzorový pracovní řád. Nově bude moci nejvyšší státní zástupce, kromě stanovisek ke sjednocení výkladu zákonů a jiných právních předpisů, vydávat i metodické návody ke sjednocení výkonu působnosti státního zastupitelství, které budou mít pouze doporučující povahu.⁴⁸

⁴⁶ Koudelka, Z., Růžička, M., Vondruška, F.: Zákon o státním zastupitelství s komentářem a judikaturou. 1. vydání. Praha: Leges, 2010.

⁴⁷ Výkladové stanovisko Nejvyššího státního zastupitelství ze 4. března 2003, č. 2/2003 Sb. v. s. NSZ

⁴⁸ Důvodová zpráva k návrhu zákona o státním zastupitelství. Dostupné z: <<https://apps.odok.cz/kpl-detail?pid=KORN94NM7DFN>>.

Úprava oprávnění nejvyššího státního zástupce kontrolovat skončené věci bude významně zpřesněna, zejména co se týká opáření přijatých po skončení kontroly.

Novým oprávněním nejvyššího státního zástupce bude možnost ve lhůtě 3 měsíců od doručení příkazu nebo nařízení státního zástupce, který při výkonu dozoru nad zachováním zákonnosti v místech, kde se v souladu se zákonem omezuje osobní svoboda, vydal příkaz k zachování právních předpisů nebo nařízení propuštění osoby z takového zařízení a který tento příkaz povinně doručil Nejvyššímu státnímu zastupitelství, zrušit toto nařízení nebo příkaz. Pro účely tohoto oprávnění může Nejvyšší státní zastupitelství vyžadovat od nižších státních zastupitelství spisy, dokumenty, materiály a zprávy, a provádět prověrky. V případě vrácení věci zpět státnímu zastupitelství, jehož státní zástupce příkaz vydal, je státní zástupce vázán právním názorem nejvyššího státního zástupce. Nejvyšší státní zástupce je oprávněn i pozastavit výkon takového příkazu nebo nařízení do doby jeho přezkoumání, a to nejdéle na dobu uvedenou v § 4 odst. 4 nového zákona o státním zastupitelství.

Některá nově navrhovaná oprávnění, která uvádí věcný návrh zákona o státním zastupitelství, byla z paragrafovaného znění návrhu nového zákona o státním zastupitelství vypuštěna, jako například oprávnění nejvyššího státního zástupce podat ústavnímu soudu návrh na zrušení právního předpisu, nebo požádat o to, aby se ve věcech souvisejících s výkonem působnosti státního zastupitelství mohl zúčastnit jednání vlády, Poslanecké sněmovny, Senátu, jejich výborů, komisí. Vypuštěno bylo také ustanovení o tom, že zadržet a trestně stíhat nejvyššího státního zástupce lze jen se souhlasem prezidenta republiky. Dále byla vypuštěna ustanovení vymezující postavení Nejvyššího státního zastupitelství. Po této úpravě se mi nejeví rozšíření oprávnění nejvyššího státního zástupce natolik zásadní, změny považuji za přínosné, zejména zpřesnění ustanovení týkajících se kontroly skončených věcí. Zavedení imunity nejvyššího státního zástupce, tak jak bylo původně navrhováno, bych považovala za velice nebezpečné posílení jeho postavení.

3.3.5 Úřad pro potírání korupce

Úřad pro potírání korupce má být zřízen jako organizační jednotka Nejvyššího státního zastupitelství, v jehož čele stojí vedoucí tohoto Úřadu. Jak uvádí důvodová

zpráva k novému zákonu o státním zastupitelství, Úřad pro potírání korupce není záměrně koncipován jako samostatné (specializované) státní zastupitelství, protože takové řešení by vyvolalo četné praktické potíže. Začlenění Úřadu pro potírání korupce do struktury Nejvyššího státního zastupitelství se proto jeví jako optimálnější řešení.⁴⁹ Výslovně je v novém zákoně o státním zastupitelství stanovena jeho působnost a následuje výčet trestných činů patřících do jeho působnosti. Okruh trestných činů je vymezen tak, aby odpovídal poslání a účelu činnosti Úřadu pro potírání korupce.⁵⁰

Úřad může v odůvodněných případech se souhlasem nejvyššího státního zástupce rozhodnout, že k výkonu dozoru nad zachováním zákonnosti v přípravném řízení ve věcech trestných činů i k řízení před soudem je příslušné nižší státní zastupitelství. Musí jít však o případy, kdy změnu příslušnosti odůvodňuje skutečnost, že povaha a závažnost trestného činu již neodůvodňuje, aby byl ve věci činný Úřad pro potírání korupce.⁵¹

Dohled nad postupem Úřadu pro potírání korupce bude vykonávat nejvyšší státní zástupce. Řídící a kontrolní oprávnění bude vykonávat vedoucí Úřadu, který bude zároveň náměstkem nejvyššího státního zástupce. Vedoucího Úřadu bude na dobu 7 let jmenovat nejvyšší státní zástupce po projednání s Poradním sborem. Stanoveny jsou taktéž objektivní podmínky pro výkon této funkce. Vedoucí nebude moci být jmenován na dvě po sobě jdoucí funkční období. Odvolán z funkce před uplynutím funkčního období bude moci být jen na základě rozhodnutí kárného senátu.

Nejvyšší státní zástupce bude vedoucímu Úřadu nadřizen jako ostatním svým náměstkům, s tím rozdílem, že je stanoven zákaz tzv. negativních pokynů. Úřad bude obsazen státními zástupci dočasně přidělenými k tomuto Úřadu na dobu 7 let nejvyšším státním zástupcem, s možností opakování. Disponovat budou všemi oprávněními, jimiž disponují státní zástupci v trestních věcech.

⁴⁹ Důvodová zpráva k návrhu zákona o státním zastupitelství. Dostupné z: <<https://apps.odok.cz/kpl-detail?pid=KORN94NM7DFN>>.

⁵⁰ Tamtéž

⁵¹ Tamtéž

Úřad pro potírání korupce by měl do jisté míry nahradit dnes fungující specializované odbory závažné hospodářské a finanční kriminality působící při vrchních státních zastupitelstvích a vykazujících, zejména v posledních letech, úspěchy při své činnosti. Za chybu považuji to, že značná část agendy dosavadních odborů závažné hospodářské a finanční kriminality na tento specializovaný Úřad nepřechází a přesouvá se na nižší stupně státního zastupitelství. Zřízení úřadu přinese značné náklady, a zůstává otázkou, nakolik bude jeho fungování efektivní. Navíc hrozí zásahy do jeho činnosti ze strany Nejvyššího státního zastupitelství, čímž může být významně ovlivněna nezávislost při vyřizování jednotlivých kauz.

3.3.6 Zajišťování činnosti státního zastupitelství

Ustanovení upravující právní prostředky zajišťující činnost státních zastupitelství zajišťují státnímu zastupitelství prostřednictvím povinné součinnosti, která je uložena uvedeným subjektům, podmínky pro řádný výkon zákonem stanovené působnosti, pokud je k jejímu výkonu třeba získat informace z vnějších zdrojů.⁵²

Úprava právních prostředků zajišťujících činnosti státního zastupitelství má být novém zákoně o státním zastupitelství v podstatných rysech převzata z úpravy dosavadní. Ustanovení § 14 až 16 platného zákona o státním zastupitelství se vztahují především na výkon trestní působnosti státního zastupitelství. Státnímu zastupitelství však dosud chybí některé důležité prostředky umožňující získat relevantní informace pro výkon jeho mimotrestní působnosti, přestože tato je důležitou součástí působnosti státního zastupitelství. Proto mají být nově upravena oprávnění státního zastupitelství provádět potřebná zjištění k odhalení poznatků k výkonu mimotrestní působnosti, a to zejména pokud jde o oprávnění podat soudu návrh na zahájení řízení nebo žalobu podle jiného právního předpisu.⁵³ Výslovně je upravena i možnost opatřit si znalecký nebo tlumočnický úkon při výkonu jiné než trestní působnosti státního zastupitelství.

Úprava přijímání a vyřizování podání a podnětů k výkonu působnosti státního zastupitelství a stížností na nevhodné chování osob působících při výkonu působnosti

⁵² Koudelka, Z., Růžička, M., Vondruška, F.: Zákon o státním zastupitelství s komentářem a judikaturou. 1. vydání. Praha: Leges, 2010.

