

UNIVERZITA KARLOVA

Právnická fakulta

Lada Pavlovičová

**Postavení státního zástupce
v přípravném řízení trestním**

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: JUDr. Katarína Tejnská, Ph.D.

Katedra trestního práva

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 16. 06. 2024

Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou práci vypracovala 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 231.035 znaků včetně mezer.

Lada Pavlovičová

diplomantka

V Praze dne 16. 06. 2024

Poděkování

Na tomto místě bych ráda poděkovala JUDr. Kataríně Tejské, Ph.D. za odborné vedení mé práce, za její čas, cenné poznámky a konzultace. Velké poděkování patří mé rodině za jejich neutuchající podporu a pomoc nejen v průběhu mého studia. V neposlední řadě patří obrovské díky mému příteli, který při mně po celou dobu stál a byl mi oporou nejen ve studijním životě.

Obsah

Úvod	1
1. Historický vývoj veřejné žaloby	3
1.1. Státní zastupitelství v období první republiky.....	4
1.2. Prokuratura v období socialismu	4
1.3. Diskuze nad podobou orgánu veřejné žaloby po roce 1989.....	6
2. Státní zastupitelství	8
2.1. Základní charakteristika a ústavní vymezení státního zastupitelství.....	8
2.2. Soustava státního zastupitelství.....	12
2.2.1. Dohled v rámci soustavy státního zastupitelství	15
2.2.1.1. Vnitřní a vnější dohled a jejich vzájemný vztah	18
2.2.1.2. Vztah dohledu a dozoru.....	19
2.2.1.3. Aprobace	20
2.3. Působnost a pravomoci státního zastupitelství.....	21
2.3.1. Zvláštní oprávnění nejvyššího státního zástupce	23
2.4. Základní zásady činnosti státního zastupitelství	25
2.4.1. Pojem veřejného zájmu	26
2.4.2. Principy a zásady činnosti státního zastupitelství	26
2.5. Nezávislost státního zástupce	27
3. Přípravné řízení trestní	30
3.1. Pojem přípravného řízení a jeho právní pojetí	30
3.2. Účel a funkce přípravného řízení	31
3.3. Fáze a formy přípravného řízení.....	33
3.3.1. Prověřování	33
3.3.2. Vyšetřování	34
3.3.3. Standardní přípravné řízení	35
3.3.4. Rozšířené přípravné řízení.....	36
3.3.5. Zkrácené přípravné řízení.....	37
4. Státní zástupce jako <i>dominus litis</i> v přípravném řízení	39
4.1. Dominantní postavení státního zástupce	40
4.2. Geneze vzájemného vztahu veřejné žaloby a policejního orgánu.....	42
4.2.1. Vztah veřejné žaloby a policejního orgánu dle trestního řádu z roku 1950	42

4.2.2. Vztah veřejné žaloby a policejního orgánu dle trestního řádu z roku 1956	43
4.2.3. Vztah veřejné žaloby a policejního orgánu dle trestního řádu z roku 1961	44
4.3. Dozor státního zástupce.....	47
4.3.1. Dozorová oprávnění a povinnosti státního zástupce	48
4.3.2. Oprávnění a povinnosti dle § 174 a § 157 TrŘ	49
4.3.3. Výkon dozoru v rozšířeném a zkráceném přípravném řízení.....	53
4.3.4. Dozor státního zástupce nad státním zástupcem konajícím vyšetřování	54
4.4. Míra nezávislosti postupu policejního orgánu na rozhodnutích státního zástupce	56
5. Rozhodovací pravomoc státního zástupce v přípravném řízení	59
5.1. Jednotlivá rozhodnutí státního zástupce po skončení vyšetřování.....	59
5.2. Odklony	61
5.2.1. Podmíněné zastavení trestního stíhání.....	64
5.2.2. Narovnání	66
5.2.3. Podmíněné odložení podání návrhu na potrestání.....	68
5.2.4. Odstoupení od trestního stíhání	70
5.2.5. Dohoda o vině a trestu.....	71
5.3.5.1. Metodika k postupu státních zástupců při sjednávání dohod o vině a trestu.....	73
5.3.5.2. Memorandum o součinnosti mezi Nejvyšším státním zastupitelstvím a Českou advokátní komorou	74
5.2.6. Zastavení trestního stíhání.....	75
5.2.7. Míra diskrece státního zástupce při použití odklonů a kritéria zohledňovaná při volbě postupu	76
6. Úvahy <i>de lege ferenda</i>	78
6.1. Postavení státního zástupce v nedávných novelách trestního řádu a krátká úvaha nad novým trestním řádem	79
6.2. Recentní novela zákona o státním zastupitelství	80
Závěr	83
<i>Seznam použitých zkratk</i>	85
<i>Seznam použitých zdrojů</i>	86
<i>Abstrakt</i>	92
<i>Klíčová slova</i>	92
<i>Abstract</i>	93
<i>Key words</i>	93

Úvod

Státní zastupitelství je soustavou úřadů, jejichž historie sahá až do středověké Francie. Původní *procuratores*, tedy veřejní žalobci či královští zmocněnci, měli za úkol v trestním řízení zastupovat zájmy krále jakožto hlavního představitele státní moci. V tomto období však veřejná žaloba nepředstavovala samostatný úřad, jelikož roli dnešního státního zástupce zastával sám soud, což odpovídalo tehdy aplikované koncepci inkvizičního procesu. Úřad se částečně osamostatnil až v 18. a 19. století, kdy veřejní žalobci vystupovali ve fázi mezi inkvizičním přípravným řízením, jehož vedením byl stále pověřen soud, a řízením před soudem. Jejich role byla zpočátku velmi omezená, zaměřená na stíhání lichvy, nedovoleného obchodování, osob neprávem se prohlašujících za šlechtice a útisku poddaných ze strany vrchnosti, a nabírala na síle s postupným rozšiřováním práv obviněného. Následně se v kontinentální Evropě, a samozřejmě i v Českých zemích, etablovalo státní zastupitelství, u nás převzaté z rakouského vzoru. Přestože později došlo k transformaci na prokuraturu sovětského vzoru se silnou monokracií a přísnou centralizací, samostatná republika se rozhodla opět vrátit k soustavě státního zastupitelství, která v podobě, v jaké ji známe dnes, byla zavedena zákonem č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství.

Úřady státních zástupců, prokurátorů či státních návladních se od sebe v jemných nuancích liší, přesto slouží stejnému účelu, a to zastupování veřejného zájmu primárně v trestním řízení. V různých státech jsou tyto úřady nadány rozdílným rozsahem mimotrestních pravomocí, které však stále souvisí se zastupováním státu a jeho zájmů na výsledku věci. Bez ohledu na konkrétní název a systémové uspořádání veřejné žaloby se jedná o významný státní úřad, který v sobě nese garance moderní demokracie, spravedlivého procesu a ochrany před nezákonnými zásahy.

Trestní řízení bylo do dob osvícenství založeno na principu inkvizičním, kdy to byl soud, kdo trestní věc vyšetřoval a posléze i sám rozhodoval. Tento princip by v dnešním systému demokratického právního státu dbajícího na ochranu lidských práv a dělbu moci neobstál, proto se později vyvinul a do aplikační praxe implementoval princip obžalovací, v jehož rámci se soud distancuje od vyšetřování trestných činů, stává se více nezávislým, a vytváří se tak prostor nejen pro rozdělení trestního řízení do více samostatných částí, ale také pro větší uplatnění veřejné žaloby, jejíž postavení s tímto principem nabírá na důležitosti. Od řízení před soudem se odděluje přípravné řízení, v jehož rámci se vede prověřování a vyšetřování, nad kterým dohlíží nikoliv soud, ale veřejný žalobce. Jakmile se trestní věc posune do řízení před soudem, stává se z veřejného žalobce jedna ze stran „sporu“

a jeho výsadní postavení ustupuje do pozadí. Jelikož pro naplnění účelu přípravného řízení státní zástupce disponuje silnými pravomocemi, je smyslem této práce zaměřit se právě na tuto část trestního řízení, aby bylo možno úlohu veřejné žaloby vymežit co do jejího významu nejlépe.

S novelizacemi dnes platného a účinného trestního řádu došlo postupně k posílení postavení státního zastupitelství; státnímu zástupci byly rozšířeny možnosti ukončení věci již v přípravném řízení, po vzoru anglosaských zemí se do našeho právního řádu zavedla dohoda o vině a trestu (byť modifikovaná), některá práva naopak byla státnímu zástupci odebrána (např. možnost rozhodovat o vazbě, kterou měl prokurátor na našem území až do 90. let minulého století). Vše bylo činěno s myšlenkou urychlení trestního řízení, odbřemenění soudů od velkého nápadu trestních věcí, to vše se současným posílením ochrany obviněných a jejich základních práv, do kterých je v některých případech nezbytné v rámci trestního řízení zasahovat.

Přestože zmíněné novelizace jsou v platnosti již několik let, stále spolu s jejich aplikací vyvstává několikero otázek, na které se pokusím v rámci své práce nalézt odpovědi. Zákon nikterak neupravuje míru diskrece státního zástupce při používání odklonů v přípravném řízení, a přestože obecně stanovuje podmínky pro použití jednotlivých typů vyřízení věci, nedává státnímu zástupci konkrétní návod na to, kdy je vhodné či dokonce nutné daný institut použít.

Stejně tak zákon sice ustanovuje státního zástupce jako pána přípravného řízení, přičemž mu přiznává rozsáhlá oprávnění nejen v oblasti dozoru, ale též v možnosti udělovat policejnímu orgánu pokyny, zároveň se ale nikterak nevypořádává s druhou stranou tohoto vztahu, tedy s postavením policejního orgánu vůči státnímu zástupci a případné možnosti odmítnout udělený pokyn.

Ve své práci se neplánuji věnovat postavení státního zástupce v přípravném řízení trestním v celém rozsahu tohoto tématu, jelikož se jedná o téma prakticky nevyčerpatelné. Jádrem práce bude pojednání o vztahu policejního orgánu a státního zástupce a míry jejich nezávislosti na sobě navzájem. Dále se plánuji věnovat otázce toho, jakými způsoby může státní zástupce ovlivnit, zda trestní věc dospěje až do hlavního líčení; zda může libovolně uzavřít dohodu o vině a trestu, zastavit trestní stíhání nebo podat obžalobu, a pokud tomu tak není, za jakých podmínek může využít jednotlivé způsoby rozhodování o dalším postupu v řízení a jaká kritéria by měl brát v úvahu. Odpovědi na výše nastíněné otázky se pokusím v rámci své práce poskytnout a konfrontovat výsledky vycházející z teorie, odborných názorů a výkladů s praxí, o které jsem nabyla představu jak při své stáži na Okresním státním zastupitelství v Děčíně, tak při svém působení v advokátní kanceláři.

1. Historický vývoj veřejné žaloby

Ohlédneme-li se do historie a budeme se snažit najít první zárodky existence trestního práva a veřejné žaloby, objevíme první náznaky těchto institutů již v římském právu. Trestní právo tehdejší doby mělo svou soukromoprávní a veřejnoprávní větev. V rámci civilních deliktů žalobu podával poškozený a nejčastěji byly ukládány tresty finanční. Oproti tomu v oblasti veřejné byl hlavní akcent kladen na veřejnou ochranu společenského řádu, nikoliv tedy primárně na ochranu zájmů jedince.

Veřejná žaloba jako taková pak své počátky sice klade do Francie 14. století, avšak její vývoj byl zpočátku velice pomalý, přičemž byl formován existencí inkvizice. Až na počátku 19. století, kdy došlo k položení základů zásady obžalovací, došlo ke zrození státních orgánů, které samostatně disponovaly žalobním právem. Až téměř o 100 let později byly položeny základy kontradiktornosti v trestním řízení, když bylo obviněnému přiznáno právo na obhájce již v průběhu předsoudního řízení, právo nahlížet do spisů, navrhnout důkazy nebo klást otázky svědkům.

Světové války a stav nastalý po nich v některých státech deformovaly veřejnou žalobu, která byla nuceně politicky ovlivňována jednotlivými režimy, které ovládly veřejný život v dotčených státech. Po pádu totality došlo k vytříbení orgánů veřejné žaloby do podoby, v jaké je známe dnes.

V Českých zemích se veřejná žaloba poprvé objevila v roce 1437, kdy byl zřízen úřad královských prokurátorů, jejichž hlavním úkolem bylo navrátit rozvrácený královský majetek po husitských válkách. V roce 1627 vydané Obnovené zřízení zemské postavení prokurátorů jakožto veřejných žalobců potvrdilo, zároveň však koncentrovalo funkci soudce, obhájce, žalobce a vyšetřovatele u soudu, čímž fakticky odsunulo veřejnou žalobu jako takovou do ústraní.¹

Inkviziční princip ovládal trestní řízení také v období vlády Josefa I., Marie Terezie a Josefa II. Revoluci znamenal až rok 1848, kdy došlo k návratu k obžalovacímu procesu. O 2 roky později přijatý zákon upravující postavení státního zastupitelství ukotvil zásadu legality a pravomoc státních zástupců bdít nad zákonností přípravného řízení, nahlížet do spisů a činit návrhy. V průběhu přípravného řízení spolupracoval státní zástupce s vyšetřujícím soudcem, po skončení vyšetřování podával obžalobu a v řízení před soudem zastupoval stát.²

¹ NEDOROST, Libor; OTOUPALÍKOVÁ, Jana; SCHELLE, Karel; VĚTROVEC, Vladislav. *Státní zastupitelství: historie, současnost a perspektivy*. Praha: Eurolex Bohemia, 2002. ISBN 80-86432-34-3. s. 17-18.

