

**UNIVERZITA KARLOVA**

**Právnická fakulta**

**David Čermák**

**Role státního zástupce v trestním řízení**

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: JUDr. Jiří Mulák, Ph.D.

Katedra trestního práva

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu) : [24. 08. 2023]

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

Dále prohlašuji, že vlastní text této práce včetně poznámek pod čarou má 218 734 znaků včetně mezer.

.....  
David Čermák

V Praze dne 24. 8. 2023

## **Poděkování**

Na tomto místě bych rád poděkoval JUDr. Jiřímu Mulákovi, Ph.D. za cenné rady a odborné vedení této práce. Rovněž chci poděkovat svým nejbližším, především rodině, za veškerou podporu nejen při psaní této práce, ale i v průběhu celého studia.

# Obsah

Úvod.....	1
<b>1. Historický vývoj veřejné žaloby.....</b>	<b>3</b>
1.1. Vznik veřejné žaloby a počátky jejího vývoje.....	3
1.2. Veřejná žaloba v období 1918-1948.....	6
1.3. Podoba veřejné žaloby za socialismu v období 1948-1989.....	7
1.4. Transformace prokuratury na státní zastupitelství po roce 1989.....	10
<b>2. Aktuální podoba veřejné žaloby – státní zastupitelství.....</b>	<b>13</b>
2.1. Ústavní charakteristika státního zastupitelství.....	13
2.2. Organizační struktura státního zastupitelství.....	17
2.3. Výkon dohledu uvnitř soustavy státního zastupitelství.....	21
2.4. Principy činnosti státního zastupitelství.....	24
<b>3. Role státního zástupce v trestním řízení.....</b>	<b>29</b>
3.1. Role státního zástupce v přípravném řízení.....	29
3.1.1. Úloha státního zástupce před zahájením trestního stíhání.....	30
3.1.2. Úloha státního zástupce po zahájení trestního stíhání.....	34
3.1.3. Rozhodnutí státního zástupce v přípravném řízení.....	40
3.1.3.1. Rozhodnutí státního zástupce o vyřízení věci v přípravném řízení, které vede k zastavení trestního řízení (vyjma odklonů).....	41
3.1.3.2. Rozhodnutí státního zástupce o aplikaci odklonů v přípravném řízení.....	44
3.1.3.3. Rozhodnutí státního zástupce, kterými iniciuje řízení před soudem.....	46
3.2. Role státního zástupce v řízení před soudem.....	52
3.2.1. Naplnění obžalovací zásady trestního řízení.....	53
3.2.2. Role státního zástupce v hlavním líčení.....	55
3.2.3. Role státního zástupce v ostatních typech soudního zasedání.....	58
3.3. Role státního zástupce v opravném řízení.....	61
3.3.1. Řádné opravné prostředky z pohledu státního zástupce.....	62
3.3.2. Mimořádné opravné prostředky z pohledu státního zástupce.....	63
3.3.3. Obecné shrnutí úlohy státního zástupce v opravném řízení.....	65
<b>4. Úřad evropského veřejného žalobce.....</b>	<b>67</b>
4.1. Vznik a cíle Úřadu evropského veřejného žalobce.....	67
4.2. Působnost a organizace Úřadu evropského veřejného žalobce.....	69
4.3. Výkon pravomoci Úřadu evropského veřejného žalobce.....	72
<b>Závěr.....</b>	<b>75</b>
Seznam použitých zdrojů.....	79
Role státního zástupce v trestním řízení.....	84
Abstrakt.....	84

Klíčová slova.....	85
The Role of Public Prosecutor in Criminal Proceedings.....	86
Abstract .....	86
Key words .....	87

## Úvod

Z vlastní zkušenosti plynoucí z mnoha konverzací týkajících se tématu státního zástupce nabývám dojmu, že jde o právní profesi, o které není příliš široké povědomí. Nezřídka kdy jsem zaregistroval - z pohledu osob tématu znalých - až úsměvnou záměnu státního zástupce s členem zastupitelstva obce či kraje. Přitom identifikace jiných tradičních právních profesí, jako jsou advokáti, soudci či exekutoři, zpravidla žádné rozpaky nepůsobí a s jejich rolí v právní praxi je většinová veřejnost dobře obeznámena.

Osobně se domnívám, že hlavní příčinou není nutně nezáměr o to, jak náš právní řád funguje a jakou roli zastávají jednotlivé právní profese, nýbrž samotné pojmosloví. Pojem „státní zástupce“, přestože na území České republiky vykonává působnost veřejné žaloby státní zastupitelství téměř 30 let<sup>1</sup>, je zřejmě pojmem stále „novým“ a ještě zcela nezažitým, jelikož zpravidla při užití jeho alternativy (z pohledu terminologie), tedy prokurátor či státní návladní, dochází k téměř okamžité asociaci pojmu s příslušnou profesí.

Nicméně role státního zástupce v trestním řízení je tématem, které silně rezonuje především u odborné veřejnosti a svým způsobem též vyvolává určité, zde již kvalifikované právní „rozpaky“. Témat, a především otázek spojených s funkcí státního zástupce je celá řada, přičemž jednoznačných odpovědí je pomálu, resp. některé otázky zůstávají stále nezodpovězeny.

Cílem ani ambicí této práce vzhledem k jejímu rozsahu jistě není a ani nemůže být pojmut toto téma zcela vyčerpávajícím způsobem, natož na všechny sporné otázky poskytnout jednoznačné odpovědi. Jejím cílem je ovšem význam, postavení a samotnou roli státního zástupce v trestním řízení přiblížit. Tohoto cíle se pokusím dosáhnout díky identifikaci stěžejních témat, které s jeho rolí v trestním řízení souvisí a do jisté míry ji i determinují.

Předložená témata se poté pokusím analyzovat vždy prizmatem role státního zástupce v trestním řízení a poskytnout tak výstup, který může přispět jak ke kritické (přínosné) debatě nad zmíněnými tématy, tak případně prohloubit některé znalosti související s tímto tématem či je alespoň zasadit do širšího kontextu.

Zvolené téma diplomové práce vnímám jako velmi aktuální. Otázky týkající se státních zástupců pravidelně a silně rezonují s odbornou, ale i širokou veřejností, ať už jde o problematiku nové podoby zákona o státním zastupitelství, jejich příliš intenzivnímu či naopak příliš laxnímu přístupu ke stíhání jednotlivých, zpravidla mediálně známých trestních věcí, jejich příležitostné označování za prokurátory s cílem odkázat na roli veřejných žalobců (prokurátorů)

---

<sup>1</sup> Soustava státního zastupitelství nahradila dosavadní systém prokuratury s účinností od 1. 1. 1994.

za minulého režimu, tak o zvláště intenzivní debaty, pokud jde o posilování či naopak oslabování nezávislosti státních zástupců, především ve vztahu ke státní moci, resp. její exekutivní složce.

Právě otázkám historického vývoje veřejné žaloby a otázkám nejen ústavního, ale i organizačního zakotvení současné podoby veřejné žaloby - tedy státního zastupitelství - se věnuji v první a druhé kapitole této práce, které slouží jako nezbytné vytvoření určitého historického a institucionálního kontextu či základu orgánu veřejné žaloby jako takové, díky kterému lze posléze lépe uchopit samotnou roli státního zástupce v trestním řízení *stricto sensu*.

Těžištěm práce je její třetí část, ve které se věnuji již problematice role státního zástupce v aktuálně platné podobě českého trestního procesu a otázkám souvisejícím, přičemž zvoleným přístupem k uchopení této problematiky není vyložení všech jednotlivých institutů, oprávnění a procesních úkonů, které jsou s působením státního zástupce v trestním procesu spojeny, nýbrž koncepční pohled právě na jeho samotnou roli, a to vždy v kontextu a pohledem jednotlivých procesních fází, ze kterých je trestní řízení složeno. Otázkou, na kterou se snažím najít odpověď je, jak jednotlivá stádia trestního řízení a jednotlivá stěžejní oprávnění státního zástupce determinují jeho roli jako ochránce veřejného zájmu a zástupce veřejné žaloby v trestním řízení.

Jelikož se jako v mnoha jiných právních tématech (zde ovšem poněkud překvapivě) i v tématu státního zástupce v trestním řízení promítá vliv mezinárodního práva, je poslední kapitola věnována právě otázce Úřadu evropského veřejného žalobce, kterého se Česká republika účastní, a díky kterému je nutné do vnitrostátního pojetí role státního zástupce zahrnout i evropské veřejné žalobce.

## 1. Historický vývoj veřejné žaloby

V současné době je působení veřejné žaloby upraveno v několika právních normách<sup>2</sup>, které precizně nastavují pravidla její organizace a způsob, jakým vykonává svou úlohu. Podle současné úpravy je úlohou veřejné žaloby zastupovat stát při ochraně veřejného zájmu ve věcech, které do její působnosti svěřuje zákonná úprava, přičemž jádrem její činnosti je zastupování veřejné žaloby v trestním řízení.<sup>3</sup> Současná, moderní podoba veřejné žaloby je však vyústěním často kolísavého vývoje tohoto institutu, který postupně od svého vzniku zaznamenal několik koncepčních změn.

Považuji proto pro účely zkoumání aktuální role státního zástupce (představitele veřejné žaloby) v trestním řízení za přínosné alespoň stručně nahlédnout do historické geneze veřejné žaloby, kterou přirozeně ovlivnilo mnoho světlých, ale i temných období naší historie. Níže se zaměřím na to, za jakým účelem vůbec veřejná žaloba vznikla, jak se v průběhu dějin měnila její úloha a jak její koncepce ovlivnila postavení veřejného žalobce a jeho úlohu v rámci výkonu trestní spravedlnosti.

### 1.1. Vznik veřejné žaloby a počátky jejího vývoje

Pojetí veřejné žaloby se v průběhu času sice odlišovalo vymezením její hlavní úlohy, rozsahem pravomocí či mírou právní regulace, nicméně ať už vezmeme kterékoli období naší historie, včetně období, kdy institut veřejné žaloby ještě neexistoval, všechna se musela vypořádat se stejnou otázkou týkající se výkonu trestní spravedlnosti. Kdo je odpovědný za ochranu společnosti před těmi nejzávažnějšími delikty a jakým způsobem tuto ochranu zajišťuje.

Předtím, než začaly vznikat vyspělé státy a státní orgány, absentoval centrální subjekt odpovědný za trestní spravedlnost a mechanismus k jejímu výkonu. Ochrana nejdůležitějších

---

<sup>2</sup> Na ústavní úrovni zejm. čl. 80 zákona č. 1/1993 Sb. Ústava České republiky (dále jen: „Ústava“), usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součástí ústavního pořádku České republiky (dále jen: „Listina“), stěžejní normou je zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (dále jen: „tr. řád“) a zákon č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství (dále jen: „ZoSZ“), ale i tzv. vedlejší prameny úpravy, např. zákon č. 218/2003 Sb., o odpovědnosti mládeže za protiprávní činy a o soudnictví ve věcech mládeže a o změně některých zákonů (dále jen: „ZSVM“), zákon č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim (dále jen: „ZTOPO“) nebo zákon č. 104/2013 Sb., o mezinárodní justiční spolupráci ve věcech trestních (dále jen: „ZMJS“).

<sup>3</sup> Viz čl. 80 Ústavy a § 1 odst. 1 ZoSZ.



statků před deliktním jednáním tak byla odpovědností každého jednotlivce, který si musel svá práva ochránit sám, tzv. svépomocí.<sup>4</sup>

Ačkoli zatím stále nelze hovořit o veřejné žalobě, významným inspiračním zdrojem byla úprava římského práva. Římské právo se rozdělilo do dvou větví. Trestní právo soukromé upravovalo situace, kdy byl tzv. soukromým deliktem (*delictum privatum*) narušen zájem jednotlivce, který mohl podat žalobu k jeho ochraně. Na druhé straně trestní právo veřejné se aplikovalo v případech, kdy byl spácháním zločinu (*crimen*) dotčen zájem společnosti či státu a za účelem ochrany tohoto celospolečenského (veřejného) zájmu byl zaveden procesní institut tzv. veřejné žaloby (*actio popularis*), kterou mohl podat kterýkoli římský občan.<sup>5,6</sup> Tato úprava se tedy vypořádala s výše uvedenými otázkami tak, že odpovědným subjektem byl stát, který vykonával trestní spravedlnost skrze aktivní legitimaci všech římských občanů. Každý se tak stal jak ochráncem svého zájmu (soukromého), tak ochráncem zájmu celé společnosti (veřejného) a lze obrazně říci, že dnešní roli státního zástupce jako veřejného žalobce zastával každý římský občan.

Historicky první zemí, se kterou lze zřejmě spojit vznik orgánu veřejné žaloby byla Francie. V roce 1302 vydal král Filip IV. Francouzský (zvaný Sličný) nařízení, kterým výhradě pro trestní řízení zavedl tzv. královské zmocněnce (*prosecutores*). Úkolem těchto úředníků však bylo výlučně tlumočit vůli krále a jeho vazalů v řízení před soudem, nikoli vést samotné trestní stíhání.<sup>7</sup> Z této úpravy lze dovodit, že účelem vzniku vůbec prvních orgánů veřejné žaloby, byla snaha usnadnit králi výkon jeho moci. Královští zmocněnci tak byli ve srovnání se současnými zástupci veřejné žaloby pouze jakousi formální prodlouženou rukou, resp. hlasem panovníka.

V následujícím století se francouzskou úpravou inspirovaly i české země. V roce 1437 císař Zikmund Lucemburský jmenoval Viléma ze Žlutic královským prokurátorem, jenž měl zastupovat krále v soudním řízení.<sup>8</sup> Oproti francouzské předloze byl ovšem vznik úřadu královského prokurátora v českých zemích veden odlišnou motivací, kterou osvětlují sociokulturní okolnosti tehdejší doby. Královský prokurátor měl totiž za úkol zejména zajistit

---

<sup>4</sup> SCHELLE, Karel. *Vývoj trestního řízení*. Ostrava: Key Publishing, 2012, s. 5-6.

<sup>5</sup> SCHELLE, Karel. *Vývoj trestního řízení*. Ostrava: Key Publishing, 2012, s. 6-7.

<sup>6</sup> Vzhledem k terminologii je vhodné doplnit, že výše popsaný model, ačkoli užívá pojmu „veřejná žaloba“, je z dnešního pohledu modelem tzv. soukromé žaloby, kdy veřejný žalobce není jediným oprávněným podat obžalobu v trestním řízení, ale v zákonem vymezených případech je oprávněn tzv. soukromou žalobu podat i sám poškozený.

<sup>7</sup> FENYK, Jaroslav. *Veřejná žaloba, Díl první: Historie, současnost a možný vývoj veřejné žaloby*. Praha: Institut Ministerstva spravedlnosti České republiky pro další vzdělávání soudců a státních zástupců, 2001, s. 10.

<sup>8</sup> NEDOROST, Libor, Jana OTOUPALÍKOVÁ, Karel SCHELLE a Vladislav VĚTROVEC. *Státní zastupitelství: historie, současnost a perspektivy*. Praha: Eurolex Bohemia, 2002, s. 17.

navrácení královských statků, které zabrali husiti během husitských válek.<sup>9</sup> Pravomocí královských prokurátorů s postupem času přibývalo, zejména v 16. století. Mohli participovat na legislativních pracích, poskytovat panovníkovi právní rady a pokud jde o účast na trestním řízení, byli oprávněni vést trestní stíhání za trestné činy, které se soukromý žalobce rozhodl nestíhat a mohli zastupovat zájmy poddaných při sporech s vrchností.<sup>10</sup> Zejména tato poslední oprávnění lze z dnešního pohledu vnímat jako zcela klíčové, jelikož zájem, který královský prokurátor zastupoval a chránil, se z fiskálního zájmu panovníka, resp. státu, rozšiřuje i o zájem veřejný.

Úřad královského prokurátora byl sice první podobou institucionalizované veřejné žaloby, nicméně stále šlo o ranné vývojové stádium. Až v polovině 19. století lze hovořit o doslova revoluční změně ve vývoji veřejné žaloby. Následky roku 1848 lze označit za dosud nejvýraznější posun vývoje veřejné žaloby k její moderní podobě. Revoluční síly obecně usilovaly o odstranění vlivu absolutistického státu na výkon soudnictví, z pohledu veřejné žaloby lze vytknout zejména požadavek na odstranění inkvizičního procesu a jeho nahrazení řízením obžalovacím.<sup>11</sup> Jelikož inkviziční princip trestního řízení spočívá ve sjednocení všech procesních rolí pouze v osobě soudce, jeho nahrazení obžalovacím principem, který důsledně rozděluje jednotlivé procesní role (obžaloba, obhajoba, soud), by výrazně posílilo význam a roli veřejné žaloby v trestním řízení. Císař požadavkům vyhověl a v polovině roku 1848 vznikla provizorní státní zastupitelství a o rok později byla paragrafem 103 Stadionovy ústavy<sup>12</sup> zakotvena instituce státního zastupitelství na ústavní úrovni spolu se zavedením obžalovací zásady v trestním řízení.<sup>13</sup> Dle úpravy tehdejšího trestní řádu (zákon č. 25/1850 ř. z.) měli státní zástupci z úřední povinnosti stíhat všechny trestné činy, o kterých se dozví, kromě trestných činů soukromožalobních, participovali na přípravných vyšetřování, podávali veřejnou obžalobu, dohlíželi na to, zda vyšetřování probíhá v souladu se zákonem a že nikdo není stíhán neprávem.<sup>14</sup>

Události roku 1848 tak byly stěžejním milníkem ve vývoji moderní veřejné žaloby, kterou již nelze vnímat jako vedlejší pomocný orgán upevňující panovníkovy fiskální zájmy, nýbrž jako silnou, ústavně konstituovanou instituci usilující o ochranu veřejného zájmu v trestním řízení.

---

<sup>9</sup> SCHELLE, Karel. *Vývoj veřejné žaloby do roku 1989*. Ostrava: Key Publishing, 2012, s. 4.

<sup>10</sup> Tamtéž s. 4-5.

<sup>11</sup> NEDOROST, Libor, Jana OTOUPALÍKOVÁ, Karel SCHELLE a Vladislav VĚTROVEC. *Státní zastupitelství: historie, současnost a perspektivy*. Praha: Eurolex Bohemia, 2002, s. 19.

<sup>12</sup> Tzv. březnová ústava ze dne 4. března 1849.

<sup>13</sup> Tamtéž.

<sup>14</sup> Tamtéž s. 21.

## 1.2. Veřejná žaloba v období 1918-1948

Zánik Rakousko-Uherské monarchie a vznik samostatného státu československého dne 28. října 1918 představoval z pohledu státního zřízení prvek diskontinuity. Přesto se však Národní výbor za účelem zajištění plynulého přechodu k novému státu a zamezení případným zmatkům rozhodl dočasně recipovat dosavadní Rakousko-Uherský právní řád tzv. recepční normou č. 11/1918 Sb. Tato materiální kontinuita normativní úpravy se vztahovala i na všechny státní úřady (čl. 3 recepční normy), tudíž se rozsah recepce vztahoval i na instituci veřejné žaloby. Československá republika tak po svém předchůdci přejala jak normativní úpravu činnosti veřejné žaloby, tak i její konkrétní formu, tedy systém státního zastupitelství. Ústava z roku 1920<sup>15</sup> ve své hlavě IV. v § 101 odst. 3 zakotvila v řízení před soudy zásadu obžalovací, čímž byla pozice státního zastupitelství jako veřejného žalobce v trestním řízení upevněna, avšak samotná bližší úprava instituce v textu ústavy absentovala. Struktura státního zastupitelství tedy vycházela ze vzoru recipované právní úpravy, která organizovala státní zastupitelství pouze do dvou článků (krajská státní zastupitelství a vrchní státní zastupitelství), přičemž při Nejvyšším soudu sice působil generální prokurátor se svými zástupci (generální advokáti), nicméně nebyl přímo orgánem veřejné žaloby a nespadal tak ani do její soustavy. Jak soustava státních zastupitelství, tak generální prokurátor při Nejvyšším soudu byli podřízeni ministerstvu spravedlnosti.<sup>16</sup>

Podepsáním mnichovské dohody dne 30. září 1938 zanikla tzv. první republika a československý stát vstoupil do temného období, které se negativně promítlo i do vývoje a účelu veřejné žaloby. Organizace a vůbec právní režim fungování veřejné žaloby se v tomto období rozpadl do tří jednotlivých kolejí, kdy každá odpovídala jednomu nově vzniklému geografickému území v souvislosti se zánikem (první) Československé republiky: 1. oblast Sudet (užívající čistě říšský právní režim), 2. oblast Protektorátu Čechy a Morava (dichotomie říšské a autonomní úpravy), 3. území Slovenského státu (přijímání nové vlastní legislativy).<sup>17</sup> Na území Protektorátu vzniklo postupně celkem 22 nových říšských soudů a u každého z nich bylo zřízeno říšské státní zastupitelství. Tyto nově vzniklé orgány měly formálně vedle dosavadních československých justičních orgánů (tzv. autonomní orgány) vykonávat německou soudní jurisdikci nad obyvateli Protektorátu, kteří byli německými státními příslušníky.

---

<sup>15</sup> Zákon č. 121/1920 Sb. ze dne 29. února 1920.

<sup>16</sup> SCHELLE, Karel. *Vývoj veřejné žaloby do roku 1989*. Ostrava: Key Publishing, 2012, s. 25, ADAMEC, M. *Prokuratura a její vývoj na našem území* [online]. Epravo.cz, 7. 9. 2016 [cit. 15. 4. 2023]. Dostupné z: <https://www.epravo.cz/top/clanky/prokuratura-a-jeji-vyvoj-na-nasem-uzemi-102856.html>.

<sup>17</sup> FENYK, Jaroslav. *Veřejná žaloba, Díl první: Historie, současnost a možný vývoj veřejné žaloby*. Praha: Institut Ministerstva spravedlnosti České republiky pro další vzdělávání soudců a státních zástupců, 2001, s. 22.

Ve skutečnosti si ovšem zcela podmanily autonomní justiční orgány, do jejichž jurisdikce mohly téměř neomezeně zasahovat.<sup>18</sup> Jedno z nejpochmurnějších období ve vývoji veřejné žaloby tak násilně potlačilo její původní účel ochránce veřejného zájmu a státní zástupci se stali pouhými nástroji k expanzi říšské říše a vynucování její nacistické ideologie.

Hlavní prioritou po pádu německé říše a zániku Protektorátu bylo navázat na hodnoty a právní úpravu v předválečném období a vypořádat se s následky německé okupace, zejména se pokusit reparovat flagrantní porušování lidských práv a demokratických hodnot a potrestat nacistické důstojníky včetně tuzemských kolaborantů. Veřejná žaloba v tomto procesu hrála zásadní roli.

Prezident Beneš z exilu ústavním dekretem č. 11/1944 Úř. věst. čsl., o obnovení právního pořádku, zrušil všechny nově přijaté právní předpisy přijaté za tzv. období nesvobody,<sup>19</sup> které se svou povahou přičily demokratickým hodnotám Československé republiky, čímž zajistil kontinuitu s právním stavem předcházejícím podpisu mnichovské dohody. Nicméně *pro futuro* bylo stejně tak důležité, ne-li důležitější, zrušit rozhodnutí, jejichž právní základ byl poznamenán nacistickou ideologií.

S tímto úkolem se v trestní rovině vypořádaly zejména články 9 – 11 výše zmíněného dekretu, jež upravily procesní postup a důvody pro vyslovení nicotnosti takových rozhodnutí, přičemž veřejný žalobce musel obligatorně návrh na vyslovení nicotnosti ve prospěch odsouzeného podat, jakmile se o okolnostech opravňujících takový postup dozvěděl.<sup>20</sup> V tomto směru přijal prezident ještě několik dalších dekretů<sup>21</sup>, jež svěřily zástupcům veřejné žaloby pravomoci za účelem stíhání a potrestání zrádců, kolaborantů a fašistických zločinců, čímž se úloha veřejné žaloby nejen kontinuálně navrátila do stavu před okupací, ale ještě o tyto nové a podstatné úkoly rozšířila.

### 1.3. Podoba veřejné žaloby za socialismu v období 1948-1989

Krátce po konci druhé světové války se k moci dostala Komunistická strana Československa, která skrze novou legislativní úpravu, ale především tvrdé prosazování své ideologie, podstatným způsobem deformovala roli veřejných žalobců a účel veřejné žaloby jako

---

<sup>18</sup> SCHELLE, Karel. *Vývoj veřejné žaloby do roku 1989*. Ostrava: Key Publishing, 2012, s. 29-30.

<sup>19</sup> Období od podpisu mnichovské dohody 30. září. 1938 do 4. května 1945.

<sup>20</sup> Viz čl. 11 odst. 3 ústavního dekretu prezidenta republiky č. 11/1944 Úř. věst. čsl.

<sup>21</sup> Např. dekret prezidenta republiky č. 16/1945 Sb., o potrestání nacistických zločinců, zrádců a jejich pomahačů a o mimořádných lidových soudech (tzv. velký retribuční dekret), dekret prezidenta republiky č. 17/1945 Sb., o národním soudu, ústavní dekret č. 137/1945 Sb., o zajištění osob, které byly považovány za státně nespolehlivé, v době revoluční, dekret prezidenta republiky č. 138/1945 Sb., o trestání některých provinění proti národní cti.

takové na několik dalších desetiletí. Nástroje k utvrzování socialistické ideologie byly postupně implementovány legislativní úpravou.

Dne 6. října 1948 byly přijaty dva související zákony, jednak zákon č. 231/1948 Sb., na ochranu lidově demokratické republiky, jenž definoval přes 35 nových skutkových podstat trestných činů natolik vágně, že umožnil přísně postihnout téměř jakékoli aktivity ohrožující lidově demokratické zřízení.<sup>22</sup> Druhým byl zákon č. 232/1948 Sb., o státním soudu, který vytvořil justiční mechanismus určený postihovat nové trestné činy dle výše uvedeného zákona.

Vznikl tak nový státní soud se sídlem v Praze, při němž byla zřízena státní prokuratura, v jejíž čele stál státní prokurátor přímo podřízený ministru spravedlnosti.<sup>23</sup> Právě státní prokuratura a státní soud jsou spojeny s nechvalně známými politickými procesy 50. let, které jsou dodnes odstrašující ukázkou toho, jak lze ideologicky zneužít justiční orgány bez účinné kontroly státní moci a ochrany základních hodnot demokratického právního státu. Ještě koncem roku 1948 byl přijat zákon č. 319/1948 Sb., o zlidovění soudnictví, který reformoval justiční systém a do soudního rozhodování začlenil laický prvek, tzv. soudce z lidu.

Oproti prvorepublikové úpravě se organizační struktura veřejné žaloby proměnila v tom směru, že byla zrušena vrchní státní zastupitelství a místo nich se druhým stupněm soustavy staly krajské prokuratury, prvním stupněm nově zřízené okresní prokuratury, přibyla již zmíněná samostatně stojící státní prokuratura a stále mimo soustavu stál generální prokurátor, který byl však nově oprávněn podávat do pravomocných rozhodnutí soudů stížnosti pro zachování zákona<sup>24</sup>. Okresní prokuratura byla podřízena krajským prokuraturám, jinak všechny ostatní složky byly přímo podřízeny ministru spravedlnosti.<sup>25</sup>

Ke změnám došlo i v oblasti netrestní působnosti veřejné žaloby. Prokurátoři disponovali vstupovým oprávněním do kteréhokoli zahájeného občanské soudního řízení, oprávnění k výkonu všech procesních úkonů, které mohl jinak vykonat kterýkoli účastník řízení, a to za účelem ochrany zájmů státu nebo pracujících.<sup>26</sup>

---

<sup>22</sup> Např. trestného činu Pobuřování proti republice podle § 3 zákona č. 231/1948 Sb. *se dopustil ten, kdo veřejně nebo před více lidmi nebo více lidí pobuřuje proti republice, proti její samostatnosti, ústavní jednotnosti, její územní celistvosti nebo proti jejímu lidově demokratickému zřízení, její společenské nebo hospodářské soustavě nebo její národní povaze, zaručeným ústavou, bude potrestán pro přečin tuhým vězením od tří měsíců do tří let.* Chráněný objekt je zde vymezen natolik široce, že bylo zřejmě možné jakékoli protirežimní chování subsumovat pod tuto skutkovou podstatu.

<sup>23</sup> Viz § 14 odst. 1 zákona č. 232/1948 Sb.

<sup>24</sup> Toto oprávnění se nevztahovalo na rozhodnutí Nejvyššího soudu. Podrobněji ke stížnosti pro zachování zákona viz § 55 – 63 zákona č. 319/1948 Sb.

<sup>25</sup> Viz §21, § 55 odst. 3 a § 141 bod 1 zákona č. 319/1948 Sb.

<sup>26</sup> Dle důvodové zprávy se zájmem státu rozuměl: „...zájem lidově demokratického státu, který plnil funkce diktatury proletariátu, a zájem dělnické třídy, která ve spojení s dobrým a středním rolníkem buduje socialistický společenský řád.“, SCHELLE, Karel. *Vývoj veřejné žaloby do roku 1989.* Ostrava: Key Publishing, 2012, s. 40.

Nejednotná úprava a organizace veřejné žaloby, politický vliv Sovětského svazu, ale i vědomí toho, jak silným nástrojem k prosazování socialistické ideologie veřejná žaloba je, vedly k výrazné legislativní reformě dosavadního systému prokuratury.

Po světském vzoru byl dvěma zákony<sup>27</sup> zaveden jednotný, centralizovaný model prokuratury se silným postavením generálního prokurátora. Zákon č. 65/1952 Sb., o prokuratuře, koncipoval soustavu tak, že okresní i krajské stupně soustavy se staly tzv. orgány generálního prokurátora, který mohl čistě dle své diskrece jmenovat a odvolávat všechny prokurátory a vykonával nad nimi kázeňskou pravomoc.<sup>28</sup>

Aby mohla prokuratura účinně dohlížet na dodržování socialistických hodnot, byla výrazným způsobem rozšířena její působnost daleko přesahující oblast trestního řízení. Generální prokurátor se stal orgánem nejvyššího dozoru nad prováděním zákonů a jiných právních předpisů ministerstvy, soudy, národními výbory, dalšími orgány a institucemi jakož i jednotlivými občany.<sup>29</sup> Takto široce definovaná působnost, tzv. všeobecného dozoru, jakož i oprávnění účastnit se zasedání vlády, zasedání národních výborů, vliv na personální složení a možnost ingerovat do kterékoli věci v rámci celé soustavy prokuratury dokládají, jak silné bylo postavení generálního prokurátora oproti předchozí úpravě.<sup>30</sup>

Hlavním nástrojem k výkonu všeobecného dozoru byl protest, který mohl generální prokurátor podávat proti rozhodnutím a opatřením, která odporovala právnímu řádu.<sup>31</sup> Generálního prokurátora na návrh vlády jmenoval i odvolával prezident republiky a nadále již nebyl odpovědný ministru spravedlnosti, ale přímo vládě.<sup>32</sup> Proklamace nezávislosti orgánů prokuratury<sup>33</sup> se zdá být vzhledem k silné centralizaci a monokratickému postavení generálního prokurátora a jeho napojení přímo na komunistickou vládu poněkud fasádní.

Ačkoli principy centralismu a monokracie veřejné žaloby nejsou inherentně zavrženíhodné, nutno vzít v potaz, že mohou vést k vyšší potencialitě jejího zneužití, pokud není před nežádoucími vnějšími, zejm. ideologickými vlivy, dostatečně rezistentní.

Do pádu režimu v roce 1989 byly přijaty ještě dva nové zákony o prokuratuře v letech 1956 a 1965.<sup>34</sup> Tehdejší koncepci prokuratury jako všeobecného strážce socialistické zákonnosti ve své podstatě nijak výrazně nezměnily, spíše posílily její postavení a rozšířily některé její

---

<sup>27</sup> Ústavním zákonem č. 64/1952 Sb. o soudech a prokuratuře a zákonem č. 65/1952 Sb., o prokuratuře.

<sup>28</sup> Viz § 9 odst. 1 a § 15 odst. 3 zákona č. 65/1952 Sb.

<sup>29</sup> Viz § 6 ústavního zákona č. 64/1952 Sb.

<sup>30</sup> Ustanovení § 15 odst. 1 zákona č. 65/1952 Sb. výslovně generálnímu prokurátorovi připsalo postavení předsedy ústředního úřadu se stejným platovým ohodnocením jako ministři vlády.

<sup>31</sup> Viz § 3 a 4 zákona č. 65/1952 Sb.

<sup>32</sup> Viz § 7 ústavního zákona č. 64/1952 Sb.

<sup>33</sup> Viz § 8 téhož zákona.

<sup>34</sup> Zákon č. 65/1956 Sb. a zákon č. 60/1965 Sb.

kompetence.<sup>35</sup> Jak důležitým nástrojem pro tehdejší režim byla, dobře dokládá i ústava z roku 1960, která poprvé od vzniku samostatného československého státu inkorporovala přímo do svého textu orgán veřejné žaloby, který již nebyl odpovědný vládě, ale přímo Národnímu shromáždění.<sup>36</sup>

#### 1.4. Transformace prokuratury na státní zastupitelství po roce 1989

Pro zhodnocení, nakolik byla reforma veřejné žaloby po pádu komunistického režimu v roce 1989 úspěšná, je v první řadě nutné identifikovat problematická místa tehdejší úpravy, která její zneužívání umožnila a poté vyhodnotit, zda-li nová právní úprava tyto náchylná místa odstranila a zároveň *pro futuro* adoptovala kontrolní a stabilizační mechanismy, aby se podobná situace nemohla opakovat.

Za problematická místa lze označit zejména silný vliv politiky a ideologie na výkon veřejné žaloby, příliš široce vymezenou působnost prokuratury bez respektování základních principů vyvažování a dělby státní moci a velmi silné, monokratické postavení generálního prokurátora s absencí prvků vyvažujících jeho pravomoc.

Zásadním krokem k oproštění veřejné žaloby od ideologického a politického vlivu bylo zrušení vedoucího postavení Komunistické strany Československa.<sup>37</sup> Tehdy stále ještě prokuratura se tak mohla opět stát demokratickým ochráncem veřejného zájmu a nikoli pouze nástrojem jedné politické strany k prosazování zájmu totalitního režimu.

Rozsáhlá působnost prokuratury byla omezena zejména pokud jde o tzv. všeobecný dozor a dozor v občanském soudním řízení. Jednak novelou zákona o prokuratuře, která odstranila dozor prokuratury nad zákonností postupu a rozhodováním soudů a státních notářství<sup>38</sup> a dále novelou občanského soudního řádu, jež podstatně zredukovala dříve neomezená zahajovací a vstupová oprávnění prokurátora jako strážce socialistické zákonnosti na tři taxativně vyčtená řízení.<sup>39</sup>

---

<sup>35</sup> Prokuratura nově vykonávala dozor i nad zachováváním zákonnosti v místech, v nichž se vykonává vazba, trest odnětí svobody, ochranné léčení a ochranná výchova, výčet rozhodnutí, proti kterým mohl generální prokurátor podat protest byl rozšířen o obecně závazná nařízení národních výborů, pravomoci generálního prokurátora byly posíleny i vůči soudní moci – mohl se účastnit zasedání pléna nejvyššího soudu a podávat návrhy ke sjednocení judikatury a právní interpretace a v neposlední řadě soustavu posílili vyšetřovatelé prokuratury, kteří pod dozorem prokurátorů vedli vyšetřování (viz § 3 bod 5, § 10, § 18 a § 30 zákona č. 65/1956 Sb.).