⁵³ Důvodová zpráva k návrhu zákona o státním zastupitelství. Dostupné z: <<https://apps.odok.cz/kpl-detail?pid=KORN94NM7DFN>>.

státního zastupitelství nebo na průtahy při plnění úkolů státního zastupitelství se taktéž ve značné míře přebírá z dosavadní úpravy. S ohledem na zrušení institutu dohledu nad dohledem se ruší i institut přezkoumání vyřízení podání. Dochází také k některým dílčím zpřesněním, kdy se pojem „státní orgán“ nahrazuje pojmem „orgán veřejné moci“ užívaný jinými právními předpisy. Přesněji se vyjadřuje skutečnost, že pokud nejsou v podání požadujícím opětovné přezkoumání vyřízení uvedeny nové skutečnosti, věc se již nebude dále přezkoumávat a podání se založí. V úpravě stížností na průtahy nebo nevhodné chování osob je nově stanovena lhůta k vyřízení stížnosti na průtahy, a to jeden měsíc. Stanoven je nově také výčet případů, ve kterých se úprava vyřizování podnětů k výkonu působnosti státního zastupitelství a stížností na průtahy nebo nevhodné chování osob působících při státním zastupitelství nepoužije.⁵⁴

Vzhledem k tomu, že změny v této části jsou pouze doplňující a zpřesňující, považuji je za v plné míře přínosné.

3.3.7 Zpracování informací státním zastupitelstvím

Před nabytím účinnosti již několikrát zmiňované novely č. 14/2002 Sb. bylo poskytování informací v soustavě státního zastupitelství upraveno pouze pokyny obecné povahy. Absenci výslovné zákonné úpravy, jež by se k dané problematice vztahovala, pokyny obecné povahy překlenuly výkladem, podle kterého nic nebrání vzájemnému vyžadování informací státními zastupitelstvími, neboť jediné omezení spočívá v tom, že musí jít o informace potřebné k plnění úkolů státního zastupitelství, jež informace vyžaduje, a že prostřednictvím vyžadování informací nelze obcházet ustanovení zákona o státním zastupitelství o dohledu ani oprávnění nejbližší vyšších státních zastupitelství dát pokyn bezprostředně nižšímu státnímu zastupitelství v jeho obvodu. Novelizované ustanovení § 12 g odst. 1 zákona o státním zastupitelství dalo státním zastupitelstvím možnost získávat rychle a efektivně informace potřebné pro výkon jejich působnosti.⁵⁵

Poskytování informací mezi státními zastupitelstvími však není neomezené a je přesně vymezena povaha informací, které může jiné státní zastupitelství vyžadovat.

⁵⁴ Důvodová zpráva k návrhu zákona o státním zastupitelství. Dostupné z: <<https://apps.odok.cz/kpl-detail?pid=KORN94NM7DFN>>.

⁵⁵ Koudelka, Z., Růžička, M., Vondruška, F.: Zákon a státním zastupitelství s komentářem a judikaturou. 1. vydání. Praha: Leges, 2010.

Jedná se o informace, které státní zastupitelství potřebuje k plnění svých úkolů, tyto informace představují údaje o postupu státního zastupitelství v určité věci a jedná se o údaje, které v této souvislosti státní zastupitelství zjistilo. K tomu je navíc připojena podmínka, že s vyžadováním informací není spojeno právo jakkoliv zasahovat do postupu ve věci, v níž se informace vyžadují, nejde-li současně o výkon dohledu. Nejvyšší státní zastupitelství je dále oprávněno vyžádat si zvláštní zprávu o postupu státních zástupců při výkonu působnosti státního zastupitelství.

Toto ustanovení se nevztahuje na poskytování informací vně soustavy státního zastupitelství, na které se vztahují jiné právní předpisy, zejména zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím.

Nejvyšší státní zastupitelství je dále oprávněno při zajišťování výkonu práv a povinností nejvyššího státního zástupce provádět potřebná zjištění u kteréhokoliv nižšího státního zastupitelství, které je povinno mu poskytnout požadovanou součinnost. Nejedná se však o formu dohledu. Nejvyšší státní zastupitelství, nejedná-li se o výkon dohledu nad vrchními státními zastupitelstvími, nemůže zasahovat do způsobu vyřizování věci.

Nová právní úprava poskytování informací uvnitř soustavy státního zastupitelství zůstává zachována s tím, že se pouze omezují toky informací uvnitř soustavy státního zastupitelství takovým způsobem, že se zdůrazňuje nezbytná potřeba vyžadování informací a dále se požaduje, aby státní zastupitelství, které informaci žádá, výslovně uvedlo důvod vyžadování této informace, jakož i to, jak byla informace předtím poskytnutá využita, pokud to povaha věci nevyklučuje. Důvodem tohoto zpřesnění je to, aby poskytování informací nebylo samoučelné. Poskytuje se také možnost, aby si krajské státní zastupitelství vyžádalo zvláštní zprávu o postupu státních zástupců při výkonu působnosti státního zastupitelství, musí o tom ale informovat Nejvyšší státní zastupitelství. Plně je převzata i úprava provádění potřebných zjištění pro účely zajišťování výkonu oprávnění nejvyššího státního zástupce.⁵⁶

⁵⁶ Důvodová zpráva k návrhu zákona o státním zastupitelství. Dostupné z: <<https://apps.odok.cz/kpl-detail?pid=KORN94NM7DFN>>.

Pokud je o zpracování údajů státním zastupitelstvím, účelem tohoto ustanovení je umožnit státnímu zastupitelství, aby v rámci výkonu své zákonné působnosti mohlo zpracovávat informace, které mají povahu osobních údajů podle zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů. Státní zastupitelství je pro potřeby orgánů činných v trestním řízení oprávněno vést centrální evidenci stíhaných osob, která obsahuje osobní údaje vztahující se k osobám, proti kterým se trestní řízení vede, poškozeným, popřípadě dalším osobám, které jsou na trestním řízení zúčastněny, a dále k trestným činům, které měly být spáchány a údaje s tím bezprostředně související. Státnímu zastupitelství jsou pro účely jeho činnosti poskytovány údaje ze základního registru obyvatel a z agendových informačních systémů.

Tato úprava zůstane, až na drobné výjimky, v novém zákoně o státním zastupitelství beze změn. Je zdůrazněno, že centrální evidenci stíhaných osob vede Nejvyšší státní zastupitelství, které je správcem této evidence. Je přesně stanoveno, které orgány mají do této evidence přístup. Pro plnění úkolů podle zákona o mezinárodní justiční spolupráci ve věcech trestních lze údaje z centrální evidence stíhaných osob poskytnout na vyžádání též ministerstvu spravedlnosti. Upřesněna je též doba, po níž dochází k likvidaci údajů vedených v této centrální evidenci. Další podrobnosti by měly být obsaženy v interních předpisech státního zastupitelství.⁵⁷

Dosavadní úprava informování ministra spravedlnosti obsažená v § 13 platného zákona o státním zastupitelství se přebírá, zcela nově je ale upraveno informování jiných orgánů veřejné moci. Dnes je sporné, zda lze informace získané v souvislosti s výkonem působnosti státního zastupitelství poskytovat jiným orgánům veřejné moci, protože výslovná úprava zde chybí.⁵⁸ Státní zastupitelství bude nově oprávněno poskytnout informace jiným orgánům veřejné moci, pokud je potřebují k výkonu své působnosti, a to v rozsahu stanoveném právním předpisem, popř. v rozsahu odpovídajícím sledovanému účelu. Prostřednictvím nejvyššího státního zástupce budou státní zastupitelství oprávněna poskytnout informace předsedovi vlády, a to v případech,

⁵⁷ Důvodová zpráva k návrhu zákona o státním zastupitelství. Dostupné z: <<https://apps.odok.cz/kpl-detail?pid=KORN94NM7DFN>>.

⁵⁸ Tamtéž

kdy může být dotčen důležitý zájem České republiky. Dále budou moci poskytnout informace v nezbytném rozsahu Parlamentu.