² *Ibidem*. s. 19-22.

1.1. Státní zastupitelství v období první republiky

Za první republiky, která recipovala rakouskou úpravu veřejné žaloby, na našem území působila státní zastupitelství (působící při krajských soudech) a zemská státní zastupitelství (působící při zemských soudech), v jejichž čele stáli vrchní prokurátoři a prokurátoři (terminologie v tomto období byla poněkud matoucí, neboť řadová veřejní žalobci byli označováni jako státní zástupci a vedoucí byli pojmenováni prokurátoři). K okresním soudům soustava sice nesahala, avšak ve věcech přestupkových zde působili funkcionáři státního zastupitelství. Ti často neměli právní vzdělání, byli krajským státním zastupitelstvím podřízeni a plnili příkazy jim dávané. Všechny orgány soustavy byly podřízené orgánům vyšším; vyšší stupně pak mohly svým podřízeným udělovat příkazy obecné povahy, i příkazy v jednotlivých trestních věcech.³

Při Nejvyšším soudu byla ustavena generální prokuratura, v jejímž čele stál generální prokurátor, který byl podřízen Ministerstvu spravedlnosti. Jeho zástupci se zprvu nazývali generálními advokáty, posléze náměstky generálního prokurátora, až jejich označení vykryštovalo ve státního zástupce. Generální prokurátor nebyl typickým článkem soustavy státního zastupitelství, úřady veřejné žaloby mu nepodléhaly. Plnil pravomoci *sui generis*, především podával zmateční stížnosti proti rozhodnutí trestních soudů a účastnil se, nikoliv však v postavení strany, jednání u Nejvyššího soudu.

Trestní věci se vyřizovaly za dodržování principu legality, ze kterého však ve prospěch diskrece státního zástupce existovalo i několik výjimek (v rámci zásady oportunité). Tyto výjimky do jisté míry odpovídají dnešním fakultativním důvodům pro zastavení trestního stíhání uvedeným v § 172 odst. 2 TrŘ. Státní zastupitelství mimo jiné také významně působilo v řízení o žádostech o abolicí, kde úlohu soudu prvního a druhého stupně při rozhodování převzalo právě státní zastupitelství a zemské státní zastupitelství.

Období války pro vývoj veřejné žaloby znamenalo rozříštění právní úpravy za současného zavedení odlišného systému organizace a působnosti veřejné žaloby v různých částech země. Po komunistickém převratu v únoru roku 1948 se vývoj veřejné žaloby v podobě státního zastupitelství zastavil a ke slovu se dostala prokuratura sovětského vzoru.

1.2. Prokuratura v období socialismu

Zákon č. 319/1948 Sb., o zlidovění soudnictví, dal vzniku okresním prokuraturám při okresních soudech jako první instanci veřejné žaloby. Mimo to při krajských soudech vznikly

³ FENYK, Jaroslav. *Veřejná žaloba, díl první (Historie, současnost a možný vývoj veřejné žaloby)*. Praha: Ministerstvo spravedlnosti, 2001. s. 16.

krajské prokuratury; okresní prokuratury byly podřízené prokuraturám krajským a spolu s nimi také ministru spravedlnosti.⁴ V rámci soustavy působil též generální prokurátor, který byl taktéž podřízen ministru spravedlnosti, nebyl řádným orgánem žaloby a disponoval právem podat stížnost pro zachování zákona proti pravomocnému rozhodnutí soudu.⁵ Zřízena byla též Státní prokuratura, která působila u Státního soudu a byla nezávislá na organizační struktuře prokuratury. Byla podřízena přímo ministru spravedlnosti a disponovala výlučnou pravomocí provádět stíhání trestných činů spáchaných na základě zákona na ochranu republiky.⁶

Přípravné vyšetřování se obligatorně konalo pouze pro zločiny, za které bylo možno uložit trest smrti nebo trest na svobodě delší pěti let, a dále v řízení proti nepřítomnému. Toto vyšetřování vedl vyšetřující soudce.⁷

Ústavní zákon č. 64/1952 Sb., o soudech a prokuratuře, do našeho právního řádu plně zavedl prokuraturu sovětského vzoru.⁸ Prokuratura byla samostatným, nezávislým (na místních orgánech státní správy), jednotným, přísně centralizovaným a monokratickým orgánem dozoru nad zachováváním a prováděním zákonů ministerstvy a jinými úřady, jakož i soudy a občany. V téže době byl zrušen institut vyšetřujících soudců a z veřejné žaloby zastupující zájmy státu se stal orgán střežící socialistickou zákonnost.⁹

Generální prokurátor byl jmenován prezidentem a odpovědný vládě. Dalšími orgány generální prokuratury byli náměstkové generálního prokurátora, krajsí a okresní prokurátoři, vyšší a nižší polní prokurátoři, jejich náměstci, ostatní prokurátoři a vojenští prokurátoři. Veřejné žalobě byla rozšířena působnost do oblasti civilní, dále byla rozšířena její pravomoc o možnost přezkoumávat zákonnost obecně závazných nařízení národních výborů či obecně závazných předpisů ministerstev.

Dozor nad soudy vykonávala prokuratura převážně v trestním soudnictví, výjimkou však nebyl ani dozor v civilní oblasti. Dozor trestní sahal od přípravného řízení trestního až k řízení vykonávacímu včetně.

Počátkem 60. let byl zaveden institut vyšetřovatelů ministerstva vnitra, kterým byla svěřena významná autonomie vůči prokuratuře. Do jisté míry nahradili vyšetřující soudce, kteří byli bez náhrady zrušeni výše uvedeným ústavním zákonem. Policisté díky této úpravě

⁴ § 20 odst. 1–3 zákona č. 319/1948 Sb., o zlidovění soudnictví.

⁵ § 55 odst. 1–3 ibidem.

⁶ *Historie veřejné žaloby*, c2024. Online. In: *Veřejná žaloba*. Dostupné z: <https://verejnazaloba.cz/vice-o-sz/historie-verejne-zaloby/>. [cit. 2024-06-05].

⁷ § 75 zákona č. 319/1948 Sb., o zlidovění soudnictví.

⁸ KUČHTA, Josef; SCHELLE, Karel. *Historie a současnost státního zastupitelství*. Brno: Masarykova univerzita, 1994. ISBN 80-210-1044-4. s. 53-70.

⁹ FENYK, Jaroslav. *Veřejná žaloba, díl první (Historie, současnost a možný vývoj veřejné žaloby)*. Praha: Ministerstvo spravedlnosti, 2001. s. 23.

nově disponovali silnými pravomocemi v přípravném řízení – mohli zastavovat probíhající trestní stíhání (a tím vytvářet překážku *rei iudicatae*) či vznášet námitky proti pokynu veřejného žalobce; často tyto pokyny vůbec neplnili, polemizovali s veřejným žalobcem nad právní kvalifikací či nad nutností provést pokyn. Vedle nich vystupovali také vyšetřovatelé prokuratury, kteří podléhali doзору prokurátora a jejichž postupy byly upraveny trestním řádem.¹⁰

1.3. Diskuze nad podobou orgánu veřejné žaloby po roce 1989

Po listopadu 1989 se začal okruh pravomocí veřejné žaloby výrazně zužovat, ve velkém se omezovaly pravomoci v netrestních agendách. O významných zásazích do základních práv a svobod obviněného nově rozhodoval nezávislý a nestranný soud. Na zásadní změny však bylo nutno ještě pár let počkat. Nová podoba orgánu veřejné žaloby se stala akademicky hojně diskutovaným tématem a bylo psáno nemálo příspěvků volajících po návratu ke státnímu zastupitelství první republiky, jehož pravomoci budou silně omezené a kontrolované tak, aby jich nemohlo být zneužíváno ve prospěch státní politické moci. Ze všech stran zaznívala nutnost reformovat orgán veřejné žaloby; diskuze se stáčely k otázce terminologického označení nového orgánu, jeho vnitřní organizaci a působnosti, jeho zařazení do moci výkonné nebo soudní. V akademické obci zaznívaly názory, že by se měl omezit dozor nového orgánu v přípravném řízení a být znovuzaveden vyšetřující soudce,¹¹ případně bylo navrhováno omezení dalších dozorčích pravomocí.

Nakonec vyhrála vize Františka Zoulíka, který propagoval vznik státního zastupitelství jako součásti moci výkonné, které bude podřízeno vládě a bude primárně orgánem veřejné žaloby před soudem. Soustava neměla být hierarchicky ani centralizovaně organizovaná, jednotlivé složky měly disponovat oproti prokuratuře vyšší mírou autonomie. Zoulík tyto názory propagoval již za prokuratury, kdy požadoval oslabení postavení generálního prokurátora, omezení centralizace a zavedení užších pravomocí pro prokurátory.¹² Nakonec to byl právě František Zoulík, kdo působil ve vládní komisi připravující Ústavu, sepsal její část týkající se moci výkonné a fakticky následně napsal i zákon o státním zastupitelství.

Všeobecný dozor prokuratury ani její soustava a vnitřní organizace nebyly do nové koncepce veřejné žaloby převzaty. Státní zastupitelství nebylo pojato jako centralizovaná hierarchická struktura a jediný orgán, v němž nižší články musí bezpodmínečně plnit příkazy

¹⁰ § 28 a § 29 zákona č. 60/1965 Sb., o prokuratuře.

¹¹ OSMANČÍK, Otakar. K budoucnosti prokuratury. *Prokuratura*, 1991, č. 1. s. 44.

¹² ZOULÍK, František. K postavení prokuratury. *Socialistická zákonnost*, 1968, č. 7. s. 385-390.

článků vyšších, nýbrž utvořilo vzájemně propojenou soustavu, jejíž články působí u jednotlivých soudů a jsou nadány působností a parciální samostatností.¹³

Aby státní zástupce mohl být orgánem způsobilým vést přípravné řízení, které se mělo významně reformovat, bylo nutné nadat jej možností si vlastním postupem nebo ingerencí do přípravného řízení učinit představu o stavu vyšetřování. Jedině tak mohl být státní zástupce dostatečně informován pro to, aby mohl podat obžalobu. Tohoto bylo dosaženo plným podřízením policejního orgánu veřejné žalobě a odvozením oprávnění policie od působnosti veřejného žalobce.

¹³ Důvodová zpráva k ZoSZ.

2. Státní zastupitelství

Moderní veřejný žalobce je povolán k hájení spravedlnosti v části řízení, do které soud vstupuje jen výjimečně. V přípravném řízení hájí instituty práva a jejich prosazování, vytváří zákonnou platformu pro styk moci veřejné a základních práv dalších osob. Státní zástupce je esenciální postavou vystupující v trestním řízení, a to i přesto, že sám nemůže rozhodovat o vině a trestu. Tímto vším se veřejná žaloba odlišuje od jakýchkoliv jiných státních orgánů a stává se samostatným orgánem trestní spravedlnosti, čímž se více než jiné orgány přibližuje soudům.

Orgán veřejné žaloby je nadán pravomocí uplatňovat zájmy lidské společnosti vůči jim hrubě odporujícím zájmům soukromým. Má právo rušitele trestně stíhat, a pokud je to nutné, postavit jej před soud a zaručit, že bude spravedlivě potrestán. Tím naplňuje roli státu jako ochránce zájmů lidské společnosti a entity způsobilé o tyto zájmy pečovat, zároveň tím identifikuje trestné činy, což je jednou z výsostných státních pravomocí. Skrze trestního žalobce plní stát svou povinnost stíhat trestné činy a pátrat po jejich pachatelích, byť ve spolupráci s dalšími orgány činnými v trestním řízení.

2.1. Základní charakteristika a ústavní vymezení státního zastupitelství

Státní zastupitelství je v čl. 80 Ústavy definováno jako orgán zastupující veřejnou žalobu v trestním řízení, případně vykonávající i další úkoly, stanoví-li tak zákon. Dle odst. 2 předmětného ustanovení postavení a působnost státního zastupitelství stanoví zákon, kterým je zákon č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství. Uvedený zákon ve svém původním znění § 1 odst. 1 vymezoval státní zastupitelství jako soustavu úřadů státu určených k zastupování státu. Novelizací provedenou zákonem č. 14/2002 Sb. však došlo k pozměnění na přílehlavější vymezení, a sice, že se jedná o soustavu úřadů státu určených k zastupování státu „*při ochraně veřejného zájmu*“, čímž se posílil pohled na státní zastupitelství jako na orgán činný ve prospěch společnosti, nikoliv jen ve prospěch státní moci. Na základě zmíněné novely došlo k ukotvení státního zastupitelství také v oblasti netrestních věcí, ochrany lidských práv, prevence trestné činnosti a porušování zákonů. Z Ústavy vyplývá, že státní zastupitelství poskytuje ochranu veřejného zájmu prostředky trestního práva; jeho ústavně vymezená působnost se neomezuje jen na podání obžaloby a její zastupování před soudem, ale dopadá i na předsoudní fázi trestního řízení – řízení přípravné.¹⁴

¹⁴ LATA, Jan. *Státní zastupitelství ve světle proměn: drama o čtyřech dějstvích*. Praha: Auditorium, 2016. ISBN 978-80-87284-58-2. s. 36.