<sup>36</sup> Viz hlava osmá zákona č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky.

<sup>37</sup> Článek 4 tehdy stále platné ústavy z roku 1960 zněl: „*Vedoucí silou ve společnosti i ve státě je předvoj dělnické třídy, Komunistická strana Československa, dobrovolný bojový svazek neaktivnějších a nejuvědomělejších občanů z řad dělníků, rolníků a inteligence.*“

<sup>38</sup> Viz § 3 odst. 1 písm. d) zákona č. 60/1965 Sb. ve znění účinném po 1. červnu 1990 (novela provedena zákonem č. 168/1990 Sb., ze dne 7. května 1990).

<sup>39</sup> Viz § 35 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění účinném po 1. lednu 1992 (novela provedena zákonem č. 519/1991 Sb., ze dne 5. listopadu 1991), kdy prokurátor již pozbyl zahajovací oprávnění a mohl pouze

Navíc několik pravomocí, které nejcitelněji zasahovaly do základních práv a svobod, byly prokuratuře odebrány a svěřeny soudům<sup>40</sup> a zúžení působnosti prokuratury opět vytvořilo prostor pro postupné zavedení nezávislé soudní kontroly veřejné správy (správní soudnictví).<sup>41</sup>

Pokud jde o silné postavení generálního prokurátora, nutno říci, že bezprostředně po roce 1989 v tomto ohledu k výraznějším změnám nedošlo. V důsledku změny politického režimu však byla bez odkladu provedena citelná personální obměna v soustavě prokuratury, zejména na vedoucích pozicích, ale i těch prokurátorů, kteří se při výkonu své profese zpronevěřili morálnímu kodexu a stali se symbolem hrubého porušování základních lidských práv a svobod za minulého režimu.<sup>42</sup>

Co se týče prvků centralismu a monokracie, staly se předmětem diskuzí o nové podobě veřejné žaloby před vznikem České republiky. Zformovaly se dvě možné koncepce. První, v čele s Jiřím Spáčillem, prosazovala omezit všeobecný dozor, občansko-soudní dozor a systém prokuratury materiálně zachovat, případně ji pouze formálně přejmenovat na státní zastupitelství. Druhá, kterou reprezentoval zejména František Zoulík, navrhovala materiální transformaci prokuratury na systém státního zastupitelství, jehož těžiště bude spočívat v zastupování veřejné žaloby v trestních věcech, další působnosti budou výrazně omezeny a princip silného centralismu a monokracie bude omezen ve prospěch větší autonomie jednotlivých článků soustavy.<sup>43</sup> Po zkušenostech s prokuraturou v druhé polovině 20. století není s podivem, že byla adoptována druhá koncepce.

Důvody k přijetí systému státního zastupitelství ovšem nelze redukovat na samotné terminologické odlišení od kontroverzi vyvolávajícího pojmu „prokuratura“, byť z psychologického hlediska i tato změna jistě měla určitou váhu.<sup>44</sup> Fundamentálním důvodem pro změnu systému veřejné žaloby bylo omezit její širokou působnost jako všeobecného strážce

---

uplatnit vstupové oprávnění do řízení o způsobilosti k právním úkonům, řízení o prohlášení za mrtvého a ve věcech zápisu do obchodního rejstříku.

<sup>40</sup> Například vzetí do vazby, prodloužení vazby, vydání příkazu k zatčení, nařízení domovní prohlídky. Podrobněji viz FENYK, Jaroslav. *Veřejná žaloba, Díl první: Historie, současnost a možný vývoj veřejné žaloby*. Praha: Institut Ministerstva spravedlnosti České republiky pro další vzdělávání soudců a státních zástupců, 2001, s. 24.

<sup>41</sup> Kontrola veřejné správy byla od roku 1952 svěřena prokuratuře, tudíž správní soudnictví bylo nadbytečné a § 18 odst. 2 zákona č. 65/1952 Sb., o prokuratuře, zrušil všechny předpisy o správním soudu. Ústavní základ pro správní soudnictví položila nejprve Listina v čl. 36 odst. 2, následně pak i Ústava v čl. 91 odst. 1 předvídal vznik Nejvyššího správního soudu. Správní soudnictví však bylo plně obnoveno až 1. ledna 2003 s přijetím zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní. Podrobněji viz MAZANEC Michal. *Historie a budova soudu* [online]. Nedatováno [cit. 14. 5. 2023]. Dostupné z: <https://www.nssoud.cz/o-soudu/historie-a-budova-soudu>.

<sup>42</sup> SCHELLE, Karel. *Vývoj veřejné žaloby do roku 1989*. Ostrava: Key Publishing, 2012, s. 48.

<sup>43</sup> LATA, Jan. *Státní zastupitelství ve světle proměn. Drama o čtyřech dějstvích*. Praha: Auditorium, 2016. s. 30-31.

<sup>44</sup> Důvodová zpráva k ZoSZ výslovně uvádí, že pro novou podobu veřejné žaloby bylo zvoleno označení, které neevokuje představy spojené s působením prokuratury v období totalitního režimu. Viz Parlament české republiky. Důvodová zpráva k zákonu č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství [online]. 8. září 1993 [cit. 14. 5. 2023]. Dostupné z: [http://www.psp.cz/eknih/1993ps/tisky/t0537\\_02.htm](http://www.psp.cz/eknih/1993ps/tisky/t0537_02.htm).



zákonnosti napříč právními odvětvími a odstranit prvky centralismu a silné hierarchie. S účinností od 1. ledna 1994 tak bylo zřízeno státní zastupitelství jako soustava úřadů státu, určená k zastupování státu v případech stanovených zákonem, jehož hlavním těžištěm působnosti se stalo zastupování obžaloby v trestním řízení.<sup>45</sup> Vedoucí státní zástupci mohli subordinační vztahy vykonávat pouze omezeně vůči bezprostředně podřízenému článku a nejvyšší státní zástupce již nemohl neomezeně ingerovat do kterékoli trestní věci či si ji atrahovat.

Z hlediska odstranění problematických míst proto vnímám reformu veřejné žaloby na přelomu roku 1993 za zdařilou, avšak s vědomím toho, že i současná úprava trpí jistými nedostatky jak v rovině ústavněprávní, tak v rovině organizační. Proto se právě těmito aspekty současné podoby státního zastupitelství a jejich vlivu na výkon působnosti státních zástupců v trestním řízení věnuji v následující kapitole.

---

<sup>45</sup> Viz § 1 odst. 1, § 4, § 5 ZoSZ ve znění účinném k 1. lednu 1994.

## 2. Aktuální podoba veřejné žaloby – státní zastupitelství

Předchozí část práce přiblížila genezi veřejné žaloby a postupné proměny její role a účelu v systému státní moci. Mám za to, že zejména působení veřejné žaloby v druhé polovině 20. století odhalilo, jak silným prostředkem k vynucování státní moci a vládní politiky může veřejná žaloba být, zejména pokud se obrazně řečeno ocitne ve „špatných rukách“. Bylo by však liché na tomto místě odsoudit samotný systém prokuratury, který je i dosud vedle státního zastupitelství běžným modelem veřejné žaloby.<sup>46</sup> Byť široká působnost prokuratury přesahující do všech složek státní moci a silná hierarchická soustava byly pro tehdejší vládní garnituru účinným nástrojem k prosazování svých zájmů, hlavní příčinou jejího zneužití nebyla samotná forma, ale silný vliv totalitní ideologie a úzké propojení veřejné žaloby s mocenským centrem. Tyto faktory byly postupně legislativou implementovány do právního řádu.<sup>47</sup>

Lze shrnout, že systém veřejné žaloby a jeho konfigurace, zejména ústavní a organizační zakotvení, citelně ovlivňují činnost každého zástupce, který vykonává její působnost. Pro účely zkoumání role státního zástupce v trestním řízení proto považuji za nezbytné se zabývat i charakteristikou současné podoby veřejné žaloby – státním zastupitelstvím. Zaměřím se zejména na analýzu ústavní charakteristiky státního zastupitelství, zda-li jeho současné zakotvení v ústavním systému odpovídá jeho povaze a nakolik garantuje jeho stabilitu a odolnost vůči nežádoucím, zejména politickým vlivům. Dále na to, jak je státní zastupitelství organizováno, jakým způsobem ovlivňují interní vztahy v rámci soustavy činnost jednotlivých státních zástupců a jaké základní principy se do činnosti státního zastupitelství promítají.

### 2.1. Ústavní charakteristika státního zastupitelství

Z ústavněprávního hlediska lze státní zastupitelství zakotvit třemi, resp. čtyřmi způsoby. Pojmout jej buď jako součást moci výkonné, moci soudní, samostatný orgán svého druhu (*sui generis*), nebo jej do ústavního textu vůbec nezahrnout. Že jde o otázku komplikovanou dobře dokládá náhled do zákulisí ústavodárného procesu v roce 1992. Původní vládní návrh Ústavy upravoval státní zastupitelství v čl. 96, tedy jako součást moci soudní, zřejmě po vzoru ústavy z roku 1960, nicméně poté bylo navrženo přesunout jeho úpravu do hlavy třetí upravující moc výkonnou (čl. 80). Také byla vznesena připomínka, že řada demokratických ústav jej v ústavě vůbec neupravuje a není to tedy nezbytné, a v neposlední řadě i návrh Miroslava Rašky, který

---

<sup>46</sup> Systém prokuratury zvolila např. Slovenská, Polská, Francouzská či Italská republika.

<sup>47</sup> Zejména v letech 1948, 1952, 1956, 1960 a 1965. Viz kapitola 1. 3. této práce.

zastával cestu samostatné ústavní pozice státního zastupitelství (obdobně jako Česká národní banka a Nejvyšší kontrolní úřad) s explicitním konstatováním jeho nezávislosti na vládě.<sup>48</sup> Přestože jde o návrhy v zásadě protichůdné, u každého spatřuji legitimní argumentační základ pro tu kterou variantu.

Vypustit státní zastupitelství z Ústavy je v zásadě možné, jelikož nemá žádné přímé vazby na jiné ústavní orgány<sup>49</sup>, a tudíž je není nutné na ústavní úrovni regulovat. Navíc by bylo možné změnou zákona flexibilněji reagovat na případné společenské změny a potřebu upravit působení státního zastupitelství, resp. veřejné žaloby.<sup>50</sup> Do ústavy nezahrnuly orgán veřejné žaloby např. Francie, Velká Británie, Rakousko či Německo.<sup>51</sup> V tomto bodě se však přikláním spíše k rigidnější úpravě veřejné žaloby na ústavní úrovni, jelikož u takto důležitého orgánu považuji aspekt stability a prevence před případnou snahou opět veřejnou žalobu zneužít či jinak legislativním zásahem nelegitimně ovlivnit za důležitější.<sup>52</sup>

U modelu státního zastupitelství je zejména v středoevropských zemích tradiční, že je do určité míry napojené na moc výkonnou, konkrétně rezort ministerstva spravedlnosti, jenž vůči němu disponuje určitými oprávněními, zejména v rovině personální, fiskální a otázek státní správy.<sup>53</sup> Nakolik je tato varianta přijatelná z mého pohledu záleží na tom, jakým způsobem jsou tato oprávnění vymezena, zejména zda-li je oproti správním orgánům respektována specifická role státního zastupitelství v trestním řízení a pro účely nezávislého plnění této role, a vzhledem k jisté institucionální závislosti státního zastupitelství na exekutivě, jsou legislativně zakotveny dostatečně účinné garance znemožňující exekutivě nežádoucím způsobem výkon veřejné žaloby ovlivňovat.

Jelikož je těžištěm agendy státního zastupitelství výkon veřejné žaloby v trestním řízení, zvláště je státní zástupce dle současné právní úpravy jediným subjektem oprávněným iniciovat projednání té které trestní věci v řízení před soudem, je patrné, že činnost státního zastupitelství a činnost soudů spolu úzce souvisí a pravomocného rozhodnutí o vině a trestu obžalovaného nelze bez jejich vzájemné kooperace docílit. Lze tedy najít pádné důvody i pro zařazení státního

---

<sup>48</sup> LATA, Jan. *Státní zastupitelství ve světle proměn. Drama o čtyřech dějstvích*. Praha: Auditorium, 2016. s. 33-34.

<sup>49</sup> Srov. ZOULÍK, František. *Poznámky k postavení prokuratury*. Právní praxe, 1993, č. 3, s. 165.

<sup>50</sup> Pokud by nebylo státní zastupitelství upraveno na ústavní úrovni, prakticky by bylo možné pouhým zákonem například nahradit systém státního zastupitelství systémem prokuratury.

<sup>51</sup> KYSELA, Jan (ed.). *Deset let Ústavy České republiky: východiska, stav, perspektivy: sborník příspěvků*. Praha: Eurolex Bohemia, 2003, s. 327.

<sup>52</sup> Kvórum, potřebné pro přijetí běžného zákona a ústavního zákona, se výrazně liší. Dle pravidel legislativního a ústavodárného procesu v čl. 39 Ústavy je teoreticky minimální kvórum pro přijetí běžného zákona 34 poslanců a 14 senátorů (případně s možností hlasy 101 poslanců stanovisko Senátu přehlasovat) a pro přijetí ústavního zákona 120 poslanců a 17 senátorů bez možnosti přehlasování.

<sup>53</sup> LATA, Jan. *Státní zastupitelství ve světle proměn. Drama o čtyřech dějstvích*. Praha: Auditorium, 2016. s. 15, také ŠÁMAL, Pavel. *Ústavní zakotvení státního zastupitelství*. Státní zastupitelství. 2018, č. 4, s. 9.

zastupitelství k moci soudní, nicméně i k této možnosti lze uplatnit jisté výhrady, jelikož stání zastupitelství není apriori koncipováno stejně jako nezávislé soudní orgány nadané autoritativně rozhodovat o vině a trestu obviněného. Jeho záruky nezávislosti a nestrannosti nejsou v dostatečné kvalitě garantovány jako je tomu u soudů, u kterých jsou navíc tyto atributy explicitně zakotveny v čl. 81 a 82 Ústavy.<sup>54</sup>

Z výše uvedeného plyne, že státní zastupitelství není běžným správním orgánem hierarchicky podřízeným moci výkonné, přičemž hlavním diferenciacním faktorem je jeho specifická působnost plynoucí z povinnosti zastupovat veřejnou žalobu v trestním řízení a chránit tak veřejný zájem. Činnost státního zastupitelství narozdíl od správních orgánů a ministerstev nespočívá ve vydávání správních aktů či právních předpisů, a přesto, že je v systematické Ústavy zařazeno k moci výkonné, nejde o vykonavatele veřejné správy, neboť svou působnost vykonává jako nezávislý a nestranný státní orgán, který se od správních úřadů odlišuje zejména druhem činnosti, tedy zastupováním veřejné žaloby v trestním řízení.<sup>55</sup> Pokud tedy § 1 odst. 1 ZoSZ hovoří o státním zastupitelství jako soustavě úřadů státu, považují za správné v souladu s judikaturou Nejvyššího správního soudu toto ustanovení interpretovat tak, že se jedná o soustavu úřadů svého druhu, nikoli správních úřadů.

Zároveň státní zastupitelství sice nevykonává soudní moc a nelze jej vnímat jako soudní orgán, nicméně jeho působnost (především trestní působnost) spočívá v úkonech, které mají justiční povahu a státní zastupitelství lze vnímat jako určitý předstupeň nezbytný pro výkon soudní moci.<sup>56</sup>

Jinak řečeno, státní zastupitelství má natolik specifickou roli v ústavním systému, že jeho povaha kombinuje jak prvky exekutivní, tak prvky justiční, ovšem od každé z těchto složek státní moci se zároveň ve výše uvedených aspektech diferencuje. Z teoretického hlediska proto za zcela legitimní, a zřejmě nejlépe vystihující jeho nejednoznačnou ústavní povahu, považují vnímat státní zastupitelství samostatně jako orgán svého druhu (*sui generis*), jež vykonává svou působnost nezávisle na moci výkonné. Tato varianta z mého pohledu nejlépe zajišťuje nezávislý a apolitický výkon veřejné žaloby, a potažmo i samotného trestního řízení. Z výše uvedených možností zakotvení státního zastupitelství se proto přikláním k jeho samostatné ústavní pozici (tj. návrh Miroslava Rašky) a jeho ústavní charakteristice jako zvláštního orgánu justiční povahy

---

<sup>54</sup> Srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 3. července 2003, sp. zn. III. ÚS 511/02, a nálezy Ústavního soudu ze dne 28. června 2011, sp. zn. Pl. ÚS 17/10. Blíže se otázkám nezávislosti a nestrannosti státního zastupitelství věnuji v kapitole 2. 4. této práce.

<sup>55</sup> Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. října 2005, sp. zn. 6 As 58/2004 - 45.

<sup>56</sup> ZÁRUBA, Jiří. In: KOCOUREK, Jiří, ZÁRUBA, Jan. *Zákon o soudech a soudcích. Zákon o státním zastupitelství*. 2., doplněné a přepracované vydání. Praha: C.H. Beck, 2004. s. 394.

svého druhu (*sui generis*). Toto pojetí nachází relativně hojně zastoupení i v právní doktríně<sup>57</sup> a ostatně i sám Ústavní soud při posuzování povahy státního zastupitelství též dospěl k tomuto závěru.<sup>58</sup>

Jak je ovšem z dnešní úpravy zřejmé, ústavodárci se nakonec přiklonili k pozměňovacímu návrhu a státní zastupitelství začlenili k moci výkonné. Článek 80 Ústavy je poměrně strohý<sup>59</sup> a jazykovým výkladem lze dospět pouze k závěru, že jedinou ústavně zaručenou působností státního zastupitelství je výkon veřejné žaloby v trestním řízení. Ohledně dalších oblastí působnosti, otázek jeho postavení a organizace je odkázáno na zákonnou prováděcí úpravu.<sup>60</sup> Na tomto místě je vhodné upozornit, že text článku 80 Ústavy nelze interpretovat tak, že státní zastupitelství je jediným, resp. výlučným veřejným žalobcem v trestním řízení, nýbrž tak, že tuto úlohu nelze státnímu zastupitelství zákonem odeprít. Není tedy *pro futuro* vyloučeno, aby vedle státního zastupitelství existoval i jiný subjekt oprávněn iniciovat fázi trestního řízení před soudem (např. soukromý žalobce).

Při zkoumání ústavní charakteristiky státního zastupitelství často bývá užíván systematický výklad, podle kterého lze ze samotného zařazení článku 80 do hlavy třetí Ústavy dovodit, že se jedná o orgán moci výkonné a musí tak do jisté míry podléhat její kontrole.<sup>61</sup> Ačkoli systematiku Ústavy nelze popřít, považují tento závěr za příliš zkratkovitý, jelikož ze samotného umístění článku 80 nelze bez dalšího dovodit jakékoli konkrétní pravomoci exekutivy vůči státnímu zastupitelství, ledaže by byly výslovně upraveny zákonem.<sup>62</sup> Umístění předmětného článku spíše dokládá, že státní zastupitelství je z pohledu kreačního, personálního a rozpočtového od exekutivy odvozeno a v těchto ohledech je na ní závislé, než-li existenci subordinačního vztahu či možnost závazně ovlivňovat výkon působnosti státních zástupců. Takový stav naopak

---

<sup>57</sup> Např. FENYK, Jaroslav. *Veřejná žaloba, Díl první: Historie, současnost a možný vývoj veřejné žaloby*. Praha: Institut Ministerstva spravedlnosti České republiky pro další vzdělávání soudců a státních zástupců, 2001, s. 208, GERLOCH, Aleš. *Ústavní zakotvení státního zastupitelství*. Státní zastupitelství. 2018. č. 4, s. 23 či JÄGER, Petr. Komentář k čl. 80 (Státní zastupitelství a veřejná žaloba). In: BAROŠ, Jiří, HERC, Tomáš, JÄGER Petr a kol. *Ústava České republiky: Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, a.s., 2015.

<sup>58</sup> Bod 31 *in fine*, 39 a 40 nálezu Ústavního soudu, sp. zn. Pl. ÚS 17/10.

<sup>59</sup> Článek 80 Ústavy odst. 1: „Státní zastupitelství zastupuje veřejnou žalobu v trestním řízení; vykonává i další úkoly, stanoví-li tak zákon.“, odst. 2: „Postavení a působnost státního zastupitelství stanoví zákon.“.

<sup>60</sup> Tím je zákon č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství (ZoSZ).

<sup>61</sup> Například KOUDELKA, Z. *Státní zastupitelství III. – Česká republika* [online]. Právní prostor, 22. 1. 2015 [cit. 18. 5. 2023]. Dostupné z: <https://www.pravniprostor.cz/clanky/trestni-pravo/statni-zastupitelstvi-iii>, nebo Prof. Jelínek: *Státní zastupitelství jako justiční soustava? To je na propadnutí* [online]. Česká justice, 15. 4. 2015 [cit. 18. 5. 2023]. Dostupné z: <https://www.ceska-justice.cz/2015/04/prof-jelinek-statni-zastupitelstvi-jako-justicni-soustava-to-je-na-propadnuti/>.

<sup>62</sup> Jako například jmenovací oprávnění ministra spravedlnosti, resp. v případě nejvyššího státního zástupce vlády dle § 9, § 10, § 18 odst. 2 ZoSZ, oprávnění ministra spravedlnosti požádat o informaci ohledně stavu řízení, pokud takovou informaci potřebuje k plnění úkolů ministerstva nebo jako člen vlády dle § 13 odst. 1 ZoSZ, ministr spravedlnosti vyřizuje stížnosti na průtahy směřující proti nejvyššímu státnímu zástupci dle § 16b odst. 2 ZoSZ a působnost související s výkonem státní správy státního zastupitelství dle § 13a - § 13j ZoSZ.

považuji za zcela nepřijatelný, jelikož výkon působnosti veřejné žaloby v trestním řízení by měl být z mého pohledu čistě zákonný, výhradně apolitický a nezávislý na dalších nežádoucích vnějších vlivech.

Pokud jde tedy o zhodnocení aktuální ústavní úpravy, nepovažuji umístění článku 80 Ústavy za neslučitelné s výše uvedenými požadavky apolitického a nezávislého výkonu veřejné žaloby, jelikož ani ze systematického výkladu Ústavy, ani z jiného zákonného ustanovení neplyne pravomoc zástupce exekutivy přímo ingerovat do trestních věcí v působnosti státního zastupitelství. Kde naopak lze shledat nedostatky, je úprava pozice nejvyššího státního zástupce, který může být bez udání důvodu ze své pozice odvolán vládou na návrh ministra spravedlnosti.<sup>63</sup> Exekutiva tedy může skrze nátlak na vrcholného představitele soustavy vyvíjet nepřímý (politický) vliv, který je vzhledem ke své latentní povaze neregulovatelný a stejně tak škodlivý. Tento procesní postup bezdůvodného odvolání nejvyššího státního zástupce označila i skupina států proti korupci (GRECO) za potenciální korupční riziko.<sup>64</sup>

Přestože se přikláním k samostatnému postavení státního zastupitelství jako orgánu *sui generis*, z hlediska reálného vlivu na jeho postavení pokládám za přínosnější důkladně v tomto směru posílit záruky jeho nezávislosti, než-li pouze *de constitutione ferenda* vyčlenit státní zastupitelství do samostatné hlavy Ústavy, třebaže by tato úprava výstižněji reflektovala jeho povahu.

## 2.2. Organizační struktura státního zastupitelství

Organizaci státního zastupitelství upravují především zákon č. 283/1993 Sb. (ZoSZ) a vyhláška Ministerstva spravedlnosti o jednacím řádu státního zastupitelství, zřízení poboček některých státních zastupitelství a podrobnostech o úkonech prováděných právními čekateli č. 23/1994 Sb. (dále jen „JŘSZ“), která jej provádí. Podoba soustavy státního zastupitelství není oproti soudní soustavě Ústavou predikována<sup>65</sup>, tudíž úpravu postavení, působnosti a počtu stupňů soustavy ponechala zcela na zákonné prováděcí úpravě. Ta promítla, jak úzce je výkon působnosti státního zastupitelství a soudů propojený a zcela racionálně zavedla shodně čtyřčlankovou soustavu. Články soustavy tvoří Nejvyšší státní zastupitelství se sídlem v Brně, jemu podřízená dvě vrchní státní zastupitelství v Praze a Olomouci, osm krajských státních

---

<sup>63</sup> Viz § 9 odst. 2 ZoSZ.

<sup>64</sup> Viz Zpráva o plnění doporučení České republiky v rámci čtvrtého hodnotícího kola ohledně prevence korupce ve vztahu ke členům Parlamentu, soudcům a státním zástupcům, ze dne 18 - 22. 6. 2018, sp. zn. Greco RC-IV (2018) 5.

<sup>65</sup> Srov. čl. 80 Ústavy a 91 odst. 1 Ústavy, který vyčítá jednotlivé soudy tvořící čtyřčlankovou soustavu, přičemž *pro futuro* lze zákonem měnit pouze označení těchto soudů.

zastupitelství<sup>66</sup> a nejnižším článkem je 86 okresních státních zastupitelství<sup>67</sup>. Provázanost se soudní soustavou se projevuje i ve shodné úpravě sídel jednotlivých státních zastupitelství a obvodů jejich působnosti, jelikož kopíruje úpravu v § 10 – 13 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech a soudních (dále jen “ZoSS“) včetně příslušných příloh. Odlišně je však upraven postup zřizování poboček státních zastupitelství.<sup>68</sup>

Soustava je hierarchická, ale vztahy nadřízenosti a podřízenosti jsou omezené zavedením obrazně řečeno dvojic státních zastupitelství, mezi kterými se tyto vztahy uplatňují. Vrchní tři články soustavy jsou totiž nadřízené pouze bezprostředně nižšímu stupni.<sup>69</sup> Tento princip však může vést k nejednotnosti ve výkonu působnosti jednotlivých státních zastupitelství, proto je nejvyšší státní zástupce nadán několika pravomocemi, které mohou tento systém dvojic prolomit a závazně stanovit pravidla sjednocující postup všech článků soustavy.

Jde zejména o pokyny obecné povahy, kterými může sjednocovat a usměrňovat postup státních zástupců při výkonu působnosti státního zastupitelství, ale i nastavit jednotnou vnitřní organizaci a výkon spisové služby státního zastupitelství.<sup>70</sup> Obdobně může nejvyšší státní zástupce vydávat výkladová stanoviska nebo nařídit provedení kontroly skončených věcí a případně uložit opatření k nápravě v případě pochybení.<sup>71</sup> Tyto sjednocující nástroje vrcholného představitele uplatnitelné napříč celou soustavou jsou typické spíše v systému prokuratury, proto lze současný model veřejné žaloby v České republice označit jako model státního zastupitelství s jistými prvky prokuratury.

Vztahy nadřízenosti a podřízenosti se však projevují nejen mezi jednotlivými články soustavy, ale i uvnitř každého jednotlivého úřadu. V jeho čele stojí vedoucí státní zástupce<sup>72</sup>, jenž má ze své pozice povinnost zajistit plynulý chod jemu svěřeného úřadu a tomu odpovídající právo nastavit pravidla vnitřní organizace, zajistit příslušné specializace a jelikož státní zastupitelství oproti soudům nepracuje s rozvrhem práce<sup>73</sup>, tak rovněž přiděluje jednotlivým státním zástupcům příslušnou agendu s ohledem na jejich specializaci. Každý vedoucí státní zástupce je zároveň orgánem správy státního zastupitelství, což se prakticky projevuje v jeho

---

<sup>66</sup> Šest krajských státních zastupitelství („KSZ“) je podřízeno Vrchnímu státnímu zastupitelství v Praze (KSZ v Českých Budějovicích, KSZ v Hradci Králové, KSZ v Plzni, KSZ v Praze, KSZ v Ústí nad Labem, Městské státní zastupitelství v Praze.) a dvě Vrchnímu státnímu zastupitelství v Olomouci (KSZ v Brně, KSZ v Ostravě.)

<sup>67</sup> V obvodu hlavního města Prahy vykonává působnost okresních státních zastupitelství celkem deset obvodních státních zastupitelství a v obvodu města Brna vykonává působnost okresních státních zastupitelství Městské státní zastupitelství v Brně viz § 6 odst. 2 ZoSZ.

<sup>68</sup> Viz § 40 odst. 2 ZoSZ.

<sup>69</sup> Viz § 11a odst. 1 ZoSZ.

<sup>70</sup> Viz § 12 odst. 1 ZoSZ.

<sup>71</sup> Viz § 12 odst. 2, 3 ZoSZ.

<sup>72</sup> Nejvyšší, vrchní, krajský, městský, okresní či obvodní státní zástupce dle § 8 odst. 1 ZoSZ.

<sup>73</sup> Srov. § 41 a násl. ZoSS.

povinnosti zajistit vedle již zmíněných povinností také takové personální, hospodářské, finanční a další související podmínky, za kterých mohou všichni státní zástupci daného úřadu plynule a řádně vykonávat svou působnost.<sup>74</sup> Ústředním orgánem správy státních zastupitelství je ovšem Ministerstvo spravedlnosti, což nelze vnímat jako prvek vyjadřující závislost na moci výkonné, ale pouze přirozený následek skutečnosti, že jak státní zastupitelství, tak soudy jsou rozpočtově spravované právě Ministerstvem spravedlnosti, které musí v rámci výkonu státní moci zajistit, jak soudům, tak veřejné žalobě podmínky k řádnému výkonu jejich pravomocí.<sup>75</sup> I vzhledem k tomu, že ústředním orgánem správy je exekutivní orgán, lze z hlediska zamezení nepřipustným vlivům jediné vítat, že ZoSZ výslovně nastavuje hranici pro výkon správy státního zastupitelství, který v žádném případě nesmí ve svém důsledku mít vliv na konkrétní výkon jeho působnosti.<sup>76</sup>

Až do přijetí zákona č. 14/2002 Sb., který s účinností od 1. 3. 2002 zapojil do jmenovací procedury dva subjekty, bylo jmenování a odvolávání vrchních, krajských a okresních státních zástupců zcela v diskreci ministra spravedlnosti. Navíc tehdejší úprava neobsahovala ani důvody pro odvolání vedoucích státních zástupců. Vzhledem k hierarchické provázanosti celé soustavy státního zastupitelství tak mohl jediný zástupce exekutivy efektivně ovládat její jednotlivé články skrze tuto ničím neomezenou pravomoc. Soustava státního zastupitelství byla v tomto ohledu silně závislá na exekutivě a tehdejší úprava inherentně umožnila do výkonu působnosti veřejné žaloby promítnout nepřipustné politické vlivy, což jak jsem již uvedl výše, považuji za nežádoucí jev.

Přestože subjektem výhradně oprávněným jmenovat vedoucí státní zástupce s výjimkou Nejvyššího státního zástupce je stále ministr spravedlnosti, lze kvitovat zapojení druhého vyvažujícího subjektu do jmenovacích a odvolávacích procesů. Návrhová oprávnění ke jmenování vedoucího státního zástupce nyní náleží vedoucímu státnímu zástupci bezprostředně vyššího článku.<sup>77</sup> Postavení vedoucích státních zástupců dále posílilo zavedení důvodu pro jejich odvolání, tedy: „...pokud závažným způsobem poruší povinnosti vyplývající z výkonu funkce vedoucího státního zástupce...“<sup>78</sup>. Zcela logicky jsou pak k návrhu na odvolání příslušné stejné subjekty, jako jsou oprávněny navrhnout jeho jmenování, ledaže jde o případ porušení povinnosti při výkonu státní správy státního zastupitelství, kdy může vedoucího státního

---

<sup>74</sup> Viz § 13a odst. 1, § 13b odst. 2 ZoSZ.

<sup>75</sup> Ministerstvo spravedlnosti je ústředním orgánem státní správy pro soudy a státní zastupitelství podle zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České socialistické republiky, tzv. kompetenčního zákona (dále jen „KompZak“), shodně též § 13b odst. 1 ZoSZ.

<sup>76</sup> Viz §13a odst. 2 ZoSZ.

<sup>77</sup> Viz § 10 odst. 1 až 3 ZoSZ.

<sup>78</sup> Viz §10 odst. 4 ZoSZ.



zástupce odvolat sám ministr spravedlnosti bez návrhu.<sup>79</sup> Jelikož je Ministerstvo spravedlnosti ústředním orgánem státní správy (viz výše), vnímám tuto úpravu jako legitimní. Navíc vedoucí státní zástupce se může proti jeho odvolání dožadovat soudní ochrany. Judikatura Nejvyššího správního soudu postavila najisto, že odvolání vedoucího státního zástupce je správním aktem zasahujícím do jeho práv, a proto podléhá přezkumu ve správním soudnictví.<sup>80</sup>

Kriticky však vnímám nekoncepční úpravu postavení Nejvyššího státního zástupce. Oproti ostatním vedoucím státním zástupcům v zákonné úpravě absentuje vymezení důvodu, který by opravňoval jeho odvolání a může být tedy kdykoli a z jakéhokoli důvodu, resp. i bezdůvodně, odvolán vládou na návrh ministra spravedlnosti.<sup>81</sup> Vzhledem k tomu, jak úzce jsou tyto dva politické exekutivní subjekty propojeny, považují s ohledem na elementární požadavky vnější nezávislosti veřejné žaloby tuto úpravu za nevyhovující.

Inspirační vodítko ke změně může přinést komparativní pohled na slovenskou úpravu, kde generálního prokurátora jmenuje prezident republiky na návrh Národní rady, která je obdobou Parlamentu České republiky.<sup>82</sup> Tento model lépe vyvažuje jednotlivé složky státní moci, jelikož oproti tuzemské úpravě obě fáze jmenovacího procesu (navrhovací a jmenovací) nejvyššího představitele veřejné žaloby neovládá výhradně vrcholný orgán moci výkonné, tedy vláda (jmenovací oprávnění) a jeden z členů téhož orgánu, tedy ministr spravedlnosti (navrhovací oprávnění), nýbrž vhodně rozděluje tato oprávnění mezi orgán moci výkonné (prezident republiky) a orgán moci zákonodárné.

Implementace slovenského modelu však naráží na fundamentální odlišnost v podobě veřejné žaloby v obou státech. Ačkoli se systém prokuratury a státního zastupitelství do jisté míry prolínají, resp. vzájemně uplatňují některé prvky druhého systému, v rovině personální a fiskální stojí na odlišných principech. Oproti prokuratuře, která je zpravidla rozpočtově samostatná a na jmenování vrcholných představitelů se podílí moc zákonodárná, je státní zastupitelství vnímáno jako více či méně samostatný orgán spadající k moci výkonné a je proto přirozeně s příslušnou složkou exekutivy (Ministerstvo spravedlnosti) zejména ve finančních a personálních otázkách více spjato.

Za předpokladu, že k takto rozsáhlé koncepční změně postavení státního zastupitelství v České republice nedojde, by bylo z výše uvedených důvodů vhodné ponechat navrhovací oprávnění resortně příslušné složce moci výkonné (Ministerstvo spravedlnosti, resp. ministr

---

<sup>79</sup> Tamtéž.