Nově se upravuje problematika zapůjčování spisů státního zastupitelství, a to z důvodu nedostatečného řešení této otázky v trestním řádu. Dále jsou stanovena základní pravidla pro vedení osobního spisu státního zástupce, nahlížení do něj a jeho zapůjčování. Tato otázka byla dosud upravena pouze interní normativní instrukcí Ministerstva spravedlnosti.⁵⁹

3.4 Správa státního zastupitelství

Do nabytí účinnosti novely č. 14/2002 Sb. nebyla správa státního zastupitelství dostatečně upravena. Po nabytí účinnosti této novely je v zákoně o státním zastupitelství obsažena mnohem podrobnější úprava této problematiky.⁶⁰

Ústředním orgánem správy státního zastupitelství je Ministerstvo spravedlnosti. Vymezen je účel správy, konkrétní úkoly, orgány správy a jejich vzájemný vztah. Správu Nejvyššího státního zastupitelství provádí Ministerstvo spravedlnosti zprostředkovaně, prostřednictvím nejvyššího státního zástupce. Správu vrchních krajských a okresních státních zastupitelství vykovává Ministerstvo spravedlnosti přímo nebo prostřednictvím vedoucích státních zástupců, správu okresních státních zastupitelství může vykonávat též prostřednictvím krajských státních zástupců.⁶¹ Hlavním úkolem správy státního zastupitelství je řádný výkon působnosti státního zastupitelství, a to po stránce personální, organizační, hospodářské, finanční a výchovné. Výkon správy státního zastupitelství nesmí narušovat plnění úkolů vyplývajících z jeho působnosti.⁶²

Novelou provedenou zákonem č. 192/2003 Sb. byla u státních zastupitelství až do úrovně krajských státních zastupitelství zřízena funkce ředitele správy. Jde o funkci

⁵⁹ Důvodová zpráva k návrhu zákona o státním zastupitelství. Dostupné z: <<https://apps.odok.cz/kpl-detail?pid=KORN94NM7DFN>>.

⁶⁰ Koudelka, Z., Růžička, M., Vondruška, F.: Zákon a státním zastupitelství s komentářem a judikaturou. 1. vydání. Praha: Leges, 2010.

⁶¹ § 13c odst. 1,2 zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství.

⁶² § 13a odst. 2 zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství.

zavedenou za tím účelem, aby vedoucím státním zástupcům a jejich náměstkům byl usnadněn výkon správy. Úkolem ředitele správy je zajišťování provozu a některých dalších činností souvisejících s výkonem správy dotčeného státního zastupitelství. Tím však není dotčena odpovědnost vedoucího státního zástupce za výkon správy.⁶³

Příslušný orgán správy státního zastupitelství je oprávněn podat návrh na zahájení kárného řízení proti státnímu zástupci v případě, že státní zástupce zaviněně porušil povinnost státního zástupce, nebo svými chováními či jednáním ohrozil důvěru v činnost státního zastupitelství, anebo jím snížil vážnost a důstojnost funkce státního zástupce.⁶⁴

V podstatných rysech je úprava správy státního zastupitelství v novém zákoně o státním zastupitelství přejata. Je zde nově obsaženo i negativní vymezení úkolů správy státního zastupitelství, totiž, že výkon státní správy státního zastupitelství nesmí zasahovat do nezávislého a nestranného výkonu působnosti státního zastupitelství i působnosti vykonávané státními zástupci.⁶⁵ Jedná se však opět o deklaratorní ustanovení, které nemusí být v praxi naplněno. Posíleno je postavení ředitelů správ státního zastupitelství, stanovena je jejich samostatnost a vlastní odpovědnost při plnění úkolů při správě státního zastupitelství, odpovědnost příslušného vedoucího státního zástupce jako orgánu správy státního zastupitelství tím ale není dotčena.⁶⁶ V otázce působnosti nejvyššího státního zástupce ve věcech správy se nově blíže vymezuje sjednocování a kontrola výkonu spisové služby, a to pokynem obecné povahy nejvyššího státního zástupce. Nově by měla být také upravena systemizace míst státních zástupců.

Zcela nově se zřizuje Poradní sbor státního zastupitelství. Ten by měl plnit poradní a konzultativní roli a působit jako určitá protiváha nejvyššímu státnímu

⁶³ Koudelka, Z., Růžička, M., Vondruška, F.: Zákon o státním zastupitelství s komentářem a judikaturou. 1. vydání. Praha: Leges, 2010.

⁶⁴ § 13i zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství.

⁶⁵ Důvodová zpráva k návrhu zákona o státním zastupitelství. Dostupné z: <<https://apps.odok.cz/kpl-detail?pid=KORN94NM7DFN>>.

⁶⁶ § 59 nového zákona o státním zastupitelství

zástupci.⁶⁷ Poradní sbor by měl mít 11 členů z řad státních zástupců Nejvyššího státního zastupitelství, krajských státních zastupitelství a okresních státních zastupitelství volených v přímých a tajných volbách na dobu 6 let na nejvýše dvě po sobě jdoucí volební období. Právo volit členy Poradního sboru by měl mít každý státní zástupce. Poradní sbor by se měl podílet na projednávání důležitých otázek, a to zejména personálních, jako jsou návrhy na jmenování vedoucích státních zástupců, návrhy na přeložení státního zástupce bez jeho souhlasu nebo žádosti, plány systemizací a plány rozmístění státních zástupců, návrhy pokynů obecné povahy, jimiž se vydává organizační řád státního zastupitelství a dalších. Dále jsou stanoveny otázky, ke kterým se může Poradní sbor vyjádřit, například k otázce personálního obsazení soustavy státního zastupitelství a dalším. Svá vyjádření a stanoviska může Poradní sbor zveřejnit způsobem umožňujícím dálkový přístup.

Řešení personálních otázek spadající nově do působnosti nejvyššího státního zástupce značně posiluje jeho postavení. Myšlenku vyvážit toto oprávnění zřízením Poradního sboru považuji za dobrou, otázkou bude, nakolik bude schopen skutečně ovlivňovat rozhodnutí nejvyššího státního zástupce a zda nebude zcela pod jeho vlivem.

3.5 Státní zástupci

3.5.1 Postavení a povinnosti státního zástupce

Působnost státního zastupitelství vykonává především státní zástupce. K výkonu působnosti může pověřit asistenta státního zástupce, právního čekatele nebo vyššího soudního úředníka, s tím, že provedené úkony se považují za úkony státního zastupitelství. Za škodu vzniklou při výkonu působnosti státního zastupitelství odpovídá stát, a to podle zákona č. 82/1998 Sb., odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. Jedná se o absolutní objektivní odpovědnost. Pokud stát škodu nahradí, má právo na regres vůči osobám, které se na nezákonném rozhodnutí nebo nesprávném úředním postupu podílely. Regresní náhradu po státním zástupci může však požadovat jen v případě, že mu byla vina prokázána v kárném nebo trestním řízení.

⁶⁷ Důvodová zpráva k návrhu zákona o státním zastupitelství. Dostupné z: <<https://apps.odok.cz/kpl-detail?pid=KORN94NM7DFN>>.

Zákon stanoví zásady, které musí státní zástupce respektovat při výkonu své funkce. Státní zástupce je povinen plnit svou funkci řádně, odborně, svědomitě, odpovědně, nestranně, spravedlivě a bez zbytečných průtahů. Nesmí podléhat žádným vnějším vlivům, které by mohly způsobit porušení těchto zásad. Zásada zdržení se negativních jevů se týká i osobního života státního zástupce. Státní zástupce může plně využívat svých politických, kulturních, hospodářských a jiných práv, při výkonu těchto práv si ale musí vždy počínat tak, aby neohrozil důvěryhodnost činnosti státního zástupce. Omezena je například jeho výdělečná činnost, k této problematice se vyjádřil i Nejvyšší správní soud ve svém rozhodnutí ze dne 16. 9. 2009, č. 12 Ksz 2/2009 Sb., ve kterém judikoval, že výkon tlumočnické činnosti státním zástupcem zapsaným v seznamu tlumočnicků krajského soudu se považuje za porušení zákazu jiné výdělečné činnosti a je kárným proviněním.⁶⁸ Členství v politických stranách zakázáno není, stejně jako není zakázána správa vlastního majetku, ovšem takovým způsobem, aby nemohlo být jeho finančních záležitostí používáno k ovlivňování jeho osoby. Státní zástupci mohou být například členy bytových družstev a společenství vlastníků jednotek a jejich orgánů a dostávat za to přiměřené odměny.⁶⁹

Stanovena je povinnost sebevzdělávání státních zástupců, a to jak samostatně, tak prostřednictvím vzdělávacích akcí organizovaných Justiční akademii. Další povinnosti by se daly shrnout jako dodržování pravidel slušného chování, a to ke všem osobám, od roku 2002 je navíc výslovně stanovena povinnost státního zástupce vyvarovat se nepřiměřené veřejné kritiky státního zastupitelství. Problém činí ale výklad pojmu „nepřiměřená kritika“ jako pojmu vágního, tento zákaz se dá tedy považovat za protiústavní.