Státní zastupitelství je v rámci Ústavy upraveno posledním článkem hlavy třetí – moc výkonná, na něj posléze plynule navazuje úprava moci soudní. Zařazení státního zastupitelství v rámci Ústavy do moci výkonné se jeví v počátcích (a do jisté míry stále jeví) jako problematické. Nebylo zařazeno mezi ministerstva, ani mezi další výkonné orgány státní moci, nýbrž vedle těchto orgánů. To vyvolávalo řadu dotazů týkajících se ústavních vazeb státního zastupitelství. Aktuální úprava odpovídá přesvědčení Františka Zoulíka, dle jehož názoru pojetí veřejné žaloby jako zástupce státu nevyžaduje žádné přímé ústavní vazby, a proto nemusí být v Ústavě její postavení vyjádřeno. Je otázkou, kam by státní zastupitelství mělo být správně zařazeno; zda jde opravdu o orgán výkonný, nebo zda nevykazuje znaky orgánu justičního. Několikero trestněprávních teoretiků je toho názoru, že závislost státního zastupitelství na vládě a Ministerstvu spravedlnosti (minimálně z hlediska materiálního, personálního a finančního) narušuje nezávislost a nestrannost tohoto orgánu.¹⁵ V akademické obci není nad řešením předestřené otázky shoda, někteří v soustavě veřejné žaloby vidí orgán justiční s patřičnou nezávislostí a nestranností, někteří naopak ve státním zastupitelství shledávají pouze státní orgán zastupující zájem státu.

Zastánci postavení státního zastupitelství jako součásti moci výkonné, mezi které se řadí autor zákona o státním zastupitelství, František Zoulík, argumentují především systematickým výkladem Ústavy. Přestože je státní zastupitelství státním úřadem, uznávají, že není úřadem správním a zachovává si množství specifických rysů. Výkonná moc si dle jejich názoru udržuje nad státním zastupitelstvím vliv, a to primárně skrze jmenování nejvyššího státního zástupce. Autoři dále argumentují, že by státní zastupitelství mělo fungovat jako výkonný orgán v resortu Ministerstva spravedlnosti a jeho prostřednictvím být napojeno na vládu. Dle jejich názoru má být státní zastupitelství v demokratickém státě pouze justiční veřejnou žalobou a institucí, která má za úkol chránit veřejný zájem; s ohledem na to, že je veřejná žaloba povolána k ochraně veřejného zájmu a nikoliv zákonnosti, je nutné, aby byla vázána na vládu, aby nestála vedle ní či dokonce proti ní, ale aby sloužila jako nástroj uskutečňování vládní politiky v oblasti práva. Pokud by tomu tak nebylo, míní autoři, nemohla by exekutiva působit na výkon soudní moci. Teprve soudní moc je dle jejich názoru povolána k tomu, aby, na rozdíl od státního zastupitelství, bránila zákonnost.

Oproti výše uvedenému argumentují zastánci postavení státního zastupitelství jakožto justičního orgánu (mezi které patří např. Jan Musil) především tím, že státní zastupitelství, byť nevykonává soudní moc, činí justiční úkony, jež mají povahu obdobnou

¹⁵ MUSIL, Jan. Ústavněprávní pozice státního zastupitelství. *Státní zastupitelství*, 2016, č. 1. s. 9-12.

výkonu soudní pravomoci (tak například v přípravném řízení může státní zástupce zastavit trestní stíhání, čímž založí překážku *rei iudicatae*). Dále také upozorňují na to, že soustava státního zastupitelství kopíruje soustavu soudní a že v rámci běžného povědomí společnosti je veřejná žaloba chápána za součást justice. Zároveň dle nich zařazení státního zastupitelství do moci soudní pomáhá omezit zásahy exekutivy do činnosti státního zastupitelství, které by jinak mohly být problematické při boji proti kriminalitě páchané vládními představiteli. U státních zástupců kladou autoři důraz na to, že vykonávají dozor nad zachováváním zákonnosti (byť primárně v přípravném řízení), a tedy i tuto hodnotu (společně se soudy) střeží. Jakožto významní činitelé trestní spravedlnosti tak v rámci předestřených názorů spadají do moci soudní *largo sensu*. Dále také v této souvislosti často zaznívá argument nezávislým postavením státního zástupce, jehož problematickou povahu dále rozebírám v kapitole 2.5.

Z mého pohledu je nejpriléhavější tvrzení, že státní zastupitelství je orgánem *sui iuris* justičního charakteru v širším slova smyslu, byť nespadá do moci soudní.¹⁶ Zastánci pojetí státního zastupitelství jakožto orgánu specifického a nezapadajícího do koncepce moci soudní či moci výkonné, mezi které se řadí Jaroslav Fenyk či Pavel Šámal, často vymezují státní zastupitelství prostřednictvím vztahů k jednotlivým složkám státní moci. Ve vztahu k moci zákonodárné shledávají nepřímou závislost, tedy povinnost respektovat zákon přijatý zákonodárným sborem. Vztah k výkonné moci je dle nich zúžen na vztah k ministru spravedlnosti a je primárně personálního a finančního charakteru, vztah k justičním orgánům je naopak velice rozsáhlý a zahrnuje v sobě širokou škálu spolupráce. Dle tohoto myšlenkového směru jsou státní zastupitelství a soudy na sobě vzájemně nezávislé, státní zastupitelství představuje spolu s mocí soudní jakousi spojenou nádobu, avšak působí také samostatně jako moc dozorová.¹⁷ Vedle uvedeného bývá argumentováno též tím, že vztah veřejné žaloby a moci soudní je determinován přímým odvozením platu státních zástupců od odměňování soudců.

K povaze a postavení státního zastupitelství se vyjádřil též Ústavní soud ve svých nálezech ze dne 28. 06. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 17/10 a ze dne 13. 08. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 20/11 týkajících se platů státních zástupců. V těchto rozhodnutích se mimo jiné vyjádřil v tom smyslu, že postavení státních zástupců není srovnatelné s postavením soudců, jejichž nezávislost garantuje již Ústava ve svém čl. 81 a 82 odst. 1. Za základní prvky, které nesvědčí ve prospěch nezávislosti státního zastupitelství, označil Ústavní soud nadřízenost a instanční dohled, absentující ochranu nezávislosti skrze skutkovou podstatu trestného činu (na rozdíl od trestného

¹⁶ FENYK, Jaroslav. *Veřejná žaloba, díl první (Historie, současnost a možný vývoj veřejné žaloby)*. Praha: Ministerstvo spravedlnosti, 2001. s. 208.

¹⁷ § 3 odst. 3 zákona č. 201/1997 Sb., o platu a některých náležitostech státních zástupců.

činu zasahování do nezávislosti soudu) a fakt, že státní zástupci nejsou omezeni v právu petičním. Dle jeho názoru je možné legitimně pochybovat o nezávislosti státních zástupců, jelikož ti jsou povoláni k ochraně veřejného zájmu, který, pokud by se dostal do rozporu se základními právy a svobodami, by mohl být upřednostněn (a střet by tak byl vyřešen nikoliv nezávisle). Ústavní soud nepopírá, že státní zastupitelství je orgánem svého druhu, který plní Ústavou a zákonem vymezený úkol specifický pouze pro tento orgán státní moci, potencialita zásahu do výkonu funkce státního zástupce (ze strany vedoucího státního zástupce nebo nadřízeného státního zastupitelství) však znemožňuje klást rovnítko mezi nezávislostí výkonu funkce státního zástupce a výkonu funkce soudce. Uvedený závěr pak potvrzuje i fakt, že obdobně jako Ústavní soud se vyjádřil i Výbor pro lidská práva OSN¹⁸ a též ESLP¹⁹.

Bylo by vhodné zavést vážné úvahy *de constitutione ferenda* o ústavní pozici státního zastupitelství,²⁰ aby se jeho postavení více vyjasnilo a mohly se tak utišíť diskuse ohledně nezávislosti státního zastupitelství, zásahů exekutivy do výkonu pravomocí veřejné žaloby, jakož i o politické ovlivnitelnosti nejen skrze osobu nejvyššího státního zástupce, ale také skrze osobu ministra spravedlnosti, který je povolán ke jmenování řadových státních zástupců do úřadu a který je jako jediný nadán pravomocí dát souhlas s přidělením státního zástupce ke konkrétnímu státnímu zastupitelství, resp. se změnou této působnosti. Někteří v současné situaci navrhuji vyřešení předestřené zařazením mezititulku do Ústavy, nebo vytvořením zvláštní hlavy, či převedením pod moc soudní (byť druhé dvě zmíněné varianty se nejeví jako příliš podporované). Předestřená otázka se však neomezuje jen na podřízení státního zastupitelství některé ze státních mocí, a tedy novelizaci Ústavy, ale sahá také k úvahám nad fungováním české justice, správou prováděnou Ministerstvem spravedlnosti, jakož i k novele zákona o státním zastupitelství (náhled do ní je předmětem kapitoly 6.2.), protože nejspíše nelze v nejbližší době očekávat její legislativní rozřešení.

Na závěr si dovoluji citovat Jaroslava Fenyka, předního uznávaného trestněprávního teoretika, který z mého pohledu vhodně definoval veřejnou žalobu jako „... *orgán výkonu trestní spravedlnosti, který vykazuje znaky společné správním i soudním orgánům (sui generis). Je samostatnou soustavou, založenou zejména na zásadách ochrany veřejného zájmu, nezávislosti, nezbytné hierarchie, nestrannosti, objektivitu, účinnosti a jednotnosti. Veřejná žaloba je vykonávána státním orgánem, který má v řízení postavení strany, chrání veřejný zájem*

¹⁸ Communication N° 521/1992, Vladimír Kulomin v. Hungary, UN Document CCPR/C/56/D/521/1992, bod 11.3.

¹⁹ Rozsudek ESLP ve věci Salov proti Ukrajině ze dne 06. 09. 2005, stížnost č. 65518/01, § 58.

²⁰ KOZÁK, Vítězslav. Postavení státního zastupitelství a jeho ústavní zakotvení. *Trestněprávní revue*, 2017, č. 10, s. 229-234.

a tím působí jako jeho představitel v trestním a jiném než trestním řízení (vedle toho je stát považován za nositele veřejného zájmu); přitom musí přihlížet k potřebě udržení rovnováhy mezi veřejným zájmem a oprávněnými zájmy jednotlivců.“²¹

2.2. Soustava státního zastupitelství

Základní charakteristika státního zastupitelství se neobejde bez představení soustavy tohoto úřadu, neboť právě ta definuje zásadní vystižení veřejné žaloby a vzájemných vztahů uvnitř ní. Soustava státního zastupitelství je založená na principu decentralizace, což souvisí se snahou odlišit ji od soustavy prokuratury, která byla jednotná, centralizovaná a hierarchicky vybudovaná a v jejímž rámci byly vnitřní vztahy založeny na zásadách přísné nadřízenosti, zaměnitelnosti jednotlivých stupňů a řízení z centra. Zavedení decentralizace je spojeno s celkovou koncepcí úkolů státního zastupitelství – státní zástupci působí jako veřejní žalobci nebo jiní účastníci v soudním řízení, proto musí být vybaveni samostatnými kompetencemi a samostatnou odpovědností, neboť procesní vztahy v jejich činnosti mají větší význam než vztahy organizační.²²

Soustavu veřejné žaloby lze členit horizontálně či vertikálně. Jednotlivá státní zastupitelství v rámci horizontálního členění soustavy veřejné žaloby působí u soudů, u nichž vykonávají svou činnost; z tohoto důvodu jsou jejich sídla a územní obvody ve své podstatě shodné s územními obvody soudů. Toto zrcadlení soustav je praktické z toho důvodu, že určení příslušnosti státních zastupitelství se v konkrétních věcech, ve kterých státní zastupitelství vykonává svou působnost, většinou odvíjí právě od soudní působnosti. Výjimku z toho pravidla zakládá § 7 odst. 2 ZoSZ, který zvláštním právním předpisům dovoluje stanovit příslušnost státního zastupitelství jinak; bude tomu tak v případě aplikace § 146 odst. 2 písm. a) nebo písm. b) TrŘ, kdy dochází na omezenou dobu a v omezeném rozsahu (pro rozhodnutí o opravném prostředku a v rozsahu tohoto rozhodnutí) ke změně věcné příslušnosti, dále v případě výkonu dozoru ve věcech, v nichž vyšetřování koná státní zástupce podle § 175 odst. 2 TrŘ, nebo v případech stanovených v § 15 JŘSZ, kde je stanovena věcná příslušnost vrchního státního zastupitelství pro nejzávažnější (především hospodářské) trestné činy, posleďně pak v případě atrakce ve smyslu § 12d odst. 2 a odst. 3 ZoSZ, resp. v případě změny místní příslušnosti spojené s odnětím a přikázáním dle § 12a odst. 2 téhož zákona. Každé státní zastupitelství plní svěřené úkoly samostatně, zároveň je však stále součástí ucelené soustavy,

²¹ FENYK, Jaroslav. *Veřejná žaloba, díl první (Historie, současnost a možný vývoj veřejné žaloby)*. Praha: Ministerstvo spravedlnosti, 2001. s. 208.