<sup>80</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2009, sp. zn. 9 As 94/2008.

<sup>81</sup> Viz § 9 odst. 2 ZoSZ.

<sup>82</sup> Viz čl. 150 ústavního zákona č. 460/1992 Sb., Ústava slovenskej republiky.

spravedlnosti) a jmenovací oprávnění přesunout z vlády alespoň na prezidenta republiky, jelikož z mého pohledu jde o ústavního činitele, který je oproti vládě nadán větší mírou legitimacy díky přímé volbě občany České republiky. Jelikož státní zastupitelství chrání veřejný zájem, tedy zájem celé společnosti, považuji za racionální, aby vrcholného představitele tohoto orgánu jmenoval ústavní činitel, který má nejsilnější legitimizační podporu této společnosti a s ministrem spravedlnosti nemá tak blízké politické vazby jako vláda.

Lze shrnout, že organizace soustavy státního zastupitelství stojí na principu hierarchie, která se uplatňuje pouze mezi bezprostředně nadřízenými a podřízenými dvojicemi úřadů a pouze nejvyšší státní zástupce je nadán pravomocí závazně sjednocovat interní postupy všech článků soustavy. Vyjma otázek státní správy považuji proto za žádoucí, aby byl nejvyšší státní zástupce ve své unifikační roli v maximální možné míře nezávislý a prost nežádoucích vnějších, zejména politických vlivů. Jak již bylo naznačeno v předchozí kapitole, tyto vlivy mohou být uplatňovány buď přímo, nebo nepřímo. Výše zmíněná novela ZoSZ (zákon č. 14/2002 Sb.) odstranila tehdejší ustanovení § 13 odst. 1 ZoSZ: „*Ministr spravedlnosti je služebně nadřízen nejvyššímu státnímu zástupci a vykonává dohled nad činností Nejvyššího státního zastupitelství....*“.

Jakkoli byla tato změna žádoucí, z mého pohledu šlo o řešení polovičaté. Sice byl odstraněn přímý dohled, nicméně pozice nejvyššího státního zástupce byla a stále je potenciálně ohrožena nepřímými politickými tlaky ze strany ministra spravedlnosti, který může kdykoli bez udání důvodu navrhnout jeho odvolání. Tuto nestabilní úpravu pozice vrcholného představitele státního zastupitelství proto z organizačního hlediska a hlediska nezávislosti výkonu veřejné žaloby v trestním řízení vnímám jako největší deficit úpravy *de lege lata* a *de lege ferenda* považuji za vhodné jeho postavení v tomto směru posílit zejména zavedením konkrétních důvodů pro jeho odvolání, zavedením pevného funkčního období a případně změnou v subjektu s jmenovacím oprávněním.

### **2.3. Výkon dohledu uvnitř soustavy státního zastupitelství**

Jak již bylo uvedeno, soustava státního zastupitelství stojí na principu hierarchie, tedy na vztazích nadřízenosti a podřízenosti jednotlivých článků soustavy. Jedním z praktických projevů hierarchického uspořádání je výkon dohledu. Institut dohledu definuje sám ZoSZ jako: „*výkon oprávnění stanovených tímto zákonem k zajištění řídicích a kontrolních vztahů mezi různými stupni státních zastupitelství a uvnitř jednotlivých státních zastupitelství při výkonu působnosti*

*státního zastupitelství*.<sup>83</sup> Účelem dohledu je tedy řízení a kontrola podřízených subjektů (celého úřadu státního zastupitelství či jednotlivých státních zástupců) v zákonem stanovených mezích, jenž má přispět k zákonnému, odbornému, rychlému, účinnému a jednotnému výkonu působnosti státního zastupitelství.<sup>84</sup>

Zákonná definice dále rozlišuje dvě formy dohledu, které lze doktrinálně označit jako dohled vnitřní a vnější.<sup>85</sup> Vnitřní dohled vykonává příslušný vedoucí státní zástupce nad všemi ostatními státními zástupci, kteří působí u státního zastupitelství, v jehož čele stojí.<sup>86</sup> Jde o projev hierarchie uvnitř každého úřadu státního zastupitelství. Oproti tomu vnější dohled, někdy též označovaný jako instanční dohled, vykonává každé státní zastupitelství (vyjma okresních státních zastupitelství) nad všemi nejbližší nižšími státními zastupitelstvími, které spadají do obvodu jejich působnosti<sup>87</sup>, a jde tedy o projev hierarchie mezi jednotlivými stupni soustavy.

Právě výkon vnitřního a vnějšího dohledu představuje nejmarkantnější prvek odlišující organizaci státních zastupitelství od soudů a nutno uznat, že je i hlavním důvodem, proč nelze postavit vnitřní nezávislost soudců a státních zástupců naroveň.

Rozsahem dohledu je dle § 1 odst. 1 JŘSZ zejména dodržování a aplikace právních předpisů v působnosti státního zastupitelství a v činnosti státních zástupců, dodržování pokynů vyššího státního zastupitelství a vedoucích státních zástupců, organizace a řízení práce a plnění pokynů obecné povahy nejvyššího státního zástupce.

Jak z definice dohledu v § 12c *in fine* ZoSZ, tak z vymezení jeho rozsahu v § 1 odst. 1 JŘSZ lze dovodit, že z výkonu dohledu jsou vyloučeny úkony správy státního zastupitelství, jelikož tato není výkonem vlastní působnosti státního zastupitelství. Dále je od výkonu dohledu nutné odlišit prověrky skončených věcí, které může provádět či jejím provedením pověřovat nejvyšší státní zástupce dle § 12 odst. 3 ZoSZ. Toto mimořádné oprávnění výhradně nejvyššího státního zástupce je oproti výkonu vnitřního či vnějšího dohledu možné z časového hlediska provést pouze jako následnou kontrolu činnosti státního zastupitelství, jelikož dle textu zákona jsou předmětem pouze věci již skončené.

Pokud jde o konkrétní prostředky k výkonu dohledu, je státní zastupitelství oprávněno zejména vyžadovat zvláštní zprávy o postupu, vyžadovat informace v jednotlivých věcech včetně předložení všech podkladů pro vyřízení dané věci, provádět prověrky či celkové činnosti daného státního zastupitelství, vyžadovat vyjádření a stanoviska k jednotlivým věcem a případně

---

<sup>83</sup> Viz § 12c ZoSZ.

<sup>84</sup> Viz čl. 2 odst. 1 pokynu obecné povahy č. 1/2017 o výkonu dohledu v soustavě státního zastupitelství.

<sup>85</sup> Srov. JELÍNEK, J. a kolektiv: *Trestní právo procesní*. 6. vydání. Praha: Leges, 2021, s. 241.

<sup>86</sup> Viz § 12e ZoSZ.

<sup>87</sup> Viz § 12d ZoSZ.

vydat závazný pokyn ve věci.<sup>88</sup> Pokyn se však nemusí vztahovat pouze ke konkrétní věci, ale i k více věcem určitého druhu, což je efektivní způsob, jak realizovat sjednocující funkci dohledu. Sjednocující pokyn lze vydat jak v rámci vnějšího dohledu dle § 12d odst. 1 *in fine* ZoSZ, tak v rámci vnitřní dohledu dle § 12e odst. 1 ZoSZ. Tato úprava dobře dokládá výše nastíněnou myšlenku o zřetelné odlišnosti v postavení státního zástupce a soudce z pohledu vnitřní nezávislosti, jelikož státní zástupce může být současně interně zavázán pokynem obecné povahy vydaným nejvyšším státním zástupcem, sjednocujícím pokynem či pokynem v konkrétní věci bezprostředně vyššího státního zastupitelství a současně i sjednocujícím pokynem či pokynem v konkrétní věci vedoucího státního zástupce státního zastupitelství, u kterého působí.

Ačkoli je soustava státního zastupitelství hierarchická, stále by měl být uplatňován princip samostatného výkonu působnosti každého jednotlivého státního zástupce, a proto by k výše popsaným zásahům do jeho činnosti mělo docházet spíše mimořádně a pouze v zákonem vymezených případech a mezích. Proto je důležité, aby státní zástupce měl možnost se proti případně excesivním pokynům v rámci dohledu bránit. Tímto (jediným) prostředkem je možnost odmítnout pokyn uložený v rámci vnitřního či vnějšího dohledu.<sup>89</sup> Důvodem odmítnutí může být pouze namítaný rozpor se zákonem takového pokynu, přičemž musí být písemně uvedeno a řádně odůvodněno, v čem je rozpor se zákonem spatřován. Pokud nejbližší vyšší státní zastupitelství, případně vedoucí státní zástupce, na svém pokynu trvá a neuplatní jiný postup<sup>90</sup>, věc státnímu zástupci odejme a vyřídí ji sám (atrakce).

Možnost odmítnutí pokynu vnímám jako významný prvek posilující nezávislost postavení státních zástupců. V jakkoli silně hierarchické soustavě veřejné žaloby by nikdy nemělo dojít k situaci, kdy státní zástupce musí vykonávat svou působnost způsobem, o kterém je přesvědčen, že je v rozporu se zákonem. Jelikož v obecné rovině se oproti prokuratuře systém státního zastupitelství vyznačuje vyšší mírou decentralizace a samostatnosti jednotlivých článků soustavy, je otázkou, zda-li by neměl být institut odmítnutí pokynu ještě rozšířen, a to například o odmítnutí z důvodu odlišné právní interpretace.

Na druhé straně však považuji jednotný postup státních zástupců za zcela žádoucí, zejména aby nedocházelo k situacím, kdy by například za obdobných okolností došlo v jedné trestní věci k zastavení trestního stíhání a v druhé k podání obžaloby z důvodu odlišné právní interpretace skutkových okolností jednotlivými státními zástupci. Zejména v těchto extrémních případech

---

<sup>88</sup> Viz § 1 odst. 2 JŘSZ. Nutno podotknout, že jde o výčet demonstrativní.

<sup>89</sup> Viz § 12d odst. 2, § 12e odst. 2 ZoSZ.

<sup>90</sup> Může například precizněji odůvodnit odmítnutý pokyn či vyžádat „revizní“ stanovisko vyššího státního zastupitelství.

vnímám ochranu právní jistoty a ustálené rozhodovací praxe za zcela legitimní důvod pro zákonem vymezený zásah do samostatnosti státních zástupců v podobě výkonu dohledu.

Přestože se výkon dohledu zdá být výhradně interním nástrojem organizace a řízení státního zastupitelství, je nutné závěrem upozornit na význam tohoto institutu i z pohledu osob dotčených v trestním řízení. Tyto osoby totiž mohou podat podnět k výkonu dohledu, kterým se musí příslušné státní zastupitelství zabývat. Mimo prostředky obrany, které nabízí trestní řád, tak jde o další procesní možnost, jak se může dotčená osoba domáhat ochrany svých zájmů, přičemž je především nutné upozornit na judikaturu Ústavního soudu, podle které je dohled obecně účinným opravným prostředkem a je proto nutné tuto procesní možnost (tj. podnět k výkonu dohledu) vyčerpat před podáním ústavní stížnosti.<sup>91</sup>

#### 2.4. Principy činnosti státního zastupitelství

S fenoménem základních zásad či principů se lze setkat v mnoha právních odvětvích.<sup>92</sup> Tyto zásady a principy nejsou pouhým teoretickým předmětem zkoumání právní doktríny, ba naopak jsou pro aplikační praxi, obzvláště v případě řešení složitých právních otázek, zcela klíčové.

Stejně tak jako základní zásady trestního řízení jsou určitými právními principy či vůdčími idejemi, které ovládají trestní řízení<sup>93</sup>, základní zásady činnosti veřejné žaloby<sup>94</sup> ovlivňují jak organizaci a interní vztahy mezi jednotlivými orgány veřejné žaloby, tak způsob, jakým veřejná žaloba vykonává svou působnost, a tedy i roli státních zástupců v trestním řízení. Ačkoli působnost státního zástupce v trestním řízení upravuje především trestní řád a jeho činnost tedy nejcitelněji ovlivňují základní zásady trestní řízení (zejm. zásada procesní legality, zásada oficiality, zásada obžalovací, zásada materiální pravdy apod.<sup>95</sup>), přiblížení zásad činnosti veřejné žaloby tuto problematiku nejen dobře doplňuje, ale také nabízí určité induktivní shrnutí této části práce zabývající se vlivem institucionálního, ústavního a organizačního zakotvení státního zastupitelství na postavení státního zástupce v trestním řízení.

---

<sup>91</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 2. 3. 2015, sp. zn. I. ÚS 1565/14.

<sup>92</sup> Např. základní zásady trestního řízení, zásady trestního práva hmotného, zásady občanského práva, zásady civilního procesu, zásady správního řízení, zásady dobré správy apod.

<sup>93</sup> JELÍNEK, J. a kolektiv: *Trestní právo procesní*. 6. vydání. Praha: Leges, 2021, s. 127.

<sup>94</sup> Tímto tématem se zabýval a podrobně jej zpracoval Fenyk viz FENYK, Jaroslav. *Veřejná žaloba, Díl první: Historie, současnost a možný vývoj veřejné žaloby*. Praha: Institut Ministerstva spravedlnosti České republiky pro další vzdělávání soudců a státních zástupců, 2001, s. 147 an.

<sup>95</sup> Jak se základní zásady trestního řízení promítají do činnosti státního zástupce v trestním řízení se zabývám v následující části práce.

Zásady jednotnosti (resp. nedílnosti) a zásada hierarchie souvisí především s organizací státního zastupitelství a zásady nestrannosti, nezávislosti, účinnosti, objektivitu a ochrany veřejného zájmu upravují zejména způsob, jakým státní zastupitelství vykonává svou působnost.

Zásada jednotnosti, resp. nedílnosti upravuje působení státního zastupitelství navenek. Předpokládá, že jednotlivé orgány veřejné žaloby vystupují externě jako jeden celek. V praxi se projevuje tak, že všechny úkony státního zástupce, které učiní ve své působnosti se považují za úkony daného orgánu, u kterého působí<sup>96</sup>, a přestože se uvnitř každého úřadu uplatňují subordinační vztahy, nikdy nevykonává svou činnost jako zmocněnec vedoucího státního zástupce, jelikož je k výkonu své činnosti zmocněn přímo zákonem. Dalším praktickým přínosem je, že v jakémkoli stádiu trestního řízení nemá změna v osobě státního zástupce vliv na platnost již provedených úkonů.<sup>97</sup>

Zásadu hierarchie lze vnímat jako protipól zásady nezávislosti, resp. vnitřní nezávislosti. Zásada hierarchie indikuje, do jaké míry mohou vyšší články soustavy státního zastupitelství závazně ingerovat do věcí článků nižších. Čím silněji se projevuje, tím více je soustava centralistická. Naopak pokud převažuje zásada vnitřní nezávislosti, jednotlivé články soustavy nesou větší míru odpovědnosti a autonomie při výkonu jejich působnosti.

Souhlasím s Fenykem, že se nelze přiklonit pouze k jedné z těchto zásad, ale hledat mezi nimi rozumný kompromis, jelikož silná hierarchie soustavy může vést k byrokracii, určité strnulosti a potlačení odpovědnosti jednotlivých státních zástupců, a na druhé straně silná vnitřní nezávislost jednotlivých článků ohrožuje jednotnost činnosti soustavy a může vést k větší náchylnosti vůči uplatňování nežádoucích lokálních vlivů (např. korupce, klientelismus).<sup>98</sup>

Mám za to, že současná úprava tyto dvě zásady vyvažuje vhodným způsobem, jelikož možnost přímého zásahu do konkrétní věci je omezena na bezprostředně nižší článek státního zastupitelství a na druhé straně má nejvyšší státní zástupce k dispozici několik nástrojů, kterými může efektivně sjednocovat, kontrolovat či korigovat postup celé soustavy.<sup>99</sup>

Zásada objektivitu ukládá povinnost státnímu zástupci, aby při výkonu svých pravomocí vždy přistoupil ke zkoumání všech relevantních okolností aniž by bral ohled na to, které z nich jsou pro jeho postup výhodné či nevýhodné a nakolik je obtížné danou relevantní okolnost

---

<sup>96</sup> Tuto zásadu v podstatě explicitně vyjadřuje § 23 odst. 1 ZoSZ: „Státní zástupce výkonem své funkce zajišťuje působnost státního zastupitelství; jím provedené úkony jsou považovány za úkony státního zastupitelství.“

<sup>97</sup> FENYK, Jaroslav. *Veřejná žaloba, Díl první: Historie, současnost a možný vývoj veřejné žaloby*. Praha: Institut Ministerstva spravedlnosti České republiky pro další vzdělávání soudců a státních zástupců, 2001, s. 158.

<sup>98</sup> Tamtéž s. 153.

<sup>99</sup> Zejm. pokyny obecné povahy, stanoviska ke sjednocení výkladu, kontrola skončených věcí dle § 12 ZoSZ či pravomoc rušit některá nezákonná usnesení nižších státních zástupců dle § 174a tr. řádu.

objasnit.<sup>100</sup> Tato zásada úzce souvisí se zásadou vyhledávací a zásadou materiální pravdy v trestním řízení.<sup>101</sup>

Zásada účinnosti spočívá v povinnosti státního zástupce zvolit při výkonu jeho činnosti takové prostředky a postupy, které vhodným způsobem zajistí rychlé rozhodnutí o vině a trestu s plným respektováním práv a svobod nejen osoby, proti které se trestní řízení vede, ale i s maximální zdrženlivostí při zasahování do práv ostatních osob dotčených řízením, zejména pak řádné odškodnění osoby trestným činem poškozené.<sup>102</sup> Zásada účinnosti souvisí se zásadou rychlosti řízení, zásadou zdrženlivosti a zásadou zajištění práv poškozeného v trestním řízení.<sup>103</sup>

Podle zásady nestrannosti je státní zástupce povinen vykonávat svou činnost způsobem, který není v jakémkoli ohledu diskriminační. Při svém rozhodování tedy nesmí přihlížet k pohlaví, rase, náboženství, národnosti, politické příslušnosti či jiným diskriminačním faktorům.

V širším měřítku lze nestrannost chápat také jako povinnost státního zástupce v každém okamžiku trestního řízení neustále vyvažovat veřejný zájem na potrestání pachatele trestného činu a ochranu práv a svobod osob dotčených výkonem jeho pravomoci. K poněkud paradoxní situaci poté dochází v další fázi trestního řízení, jelikož podle úpravy trestního řádu je státní zástupce stranou v řízení před soudem<sup>104</sup>, což je požadavek neslučitelný s povinností státního zástupce vykonávat svou činnost nestranně<sup>105</sup>. Proto je nutné tuto úpravu interpretovat tak, že jsou mu vlastnosti strany pro účely soudního řízení pouze propůjčeny, aby se jej vůbec mohl zúčastnit.<sup>106</sup>

Zásada ochrany veřejného zájmu je úzce spojena se samotným účelem státního zastupitelství jako takového, jelikož podle § 1 odst. 1 ZoSZ je státní zastupitelství určeno k zastupování státu při ochraně veřejného zájmu. Veřejný zájem pak lze podle Fenyka vnímat jako směřovanou aplikaci úvah o ochraně jednotlivých zájmů lidské společnosti, které se v trestním řízení projevují jako nutnost trestat některá nedovolená jednání.<sup>107</sup> Tato zásada tedy ukládá státnímu zástupci povinnost kolektivní zájmy celé společnosti chránit.

Určitou zvláštností je, že zásada ochrany veřejného zájmu je proměnlivá,<sup>108</sup> resp. může se projevovat zdánlivě kontradiktorními postupy. Na jedné straně se veřejný zájem projevuje

---

<sup>100</sup> Tamtéž s. 159.

<sup>101</sup> Srov. § 2 odst. 5 tr. řádu.

<sup>102</sup> Tamtéž.

<sup>103</sup> Srov. § 2 odst. 4, odst. 15 tr. řádu.

<sup>104</sup> Srov. § 12 odst. 6 tr. řádu.

<sup>105</sup> Srov. § 2 odst. 2 a § 24 odst. 1, odst. 2 ZoSZ.

<sup>106</sup> Tamtéž s. 158.

<sup>107</sup> Tamtéž s. 160.

<sup>108</sup> Srov. FENYK, Jaroslav, CÍSAŘOVÁ Dagmar, GŘIVNA Tomáš a kol. *Trestní právo procesní*. 7. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 181.

v postupu, jehož cílem je potrestat pachatele trestného činu v rámci trestního řízení. Pokud ovšem kdykoli v průběhu trestního řízení vyvstanou takové okolnosti, které vyvolají důvodné pochybnosti o vině osoby, vůči které se řízení vede, veřejným zájmem se nově stává takový postup, který vede k zastavení trestního řízení, zproštění viny či zmírnění trestu. Tato zásada tedy ukládá státnímu zástupci povinnost neustále vyhodnocovat, který z těchto postupů je postupem vedoucím k ochraně veřejného zájmu a uplatnit k tomu příslušné procesní prostředky.<sup>109</sup>

Zvýšenou pozornost si zaslouhuje zásada nezávislosti, resp. vnější nezávislosti, jelikož jak bylo již uvedeno, silná závislost veřejné žaloby na ostatních orgánech státní moci může vést k prosazování politických či ideologických tendencí do její činnosti, která by měla být ryze zákonná a apolitická. Tato zásada vychází z předpokladu, že aby mohlo státní zastupitelství řádně plnit svou úlohu, musí být jednotlivým státním zástupcům zaručen dostatečně nezávislý prostor pro výkon jejich pravomoci, aniž by byli vystaveni neoprávněným zásahům, vlivům, donucením či jiným hrozbám.<sup>110</sup>

Do jaké míry by však měli státní zástupci být při výkonu své funkce nezávislí (zejména v porovnání se soudci), je stále aktuální otázka, kterou se zabýval i Ústavní soud. Při posuzování platových restrikcí státních zástupců dospěl k závěru, že míra nezávislosti státních zástupců nedosahuje kvality nezávislosti soudcovské, a proto jim nelze z toho důvodu poskytnout stejnou míru ochrany před platovými restrikcemi. Hlavní problém spatřil v potencialitě zásahu do činnosti státního zastupitelství ze strany exekutivy.<sup>111</sup>

S tím, že v tomto ohledu nelze postavit státní zástupce a soudce naroveň souhlasím, nicméně mám za to, že negativní výsledek této komparace by neměl ukončit i samostatnou debatu o tom, zda-li je aktuálně nezávislost státních zástupců garantována v takové míře, která odpovídá významu jejich role zejména (ale nejen) v trestním řízení. V souladu s touto tezí proto kvituji řadu uplatněných odlišných stanovisek k výše zmíněnému nálezu Ústavního soudu<sup>112</sup>, jejichž *ratio* lze shrnout tak, že význam postavení a role státních zástupců jako výlučných žalobců v trestním řízení se stále zvyšuje, a proto je nutné tento trend akcentovat a též státním zástupcům garantovat určité záruky nezávislosti před nežádoucími vnějšími zásahy do jejich

---

<sup>109</sup> Např. odložit věc dle § 159a tr. řádu, zastavit trestní stíhání dle § 172 tr. řádu či podat odvolání proti rozsudku ve prospěch obviněného dle § 247 odst. 2 tr. řádu. Podrobněji se proměňám v postavení státního zástupce v jednotlivých fázích trestního řízení a jejich projevy v jednotlivých procesních oprávněních věnuji v následující části práce.

<sup>110</sup> FENYK, Jaroslav. *Veřejná žaloba, Díl první: Historie, současnost a možný vývoj veřejné žaloby*. Praha: Institut Ministerstva spravedlnosti České republiky pro další vzdělávání soudců a státních zástupců, 2001, s. 153.

<sup>111</sup> Viz bod 34 a 40 nálezu Ústavního soudu ze dne 28. června 2011, sp. zn. Pl. ÚS 17/10.

<sup>112</sup> K nálezu Ústavního soudu, sp. zn. Pl. ÚS 17/10, uplatnilo odlišné stanovisko sedm ústavních soudců (Formánková, Güttler, Holländer, Kůrka, Musil, Rychetský a Wagnerová).



činnosti, především ze strany exekutivy, s kterou jsou v některých aspektech propojeni. Za přesvědčivou považují zejména argumentaci Rychetského, který se neomezuje na systematický a jazykový výklad úpravy státního zastupitelství, ale přistupuje k interpretaci zákona v duchu materiálního pojetí Ústavy a dochází k závěru, že státní zástupce jako ochránce veřejného zájmu musí při výkonu své funkce garantovat nezávislý výkon obžaloby ve všech stádiích trestního řízení bez ohledu na aktuální politické složení ostatních státních orgánů, jelikož je jediným orgánem oprávněným rozhodovat o tom, které trestní věci budou projednány před soudem.<sup>113</sup>

Souhlasím proto s Fenykem, že míra nezávislosti státních zástupců sice svou kvalitou nedosahuje nezávislosti soudců, přesto je však žádoucí, aby byla zajištěna alespoň v takové míře, aby mohli státní zástupci spolupůsobit při ochraně zákonem chráněných zájmů, zejména při rozhodování v konkrétních věcech.<sup>114</sup>

Mám tedy za to, že pokud jde o vlastní výkon pravomoci státního zastupitelství, měli by být státní zástupci v tomto ohledu zcela nezávislí na vnějších vlivech. Současná úprava je v tomto směru vyhovující, jelikož neumožňuje žádnému externímu subjektu přímo do rozhodování státních zástupců zasáhnout. Jejich nezávislost ovšem může být ohrožena nejen přímo, ale i nepřímo, proto nesouhlasím s odepřením ochrany ohodnocení státních zástupců Ústavním soudem v rovině platové nezávislosti, a zvláště pak s již výše uvedeným způsobem jmenování a odvolávání nejvyššího státní zástupce v rovině politické nezávislosti. V těchto ohledech by měla být vnější nezávislost státních zástupců *de lege ferenda* posílena. Pro posílení nezávislosti veřejných žalobců v tomto směru lze nalézt oporu i na mezinárodní úrovni.<sup>115</sup>

---

<sup>113</sup> Viz bod 1 odlišného stanoviska Pavla Rychetského k nálezu Ústavního soudu, sp. zn. Pl. ÚS 17/10.

<sup>114</sup> FENYK, Jaroslav. *Vademecum státního zástupce*. Praha: ASPI, 2003, s. 20.

<sup>115</sup> Srov. zpráva o plnění doporučení České republiky v rámci čtvrtého hodnotícího kola ohledně prevence korupce ve vztahu ke členům Parlamentu, soudcům a státním zástupcům, ze dne 18 - 22. 6. 2018, sp. zn. Greco RC-IV (2018) 5, jenž označuje způsob jmenování nejvyššího státního zástupce za korupční riziko či zpráva Evropské komise Rady Evropy pro demokracii prostřednictvím práva o evropských standardech v otázce nezávislosti soudního systému: Část II – Státní zastupitelství, přičemž výslovně bod 69 se zabývá otázkou odměňování státních zástupců: „*Like for judges, remuneration in line with the importance of the tasks performed is essential for an efficient and just criminal justice system. A sufficient remuneration is also necessary to reduce the danger of corruption of prosecutors.*“.

### 3. Role státního zástupce v trestním řízení

První část práce přiblížila vývoj veřejné žaloby a roli veřejných žalobců (nejen) v trestním řízení během významných historických období, která položila základ pro vybudování moderní instituce státního zastupitelství.

Druhá část práce se zabývala touto institucí, zejména se zaměřením na ústavní, zákonné a organizační zakotvení státního zastupitelství, jako nezbytné institucionální platformy, ze které činnost všech státních zástupců vychází.

Cílem této části je již samotná role státního zástupce v aktuální podobě trestního řízení. Tato úprava je však natolik rozsáhlá, že přesahuje rámec této práce. Jejím cílem ani ambicí proto není podrobný popis všech jednotlivých procesních institutů, které s činností státního zástupce v trestním řízení souvisí, nýbrž skrze přiblížení stěžejních částí úpravy koncepčně analyzovat jakou roli státní zástupce v trestním řízení zastává. Jelikož, jak bude níže vyloženo, se role státního zástupce v průběhu trestního řízení mění, bude role státního zástupce zkoumána ve vztahu k jeho jednotlivým fázím.

V následujících kapitolách se zaměřím na tři fáze trestního řízení. Za samotné jádro role státního zástupce v trestním řízení považuji jeho působnost v přípravném řízení trestním, proto je tomuto stádiu řízení věnována největší pozornost. Následně se budu věnovat tomu, jak se do role státního zástupce promítá zahájení trestního řízení před soudem a k jaké proměně v jeho postavení dochází. Poslední kapitola této části bude zaměřená na úlohu státního zástupce v opravném řízení.

Pro úplnost nutno zmínit, že ačkoli jsou státnímu zástupci svěřena určitá oprávnění i v řízení vykonávacím, považuji oproti předchozím fázím tuto část trestního řízení ve vztahu k jeho roli za marginální, proto se této problematice nebudu podrobněji věnovat.

#### 3.1. Role státního zástupce v přípravném řízení

Jak již bylo předesláno výše, přípravné řízení je dominantou státního zástupce. Je tomu tak proto, že v podstatě samotné přípravné řízení slouží především pro účely uplatnění role státního zástupce jako výlučného orgánu způsobilého iniciovat řízení před soudem. Průběh přípravného řízení by proto měl díky činnosti policejního orgánu, dozorovým a dalším oprávněním státního zástupce a případné soudní ingerenci vést k akumulování jistých skutkových zjištění podložených důkazními prostředky, které umožní státnímu zástupci pečlivě zvážit, zda-li jsou naplněny zákonné podmínky pro uplatnění jeho výhradního práva postavit osobu, která je trestně

stíhána, před soud, případně jedním ze způsobů rozhodnout o zastavení trestního řízení<sup>116</sup>, pokud tento procesní postup odůvodňují skutková zjištění anebo důkazní situace.

Úloha státního zástupce bude zkoumána dle aktuální úpravy, nicméně na tomto místě je vhodné alespoň zmínit, že k výrazné koncepční změně v postavení státního zástupce právě v přípravném řízení došlo s přijetím tzv. velké novely trestního řádu (zákon č. 265/2001 Sb.). Změna proběhla v několika rovinách. Lze zmínit například zrušení vyšetřovatele jako samostatného procesního subjektu a jasné vymezení, že pánem přípravného řízení je státní zástupce, jenž vykonává svá dozorová oprávnění vůči policejnímu orgánu již od samotného zahájení trestního řízení či jeho výlučné postavení ohledně možnosti rozhodovat o meritorním skončení přípravného řízení a přerušování trestního stíhání.<sup>117</sup>

Tuto změnu vnímám velmi pozitivně, jelikož pokud je státní zástupce výlučným veřejným žalobcem v trestních věcech, mám za to, že by měl mít maximální možnou míru kontrolních a řídicích oprávnění vůči způsobu, jakým je přípravné řízení vedeno, jelikož právě jeho výsledky jsou pro realizaci jeho úlohy zcela nezbytné.

### 3.1.1. Úloha státního zástupce před zahájením trestního stíhání

Úlohu státního zástupce při postupu před zahájením trestního stíhání (tzv. fáze prověřování) lze dobře vystihnout skrze přiblížení některých základních zásad trestního řízení, které se (nejen) v této fázi trestního řízení uplatňují a do jisté míry i formují roli státního zástupce v ní.

Jednak je to zásada oficiality trestního řízení, která ukládá všem orgánům činným v trestním řízení povinnost postupovat z úřední povinnosti (*ex officio*).<sup>118</sup> Pro policejní orgán a státního zástupce z této zásady vyplývá, že jsou povinni svou činnost organizovat tak, aby účinně přispívali k včasnosti a důvodnosti trestního stíhání.<sup>119</sup> Není tedy přijatelné, aby policejní orgán či státní zástupce byli vůči podezření ze spáchání trestného činu neaktivní. Z této zásady též vyplývá, že pokud jsou naplněny zákonné podmínky pro provedení daného procesního úkonu, je příslušný orgán zásadně povinen tento úkon provést. Orgány činné v trestním řízení tedy

---

<sup>116</sup> Např. zastavení trestního stíhání, odložení věci, postoupení věci, podmíněné zastavení trestního stíhání apod. Jednotlivými rozhodnutími, která v průběhu přípravného řízení státní zástupce činí se věnuji v bodu 3.1.3. této práce.

<sup>117</sup> RŮŽIČKA, Miroslav. *Veřejná žaloba a orgány konající přípravné řízení v ČR*. Praha: C. H. Beck, 2005, s. 367-372.

<sup>118</sup> Viz § 2 odst. 4 věta první tr. řádu.

<sup>119</sup> Viz § 157 odst. 1 tr. řádu.

postupují z úřední povinnosti, aniž by vyčkávaly na podnět některé ze stran trestního řízení či třetí osoby.<sup>120</sup>

Vztah státního zástupce vůči činnosti policejního orgánu při postupu před zahájením trestního stíhání proto nelze vnímat tak, že by státní zástupce řídil činnost policejního orgánu v podobě udělování jednotlivých „úkolů“, které musí postupně policejní orgán plnit, ale jako samostatnou činnost policejního orgánu, který plní z úřední povinnosti úkoly vymezené zákonem.<sup>121</sup> Státní zástupce poté naplňuje zásadu ofiiciality tím způsobem, že průběžně postup policejního orgánu kontroluje (jeho zákonnosti i správnost) a případné nedostatky skrze dozorová oprávnění koriguje.

Stejně tak jak řada zdrojů i tato práce používá pojem „dozor“, proto považuji za vhodné jej na tomto místě vymezit. Ve své plné podobě tento pojem znamená „dozor nad zachováváním zákonnosti v přípravném řízení“. Trestní řád tento pojem nijak nedefinuje, ale pracuje s ním, například explicitně stanoví, že dozor nad zachováváním zákonnosti v přípravném řízení vykonává státní zástupce.<sup>122</sup> Oproti jiným právním pojmům<sup>123</sup> nepůsobí definice „dozoru“ (v kontextu trestního práva a ve vztahu ke státnímu zástupci) větší obtíže. Je pojímán v zásadě shodně jako systematická a cílevědomá kontrolní činnost státního zástupce zaměřená na zjištění stavu přípravného řízení, prověření postupu policejního orgánu z hledisek jeho zákonnosti, věcné správnosti a rychlosti a případné odstraňování zjištěných nedostatků, přičemž je vykonáván průběžně a soustavně.<sup>124</sup>

Soubor oprávnění, která tento postup umožňují lze označit jako dozorová oprávnění (srov. zejména § 157 odst. 2 a § 174 odst. 2 tr. řádu) a právě díky těmto oprávněním lze státního zástupce označit jako pána přípravného řízení – *dominus litis* – jelikož může tímto způsobem nejen řídit průběh přípravného řízení, ale v konečném důsledku rozhodovat o tom, jak s danou věcí bude v rámci přípravného řízení naloženo (srov. § 175 tr. řádu – tzv. výlučná oprávnění státního zástupce).

V této fázi trestního řízení (tj. před zahájením trestního stíhání) lze vytknout zejména oprávnění státního zástupce uložit policejnímu orgánu provést úkony, které jsou potřebné

---

<sup>120</sup> MULÁK, Jiří. *Základní zásady trestního řízení a právo na spravedlivý proces*. Praha: Leges, 2019, s. 136-137.