Státní zástupce je povinen zachovávat mlčenlivost o věcech, o kterých dozvěděl v souvislosti s výkonem této funkce a to i po jejím skončení. Zprostit této mlčenlivosti státního zástupce může jen nejvyšší státní zástupce, nejvyššího státního zástupce může zprostit mlčenlivosti ministr spravedlnosti, a to z vážných důvodů. Z účelů zákonné mlčenlivosti lze dovodit, že o vážný důvod půjde tehdy, kdy skutkový stav věci nebude

⁶⁸ Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 9. 2009, sp.zn. 12 Ksz 2/2009. Dostupné také z: <http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2009/000212Ksz_0900055A_prevedeno.pdf>.

⁶⁹ Koudelka, Z., Růžička, M., Vondruška, F.: Zákon a státním zastupitelství s komentářem a judikaturou. 1. vydání. Praha: Leges, 2010.

možno zjistit bez zproštění mlčenlivosti a přitom zájem na zjištění skutkového stavu v konkrétním případě převažuje nad ochranou práv a oprávněným zájmů zabezpečených touto mlčenlivostí.⁷⁰

V nové právní úpravě je v základních zásadách zdůrazněna nezávislost státního zástupce na vnějších vlivech, která v dosavadním výčtu chyběla, a která má posílit samostatnost a odpovědnost každého jednotlivého státního zástupce. Zdůrazněna je také veřejnoprávní povaha funkce státního zástupce. Jinak je v podstatných rysech převzata úprava dosavadní, s tím, že upřesněním výčtu základních povinností státního zástupce se výčet maximálně přibližuje výčtu povinností soudce.⁷¹ Výslovně je upraveno členství státního zástupce ve statutárních, řídicích a kontrolních orgánech veřejně prospěšných právnických osob, a to tím způsobem, že státní zástupce se může bezúplatně podílet na činnosti těchto osob za předpokladu, že toto členství není v rozporu se základními povinnostmi státního zástupce, zejména s povinností postupovat nezávisle, nestranně, odborně, svědomitě, odpovědně, spravedlivě a bez zbytečných průtahů. Došlo také ke zpřesnění ohledně povinnosti mlčenlivosti státního zástupce, a to výslovným stanovením toho, že povinnosti mlčenlivosti se státní zástupce nemůže dovolávat v kárném řízení. Tato skutečnost byla dosud dovozována pouze výkladem.

Vzhledem k tomu, že v této oblasti dochází v nové úpravě pouze k doplnění a upřesnění některých ustanovení, tak jak to vyžaduje praxe, a která jsou v souladu s koncepcí návrhu, považuji je za pozitivní.

3.5.2 Pracovní poměr státního zástupce a výběr státních zástupců

Zákon o státním zastupitelství výslovně stanoví podmínky pro jmenování státním zástupcem. Státním zástupcem může být jmenován pouze občan České republiky, který je způsobilý k právním úkonům, bezúhonný, ke dni jmenování dosáhl věku nejméně 25 let, získal vysokoškolské magisterské vzdělání v oblasti práva na vysoké škole v České republice, úspěšně složil závěrečnou zkoušku, a jeho morální vlastnosti dávají záruku, že bude funkci řádně zastávat, a souhlasí se jmenováním do

⁷⁰ Koudelka, Z., Růžička, M., Vondruška, F.: Zákon a státním zastupitelství s komentářem a judikaturou. 1. vydání. Praha: Leges, 2010.

⁷¹ Důvodová zpráva k návrhu zákona o státním zastupitelství. Dostupné z: <<https://apps.odok.cz/kpl-detail?pid=KORN94NM7DFN>>.

funkce a přidělením k určitému státnímu zastupitelství.⁷² Požadavek českého občanství znamená výjimku ze zásady volného pohybu pracovních sil v rámci Evropské unie. Možné je uznání zahraničního studia na základě mezinárodní smlouvy, přímo se takto uznává právnické vzdělání získané na Slovensku.⁷³

Funkce státního zástupce vzniká jmenováním ministrem spravedlnosti, a to na návrh nejvyššího státního zástupce, na dobu časově neomezenou. Rozhodnutí ministra spravedlnosti o jmenování státním zástupcem není aktem přezkoumatelným ve správním soudnictví, ale pracovněprávní úkon osoby jednající za stát jako zaměstnavatele, jejichž zákonnost posuzuje soud v občanskoprávním řízení.⁷⁴ I ústavní soud judikoval, že nepodání návrhu nejvyšší státní zástupkyní na jmenování právního čekatele státním zástupcem je věc fyzické osoby jako uchazeče o zaměstnání, kdy výběr zaměstnanců přísluší zaměstnavateli. Nejde o porušení práva na přístup k veřejným funkcím, na jmenování státním zástupcem není právní nárok ani ze strany asistentů státních zástupců a právních čekatelů.⁷⁵ Státní zástupce skládá po svém jmenování do rukou ministra spravedlnosti slib, pracovní poměr státního zástupce se zakládá jmenováním a vzniká složením slibu dnem, který je stanoven k nástupu výkonu této funkce. Poměr státního zástupce ke státu je primárně poměrem pracovněprávním, takže akty orgánů státu, ať již vedoucích státních zástupců nebo ministra spravedlnosti, je nutno posuzovat jako úkony zaměstnavatele.⁷⁶

Uchazeče o funkci státního zástupce lze jmenovat do této funkce jen s jeho souhlasem. Aby vůbec došlo ke vzniku pracovního poměru státního zástupce, vyžaduje se, aby ministr spravedlnosti přidělil státního zástupce po jmenování k výkonu funkce k určitému státnímu zastupitelství, což opět vyžaduje souhlas státního zástupce. Upraveny jsou také změny přidělení státního zástupce založené aktem ministra

⁷² § 17 odst. 1 zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství.

⁷³ Koudelka, Z., Růžička, M., Vondruška, F.: Zákon a státním zastupitelství s komentářem a judikaturou. 1. vydání. Praha: Leges, 2010.

⁷⁴ Tamtéž

⁷⁵ Usnesení Ústavního soudu ze dne 2. 11. 2004, čj. I. ÚS 30/03–180. Dostupné také z: <<http://kraken.slv.cz/I.%C3%9AS30/03>>.

⁷⁶ Koudelka, Z., Růžička, M., Vondruška, F.: Zákon a státním zastupitelství s komentářem a judikaturou. 1. vydání. Praha: Leges, 2010.

spravedlnosti. Stejně jako v případě přidělení se vyžaduje souhlas státního zástupce s těmito změnami, popřípadě jeho výslovná žádost, a to až na výjimku upravenou v § 19 odst. 3 zákona o státním zastupitelství. Jedná se o výjimečné opatření pro případ, kdy není možné zajistit řádný výkon působnosti státního zastupitelství jiným způsobem. Takové přeložení přichází v úvahu jen v případě, že dojde zákonem ke změně v organizaci státního zastupitelství nebo ke změně obvodů státních zastupitelství. Dále jsou stanoveny podmínky takového přidělení. Státní zástupce může být také se svým souhlasem dočasně přidělen k jinému státnímu zastupitelství nebo k jinému orgánu nebo organizaci, a to v zájmu řádného zajištění úkolů státního zastupitelství, toto přidělení je však zákonem časově omezeno. O dočasném přidělení rozhoduje vedoucí státní zástupce státního zastupitelství, které je ve vztahu k oběma příslušným státním zastupitelstvím nejbližší vyšší, a o přidělení k Nejvyššímu státnímu zastupitelství rozhoduje nejvyšší státní zástupce.

Platové poměry státních zástupců jsou odvozeny od platů soudců s tím, že jsou nižší o 10%. Státní zástupce dostává plat určený zákonem v závislosti na délce právní praxe a stupni státního zastupitelství. Na Nejvyšším státním zastupitelství mají státní zástupci plat stejný bez ohledu na délku praxe. Individuální odměny jsou vyloučeny.⁷⁷

Novelou provedenou zákonem č. 14/2002 Sb. byla do zákona o státním zastupitelství vložena úprava, která vymezila podmínky, za kterých je možno státnímu zástupci nařídit pracovní pohotovost. Jedná se o pohotovost k plnění úkolů, k nimž je státní zastupitelství příslušné a jejichž provedení nesnese odkladu. Pracovní pohotovost nařizuje vedoucí státní zástupce, a to na pracovišti, v místě jeho bydliště nebo na jiném vhodném místě. Pracovní pohotovost na pracovišti může být státnímu zástupci nařízena nejvýše v rozsahu 400 hodin ročně. Jedná se o úpravu speciální vůči zákoníku práce, podle obecné úpravy se musí zaměstnavatel se zaměstnancem na pracovní pohotovosti dohodnout, podle zákona o státním zastupitelství lze pracovní pohotovost nařídit, mimo to zákoník práce upravuje pouze pracovní pohotovost mimo pracoviště.