²² Důvodová zpráva k § 6-7 ZoSZ.

v jejímž rámci existují vztahy příslušnosti – případné spory o příslušnost je oprávněno řešit společně nadřízené státní zastupitelství.

Mezi články soustavy státního zastupitelství z hlediska vertikálního členění patří státní zastupitelství okresní, krajská, vrchní a Nejvyšší. Mezi jednotlivými články jsou vztahy založeny na nadřízenosti a podřízenosti. Konkrétní vztahy mezi jednotlivými články existují vždy mezi sobě navzájem nejbližšími stupni, nikoliv v rámci celé soustavy. V rámci těchto vztahů je tedy nejvyšší státní zástupce nadřízen státním zástupcům vrchním, vrchní státní zástupce krajským ve svém obvodu a krajský státní zástupce okresním ve svém obvodu. Vyšší státní zastupitelství je přitom oprávněno zasahovat do vyřizování věcí nižšího státního zastupitelství jen v takovém rozsahu a takovým způsobem, který dovoluje zákon. Vyšší státní zastupitelství vykonává dohled nad nejbližší nižším státním zastupitelstvím a také jeho správu ve vybraných otázkách. Jak z výše uvedeného vyplývá, vztahy nadřízenosti se uplatňují v případě dvou bezprostředně nad, resp. pod sebou stojících státních zastupitelství. Tento úzký vztah je prolomen v případě Nejvyššího státního zastupitelství, které disponuje pravomocemi umožňujícími mu zasahovat do činnosti i nikoliv bezprostředně podřízeného stupně, například skrze kasační oprávnění dle § 174a TŘ, kontrolu skončené věci, či možnosti vydávat pokyny obecné povahy, které zavazují celou soustavu státního zastupitelství.

K dělení soustavy veřejné žaloby neodmyslitelně patří též charakteristika jejich jednotlivých článků. Jednotlivá státní zastupitelství jsou samostatnými orgány vybudovanými na principu pravomoci a odpovědnosti vedoucího státního zástupce. Ten je nadřízen státním zástupcům působícím u jím vedeného státního zastupitelství, rozhoduje, jakým způsobem bude státní zastupitelství plnit své úkoly, a ostatní státní zástupci daného státního zastupitelství jsou povinni se těmto příkazům podřídit, resp. mohou odepřít jejich splnění jen v zákonem stanovených případech. Zároveň je každé státní zastupitelství organizační složkou státu (§ 3 odst. 1 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku ČR), okresní státní zastupitelství však nejsou samostatnými účetními jednotkami a jejich správu v této oblasti vykonávají příslušná jim nejbližší vyšší krajská státní zastupitelství.

Vedle členění soustavy státního zastupitelství na základě vnitřních a vnějších vztahů nadřízenosti a podřízenosti lze také jednotlivé články této soustavy členit uvnitř jich samých na základě věcné specializace. Dle přílohy č. 1 pokynu obecné povahy nejvyšší státní zástupkyně č. 4/2009, ve znění pokynu obecné povahy č. 6/2022, se vyčleňují povinné specializace pro jednotlivé státní zástupce. Nikoliv u všech stupňů soustavy se zřizují všechny specializace, např. legislativně-analyticko-metodická se vytváří jen v rámci státních zastupitelství vrchních

a Nejvyššího. Naopak u všech stupňů se ustavuje např. specializace na protiprávní činy páchané mládeží.

Celá výše popsaná soustava je tradičně, jako je tomu i v jiných demokratických státech, řazena do moci výkonné; státní zastupitelství tak není samostatným resortem, nemá vlastní ústavní vazby na ostatní složky státní moci.²³ Z toho důvodu vykonává správu státního zastupitelství Ministerstvo spravedlnosti, a to konkrétně v oblasti personální (připomeňme zde jmenovací oprávnění ministra spravedlnosti) a finanční (v rámci státního rozpočtu jsou výdaje na soustavu státního zastupitelství zařazeny do kapitoly Ministerstva spravedlnosti). Tuto správu nelze klást na roveň nadřízenosti; Ministerstvo ani ministr nejsou nadřízeni žádnému státnímu zastupitelství ani státnímu zástupci. Jejich hlavním úkolem je vytvářet pro veřejnou žalobu vhodné podmínky k výkonu její funkce, a to především po stránce organizační, finanční, hospodářské, personální a výchovné.²⁴

Nelze odhlédnout od faktu, že státní zastupitelství není obvyklým úřadem státní správy, pro který je typické striktní dodržování subordínace, ale je organizováno na principu hierarchického uspořádání, který je pro účely státního zastupitelství modifikován v tom smyslu, že se státní zastupitelství na rozdíl od státní správy řídí výlučně zákonem. Zároveň je u něj princip subordínace nahrazen principem nezávislosti, když je v § 3 odst. 1 ZoSZ stanoveno, že jiné orgány nebo osoby nesmí do činnosti státního zastupitelství zasahovat nebo jej při jejím výkonu nahrazovat anebo zastupovat.

Závěrem této části lze shrnout, že soustava státního zastupitelství, ač její pochopení a analýza může často činit potíže, je velice promyšlená a reflektuje negativní výsledky historického vývoje soustavy prokuratury. Přestože zachovává vztahy nadřízenosti a podřízenosti, a tudíž nečiní státního zástupce absolutně nezávislým a neovlivnitelným, výrazně omezuje, ne-li dokonce eliminuje možnosti vyšších státních zastupitelství zasahovat do těch nižších stupňů, které jim nejsou bezprostředně podřízeny. Nejvyšší státní zástupce je sice nadán určitými pravomocemi, které prostupují celou soustavou, toto však nelze ztotožňovat s bývalým postavením generálního prokurátora, kterému podléhaly všechny nižší články soustavy a který mohl zasahovat do všech věcí na jakékoli úrovni, čímž byl do jeho rukou vložen celý centralistický aparát veřejné žaloby. Dnešní struktura státního

²³ Důvodová zpráva k ZoSZ.

²⁴ *Struktura státního zastupitelství*, c2024. Online. In: Veřejná žaloba. Dostupné z: <https://verejnazaloba.cz/vice-o-sz/struktura-sz/>. [cit. 2024-06-06].

zastupitelství překonává dosavadní koncepci prokuratury a tím vytváří orgán, jehož postavení plně koreluje s demokratickými zásadami státu.²⁵

2.2.1. Dohled v rámci soustavy státního zastupitelství

Imanentním znakem soustavy státního zastupitelství a charakteristiky vnitřních a vnějších vztahů veřejné žaloby je existence dohledu. Nosná úprava dohledu se nachází, na rozdíl od dozoru upraveného v TrŘ, v ZoSZ, který ve svém § 12c definuje dohled 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. Dohled slouží ke kontrole v rámci hierarchických vztahů uvnitř soustavy státního zastupitelství a je současně interním mechanismem ke sjednocování postupu státního zastupitelství.²⁶

Rozsah dohledu je vymezen v § 1 odst. 1 JŘSZ; je zaměřen na dodržování a aplikaci právních předpisů v působnosti státního zastupitelství a činnosti státních zástupců, dodržování pokynů vyššího státního zastupitelství a vedoucích státních zástupců a na organizaci řízení práce, jakožto i na plnění pokynů obecné povahy nejvyššího státního zástupce.

Výkon dohledu je také spojen se specifickými prostředky upravenými v § 1 odst. 2 JŘSZ, které lze v jeho rámci uplatňovat, a sice s pravomocí vyžadovat zprávy o postupu státních zástupců při výkonu působnosti státního zastupitelství, vyžadovat informace o jednotlivých věcech vyřizovaných nižším státním zastupitelstvím a přezkoumat kteroukoliv věc vyřízenou nižším státním zastupitelstvím a za tímto účelem vyžádat předložení všech písemností, které byly podkladem pro vyřízení takové věci, jakož i příslušná vyjádření a stanoviska. Bezprostředně vyšší státní zastupitelství je také oprávněno dávat bezprostředně nižšímu státnímu zastupitelství pokyny a v zákonem stanovených případech může věc tomuto nižšímu státnímu zastupitelství odejmout a vyřídit ji samo. Dále může provádět проверки jednotlivých věcí či určitých úseků činnosti nebo celkové проверки činnosti. Dalším prostředkem dohledu je metodické vedení, v jehož rámci nadřízené státní zastupitelství vede podřízené stupně, a může vydávat zobecňující pokyny, které jsou platné v typově shodných věcech.

Významným projevem vztahů nadřízenosti a podřízenosti v mezích dohledu je výše zmíněná možnost ukládání pokynů. Zpravidla se jedná o výjimečné případy vyústění dohledu (výjimečné proto, že se preferují spíše méně invazivní prostředky dohledu). Pokyny jsou prostředkem dohledu *ultima ratio*, jelikož při jejich ukládání by se mělo jednat o výjimečný

²⁵ Důvodová zpráva k ZoSZ.

²⁶ LATA, Jan; PAVLÍK, Jiří; ZEŽULOVÁ, Jana. *Zákon o státním zastupitelství: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2020. s. 92.

zásah do principu samostatnosti a odpovědnosti jednotlivých článků soustavy státního zastupitelství. Pokyny lze ukládat jak v rámci dohledu vnitřního, tak vnějšího (k nim více v následujícím podbodu).

Články soustavy státního zastupitelství nižší se musí řídit pokyny bezprostředně vyšších. Proti pokynu, kterým by bylo zasahováno do činnosti nižšího státního zastupitelství, se lze bránit odmítnutím splnění pokynu podle § 12d odst. 2 části věty druhé před středníkem ZoSZ. Nižší státní zastupitelství je povinno, pokud odmítne pokyn splnit z důvodu, že je rozporný se zákonem, neprodleně písemně sdělit důvody odmítnutí nejbližší vyššímu státnímu zastupitelství. Vyšší státní zastupitelství po doručení odmítnutí věc přezkoumá z hlediska zákonné konformnosti pokynu. Dojde-li k závěru, že pokyn není rozporný se zákonem, může uplatnit jiný postup, např. věc vrátí nižšímu státnímu zastupitelství s podrobnějším zdůvodněním pokynu, může projednat věc se zpracovatelem pokynu a státním zástupcem nižšího státního zastupitelství, případně lze věc předat státnímu zastupitelství bezprostředně nadřízenému státnímu zastupitelství, které pokyn vydalo, v úvahu přichází i nařízení kontroly nejvyšším státním zástupcem dle § 12 odst. 3 ZoSZ.

Státní zástupce je dále povinen respektovat pokyny vedoucího státního zástupce řídicího úřad, u nějž působí. Výjimkou je uložení pokynu nezákonného; pokud by státní zástupce shledal pokyn rozporným se zákonem, je povinen uplatnit zákonem stanovený postup pro odmítnutí pokynu. Pokud státní zástupce splnění pokynu odmítne, je povinen sdělit své písemné stanovisko vedoucímu státnímu zástupci či tomu státnímu zástupci, který pokyn vydal. Následný postup může vést dvěma směry; buď státní zástupce, který pokyn vydal, uzná důvody odmítnutí a nebude dále trvat na jeho splnění, nebo důvody pro odmítnutí neshledá a na splnění pokynu bude dále trvat – v tomto případě, pokud byl pokyn vydán vedoucím státním zástupcem, vyřídí jej tento sám, pokud jej vydal pověřený státní zástupce, předloží věc se svým stanoviskem vedoucímu státnímu zástupci, který pokyn buď zruší, nebo jeho splnění uloží tomu státnímu zástupci, který jej vydal.