<sup>121</sup> Úkoly policejního orgánu v postupu před zahájením trestního stíhání vymezuje § 158 odst. 1 tr. řádu: „Policejní orgán je povinen na základě vlastních poznatků, trestních oznámení i podnětů jiných osob a orgánů, na jejichž podkladě lze učinit závěr o podezření ze spáchání trestného činu, učinit všechna potřebná šetření a opatření k odhalení skutečností nasvědčujících tomu, že byl spáchán trestný čin, a směřující ke zjištění jeho pachatele; je povinen činit též nezbytná opatření k předcházení trestné činnosti.“

<sup>122</sup> Viz § 174 odst. 1 tr. řádu.

<sup>123</sup> Např. pojem „odklonů v trestním řízení“ (viz bod 3.1.3.2. této práce).

<sup>124</sup> LATA, Jan; PAVLÍK Jiří; ZEŽULOVÁ, Jana. *Zákon o státním zastupitelství. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2020, s. 13.

k objasnění věci nebo ke zjištění pachatele.<sup>125</sup> Aby mohl svou roli řádně vykonávat je zejména důležité, aby byl včas a plně informován o postupu policejního orgánu a jednotlivých úkonech.

Počátek dozorových oprávnění státního zástupce lze z časového hlediska spojit s doručením záznamu o zahájení úkonů trestního řízení, případně s doručením záznamu o provedení neodkladných a neopakovatelných úkonů<sup>126</sup>, tedy s momenty, které zahajují samotné trestní řízení. Opis záznamu je policejní orgán povinen do 48 hodin zaslat státnímu zástupci. Příslušným k výkonu dozoru je státní zástupce přidělený k státnímu zastupitelství, které působí při soudu, jenž by byl příslušný ve věci konat po podání obžaloby řízení v prvním stupni, pokud není stanoveno jinak.<sup>127</sup>

Ve vztahu k samotnému začátku trestního řízení je úkolem státní zástupce zejména přezkoumat záznam o zahájení úkonů přípravného řízení, případně o provedení neodkladných a neopakovatelných úkonů, a to zejména zda-li splňují zákonem stanovené náležitosti (např. řádný popis skutkových okolností, způsob, jakým se o těchto okolnostech policejní orgán dozvěděl, odůvodnění neodkladnosti či neopakovatelnosti daného úkonu) a zda-li úsudek policejního orgánu o důvodnosti podezření ze spáchání trestného činu je věcně správný. Pokud by shledal v rámci přezkumu nedostatky, je oprávněn vydat policejnímu orgánu závazný pokyn (srov. § 154 odst. 2, § 174 odst. 2 tr. řádu), aby záznam upravil, doplnil či sepsal nový. Rozšíření dozoru státního zástupce nad zachováváním zákonnosti přípravného řízení již do fáze prověřování lze v tomto ohledu vnímat pozitivně.<sup>128</sup>

Mimo zásadu oficiality se již v této fázi přípravného řízení též do povinnosti státního zástupce a policejního orgánu promítá povinnost postupovat urychleně bez zbytečných průtahů (zásada rychlosti<sup>129</sup>). Role státního zástupce při naplnění této zásady spočívá zejména v dohlížení nad rychlostí a efektivitou postupu policejního orgánu, a to zejména s ohledem na dodržení lhůty, ve které musí prověřit skutečnosti nasvědčující tomu, že byl spáchán trestný čin.<sup>130</sup> V tomto kontextu lze zmínit i procesní možnost osoby, proti které se trestní řízení vede či možnost poškozeného podat žádost státnímu zástupci o přezkum postupu policejního orgánu, právě s ohledem na případné odstranění průtahů v řízení či jiných závad (§ 157a tr. řádu).

---

<sup>125</sup> Viz § 157 odst. 2 věta první tr. řádu.

<sup>126</sup> Viz § 158 odst. 3 věta druhá a věta třetí tr. řádu.

<sup>127</sup> Viz § 12 odst. 1 JŘSZ. Blíže jsou pravidla pro určení věcné a místní příslušnosti státních zástupců stanoveny v § 12 až § 16 JŘSZ, při jejichž aplikaci je nutné brát též do úvahy § 16 až 25 tr. řádu a § 12a, § 12d odst. 2 a odst. 3 ZoSZ a také § 37 až 39 ZSVM, dále srov. RŮŽIČKA, Miroslav. *Veřejná žaloba a orgány konající přípravné řízení v ČR*. Praha: C. H. Beck, 2005, s 488-491.

<sup>128</sup> Ve srovnání s právním stavem před tzv. velkou novelou trestního řádu č. 265/2001 Sb.

<sup>129</sup> Viz § 2 odst. 4 věta druhá tr. řádu.

<sup>130</sup> Tato lhůta činí dva, tři či šest měsíců dle § 159 odst. 1 tr. řádu.

Stejným způsobem lze postupovat i v případě průtahů či jiných závad v postupu státního zástupce.<sup>131</sup>

Další dvojicí základních zásad trestního řízení, které spolu do jisté míry souvisí a promítají se do povinností státního zástupce, je zásada stíhání jen ze zákonných důvodů<sup>132</sup> (§ 2 odst. 1 tr. řádu) a zásada přiměřenosti a zdrženlivosti (§ 2 odst. 4 věta třetí tr. řádu).<sup>133</sup>

Samotným smyslem institutu dozoru státního zástupce nad zachováním zákonnosti přípravného řízení je v podstatě naplnění prvně zmíněné zásady. Jak policejní orgán, tak státní zástupce musí při plnění svých pravomocí (nejen) v přípravném řízení postupovat výlučně dle platných právních norem, nicméně úloha státního zástupce je v tomto směru rozšířena, jelikož je současně odpovědný za to, že žádná osoba nebude v této fázi řízení trestně stíhána z jiného než zákonného důvodu, a to výlučně způsobem, který zákon předvídá.<sup>134</sup>

Zásad přiměřenosti a zdrženlivosti poté prvně zmíněnou zásadu do jisté míry doplňuje a prohlubuje, jelikož se nevztahuje jen na osoby, proti kterým se řízení vede, ale na všechny osoby, které mohou být trestním řízením potenciálně dotčeny (např. svědek, poškozený či zúčastněná osoba).<sup>135</sup> Celé trestní řízení musí být vedeno s plným šetřením základních práv a svobod a jednotlivé úkony trestního řízení prováděny způsobem, který do těchto práv zasahuje pouze na základě zákona, v odůvodněných případech a v nezbytné míře.<sup>136</sup>

V souvislosti s touto zásadou lze zmínit institut operativně pátracích prostředků, který se typicky (ale nikoli výlučně) právě v postupu před zahájením trestního stíhání využívá. Jde o tři zákonem upravené zvláštní postupy (předstíraný převod, sledování osob a věcí, použití agenta), jejichž aplikace může přispět k objasnění podezření ze spáchání trestného činu, a navíc může za splnění zákonných podmínek vést k získání důkazních prostředků, které lze později v trestním řízení použít.<sup>137</sup> Zásada přiměřenosti a zdrženlivosti zavazuje státního zástupce dohlédnout na to, že jednotlivé operativně pátrací prostředky budou užívány pouze v odůvodněných případech a do práv a svobod dotčených osob budou zasahovat jen v nezbytné míře.<sup>138</sup> Trestní řád tuto garanci zdůrazňuje úpravou, která použití jednotlivých operativně pátracích prostředků, které po technické stránce realizuje policejní orgán, výslovně podmiňuje předchozím či následným

---

<sup>131</sup> Dle § 157a odst. 2 tr. řádu tento druh žádosti vyřizuje státní zástupce bezprostředně vyššího státního zastupitelství.

<sup>132</sup> Někdy též označovaná jako zásada řádného zákonného procesu.

<sup>133</sup> FENYK, Jaroslav, CÍSAŘOVÁ Dagmar, GRIVNA Tomáš a kol. *Trestní právo procesní*. 7. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 96-97.

<sup>134</sup> Srov. čl. 8 odst. 2 Listiny.

<sup>135</sup> JELÍNEK, J. a kolektiv: *Trestní právo procesní*. 6. vydání. Praha: Leges, 2021, s. 154.

<sup>136</sup> Viz § 2 odst. 4 věta třetí tr. řádu.

<sup>137</sup> Viz § 158b odst. 1, odst. 3 tr. řádu.

<sup>138</sup> Viz § 158b odst. 2 tr. řádu.

souhlasem státního zástupce a v případě nejzávažnějších zásahů do základních práv a svobod (např. do nedotknutelnosti obydlí či ochrany listovního tajemství) návrhem státního zástupce, se kterým musí vyslovit souhlas soud.<sup>139</sup>

Průběh výše popisované fáze trestního řízení může v podstatě dospět ke dvou procesním závěrům. V prvním případě výsledky prověřování naplňují některý ze zákonem vymezených důvodů, ze kterého plyne možnost, resp. povinnost danou trestní věc odložit či vyřídit jiným způsobem, který vede ke skončení trestního řízení. Tyto důvody vymezuje § 159a - § 159d tr. řádu, přičemž lze zmínit zejména institut odložení věci, o kterém musí policejní orgán nebo státní zástupce obligatorně rozhodnout, pokud výsledky prověřování podezření z trestného činu vyvrátily, pokud je trestní stíhání v dané věci nepřipustné (viz § 11 tr. řádu) či pokud sice podezření ze spáchání trestného činu přetrvává, ale nepodařilo se zjistit skutečnosti opravňující trestní stíhání dle podmínek v § 160 odst. 1 tr. řádu zahájit.<sup>140</sup> Fakultativně pak může být trestní věc odložena, pokud nastanou okolnosti předvídané jako důvody pro zastavení trestního stíhání dle § 172 odst. 2 písm. a) až c) tr. řádu (viz níže).<sup>141</sup>

Stejně tak jako při zahájení trestního řízení i zde je státní zástupce oprávněn a povinen dohlížet, zda-li policejní orgán o tomto procesním postupu rozhoduje v souladu se zákonem a věcně správně. Pokud nikoli, je oprávněn vadné usnesení o odložení věci dle § 174 odst. 2 písm. e) tr. řádu do 30 dnů od jeho doručení zrušit.

Druhý, výše nastíněný, procesní závěr spočívá ve zjištění, že prověřované skutečnosti nasvědčují tomu, že byl spáchán trestný čin, a je-li dostatečně odůvodněn závěr, že jej spáchala určitá osoba, dojde k zahájení trestního stíhání této osoby (§ 160 odst. 1 tr. řádu), čímž trestní řízení, resp. přípravné řízení vstoupí do fáze vyšetřování. Konsekvencemi a úlohou státního zástupce po zahájení trestního stíhání se věnuji v následujícím bodu práce.

### ***3.1.2. Úloha státního zástupce po zahájení trestního stíhání***

V návaznosti na úvod předchozího bodu této práce, kde byl nastíněn silný vliv základních zásad trestního řízení na formování činnosti státního zástupce v jednotlivých stádiích trestního řízení, přistoupím i zde k pojetí úlohy státního zástupce po zahájení trestního stíhání prismaticem další ze základních zásad trestního řízení, která se svým významem úzce pojí právě k této fázi přípravného řízení – tj. zásada procesní legality.

<sup>139</sup> Srov. § 158c odst. 2, odst. 3, § 158d odst. 2, odst. 3, odst. 5, § 158e odst. 4 tr. řádu.

<sup>140</sup> Viz § 159a odst. 1, odst. 2, odst. 5 tr. řádu.

<sup>141</sup> U fakultativního odložení věci rozlišuje trestní řád důvody dle § 172 odst. 2 písm. a), b), o kterých může rozhodnout jak policejní orgán, tak státní zástupce a dle § 172 odst. 2 písm. c), které přísluší výlučně státnímu zástupci, srov. § 159a odst. 3, odst. 4 tr. řádu.

Nejprve je však vhodné uvést z jakého základu zásada procesní legality vychází. Jak již bylo řečeno výše, zásada oficiality ukládá povinnost všem orgánům činným v trestním řízení postupovat z úřední povinnosti (*ex officio*) a organizovat svou činnost tak, aby přispívaly k naplnění účelu trestního řízení. Obrazně řečeno je zásada oficiality jakýmsi základním stavebním kamenem, na kterém jsou vystavěny další dvě zásady – ve vztahu k dokazování je to zásada vyhledávací (§ 2 odst. 5 věta třetí tr. řádu) a ve vztahu k zahájení trestního stíhání je to právě zásada procesní legality (§ 2 odst. 3 tr. řádu).<sup>142</sup>

Ustanovení § 2 odst. 3 tr. řádu ukládá státnímu zástupci povinnost stíhat všechny trestné činy, o kterých se dozví, ledaže zákon, přímo použitelný předpis Evropské unie nebo vyhlášená mezinárodní smlouva, kterou je Česká republika vázána, nestanoví jinak.<sup>143</sup> Z prvotního přiblížení významu této normy jazykovým výkladem lze usoudit, že jakmile se státní zástupce seznámí s takovými okolnostmi, které důvodně nasvědčují tomu, že byl spáchán trestný čin, nemá v této situaci možnost diskrece nad tím, zda-li zahájí trestní stíhání či nikoli. Dále lze usoudit, že zákon počítá s určitými situacemi, ve kterých je státní zástupce z různých důvodů této povinnosti zahájit trestní stíhání zproštěn (tj. výjimky ze zásady procesní legality).

Státní zástupce se však nepodílí pouze na samotném zahájení trestního stíhání, které ostatně ve většině případů zahajuje sám policejní orgán. Vedle působení státního zástupce v přípravném řízení je dále zcela zásadní a nezastupitelnou úlohou státního zástupce především podání a zastupování obžaloby v řízení před soudem. Lze tedy v tomto kontextu identifikovat dvě základní složky zásady procesní legality, kdy první složka (iniciační, resp. stíhací) se váže k vedení samotného trestního stíhání a druhá složka (akuzační, resp. obžalovací) právě k otázce podání obžaloby.<sup>144</sup> Lze tedy konstatovat, že zásada procesní legality se uplatňuje v celém přípravném řízení.

Jelínek definuje zásadu procesní legality jako povinnost státního zástupce dbát zákonem stanovenými prostředky, aby byl řádně a včas stíhán pachatel každého trestného činu.<sup>145</sup> Výstižně pak definici zásady procesní legality vymezil Mulák, a to ve světle pozitivního a negativního aspektu, kdy státní zástupce je povinen zahájit trestní stíhání v každé věci, ve které existují dostatečné důvody svědčící o vině podezřelého (pozitivní aspekt) a absentují zákonné

---

<sup>142</sup> Srov. JELÍNEK, J. a kolektiv: *Trestní právo procesní*. 6. vydání. Praha: Leges, 2021, s. 144, 159; MULÁK, Jiří. *Základní zásady trestního řízení a právo na spravedlivý proces*. Praha: Leges, 2019, s. 138.

<sup>143</sup> V kontextu § 2 odst. 3 tr. řádu tato povinnost plyne i z § 4 odst. 1 písm. a) ZoSZ: „Státní zastupitelství v rozsahu, za podmínek a způsobem stanoveným zákonem je orgánem veřejné žaloby v trestním řízení a plní další úkoly vyplývající z trestního řádu, nestanoví-li jinak nařízení o zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce, ...“.

<sup>144</sup> Srov. PIPEK, Jiří. *Oficiální nebo dalekosáhle privatizované trestní řízení*. Právník. 2000, č. 12, str. 1152; MULÁK, Jiří. *Základní zásady trestního řízení a právo na spravedlivý proces*. Praha: Leges, 2019, s. 144.

<sup>145</sup> JELÍNEK, J. a kolektiv: *Trestní právo procesní*. 6. vydání. Praha: Leges, 2021, s. 144.



překážky, které by samotnému zahájení či dalšímu pokračování v trestním stíhání bránily (negativní aspekt), přičemž oba tyto aspekty musí být splněny současně.<sup>146</sup>

Státní zástupce však v žádné případě nesmí bezmyšlenkovitě stíhat všechny osoby, ohledně nichž se dozví jakoukoli informaci indikující, že se daná osoba měla zřejmě dopustit trestného činu.<sup>147</sup> Naopak musí pečlivě zvážit všechny skutkové i právní okolnosti dané trestní věci, které vyplynuly z prověřování skutečností nasvědčujících tomu, že byl trestný čin spáchán, a teprve pokud po jejich vyhodnocení dojde k vnitřnímu přesvědčení, že je podezření ze spáchání trestného činu dostatečně odůvodněné, je povinen trestní stíhání zahájit.

Lze si nicméně všimnout, že ustanovení § 160 odst. 1 tr. řádu hovoří o policejním orgánu, který po naplnění zákonných podmínek neprodleně rozhodne o zahájení trestního stíhání dané osoby. Z této úpravy však nelze učinit závěr, že je nesprávná či že státní zástupce neplní svou povinnost dle § 2 odst. 3 tr. řádu, naopak je tento postup zcela koherentní s principem procesní samostatnosti policejního orgánu<sup>148</sup>, resp. zásadou oficiality a nikterak nenarušuje postavení státního zástupce jako pána přípravného řízení, který stále může i vůči tomuto zásadnímu procesnímu kroku využít svých dozorových oprávnění, či jej sám vydat<sup>149</sup>.

Jelikož zahájení trestního stíhání spouští řadu nikoli marginálních následků citelně dopadajících na osobu obviněného, ale také na samotný průběh trestního řízení, je právě ve vztahu k tomuto usnesení role státního zástupce jako ochránce zákonitosti přípravného řízení zcela zásadní. Státní zástupce je povinen z úřední povinnosti přezkoumat usnesení o zahájení trestního stíhání (ledaže jej sám vydal) zejména z těchto hledisek<sup>150</sup>:

- zda-li je obviněný jednoznačně identifikován, aby nemohlo dojít k jeho záměně s jinou osobou (srov. § 120 odst. 2),<sup>151</sup>
- zda-li je popis skutku natolik precizní, že nemůže být zaměněn s jiným skutkem (zejm. označení času, místa a způsobu, kterým byl spáchán);
- zda-li policejní orgán správně kvalifikoval uvedený skutek a uvedl celé zákonné označení trestného činu, kterého se měl obviněný dopustit, včetně všech znaků skutkové podstaty trestného činu, tj. i subjektivní stránky, resp. zavinění, případně i

---

<sup>146</sup> MULÁK, Jiří. *Základní zásady trestního řízení a právo na spravedlivý proces*. Praha: Leges, 2019, s. 144.

<sup>147</sup> RŮŽIČKA, Miroslav. *K veřejné žalobě v České republice (pohled trestněprávní)*. In: ZARIVNIJ, Petr (ed.). *Veřejná žaloba a její perspektivy*. Brno: MUNI, 2015, s. 91.

<sup>148</sup> Srov. § 157 odst. 1, § 164 odst. 1, odst. 5 tr. řádu.

<sup>149</sup> Viz § 174 odst. 2 písm. c) tr. řádu.

<sup>150</sup> Srov. § 160 odst. 1 tr. řádu.

<sup>151</sup> Právě část přípravného řízení po zahájení trestního stíhání (vyšetřování) se oproti předchozí fázi jednoznačně diferencuje tím, že je vedena vůči konkrétní osobě, kdežto při prověřování podezření ze spáchání trestného činu mohou orgány činné v trestním řízení prověřovat i několik podezřelých osob.

označení příslušného vývojového stádia trestného činu (pokus, příprava<sup>152</sup>) či formy účastenství (organizátorství, návod, pomoc<sup>153</sup>),<sup>154</sup>

- zda-li jsou v odůvodnění usnesení přesně popsány skutečnosti, které odůvodňují závěr o důvodnosti trestního stíhání, přičemž trestná činnost nemusí být v tomto okamžiku spolehlivě prokázána, ale postačí vyšší míra pravděpodobnosti tohoto závěru;<sup>155</sup>
- zda-li není v dané trestní věci přítomná okolnost, který by vylučovala trestní stíhání;<sup>156</sup>
- rovněž přezkoumá, zda-li není namístě aplikovat některé z fakultativních rozhodnutí spočívající v odložení věci či dočasného odložení trestního stíhání<sup>157 158</sup>

Ačkoli jsou důležitá všechna, lze z hlediska závažnosti dopadu na další průběh řízení obzvláště zdůraznit hledisko druhé, tj. vymezení skutku. Státní zástupce by měl, ideálně před vydáním usnesení o zahájení trestního stíhání, policejnímu orgánu popis skutku aprobovat, případně jej modifikovat tak, aby jeho vymezení bylo nanejvýš precizní, jelikož z hlediska zásady totožnosti skutku může státní zástupce později podat obžalobu pouze pro skutek, pro který bylo zahájeno trestní stíhání, tj. skutek, který byl v usnesení o zahájení trestního stíhání vymezen a posléze i soud může rozhodovat pouze o skutku uvedeném v žalobním návrhu (srov. § 176 odst. 2, § 220 odst. 1 tr. řádu).<sup>159</sup>

Důvodem, proč je v této fázi důležitější vymezení skutku, než-li jeho právní kvalifikace<sup>160</sup> je zejména ten, že trestní stíhání se vede pro skutek, nikoli pro jeho právní kvalifikaci.<sup>161</sup> Praktickou konsekvencí tohoto principu je, že pokud v průběhu vyšetřování vyjde najevo, že se obviněný dopustil dalšího skutku neuvedeného v usnesení o zahájení trestního

<sup>152</sup> Viz § 20, § 21 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník (dále jen „tr. zák.“).

<sup>153</sup> Viz § 24 odst. 1 písm. a) – c) tr. zák.

<sup>154</sup> Srov. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 21. 8. 2002, sp. zn. 9 To 72/2002 (uveřejněný pod č. 31/2006 Sb. rozh. tr.)

<sup>155</sup> Srov. ŠÁMAL, Pavel, RŮŽIČKA, Miroslav. § 160 [Postup při zahájení]. In: ŠÁMAL, Pavel a kol. *Trestní řád*. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 2063, také JELÍNEK, J. a kolektiv: *Trestní právo procesní*. 6. vydání. Praha: Leges, 2021, s. 559.

<sup>156</sup> Srov. § 11, § 11a, § 159b odst. 3 tr. řádu.

<sup>157</sup> Srov. § 159a odst. 2. odst. 3, § 159b odst. 1, § 159c odst. 1 tr. řádu.

<sup>158</sup> Proti usnesení o zahájení trestního stíhání může podat obviněný stížnost, o které rozhoduje dozorový státní zástupce, případně jeho nadřízený státní zástupce, pokud dal dozorový státní zástupce k vydání usnesení souhlas či pokyn viz § 160 odst. 7, § 146 odst. 2 písm. a) tr. řádu. Této stížnosti není přiznán odkladný účinek (*a contrario* § 141 odst. 4 tr. řádu), tudíž do rozhodnutí o jejím vyřízení trestní stíhání pokračuje.

<sup>159</sup> FENYK, Jaroslav, CÍSAŘOVÁ Dagmar, GRÍVNA Tomáš a kol. *Trestní právo procesní*. 7. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 495.

<sup>160</sup> Čímž není nijak naznačováno, že by se snad státní zástupce neměl nesprávnou právní kvalifikací zabývat, jelikož i tato může mít určité konsekvence ve vztahu např. k nutné obhajobě viz § 36 odst. 3 tr. řádu či otázkám týkajících se vazby viz § 68 odst. 2 tr. řádu.

<sup>161</sup> JELÍNEK, J. a kolektiv: *Trestní právo procesní*. 6. vydání. Praha: Leges, 2021, s. 562.

stíhání, musí být i ohledně nového skutku zahájeno trestní stíhání dle § 160 odst. 1 tr. řádu, naproti tomu pokud dojde pouze ke změně právní kvalifikace, v trestním stíhání (daného skutku) se pokračuje s povinností o této změně vyrozumět obviněného, aby mohl adekvátně přizpůsobit svou obhajobu nové právní kvalifikaci.<sup>162</sup>

Pokud jde o další výše zmíněné následky zahájení trestního stíhání ve vztahu k osobě obviněné, lze vytknout především aktivaci souhrnu oprávnění, které náleží pouze osobě obviněné, resp. jeho obhájci<sup>163</sup>. Po zahájení trestního stíhání je obviněný vystaven mnohým zásahům ze strany orgánů činných v trestním řízení, které mají zpravidla k dispozici daleko více zdrojů (finančních, technických, personálních apod.) než obviněný, proto je mu garantován určitý soubor oprávnění, který má tuto nerovnost vyvážit, či alespoň ve prospěch obhajoby zmírnit (*favor defensionis*).

Úlohou státního zástupce je nepochybně vést trestní stíhání způsobem, který povede k potrestání pachatele trestné činu, nicméně nelze jeho úlohu vnímat jako striktně vyhraněnou v tom smyslu, že stojí v této fázi trestního řízení „proti“ obviněnému či snad že by měl svým postupem uplatnění obhajoby obviněného nějakým způsobem ztěžovat. Cílem státního zástupce není potrestání obviněného za každou cenu, ale ochrana veřejného zájmu, který, jak bylo nastíněno v předchozí části práce, může být proměnlivý, a i v průběhu vyšetřování mohou vyvstat okolnosti svědící o nevině obviněného.

Je tedy zcela nepřijatelné, aby státní zástupce v přípravném řízení<sup>164</sup> jakkoli usiloval či se přičinil o krácení jeho práv. Naopak jako ochránce zákonnosti přípravného řízení musí zajistit, že plné uplatnění práv obhajoby respektuje i policejní orgán při provádění jednotlivých úkonů, navíc sám státní zástupce je povinen dohlédnout na to, že obviněný je řádně zastoupen v případě nutné obhajoby (viz § 36 an. tr. řádu)<sup>165</sup>.

Se zahájením trestního stíhání se též pojí účinky plynoucí pro orgány činné v trestním řízení. Dochází v tomto směru k určitému rozšíření úlohy státního zástupce, jelikož musí dohlédnout, sám provést či navrhnout využití těchto nově dostupných procesních úkonů (v případě, že jsou naplněny zákonné podmínky), jejichž aplikace je přípustná pouze vůči

---

<sup>162</sup> Srov. § 160 odst. 5, odst. 6 tr. řádu.

<sup>163</sup> Viz § 32 tr. řádu: „*Toho, kdo je podezřelý ze spáchání trestného činu, lze považovat za obviněného a použít proti němu prostředků daných tímto zákonem teprve tehdy, bylo-li proti němu zahájeno trestní stíhání (§ 160).*“. Obhájce viz § 35 tr. řádu.

<sup>164</sup> Státní zástupce by pochopitelně neměl usilovat o krácení práv obviněného v žádné fázi trestního řízení, nicméně vzhledem k tomu, že v přípravném řízení zastává dominantní postavení, je zvláště důležité, aby jako *dominus litis* dbal na zachování práv obhajoby.

<sup>165</sup> V kontextu státního zástupce jako garanta zákonnosti přípravného řízení lze vytknout situaci, kdy sám musí vyhodnotit způsobilost obviněného se náležitě hájit, zejm. vzhledem k tělesným či duševním vadám, a v případě negativního závěru musí rozhodnout o existenci nutné obhajoby viz § 36 odst. 2 tr. řádu.

obviněnému, tj. osobě, vůči které bylo zahájeno trestní stíhání. Jde například o možnost vzít obviněného do vazby (§ 68 tr. řádu), vydat vůči němu příkaz k zatčení (§ 69 tr. řádu), zadržet jej policejním orgánem (§ 75 tr. řádu) či jej podrobit vyšetření duševního stavu (§ 116 tr. řádu).<sup>166</sup>

Nutno upřesnit, že účinky zahájení trestního stíhání vůči obviněnému nastávají až s okamžikem, kdy je mu toto usnesení oznámeno (dle § 137 tr. řádu), nikoli s jeho samotným vydáním, proto také nelze výše uvedené procesní úkony do té doby provádět, resp. je nutné je považovat za úkony provedené při postupu před zahájením trestního stíhání (srov. § 158 tr. řádu), které jsou v tomto stádiu nepřijatelné.<sup>167</sup>

Objevily se i opačné názory, které je však nutné odmítnout, jelikož takový postup by zjevně zasáhl do ústavně zaručeného práva na obhajobu (viz čl. 40 odst. 3 Listiny) a dalších principů plynoucích z čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod<sup>168</sup> (právo na spravedlivý proces), jelikož by orgány činné v trestním řízení postupovaly proti osobě, které nebylo oznámeno, že je považována za osobu obviněnou tak, jako kdyby obviněnou osobou byla.<sup>169</sup> Státní zástupce proto musí zajistit, aby byla tato procesní posloupnost dodržena a obviněný tak mohl řádně uplatnit svá práva na obhajobu.

Lze shrnout, že na dosavadní roli státního zástupce jako garanta zákonnosti přípravného řízení samotné zahájení trestního stíhání nic nemění, naopak přesné vymezení skutku, osoby obviněného a k tomu nezbytná míra vyšší pravděpodobnosti o spáchání trestného činu touto osobou rozšiřují jeho úlohu a oprávnění o další účinné nástroje umožňující naplnit účel trestního řízení. Skrze dozorová oprávnění nad postupem policejního orgánu by měl státní zástupce zajistit vyhledání a zajištění důkazů pouze v rozsahu, který je nezbytný k jeho rozhodnutí o dalším osudu trestního stíhání<sup>170</sup>, čímž je sledováno dodržení principu, že těžiště dokazování má být v kontradiktorním řízení před soudem, nikoli v přípravném řízení.

V posledních dvou bodech byla věnována pozornost úloze státního zástupce před a po zahájení trestního stíhání primárně z hlediska jeho odpovědnosti za výkon dozoru nad zachováváním zákonnosti přípravného řízení, postupu při prověřování podezření ze spáchání trestného činu a naplňování některých základních zásad trestního řízení. V následujícím bodu se zaměřím na úlohu státního zástupce v přípravném řízení prismatem stěžejních rozhodnutí, která v této fázi trestního procesu činí.

---

<sup>166</sup> JELÍNEK, J. a kolektiv: *Trestní právo procesní*. 6. vydání. Praha: Leges, 2021, s. 563.

<sup>167</sup> FENYK, Jaroslav, CÍSAŘOVÁ Dagmar, GRIVNA Tomáš a kol. *Trestní právo procesní*. 7. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 496.

<sup>168</sup> Sjednaná dne 4. 11. 1950, vyhlášena pod č. 209/1992 Sb. (dále jen: „Úmluva“).

<sup>169</sup> VONDRUŠKA, František. *K účinkům usnesení o zahájení trestního stíhání podle § 160 odst. 1 TrŘ, ve znění novely účinné od 1. ledna 2012*. *Trestněprávní revue*. 2002 č. 5, s. 138.

<sup>170</sup> Rozsah dokazování, resp. jeho limity jsou stanoveny zejm. v § 164 odst. 1 tr. řádu.

### 3.1.3. *Rozhodnutí státního zástupce v přípravném řízení*

Jedna z nejpodstatnějších složek úlohy státního zástupce v přípravném řízení spočívá v jeho rozhodovací pravomoci, kdy – jako *dominus litis* – v průběhu přípravného řízení vyselektuje jednotlivá probíhající trestní řízení tak, aby před soud postavil osoby pouze v dostatečně odůvodněných případech. Tato premisa tedy *a contrario* zavazuje státního zástupce ve všech ostatních věcech trestní stíhání, resp. trestní řízení zastavit.

Lze zjednodušit, že státní zástupce může skrze svá rozhodovací oprávnění danou trestní věc buď zastavit, nebo ji posunout vpřed do další fáze trestního řízení, tj. řízení před soudem. Do této bipolarity ovšem vstupuje další charakteristická funkce státního zástupce zejména v přípravném řízení, a to funkce odklonná. Ta umožňuje státnímu zástupce zvolit pomyslnou třetí cestu a vyřešit danou věc alternativním způsobem (ve vztahu k projednání věci před soudem).

Státní zástupce je povinen důsledně vyhodnotit každou trestní věc a poté učinit dle výše nastíněného schématu adekvátní rozhodnutí. Vedle dozoru nad zachováváním zákonnosti (viz výše), považují tuto rozhodovací pravomoc za zcela esenciální aspekt úlohy státního zástupce a pomyslný vrchol naplnění jeho role v přípravném řízení.

Akcentují, že státnímu zástupci je v přípravném řízení svěřena celá škála rozhodnutí (*largo sensu*) nejrůznější povahy<sup>171</sup>, nicméně pro účely této práce se budu zabývat pouze těmi, která úžeji souvisí s naplňováním výše popsané funkce státního zástupce. Jednotlivá rozhodnutí rozdělím do tří skupin, kdy každá skupina odpovídá jedné z procesních možností ve výše uvedeném schématu:

1. rozhodnutí státního zástupce o vyřízení věci v přípravném řízení, které vede k zastavení trestního řízení (vyjma odklonů),
2. rozhodnutí státního zástupce o aplikaci odklonů v přípravném řízení a
3. rozhodnutí státního zástupce, kterými iniciuje řízení před soudem.

---

<sup>171</sup> Např. vydávání souhlasů, typicky pro úkon, který chce provést policejní orgán (např. souhlas s vydáním příkazu k odnětí věci policejním orgánem dle § 79 tr. řádu či souhlas s rozhodnutím policejního orgánu o zajištění věci dle § 79a tr. řádu), někdy trestní řád respektuje i určitou časovou tíseň a upravuje i tzv. dodatečný souhlas státního zástupce (např. u předstíraného převodu dle § 158c odst. 3 tr. řádu), dále četná návrhová oprávnění státního zástupce (např. návrh na vydání příkazu k zatčení dle § 69 tr. řádu, návrh na vzetí obviněného do vazby dle § 73b tr. řádu, návrh na vydání příkazu k domovní prohlídce dle § 83 tr. řádu či návrh na nařízení odposlechu a záznamu telekomunikačního provozu dle § 88 tr. řádu) či určitá nemeritorní procesní rozhodnutí jako např. přerušení trestního stíhání dle § 173 tr. řádu, prodloužení lhůty ke skončení prověřování (§159 odst. 2 tr. řádu), lhůty ke skončení vyšetřování (§ 167 tr. řádu), lhůty pro konání zkráceného přípravného řízení (§ 179f odst. 2 písm. a) tr. řádu), či zvláštní oprávnění nejvyššího státního zástupce svým rozhodnutím zrušit některá nezákonná usnesení státních zástupců dle § 174a tr. řádu.

### 3.1.3.1. *Rozhodnutí státního zástupce o vyřízení věci v přípravném řízení, které vede k zastavení trestního řízení (vyjma odklonů)*

V rámci této skupiny lze rozdělit rozhodnutí, která státní zástupce činí před zahájením trestního stíhání – odložení či odevzdání věci dle § 159a tr. řádu, a které činí po zahájení trestního stíhání – zastavení trestního stíhání či postoupení věci jinému orgánu dle § 171 a § 172 tr. řádu.<sup>172</sup> S určitým zjednodušením lze říci, že se jedná o obsahově shodná rozhodnutí, která jsou pouze terminologicky odlišena podle příslušné fáze trestního řízení, nicméně zcela zásadní distinkcí je jejich účinek.