V zákoně o státním zastupitelství je obsažen taxativní výčet důvodů, kdy funkce státního zástupce zaniká. Dnem zániku funkce státního zástupce zaniká i jeho pracovní

⁷⁷ Koudelka, Z., Růžička, M., Vondruška, F.: Zákon o státním zastupitelství s komentářem a judikaturou. 1. vydání. Praha: Leges, 2010.

poměr. Upraveno je také dočasné zproštění výkonu funkce státního zástupce ministrem spravedlnosti, a to opět z taxativně uvedených důvodů.

Jak již bylo uvedeno výše, v nové právní úpravě bude systematizace míst státních zástupců, právních čekatelů, asistentů, vyšších úředníků státního zastupitelství a dalších odborných pracovníků stanovena Nejvyšším státním zastupitelstvím po projednání s Poradním sborem, pokud jde o obvody krajských státních zastupitelství, též po projednání s příslušnými krajskými státními zástupci. Doposud se jednalo o dělenou působnost Ministerstva spravedlnosti jako ústředního orgánu správy státního zastupitelství a příslušných vedoucích státních zástupců až do úrovně krajských státních zástupců.⁷⁸ Dojde tedy k zásadnímu posílení kompetencí Nejvyššího státního zastupitelství v personálních otázkách.

Zásadní změnou je přijímání státních zástupců formou výběrových řízení upravených v novém zákoně o státním zastupitelství. Výběrové řízení by mělo být upraveno jednotně vyhláškou Ministerstva spravedlnosti, čímž se sleduje zajištění transparentnosti a rovných podmínek pro výběr uchazečů k obsazovaným místům. Po organizační stránce bude zajišťovat průběh výběrových řízení Nejvyšší státní zastupitelství.⁷⁹

Předpoklady pro výkon funkce státního zástupce zůstávají upraveny stejně jako v současném znění, pouze jsou doplněny o podmínky vyplývající z jiných právních předpisů. Státní zástupce bude nadále jmenován po provedeném výběrovém řízení ministrem spravedlnosti na návrh nejvyššího státního zástupce, ovšem až po projednání s Poradním sborem, a to na dobu časově neomezenou. Rozhodování o trvalém přidělení zůstává stejné, doplněno je stanovení určité doby právní praxe jako podmínky pro trvalé přidělení nebo přeložení k vyšším stupňům soustavy. Vzhledem k tomu, že u stanovené doby je použito slovo „zpravidla“, nejedná se o podmínku zcela závaznou.

⁷⁸ Důvodová zpráva k návrhu zákona o státním zastupitelství. Dostupné z: <<https://apps.odok.cz/kpl-detail?pid=KORN94NM7DFN>>.

⁷⁹ Tamtéž

Rozhodování o dočasném přidělení je upraveno stejně, sjednocena je délka doby dočasného přidělení, a to na 4 roky. Výjimkou je dočasné přidělení k Úřadu pro potírání korupce.

Úprava přeložení státního zástupce doznala některých změn. Možnost přeložení je omezena obecnými podmínkami, to dobou právní praxe a zárukami řádného výkonu funkce, dále se stanoví požadavek projednání s Poradním sborem, a dále možnost podat proti rozhodnutí ministra spravedlnosti o přeložení státního zástupce bez jeho souhlasu nebo žádosti rozklad nebo správní žalobu ke správnímu soudu. Novinkou je také možnost přeložit státního zástupce z důvodu potřeby zajistit výkon působnosti určitého okresního státního zastupitelství, které výjimečně a z naléhavých důvodů není možno zajistit jinak. Toto dočasné přidělení je možné pouze jednorázově na dobu 6 měsíců.⁸⁰

Co se týká úpravy pracovní pohotovosti, nová právní úprava je dána do souladu se zákoníkem práce tak, že pracovní pohotovost je možná jen mimo pracoviště. Nově jsou také výslovně vyjmenována ustanovení zákoníku práce, která se užití na pracovní poměr státního zástupce.

Zcela nově se zavádí institut posuzování profesního růstu státních zástupců prostřednictvím pravidelného hodnocení státních zástupců a hodnocení pro účely ad hoc. Účelem má být motivace státních zástupců k co nejlepším pracovním výkonům a zapojení do vzdělávacího procesu organizovaného především Justiční akademií a dalšími vzdělávacími institucemi.⁸¹ Proti výsledku hodnocení může státní zástupce podat námitky.

Nově se zavádí také kariérní řád upravující zásady kariérního postupu státního zástupce na funkci vedoucího státního zástupce, jeho náměstka, na jinou řídicí funkci nebo na přeložení k vyššímu státnímu zastupitelství. Kariérní řád vydá nejvyšší státní zástupce formou pokynu obecné povahy po projednání s Poradním sborem.

⁸⁰ Důvodová zpráva k návrhu zákona o státním zastupitelství. Dostupné z: <<https://apps.odok.cz/kpl-detail?pid=KORN94NM7DFN>>.

⁸¹ Tamtéž

Výčet způsobů zániku funkce státního zástupce zůstává zachován, nově je upraveno dočasné zproštění výkonu funkce státního zástupce. Dočasné zproštění výkonu funkce bude dopadat pouze na případy, kdy funkce státního zástupce skutečně vykonávána není, a to z důvodu že dosavadní úpravou nebyla naplněna zásada, že za stejnou práci přísluší všem zaměstnancům stejná odměna nebo plat. Tato zásada by v případě dočasného zproštění funkce například pro účely práce na Ministerstvu spravedlnosti, kdy by byl státnímu zástupci stále poskytován dosavadní plat, nebyla naplněna.

Úprava obsazování míst státních zástupců formou výběrových řízení a úprava kariérního řádu byla již dlouhou dobu potřebná. Současná úprava nesplňuje podmínky transparentnosti a rovného zacházení, proto novou úpravu vítám. Zabrání tak možnosti tvrdit, že jsou místa obsazována na základě osobních sympatií a předejde se případným sporům. Stejně vhodnou změnou je i zavedení profesního hodnocení státních zástupců za účelem jejich motivace k lepším pracovním výsledkům a sebevzdělávání, které v současnosti naprosto chybí. Příznivou je i změna připouštějící možnost podat proti rozhodnutí ministra spravedlnosti o dočasném přidělení státního zástupce bez jeho souhlasu či žádosti rozklad nebo správní žalobu, když současné možnosti obrany proti takovému rozhodnutí jsou značně omezeny. Za pozitivní považuji i změnu pracovní pohotovosti státních zástupců tak, aby byla v souladu se zákoníkem práce.

3.5.3 Kárná odpovědnost

Důvodem, proč zákon o státním zastupitelství upravuje kárnou odpovědnost státních zástupců, tzn. zavádí zvláštní sankční postih mimo obvyklou dualistickou koncepci postihu správní delikt a trestný čin, je zvláštní povaha postavení státního zástupce, jehož pracovní poměr nese některé specifické prvky blíží se poměru služebnímu. Kárná odpovědnost se nevztahuje na ostatní zaměstnance státního zastupitelství. Tato odpovědnost vzniká nejen při porušení služebních povinností, ale obdobně, jako je tomu u soudců, i za takové nevhodné či nesprávné jednání, jímž se státní zástupce zpronevěří svému postavení způsobem, který se sice jinak dotýká jeho čistě osobnostní sféry, nicméně toto jednání vrhá špatné světlo na celé státní zastupitelství. Obecně řečeno, kárný postih míří na taková jednání státního zástupce, jimiž se dopustí porušení zásady řádného výkonu funkce a zdržení se negativních jevů,

tedy poruší povinnosti uvedené v zákoně o státním zastupitelství.⁸² Důvodem zavedení této odpovědnosti je zajištění náležitého plnění úkolů státního zastupitelství, tato odpovědnost nemá přednost před odpovědností trestní ani správní. Tato odpovědnost je založena na principu zavinění, když postačí zavinění nedbalostní. Kárného provinění se dopustí státní zástupce, který svým chováním nebo jednáním ohrožuje důvěru v činnost státního zastupitelství nebo v odbornost jeho postupu anebo snižuje vážnost a důstojnost funkce státního zástupce.⁸³ Odpovědnost státního zástupce za takové provinění se prekluduje ve lhůtě 2 let od jeho spáchání, pokud v této době nebyl podán návrh na zahájení kárného řízení. V zákoně o státním zastupitelství je uveden výčet kárných opatření, které lze státnímu zástupci za kárné provinění uložit, z nichž nejzávažnějším je odvolání z funkce státního zástupce. Dalšími kárnými opatřeními jsou důtka, snížení platu, státnímu zástupci také lze drobné nedostatky a poklesky písemně vytknout, aniž by proti němu bylo zahájeno kárné řízení. Od uložení kárného opatření může být také upuštěno, pokud kárný soud považuje projednání provinění za dostačující. Kárné řízení se státními zástupci upravuje zákon č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů. Kárným soudem je Nejvyšší správní soud rozhodující ve smíšených senátech složených ze soudců obecných soudů, soudců Nejvyššího správního soudu, státních zástupců, advokátů a dalších zástupců odborné právnické veřejnosti. Jedná se o senáty s pevně stanovenou působností, projednávající věci podle rozvrhu práce, jejichž funkční období činí 5 let. Podle zákona č. 7/2002 Sb. se postupuje i v případech uvedených v § 32 zákona o státním zastupitelství.