Pokud by státní zástupce pokyn nerespektoval, či by nenamítal jeho nezákonnost, mohlo by jeho jednání být shledáno kárným proviněním.²⁷ Odpovědnost státního zástupce vzhledem k nesplnění pokynu je třeba vždy posuzovat s ohledem na ovlivnění průběhu trestního řízení a možné ohrožení vážnosti a důvěryhodnosti soustavy státního zastupitelství. Pokud nesplnění pokynu bude vykazovat znaky pouhého formálního porušení povinností a nebude dosahovat intenzity a závažnosti nutné k naplnění znaků skutkové podstaty kárného provinění, nebude

²⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 03. 2021, č. j. 2 As 209/2020-36.

státní zástupce kárně postihován – opačný přístup, tedy kárná odpovědnost v případě jakéhokoliv nedodržení pokynu bez ohledu na závažnost, by degradoval postavení státního zástupce na pouhého anonymního a nesamostatného plnítele instrukcí nadřízených.²⁸

Vyšší státní zastupitelství je v rámci dohledu také oprávněno věc nižšímu odejmout (činí tak usnesením, proti kterému nelze podat stížnost, doručuje jej státnímu zastupitelství, jemuž byla věc odňata, a v trestních věcech též policejnímu orgánu s pokynem, aby jej založil do vyšetřovacího spisu, jakož i obviněnému a případně i jeho obhájci). Nejbližší vyšší státní zastupitelství může věc odejmout nejbližší nižšímu mimo jiné tehdy, je-li toto státní zastupitelství nečinné nebo lze v jeho postupu spatřovat nedůvodné průtahy. Tato atrakce je možná zásadně mezi dvěma státními zastupitelstvími, která jsou si bezprostředně nadřizena, resp. podřizena. Výjimečně může dojít ke dvojí atrakci v téže věci po sobě, je však vyloučeno uplatnění principu centralizace (uplatňovaného za dob prokuratury), v jehož rámci by vyšší státní zastupitelství vydalo pokyn bezprostředně nižšímu ve svém územním obvodu, aby vydalo obdobný pokyn k dalšímu postupu v konkrétní věci sobě bezprostředně podřízenému státnímu zastupitelství.

Co se účinků prostředků dohledu týče, vždy působí na osobu státního zástupce, který je dohledu podroben, ať již formou pokynů nebo vyvozením jeho kárné odpovědnosti. Dohledové státní zastupitelství však nemůže působit přímými zásahy (např. dotčený akt rušit, měnit, nahrazovat).²⁹

Závěrem obecného úvodu k dohledu lze uvést, jak na dohled nahlíží Ústavní soud. Ten judikoval, a později svými dalšími nálezy potvrdil, že dohled v rámci státního zastupitelství není opravným prostředkem ve smyslu zákona o Ústavním soudu.³⁰ Tento svůj názor prolomil, když podnět k dohledu označil za účinný opravný prostředek pro poškozeného v případě ne zahájení trestního stíhání, jakož i v jiných specifických případech, který musí být využit, chce-li se poté stěžovatel obrátit s ústavní stížností na Ústavní soud.³¹ Dohled je tak (někdy) považován za prostředek způsobilý zjednat účinnou nápravu v případě námitek na absenci účinného vyšetřování, námitek týkajících se nedostatečného výkonu dozorových oprávnění

²⁸ Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 02. 2017, č. j. 12 Ksz 4/2016-142.

²⁹ Srov. KOUDĚLKA, Zdeněk; RŮŽIČKA, Miroslav; VONDRUŠKA, František. *Zákon a státním zastupitelství s komentářem a judikaturou*. Komentátor. Praha: Leges, 2010. ISBN 978-80-87212-25-7. s. 88. Shodně také KOCOUREK, Jiří; ZÁRUBA, Jan. *Zákon o soudech a soudcích: Zákon o státním zastupitelství: komentář. 2., dopl. a přeprac. vyd.* Beckovy texty zákonů s komentářem. Praha: C. H. Beck, 2004. ISBN 80-7179-761-8. s. 480. Dále také FRČEK, Mojmir. § 12c [Definice dohledu]. In: BRADÁČOVÁ, Lenka a kol. *Zákon o státním zastupitelství*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2023. s. 135, marg. č. 3.

³⁰ K tomu usnesení: ze dne 27. 05. 2003, sp. zn. I. ÚS 203/03; ze dne 23. 08. 2004, sp. zn. I. ÚS 476/04; ze dne 14. 03. 2007, sp. zn. II. ÚS 695/06; ze dne 28. 01. 2021, sp. zn. I. ÚS 3067/20; ze dne 20. 10. 2021, sp. zn. I. ÚS 2138/21.

³¹ Nález Ústavního soudu ze dne 02. 03. 2015, sp. zn. I. ÚS 1565/14, body 30-32. K tomu dále také usnesení: ze dne 01. 04. 2019, sp. zn. III. ÚS 1026/1; ze dne 23. 09. 2019, sp. zn. III. ÚS 1673/19; ze dne 08. 01. 2020, sp. zn. II. ÚS 4126/19; ze dne 03. 01. 2023, sp. zn. I. ÚS 3185/22.

státního zástupce, jakož i nevyužití všech oprávnění a nenaplnění všech povinností pro to, aby vyšetřování probíhalo řádně.

2.2.1.1. Vnitřní a vnější dohled a jejich vzájemný vztah

Dohled lze dělit na vnější nebo též vertikální či instanční (dohled nad postupem nejbližší nižších státních zastupitelství v obvodu vyšších státních zastupitelství) a vnitřní nebo také horizontální (dohled vedoucího státního zástupce nad postupem státních zástupců působících u státního zastupitelství, v jehož čele stojí).

Oba druhy dohledu lze vykonat jak *ex officio* (např. na základě poznatků v jiné věci nebo informací zveřejněných v mediích), tak na základě vnějšího podnětu (typicky podání osoby). Dohled lze také vykonat na základě pokynu bezprostředně vyššího státního zastupitelství nebo podnětu vyššího státního zastupitelství, které samo nad postupem nižšího státního zastupitelství nevykonává dohled.³² Podnět k výkonu dohledu je podáním vyslovujícím nespokojenost s postupem státního zastupitelství nebo státního zástupce v konkrétní věci. Nejedná se o řádný opravný prostředek ani o podnět k využití mimořádných opravných prostředků. Dožaduje-li se podatel výkonu vnitřního dohledu, s jehož závěry posléze nebude spokojen, může požádat o přezkoumání vyřízení podání (tedy o dohled nad dohledem) nejbližší vyšší státní zastupitelství, jehož rozhodnutí v téže věci je konečné. Tento „naddohled“ je ve svém rozsahu velice limitovaný a věcně se nikterak nedotýká merita původně dohlížené věci.³³ Dohled nad tímto „naddohledem“ již možný není. V rámci dohledu nad dohledem také nelze ukládat pokynem nižšímu státnímu zastupitelství, aby reagovalo určitým pokynem na nedostatky zjištěné u státního zastupitelství, nad nímž byl vykonáván prvotní dohled.³⁴

Předmětem vnějšího dohledu může být i výkon dohledu vnitřního. Uvedené platí i obráceně, tedy že součástí výkonu dohledu vnitřního může být dohlížení nad postupem při výkonu dohledu vnějšího. Dohled vnější však nesmí být dohledem vnitřním nahrazován.³⁵

V praxi při aplikaci dohledových oprávnění vyvstávala otázka vztahu vnitřního a vnějšího dohledu, resp. toho, který z těchto dohledů má mít přednost, či zda lze oba typy dohledu vykonávat souběžně, a pokud nikoliv, který z nich by měl být vykonáván spíše. Soustava státního zastupitelství si výše nastíněnou otázku prakticky vyřešila a v rámci své praxe došla k závěru, že dohled vnější je nadřazen dohledu vnitřnímu. Dohled vnitřní má vedoucí státní zástupce vykonávat pouze v případech, je-li o takový dohled výslovně požádán, nebo je-li dohled

³² Čl. 3 Pokynu obecné povahy nejvyššího státního zástupce ze dne 28. 03. 2017, č. 1/2017.

³³ § 2 odst. 1 JŘSZ.

³⁴ Čl. 5 Pokynu obecné povahy nejvyššího státního zástupce ze dne 28. 03. 2017, č. 1/2017.

³⁵ Čl. 4 ibidem.

iniciován výhradně jako dohled vnitřní. Všechna ostatní podání je nutno posuzovat jako podněty k vnějšímu dohledu, které se postupují nadřízeným článkům. Došlo-li by k vyžádání dohledů obojího druhu, v rámci ustálené praxe vedoucí státní zástupce dohled nevykoná a vyčká na stanovisko vyššího státního zastupitelství, které pro něj bude závazné. Opačné řešení by mohlo vést k situaci, kdy by vedoucí státní zástupce dohled vyřešil způsobem odlišným od nadřízeného státního zastupitelství, tyto rozpory by mohlo odstranit jen ukládání pokynů, což by nejspíše vyústilo v atrakci věci k nadřízenému stupni. Proto se praxe přiklonila k přednosti vnějšího dohledu, který se považuje za dohled vyšší síly.³⁶

2.2.1.2. Vztah dohledu a dozoru

Dohled je pojmem užším oproti dozoru. Dozor je cílevědomou a systematickou aktivitou státního zástupce směřující k žádoucímu ovlivnění postupu subjektu – policejního orgánu, výjimečně i státního zástupce konajícího vyšetřování. Je vykonáván průběžně a jeho součástí jsou i nařizovací oprávnění. Oproti tomu dohled je založen *a priori* na pozorovací činnosti, měl by vést k ovlivnění činnosti pozorovaného subjektu v tom smyslu, aby jeho činnost byla v souladu s příslušnou normou, jejíž dodržování je dohlíženo (z tohoto vymezení vyplývají hlavní funkce dohledu, a sice pozorovací a nápravná). Dohled je třeba též odlišit od instančního dozoru, který se provádí zpravidla z podnětu dotčeného subjektu. Výkon dohledu dále nemůže nahrazovat instanční postup zavedený pro přezkoumání rozhodnutí nižšího státního zastupitelství.

Výkon dohledu (vnitřního i vnějšího) nad civilní, správní či trestní pravomocí státního zástupce je subsidiární vůči výkonu dozoru. Dozorová oprávnění jsou hlavními právy a povinnostmi státního zástupce v průběhu trestního řízení při hájení veřejného zájmu, je jimi nadán každý státní zástupce, který dozoruje v konkrétní trestní věci postup policejního orgánu. Oproti tomu je dohled systémovou povinností a oprávněním uvnitř samotné soustavy úřadů veřejné žaloby, který slouží primárně k zajištění jednotnosti rozhodování či nápravě chybných postupů.

Dohled a dozor, byť v praxi jde o pojmy často zaměňované, mají ve vztahu ke státnímu zastupitelství svébytné postavení a nelze je směřovat. Předmět obou forem kontroly je již z jejich definice odlišný. Dohled v rámci soustavy státního zastupitelství se vůbec netýká průběhu trestního řízení, nýbrž činnosti nižšího státního zastupitelství. Proto nelze ani vykonávat dohled nad vlastní činností policejního orgánu, kde přichází v úvahu pouze dozor. Dohled je zároveň

³⁶ BRADÁČOVÁ, Lenka. Dozor a dohled ve státním zastupitelství není totéž. Online. *Právní prostor*. Dostupné z: <https://www.pravniprostor.cz/clanky/trestni-pravo/dozor-a-dohled-ve-statnim-zastupitelstvi-neni-totez>. [cit. 2023-12-10].

činností mimoprocesní, která není TrŘ upravena, a je institutem zajištění řídicích a kontrolních vztahů v rámci soustavy veřejné žaloby. Při výkonu dohledu nelze nahrazovat vlastní procesní aktivitu dozorovou.³⁷ Dohled směřuje pouze dovnitř soustavy státního zastupitelství, při jeho výkonu se nerozhoduje o právech a povinnostech třetích osob, proto vyrozumění o konání dohledu nelze ani napadat v rámci správního soudnictví.³⁸

Ve výjimečných případech může dojít k dohledu nad dozorem v situaci, kdy policejní orgán vyvolá u nadřízeného stupně státního zastupitelství dohled nad tím, jak státní zástupce bezprostředně nižšího státního zastupitelství vykonával svá dozorová oprávnění. Jedná se však o mimořádný postup, který by neměl být standardní součástí činnosti policejního orgánu při postupu v přípravném řízení pod dozorem státního zástupce.

Taktéž není vyloučeno promítnutí dohledu do dozoru, a to v případě, kdy je v rámci vnitřní kontroly uvnitř státního zastupitelství zjištěno, že státní zástupce při výkonu dozoru pochybil, a je mu uložen pokyn v rámci dohledu, který nebude nezákonný, a tudíž jej nebude možné odmítnout. Poté je policejní orgán, jinak vázaný pokynem pochybivšího státního zástupce, vázán zprostředkovaně dohledovým pokynem (byť fakticky dojde k přenosu pokynu plynoucího z dohledu do závazného pokynu dozorového státního zástupce).

2.2.1.3. Aprobace

Aprobace je specifickou součástí vnitřního dohledu. Lze ji definovat jako úřední proces uvnitř úřadu státního zastupitelství, který slouží vedoucímu státnímu zástupci k efektivnímu řízení jemu podřízených státních zástupců, jakož i ke kontrole kvality práce a sjednocování výstupů z jím řízeného státního zastupitelství. Aprobace je projevem služební nadřízenosti vedoucího státního zástupce ve vztahu k ostatním, u jím řízeného úřadu působícím státním zástupcům.

Rozsah aprobačního procesu je určen organizačním a aprobačním řádem vydaným vedoucí státním zástupcem, který má formu opatření. Tímto aprobačním řádem vedoucí státní zástupce stanovuje věci, nad kterými chce i bez dalších konkrétních pokynů vykonávat dohled sám, nebo prostřednictvím jím určeného státního zástupce.³⁹ Jde o druh pokynu, prostřednictvím kterého je státním zástupcům ukládáno, jaké věci mají k aprobaci předkládat. Vedoucí státní zástupce si v mezích aprobačního řádu může vyhradit předložení jakékoliv věci vyřizované jemu podřízenými státními zástupci, případně si může přímo vyhradit rozhodování ve věcech určitého druhu, nebo ve věci konkrétní.