Usnesení o odložení či odevzdání věci je prozatímní povahy, tudíž ačkoli toto usnesení nabývá právní moci, nezpůsobuje překážku věci pravomocně rozhodnuté (*res iudicata*) a je možné později prověřování dané věci obnovit. Naproti tomu pravomocné usnesení o zastavení trestního stíhání či postoupení věci představují meritorní rozhodnutí, která jakmile nabydou právní moci, nelze trestní stíhání pro týž skutek zahájit či v něm později pokračovat (srov. § 11 odst. 1 písm. h) tr. řádu).<sup>173</sup> Lze dovodit, že právě kvůli tomuto zásadnímu rozdílu v účinku jednotlivých rozhodnutích není policejní orgán oprávněn o zastavení trestního stíhání či postoupení věci rozhodovat a tato podstatná rozhodnutí jsou ponechána výlučně na státním zástupci.

U všech zmíněných rozhodnutí lze dále rozlišit míru diskrece při jejich vydání. Zákon převážně vyčítá situace, za kterých státní zástupce usnesením „zastaví“ trestní stíhání<sup>174</sup> či věc „odloží“<sup>175</sup>. Užitéj imperativ indikuje, že ve všech těchto případech půjde o obligatorní důvody pro vydání příslušných rozhodnutí. Ovšem ustanovení § 172 odst. 2 tr. řádu výrazně posiluje roli státního zástupce v přípravném řízení, jelikož o zastavení trestního stíhání „může“ rozhodnout ze tří uvedených důvodů:

- a. je-li trest, k němuž může trestní stíhání vést, zcela bez významu vedle trestu, který byl obviněnému již uložen či mu hrozí za jiný trestný čin,
- b. bylo-li o skutku obviněného již rozhodnuto jiným orgánem, kázeňsky, kárně anebo cizozemským soudem či jinými vyčtenými orgány, a toto rozhodnutí lze považovat za postačující, nebo

---

<sup>172</sup> První dvojici, tj. rozhodnutí před zahájením trestního stíhání může oproti druhé dvojici učinit i sám policejní orgán srov. § 159a odst. 1 tr. řádu, jehož rozhodnutí ovšem může státní zástupce dle § 174 odst. 2 písm. e) tr. řádu zrušit a případně jej nahradit rozhodnutím vlastním.

<sup>173</sup> FENYK, Jaroslav, CÍSAŘOVÁ Dagmar, GRIVNA Tomáš a kol. *Trestní právo procesní*. 7. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 490, 502.

<sup>174</sup> Viz § 172 odst. 1 tr. řádu, který vyčítá šest důvodů pro obligatorní zastavení trestního stíhání.

<sup>175</sup> Viz § 159a odst. 1, odst. 2, odst. 5 tr. řádu.

- c. jestliže vzhledem k významu a míře porušení nebo ohrožení chráněného zájmu, který byl dotčen, způsobu provedení činu a jeho následku, nebo okolnostem, za nichž byl čin spáchán, a vzhledem k chování obviněného po spáchání činu, zejména k jeho snaze nahradit škodu nebo odstranit jiné škodlivé následky činu, je zřejmé, že účelu trestního řízení bylo dosaženo.<sup>176</sup>

Tyto fakultativní důvody pro zastavení trestního stíhání (aplikovatelné i v případě odložení věci<sup>177</sup>) dávají státnímu zástupci prostor pro diskreci, která nutně rozšiřuje vnímání jeho role. Nevystupuje totiž pouze jako dozorový a „převodový“ článek v řetězci trestního řízení, jenž (pouze) aplikuje různé procesní úkony v zákonodárcem vyčtených situacích, nýbrž se stává subjektem oprávněným samostatně a aktivně při plnění své role posuzovat i sílu veřejného zájmu v dané věci a účelnost samotného trestního stíhání. Právní doktrína zde hovoří o tzv. procesním korektivu trestního bezpráví.<sup>178</sup>

Toto diskreční oprávnění je zdánlivě v rozporu s výše uvedenou zásadou procesní legality, jelikož tato jasně ukládá státní zástupci povinnost stíhat všechny trestné činy, o kterých se dozví. Situace, kdy se sice státní zástupce dozvěděl o spáchání trestného činu, ale přesto trestní stíhání nezahajuje, či v něm nepokračuje, lze obecně označit jako výjimku ze zásady procesní legality či jako projev zásady oportunity.

Mám však za to, že tyto dva pojmy nejsou zcela totožné a je vhodné je dostatečně odlišit, i vzhledem k tomu, že tendence postupného posilování zásady oportunity na úkor zásady procesní legality je nezřídka kdy kritizována.<sup>179</sup> Dokonce zazněly i obavy nad tím, že posílení oportunitních prvků by mohlo vést ke zneužívání pravomoci státními zástupci.<sup>180</sup>

Jednoznačně definovat zásadu oportunity není snadné, jelikož existuje řada odlišných přístupů<sup>181</sup> (zejména se odlišují rozsahem jejího pojetí), nicméně za přílehlavou považuji definici Muláka, který pojímá zásadu oportunity jako: „*oprávnění veřejného žalobce nestíhat všechny trestné činy, o nichž se dozví, a to i navzdory splnění zákonných (právních a důkazních)*

---

<sup>176</sup> Viz § 172 odst. 2 písm. a) - c) tr. řádu.

<sup>177</sup> Srov. § 159a odst. 3, odst. 4. tr. řádu.

<sup>178</sup> JELÍNEK, J. a kolektiv: *Trestní právo procesní*. 6. vydání. Praha: Leges, 2021, s. 579.

<sup>179</sup> Např. JÍLOVEC, Michal, KOZÁK, Vítězslav. *Legalita a oportunita ve světle rekonstrukce trestního procesu*. In: JELÍNEK, Jiří (ed.). *Základní zásady trestního řízení – vůdčí ideje českého trestního procesu*. Praha: Leges, 2016, str. 60 an.

<sup>180</sup> NEZKUSIL, Jiří. *K uplatnění principu oportunita v trestním právu*. *Trestní právo*, 2009, č. 5, str. 10.

<sup>181</sup> Jednotlivé přístupy a pokusy o definici zásady oportunita podrobně analyzoval Mulák viz MULÁK, Jiří. *Základní zásady trestního řízení a právo na spravedlivý proces*. Praha: Leges, 2019, s. 163 – 171.

*podmínek trestního stíhání, pokud není současně dán veřejný zájem na samotné realizaci trestního stíhání.*<sup>182</sup>

Vycházejí z této definice oportunitní mám za to, že jde o pojem užší, resp. že všechny výjimky ze zásady legality nemusí být nutně jednoznačnými projevy zásady oportunitní. Za diferenciativní kritérium považují míru diskrece státního zástupce, kterému je dán prostor vyhodnotit přítomnost veřejného zájmu a rozhodnout, zda-li je v dané situaci účelné vést trestní stíhání. *A contrario*, pokud prostor pro tuto diskreci nemá, půjde spíše o výjimku ze zásady procesní legality, kterou státní zástupce musí obligatorně aplikovat bez možnosti další úvahy.

Příkladem lze uvést ustanovení § 10, § 11 či § 163 tr. řádu, která přímo vylučují vést trestní stíhání za splnění příslušných podmínek. Pokud tedy například poškozený dle § 163 tr. řádu odepře dát souhlas s trestním stíháním, státní zástupce jej musí dle § 172 odst. 1 písm. d) tr. řádu zastavit<sup>183</sup>, aniž by měl prostor jakkoli vyhodnocovat aspekt účelnosti či veřejného zájmu. Naproti tomu právě ustanovení § 172 odst. 2 tr. řádu tento diskreční prostor vymezuje, a proto jej lze vnímat jako projev zásady oportunitní v trestním řízení<sup>184</sup>, shodně pak § 159a odst. 3, odst. 4 tr. řádu, jehož odlišností je pouze procesní fáze řízení, ve které se aplikuje<sup>185</sup>.

Vyslovení obav, či minimálně zaměření pozornosti na rozšiřování oportunitních prvků v současném trestním procesu je zcela legitimní úvahou, nicméně vzhledem k výše předložené distinkci mezi výjimkami ze zásady legality obligatorní povahy, které do trestního procesu zakotvil zákonodárce<sup>186</sup>, a mezi projevy zásady oportunitní<sup>187</sup> nevnímám, že by tyto oportunitní prvky fakultativní povahy, kdy je státnímu zástupci skutečně dán prostor pro diskreci v otázce vedení trestního stíhání (což může vyvolávat jisté obavy), byly tak hojně a dominantně zastoupeny, že by docházelo k erozi zásady oficiality a z ní vycházející zásady procesní legality, a tím i k podstatné změně charakteru trestního řízení<sup>188</sup>.

---

<sup>182</sup> MULÁK, Jiří. *K otázce zásady procesní legality a oportunitní v trestním řízení*. [online]. Právní prostor, 7. 12. 2021 [cit. 14. 8. 2023]. Dostupné z: <https://www.pravniprostor.cz/clanky/trestni-pravo/k-otazce-zasady-procesni-legality-oportunitni-v-trestnim-rizeni#note-16>.

<sup>183</sup> Srov. § 11 odst. 1 písm. l) tr. řádu, shodně bude postupováno v případě, že trestní stíhání doposud nebylo zahájeno srov. obligatorní důvod k odložení věci státním zástupcem či policejním orgánem dle § 159a odst. 2 tr. řádu.

<sup>184</sup> Srov. FENYK, Jaroslav, CÍSAŘOVÁ Dagmar, GRIVNA Tomáš a kol. *Trestní právo procesní*. 7. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 502.

<sup>185</sup> Jedinou odlišností je pouze z pohledu uplatnění principu oportunitní státním zástupcem. Dalšími odlišnostmi těchto ustanovení je, že dle § 159a odst. 3 může postupovat před zahájením trestního stíhání i policejní orgán a již zmíněný rozdíl v účinku jednotlivých usnesení.

<sup>186</sup> Případně přímo použitelný předpis Evropské unie či vyhlášená mezinárodní smlouva, kterou je Česká republika vázána viz § 2 odst. 3 *in fine* tr. řádu.

<sup>187</sup> Z některých textů vyplývá, že autoři mezi výjimkami ze zásady legality a projevy zásady oportunitní nerozlišují např. JELÍNEK, J. a kolektiv: *Trestní právo procesní*. 6. vydání. Praha: Leges, 2021, s. 149.

<sup>188</sup> Tamtéž.



Naprosto však souhlasím se závěry Muláka<sup>189</sup> či Gřivny<sup>190</sup>, že ačkoli diskreční oprávnění státního zástupce (prvky oportunity) má v trestním řízení své opodstatnění, měla by koncepce trestního řízení primárně uplatňovat princip procesní legality s některými oportunitními prvky, jejichž aplikace bude mít zřetelná pravidla, případně bude možné uplatnit určitý kontrolní mechanismus v případě zneužití diskrečního oprávnění.

### 3.1.3.2. *Rozhodnutí státního zástupce o aplikaci odklonů v přípravném řízení*

Již bylo zmíněno, že státní zástupce plní výlučnou úlohu při naplňování tzv. odklonné funkce v přípravném řízení<sup>191</sup>, ovšem dosud nebyl tento pojem definován. Odklony v trestním řízení totiž nejsou v pozitivní úpravě výslovně upraveny, a ani právní doktrína není při vymezování tohoto pojmu jednotná.

Ščerba vymezuje odklony jako alternativu či odchylku od standartního průběhu řízení, které směřuje od obžaloby, hlavního líčení až k odsouzení pachatele, přičemž typicky dochází ke zkrácení některé fáze trestního řízení a věc je vyřešena mimosoudně dříve, než soud rozhodne rozsudkem o vině a trestu.<sup>192</sup>

Podobnou definici překládá i Jelínek: „*Je odchylkou od typického průběhu trestního procesu a znamená, že trestní řízení nedospěje do svého obvyklého konce, do vynesení odsuzujícího rozsudku, nedojde k vyslovení viny, k uložení klasické trestní sankce, ale řízení se od této cesty „odkloní“ a trestní věc se vyřídí jinak, velmi často tak, že se trestní stíhání zastaví, což je další charakteristický znak odklonu.*“<sup>193</sup>. Ačkoli uvádí, že při aplikaci odklonů nedochází k vyslovení viny a uložení klasické trestní sankce, mezi odklony řadí i řízení o schválení dohody o vině a trestu (§ 314o an. tr. řádu) a trestní příkaz (§ 314e an. tr. řádu)<sup>194</sup>, což mě vede k závěru, že absence vyslovení viny a uložení klasické trestní sankce je zde myšleno výlučně v komparaci s odsuzujícím rozsudkem soudu, kterým po provedeném hlavním líčení shledá obžalovaného vinným a uloží mu příslušnou trestní sankci.

Gřivna naproti tomu vnímá podstatu odklonů v možnosti meritorně vyřídit věci nižší závažnosti, u nichž není pochyb o vině obviněného již v přípravném řízení podmíněným

---

<sup>189</sup> MULÁK, Jiří. *Základní zásady trestního řízení a právo na spravedlivý proces*. Praha: Leges, 2019, s. 172-173.

<sup>190</sup> GŘIVNA, T. *Činnost státního zástupce v trestním řízení z pohledu obhájce*. Státní zastupitelství. 2019. č. 4, s. 18.

<sup>191</sup> Pro úplnost je nutno říci, že odklony mohou být využívány i v řízení před soudem při předběžném projednání obžaloby (§ 188 odst. 1 písm. f) tr. řádu), rozhodnutím soudu v hlavním líčení (§ 223a odst. 1 tr. řádu), rozhodnutím odvolacího soudu (§ 257 odst. 1 písm. d) tr. řádu) či v řízení před samosoudcem (§ 314c odst. 1 písm. a) tr. řádu).

<sup>192</sup> ŠČERBA, Filip. *Alternativní tresty a opatření v nové právní úpravě*. 2. vyd. Praha: Leges, 2014, s. 44.

<sup>193</sup> JELÍNEK, J. a kolektiv: *Trestní právo procesní*. 6. vydání. Praha: Leges, 2021, s. 792.

<sup>194</sup> Tamtéž s. 793.

zastavením trestního stíhání (§ 307 tr. řádu), schválením narovnání (§ 309 tr. řádu), popřípadě odstoupením od trestního stíhání (§ 70 ZSVM)<sup>195</sup> <sup>196</sup>.

Lze tedy shrnout, že není shoda nad samotnou definicí a zřejmě v tomto důsledku ani nad množinou procesních úkonů, které lze pod tento pojem podřadit. V této situaci považuji za vhodné použít k vymezení množiny odklonů spíše kritérium jejich účelu než samotné formy.

Odklony by měly nejen do jisté míry odtížit trestní řízení, ale také by měly působit restorativně, tedy přispívat k obnovení trestným činem narušených poměrů za aktivní participace pachatele a případně i oběti trestného činu.<sup>197</sup> Touto optikou docházím k závěru, že instituty řízení o schválení dohody o vině a trestu a trestní příkaz do množiny odklonů nepatří, ačkoli z procesního hlediska mohou představovat jisté urychlení a odlehčení trestního řízení.

Za přesvědčivou považuji též argumentaci Tibitanzlové, která tyto dva instituty vnímá spíše jako zvláštní způsob (či formu) trestního řízení alternativně ke standartnímu průběhu, než-li alternativní způsob řešení dané trestní věci, jelikož v obou případech dochází k vyslovení viny a uložení trestu, a proto je za odklony též nepovažuje.<sup>198</sup>

Z této úvahy dovozují i úlohu státního zástupce při aplikaci odklonů v přípravné řízení, který by měl usilovat o naplnění nejen odklonné funkce, ale potažmo i naplnění principu restorativní justice. Z charakteristiky jeho postavení jako pána přípravného řízení plyne i jeho výlučné postavení při rozhodování o aplikaci jednotlivých odklonů, kterými tedy pro účely této práce rozumím podmíněné odložení podání návrhu na potrestání (§ 179g an. tr. řádu), odložení věci za současného schválení narovnání (§ 179c odst. 2 písm. g) tr. řádu), podmíněné zastavení trestního stíhání (§ 307 an. tr. řádu), narovnání (§ 309 an. tr. řádu) a odstoupení od trestního stíhání (§ 70 an. ZSVM).<sup>199</sup>

Toto výlučné postavení státního zástupce spočívá jednak v tom, že v rámci přípravného řízení je to pouze on, kdo může o aplikaci jednotlivých odklonů rozhodovat, a také v povaze jednotlivých odklonů jako nenárokových institutů.<sup>200</sup> Osoba, proti které se řízení vede se tedy nemůže po státním zástupci domáhat, aby daný odklon využil, přestože by pro to byly splněny

---

<sup>195</sup> Do odklonů zahrnuje i rozhodnutí státního zástupce ve zkráceném přípravném řízení o podmíněném odložení návrhu na potrestání dle § 179g tr. řádu a odložení věci za současného schválení narovnání dle § 179c odst. 2 písm. g) tr. řádu.

<sup>196</sup> GRIVNA, T. *Činnost státního zástupce v trestním řízení z pohledu obhájce*. Státní zastupitelství. 2019. č. 4, s. 15.

<sup>197</sup> Propojení odklonů s principy tzv. restorativní justice viz ŠÁMAL, Pavel a kol. *Přípravné řízení trestní, 2.*, doplněné a přepracované vydání. Praha: C. H. Beck, 2003, s.14 či JELÍNEK, J. a kolektiv: *Trestní právo procesní*. 6. vydání. Praha: Leges, 2021, s. 793.

<sup>198</sup> TIBITANZLOVÁ, Alena. *Odklony v trestním řízení*. Praha: Leges, 2018, s. 63-64.

<sup>199</sup> Jak již bylo uvedeno výše, vzhledem k předmětu této práce, tj. koncepční pohled na úlohu státního zástupce v trestním řízení, nepovažují na tomto místě za příliš přínosné podrobně popisovat zákonnou úpravu jednotlivých procesních institutů (zde odklonů), proto v tomto ohledu odkazují na uvedenou zákonnou úpravu.

<sup>200</sup> Srov. tamtéž s. 273, také PROVAZNÍK, Jan. *Odklony v českém trestním řízení – úvahy nad možnou rekonstrukcí*. Trestněprávní revue. 2016, č. 4, s. 79.

zákonné podmínky. Ačkoli nelze v tomto směru nijak direktivně zasahovat do výhradního oprávnění státního zástupce, mám nicméně za to, i vzhledem k výše uvedenému účelu odklonů, že by v případě naplnění zákonných podmínek státní zástupce měl odklonu využít, pokud vyhodnotí takový postup jako účelný a v souladu s veřejným zájmem.

Na druhé straně je však též nutné akcentovat, že povaha jednotlivých odklonů spočívá v určité míře spolupráce státního zástupce a obviněného (resp. podezřelého)<sup>201</sup>, kdy jednou z nezbytných podmínek je odčinění újmy způsobené spácháním trestného činu<sup>202</sup>, tudíž ačkoli by státní zástupce takový postup za účelný považoval, nelze odklony aplikovat bez souhlasu obviněného (resp. podezřelého). Jedinou výjimkou z výše uvedených odklonů je v tomto směru odstoupení od trestního stíhání dle § 70 ZSVM, ke kterému souhlas mladistvého není vyžadován.<sup>203</sup>

V neposlední řadě aplikací odklonů státní zástupce přispívá k naplnění zásady zajištění práv poškozeného (§ 2 odst. 15 tr. řádu), jelikož podmínky aplikace jednotlivých odklonů spočívají v motivaci pachatele nejen uznat své pochybení<sup>204</sup>, ale i napravit narušené vztahy s poškozeným<sup>205</sup>, reparovat škodu, kterou způsobil a vydat bezdůvodné obohacení činem získané.<sup>206</sup> Ke schválení narovnání dle § 309 an. tr. řádu je výslovně nutný souhlas poškozeného, tudíž státní zástupce se stává obrazně řečeno mediátorem, který však disponuje výhradním oprávněním posoudit, zda-li způsob narovnání vztahů mezi obviněným a poškozeným je v souladu s ochranou veřejného zájmu a odůvodňuje zastavit trestní řízení.

### 3.1.3.3. *Rozhodnutí státního zástupce, kterými iniciuje řízení před soudem*

V souladu se zásadou procesní legality je státní zástupce povinen od okamžiku zahájení trestního řízení v každé věci *ex officio* vyhodnocovat důvodnost podezření ze spáchání trestného

---

<sup>201</sup> Srov. PROVAZNÍK, Jan. *Odklony v českém trestním řízení – úvahy nad možnou rekonstrukcí*. Trestněprávní revue. 2016, č. 4, s. 79.

<sup>202</sup> Srov. §179g odst. 1 písm. b), písm. c), § 307 odst. 1 písm. b), písm. c), § 309 odst. 1 písm. b), písm. c) tr. řádu, § 70 odst. 3 ZSVM.

<sup>203</sup> Vzhledem k ustanovení § 69 odst. 1 ZSVM lze v trestních věcech mladistvých aplikovat i odklony uvedené v trestním řádu (§ 179g an., § 307 an., § 309 an. tr. řádu). V těchto případech již bude souhlas vyžadován.

<sup>204</sup> Viz § 307 odst. 1 písm. a) tr. řádu: „obviněný se k činu doznal“ či § 309 odst. 1 písm. a) tr. řádu: „prohlásí, že spáchal skutek, pro který je stíhán, a nejsou důvodné pochybnosti o tom, že jeho prohlášení bylo učiněno svobodně, vážně a určitě“.

<sup>205</sup> Legální definici poškozeného obsahuje § 43 odst. 1 tr. řádu: „Ten, komu bylo trestným činem ublíženo na zdraví, způsobena majetková škoda nebo nemajetková újma, nebo ten, na jehož úkor se pachatel trestným činem obohatil“.

<sup>206</sup> Vzhledem k definici si lze všimnout určitého nedostatku v podmínkách jednotlivých odklonů (§ 179g, § 307, § 309 tr. řádu), jelikož vyžadují pouze náhradu škody či vydání bezdůvodného obohacení. Ačkoli náhrada nemajetkové újmy není výslovně zmíněna a pro aplikaci odklonů tak není podmínkou, může být též předmětem celkového finančního vypořádání s poškozeným viz ŠÁMAL, Pavel. § 307 [Podmínky pro rozhodnutí]. In: ŠÁMAL, Pavel a kol. *Trestní řád*. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 3482.

činu. Pokud řádně plní svou roli v přípravném řízení, je schopen na jeho konci, případně již v jeho průběhu či na samotném začátku<sup>207</sup> z dosud zjištěných okolností učinit dostatečně podložený závěr (rozhodnutí) o nutnosti postavit osobu, proti které se řízení vede, před soud.

Jednotlivá rozhodnutí, kterými tak může učinit jsou tedy samotným vyvrcholením jeho role v přípravném řízení, jelikož pouze těmito prostředky se lze dobrat pravomocného rozhodnutí soudu o vině a trestu pachatele – tedy naplnění účelu trestního řízení. Tímto postupem dochází k naplnění zásady procesní legality, resp. její akuzачní (obžalovací) složky.

Jakmile státní zástupce dojde k závěru, že nejsou dány důvody pro obligatorní ani fakultativní zastavení trestního stíhání a rovněž neshledá důvody pro uplatnění některého z odklonů (viz výše), zásada procesní legality mu ukládá povinnost zahájit řízení před soudem. Může tak učinit třemi způsoby:

- podá soudu návrh na potrestání podezřelého,
- podá soudu návrh na schválení dohody o vině a trestu, nebo
- podá obžalobu.<sup>208</sup>

Návrh na potrestání může být vydán jako vyústění zkráceného přípravného řízení (viz § 179a an. tr. řádu). Tato forma přípravného řízení<sup>209</sup> byla do trestního řízení zavedena zmíněnou tzv. velkou novelou (zák. č. 265/2001 Sb.) a jejím smyslem je umožnit orgánům činným v trestním řízení u méně závažných trestných činů zjednodušit a zejména zrychlit<sup>210</sup> postavení podezřelé osoby před soud.<sup>211</sup>

Tento princip se tak promítá i do formy rozhodnutí státního zástupce, jelikož v souladu se zachováním rychlosti a určitého zjednodušení tohoto modelu přípravného řízení dochází i ke zjednodušení formy rozhodnutí, kterým řízení před soudem iniciuje. Návrh na potrestání totiž musí mít stejné náležitosti jako samotná obžaloba (viz níže), nicméně neobsahuje odůvodnění tohoto návrhu.<sup>212</sup>

---

<sup>207</sup> Viz zkrácené přípravné řízení dle § 179a an. tr. řádu.

<sup>208</sup> Srov. § 180 odst. 1 tr. řádu.

<sup>209</sup> Jelínek rozlišuje tři formy přípravného řízení: 1. standartní přípravné řízení, 2. rozšířené přípravné řízení (viz § 168 – 170 tr. řádu), 3. zkrácené přípravné řízení (viz § 179a an. tr. řádu) JELÍNEK, J. a kolektiv: *Trestní právo procesní*. 6. vydání. Praha: Leges, 2021, s. 536.

<sup>210</sup> Zákon vymezuje lhůtu pro konání zkráceného přípravného řízení v délce dvou týdnů od sdělení podezření (§ 179b odst. 4 tr. řádu), tuto lhůtu však může státní zástupce o deset, resp. třicet dnů prodloužit dle § 179f odst. 2 písm. a) tr. řádu.

<sup>211</sup> Tamtéž s. 588.

<sup>212</sup> Viz § 179d odst. 1 tr. řádu.

Jelikož k zahájení trestního stíhání dochází až doručením návrhu na potrestání soudem<sup>213</sup>, osoba, proti které se řízení vede, je stále osobou podezřelou, které jinak nenáleží práva obviněného, proto zákon v tomto případě explicitně přiznává podezřelému stejná práva jako má obviněný.<sup>214</sup> Pro zachování zákonnosti je proto důležité, aby státní zástupce dohlédl na to, že i vzhledem k rychlému charakteru tohoto řízení policejní orgán neopomněl podezřelého řádně poučit a umožnit mu svá práva plně uplatnit.

Vycházející z principu přednosti speciální úpravy před obecnou úpravou je dále povinností státního zástupce zajistit, že v případech, kdy jsou splněny zákonné podmínky pro vedení zkráceného přípravného řízení bude tento postup uplatněn.<sup>215</sup>

Ve vztahu k samotnému zahájení řízení před soudem, resp. samosoudcem<sup>216</sup>, je úlohou státního zástupce na základě stručné zprávy policejního orgánu o právní kvalifikaci skutku a důkazní situaci vyhodnotit, zda-li tyto předložené podklady odůvodňují postavit podezřelého před soud. Pokud dojde ke kladnému závěru, podá soudu návrh na potrestání spolu se všemi písemnostmi, které mohou mít pro rozhodování samosoudce význam.<sup>217</sup>

Způsoby, kterými může státní zástupce zahájit řízení před soudem byly s účinností od 1. září 2012 rozšířeny o návrh na schválení dohody o vině a trestu.<sup>218</sup> Tento institut, původem z anglosaského právního systému (*plea bargaining*), spočívá v postupu, při kterém se obviněný dozná k činu, který spáchal, a vzdá se svého práva na plné projednání věci před soudem výměnou za mírnější postup veřejného žalobce (zejm. spočívající v uložení mírnějšího trestu), přičemž tuto dohodu musí finálně schválit soud.<sup>219</sup> Bývají proto rozlišovány dvě fáze v souvislosti s dohodou o vině a trestu, a to fáze sjednávání v přípravném řízení (dominantním je zde státní zástupce), a fáze schvalování samotné dohody soudem dle § 314o an. tr. řádu.<sup>220</sup>

Impuls ke sjednání dohody o vině trestu může vzejít jak ze strany obviněného, případně podezřelého<sup>221</sup>, tak od samotného státního zástupce. Nakonec bude ale vždy záviset na rozhodnutí státního zástupce, zda-li tento postup zvolí, jelikož možnost sjednat dohodu o vině

---

<sup>213</sup> Viz § 314b odst. 1 tr. řádu.

<sup>214</sup> Srov. § 32, § 33, § 179b odst. 2 tr. řádu.

<sup>215</sup> Tamtéž.

<sup>216</sup> Srov. § 314a odst. 1 a § 179a odst. 1 tr. řádu.

<sup>217</sup> Viz § 179a odst. 1, odst. 2 písm. a), § 179d odst. 2 tr. řádu.

<sup>218</sup> Zákonem č. 193/2012 Sb.

<sup>219</sup> JELÍNEK, J. a kolektiv: *Trestní právo procesní*. 6. vydání. Praha: Leges, 2021, s. 583-584.

<sup>220</sup> ŠÁMAL, Pavel; MUSIL, Jan; KUČHTA, Josef a kol. *Trestní právo procesní*. 4., přeprac. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2013, s. 543.

<sup>221</sup> Dohodu o vině a trestu může státní zástupce uzavřít i ve zkráceném přípravném řízení s podezřelým, přičemž obdobně jako při podání návrhu na potrestání k zahájení trestního stíhání dochází doručením návrhu na schválení dohody o vině a trestu soudem srov. § 179b odst. 5, § 179c odst. 2 písm. b) tr. řádu.

a trestu s obviněným je jeho výlučným oprávněním.<sup>222</sup> Určitou pojistkou obviněného je, že i kdyby nakonec k uzavření dohody o vině a trestu nedošlo, nemůže být prohlášení o jeho vině dále v řízení použito.<sup>223</sup>

Vzhledem k zákonné úpravě a relativně nedávné novele trestního řádu, jde o poměrně široce uplatnitelný způsob vyřízení trestní věci. Novela č. 333/2020 Sb. rozšířila možnost sjednání dohody o vině a trestu i v případě zvláště závažných zločinů<sup>224</sup>, tudíž státní zástupce již není omezen typovou závažností trestného činu, který by měl být předmětem této dohody, nicméně stále nelze dohodu uzavřít v řízení proti uprchlému či s mladistvým, který nedovršil 18 let.<sup>225</sup>

Pakliže mimo uvedené výjimky má státní zástupce za to, že skutkové okolnosti dostatečně prokazují závěr, že se skutek stal, je trestným činem a spáchal jej obviněný, předvolá obviněného za účelem sjednání dohody o vině a trestu.<sup>226</sup> Pokud jsou dány důvody nutné obhajoby, musí státní zástupce dohodu s obviněným sjednávat za přítomnosti jeho obhájce.<sup>227</sup> I pokud však o případy nutné obhajoby nejde a obviněný si obhájce nezvolil, je úlohou státního zástupce v kontextu zásady materiální pravdy<sup>228</sup> posoudit prohlášení obviněného o tom, že skutek spáchal, a v případě důvodných pochybností o pravdivosti jeho prohlášení takové prohlášení odmítnout.<sup>229</sup>

Tato situace staví státního zástupce v určité míře do rozporuplné pozice. Přínosem dohodovacího řízení je totiž pro obviněného mírnější potrestání a pro státního zástupce zjednodušení důkazní situace díky prohlášení obviněného o tom, že skutek spáchal a souhlasí s dohodnutým trestem.<sup>230</sup> V žádném případě by však do svého úsudku o pravdivosti prohlášení státní zástupce neměl promítnout potenciální přínos plynoucí z dohody, jakkoli by důkazní situaci usnadnil.

Přesto je institut dohody o vině a trestu předmětem kritiky, zejména pro rozpor právě se zásadou materiální pravdy, jelikož soud při rozhodování o sjednané dohodě o vině a trestu v zásadě vychází ze skutečností, na kterých se shodly strany (obviněný se státním zástupcem), a nikoli ze zjištěných skutečností, o kterých nelze mít důvodné pochybnosti.<sup>231</sup> S touto kritikou

<sup>222</sup> Viz § 175 odst. 1 písm. c) tr. řádu.

<sup>223</sup> Viz § 175a odst. 7 tr. řádu.

<sup>224</sup> Tj. všechny úmyslné trestné činy, na něž trestní zákon stanoví trest odnětí svobody s horní hranicí trestní sazby nejméně deset let viz § 14 odst. 3 *in fine* tr. zák.

<sup>225</sup> Srov. § 175a odst. 8 tr. řádu a § 63 odst. 1 ZSVM.

<sup>226</sup> § 175a odst. 1, odst. 2 tr. řádu.

<sup>227</sup> Srov. § 175a odst. 3 *in fine*, § 36 an. tr. řádu.

<sup>228</sup> Tj. povinnost zjistit skutkový stav věci, o kterém nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu nezbytném pro dané rozhodnutí viz § 2 odst. 5 tr. řádu.

<sup>229</sup> Srov. § 175a odst. 3 tr. řádu.

<sup>230</sup> JELÍNEK, J. a kolektiv: *Trestní právo procesní*. 6. vydání. Praha: Leges, 2021, s. 585.

<sup>231</sup> JELÍNEK, Jiří. *Dohodovací řízení v trestním procesu a otázky související*. Bulletin advokacie. 2012, č. 10, s. 24.

lze souhlasit, jelikož skutečně v řízení o schválení dohody o vině a trestu soud dokazování neprovádí, pouze může vyslechnout obviněného a opatřit potřebná vysvětlení (viz § 314q odst. 5 tr. řádu), tedy v zásadě vychází ze skutkové situace, která mu byla stranami předložena.

Třetím způsobem, kterým může státní zástupce zahájit řízení před soudem je podáním obžaloby (§ 176 an. tr. řádu). Stejně jako v předchozích dvou případech jde o iniciační způsob, který může uplatnit výlučně státní zástupce.<sup>232</sup> Jak již bylo zmíněno v předchozí části práce, tato výlučnost je dána skutečností, že současná podoba trestního řízení neuplatňuje soukromožalobní princip.<sup>233</sup> Role státního zástupce je tak v tomto ohledu nezastupitelná.

Obžaloba, pokud jde o formu tohoto rozhodnutí<sup>234</sup>, není rozsudkem ani usnesením, proto bývá označována jako tzv. rozhodnutí svého druhu.<sup>235</sup> Obsahové náležitosti pak vyčítá ustanovení § 177 písm. a) – e) tr. řádu. Z každé podané obžaloby musí být zřejmé, kdy a kým byla vydána, proti komu směřuje, jakého skutku se měl obviněný dopustit včetně právní kvalifikace s odkazem na zákonné ustanovení příslušného trestného činu, jaký druh a výměru trestu státní zástupce navrhuje, aby soud obviněnému uložil a důkladné odůvodnění s odkazem na seznam důkazů, o které státní zástupce svůj závěr v obžalobě opírá, a které současně navrhuje provést v hlavním líčení. V samotné obžalobě, případně i samostatně, může státní zástupce též navrhnout uložení některého ochranného opatření<sup>236, 237</sup>.

Z výše uvedených obligatorních náležitostí je vhodné vytknout zejména popis skutku, pro který je obviněný stíhán. Jak již bylo uvedeno, podstatnou úlohou státního zástupce ve vztahu k usnesení o zahájení trestního stíhání je dohlédnout, zda-li policejní orgán precizně vymezil skutek, pro který se trestní stíhání zahajuje. Státní zástupce totiž může podat obžalobu pouze pro skutek, pro který bylo zahájeno trestní stíhání dle § 160 odst. 1 tr. řádu. Při podání obžaloby platí obdobná pravidla jako při vedení trestního stíhání v přípravném řízení. Pokud by došlo ke změně právní kvalifikace stíhaného skutku, musí být obviněný na tuto změnu upozorněn, a před podáním obžaloby vyzván, zda-li navrhuje doplnit vyšetřování.<sup>238</sup> Prvním z faktorů, který limituje státního zástupce při podání obžaloby je tedy ohraničení skutku v usnesení o zahájení trestního stíhání.