V novém zákoně o státním zastupitelství se kárná odpovědnost státních zástupců v podstatných rysech nemění. Přesto některých drobných změn doznává. Pojem „kárné provinění“ se rozšiřuje na závažné porušení povinností vedoucím státním zástupcem nebo vedoucím Úřadu pro potírání korupce. Dále se sjednocuje doba pro zánik kárné odpovědnosti státního zástupce s úpravou platnou pro soudce, a to na dobu 3 let. Namísto vytknutí drobných nedostatků bude nyní státní zástupce písemně upozorněn na

⁸² Koudelka, Z., Růžička, M., Vondruška, F.: Zákon o státním zastupitelství s komentářem a judikaturou. 1. vydání. Praha: Leges, 2010.

⁸³ § 28 zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství

možnost podání návrhu na zahájení kárného řízení při opětovném porušení povinností. Tato změna je zavedena z důvodů praktických, a to proto, že udělení výtky státnímu zástupci představuje v současné době překážku věci pravomocně rozhodnuté pro případné uplatnění kárné odpovědnosti za týž čin, ačkoliv podle povahy věci má jít o neformální akt.⁸⁴ Zavedeno je obligatorní zproštění funkce státního zástupce stíhaného pro úmyslný trestný čin. Nově bude také vedoucí státní zástupce oprávněn provádět nezbytná šetření pro účely podání návrhu na zahájení kárného řízení nebo řízení o způsobilosti státního zástupce zastávat svou funkci. Úprava kárné odpovědnosti státních zástupců se tedy mírně zpřísňuje.

3.5.4 Asistenti státních zástupců a právní čekatelé

Právní profese asistenta státního zástupce byla zavedena v roce 2006, a to po vzoru soudců. Zákonnou úpravu získala až v roce 2008. Nejméně jeden asistent je jmenován Nejvyššímu státnímu zástupci, jeho náměstkovi a řediteli odboru Nejvyššího státního zastupitelství, který je státním zástupcem. Tohoto asistenta jmenuje nejvyšší státní zástupce na návrh státního zástupce, o jehož asistenta se jedná. Asistent může být jmenován i jinému státnímu zástupci, toho potom jmenuje a odvolává vedoucí státní zástupce příslušného státního zastupitelství na návrh státního zástupce, o jehož asistenta se jedná. Asistentem může být jmenován pouze bezúhonný občan, který získal magisterské vysokoškolské vzdělání v oboru práva. Pracovní poměr asistenta vzniká jmenováním a řídí se zákoníkem práce. Asistent vykonává zároveň i působnost čekatele, jednotlivé úkony státního zástupce činí z pověření státního zástupce.

Čekatelská praxe je odbornou přípravou na výkon funkce státního zástupce. Doba čekatelské praxe činí v současné době 36 měsíců. Do této doby se započítává i doba výkonu funkce soudce, asistenta státního zástupce a justičního čekatele, soudce Ústavního soudu, asistenta soudce Ústavního soudu nebo Nejvyššího soudu nebo Nejvyššího správního soudu, asistenta veřejného ochránce práv, praxe advokáta a advokátního koncipienta. Ministerstvo může také na žádost právního čekatele započítat do doby čekatelské praxe dobu jiné právní činnosti, jestliže právní čekatel získal za jejího trvání zkušenosti potřebné pro výkon funkce státního zástupce, nejvýše však

⁸⁴ Důvodová zpráva k návrhu zákona o státním zastupitelství. Dostupné z: <<https://apps.odok.cz/kpl-detail?pid=KORN94NM7DFN>>.

v délce 24 měsíců. Podmínky pro přijetí do pracovního poměru právního čekatele jsou stejné jako pro jmenování státním zástupcem, s výjimkou věku, závěrečné zkoušky a souhlasu s přidělením. Přípravná služba se vykonává především u okresních a krajských státních zastupitelství v pracovním poměru založeném pracovní smlouvou. Pracovní poměr se sjednává na dobu určitou, a to na 40 měsíců, prodloužit ho lze nanejvýš o dalších 20 měsíců v případě, že nedosáhla doba čekatelské praxe za trvání tohoto pracovního poměru potřebné délky. Průběh přípravné služby a její úroveň zajišťují po odborné a pedagogické stránce určení školitelé. Výběrové řízení na právního čekatele vyhláší krajský státní zástupce po projednání s Ministerstvem spravedlnosti podle potřeby obsazení volných míst. Výběrové řízení zahrnuje posouzení přihlášky, písemný test, přijímací pohovor před komisí příslušného krajského státního zastupitelství a psychologicko-diagnostické vyšetření.⁸⁵ Právní čekatel je oprávněn provádět jednoduché úkony státního zástupce nebo administrativní činnost pod vedením státního zástupce nebo jiného odborného zaměstnance státního zastupitelství. V trestním řízení může být právní čekatel nebo asistent pověřen státním zástupcem, aby jej zastoupil při jednotlivém úkonu tohoto řízení, v řízení před soudem může být státní zástupce zastoupen právním čekatelem nebo asistentem pouze v řízení před okresním soudem.

Po ukončení čekatelské praxe je právní čekatel povinen podrobit se závěrečné zkoušce, která má ověřit jeho odbornost a předpoklady pro výkon funkce státního zástupce. Tato zkouška se skládá před pětičlennou zkušební komisí jmenovanou ministrem spravedlnosti. Skládá se z písemné a ústní části a je zaměřena především na odvětví práva, která státní zastupitelství aplikuje při výkonu své působnosti a právní předpisy vztahující se k organizaci státního zastupitelství, soudů a postavení a povinnostem státních zástupců. Opakování závěrečné zkoušky je možné pouze jednou, právní čekatel má nárok, aby mu bylo umožněno opakovat zkoušku do 6 měsíců ode dne podání žádosti, pracovní poměr se prodlužuje s jeho souhlasem, tak aby skončil po vykonání závěrečné zkoušky. Pracovní poměr právního čekatele, který složil závěrečnou zkoušku, lze s jeho souhlasem změnit na pracovní poměr na dobu neurčitou. Asistent státního zástupce může vykonat závěrečnou zkoušku za obdobných podmínek jako právní čekatel.

⁸⁵ Koudelka, Z., Růžička, M., Vondruška, F.: Zákon a státním zastupitelství s komentářem a judikaturou. 1. vydání. Praha: Leges, 2010.

Úprava asistentů státních zástupců dozná v nové úpravě drobných změn. Role asistenta bude nově spíše rolí pomocnou, kdy asistent nebude moci zastoupit státního zástupce v řízení před soudem a nebude mu umožněno složit závěrečnou zkoušku. Asistentům státního zástupce bude ke dni nabytí účinnosti zákona umožněno stát se právními čekateli, aniž by se museli zúčastnit výběrového řízení.⁸⁶

Institut právního čekatele zůstane v novém zákoně o státním zastupitelství zachován, jelikož dle důvodové zprávy je shledáván jako v současné době nenahraditelný, pokud má být funkce státního zástupce obsazena kvalifikovaným odborníkem připraveným ihned po svém jmenování do funkce zastávat plnohodnotně všechny povinnosti státního zástupce.⁸⁷ S tímto názorem v plném rozsahu souhlasím. Přijímání právních čekatelů se bude řídit plánem systemizací, průběh čekatelské praxe zůstane beze změn.