³⁷ Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 06. 2020, č. j. 12 Ksz 7/2019-196.

³⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 03. 2012, č. j. 6 Aps 1/2012-13.

³⁹ Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 09. 2021, č. j. 12 Ksz 2/2021-51.

Aprobace nemusí být jen předběžná, lze ji zakotvit i jako následnou, v rámci které budou vedoucímu státnímu zástupci věci předkládány k „vzetí na vědomí“. Tento proces může sloužit ke sjednocování postupů a přijímání opatření, např. ve formě posouzení odborné způsobilosti státních zástupců, nebo v podobě nastavení efektivnějšího systému přidělování věcí.⁴⁰

Častou součástí aprobačního řádu je vyhrazení specifických druhů rozhodnutí vedoucímu státnímu zástupci (např. obžaloby, dohody o vině a trestu). Často si vedoucí státní zástupci vyhrazují aprobaci návrhů trestů, ať již v souvislosti s podáním obžaloby či návrhu na potrestání, nebo návrhů trestů sjednaných v rámci dohod o vině a trestu.

Nepředloží-li státní zástupce věc k aprobaci v rozporu s aprobačním řádem, znemožní tak výkon dohledu ze strany vedoucího státního zástupce. Tím dochází k porušení povinností státního zástupce a tento jeho postup může vyústit až v kárnou odpovědnost.⁴¹ Toto však zásadně nemá vliv na platnost a účinnost realizovaného neaprobovaného úkonu.

2.3. Působnost a pravomoci státního zastupitelství

Hlavním jádrem vymezení státního zastupitelství pro účely této práce je otázka jeho působnosti a pravomocí. Působnost je vytyčena okruhem úkolů, které je státní zastupitelství oprávněno a povinno plnit, a lze ji dělit na trestní, tedy tu, která se týká oboru trestního práva, a netrestní, tedy týkající se všech ostatních právních odvětví. Oproti tomu pravomoci spočívají v souhrnu práv, nástrojů a prostředků, které k naplňování působnosti veřejné žaloby slouží.

V rámci trestní působnosti státního zastupitelství lze za její těžiště označit trestní řízení.⁴² Státní zastupitelství je orgánem veřejné žaloby [§ 4 odst. 1 písm. a) ZoSZ], orgánem činným v trestním řízení (§ 12 odst. 1 TrŘ) a orgánem dozoru v přípravném řízení trestním (§ 174 odst. 1 TrŘ). Vymezení v ZoSZ je obecné a podává pouze základy úpravě, kterou v podrobnostech nalezneme v TrŘ, jenž upravuje působnost a pravomoci pro všechny fáze trestního řízení.

Před zahájením trestního řízení je státní zástupce povinen přijímat trestní oznámení a je oprávněn rozhodnout o zahájení trestního stíhání, přestože tak v praxi bude činit zpravidla policejní orgán.

V přípravném řízení trestním je státní zástupce dominujícím orgánem (*dominus litis*); v jeho rámci může ukládat policejnímu orgánu provedení úkonů, které je tento orgán na základě zákona oprávněn provádět, vyžadovat spisy, dokumenty a zprávy o postupu policejního orgánu,

⁴⁰ BRADÁČOVÁ, Lenka. § 12e [Vnitřní dohled]. In: BRADÁČOVÁ, Lenka a kol. *Zákon o státním zastupitelství*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2023. s. 175–176, marg. č. 13.

⁴¹ Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 09. 2017, č. j. 12 Ksz 2/2017-42 a Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 09. 2021, č. j. 12 Ksz 2/2021-51.

⁴² *Působnost státního zastupitelství v trestním řízení*, c2024. Online. In: Veřejná žaloba. Dostupné z: <https://verejnazaloba.cz/vice-o-sz/pusobnost-a-pravomoce/pusobnost-v-trestnim-rizeni/>. [cit. 2024-06-06].

dávat závazné pokyny k vyšetřování nebo se účastnit provádění úkonů policejním orgánem či tyto sám provádět. Neprodleně vyřizuje žádosti o odstranění průtahů v řízení a závad v postupu policejního orgánu (§ 157a TrŘ), ruší usnesení nebo opatření policejního orgánu, věc mu může odejmout nebo přikázat. Některé úkony jsou svěřeny výhradně státnímu zástupci, kdy zmínit lze např. zastavení trestního stíhání dle § 172 odst. 1 TrŘ, nebo rozhodnutí o odklonech. Oprávnění státního zástupce sahají i k zajišťování věcí a osob důležitých pro trestní řízení (např. nařízení odnětí věci dle § 79 odst. 1 TrŘ nebo zadržení zásilky dle § 86 odst. 1 TrŘ). Více je k postavení státního zástupce v přípravném řízení uvedeno ve 4. části této práce.

Přechod mezi přípravným řízením a na něj navazující fází představuje nejčastěji obžaloba, jejímž podáním dává státní zástupce návrh na zahájení soudního řízení, u něhož bude obžalobu zastupovat. Vedle obžaloby lze soudní řízení také iniciovat návrhem na potrestání či návrhem na schválení dohody o vině a trestu. Obžaloba je prohlášením osoby oprávněné k trestnímu stíhání v tom smyslu, že tohoto práva chce vůči konkrétní osobě před soudem využít, za tímto účelem vstupuje do soudního řízení jako procesní strana a žádá soud, aby o věci rozhodl. Obsah podané obžaloby je pak přednášen na počátku hlavního líčení, a to právě státním zástupcem. Státní zástupce též participuje na dokazování, kdy může navrhnout provedení důkazů, vyjadřovat se k nim, nebo se souhlasem předsedy senátu je též provádět, přičemž současně je i sám oprávněn tyto opatřovat, pokud nebyly dosud opatřeny či provedeny. Závěry provedeného dokazování včetně dalších rozhodných skutečností jsou pak na konci hlavního líčení obžalobou prezentovány v rámci závěrečné řeči. O důležitosti postavení státního zástupce v trestním řízení pak svědčí i to, že ve většině případů nelze řízení před soudem bez přítomnosti státního zástupce vést. Mimo jiné nelze ani opomínat, že státní zastupitelství plní také významnou úlohu v rámci právního styku s cizinou.

Státní zástupce může podávat různé opravné prostředky, a to jak stížnosti proti usnesením soudu, tak i odvolání proti rozsudku pro nesprávnost jakéhokoliv výroku, a to jak ve prospěch, tak i neprospěch obžalovaného. Podání návrhu na povolení obnovy řízení je též svěřeno do rukou státního zástupce, avšak dovolání je oprávněn podat výhradně nejvyšší státní zástupce.

K problematice procesního postavení státního zástupce lze uvést, že je stranou trestního „sporů“, byť není účasten hmotněprávního vztahu, k jehož ochraně trestní proces slouží. Subjekt, proti kterému trestný čin směřoval (oběť či poškozený), není oprávněn vymáhat svou ochranu sám – soukromé žaloby v trestním řízení v našem právním řádu přípustné nejsou,

byť se o návratu k nim občas diskutuje,⁴³ a tedy k ochraně zájmů musí být povolán státní zástupce, který v rámci výkonu své administrativní péče hájí veřejný zájem a zabezpečuje jeho prosazování.

Nelze však mít za to, že státní zástupci jsou pouze jednostrannými žalobci; jsou totiž povinni dbát práv obviněného, neboť i to může být v zájmu státu. Vystupují-li proto, že mají za to, že došlo k porušení zákona, za obžalovaného, vždy tak jednají jakožto strážci práva a ve veřejném zájmu, nikoliv jako zástupci obžalovaného. Jejich hlavním úkolem je tedy ochrana veřejného zájmu, resp. ochrana zájmů státu a společnosti.

V netrestní oblasti se státní zástupce účastní řízení u soudu na základě vlastního návrhu na zahájení řízení nebo na základě vstupu do řízení již zahájeného. Dále také vykonává dozor nad dodržováním předpisů v místech, kde je omezována osobní svoboda (např. kde je vykonávána vazba, trest odnětí svobody, ochranná nebo ústavní výchova, ochranné léčení či zabezpečovací detence). Základ pro mimotrestní působnost státního zastupitelství pokládá § 4 odst. 1 písm. b), c), d) a § 5 ZoSZ, přičemž více ji přibližují speciální zákony. V řadě civilních věcí je státní zastupitelství oprávněno podat návrh na zahájení řízení (§ 8 odst. 2 ZŘS), nebo může do řízení vstoupit (§ 8 odst. 1 ZŘS). Může také podat žalobu pro zmatečnost (§ 231 odst. 2 OSŘ). Jeho pravomoci sahají též do správního práva, ve kterém je nejvyšší státní zástupce oprávněn podat návrh proti rozhodnutí správního orgánu k ochraně veřejného zájmu (§ 66 odst. 2 SŘS).⁴⁴ Tím se ale působnost státního zástupce nevyčerpává, dále má určité pravomoci v oblasti insolvenčí (§ 7c InsZ), rejstříkového práva (§ 77 ZVR) a spousty dalších právních oblastí. Může také působit na poli pracovního práva při určování nezákonnosti stávkový a výluky či v rámci práva obchodního při zrušení obchodní korporace s likvidací. Na základě výše uvedeného je zřejmé, že státní zastupitelství je velice významným státním orgánem, který je nadán důležitými pravomocemi a téměř v celém rozsahu právního řádu je mu svěřena důležitá role ochrany veřejného zájmu.

2.3.1. Zvláštní oprávnění nejvyššího státního zástupce

Přestože je většina pravomocí, kterými jsou státní zástupci nadáni, svěřena kterémukoliv z nich, nejvyšší státní zástupce disponuje specifickými oprávněními, která svědčí jen jemu. Tato oprávnění plní především metodickou, řídicí a kontrolní funkci.

⁴³ TIBITANZLOVÁ, Alena. Kritika soukromé žaloby v trestním řízení. Online. *Právní prostor*. Dostupné z: <https://www.pravniprostor.cz/clanky/trestni-pravo/kritika-soukrome-zaloby-v-trestnim-rizeni>. [cit. 2023-11-22].

⁴⁴ KOCOUREK, Jiří; ZÁRUBA, Jan. *Zákon o soudech a soudcích: Zákon o státním zastupitelství: komentář. 2., dopl. a přeprac. vyd.* Beckovy texty zákonů s komentářem. Praha: C. H. Beck, 2004. ISBN 80-7179-761-8.

V první řadě je nejvyšší státní zástupce oprávněn vydávat pokyny obecné povahy, které jsou prostředkem sjednocení a usměrnění postupu státních zástupců a také slouží k zajištění jednotné vnitřní organizace, jakož i jednotného výkonu spisové služby. Předmět jejich úpravy je vymezen druhově, nikdy se pro svou povahu netýkají konkrétních zpracovávaných věcí. Jsou pro státní zástupce závazné, a je-li tak stanoveno, jsou povinni se jimi řídit i další zaměstnanci působící při státních zastupitelstvích.

Vedle pokynů obecné povahy sjednocuje nejvyšší státní zástupce postupy státních zástupců výkladovými stanovisky. Ta slouží ke sjednocení praxe při aplikaci norem nejen trestního práva, ale i norem mimotrestních. Často se jimi pro účely postupu státního zastupitelství vyjasňují jinak sporné otázky. Ačkoliv tato stanoviska nejsou závazná, nelze jim odepřít významný vliv. Obdobného rázu je i oprávnění nejvyššího státního zástupce dát podnět Nejvyššímu soudu k zaujetí výkladového stanoviska, pokud v rámci činnosti státního zastupitelství zjistí nejednotné rozhodování soudů.

Pravděpodobně nejvýznamnější pravomocí nejvyššího státního zástupce je rušení nezákonných usnesení dle § 174a TrŘ. Usnesení, která mohou být tímto způsobem zrušena, jsou usnesení o zastavení trestního stíhání, postoupení věci nebo nestíhání podezřelého. Lhůta pro uplatnění tohoto oprávnění činí 3 měsíce od nabytí právní moci napadeného rozhodnutí. Dojde-li ke zrušení předmětného usnesení, vrací se věc státnímu zástupci, který o ní rozhodl, a ten je nadále vázán právním názorem nejvyššího státního zástupce vysloveným ve zrušujícím rozhodnutí. Dále je státní zástupce povinen provést úkony a doplnění, nařídí-li je nejvyšší státní zástupce.