---

<sup>232</sup> Viz § 175 odst. 1 písm. b) tr. řádu.

<sup>233</sup> Některou z forem soukromožalobního principu uplatňuje např. Rakousko, Německo, Dánsko, Španělsko, Maďarsko, Belgie, Chorvatsko, Finsko či Švédsko viz GRIVNA, Tomáš. *Soukromá žaloba v trestním řízení (nástin problematiky)*. Trestněprávní revue. 2005, roč. 4, č. 12, s. 37-40.

<sup>234</sup> Srov. § 119 tr. řádu.

<sup>235</sup> JELÍNEK, J. a kolektiv: *Trestní právo procesní*. 6. vydání. Praha: Leges, 2021, s. 575.

<sup>236</sup> Viz § 98 an. tr. zák. a § 22 ZSVM.

<sup>237</sup> Viz § 178 tr. řádu.

<sup>238</sup> Srov. § 160 odst. 5, § 176 odst. 2 tr. řádu.

Druhým faktorem, poněkud obtížnějším na posouzení, je kvalita výsledků vyšetřování. Státní zástupce je totiž povinen podat obžalobu pouze v případech, kdy výsledky vyšetřování dostatečně odůvodňují postavení obviněného před soud.<sup>239</sup> Oproti skutku, který je exaktně vymezen v usnesení o zahájení trestního stíhání, není jasně stanoveno, jak kvalitní výsledky vyšetřování již odůvodňují podání obžaloby, a které nikoli. Je tedy úlohou státního zástupce, aby dle svého vnitřního přesvědčení pečlivě uvážil všechny okolnosti daného případu jednotlivě i v jejich souhrnu (zásada volného hodnocení důkazů viz § 2 odst. 6 tr. řádu) a dospěl k závěru o důvodnosti podání obžaloby. Jde o mnohdy nesnadný úkol, který vyžaduje schopnost učinit objektivní, všestranný a logický úsudek.<sup>240</sup> Tento myšlenkový postup je obligatorní a rozhodně výlučné oprávnění podat obžalobu v trestním řízení nelze vnímat jako jednu z „možností“ státního zástupce. Stále platí zásada procesní legality a státní zástupce *musí* stíhat všechny trestné činy, o kterých se dozví.

Pokud jde tedy o druhý faktor, docházím k závěru, že jakmile státní zástupce dojde k vnitřnímu přesvědčení, že zjištěné skutečnosti ve svém souhrnu poukazují na vinu obviněného, a zároveň má k dispozici dostatek důkazních prostředků prokazujících tento závěr, které jsou zároveň procesně použitelné a mohou být provedeny v řízení před soudem, je povinen podat obžalobu.

Stále je však nutné zohlednit podstatný rozdíl mezi mírou vnitřního přesvědčení potřebné k podání obžaloby jako procesního rozhodnutí svého druhu a mírou potřebnou k vynesení odsuzujícího rozsudku soudem. V tomto vztahu platí, že: *„Stupeň jistoty o spáchání předmětného trestného činu obviněným může být v okamžiku podání obžaloby nižší, než je požadován pro vynesení odsuzujícího rozsudku.“*<sup>241</sup>

Jakmile státnímu zástupci nebrání žádné další překážky a dospěje k tomuto vnitřnímu přesvědčení, realizuje akuzační složku zásady procesní legality - podá obžalobu. Konsekvencemi tohoto zřejmě nejvýznamnějšího procesního úkonu, který státní zástupce v přípravném řízení činí, se zabývám v následující kapitole.

---

<sup>239</sup> Viz § 176 odst. 1 tr. řádu.

<sup>240</sup> FENYK, Jaroslav, CÍSAŘOVÁ Dagmar, GRIVNA Tomáš a kol. *Trestní právo procesní*. 7. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 116.

<sup>241</sup> Usnesení Ústavního soudu ze dne 16. 3. 2004, sp. zn. I. ÚS 640/03.



### 3.2. Role státního zástupce v řízení před soudem

Před zkoumáním samotné role státního zástupce v řízení před soudem je vhodné blíže určit jednotlivá stádia řízení, která před soudem probíhají (fakultativně či obligatorně), a jejichž prizmatem lze na roli státního zástupce nahlížet.

Trestní řízení je složeno z několika jednotlivých stádií, přičemž každé z nich dává prostor jak orgánům činným v trestním řízení, tak případně i dalším subjektům, aby plnily určité úkoly (svou roli) směřující k naplnění účelu trestního řízení. Odborná literatura rozlišuje následujících pět stádií trestního řízení:

- přípravné řízení (viz výše),
- předběžné projednání obžaloby,
- hlavní líčení,
- opravné řízení (viz kapitola 3.3. této práce),
- vykonávací řízení<sup>242, 243</sup>

Přípravné řízení je stěžejním stádiem trestního řízení z pohledu uplatnění role státního zástupce. Jak bylo pojednáno výše, účelem tohoto stádia, resp. státního zástupce, je v zákonných mezích objasnit podezření ze spáchání trestného činu a dospět k rozhodnutí, zda-li lze obviněnou, příp. podezřelou osobu postavit před soud či některým z popsaných rozhodnutí tuto věc vyřešit již ve fázi přípravného řízení. Již zde lze tedy konstatovat, že každá trestní věc nemusí projít všemi těmito stádii, naopak lze říci, že málokterá věc všemi těmito stádii skutečně projde.

V tomto okamžiku lze navázat na předchozí výklad. Za předpokladu, že státní zástupce neshledal důvody pro jiný postup, absentují zákonné překážky a výsledky vyšetřování odůvodňují postavit obviněného před soud, poté státní zástupce podává obžalobu soudu. K obžalobě připojí spisy, příslušné přílohy a vyrozumí o tom obviněného, obhájce a poškozeného, je-li známo jeho pobyt či sídlo.<sup>244</sup> K podání obžaloby a jejímu zastupování před soudem je příslušný státní zástupce přidělený ke státnímu zastupitelství, které u daného soudu působí, nestanoví-li právní předpis jinak (§ 7 odst. 2 ZoSZ).<sup>245</sup>

---

<sup>242</sup> Jak již bylo zdůvodněno, stádiu vykonávacího řízení se v této práci nevěnuji.

<sup>243</sup> JELÍNEK, J. a kolektiv: *Trestní právo procesní*. 6. vydání. Praha: Leges, 2021, s. 523.

<sup>244</sup> Viz § 176 odst. 1 tr. řádu. *In fine* toto ustanovení ukládá povinnost státnímu zástupci o podání obžaloby na advokáta vyrozumět též ministra spravedlnosti a předsedu Komory (České advokátní komory).

<sup>245</sup> Výjimku z tohoto pravidla zakotvuje § 179 odst. 1 tr. řádu, dle kterého pokud vykonával dozor nad zachováváním zákonnosti v přípravném řízení státní zástupce vyššího státního zastupitelství, než které u soudu

Poté, co je obžaloba soudu podána, předseda senátu (obligatorně) přezkoumá obžalobu včetně přiloženého spisového materiálu a posoudí, zda-li jsou splněny podmínky pro nařízení hlavního líčení, či shledá důvody pro jiný procesní postup nebo rozhodnutí. Kritéria, podle kterých musí přezkoumat obžalobu vyčítá § 186 tr. řádu.

Míří zejména na situace, kdy státní zástupce nesprávně vyhodnotil danou věc (např. věc měla být postoupena, trestní stíhání zastaveno či přerušeno nebo skutek byl nesprávně právně kvalifikován<sup>246</sup>), neaplikoval některý z odklonů, ačkoli jeho uplatnění odůvodňují okolnosti<sup>247</sup>, případně pochybil při doзору nad zachováváním zákonnosti v přípravném řízení a důsledkem toho došlo k závažnému porušení procesních předpisů, které by nebylo možné v řízení před soudem odstranit.<sup>248</sup> Ačkoli je těžištěm dokazování právě řízení před soudem, předseda senátu může po předběžném projednání obžaloby vrátit věc státnímu zástupci z důvodu, že dostatečně neobjasnil základní skutkové okolnosti, jejichž došetření v řízení před soudem by bylo značně obtížné či v rozporu se zásadou rychlosti řízení.<sup>249</sup>

Zda-li k tomuto stádiu v trestním řízení dojde, tedy do značné míry záleží na kvalitě činnosti státního zástupce v přípravném řízení, jelikož je obligatorně prováděno pouze při shledání výše zmíněných nedostatků. Fakultativní povaha je tedy dána nikoli soudcovským uvážením, ale výsledkem obligatorního přezkumu obžaloby předsedou senátu<sup>250</sup>, tj. zjištěním, zda-li byla či nebyla naplněna kritéria dle § 186 tr. řádu.<sup>251</sup>

### 3.2.1. *Naplnění obžalovací zásady trestního řízení*

Než-li bude věnována pozornost dalšímu uplatňování role státního zástupce v řízení před soudem, nelze se obejít bez přiblížení další základní zásady trestního řízení, která je pro toto stádium a pro roli státního zástupce v ní naprosto stěžejní, tedy zásada obžalovací.

Jedno z kritérií, dle kterého lze klasifikovat jednotlivé základní zásady trestního řízení je, s jakým stádiem trestního řízení se typicky pojí. Zmíněná zásada procesní legality se například projevuje v přípravném řízení, naproti tomu zásadu veřejnosti (§ 2 odst. 10 tr. řádu), ústnosti (§ 2 odst. 11 tr. řádu) a bezprostřednosti (§ 2 odst. 12 tr. řádu) zákonný text explicitně spojuje

---

působí (např. státní zástupce krajského státní zastupitelství dle § 10 odst. 1 JŘSZ), pak je i k podání a zastupování obžaloby před soudem příslušný tento státní zástupce, nepředá-li danou věc nižšímu státnímu zastupitelství.

<sup>246</sup> Viz § 186 písm. b), c), d) tr. řádu.

<sup>247</sup> Viz § 186 písm. b) *in fine*, písm. g) tr. řádu.

<sup>248</sup> Srov. § 186 písm. e) a § 188 odst. 1 písm. e) tr. řádu.

<sup>249</sup> Srov. § 186 písm. d) a § 188 odst. 1 písm. e) tr. řádu.

<sup>250</sup> Samosoudce předběžné projednání obžaloby či návrhu na potrestání neprovádí, ale vždy je přezkoumá dle stejných kritérií jako předseda senátu viz § 314c tr. řádu.

<sup>251</sup> Srov. tamtéž s. 602.

s projednáváním trestní věci před soudem. To ovšem neznamená, že se uplatňují výlučně v řízení před soudem<sup>252</sup>, či že všechny zásady musí být ohraničeny jednotlivými stádii trestního řízení.<sup>253</sup>

Jak již bylo řečeno, státní zástupce je výlučným veřejným žalobcem v trestním řízení, tedy pouze na základě jeho návrhu (návrh na potrestání, návrh na schválení dohody o vině a trestu, obžaloba) je možné vést trestní stíhání před soudem (srov. § 2 odst. 8 tr. řádu). Toto výlučné postavení státního zástupce je však pouze jedním z projevů zásady obžalovací. Její podstatou v obecné rovině je, že základní procesní funkce v trestním řízení (žalobce, obhájce a soudce) jsou rozděleny mezi rozdílné procesní subjekty.<sup>254</sup> Řízení má charakter sporu, či kontradikce, mezi státním zástupcem a obžalovaným, příp. jeho obhájcem, který se odehrává před soudem, jehož úkolem je spor především řídit a rozhodnout.<sup>255</sup>

Lze tedy shrnout, že rozhodnutím, kterým státní zástupce iniciuje řízení před soudem dochází k aktivaci obžalovací zásady, jejíž důsledky se projeví jednak v zahájení dalšího stádia trestního řízení, tak podstatně změně v úloze státního zástupce. Tato změna spočívá jak ve změně jeho samotného postavení, tak v úkolech, které je povinen výkonem své funkce plnit.

Až od zahájení řízení před soudem zastával státní zástupce roli pána přípravného řízení skrze jeho dozorová oprávnění a výlučné kompetence. Aktivací obžalovací zásady o tento status (*dominus litis*) přichází a stává se stranou trestního řízení. Trestní řád explicitně uvádí, že stranou v řízení před soudem je i státní zástupce (§ 12 odst. 6 tr. řádu). Dle právní teorie je však přesnější v případě státního zástupce hovořit o tom, že má postavení strany, přičemž za stranu považuje subjekty, které jsou oprávněny před soudem uplatňovat nebo podporovat obžalobu nebo proti obžalobě sebe či jiného obhajovat.<sup>256</sup>

V řízení před soudem má tedy státní zástupce (v postavení strany) za úkol uplatňovat obžalobu, tedy svými procesními úkony přispět k prokázání viny obžalovaného. Trestní řád mluví vyloženě o povinnosti státního zástupce prokazovat vinu obžalovaného (§ 2 odst. 5 tr. řádu).

Domnívám se, že státní zástupce se tak v této fázi trestního řízení ocitá v poněkud rozporuplné roli, jelikož je povinen současně prokazovat vinu obžalovaného v postavení strany a

---

<sup>252</sup> Výjimkou je například právo veřejnosti na informace o trestním řízení (§ 8a an. tr. řádu), které je určitým projevem zásady veřejnosti, a které do jisté míry prolamuje neveřejnou povahu přípravného řízení, podrobněji viz MULÁK, Jiří. *Základní zásady trestního řízení a právo na spravedlivý proces*. Praha: Leges, 2019, s. 250-252.

<sup>253</sup> Např. zásada řádného zákonného procesu (§ 2 odst. 1 tr. řádu), zásada rychlosti řízení (§ 2 odst. 4 tr. řádu), zásada volného hodnocení důkazů (§ 2 odst. 6 tr. řádu), zásada zajištění práva na obhajobu (§ 2 odst. 13 tr. řádu).

<sup>254</sup> Opakem je inkviziční povaha trestního řízení (viz první část této práce).

<sup>255</sup> FENYK, Jaroslav, ČISAŘOVÁ Dagmar, GRIVNA Tomáš a kol. *Trestní právo procesní*. 7. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 105.

<sup>256</sup> Srov. tamtéž s. 121, 124 a JELÍNEK, J. a kolektiv: *Trestní právo procesní*. 6. vydání. Praha: Leges, 2021, s. 238.

současně nestranně nahlížet na skutkovou situaci.<sup>257</sup> Přestože jde tedy o sporný charakter řízení, státní zástupce se nesmí omezit pouze na „zaslepené“ prokazování viny obžalovaného a musí vždy vyhodnocovat, zda-li průběh řízení stále odpovídá veřejnému zájmu na potrestání pachatele trestného činu, resp. odsouzení obžalovaného za skutek uvedený v obžalobě.

### 3.2.2. *Role státního zástupce v hlavním líčení*

Hlavní líčení bývá *zpravidla* těžištěm, či jádrem trestního řízení, jelikož především v tomto stádiu dochází k naplnění smyslu a účelu trestního řízení, tedy je rozhodnuto o vině a případně trestu obžalovaného.<sup>258</sup> Zpravidla proto, že jednak jde o fakultativní stádium trestního řízení před soudem, do kterého nemusí vždy řízení dospět<sup>259</sup> a také proto, že o vině a trestu obviněného lze fakticky rozhodnout i mimo samotné hlavní líčení.<sup>260</sup>

Zcela zásadní význam pro průběh, ale zejména výsledek hlavního líčení má popis skutku v podané obžalobě, příp. návrhu na potrestání. Státní zástupce tedy nejen aktivuje rozdělení jednotlivých procesních rolí v řízení před soudem, ale formulací skutku v podané obžalobě vymezuje předmět samotného řízení. Soudce totiž může rozhodnout o vině obžalovaného pouze ohledně skutku, který byl uveden v žalobním návrhu.<sup>261</sup> Právní doktrína tuto vázanost soudu návrhem státního zástupce označuje jako tzv. princip totožnosti skutku.<sup>262</sup> Naopak právní kvalifikací skutku, tak jak jej vyložil státní zástupce v žalobním návrhu, soud vázán není.<sup>263</sup>

Nezbytným předpokladem pro řádný výkon role státního zástupce v hlavním líčení je jeho obligatorní účast na něm. Bez jeho přítomnosti nelze hlavní líčení konat.<sup>264</sup> Praktickou výhodou zásady jednotnosti (resp. nedílnosti)<sup>265</sup> v tomto ohledu je, že státní zástupce může být v zásadě nahrazen jiným státním zástupcem, ovšem musí být respektována pravidla příslušnosti (srov. § 179 odst. 1 tr. řádu).<sup>266</sup>

---

<sup>257</sup> Srov. § 180 odst. 2 tr. řádu.

<sup>258</sup> FENYK, Jaroslav, CÍSAŘOVÁ Dagmar, GRIVNA Tomáš a kol. *Trestní právo procesní*. 7. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 523-524.

<sup>259</sup> Např. může být o věci rozhodnuto již v rámci předběžného projednání obžaloby dle § 188 tr. řádu.

<sup>260</sup> Např. vydáním trestního příkazu dle § 314e an. tr. řádu bez projednání věci v hlavním líčení či ve veřejném zasedání v řízení o schválení dohody o vině a trestu dle § 314o an. tr. řádu.

<sup>261</sup> Viz § 220 odst. 1 tr. řádu.

<sup>262</sup> PÚRY, František. In: ŠÁMAL, Pavel a kol. *Trestní řád*. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 2720 či JELÍNEK, J. a kolektiv: *Trestní právo procesní*. 6. vydání. Praha: Leges, 2021, s. 640 an.

<sup>263</sup> Viz § 220 odst. 3 tr. řádu.

<sup>264</sup> Viz § 202 odst. 1 tr. řádu.

<sup>265</sup> Viz kapitola 2.4. této práce.

<sup>266</sup> Pokud je k zastupování obžaloby před soudem příslušný např. státní zástupce krajského státního zastupitelství, nelze jeho absenci nahradit státním zástupcem okresního státního zastupitelství.

Státní zástupce má v průběhu hlavního líčení mnoho povinností, resp. oprávnění<sup>267</sup>, nicméně za stěžejní projev jeho role v hlavní líčení považují zejména jeho aktivní účast při dokazování a také v otázkách uplatňování tzv. konsensuálních prvků v hlavním líčení.

Pokud jde o dokazování, státní zástupce musí v obecné rovině usilovat o to, aby byly z hlediska obžaloby objasněny všechny podstatné skutečnosti. K tomu je oprávněn, mimo již navržený seznam důkazních prostředků uvedený v obžalobě, opatřovat a navrhopat provedení dalších důkazů, které podporují obžalobu, případně je může sám či na výzvu předsedy senátu v hlavním líčení provést.<sup>268</sup>

Ve vztahu soudce a státního zástupce k dokazování je patrné, že ačkoli je státní zástupce povinen před soudem prokázat svá tvrzení v obžalobě, soudce se neomezuje na okruh důkazních prostředků, které státní zástupce navrhl k provedení, nýbrž je sám povinen – pokud by tento okruh nebyl pro vydání rozhodnutí dostatečný – dokazování aktivně doplnit.<sup>269</sup>

Procesní odpovědnost za zjištění skutkového stavu, o němž nejsou důvodné pochybnosti totiž nese v řízení před soudem sám soud, nikoli státní zástupce. Trestní řád nestanoví, které skutečnosti musí státní zástupce před soudem prokázat, aby soud uznal obžalovaného vinným, z čehož vyplývá, že státní zástupce není zatížen formálním důkazním břemenem. Pokud by jím zatížen byl, jeho neunesení by znamenalo neúspěch ve věci, tedy zproštění obžalovaného viny, aniž by soud mohl do průběhu dokazování aktivně vstupovat.

K zavedení formálního důkazního břemene státního zástupce *de lege ferenda* se stavím relativně zdrženlivě, jelikož mám za to, že charakter trestního řízení by měl vždy upřednostnit důsledné zjištění skutkového stavu, o němž nejsou důvodné pochybnosti (tj. princip zásady materiální pravdy), než-li rozhodnutí soudu o tak zásadní otázce jako je otázka viny a trestu limitovaného rozsahem a kvalitou důkazních prostředků před ním provedených, aniž by měl možnost do procesu dokazování v tomto ohledu jakkoli zasáhnout.

Pokud jde o účast státního zástupce na aplikaci konsensuálních prvků v hlavním líčení (především uzavření dohody o vině a trestu a prohlášení skutečností za nesporné), jde o úlohu zvláště podstatnou, jelikož jak bylo řečeno, hlavní líčení má povahu sporu dvou stran (obhajoby

---

<sup>267</sup> Např. může až do odebrání se soudu k závěrečné poradě vzít žalobu zpět, po zahájení hlavního líčení však již jedině se souhlasem obžalovaného (§ 182 tr. řádu), i po podání obžaloby může žádat policejní orgán o opatření důkazů, které považuje za potřebné pro zastupování obžaloby před soudem (§ 179 odst. 2 tr. řádu), má právo na zachování pětidenní lhůty na přípravu na hlavní líčení od vyrozumění o jeho konání (§ 198 odst. 1, odst. 2 tr. řádu), přednáší na začátku hlavního líčení obžalobu (§ 206 odst. 1 tr. řádu), má právo závěrečné řeči (§ 216 odst. 2 tr. řádu).

<sup>268</sup> Srov. § 180 odst. 1, odst. 2, § 203 odst. 1, § 215 odst. 2 tr. řádu.

<sup>269</sup> Viz § 2 odst. 5 *in fine* tr. řádu.

a obžaloby), proto otevřený postoj státního zástupce k aplikaci těchto prvků může významně ovlivnit naplnění účelu samotného trestního řízení.

O dohodě o vině a trestu bylo již pojednáno jako o rozhodnutí státního zástupce, kterým může iniciovat řízení před soudem. Novela trestního řádu (zákon č. 333/2020 Sb.) s účinností od 1. 10. 2020 však možnosti aplikace zmíněných konsensuálních prvků výrazně posílila.<sup>270</sup> Ve vztahu k dohodě o vině a trestu došlo, mimo rozšíření její použitelnosti i v případě zvláště závažných zločinů, ke snaze více motivovat strany ji uzavřít. Předseda senátu se hned dvakrát pokouší zjistit stanovisko obžalovaného, zda-li má zájem se státním zástupcem dohodu uzavřít, a to jak písemně v dotazu na obžalovaného spolu s doručením obžaloby před samotným hlavním líčením<sup>271</sup>, a poté i ústně po zahájení hlavního líčení, pokud má za to, že by její sjednání bylo vhodné<sup>272</sup>. Pochopitelně zjišťuje i stanovisko státního zástupce.

Jakkoli má tato nová úprava přispět ke zjednodušení a zrychlení soudního řízení, považují za trefnou kritiku Muláka a Provazníka, kteří si kladou otázku nakolik je účelné, aby soud obligatorně (v případě postupu dle § 196 odst. 2 písm. b) tr. řádu) ingeroval do vyjednávání dohody o vině a trestu mezi stranami, a to i poté, kdy v průběhu přípravného řízení k jejímu uzavření nedošlo, přičemž samotné zapojování se soudu do sjednávání procesu není žádoucí.<sup>273</sup>

Zjednodušení a zrychlení řízení má přispívat též procesní možnost jak státního zástupce, tak obžalovaného, aby některé skutečnosti týkající se projednávané trestní věci označili za nesporné. Za tímto účelem jsou státní zástupce i obžalovaný předsedou senátu vyzváni. Ke zjednodušení řízení dojde v tom směru, že soud může upustit od dokazování těch skutečností, které oba aktéři označili za nesporné, ledaže má soud o těchto prohlášeních závažný důvod pochybovat.<sup>274</sup>

Mezi konsensuální prvky lze zařadit též prohlášení viny obžalovaného. Tato procesní možnost byla nově zavedena výše zmíněnou novelou (zákon č. 333/2020 Sb.) do trestního řízení. Jelikož jde o možnost, jejíž využití závisí výlučně na obžalovaném, lze snad jen z pohledu státního zástupce zmínit, že by nehledě na svou povinnost prokazovat vinu obžalovaného měl

---

<sup>270</sup> Posílením dosavadních institutů jako je uzavření dohody o vině a trestu či označení některých skutečností za nesporné či zavedením nového – prohlášení viny.

<sup>271</sup> Viz § 196 odst. 2 písm. b) tr. řádu.

<sup>272</sup> Viz § 206b tr. řádu.

<sup>273</sup> MULÁK, Jiří; PROVAZNÍK, Jan. *Dopady novely trestního řádu provedené zákonem č. 333/2020 Sb. na základní zásady trestního řízení* [online]. Advokátní deník, 5. 12. 2021 [cit. 5. 8. 2023]. Dostupné z: [https://advokatnidenik.cz/2021/12/05/dopady-novely-trestniho-radu-provedene-zakonem-c-333-2020-sb-na-zakladni-zasady-trestniho-rizeni/?fbclid=IwAR31p-IYk0s\\_e\\_-qKqkkgc2fkX4qnME73YPKCx84Wxj0OT-GnrHBU-nGwmg](https://advokatnidenik.cz/2021/12/05/dopady-novely-trestniho-radu-provedene-zakonem-c-333-2020-sb-na-zakladni-zasady-trestniho-rizeni/?fbclid=IwAR31p-IYk0s_e_-qKqkkgc2fkX4qnME73YPKCx84Wxj0OT-GnrHBU-nGwmg).

<sup>274</sup> Viz § 206d tr. řádu.

objektivně vyhodnotit takové prohlášení a po vyzvání předsedou senátu k němu zaujmout adekvátní stanovisko.<sup>275</sup> Konečné rozhodnutí o přijetí či nepřijetí prohlášení je však výlučně kompetencí soudu.

Závěrem bych shrnul, že zákon č. 333/2020 Sb. nepochybně poskytl účinné nástroje k usnadnění a zrychlení průběhu hlavního líčení, zejména s ohledem na možnost v případě shody nad označením nesporných skutečností či prohlášení viny neprovádět dokazování. Jakkoli však dochází v tomto ohledu zjednodušeně řečeno i k usnadnění role státního zástupce v hlavním líčení, je nutné si klást otázku, zda-li toto zjednodušení není vykoupeno příliš vysokou cenou – potlačením některých základních zásad trestního řízení.

Všechny tyto instituty je totiž do určité míry potlačují, především zásadu materiální pravdy<sup>276</sup>, jelikož umožňují, aby podkladem pro finální rozhodnutí soudu byla shodná tvrzení stran, příp. prohlášení jedné strany, nikoli tedy zjištění skutkového stavu bez důvodných pochybností. Jistě lze kvitovat, že je zavedena povinnost soudu na prohlášení viny a označení nesporných skutečností nahlížet kriticky, a v případě že nejsou v souladu se zjištěným skutkovým stavem odmítnout jejich aplikaci.<sup>277</sup>

Vzhledem k původu a povaze těchto institutů lze také říci, že jde o jisté nakročení k anglo-americkému modelu trestního řízení, který ovšem vychází z odlišného pojetí základních zásad.<sup>278</sup> Je tedy otázkou, nakolik je lze úspěšně aplikovat i v našem kontinentálním typu řízení.

### 3.2.3. *Role státního zástupce v ostatních typech soudního zasedání*

Pro úplnost je vhodné stručně nastínit i úlohu státního zástupce v dalších typech soudní zasedání, jimiž vedle hlavního líčení jsou: veřejné zasedání (viz § 232 an. tr. řádu), neveřejné zasedání (viz § 240 an. tr. řádu) a vazební zasedání (viz § 73d an. tr. řádu).

Neveřejné zasedání se koná pouze v řízení před senátem a obecně ve věcech, u kterých lze učinit rozhodnutí z obsahu spisu, tudíž není potřebné znát stanoviska stran ani za jejich součinnosti provádět dokazování, proto je mimo členy senátu a zapisovatele účast všech

---

<sup>275</sup> Viz § 206c odst. 3 tr. řádu.

<sup>276</sup> Srov. JELÍNEK, J. a kolektiv: *Trestní právo procesní*. 6. vydání. Praha: Leges, 2021, s. 156-157.

<sup>277</sup> Srov. § 206c odst. 5, § 206d tr. řádu.

<sup>278</sup> MULÁK, Jiří; PROVAZNÍK, Jan. *Dopady novely trestního řádu provedené zákonem č. 333/2020 Sb. na základní zásady trestního řízení* [online]. Advokátní deník, 5. 12. 2021 [cit. 5. 8. 2023]. Dostupné z: [https://advokatnidenik.cz/2021/12/05/dopady-novely-trestniho-radu-provedene-zakonem-c-333-2020-sb-na-zakladni-zasady-trestniho-rizeni/?fbclid=IwAR31p-IYk0s\\_e\\_-qKqkkgc2fkX4qnME73YPKCx84Wxj0OT-GnrHBU-nGwmg](https://advokatnidenik.cz/2021/12/05/dopady-novely-trestniho-radu-provedene-zakonem-c-333-2020-sb-na-zakladni-zasady-trestniho-rizeni/?fbclid=IwAR31p-IYk0s_e_-qKqkkgc2fkX4qnME73YPKCx84Wxj0OT-GnrHBU-nGwmg).

ostatních osob vyloučena.<sup>279</sup> Role státního zástupce se tedy v tomto typu soudního zasedání přímo nijak neprojevuje.

Veřejné zasedání je typem soudního jednání, ve kterém dochází k rozhodování o různorodých otázkách, které zpravidla navazují na rozhodnutí učiněné v hlavním líčení<sup>280</sup>, a ke kterým v zásadě není účast státního zástupce nutná, až na následující výjimky:

- řízení o odvolání (viz § 263 odst. 2 tr. řádu),
- řízení o dovolání (viz § 265r odst. 2 tr. řádu),
- řízení o stížnosti pro porušení zákona (viz § 276 odst. 1 tr. řádu)<sup>281</sup>,
- řízení o schválení dohody o vině a trestu (viz § 314q odst. 1 *in fine* tr. řádu),
- řízení ve věcech mladistvého (viz § 64 odst. 2 ZSVM) a
- některé případy v právním styku s cizinou (např. viz § 123, § 216 ZMJS).<sup>282</sup>

Nutno upozornit, že interní (pro státního zástupce závazná<sup>283</sup>) úprava stanoví, že státní zástupce se nad rámec výjimek z fakultativní účasti v trestním řádu obligatorně účastní i předběžného projednání obžaloby, je-li konáno ve veřejném zasedání.<sup>284</sup>

Na průběh veřejného zasedání se přiměřeně užitje úprava o průběhu hlavního líčení (viz § 238 tr. řádu), rovněž na provádění dokazování, je-li zapotřebí (viz § 235 odst. 2 tr. řádu). Úlohu státního zástupce lze na tomto místě velice obecně vyjádřit tak, že jeho účastí skrze přednesení návrhu, resp. vyjádření se k návrhu, aktivní participaci na dokazování a vyslovení konečného návrhu<sup>285</sup> zastupuje veřejný zájem, přičemž konkrétní podobu této úlohy determinuje předmět toho kterého veřejného zasedání.

Mimo veřejná zasedání, která byla již zmíněna (řízení o schválení dohody o vině a trestu, příp. předběžné projednání obžaloby), považuji za zajímavou z pohledu role státního zástupce jeho úlohu ve vztahu k oprávněnému řízení, na kterém je i v řadě případů jeho účast obligatorní

<sup>279</sup> FENYK, Jaroslav, CÍSAŘOVÁ Dagmar, GRIVNA Tomáš a kol. *Trestní právo procesní*. 7. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 578-579.

<sup>280</sup> Např. rozhodnutí o uložení ochranného opatření (§ 230 odst. 2 tr. řádu), podmíněné propuštění z výkonu trestu (§ 331 odst. 1 tr. řádu), rozhodnutí o podaném odvolání za podmínek v § 263 odst. 1 tr. řádu, o mimořádných opravných prostředcích (§ 265r, § 274, § 286 tr. řádu). Výjimkou jsou rozhodnutí o předběžném projednání obžaloby, které se může konat, pokud to předseda senátu považuje za potřebné dle § 187 odst. 1 tr. řádu a řízení o schválení dohody o vině a trestu dle § 314q tr. řádu.

<sup>281</sup> V rámci příslušnosti konkrétního státního zástupce musí být veřejná žaloba jak v řízení o dovolání, tak v řízení o stížnosti pro porušení zákona zastoupena státním zástupcem činným u Nejvyššího státního zastupitelství nebo v případě, kdy veřejnou žalobu zastupoval před soudem evropský pověřený žalobce nebo evropský žalobce, účast evropského pověřeného žalobce, evropského žalobce nebo evropského nejvyššího žalobce (K evropskému veřejnému žalobci viz část 4. této práce).

<sup>282</sup> Tamtéž s. 572-575.

<sup>283</sup> Viz § 12 odst. 1 ZoSZ.

<sup>284</sup> Viz čl. 109 odst. 1 pokynu obecné povahy č. 9/2019 o postupu státních zástupců v trestním řízení.

<sup>285</sup> Tato oprávnění viz § 235 tr. řádu.



(viz výše) a probíhá zpravidla právě ve veřejném zasedání, proto se této otázce věnuji v následující kapitole.

Nejmladším typem soudního zasedání je vazební zasedání, které bylo do trestní řádu zavedeno s účinností od 1. 1. 2012.<sup>286</sup> Vazební zasedání se koná v případě, kdy je potřeba o vazbě či otázkách souvisejících s vazbou rozhodnout mimo hlavní líčení nebo veřejné zasedání.<sup>287</sup> O konání vazební zasedání je státní zástupce vždy vyrozuměn, nicméně jeho samotná účast na zasedání není nezbytná.<sup>288</sup> Dle interní úpravy se však státní zástupce vazebního zasedání zpravidla účastní.<sup>289</sup> O vazebním zasedání musí být vyrozuměn, je oprávněn na jeho začátku přednést svůj návrh (bylo-li jím zasedání iniciováno<sup>290</sup>), případně se vyjádřit k návrhu obviněného, může navrhnout provedení šetření nezbytných k rozhodnutí o vazbě, může klást při výslechu obviněného otázky a své zhodnocení průběhu zasedání spolu s návrhem na příslušné rozhodnutí vysloví v závěrečném návrhu.<sup>291</sup>

Zásadní význam role státního zástupce ve vztahu k vazbě se projevuje v přípravném řízení, jelikož musí odpovědně zvážit, zda-li jsou naplněny zákonné podmínky pro vzetí obviněného<sup>292</sup> do vazby (viz § 67 an. tr. řádu) a případně podat dostatečně odůvodněný, skutkovými okolnostmi podložený návrh. Role státního zástupce jako pána přípravného řízení se tedy projevuje i ve vztahu k vazebnímu stíhání (pouze však ve fázi přípravného řízení), jelikož jedině státní zástupce je oprávněn tento návrh podat. O vzetí do vazby rozhoduje vždy soud.<sup>293</sup>

Zásadním úkolem státního zástupce je v průběhu trvání vazby v přípravném řízení neustále vyhodnocovat důvodnost tohoto krajního zajišťovacího prostředku a nejpozději každé tři měsíce podat včas soudu návrh na propuštění obviněného z vazby, pokud důvody pominuly, případně navrhnout ponechání obviněného ve vazbě pokud důvody stále přetrvávají.<sup>294</sup>

Úlohou státního zástupce tedy je spolu se soudem<sup>295</sup> se podílet na zjištění obviněné osoby, jehož podstata spočívá v dočasném zbavení osobní svobody obviněného, čímž je mu zabráněno

---

<sup>286</sup> Zákonem č. 459/2011 Sb.