⁸⁶ Důvodová zpráva k návrhu zákona o státním zastupitelství. Dostupné z: <<https://apps.odok.cz/kpl-detail?pid=KORN94NM7DFN>>.

⁸⁷ Tamtéž

Závěr

Po komplexním zhodnocení návrhu zákona o státním zastupitelství si dovoluji říci, že mnoho změn, které nová úprava nabízí, nebylo před předložením návrhu Poslanecké sněmovně dostatečně dořešeno, tedy v tomto ohledu považuji krok vlády, kterým vzala návrh zákona o státním zastupitelství zpět, za správný. Není pochyb o tom, že nová úprava je za současného stavu velice potřebná, je však třeba se podrobněji zabývat jednotlivými změnami, a to zejména jejich praktickými důsledky.

Zásadní změnou, kterou by nová úprava přinesla, by bylo zrušení vrchních státních zastupitelství a změna soustavy státního zastupitelství na soustavu třístupňovou. Tato změna by však byla provedena bez odpovídající změny v soustavě soudů, ačkoli organizace soustavy státního zastupitelství z organizace obecných soudů zrcadlově vychází. Přesto, že tato vázanost není ústavní podmínkou, je v našich zemích tradiční, byla ověřena její funkčnost a její porušení by bezesporu přineslo praktické obtíže. Agenda Vrchních státních zastupitelství v Praze a Olomouci by měla být po jejich zrušení převedena na příslušná krajská státní zastupitelství, Nejvyšší státní zastupitelství a zčásti pak na specializovaný Úřad pro potírání korupce. Přesun agendy by znamenal značné finanční náklady a nutnost řešení personálních otázek, přičemž v této změně neshledávám žádné větší výhody. Nutno dodat, že již při schválení návrhu věcného záměru zákona vláda uložila Ministerstvu spravedlnosti zvážit při zpracování paragrafového znění zákona finanční efektivitu zrušení a zachování vrchních státních zastupitelství a vyhodnotit vhodnost zachování či změny analogické vazby organizace státních zastupitelství na soudy.⁸⁸

Další podstatnou změnou by mělo být zřízení specializovaného Úřadu pro potírání korupce, který by měl převzít část agendy, která je v současnosti soustředěna u specializovaných odborů závažné hospodářské a finanční kriminality působících při vrchních státních zastupitelstvích. Část agendy těchto specializovaných odborů však na Úřad nepřejde a přesune se na nižší stupně soustavy státního zastupitelství, což nepovažuji za příliš vhodné řešení vzhledem k faktu, že podmínkou úspěšného vyšetření

⁸⁸ Vláda zřídí Úřad pro boj s korupcí. Právní zpravodaj. 2012, č. 300.

těchto kauz je velmi vysoká odbornost a specializace státních zástupců. V neposlední řadě zřízení Úřadu přinese značné finanční náklady. Z mého pohledu by bylo tedy vhodnějším řešením zachování stávající soustavy a vytvoření specializovaného úřadu při vrchních státních zastupitelstvích, a to přesunem a rozšířením agendy specializovaných odborů závažné hospodářské a finanční kriminality.

Po schválení návrhu věcného záměru zákona o státním zastupitelství bylo velice kritizovanou změnou značné posílení pravomocí nejvyšší státního zástupce. Některá nově navrhovaná oprávnění, která uváděl věcný návrh zákona o státním zastupitelství, byla z paragrafovaného znění návrhu nového zákona o státním zastupitelství vypuštěna. Nicméně ani tyto změny nic nemění na faktu, že nejvyšší státní zastupitelství by zůstalo přímým dohledovým orgánem vůči nižším stupňům soustavy a také vůči nově zřízenému Úřadu pro potírání korupce, kde by mohlo vzniknout nebezpečí ovlivňování jednotlivých trestních kauz. Tato pravomoc by měla být vyvážena zřízením Poradního sboru nejvyššího státního zástupce, otázkou však zůstává, nakolik skutečně by byl schopen ovlivňovat jeho rozhodnutí.

Dále, mimo jiné, přináší nová úprava i změny v oblasti dohledu uvnitř i vně soustavy státního zastupitelství, novou úpravu jmenování vedoucích státních zástupců, přijímání státních zástupců formou výběrových řízení, posílení transparentnosti přerozdělování konkrétních věcí uvnitř státního zastupitelství a vytvoření pravidel pro kariérní postupy státních zástupců, přičemž tyto změny považuji za velice potřebné a pozitivní.

Závěrem k výše uvedenému je nutno shrnout, že mnoho změn, které by měla nová úprava přinést, by mohlo zlepšit fungování soustavy státního zastupitelství, některé z nich je naopak třeba znovu podrobit diskuzi, zhodnocení jejich nezbytnosti a finančních dopadů.

Seznam použitých zkratek

Ústava	ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky
zákon o státním zastupitelství	zákon č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů
trestní řád	zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů
novela trestního řádu č. 265/2001 Sb.	novela trestního řádu provedená zákonem č. 265/2001 Sb.
novela č. 14/2002 Sb.	novela zákona o státním zastupitelství provedená zákonem č. 14/2002 Sb.
Nejvyšší soud	Nejvyšší soud České republiky
Ministerstvo spravedlnosti	Ministerstvo spravedlnosti České republiky
ČSSR	Československá socialistická republika
Úřad	Úřad pro potírání korupce

Seznam literatury

I. Monografie a odborné publikace:

Císařová, D., Fenyk, J., Gřivna T. et al.: Trestní právo procesní. 4. aktualizované a přepracované vydání. Praha: Linde, 2006.

Fenyk, J.: Vademecum státního zástupce. 1. vydání. Praha: ASPI, 2003.

Fenyk, J.: Veřejná žaloba: Historie, současnost a možný vývoj veřejné žaloby. 1. vydání. Institut vzdělávání Ministerstva spravedlnosti České republiky pro další vzdělávání soudců a státních zástupců, 2001.

Fenyk, J.: Veřejná žaloba: Příručka pro práci státního zástupce. 1. vydání. Institut vzdělávání Ministerstva spravedlnosti České republiky, 2002.

Jelínek, J., a kol.: Trestní právo procesní. 2. vydání. Praha: Leges, 2011.

Kuklík, J. et al.: Vývoj československého práva 1945 – 1989. 1. vydání. Praha: Linde, 2009.

Malý, K.: Dějiny českého a československého státu a práva do roku 1945. 4. vydání. Praha: Leges, 2010.

Nedorost, L., Otoupalíková, J., Schelle, K., Větrovec, V.: Státní zastupitelství historie, současnost a perspektivy. 1. vydání. Praha: EUROLEX BOHEMIA s.r.o., 2002.

Růžička, M.: Veřejná žaloba a orgány konající přípravné řízení v ČR. 1. vydání. Praha: C.H.Beck, 2005.

Schelle, K., Kucha, J.: Státní zastupitelství. 1. vydání. Zlín: Nakladatelství Živa, 1994.

Schelle, K., Kucha, J.: Historie a současnost státního zastupitelství. 1. vydání. Brno: MU Brno, 1994.

Šámal, P., Novotný, F., Růžička, M., Vondruška, F., Novotná, J.: Přípravné řízení trestní. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2003.

II. Komentáře:

Kocourek, J., Záruba, J.: Zákon o soudech a soudcích; Zákon o státním zastupitelství : komentář. 2. dopl. a přeprac. vydání. Praha: C. H. Beck, 2004.

Koudelka, Z., Růžička, M., Vondruška, F.: Zákon a státním zastupitelství s komentářem a judikaturou. 1. vydání. Praha: Leges, 2010.

Šámal, P. et al.: *Trestní řád : komentář*. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2008.

III. Časopisecké články:

Jakovec, J., Komár, P.: Mají být zrušena vrchní státní zastupitelství? Státní zastupitelství. 2012. č. 3.

Korbel, F.: Nový zákon o státním zastupitelství. Právní rozhledy. 2012, č. 19, s. II.

Novák, V.: Ještě jednou k rušení vrchních státních zastupitelství. Státní zastupitelství, 2012, č. 5.

Posílení nezávislosti státního zastupitelství cílem Ministerstva spravedlnosti. Právní zpravodaj. 2012, č. 33.

Schelle, K.: Veřejná žaloba v historických souvislostech. Státní zastupitelství, 2008, č. 11-12

Vláda zřídí Úřad pro boj s korupcí. Právní zpravodaj. 2012, č. 300.