Dalším významným a z TrŘ vyplývajícím oprávněním je pravomoc podat dovolání dle § 265d odst. 1 písm. a) TrŘ. Jedná se o mimořádný opravný prostředek napadající pravomocné rozhodnutí soudu druhého stupně ve věci samé. Nejvyšší státní zástupce může podat dovolání buď na návrh krajského nebo vrchního státního zástupce, nebo i bez takového návrhu, tedy na základě vlastního uvážení či z podnětu jiné osoby. Návrhem státních zástupců ani jiných osob však není nejvyšší státní zástupce vázán a podání dovolání je tedy plně v jeho diskreci, neboť se jedná o jeho výlučné osobní procesní právo. Výjimečně může dovolání podat prostřednictvím svého náměstka.⁴⁵

Nejvyšší státní zástupce je oprávněn nařídít kontrolu skončených věcí (tedy těch, proti kterým nelze podat řádný opravný prostředek, nebo které byly předány k rozhodnutí jinému orgánu, a tedy v nich již státní zastupitelství není činné) a v případě pochybení užít opatření

⁴⁵ Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 14. 09. 2011, sp. zn. 15 Tdo 354/2011; č. R 15/2012 Sb. rozh. tr.

k nápravě. Kontrolu provádí Nejvyšší státní zastupitelství nebo jím pověřené státní zastupitelství ve věcech, ve kterých bylo příslušné státní zastupitelství činné. Kontrola může sloužit jako podklad pro zahájení kárného řízení nebo pro uplatnění oprávnění dle § 12 odst. 1 a 4 ZoSZ.

Jak již bylo uvedeno výše, nejvyšší státní zástupce je oprávněn podat žalobu k ochraně veřejného zájmu dle SŘS, a to ve lhůtě 3 let od právní moci rozhodnutí, proti kterému žaloba směřuje.

Lze uzavřít, že pravomoci nejvyššího státního zástupce prostupují celou soustavu veřejné žaloby, čímž prolamují existenci vztahů pouze mezi bezprostředně blízkými články soustavy. Je otázkou, zda je tato kumulace pravomocí v rukou nejvyššího státního zástupce žádoucí, nebo zda jej zbytečně přibližuje bývalému postavení generálního prokurátora. Osobně jsem toho názoru, že je vhodné, aby zde v rámci soustavy existovaly jednotící prvky, které eliminují možné odlišnosti v postupech jednotlivých státních zástupců a které pomáhají dohlížet nad zákonností postupů veřejné žaloby. Na druhou stranu tato specifická oprávnění omezují nezávislost státních zástupců, přesto jsem toho názoru, že jejich existence je žádoucí, neboť toto omezení není přílišně markantní a ve většině případů, dovolím si dovodit, slouží prospěšnému účelu.

2.4. Základní zásady činnosti státního zastupitelství

S vymezením pravomocí státního zastupitelství vyvěrá potřeba definovat základní zásady, které tyto pravomoci ovládají a determinují. Hlavní principy, které ovládají činnost celého státního zastupitelství, jsou obsahem ustanovení § 2 odst. 2 ZoSZ. To stanovuje, že státní zastupitelství při výkonu své působnosti dbá na to, aby každý jeho postup byl zákonný, rychlý, odborný a účinný. Dále zakotvuje postup státního zastupitelství jako nestranný, respektující a chránící lidskou důstojnost, rovnost všech před zákonem, jakož i základní lidská práva a svobody. Další zásady, již více zaměřené na jednotlivé státní zástupce, jsou obsahem Etického kodexu státního zástupce.⁴⁶ Důraz je kladen především na zákonnost a nezávislost postupu státních zástupců, jakož i na jejich nestrannost, odbornost a důvěryhodnost. Obdobně jako u jiných právních profesí, i zde se akcentuje důstojnost a slušné vystupování, jakož i spolupráce nejen mezi státními zástupci navzájem, ale také mezi státními zástupci a jinými představiteli zejména justičních povolání.

⁴⁶ Ten byl vydán Nejvyšším státním zastupitelstvím dne 14. 04. 2019 pod č. 7 SPR 269/2017.

2.4.1. Pojem veřejného zájmu

V průběhu celé práce bylo již několikrát zmíněno, že státní zastupitelství je povoláno k ochraně veřejného zájmu (§ 1 odst. 1 ZoSZ). Tento neurčitý právní pojem definuje samotnou podstatu existence veřejné žaloby, neboť ta je z principu povolána ke střežení tohoto veřejného zájmu (nikoliv zájmu soukromého nebo zájmu státního, resp. politického). Veřejný zájem byl kdysi definován zákonem č. 124/1924 Sb. z. a n., o změně příslušnosti trestních soudů a odpovědnosti za obsah tiskopisu ve věcech křivého obvinění, utrhaní a urážek na cti, jako zájem na dodržování zákonů a nařízení, snaha odstranit nepořádky ve veřejné správě, hájení společných zájmů společenských, národnostních a náboženských, obrana pracovních, mzdových a služebních smluv a usilování o zlepšení těchto poměrů. V současné době se veřejný zájem často negativně definuje jako zájem odlišný od soukromého, tedy takového, který prospívá jen určitým osobám. Stejně tak jej lze vymezit vůči zájmu státnímu, neboť veřejný zájem znamená ochranu nejširšího okruhu společenských zájmů, aniž by se vázal na formalizovanou společenskou instituci, kdežto zájem státní je užší a ve vysoké míře determinovaný politickou situací a státním režimem.⁴⁷ Hlavní náplní pojmu veřejného zájmu jsou politické a zákonodárné akty, jakož i politická či veřejná debata k nejrůznějším otázkám.⁴⁸

Ve vztahu ke státnímu zastupitelství lze nejobecněji veřejný zájem vymezit jako zájem na dodržování celého právního řádu. Součástí jinak široce pojímaného veřejného zájmu je stíhání pachatelů trestných činů, jejich postavení před soud a následné spravedlivé potrestání. Tento pojem však nelze omezovat, a to ani ve vztahu k veřejné žalobě, pouze na vztahy právní, neboť ve svém nejširším pojetí směřuje k všeobecnému blahu a dobru.

2.4.2. Principy a zásady činnosti státního zastupitelství

Stejně jako trestní řízení ve svém celku je i činnost státního zastupitelství ovládána zásadami, které při svém postupu jsou státní zástupci povinni respektovat. Jejich výčet může nabýt poměrně širokých rozměrů, pro účely této práce se zaměřím jen na ty, které významným způsobem formují postavení státních zástupců v trestním řízení.

Zásada legality, která je obsahem § 2 odst. 3 TrŘ, stanovuje povinnost státního zástupce stíhat všechny trestné činy, o nichž se dozví. Tato zásada je úzce formována zásadou stíhání jen ze zákonných důvodů, neboť aby státní zástupce mohl pachatele trestného činu stíhat, musí pro to být naplněny zákonem stanovené předpoklady. Zásada legality v sobě ztělesňuje nejen monopol státu na stíhání trestních věcí ve smyslu práva stíhat, ale také povinnosti stíhat.

⁴⁷ HABERLE, Ondřej, BRADÁČOVÁ, Lenka. § 1 [Státní zastupitelství]. In: BRADÁČOVÁ, Lenka a kol. *Zákon o státním zastupitelství*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2023. s. 8, marg. č. 14.

⁴⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 01. 2017, č. j. 2 As 207/2016-46.

Obsahuje v sobě dvě složky, a sice složku iniciační (stíhací, tedy odhalování trestných činů a započítí jejich stíhání) a akuzační (obžalovací, tedy předání věci k rozhodnutí o vině a trestu soudu).⁴⁹ Některé instituty TrŘ tuto zásadu oslabují, např. odklony, nutný souhlas poškozeného k trestnímu stíhání (§ 163 a 163a TrŘ), materiální součást definice trestného činu, tedy hledisko společenské nebezpečnosti (škodlivosti), jakož i zapovězení trestního stíhání ve smyslu § 10 a 11 TrŘ nebo dočasné odložení trestního stíhání (§ 159b TrŘ).

V opozici proti zásadě legality stojí zásada oportunity. Obě jsou zásadami iniciačními. Oportunita umožňuje státnímu zástupci z důvodu účelnosti a vhodnosti nestíhat pachatele, ačkoliv by jinak byly splněny podmínky pro jeho trestní stíhání. Jako taková se nejvíce projevuje u fakultativního zastavení trestního stíhání dle § 172 odst. 2 písm. c) TrŘ, kdy se mimo jiné zvažuje naplnění materiální stránky trestného činu, tedy společenské škodlivosti.

Poslední zásadou, jejímž důsledkem je samotná existence veřejné žaloby, je zásada obžalovací, která je obsahem ustanovení § 2 odst. 8 TrŘ. Obžalobu nebo návrh na potrestání soudu může podat pouze státní zástupce, který ji též v řízení před soudem zastupuje. Hlavním znakem této zásady je, že je zde třetí instituce, další orgán, který je zodpovědný za zastupování obžaloby, a není jím tedy (jak tomu jinak je v inkvizičním procesu) sám soud. Tato zásada se, na rozdíl od dvou předchozích, neuplatní v přípravném řízení, nýbrž až v řízení před soudem.

2.5. Nezávislost státního zástupce

Poslední základní a celou existenci veřejné žaloby provázející otázkou je nezávislost a případná nestrannost tohoto orgánu. Samotné zařazení státního zastupitelství pod hlavu moci výkonné v rámci Ústavy narušilo názor akademických řad na to, zda je státní zástupce skutečně nezávislý, a případně do jaké míry tomu tak je.

Primárně se nezávislost veřejné žaloby poměruje s nezávislostí soudní. Rozpočtově jsou jak státní zastupitelství, tak justice podřízeny Ministerstvu spravedlnosti. Z hlediska podmínek pro výkon funkce lze zhodnotit, že jsou pro výkon obou funkcí srovnatelné, dle názoru Fenyka⁵⁰ je tak možné dovodit, že z hlediska zákonodárce je na ně třeba nahlížet jako na funkce obdobného významu. Státní zástupce má jakousi kvazijudiciální povinnost nestranně hodnotit výsledky přípravného trestního řízení, obdobnou povinnosti soudce činit to samé v řízení před soudem.

Již ze samotného § 1 ZoSZ lze vyčíst, že státní zastupitelství při výkonu své působnosti reprezentuje stát, tedy (z pohledu vnitrostátního práva) nejširší myslitelnou a právním předpisem

⁴⁹ PIPEK, Jiří. Oficiální nebo dalekosáhle privatizované trestní řízení. *Právník*, 2000, č. 12. str. 1152.

⁵⁰ FENYK, Jaroslav. Nezávislý státní zástupce? *Trestní právo*, 1996, č. 9. s. 17-22.

vymežitelnou organizační jednotku společnosti.⁵¹ Toto zakotvení implikuje nutnost jisté formy nezávislosti postavení státního zastupitelství.

Názor Ústavního soudu na nezávislé postavení státního zástupce se v rámci jeho judikatury postupně vyvíjel; v nálezu ze dne 08. 06. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 3/09 Ústavní soud konstatoval, že státní zástupci jsou osobně zavázáni k ochraně veřejného zájmu. V přípravném řízení, v jehož rámci mají dominantní postavení, jsou společně s policejním orgánem povinni účinně přispívat k včasnosti a důvodnosti trestního stíhání – toto vše dle názoru Ústavního soudu vyvolává pochybnosti o nestrannosti veřejné žaloby při poměrování základních práv a svobod s veřejným zájmem na stíhání trestné činnosti.

Dle názoru Uhla⁵² systematické zařazení do jedné ze základních typů moci (výkonná, zákonodárná a soudní) samo o sobě nepředstavuje ústavněprávní základ pro odvození podřízenosti dominantnímu prvku téže mocenské větve. Státní zástupce zastupuje veřejnou žalobu v trestním řízení, má sloužit veřejnému zájmu, který se liší nejen od zájmu soukromého, ale i od zájmů státních, byť označení této profese může implikovat opak. Pokud má státní zástupce kvalifikovaně odlišovat veřejný zájem od zájmů jiných, je nutné, aby tak činil nezávisle na jiných orgánech veřejné moci. Pokud by státní zástupce nebyl nezávislý, nemohl by být zárukou rovnosti před zákonem a zásady rovného postavení v oblasti trestní politiky.⁵³ Ústavní soud se s tímto názorem neztotožnil a zdůraznil, že nelze klást rovnítko mezi nezávislost soudcovskou a nezávislost státního zástupce, čemuž odpovídá i odlišná koncepce postavení státního zástupce v trestním řízení, v jehož rámci je povinen stíhat všechny trestné činy, o nichž se dozví, a má výlučnou obžalovací pravomoc. Tato oprávnění sice státní zastupitelství odlišují od jiných orgánů státní moci, ale zároveň jej vzdalují moci soudní. Jediná ryzí nezávislost požadovaná od státních zástupců je nezávislost politická. Fakt, že nejsou ze zásady svého pověření nestranní, je zdůvodňován především tím, že před soudem zastupují jednu ze stran „sporů“, a že trestní proces před soudem je postaven na principu kontradiktornosti a rovnosti účastníků řízení, což znemožňuje nezávislé postavení jednoho z nich.⁵⁴

Být nezávislost státního zástupce nebude nejspíše nikdy dosahovat nezávislosti soudcovské, bude se jí přinejmenším velmi přibližovat, a to tak, aby se státní zástupce mohl podílet na spravedlivém rozhodnutí soudu v konkrétní trestní věci. Sám státní zástupce tím, že podává obžalobu, a nově od novely trestního řádu provedené zákonem č. 333/2020 Sb. je také

⁵¹ HABERLE, Ondřej, BRADÁČOVÁ, Lenka. § 1 [Státní zastupitelství]. In: BRADÁČOVÁ, Lenka a kol. *Zákon o státním zastupitelství*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2023. s. 8, marg. č. 14.