<sup>287</sup> Viz § 73d odst. 2 tr. řádu, např. kdy je o vzetí obviněného do vazby rozhodováno v přípravném řízení a soudce považuje osobní slyšení obviněného pro účely tohoto rozhodnutí za potřebné srov. § 73d odst. 3 tr. řádu.

<sup>288</sup> Srov. § 73e odst. 1, § 73f odst. 2 *in fine* tr. řádu.

<sup>289</sup> Viz čl. 36 odst. 5 pokynu obecné povahy č. 9/2019 o postupu státních zástupců v trestním řízení.

<sup>290</sup> Např. návrh na ponechávání obviněného ve vazbě v přípravném řízení viz § 72 odst. 1 tr. řádu.

<sup>291</sup> Viz § 73e odst. 1, § 73g odst. 2, odst. 4 tr. řádu.

<sup>292</sup> Institut vazby lze aplikovat výlučně v případě kdy již bylo zahájeno trestního stíhání.

<sup>293</sup> Srov. čl. 8 odst. 5 Listiny, § 73b odst. 1 tr. řádu.

<sup>294</sup> Viz § 72 tr. řádu.

<sup>295</sup> S výjimkou propuštění obviněného z vazby v průběhu přípravného řízení, o kterém rozhoduje výlučně státní zástupce viz § 73b odst. 2 tr. řádu.

v tom, aby se vyhýbal trestnímu stíhání nebo trestu, ztěžoval objasňování skutečností důležitých pro trestní řízení či dále dopouštěl další trestné činnosti.<sup>296</sup>

### 3.3. Role státního zástupce v opravném řízení

Účelem trestního řízení je podrobit pachatele trestného činu zákonnému trestnímu řízení, ve kterém bude rozhodnuto o jeho vině a bude mu uložen spravedlivý trest. Stejně tak důležitým úkolem trestního řízení je zajistit, aby nebyla za trestný čin odsouzena a potrestána osoba nevinná. Vzhledem k závažnosti následků těchto rozhodnutí je nezbytné, aby existovala možnost dané rozhodnutí podrobit přezkumu, který může vést k odstranění případných vad vydaného rozhodnutí či uplatněného postupu.

Právě k tomuto účelu slouží opravné řízení. Je zárukou zákonnosti a spravedlivosti rozhodnutí orgánů činných v trestním řízení. Jeho podstata spočívá v přezkumu opravným prostředkem napadeného rozhodnutí, zpravidla orgánem vyššího stupně, z hlediska zákonnosti, odůvodněnosti či správnosti postupu před jeho vydáním. Přezkumný orgán buď neshledá nedostatky a rozhodnutí potvrdí jako bezvadné, nebo v případě zjištění vad jej zruší a nahradí novým, případně jej vrátí zpět k novému rozhodnutí orgánu, který jej původně vydal.<sup>297</sup>

Úlohu státního zástupce v opravném řízení do značné míry formuje povaha této části trestního řízení. Stejně jako hlavní líčení, není opravné řízení jeho obligatorní stádiem, jelikož se řídí dispoziční zásadou. Lze jej tedy konat pouze na základě podnětu, tj. podání opravného prostředku oprávněnou osobou.<sup>298</sup> Množinu těchto oprávněných osob vymezuje trestní řád v úpravě jednotlivých opravných prostředků<sup>299</sup>, přičemž si lze všimnout, že státní zástupce je nejen jednou z těchto osob<sup>300</sup>, ale má mezi nimi v jistém smyslu unikátní postavení.

V následujících dvou bodech se přidržím tradičního dělení opravných prostředků dle toho, zda-li směřují proti nepravomocnému rozhodnutí (řádné opravné prostředky) nebo proti pravomocnému rozhodnutí (mimořádné opravné prostředky). Cílem těchto bodů zajisté není jejich detailní rozbor, nýbrž bazální přiblížení jejich smyslu s akcentem na postavení státního zástupce při jejich aplikaci jako určitý základ pro závěrečné shrnutí úlohy státního zástupce v opravném řízení.

---

<sup>296</sup> FENYK, Jaroslav, CÍSAŘOVÁ Dagmar, GŘIVNA Tomáš a kol. Trestní právo procesní. 7. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 293.

<sup>297</sup> FENYK, Jaroslav, CÍSAŘOVÁ Dagmar, GŘIVNA Tomáš a kol. Trestní právo procesní. 7. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 584.

<sup>298</sup> Tamtéž s. 587.

<sup>299</sup> Viz § 142, § 246 an., § 265d, § 266 an., § 280, § 314g odst. 1 tr. řádu.

<sup>300</sup> S výjimkou stížnosti pro porušení zákona.

### 3.3.1. Řádné opravné prostředky z pohledu státního zástupce

Jak bylo předesláno, řádnými opravnými prostředky lze napadnout dosud nepravomocná rozhodnutí, tedy taková, proti kterým zákon podání příslušného opravného prostředku připouští a dosud neuplynula lhůta k jeho podání.<sup>301</sup> Jsou jimi:

- stížnost (§ 141 an. tr. řádu),
- odvolání (§ 245 an. tr. řádu) a
- odpor (§ 314g tr. řádu).

Odporem lze napadnout pouze vydaný trestný příkaz a svou povahou z výše uvedených opravných prostředků vybočuje tím, že jeho podáním dochází k automatickému zrušení napadnutého trestního příkazu a nařízení hlavního líčení.<sup>302</sup> Lze tedy říci, že *stricto sensu* k samotnému přezkumu napadeného rozhodnutí (trestního příkazu) nedochází. Státní zástupce by tedy měl podat odpor, pokud má za to, že zrušením trestního příkazu a projednáním věci v hlavním líčení může dosáhnout spravedlivějšího rozhodnutí.

Stížnost lze podat proti všem usnesením policejního orgánu a těm usnesením státního zástupce a soudu vydaným v prvním stupni, u kterých to zákon výslovně připouští.<sup>303</sup> Její podání je limitováno velmi krátkou lhůtou a omezeným okruhem usnesení, proti kterým je přípustná.<sup>304</sup> Smyslem tohoto opravného prostředku tedy je zajistit pružné a méně formalizované řízení o stížnosti, které nebude zbytečně zatěžovat trestní řízení při řešení otázek (zpravidla) menšího významu.<sup>305</sup>

Roli státního zástupce při řízení o stížnosti lze zvláště vytknout, jelikož s výjimkou některých rozhodnutí (viz § 146a odst. 2 tr. řádu) výlučně on rozhoduje o stížnostech podaných proti usnesením policejního orgánu. Tato agenda tak reflektuje jeho postavení jako pána přípravného řízení a prohlubuje výkon jeho dozoru nad zachováváním zákonnosti.

V řízení o stížnosti proti usnesení samotného státního zástupce se zpravidla<sup>306</sup> uplatní přezkum v rámci hierarchie státního zastupitelství, kdy o ní rozhodne nadřízený státní zástupce a

---

<sup>301</sup> Za předpokladu, že se osoby oprávněné podat opravný prostředek tohoto práva nevzdaly nebo pokud sice ještě neuplynula lhůta, ale opravný prostředek byl již příslušným orgánem zamítnut *a contrario* § 139, § 140 tr. řádu.

<sup>302</sup> Viz § 314g odst. 2 tr. řádu.

<sup>303</sup> Viz § 141 odst. 2 tr. řádu.

<sup>304</sup> Lhůta je třídní od oznámení příslušného usnesení dle § 143 odst. 1 tr. řádu. Omezení okruhu usnesení platí jen ve vztahu ke státnímu zástupci a soudu.

<sup>305</sup> JELÍNEK, J. a kolektiv: *Trestní právo procesní*. 6. vydání. Praha: Leges, 2021, s. 715.

<sup>306</sup> S výjimkou usnesení státního zástupce dle § 146a odst. 1 písm. a) - k) tr. řádu, o kterých rozhoduje soud, v jehož obvodu je činný státní zástupce, který jej vydal.

stejně tak v případě, kdy dozorový státní zástupce dal pokyn či souhlas s usnesením vydaném policejním orgánem.<sup>307</sup>

Odvolání je řádným opravným prostředkem, kterým lze napadnout výlučně rozsudek soudu prvního stupně.<sup>308</sup> Je zároveň jediným způsobem, jak rozsudek soudu prvního stupně napadnout, čímž je dán jeho mimořádný význam mezi řádnými opravnými prostředky. Pouze rozsudek totiž může vést k uznání obviněného vinným ze spáchání žalovaného skutku a uložení patřičného trestu<sup>309</sup>, proto je zcela klíčové, aby zvláště proti této formě rozhodnutí byla zajištěna možnost řádné obrany.

Stručně lze shrnout, že odvolání je široce uplatnitelným řádným opravným prostředkem, stojícím na apelačním principu s prvky kasace, jehož cílem je zajistit co nejširšímu okruhu osob co nejširší možnou míru přezkumu takto závažného rozhodnutí (rozsudku).<sup>310</sup> Jelikož státní zástupce může podat odvolání jak ve prospěch, tak v neprospěch obžalovaného<sup>311</sup>, jde o jeden z nejvýznamnějších nástrojů k naplnění jeho role v opravném řízení (viz níže).

### 3.3.2. *Mimořádné opravné prostředky z pohledu státního zástupce*

Mimořádnými opravnými prostředky jsou:

- dovolání (§ 265a an. tr. řádu),
- stížnost pro porušení zákona (§ 266 an. tr. řádu) a
- návrh na obnovu řízení (§ 277 an. tr. řádu).

Všechny směřují proti pravomocnému rozhodnutí<sup>312</sup> a v případě jejich úspěšného uplatnění tak dochází k zásadnímu narušení principu právní jistoty. Je proto nutné, aby tyto prostředky mohly být využity pouze výjimečně a pouze v nezbytných případech s ohledem na závažnost vad napadeného rozhodnutí.<sup>313</sup> Podmínky k jejich uplatnění, vzhledem k jejich výjimečnosti, proto musí být přísnější, než-li tomu je u řádných opravných prostředků.

---

<sup>307</sup> Viz § 146 odst. 2 tr. řádu.

<sup>308</sup> Viz § 245 odst. 1 tr. řádu, který navíc uvádí výjimku, jelikož rozsudek, kterým soud schvaluje dohodu o vině a trestu, napadnout odvoláním nelze, resp. pouze v případě, kdy rozsudek o dohodě není v souladu s jejím návrhem předloženým státním zástupcem.

<sup>309</sup> Srov. tamtéž s. 493. Za určitou výjimku lze považovat trestní příkaz, jímž se též samosoudce vyjadřuje k otázce viny a ukládá obviněnému trest. Sám zákon stanoví, že trestní příkaz má povahu odsuzujícího rozsudku (§ 314e odst. 8 tr. řádu), přesto však nelze tyto dvě formy rozhodnutí považovat za totožné.

<sup>310</sup> Srov. FENYK, Jaroslav, CÍSAŘOVÁ Dagmar, GRIVNA Tomáš a kol. *Trestní právo procesní*. 7. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 606-609.

<sup>311</sup> Viz § 247 odst. 1 tr. řádu.

<sup>312</sup> K právní moci rozhodnutí srov. § 139 a § 140 tr. řádu.

<sup>313</sup> JELÍNEK, J. a kolektiv: *Trestní právo procesní*. 6. vydání. Praha: Leges, 2021, s. 730-731.

Dovolání bylo koncipováno jako mimořádný prostředek k odstranění převážně právních vad meritorního rozhodnutí soudu, který rozhodl v druhém stupni a zákon to umožňuje.<sup>314</sup> Relativně nedávnou novelou (zák. č. 220/2021 Sb.) došlo k rozšíření dovolacích důvodů o důvod vztahující se i k vážným skutkovým nedostatkům napadeného rozhodnutí.<sup>315</sup> Toto rozšíření je ovšem významné pouze z hlediska státního zástupce, resp. nejvyššího státního zástupce<sup>316</sup>, který je vedle obviněného jediným oprávněným subjektem k podání dovolání<sup>317</sup>, jelikož již před touto novelou judikatura Ústavního soudu zavazovala Nejvyšší soud<sup>318</sup> k rozšířenému přezkumu u obviněného zahrnujícího i toto kritérium.<sup>319</sup>

Při rozhodování o dovolání je vyzdvihován i širší účel opravného řízení, tj. nad rámec nápravy konkrétního rozhodnutí přispívá i k řešení a zobecnování významných právních otázek a tvorbě judikatury.<sup>320</sup> Nejvyšší státní zástupce, jako jeden ze dvou oprávněných subjektů, tak může využitím svého oprávnění přispívat i k tomuto širšímu účelu.

Stížnost pro porušení zákona se od dovolání liší především v aplikačním rozsahu, který je oproti dovolání značně širší, jelikož jí lze napadnout jak pravomocné rozhodnutí soudu, tak státního zástupce, vztahuje se na porušení zákona (tj. může jít o porušení i jiné než trestněprávní normy), na nápravu vadného postupu v řízení, tak na skutkové otázky pokud jsou důsledkem vadného postupu či vadného právního posouzení.<sup>321</sup> Jedinou oprávněnou osobou je ministr spravedlnosti, tudíž ve vztahu k úloze státního zástupce tento mimořádný opravný prostředek slouží jako potenciální napadení jeho nezákonného rozhodnutí či postupu.

Obnova řízení naproti předchozím dvěma mimořádným opravným prostředkům odstraňuje především skutkové nedostatky v taxativně vyčtených pravomocných rozhodnutích soudu a státního zástupce<sup>322</sup>, a to z důvodu zjištění nových skutečností nebo důkazů, které mohou samy o sobě či spolu s dosud známými odůvodnit jiné rozhodnutí. Činnosti státního zástupce se týká zejména možnost docílit obnovení trestního řízení ve vztahu k usnesení o zastavení trestního stíhání, postoupením věci jinému orgánu, usnesením o podmíněném

<sup>314</sup> Srov § 265a odst. 1, odst. 2 tr. řádu.

<sup>315</sup> Dle § 265b odst. 1 písm. g) tr. řádu je možné dovolání podat pokud: „rozhodná skutková zjištění, která jsou určující pro naplnění znaků trestného činu, jsou ve zjevném rozporu s obsahem provedených důkazů nebo jsou založena na procesně nepoužitelných důkazech nebo ve vztahu k nim nebyly nedůvodně provedeny navrhované podstatné důkazy“.

<sup>316</sup> Popřípadě příslušného orgánu Úřadu evropského žalobce, pokud žalobu před soudem zastupoval evropský pověřený žalobce nebo evropský žalobce.

<sup>317</sup> Viz § 265d odst. 1 tr. řádu.

<sup>318</sup> O dovolání rozhoduje výlučně Nejvyšší soud dle § 265c tr. řádu.

<sup>319</sup> Tamtéž s. 731.

<sup>320</sup> ŠÁMAL, Pavel, PŮRY, František. In: ŠÁMAL, Pavel a kol. *Trestní řád. 7.* vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 3140.

<sup>321</sup> FENYK, Jaroslav, CÍSAŘOVÁ Dagmar, GRIVNA Tomáš a kol. *Trestní právo procesní. 7.* vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 730-738.

<sup>322</sup> Viz § 277 tr. řádu, a jejich specifické podmínky pak § 278 tr. řádu.

zastavení trestního stíhání či schválením narovnání, jelikož pokud vyjdou najevo nové skutečnosti, které odůvodňují zvrátit dané usnesení, lze v trestním stíhání pokračovat, resp. podat na obviněného obžalobu.<sup>323</sup> Na specifické postavení státního zástupce při podávání návrhu na obnovu řízení opět poukazuje úprava trestního řádu, podle které státní zástupce může návrh podat jak ve prospěch, tak v neprospěch obviněného (§ 280 odst. 2, odst. 3 tr. řádu).

### 3.3.3. *Obecné shrnutí úlohy státního zástupce v opravném řízení*

Jak bylo předesláno, státní zástupce zastává v opravném řízení jedinečné postavení. To je dáno jak povahou trestního řízení, tak samotnou úlohou státního zástupce jako ochránce veřejného zájmu oprávněného zastupovat veřejnou žalobu v řízení před soudem.<sup>324</sup> Již od působnosti v přípravném řízení se projevuje jeho povinnost v souladu se zásadou vyhledávací přihlížet jak k okolnostem svědčícím o vině obviněného, tak o jeho nevině (§ 2 odst. 5 tr. řádu).

Tento objektivní přístup (srov. zásada objektivit<sup>325</sup>) se projevuje i v opravném řízení. Vztahuje se jak na otázku viny obžalovaného, resp. odsouzeného, tak na otázku trestu. V obou případech je státní zástupce povinen po vynesení rozsudku (jak odsuzujícího, tak zprošťujícího) vyhodnotit, zda-li jsou výroky soudu v souladu s veřejným zájmem, a to tedy jak na shledání pachatele trestného činu vinným, tak na uložení spravedlivého trestu. Pokud dojde k závěru, že rozsudek některým svým výrokem veřejnému zájmu odporuje, je povinen se zasadit o nastolení souladného stavu.

Aby mohl této důležité úloze dostát, musí být nadán dostatečně všestrannými nástroji, jelikož na rozdíl od obžalovaného jeho zájem, jak bylo uvedeno, není jednostranný, tj. zájem na prokázání nevinu a zproštění obžaloby. Zákon mu proto v souladu s povahou jeho úlohy v opravném řízení svěřuje opravné prostředky, které může použít „oboustranně“, tedy jak pro napravení příliš mírného rozhodnutí, tak příliš přísného, resp. které může podat jak ve prospěch obžalovaného, tak v jeho neprospěch.

Fundamentálním předpokladem, aby mohl tu část své role, která spočívá v napadení příliš mírného rozhodnutí realizovat, je oprávnění prolomit princip opravného řízení - zákaz *reformationis in peius*. Tento princip spočívá ve změně napadeného rozhodnutí v neprospěch obžalovaného (změna k horšímu) a je v opravném řízení v zásadě zakázán. Pokud byl tedy podán opravný prostředek pouze ve prospěch obžalovaného a napadený rozsudek by vykazoval zřejmé

---

<sup>323</sup> Viz § 277, § 278 odst. 3 tr. řádu.

<sup>324</sup> Srov. čl. 80 odst. 1 Ústavy, § 1 odst. 1, § 4 odst. 1 písm. a) ZoSZ.

<sup>325</sup> Viz kapitola 2.4. této práce.

vady, jejichž náprava by směřovala v jeho neprospěch, uplatní se zákaz změny k horšímu a rozhodnutí nebude možné na základě tohoto podnětu upravit.<sup>326</sup>

Smyslem toho principu je v souladu s výše uvedenou snahou umožnit co nejširší uplatnitelnost opravných prostředků obžalovaným, eliminovat obavy obžalovaného, že by si mohl podáním opravného prostředku situaci ještě zhoršit. Proto je zákaz *reformationis in peius* uplatněn prakticky u všech opravných prostředků, nicméně v odlišné šíři. Nejširěji se uplatňuje u stížnosti (srov. § 150 odst. 1 tr. řádu), kde benefituje nejen obviněnému, ale všem osobám, v jejichž prospěch byla stížnost podána, shodně je tomu i u stížnosti pro porušení zákona (srov. § 273 tr. řádu), u odvolání i dovolání se uplatňuje pouze ve prospěch obviněného, resp. obžalovaného (srov. § 259 odst. 4, § 265p odst. 1 tr. řádu), nejužěji se uplatňuje v případě povolení obnovy řízení, kde v obnoveném řízení platí pouze vůči výroku o trestu (srov. § 289 písm. b) tr. řádu) a pouze v případě odporu se neuplatní vůbec (srov. § 314g odst. 2 tr. řádu).<sup>327</sup>

Lze shrnout, že koncepce úlohy státního zástupce v opravném řízení v zásadě vychází stále ze stejného základu jako tomu je v případě celého trestního řízení. Cílem státního zástupce není dosáhnout za každou cenu odsuzujícího rozsudku a co nejpřísnějšího trestu, nýbrž zajistit spravedlivý výkon trestního práva. Je proto oprávněn napadnout výsledné rozhodnutí jak ve prospěch obviněného, resp. obžalovaného, tak jako jediný i v jeho neprospěch a prolomit tak zásadu zákazu *reformationis in peius*.<sup>328</sup>

Opravné řízení je fakultativním stádiem trestního řízení a je ovládáno dispoziční zásadou. Mám za to, že státní zástupce je však povinen příslušný opravný prostředek podat ve všech případech (ať už ve prospěch či neprospěch), kdy se o skutečnostech naplňující podmínky jeho uplatnění dozví a iniciovat opravné řízení s cílem zajistit soulad s veřejným zájmem.

---

<sup>326</sup> PÚRY, František. In: ŠÁMAL, Pavel a kol. *Trestní řád*. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 3085.

<sup>327</sup> FENYK, Jaroslav, CÍSAŘOVÁ Dagmar, GRIVNA Tomáš a kol. *Trestní právo procesní*. 7. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 596, 604-605.

<sup>328</sup> Jediným oprávněným subjektem napadnout rozhodnutí v neprospěch obviněného je státní zástupce pouze ve vztahu k výroku o vině a trestu, jelikož výrok o uplatněném nároku o povinnosti k náhradě škody nebo nemajetkové újmy v penězích nebo k vydání bezdůvodného obohacení může napadnout v neprospěch obžalovaného též poškozený, který tento nárok dle § 43 odst. 3 tr. řádu uplatnil viz § 247 odst. 1 tr. řádu.

## 4. Úřad evropského veřejného žalobce

Pokud hovoříme o roli státního zástupce v trestním řízení, lze pod toto téma zahrnout, byť v komparaci se státními zástupci spíše okrajově, i působení orgánů Úřadu evropského veřejného žalobce (dále též „Úřad EVŽ“, angl. *European Public Prosecutor's Office*). První snahy o zavedení jednotného nadnárodního orgánu veřejné žaloby lze vystopovat už na konci minulého století, nicméně k jejich realizaci došlo až se zřízením Úřadu EVŽ v roce 2017. Pro komplexní pojetí zvoleného tématu se proto alespoň stručně v této závěrečné části práce věnuji okolnostem vzniku Úřadu EVŽ, jeho organizaci, rozsahu působnosti a způsobu jakým vystupuje v trestním řízení.

### 4.1. Vznik a cíle Úřadu evropského veřejného žalobce

První zmínku o zřízení Úřadu EVŽ obsahoval již dokument *Corpus Juris* z roku 1997, jehož ústředním motivem byla snaha o jednotnější úpravu trestních norem zaměřených na ochranu finančních zájmů Evropského společenství. Dokument byl v roce 2000 přepracován s názvem *Corpus Juris 2000*, nicméně ani tento revidovaný návrh nenašel dostatečnou podporu pro zavedení Úřadu EVŽ do praxe.

Klíčovým momentem, přestože stále k jeho zřízení nedošlo, bylo přijetí Lisabonské smlouvy<sup>329</sup>, která mimo reorganizace třípilířové struktury Evropské unie položila právní základ pro přijetí Úřadu EVŽ. Článek 86 odst. 1 Lisabonské smlouvy umožnil Radě (EU) zvláštním legislativním postupem formou nařízení vytvořit Úřad EVŽ, jehož účelem bude boj proti trestným činům poškozujících nebo ohrožujících finanční zájmy Evropské unie. Pro rozhodnutí o aplikaci tohoto článku byla vyžadována jednomyslnost Rady (EU), které ovšem nebylo možné dosáhnout, proto se skupina členských států rozhodla v roce 2017 využít možnosti tzv. posílené spolupráce dle čl. 20 Smlouvy o Evropské unii a čl. 326 an. Smlouvy o fungování Evropské unie (dále jen „SFEU“) a na jejím základě Úřad EVŽ zřídit.

Mezi 16 členskými státy, které se tohoto zvláštního postupu účastnily, byla i Česká republika.<sup>330</sup> Následně se k posílené spolupráci připojilo dalších šest zemí<sup>331</sup>, a tak celkem 22

---

<sup>329</sup> Lisabonská smlouva pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství, (Úř. věst. C 306, 17.12.2007), dostupná z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:12007L/TXT>.

<sup>330</sup> Dále se posílené spolupráce účastnily státy: Belgie, Bulharsko, Chorvatsko, Kypr, Německo, Řecko, Španělsko, Finsko, Francie, Litva, Lucembursko, Portugalsko, Rumunsko, Slovinsko a Slovensko.

<sup>331</sup> Rakousko, Itálie, Nizozemí, Lotyšsko, Estonsko a Malta.



členských zemí se po 20 letech zasadilo o realizaci myšlenky orgánu veřejné žaloby na evropské úrovni.<sup>332</sup>

Na právním základě položeném Lisabonskou smlouvou bylo tedy vydáno nařízení Rady (EU) 2017/1939 dne 12. 10. 2017, kterým se provádí posílená spolupráce za účelem zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce (dále jen „Nařízení“). Nařízení vstoupilo v platnost dne 20. 11. 2017, současně tento okamžik ohraničil otázku časové působnosti Úřadu EVŽ, jelikož se jeho pravomoc v rámci jeho vymezené působnosti (viz níže) vztahuje na trestné činy spáchané po vstupu předmětného nařízení v platnost. Před samotným zahájením jeho činnosti měly být nejdříve vyřešeny některé organizační a personální otázky, zejm. vytvoření organizační struktury Úřadu EVŽ a najmenování evropských státních zástupců z jednotlivých zemí. Po potřebných přípravách byla činnost Úřadu EVŽ zahájena dne 1. 6. 2021 dle prováděcího rozhodnutí Komise<sup>333 334</sup>.

Samotnou motivaci pro zřízení Úřadu EVŽ nastiňují již prvotní výše zmíněné dokumenty (*Corpus Juris*). Evropská unie je nadnárodním tělesem operující s velkým množstvím finančních prostředků. Na rozdíl od jednotlivých členských států, které si ochranu svých rozpočtů a financí před nejzávažnějšími delikty zajišťují díky potírání tohoto druhu kriminální činnosti orgány činnými v trestním řízení, je Evropská unie v možnostech ochrany svých finančních zájmů do značné míry omezena, alespoň v trestněprávní rovině, jelikož musí respektovat, že otázka trestního postihu je otázkou suverenity každého členského státu. Nemá tedy k dispozici nástroj, jak centrálně a jednotně tuto závažnou formu kriminality postihovat.

Cílem činnosti Úřadu EVŽ je proto umožnit efektivní a sjednocený postup při boji proti trestným činům poškozujícím nebo ohrožujícím finanční zájmy Evropské unie, přičemž základním předpokladem pro naplnění tohoto cíle je, že stíhání zmíněných trestných činů může být lépe provedeno na úrovni Evropské unie, než-li na úrovni jednotlivých členských států, jejichž trestní předpisy a přístup ke stíhání této kriminality není jednotný.

Osobně mám za to, že jde o odůvodněnou myšlenku. Zvláště závažná forma finanční kriminality může mít často přeshraniční charakter, čímž se její odhalování a postihování značně ztěžuje, především kvůli limitům jednotlivých orgánů činných v trestním řízení, a to jak v podobě hranic mezi jednotlivými členskými státy, tedy omezením jejich místní trestněprávní pravomoci, tak v absenci účinného a operativního způsobu přeshraniční spolupráce v trestních věcech. Vytvoření specializovaného orgánu na úrovni Evropské unie, jehož působnost nebude

---

<sup>332</sup> JELÍNEK, J. a kolektiv: *Trestní právo procesní*. 6. vydání. Praha: Leges, 2021, s. 116-118.

<sup>333</sup> Prováděcí rozhodnutí komise (EU) 2021/856 ze dne 26. května 2021, kterým se stanoví datum, k němuž úřad evropského veřejného žalobce začne plnit své úkoly v rámci vyšetřování a trestního stíhání.

<sup>334</sup> Tamtéž s. 124-125.

svázána hranicemi členských států a bude moci díky své odbornosti a zvláštní pravomoci aktivně vést a koordinovat trestní stíhání vymezených trestných činů s přeshraničním prvkem považují za potenciálně perspektivní prostředek k dosažení výše zmíněného cíle.

#### 4.2. Působnost a organizace Úřadu evropského veřejného žalobce

Při zakládání nového orgánu s nadnárodní působností, zvláště pokud jde o oblast trestního práva, je nutné důsledně vymezit hranice této působnosti, aby bylo patrné, která jednání mají spadat do pravomoci vnitrostátních orgánů, a která již do pravomoci Úřadu EVŽ. Pokud je hlavním cílem nově vzniklého úřadu vést stíhání trestných činů poškozujících nebo ohrožujících finanční zájmy Evropské unie, lze si pod takto široce vymezeným pojmem představit celou škálu trestné činnosti – např. problematika dotací, korupce, legalizace výnosů z trestné činnosti či odvodů daně z přidané hodnoty. Je proto důležité jasné vymezení jednotlivých skutkových podstat trestných činů, kterých by se měla působnost tohoto nadnárodního orgánu týkat.

Článek 4 Nařízení odkazuje ohledně otázky vymezení jednotlivých trestných činů na Směrnici Evropského parlamentu a Rady (EU) 2017/1371 ze dne 5. 7. 2017 o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujících nebo ohrožujících finanční zájmy Unie (dále jen „Směrnice“), která vymezuje v článku 3 a článku 4 skutkové podstaty trestných činů, které mají být členskými státy do vnitrostátních předpisů implementovány.<sup>335</sup> Nařízení poté v čl. 22 odst. 1 vymezuje věcnou příslušnost odkazem na výčet trestných činů ve Směrnici a dále ji rozšiřuje o trestné činy související s účastí na zločinném spolčení pokud se toto spolčení dopouští trestné činnosti uvedené ve Směrnici. Nařízení v čl. 22 a čl. 25 stanoví další kritéria, která věcnou působnost Úřadu EVŽ omezují, resp. podmiňují, například minimální škodou, která musí být daným trestným činem poškozujícím finanční zájmy Evropské unie způsobena.<sup>336</sup>

Směrnice navíc v článku 5 - 16 předkládá obecná ustanovení týkající se trestných činů podvodu (čl. 4 Směrnice) a jiných trestných činů poškozujících finanční zájmy Evropské unie (čl. 5 Směrnice), která spočívají ve stanovení základních předpokladů pro harmonizaci otázek týkajících se trestní odpovědnosti právnických osob, otázek sankcionování, soudní příslušnosti či promlčecí doby uvedených trestných činů.

Místní a osobní působnost Úřadu EVŽ se vztahuje na trestné činy, které byly zcela nebo zčásti spáchány na území jednoho či více členských států nebo byly spáchány příslušníkem

<sup>335</sup> Úprava se týká především podvodů poškozujících finanční zájmy Unie, dále i korupce, zpronevěry a praní špinavých peněz.

<sup>336</sup> Dle čl. 22 odst. 1 musí být pro založení věcné působnosti Úřadu EVŽ u trestných činů dle čl. 3 odst. 2 písm. d) Směrnice tyto trestné činy spojeny s územím alespoň dvou členských států a zahrnovat celkovou škodu ve výši přesahující 10 000 000 EUR.

členského státu, pokud má členský stát příslušnost k těmto trestným činům, v případě, že byly spáchány mimo jeho území, případně byly spáchány mimo území členských států osobou, na niž se v době spáchání trestného činu vztahoval služební řád nebo pracovní řád, za předpokladu, že je dána příslušnost členského státu k těmto trestným činům, pokud byly spáchány mimo jeho území.<sup>337</sup>

Pokud jde o organizaci Úřadu EVŽ, jednou ze zamýšlených možností byla forma ryze nadnárodního, centralizovaného orgánu veřejné žaloby, která však byla opuštěna a byl zaveden určitý „hybridní model“. Organizační struktura Úřadu EVŽ nakonec vychází ze základního rozdělení do dvou úrovní – centralizované a decentralizované.<sup>338</sup>

Centrální úroveň tvoří samotný Úřad EVŽ se sídlem v Lucemburku, jenž se skládá z evropského nejvyššího žalobce, náměstků evropského nejvyššího žalobce, kolegia, stálých komor, jednotlivých evropských žalobců a správního ředitele. Decentralizovanou úroveň tvoří evropské pověřené žalobce, kteří působí v jednotlivých členských státech.<sup>339</sup> Jde tedy o jednotný úřad s decentralizovanou strukturou.

Nejširším orgánem je kolegium, které se skládá ze všech evropských žalobců a nejvyššího evropského žalobce, který kolegiu předsedá. Každý stát, který se účastní projektu Úřadu EVŽ v rámci posílené spolupráce je zastoupen jedním evropským žalobcem. V současné době se tedy kolegium skládá z 23 členů (22 evropských žalobců a nejvyšší evropský žalobce). Pravomoc kolegia spočívá v obecném dohledu nad činností Úřadu EVŽ, a především v rozhodování obecných strategických otázek. Není tedy oprávněno rozhodovat v jednotlivých trestních věcech.<sup>340</sup>

Kolegium však zřizuje stálé komory na návrh evropského nejvyšší žalobce, které sledují a řídí vyšetřování a trestní stíhání vedená evropskými pověřenými žalobci. Jsou tříčlenné, přičemž dva stálí členové jsou evropské žalobce a předsedou je sám evropský nejvyšší žalobce, jeden z jeho náměstků nebo jeden z evropských žalobců k tomu pověřený. Právě stálé komory jsou tedy klíčovými orgány Úřadu EVŽ, které jsou oprávněny činit zásadní rozhodnutí týkající se trestní věci, jako například rozhodnou o tom, zda-li bude ve věci podána obžaloba či bude případ odložen.<sup>341</sup>

---

<sup>337</sup> Viz čl. 23 Nařízení.

<sup>338</sup> HENDRYCH, Lukáš. *Úřad evropského veřejného žalobce: Velké ambice i pochybnosti* [online]. Právní prostor, 18. 8. 2020 [cit. 20. 8. 2023]. Dostupné z: <https://www.pravniprostor.cz/clanky/mezinarodni-a-evropske-pravo/urad-evropskeho-verejneho-zalobce-velke-ambice-i-pochybnosti>.

<sup>339</sup> Viz čl. 8 Nařízení.

<sup>340</sup> Viz čl. 9 Nařízení.

<sup>341</sup> Viz čl. 10 odst. 3 Nařízení.

Pokud jde o samotné funkcionáře Úřadu EVŽ, v jeho čele stojí již zmíněný evropský nejvyšší žalobce<sup>342</sup> volen Evropským parlamentem a Radou na sedmileté funkční období, jež nelze opakovat. Je odpovědný za vedení Úřadu EVŽ, řízení jeho činnosti a vykonává svá oprávnění v souladu s Nařízením.<sup>343</sup> Má k dispozici dva náměstky, kteří jsou voleni kolegiem z řad evropských prokurátorů na opakovatelné tříleté funkční období, kteří napomáhají a zastupují evropského nejvyššího žalobce.