IV. Judikatura

Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 23. 10. 1996, sp.zn. 1 Tzn 19/96. In Soudní rozhledy. 1997, č. 5.

Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 29. 5. 2008, sp. zn. 6 Tdo 589/2008. In Soudní rozhledy. 1997, č. 5.

Usnesení Ústavního soudu ze dne 2. 11. 2004, čj. I. ÚS 30/03–180. Dostupné také z: <<http://kraken.slv.cz/I.%C3%9AS30/03>>.

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 9. 2009, sp.zn. 12 Ksz 2/2009. Dostupné také z: <http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2009/000212Ksz_0900055A_prevede no.pdf>.

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 6. 2012, čj. 1 As 51/2012-242. In Sbírka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. 2703/2012 Sb.

Výkladové stanovisko Nejvyššího státního zastupitelství ze 4. března 2003, č. 2/2003 Sb. v. s. NSZ

V. Pokyny obecné povahy nejvyššího státního zástupce

Pokyn obecné povahy č. 8/2009, o trestním řízení

VI. Internetové zdroje:

Návrh věcného záměru zákona o státním zastupitelství. Dostupné z: <www.hkcr.cz/download.aspx?dontparse=true&FileID=7300>.

Návrh zákona o Státním zastupitelství. Dostupné z:
<<https://apps.odok.cz/kpl-detail?pid=KORN94NM7DFN>>.

Důvodová zpráva k návrhu zákona o státním zastupitelství. Dostupné z:
<<https://apps.odok.cz/kpl-detail?pid=KORN94NM7DFN>>.

Pečinka, B.: DOKUMENT : Analýza nového návrhu zákona o státním zastupitelství [online]. Vystaveno 4.7.2012. Dostupné z:
<<http://www.reflex.cz/clanek/zpravy/46957/dokument-analyza-noveho-navrhu-zakona-o-statnim-zastupitelstvi.html>>, citováno dne 29.11.2013

Vláda ČR. Usnesení vlády ze dne 29. 5. 2013, č. 389, k návrhu zákona o státním zastupitelství a o změně souvisejících zákonů (zákon o státním zastupitelství). Dostupné z: <https://apps.odok.cz/kpl-detail?p_p_id=material_WAR_odokkpl&p_p_lifecycle=2&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_resource_id=downloadAttachment&p_p_cacheability=cacheLevelPage&p_p_col_id=column-1&p_p_col_count=3&material_WAR_odokkpl_attachmentPid=KORN99VMZ7IO>, citováno dne 29.11.2013

Ministerstvo spravedlnosti. Tisková zpráva ze dne 29. 5. 2013. Návrh zákona o státním zastupitelství míří do Sněmovny. Dostupné z:
<<http://portal.justice.cz/Justice2/ms/ms.aspx?o=23&j=33&k=5795&d=329418>>, citováno dne 29.11.2013

Ministerstvo spravedlnosti. Tisková zpráva ze dne 16. 7. 2013. Ministryně Benešová: Dávám podnět vládě ke stažení návrhu zákona o státním zastupitelství. Dostupné z:
<<http://portal.justice.cz/Justice2/ms/ms.aspx?o=23&j=33&k=5795&d=330433>>, citováno dne 29.11.2013

Vláda ČR. Usnesení vlády České republiky ze dne 24.7 2013, č. 555, o zpětvzetí vládního návrhu zákona o státním zastupitelství a vládního návrhu zákona o změně některých zákonů v souvislosti s přijetím zákona o státním zastupitelství, z dalšího projednávání v Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky. Dostupné z:
<https://apps.odok.cz/djv-agenda?p_p_id=agenda_WAR_odokkpl&p_p_lifecycle=2&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_resource_id=downloadAttachment&p_p_cacheability=cacheLevelPage&p_p_col_id=column-2&p_p_col_count=1&agenda_WAR_odokkpl_attachmentPid=VPRA9A5GGWIO>, citováno dne 29.11.2013

Resumé

Diplomová práce na téma Veřejná žaloba v trestním řízení se pokouší pojednat o historickém vývoji veřejné žaloby, současné právní úpravě státního zastupitelství a postavení, úloze a činnosti státního zástupce jako strany v trestním řízení. Jádrem práce je komparace současné právní úpravy s návrhem nového zákona o státním zastupitelství a stručné shrnutí kladů a záporů navrhované právní úpravy.

Diplomová práce se skládá ze tří kapitol, některé z nich jsou dále rozděleny do podkapitol a jejich částí.

První kapitola přibližuje historický vývoj veřejné žaloby v českých zemích a je dále rozdělena do dvou podkapitol, přičemž první z těchto podkapitol pojednává o vzniku a vývoji veřejné žaloby obecně. Druhá podkapitola se dále skládá ze sedmi částí a chronologicky popisuje vývoj veřejné žaloby v českých zemích v jednotlivých historických obdobích.

Druhá kapitola se člení do pěti podkapitol. Přináší náhled na činnost státního zastupitelství nejprve obecně a dále pojednává o činnosti a úloze státního zastupitelství v jednotlivých fázích trestního řízení. Pátá kapitola vymezující působnost státního zastupitelství mimo oblast trestního řízení je skládá ze dvou částí.

Třetí kapitola obsahuje pět podkapitol a je hlavní a nejdůležitější kapitolou diplomové práce. První podkapitola se zabývá obecně důvody navržení nové úpravy státního zastupitelství. Druhá podkapitola vymezuje postavení a působnost státního zastupitelství v současné a navrhované právní úpravě. Třetí podkapitola se skládá ze sedmi částí a věnuje se soustavě státního zastupitelství a vztahy uvnitř soustavy, dohledem v soustavě státního zastupitelství, oprávněními nejvyššího státního zástupce, nově zřizovanému Úřadu pro potírání korupce, zajišťováním činnosti státního zastupitelství a poskytováním informací. Čtvrtá podkapitola pojednává o správě státního zastupitelství. Pátá a zároveň poslední podkapitola se skládá ze čtyř částí a věnuje se postavení a povinnostem jednotlivých státních zástupců, dále pracovnímu poměru státních zástupců a jejich výběru, kárné odpovědnosti a právním čekatelům a asistentům

státních zástupců. Každá z podkapitol se snaží o shrnutí nejdůležitějších změn a předpokládaných praktických dopadů.

Závěr diplomové práce shrnuje pozitiva a negativa nového zákona o státním zastupitelství jako celku a dává podnět k dalším úvahám.

Public action in criminal proceedings

Abstract

This thesis, themed Public action in criminal proceedings, is trying to treat the historical development of the public action, contemporary legal regulations of prosecution and its status, and the task and the operation of the public prosecutor as the litigant in the criminal proceedings. The core of this thesis is the comparison of contemporary legal regulations with the proposal of a new law of prosecution and brief summary of pros and cons of the suggested legal regulations.

The thesis consists of three chapters and some of them are further divided into subchapters and their sections.

First chapter approaches the historical development of the public action in Bohemian countries and is further divided into two subchapters. The first of these subchapters deals with the origin and the development of the public action in general, whereas the second subchapter describes the development of the public action in Bohemian countries in individual historical periods and consists of seven sections.

Second chapter is divided into five subchapters. Primarily it brings the insight into the operation of the prosecution and then it deals with the operation and the task of the prosecution in individual stages of the criminal proceedings. The fifth subchapter, determining the force of the prosecution outside of the penal proceeding sphere, consists of two parts.

Third chapter consists of five subchapters and it is the major and the most important chapter of this thesis. The first subchapter deals with the reasons for the suggestion of the new adjustment of the prosecution. The second subchapter determines the status and the force of the prosecution in the current and in the suggested legal regulations. The third subchapter consists of seven parts: the constitution of the prosecution and the relations inside of the constitution, the supervision in the constitution of the prosecution, the competence of the supreme public prosecutor, the newly established Combating corruption Authority, the ensurance of the operation of the prosecution and the supply of information. The fourth subchapter deals with the administration of the prosecution. The fifth and at the same time the last subchapter consists of four parts. It addresses the status and the duties of individual public

prosecutors, followed by the employment of the public prosecutors and their selection, disciplinary responsibility, juridical candidates and public prosecutors' assistants. Each of the subchapters tries to summarize the most important changes and the anticipated practical impact.

The conclusion of this thesis summarizes the pros and the cons of the new law of the prosecution in its entirety and it gives impetus to further reflections.

Klíčová slova:

Zákon o státním zastupitelství – Trestní řízení – Veřejná žaloba

Keywords:

Public prosecution Act – Criminal proceedings – Public action