Evropští žalobci jsou vybíráni Radou ze tří kandidátů, které nominuje každý členský stát. Z podmínek jejich nominace<sup>344</sup> lze vyvodit, že jsou na záruky kvalitního výkonu jejich funkce činěny vysoké nároky. Zvoleni jsou na šestileté období s tím, že jejich mandát může být maximálně o tři roky dále prodloužen. Každé tři roky totiž dochází k obměně jedné třetiny evropských žalobců. Jejich úloha spočívá zejména v dohledu<sup>345</sup> nad činností evropských pověřených žalobců, vyhodnocování celkového průběhu trestní věci a v přípravě podkladů pro stálou komoru, jíž jsou členy.<sup>346</sup>

Konečně na vnitrostátní úrovni, tedy součástí decentralizované úrovně organizační struktury Úřadu EVŽ, působí evropští pověřeni žalobci, jež na návrh evropského nejvyššího žalobce jmenuje kolegium z kandidátů navržených členskými státy, a to na funkční období pěti let.<sup>347</sup> Evropští pověřeni žalobci se nacházejí v poměrně unikátním postavení. Jsou přímo součástí vnitrostátních orgánů veřejné žaloby<sup>348</sup>, se stejným postavením a oprávněním jako vnitrostátní žalobci. Nesou odpovědnost za jimi vedené trestní stíhání a musí se přitom řídit dohledovými pokyny jak „svého“ evropského žalobce, tak stálé komory. Nařízení výslovně v článku 13 odst. 3 umožňuje, aby evropský pověřený žalobce současně vykonával i svou funkci jako vnitrostátní veřejný žalobce.

Z výše uvedeného nutně vystává otázka ohledně vhodnosti této funkční kumulace. Tato dvojrole může neúměrně zatěžovat daného státního zástupce a vyvolávat jisté otázky o jeho nezávislosti, nicméně za nespornou výhodu vnímám předpokládanou detailní znalost trestněprávních norem daného členského státu a jejich aplikaci, jež umožní efektivněji uplatnit působnost Úřadu EVŽ na národní úrovni.

<sup>342</sup> Resp. žalobkyně, současně Laura Codruța Kövesi z Rumunska.

<sup>343</sup> Např. předsedá kolegiu (čl. 9 odst. 1 Nařízení), má v případě nerozhodného hlasování rozhodující hlas (čl. 9 odst. 5 Nařízení), může předsedat stálým komorám (čl. 10 odst. 1 Nařízení) či schvaluje počet evropských pověřených žalobců a rozdělení věcné a místní příslušnosti mezi evropské pověřené žalobce uvnitř každého členského státu (čl. 13 odst. 2 Nařízení).

<sup>344</sup> Viz čl. 16 odst. 1 písm. a) – c) Nařízení.

<sup>345</sup> Dohled zde lze chápat ve smyslu soustavného dohledu nad probíhajícím vyšetřováním, resp. trestním stíháním a možností uložit evropskému pověřenému žalobci případné pokyny k probíhající trestní věci.

<sup>346</sup> Viz čl. 12 a čl. 16 Nařízení.

<sup>347</sup> Viz čl. 17 odst. 1 Nařízení.

<sup>348</sup> Případně aktivní členové soudních orgánů viz čl. 17 odst. 2 Nařízení.

#### 4.3. Výkon pravomoci Úřadu evropského veřejného žalobce

Jak vyplývá z výše přiblížené koncepce organizace a působnosti, Úřad EVŽ disponuje sice víceúrovňovou strukturou (evropských) veřejných žalobců, nicméně nedisponuje vlastními vyšetřovacími orgány. Tento model evropské veřejné žaloby tedy předpokládá, že jednotlivá vyšetřování, trestní stíhání a zastupování obžaloby před soudem budou probíhat na vnitrostátní úrovni se součinností národních vyšetřovacích orgánů a před národními soudy.

Vzhledem ke svému omezenému aparátu je tedy v první řadě podstatné, aby příslušné vnitrostátní orgány<sup>349</sup> informovaly Úřad EVŽ, pokud se dozví o trestném jednání, které by zakládalo jeho příslušnost. Stejně musí postupovat i v případě, kdy již vyšetřování pro daný trestný čin zahájil a okolnost zakládající jeho působnost vyplynula až později.<sup>350</sup>

Nařízení výslovně stanoví, že působnost Úřadu EVŽ má ve vztahu ke stejnému trestnímu jednání před působností vnitrostátních orgánů obecně přednost. Pouze za splnění určitých podmínek je působnost Úřadu EVŽ fakultativní, například pokud trestným činem v působnosti Úřadu EVŽ nebyla způsobena škoda vyšší než 10 000 EUR a současně nemá tato trestní věc dopad na úrovni Evropské unie.<sup>351</sup> V některých případech je dokonce jeho působnost vyloučena, například pokud existuje důvod předpokládat, že vzniklá škoda způsobená finančním zájmům Evropské unie trestným činem v působnosti Úřadu EVŽ by byla nižší než škoda, která by byla způsobena jiné oběti.<sup>352</sup>

Stěžejní úpravu ohledně iniciace výkonu působnosti Úřadu EVŽ v trestním řízení obsahuje zejména čl. 26 a čl. 27 Nařízení. Evropský pověřený žalobce zahájí vyšetřování, pokud v souladu s příslušným vnitrostátním právem existují dostatečné důvody se domnívat, že byl spáchán trestný čin spadající do pravomoci Úřadu EVŽ. Článek 27 Nařízení upravuje zvláštní postup, podle kterého po tom, co je Úřadu EVŽ oznámena vnitrostátním orgánem vedoucím trestní stíhání jeho příslušnost, musí Úřad EVŽ v pětidenní lhůtě<sup>353</sup> sdělit, zda-li uplatní evokační právo. Pokud jej uplatní, příslušný orgán je povinen předat Úřadu EVŽ spis k dané trestní věci a zdržet se provádění dalších úkonů ve vyšetřování. Jde tedy o nástroj, jak může Úřad EVŽ realizovat přednost ve své působnosti.

K rozhodnutí o uplatnění evokačního práva je oprávněn evropský pověřený žalobce v členském státu, jehož orgány založení působnosti oznámily. Z úpravy však lze dovodit, že bez

---

<sup>349</sup> Tato povinnost se vztahuje i na orgány Evropské Unie.

<sup>350</sup> Viz čl. 24 Nařízení.

<sup>351</sup> Viz čl. 25 odst. 2 písm. a) Nařízení.

<sup>352</sup> Viz čl. 25 odst. 3 písm. b) Nařízení.

<sup>353</sup> Výjimečně je možné ji prodloužit rozhodnutím evropského nejvyššího žalobce o dalších pět dní dle čl. 27 odst. 1 *in fine* Nařízení.

dalšího je oprávněn rozhodnout pouze o uplatnění evokačního práva, nikoli jeho neuplatnění. Pokud by totiž zvažoval neuplatnění evokačního práva po oznámení působnosti Úřadu EVŽ, je povinen o tom vyrozumět prostřednictvím evropského žalobce příslušnou stálou komoru a umožnit jí tak rozhodnout o tom, zda-li tento procesní krok posvěť, či vydá evropskému pověřenému žalobci závazný pokyn, aby evokační právo uplatnil.<sup>354</sup>

Pokud jde o samotné vedení vyšetřování, postupuje evropský pověřený žalobce dle příslušných vnitrostátních předpisů, je oprávněn stejně jako státní zástupce příslušným orgánům dávat závazné pokyny ohledně vedení trestního stíhání či sám provádět jednotlivé vyšetřovací úkony či jiná opatření. Obdobně jako tomu je na vnitrostátní úrovni, může ve výjimečných případech evropský žalobce (se souhlasem stálé komory) převzít a vést vyšetřování osobně, zejména pokud se jedná o závažné trestné činy s citelným dopadem na úrovni Evropské unie.<sup>355</sup>

Po skončení vyšetřování (obdobně jako v § 166 tr. řádu) předloží evropský pověřený žalobce dohlížejícímu evropskému žalobci zprávu obsahující předestření případu a návrh, jak v dané věci rozhodnout – vést trestní stíhání u vnitrostátního soudu, nebo případ postoupit, odložit či vyřídit jiným způsobem. Následně je celá věc i s návrhem postoupena příslušné stálé komoře k finálnímu rozhodnutí.<sup>356</sup>

Pokud stálá komise rozhodne, že je namístě podat obžalobu, dá pokyn evropskému pověřenému žalobci. Pokud je potenciálně příslušných více členských států, zpravidla bude podání obžaloby svěřeno evropskému pověřenému žalobci projednávajícímu případ, nicméně výjimečně a se zohledněním dalších kritérií<sup>357</sup> může stálá komora dát pokyn k zahájení trestního stíhání před soudem evropskému pověřenému žalobci z jiného členského státu.<sup>358</sup>

Tato úprava naráží na relativně problematické téma týkající se možného rizika manipulace s trestními stíháními vedenými Úřadem EVŽ, kdy může být za ne zcela rigidních podmínek ingerováno do místní příslušnosti jednotlivých evropských pověřených žalobců, potažmo tedy i příslušných soudů k projednávání dané věci, které by hypoteticky mohlo vést k účelovému „vybírání si“ z pohledu Úřadu EVŽ příznivější vnitrostátní úpravy, dle které bude daná trestní věc posuzována (tzv. *forum shopping*).<sup>359,360</sup>

---

<sup>354</sup> Srov. čl. 27 odst. 6 a čl. 10 odst. 4 písm. b) Nařízení.

<sup>355</sup> Srov. čl. 28 odst. 4 a § 12d odst. 3 ZoSZ.

<sup>356</sup> Viz čl. 35 Nařízení.

<sup>357</sup> Pokud po zhodnocení předložené zprávy a se zohledněním kritérií v čl. 26 odst. 4, odst. 5 Nařízení.

<sup>358</sup> Viz čl. 36 odst. 3 Nařízení.

<sup>359</sup> Srov. též čl. 26 odst. 4, odst. 5 Nařízení.

Úřad EVŽ je první realizací projektu svého druhu, čímž byl pochopitelně vystaven velké pozornosti a je i předmětem (žádoucí) kritiky, která může přinést cennou zpětnou vazbu k zdokonalení této relativně mladé instituce.

V tomto ohledu lze snad ještě zmínit problematiku<sup>361</sup> stížnosti proti usnesení o zahájení trestního stíhání, kterou může podat obviněný (srov. § 160 odst. 7 tr. řádu). Vzhledem k současnému organizačnímu schématu Úřadu EVŽ dochází k poměrně absurdní situaci, kdy, pokud pokyn k zahájení trestního stíhání vydá stálá komora dle čl. 26 odst. 3 Nařízení a obviněný podá stížnost, bude dle čl. 12 odst. 4 Nařízení o vnitřním přezkumu rozhodovat dohlížející evropský žalobce, který sám jako člen stálé komory pokyn k zahájení vyšetřování vydal.

Úřad EVŽ jistě není dokonalým a bezchybným projektem, nicméně je prvním nadnárodním orgánem veřejné žaloby, který se snaží posílit efektivitu ochrany finančních zájmů Evropské unie, které se konec konců dotýkají každého jejího členského státu, a to cestou jednotného trestněprávního postihnu vymezené trestné činnosti. Přestože trpí jistými nedostatky, považuji Úřad EVŽ za perspektivní a moderní projekt, který je nadán dostatečně efektivními nástroji k tomu, aby svého vytyčeného cíle dostáhl.

---

<sup>360</sup> Srov. též HENDRYCH, Lukáš. *Úřad evropského veřejného žalobce: Velké ambice i pochybnosti* [online]. Právní prostor, 18. 8. 2020 [cit. 20. 8. 2023]. Dostupné z: <https://www.pravniprostor.cz/clanky/mezinarodni-a-evropske-pravo/urad-evropskeho-verejneho-zalobce-velke-ambice-i-pochybnosti>.

<sup>361</sup> Srov. HENDRYCH, Lukáš. *Úřad evropského veřejného žalobce: Velké ambice i pochybnosti* [online]. Právní prostor, 18. 8. 2020 [cit. 20. 8. 2023]. Dostupné z: <https://www.pravniprostor.cz/clanky/mezinarodni-a-evropske-pravo/urad-evropskeho-verejneho-zalobce-velke-ambice-i-pochybnosti>.

## Závěr

V úvodu práce jsem si předsevzal v první řadě identifikovat a přiblížit významná témata a s nimi související otázky, které umožňují položit určitý historický a institucionální základ pro další zkoumání role státního zástupce v trestním řízení *strico sensu*.

V rámci první části jsem se proto zabýval prvními vývojovými stádii orgánu veřejné žaloby a její následné genezi. Zajímavým a poněkud překvapivým zjištěním po vypracování této části bylo odhalení samotné motivace pro vznik vůbec prvních orgánů veřejné žaloby na začátku 14. a v 15. století. Od původního inspiračního zdroje, tj. principu veřejné žaloby v římské společnosti (*actio popularis*), byla myšlenka ochrany veřejného zájmu poněkud deformována, zejména v českých zemích. Důvody pro vznik královského prokurátora, jako prvního představitele veřejné žaloby u nás, lze totiž označit za zjištěné, motivované nikoli nutně ochranou veřejného zájmu, ale především fiskálního zájmu státu, resp. panovníka.

Důležitým historickým milníkem rozšiřujícím chráněné zájmy nad zájmy státu byly koncepční změny veřejné žaloby po revoluci v roce 1848. Konstituované státní zastupitelství usilující o ochranu veřejného zájmu v trestním řízení uplatňující obžalovací princip se stalo silným vzorem pro pozdější formování veřejné žaloby po vzniku Československé republiky.

Vývoj a úloha zástupců veřejné žaloby po roce 1938, myslím, dostatečně přesvědčivě demonstrovala, jak silným, efektivním, a především zneužitelným nástrojem může veřejná žaloba být. Toto temné období vývoje veřejné žaloby nepochybně podrylo pověst jejích zástupců jako spravedlivých ochránců veřejného zájmu a společnosti. Ačkoli tedy měla první kapitola práce poněkud negativní vyznění, došel jsem při jejím zpracování k podstatnému zjištění, a to, nakolik jsou pro řádné fungování veřejné žaloby zcela nezbytné dostatečné záruky její nezávislosti, a to především na politických a ideologických vlivech.

S tímto zjištěním jsem v druhé kapitole navázal na analýzu současné podoby veřejné žaloby – státního zastupitelství. Při kladení si otázek ohledně jeho ústavní povahy jsem předestřel jednotlivé možnosti jeho zakotvení v ústavním systému a dospěl k závěru, že nejméně lze vyjádřit jeho povahu jako orgán svého druhu (*sui generis*), který ačkoli není orgánem soudního typu, přesvědčivě vykazuje aspekty orgánu, který se na výkonu justice významným a nenahraditelným způsobem podílí.

Stranou jsem neponechal ani otázku určité nezbytné míry napojení státního zastupitelství na exekutivní orgány (zejména Ministerstvo spravedlnosti) a došel k závěru, že tento vztah sám o sobě neohrožuje nezávislý výkon veřejné žaloby, ale to pouze za předpokladu, že je soustava



státního zastupitelství chráněna dostatečně efektivními nástroji před prosazováním zejména politických, ale i jiných nežádoucích vnějších vlivů.

Problematickým místem se v tomto ohledu jeví především nestabilní postavení nejvyššího státního zástupce, jehož jmenování a odvolání není podmíněno kárným proviněním či jiným závažným porušením povinností plynoucích z jeho postavení, nýbrž je ponecháno na diskreci (resp. svévoli) ministra spravedlnosti a vlády, kteří tak mohou na nejvyššího státního zástupce vyvíjet nepřímý tlak.

Mám za to, že výkon veřejné žaloby by měl být ryze apolitický, proto bych v tomto ohledu *de lege ferenda* uvítal zavedení dodatečných a dostatečných záruk nezávislosti a eliminaci prostoru pro potenciální politický nátlak (např. odvolání podmíněné vymezenými zákonnými důvody či změnu v subjektech, které vrcholného funkcionáře veřejné žaloby jmenují).

Pokud jde o otázku ústavní povahy a pokud by hypoteticky mělo ke změně Ústavy dojít, ačkoli to nepovažuji za nutně nezbytné, nejvýstižněji by povahu státního zastupitelství reflektovalo jeho zařazení do samostatné hlavy jako orgán *sui generis* po vzoru České národní banky a Nejvyššího kontrolního úřadu.

Na hlavní otázku položenou v úvodu práce – jak jednotlivá stádia trestního řízení determinují roli státního zástupce jako ochránce veřejného zájmu a zástupce veřejné žaloby v trestním řízení – jsem nacházel odpovědi v průběhu třetí, stěžejní části práce.

Za těžiště úlohy státního zástupce považuji nepochybně jeho působení v přípravném řízení. Důvodem tohoto závěru není, že by snad toto stádium bylo významnější než například hlavní líčení, ale především rozsah pravomocí státního zástupce, které se v přípravném řízení oproti dalším stádiím uplatňují. Tato dozorová oprávnění mu umožňují vykonávat kontrolu a efektivně řídit jeho samotný průběh. Policejní orgán sice pracuje v souladu se zásadou oficiality samostatně z úřední povinnosti, nicméně podléhá závazným pokynům státního zástupce a v řadě úkonů je i na jeho souhlasu závislý. Soud se v přípravném řízení podílí především na ochraně základních práv a svobod před těmi nejintenzivnějšími zásahy, ke kterým v průběhu trestního řízení dochází a do řízení samotného přípravného řízení nezasahuje.

Označení *dominus litis* pro státního zástupce v přípravném řízení tedy dobře vystihuje povahu jeho role. V rámci této role však státní zástupce nezbytně nese i odpovědnost za zákonný průběh přípravného řízení a za správné vyřízení dané trestní věci. Rozbor jeho postavení před a po zahájení trestního stíhání poukázal, že státní zástupce je povinen v souladu se zásadou procesní legality stíhat všechny trestné činy, o kterých se dozví, nicméně naplnění této zásady

může být v některých případech poměrně komplikované. Trestní řád totiž uplatňuje i některé oportunitní prvky, které státnímu zástupci umožňují více zohlednit přítomnost či intenzitu přítomnosti veřejného zájmu v dané trestní věci. Tyto prvky považuji za přínosné, dokud má jejich aplikace zřetelná pravidla a nemůže dojít k jejich zneužití. Státní zástupce by proto měl v případě využití těchto oportunitních prvků zvláště pečlivě zvažovat svá rozhodnutí.

Dominantní role státního zástupce v přípravném řízení se projevuje i v jeho výlučném oprávnění využít některého z odklonů. Při jejich aplikaci by měl zvažovat i principy restorativní justice a nikoli pouze urychlení trestního řízení či usnadnění jeho postupu.

Po zkoumání postavení státního zástupce v přípravném řízení docházím k závěru, že jeho role spočívá v dohledu nad tím, že způsob dosahování účelu trestního řízení je v plném souladu se zákonnými pravidly, ochranou základních práv a svobod a v souladu s veřejným zájmem.

Jeho role je komplexní a všestranná, jelikož musí přihlížet ke všem okolnostem a neustále vyhodnocovat, zda-li je trestní řízení vedeno pouze proti osobě, u které je podezření ze spáchání trestného činu důvodně podloženo zákonným způsobem zjištěnými skutečnostmi. Teprve poté, kdy na základě výsledků přípravného řízení dojde k dostatečně silnému vnitřnímu přesvědčení, že je možné danou osobu postavit před soud, může státní zástupce realizovat své výlučné žalobní právo a iniciovat řízení před soudem. Tato výlučná žalobní iniciace nepochybně podstatně zvyšuje význam jeho role a činí vzhledem k absenci soukromožalobní iniciativy jeho roli nezastupitelnou.

K výrazné změně v jeho roli dochází po zahájení řízení před soudem, kdy je naplněna obžalovací zásada a státní zástupce přichází o svůj status pána přípravného řízení a v postavení strany je povinen před soudem prokázat vinu obžalovaného. Zejména v tomto stádiu trestního řízení dochází k poměrně rozporuplnému postavení, kdy je státní zástupce z jedné strany povinen prokazovat vinu obžalovaného a z druhé strany přistupovat k dané věci nezaujatě a do jisté míry vlastně nestranně.

Stejně tak je tomu i v opravném řízení, kde státní zástupce i po případném prokázání viny a uložení trestu obžalovanému musí tento výsledek, ke kterému v zásadě směřoval, podrobit nestranné kritice a vyhodnotit, zda-li jsou oba výroky v souladu s veřejným zájmem a případně skrze podání opravného prostředku zajistit nápravu, a to jak ve prospěch, tak v neprospěch obžalovaného.

Tento určitý vnitřní rozpor považuji za nejpozoruhodnější aspekt role státního zástupce v trestním řízení, jelikož se v různé intenzitě projevuje ve všech jeho stádiích.

Státní zástupce plní v řetězci trestního řízení nenahraditelný článek, jehož úkolem je skrze svá oprávnění realizovat veřejný zájem na potrestání pachatelů trestných činů, a to výlučně zákonným a spravedlivým způsobem, a zároveň veřejný zájem na tom, aby trestní řízení nebylo vedeno proti osobám, které se trestného činu nedopustily.

## Seznam použitých zdrojů

### 1. Seznam použité literatury:

#### *Učebnice, monografie a komentáře*

FENYK, Jaroslav. *Veřejná žaloba, Díl první: Historie, současnost a možný vývoj veřejné žaloby*. Praha: Institut Ministerstva spravedlnosti České republiky pro další vzdělávání soudců a státních zástupců, 2001.

SCHELLE, Karel. *Vývoj trestního řízení*. Ostrava: Key Publishing, 2012.

SCHELLE, Karel. *Vývoj veřejné žaloby do roku 1989*. Ostrava: Key Publishing, 2012.

NEDOROST, Libor, Jana OTOUPALÍKOVÁ, Karel SCHELLE a Vladislav VĚTROVEC. *Státní zastupitelství: historie, současnost a perspektivy*. Praha: Eurolex Bohemia, 2002.

LATA, Jan. *Státní zastupitelství ve světle proměn: drama o čtyřech dějstvích*. Praha: Auditorium, 2016.

KOCOUREK, Jiří, ZÁRUBA, Jan. *Zákon o soudech a soudcích. Zákon o státním zastupitelství*. 2., doplněné a přepracované vydání. Praha: C.H. Beck, 2004.

BAROŠ, Jiří; HERC, Tomáš; JÄGER Petr a kol. *Ústava České republiky: Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, a.s., 2015

JELÍNEK, J. a kolektiv: *Trestní právo procesní*. 6. vydání. Praha: Leges, 2021.

MULÁK, Jiří. *Základní zásady trestního řízení a právo na spravedlivý proces*. Praha: Leges, 2019.

KÜHN, Zdeněk. *Aplikace práva ve složitých případech. K úloze právních principů v judikatuře*. Praha: Karolinum, 2002.

FENYK, Jaroslav, CÍSAŘOVÁ Dagmar, GRÍVNA Tomáš a kol. *Trestní právo procesní*. 7. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019.

FENYK, Jaroslav. *Vademecum státního zástupce*. Praha: ASPI, 2003.

ŠÁMAL, Pavel, MUSIL, Jan, KUČHTA, Josef a kol. *Trestní právo procesní*. 4. přeprac. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2013.

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

ŠÁMAL, Pavel a kol. *Přípravné řízení trestní*, 2., doplněné a přepracované vydání. Praha: C. H. Beck, 2003.

ŠČERBA, Filip. *Alternativní tresty a opatření v nové právní úpravě*. 2. vyd. Praha: Leges, 2014.

TIBITANZLOVÁ, Alena. *Odklony v trestním řízení*. Praha: Leges, 2018.

ŠÁMAL, Pavel a kol. *Trestní řád*. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013.

LATA, Jan; PAVLÍK Jiří; ZEZULOVÁ, Jana. *Zákon o státním zastupitelství. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2020.

### **Články v odborných periodikách a sbornících**

ZOULÍK, František. *Poznámky k postavení prokuratury*. Právní praxe, 1993, č. 3.

KYSELA, Jan (ed.). *Deset let Ústavy České republiky: východiska, stav, perspektivy: sborník příspěvků*. Praha: Eurolex Bohemia, 2003.

ŠÁMAL, Pavel. *Ústavní zakotvení státního zastupitelství*. Státní zastupitelství. 2018, č. 4.

GERLOCH, A. *Ústavní zakotvení státního zastupitelství*. Státní zastupitelství. 2018. č. 4.

PIPEK, Jiří. *Oficiální nebo dalekosáhle privatizované trestní řízení*. Právník. 2000, č. 12.

RŮŽIČKA, Miroslav. *K veřejné žalobě v České republice (pohled trestněprávní)*. In: ZARIVNIJ, Petr (ed.). *Veřejná žaloba a její perspektivy*. Brno: MUNI, 2015.

VONDRUŠKA, František. *K účinkům usnesení o zahájení trestního stíhání podle § 160 odst. 1 TrŘ, ve znění novely účinné od 1. ledna 2012*. Trestněprávní revue. 2002 č. 5.

JÍLOVEC, Michal, KOZÁK, Vítězslav. *Legalita a oportunita ve světle rekodifikace trestního procesu*. In: JELÍNEK, Jiří (ed.). *Základní zásady trestního řízení – vůdčí ideje českého trestního procesu*. Praha: Leges, 2016.

NEZKUSIL, Jiří. *K uplatnění principu oportunita v trestním právu*. Trestní právo, 2009, č. 5.

PROVAZNÍK, Jan. *Odklony v českém trestním řízení – úvahy nad možnou rekodifikací*. Trestněprávní revue. 2016, č. 4

JELÍNEK, Jiří. *Dohodovací řízení v trestním procesu a otázky související*. Bulletin advokacie. 2012, č. 10.

## **2. Seznam použitých internetových zdrojů**

ADAMEC, M. *Prokuratura a její vývoj na našem území* [online]. Epravo.cz, 7. 9. 2016 [cit. 15. 4. 2023]. Dostupné z: <https://www.epravo.cz/top/clanky/prokuratura-a-jeji-vyvoj-na-nasem-uzemi-102856.html>.

KOUDELKA, Z. *Státní zastupitelství III. – Česká republika* [online]. Právní prostor, 22. 1. 2015 [cit. 31. 05. 2023]. Dostupné z: <https://www.pravniprostor.cz/clanky/trestni-pravo/statni-zastupitelstvi-iii>.

*Prof. Jelinek: Státní zastupitelství jako justiční soustava? To je na propadnutí* [online]. Česká justice, 15. 4. 2015 [cit. 31. 5. 2023]. Dostupné z: <https://www.ceska-justice.cz/2015/04/prof-jelinek-statni-zastupitelstvi-jako-justicni-soustava-to-je-na-propadnuti/>.

Důvodová zpráva k zákonu č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství [online]. Parlament ČR, 2018 [cit. 13. 4. 2023]. Dostupné z: [http://www.psp.cz/eknih/1993ps/tisky/t0537\\_02.htm](http://www.psp.cz/eknih/1993ps/tisky/t0537_02.htm).

MULÁK, Jiří. *K otázce zásady procesní legality a oportunity v trestním řízení.* [online]. Právní prostor, 7. 12. 2021 [cit. 14. 8. 2023]. Dostupné z: <https://www.pravniprostor.cz/clanky/trestni-pravo/k-otazce-zasady-procesni-legality-oportunity-v-trestnim-rizeni#note-16>.

HENDRYCH, Lukáš. *Úřad evropského veřejného žalobce: Velké ambice i pochybnosti* [online]. Právní prostor, 18. 8. 2020 [cit. 20. 8. 2023]. Dostupné z: <https://www.pravniprostor.cz/clanky/mezinarodni-a-evropske-pravo/urad-evropskeho-verejneho-zalobce-velke-ambice-i-pochybnosti>.

### 3. Seznam použitých právních předpisů

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

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

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

Zákon č. 11/1918 Sb., o zřízení samostatného státu československého.

Zákon č. 121/1920 Sb., kterým se uvozuje ústavní listina Československé republiky.

Ústavní dekret prezidenta republiky č. 11/1944 Úř. věst. čsl., o obnovení právního pořádku.

Dekret prezidenta republiky č. 16/1945 Sb., o potrestání nacistických zločinců, zrádců a jejich pomahačů a o mimořádných lidových soudech.

Dekret prezidenta republiky č. 17/1945 Sb., o Národním soudu

Zákon č. 319/1948 Sb., o zlidovění soudnictví.

Zákon č. 232/1948 Sb., o státním soudu.

Ústavní zákon č. 64/1952 Sb., o soudech a prokuratuře.

Zákon č. 65/1952 Sb., o prokuratuře.

Zákon č. 65/1956 Sb., o prokuratuře.

Ústavní zákon č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky.

Zákon č. 60/1965 Sb., o prokuratuře.

Zákon č. 168/1990 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon o prokuratuře.

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

Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České socialistické republiky (tzv. kompetenční zákon).

Ústavní zákona č. 460/1992 Sb., Ústava slovenskej republiky.

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

Lisabonská smlouva pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství, (Úř. věst. C 306, 17.12.2007), dostupná z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:12007L/TXT>.

Nařízení Rady (EU) 2017/1939 ze dne 12. 10. 2017, kterým se provádí posílená spolupráce za účelem zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce.

Prováděcí rozhodnutí komise (EU) 2021/856 ze dne 26. května 2021, kterým se stanoví datum, k němuž úřad evropského veřejného žalobce začne plnit své úkoly v rámci vyšetřování a trestního stíhání.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2017/1371 ze dne 5. 7. 2017 o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujících nebo ohrožujících finanční zájmy Unie.

#### 4. Seznam použité judikatury

Nález Ústavního soudu ze dne 3. 7. 2003, sp. zn. III. ÚS 511/02.

Nález Ústavního soudu ze dne 28. 6. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 17/10.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2005, sp. zn. 6 As 58/2004 - 45.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2009, sp. zn. 9 As 94/2008.

Nález Ústavního soudu ze dne 2. 3. 2015, sp. zn. I. ÚS 1565/14.

Nález Ústavního soudu ze dne 13. 5. 2014, sp. zn. II. ÚS 3764/12.

Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 21. 8. 2002, sp. zn. 9 To 72/2002.

Usnesení Ústavního soudu ze dne 16. 3. 2004, sp. zn. I. ÚS 640/03

## 5. Seznam ostatních zdrojů

Důvodová zpráva k zákonu č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství.

Zpráva o plnění doporučení České republiky v rámci čtvrtého hodnotícího kola ohledně prevence korupce ve vztahu ke členům Parlamentu, soudcům a státním zástupcům, ze dne 18 - 22. 6. 2018, sp. zn. Greco RC-IV (2018) 5.

Zpráva Evropské komise Rady Evropy pro demokracii prostřednictvím práva o evropských standardech v otázce nezávislost soudního systému: Část II – Státní zastupitelství.

Pokyn obecné povahy č. 1/2017 o výkonu dohledu v soustavě státního zastupitelství.

Pokyn obecné povahy č. 9/2019 o postupu státních zástupců v trestním řízení.



# **Role státního zástupce v trestním řízení**

## **Abstrakt**

Tato diplomová práce na téma Role státního zástupce v trestním řízení identifikuje a předkládá stěžejní části právní úpravy související s postavením, úlohou a úkoly státního zástupce v trestním řízení. Státní zástupci zastávají při výkonu trestní spravedlnosti významnou a nezastupitelnou roli. V plné míře se projevuje zejména v přípravném řízení trestním, ve kterém státní zástupce uplatňuje svá dozorová oprávnění nad postupem policejního orgánu a disponuje řadou výlučných oprávnění, jenž mu umožňují efektivně kontrolovat a řídit průběh této fáze trestního řízení. Dále je to výlučně státní zástupce, kdo je v České republice oprávněn iniciovat trestní řízení před soudem a zastupovat v něm veřejnou žalobu.

Práce si klade za cíl nejen přiblížit stěžejní části právní úpravy týkající se role státního zástupce v trestním řízení, ale kriticky analyzovat a zasadit je do širšího kontextu. K jednotlivým tématům a otázkám přistupuje především koncepčně a snaží se induktivní metodou abstrahovat z konkrétní úpravy (nejen trestního řízení) závěr o tom, jakou roli zástupci této tradiční právní profese zastávají.

První část práce zasazuje roli státního zástupce v trestním řízení do historického kontextu a zabývá se vznikem prvních orgánů veřejné žaloby a jejich následnou genezí. Identifikuje též příčiny jejího vzniku a na některých významných historických milnících ukazuje postupné koncepční změny, které veřejná žaloba při svém vývoji zaznamenala.

Druhá část práce se zabývá aktuální podobou veřejné žaloby, tedy státním zastupitelstvím, a to v několika rovinách. Jednak analyzuje ústavní povahu státního zastupitelství a jeho postavení v ústavním systému. Dále představuje organizační strukturu státního zastupitelství se zaměřením na interní vztahy uvnitř soustavy a také základní principy jeho fungování.

Stěžejní částí této práce je její třetí část, jelikož se zabývá již samotným postavením státního zástupce v trestním řízení dle aktuálně platné právní úpravy. K analýze jeho úlohy přistupuje systematicky a prizmatem jednotlivých stádií trestního řízení, ve kterých se role státního zástupce projevuje.

Čtvrtá a poslední část práce se věnuje problematice vzniku, cílům, organizaci a působnosti Úřadu evropského veřejného žalobce jako prvnímu projektu svého druhu, jenž vytváří společný orgán veřejné žaloby na úrovni Evropské unie, a který tedy rozšiřuje působnost státních zástupců v trestním řízení i o příslušné zástupce této instituce.

**Klíčová slova:**

veřejná žaloba, státní zástupce, trestní řízení

# **The Role of Public Prosecutor in Criminal Proceedings**

## **Abstract**

This diploma thesis on the topic of The Role of the Public Prosecutor in Criminal Proceedings identifies and presents the key parts of the regulation related to the position, role and tasks of the public prosecutor in criminal proceedings. Public prosecutors play an important and irreplaceable role in the system of criminal justice. It manifests itself to the full in particular in criminal preliminary proceedings, in which the public prosecutor exercises his supervisory powers over the procedure of the police authority and has a number of exclusive powers that enable him to effectively control and manage the course of this phase of the criminal proceedings. Furthermore, it is exclusively the public prosecutor who in the Czech Republic is authorized to initiate criminal proceedings before a court and to represent a public prosecution in it.

The aim of the thesis is not only to bring closer the key parts of the regulation regarding the role of the public prosecutor in criminal proceedings, but also to critically analyze and place them in a wider context. It approaches individual topics and questions primarily conceptually and tries to use the inductive method to abstract from the specific regulation a conclusion about what role the representatives of this traditional legal profession play.

The first part of the thesis places the role of the public prosecutor in criminal proceedings in the historical context and deals with the creation of the first public prosecution bodies and their subsequent genesis. It also identifies the causes of its origin and, at some important historical milestones, shows the gradual conceptual changes that the public prosecution experienced during its development.

The second part of the thesis deals with the current form of public prosecution, i.e. the public prosecutor's office, in several levels. It analyzes the constitutional nature of the public prosecutor's office and its position in the constitutional system. It also presents the organizational structure of the public prosecutor's office with a focus on internal relations within the system as well as the basic principles of its operation.

The key part of this work is its third part, as it deals with the very position of the public prosecutor in criminal proceedings according to the current legislation. It approaches the analysis of his role systematically and through the prism of the individual stages of criminal proceedings, in which the role of the public prosecutor manifests itself.

The fourth and last part of the work is devoted to the issue of the creation, goals, organization and competence of the European Public Prosecutor's Office as the first project of its kind, which creates a joint public prosecution body at the level of the European Union, and which therefore extends the competence of public prosecutors in criminal proceedings to include the relevant representatives of this institution.

**Key words:**

public prosecution, state prosecutor, criminal proceedings