⁵² UHL, Pavel. Státní zástupci a jejich postavení (jaké je, jaké by mělo být a jaké by mohlo být). *Union*, 2009. s. 82.

⁵³ *Ibidem*, s. 83.

⁵⁴ Nález Ústavního soudu ze dne 28. 06. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 13/10.

povinen v obžalobě uvést, jaký trest či jiné opatření navrhuje obžalovanému uložit, prejudikuje řízení před soudem a do jisté míry ovlivňuje i soudní rozhodnutí.

Státní zástupci jsou pro řádný výkon své funkce nadáni spoustou premis, které z nich dle mého názoru a s přihlédnutím k výše uvedeným argumentům činí orgán nezávislý do míry podobné soudcům. Jedná se o garance nezbytné pro výkon působnosti státního zastupitelství coby orgánu veřejné žaloby, jehož řádné fungování patří mezi významné komponenty zajišťující existenci demokratického právního státu.⁵⁵

Je žádoucí, aby bylo celé trestní řízení vedeno spravedlivě a rozumně, okolnosti případu musí být posuzovány na základě nestranného a nezávislého úsudku, podloženého jen skutkovými zjištěními a zákonem.⁵⁶ Aby státní zástupce mohl v rámci přípravného řízení postupovat transparentně a spravedlivě, nesmí být pod politickým vlivem, vlivem skupiny nebo i jen jednotlivce. Z hlediska společenského a podmínek pro výkon povolání by měl být postaven na roveň soudcovské funkci a jeho odpovědnost by měla být (a v dnešní době je) posuzována podle obdobných předpisů.

Kapitolu o nezávislosti bych ráda uzavřela citací článku od Lenky Bradáčové⁵⁷, podle které „*zásada nestrannosti je velmi úzce spjata se zásadou nezávislosti a pro státního zástupce představuje povinnost neustálého hledání rovnováhy mezi veřejným zájmem a zájmem jednotlivce.*“ Postavení státního zástupce se jeví jako značně roztržité, kdy v přípravném řízení působí jako ochránce veřejného zájmu, pečuje o práva státu (hledá a prosazuje trestní spravedlnost), zároveň pečuje o práva obviněného a třetích osob, kdy současně musí být i přísně nestranný. V soudní fázi řízení stále zastupuje veřejný zájem, kdy usiluje o řádné projednání obžaloby a spolupůsobí při nalézání trestní spravedlnosti před soudem. Pro naplnění výše uvedených východisek je z mého pohledu nezbytně nutné, aby byl státní zástupce nejen nestranný, ale také nezávislý.

⁵⁵ LATA, Jan. *Státní zastupitelství ve světle proměn: drama o čtyřech dějstvích*. Praha: Auditorium, 2016. ISBN 978-80-87284-58-2, s. 212-213.

⁵⁶ FENYK, Jaroslav. Nezávislý státní zástupce? *Trestní právo*, 1996, č. 6. s. 17.

⁵⁷ BRADÁČOVÁ, Lenka. *Nezávislost – výhoda pro státní zastupitelství nebo nutný předpoklad jeho řádného fungování?* In: *Česká justice – otázky správy a nezávislosti*. Praha: Transparency International, 2010. s. 133.

3. Přípravné řízení trestní

3.1. Pojem přípravného řízení a jeho právní pojetí

České trestní řízení lze zařadit do kategorie reformovaného evropského kontinentálního procesu.⁵⁸ Tento druh trestního řízení je typický tím, že v něm probíhá předsoudní fáze. Zároveň je naše přípravné řízení klasifikovatelné jako přípravné řízení slabého typu, neboť těžiště dokazování je koncentrováno až v řízení před soudem, kdy v rámci přípravného řízení se „dokazují“ pouze ty okolnosti, které umožňují stanovit existenci dostatečného podezření ze spáchání trestného činu určitou osobou. Druhým, u nás neaplikovaným typem je silné přípravné řízení, které do sebe pojímá velkou část dokazování a slouží jako generální zkouška hlavního líčení.

Přípravné řízení je prvním stadiem trestního řízení. Úkolem orgánů činných v trestním řízení v tomto stadiu je zjistit, zda je podezření ze spáchání určitého trestného činu proti určité osobě natolik odůvodněné, že je možné podat obžalobu k soudu, nebo zda má být upuštěno od dalšího trestního stíhání této osoby. Primárně toto stadium slouží ke zjištění, obstarání a zajištění důkazů svědčících o vině podezřelého, potažmo obviněného, jakož i takových důkazů, které jeho vinu popírají, a tedy správné provedení přípravného řízení je esenciálním předpokladem pro spravedlivý výsledek trestního řízení.

Předsoudní fázi trestního řízení upravuje část druhá TrŘ, po novele provedené zákonem č. 265/2001 Sb. je celý tento úsek zahrnut pod pojem přípravného řízení. Jeho legální definice je obsahem ustanovení § 12 odst. 10 TrŘ, které jej definuje jako *„úsek řízení... od sepsání záznamu o zahájení úkonů trestního řízení nebo provedení neodkladných a neopakovatelných úkonů, které mu bezprostředně předcházejí, a nebyly-li tyto úkony provedeny, od zahájení trestního stíhání do podání obžaloby, návrhu na schválení dohody o vině a trestu, postoupení věci jinému orgánu, zastavení trestního stíhání, nebo do rozhodnutí či vzniku jiné skutečnosti, jež mají účinky zastavení trestního stíhání před podáním obžaloby, anebo do jiného rozhodnutí ukončujícího přípravné řízení, zahrnující objasňování a prověřování skutečností nasvědčujících tomu, že byl spáchán trestný čin, a vyšetřování“*. Tato definice vymezuje především otázku započetí a ukončení přípravného řízení, zároveň jej dělí na fázi prověřování a fázi vyšetřování, blíže však nereflektuje jeho podstatu a zásady.

Přípravné řízení je typické svou neveřejností a písemností (oproti řízení před soudem). Veřejnost se nemůže tohoto řízení účastnit, informace jsou osobám podávány jen v omezeném

⁵⁸ JELÍNEK, Jirí a kol. *Trestní právo procesní*. 6. vydání. Praha: Leges, 2021. ISBN 978-80-7502-550-0. s. 528.

rozsahu, do spisu mohou nahlížet jen k tomu oprávněné osoby, ostatním je možné nahlížení odepřít. Důkazy jsou opatřovány převážně v písemné podobě.

Ze zásad ovládajících celé trestní řízení se zde většina užije, byť ne všechny v této fázi naleznou své uplatnění. Mezi zásady, které se v této fázi uplatní, patří zásada řádného zákonného procesu (§ 2 odst. 1 TrŘ a též čl. 8 odst. 2 LZPS), presumpce neviny (§ 2 odst. 2 TrŘ), zásada legality (§ 2 odst. 3 TrŘ), oficiality (§ 2 odst. 4 TrŘ), vyhledávací (§ 2 odst. 5 TrŘ), zajištění práva na obhajobu (§ 2 odst. 13 TrŘ), hospodárnosti a rychlosti řízení. Naopak zde nelze aplikovat zásadu rovnosti zbraní nebo kontradiktornosti⁵⁹ (neboť v přípravném řízení neexistují „strany“, jejichž postavení by bylo třeba vyvažovat, zároveň by její aplikace popřela účel přípravného řízení), nelze také aplikovat zásadu volného hodnocení důkazů (neboť v této fázi se důkazy nehodnotí), jakož ani zásady veřejnosti, ústnosti a bezprostřednosti, které jsou typické pro soudní řízení, v přípravném však své místo nemají a mít nemohou.

3.2. Účel a funkce přípravného řízení

Účel přípravného řízení nelze určit bez přihlídnutí k účelu a významu celku trestního řízení jako takového. Účelem trestního řízení je náležitě zjišťovat trestné činy a jejich pachatele podle zákona spravedlivě potrestat, zároveň tím upevňovat zákonnost, předcházet a zamezovat trestné činnosti, vychovávat občany v duchu důsledného dodržování zákonů a pravidel občanského soužití i čestného plnění povinností ke státu a společnosti (§ 1 odst. 1 TrŘ). Ve svém souhrnu má tato činnost přispívat k ochraně nejdůležitějších právních statků naší společnosti, především pak k ochraně práv a oprávněných zájmů fyzických a právnických osob, jakož i právem chráněných zájmů společnosti a státu, tedy k naplňování účelu trestního práva hmotného.⁶⁰

Základním účelem trestního řízení je spravedlivé potrestání pachatele a provedení řádného zákonného procesu.⁶¹ Účelem přípravného řízení je poté zjistit trestné činy a jejich pachatele odhalit, zajistit provedení neodkladných a neopakovatelných úkonů, vyhledat nezbytné důkazy a případně je provést. Celé přípravné řízení slouží státnímu zástupci jako podklad pro rozhodnutí, zda ve věci podá obžalobu, nebo s obviněným uzavře dohodu o vině a trestu, či učiní jiné rozhodnutí ve věci (např. fakultativně či obligatorně zastaví trestní stíhání, věc postoupí, případně podmíněně zastaví trestní stíhání nebo schválí narovnání).

⁵⁹ Nález Ústavního soudu ze dne 17. 06. 2004, sp. zn. III. ÚS 239/04.

⁶⁰ ŠÁMAL, Pavel. § 1 [Účel zákona]. In: ŠÁMAL, Pavel a kol. *Trestní řád. 7.* vydání. Praha: C. H. Beck, 2013. s. 2.

⁶¹ Pojem tzv. „fair“ procesu se objevuje i v judikatuře Ústavního soudu, např. v nálezu Ústavního soudu ze dne 12. 10. 1994, sp. zn. Pl. ÚS 4/94.

Zároveň je přípravné řízení prostředkem k opatření podkladů, které jsou potřebné pro projednání věci v řízení před soudem.

Přípravné řízení je značně komplikovaný proces, který do sebe pojímá přípravu soudního řízení do takové míry, aby hlavní líčení proběhlo hladce, bez nutnosti zajišťování dalších důkazů. Proto je v rámci přípravného řízení kladen důraz na zdokumentování informací s trestněprávní relevancí, jejich uchování takovým způsobem, aby nemohlo dojít k jejich poškození a znehodnocení, a jejich následné předání soudu. Jelikož důkazy jsou v čase velmi proměnlivé, je důležité je pečlivě zajistit co nejdříve, aby se před soud dostaly v co nejpravdivější a nejrelevantnější podobě. Zároveň je nutné, pokud hrozí jejich znehodnocení nebo poškození, což by mohlo způsobit nemožnost jejich provedení v hlavním líčení, je v přípravném řízení provést. Tím se eliminuje ztráta či omezení důkazní hodnoty těchto důkazů. Tyto dvě základní funkce, které přípravné řízení v rámci celého trestního procesu plní, se nazývají funkce vyhledávací (někdy též nazývána zjišťovací) a fixační (někdy též označována jako zajišťovací).

Přípravné řízení funguje jako filtr věcí, které se před soud dostanou. Kdyby jakékoliv trestní oznámení, jakékoliv podezření z trestné činnosti muselo nutně být řešeno před soudem, došlo by zcela jistě ke kolapsu justice z důvodu extrémní přetíženosti. V přípravném řízení se proto zjišťuje věrohodnost důkazů a prověřují se trestní oznámení tak, aby se před soud dostaly pouze ty osoby, o nichž je dáno dostatečně odůvodněné podezření, že spáchaly žalovaný trestný čin, čímž se naplňuje funkce verifikační a filtrační. Současně touto svou funkcí chrání přípravné řízení nevinné osoby, nebo osoby, u nichž není podezření ze spáchání trestného činu dostatečně odůvodněno (což úzce souvisí s presumpcí nevinou uvedenou v § 2 odst. 2 TrŘ) před difamací, jelikož je vedeno jako neveřejné, na rozdíl od většiny typů řízení před soudem.

Jako jistý filtr pak také působí i tzv. odklonná funkce přípravného řízení, která nabývá v posledních desetiletích na síle, především u alternativních řešení zpravidla bagatelní trestné činnosti. V rámci naplňování této funkce se využívají včasnější a jednodušší procedury, tzv. odklony (*diversions*).⁶² Hlavním účelem odklonů je zrychlit a zjednodušit proces, čímž se naplňuje zásada procesní ekonomie, a pozitivně a žádoucně urovnat konflikt mezi pachatelem a poškozeným. Odklony jsou také významnými instituty restorativní justice, neboť napomáhají sociální reintegraci pachatele a v konečném důsledku obnovují sociální smír ve společnosti.⁶³

⁶² MUSIL, Jan; KRATOCHVÍL, Vladimír; ŠÁMAL, Pavel a kol. *Trestní právo procesní*. 3., přepracované a doplněné vydání. Praha: C. H. Beck, 2007. s. 538.

⁶³ ŠÁMAL, Pavel; RŮŽIČKA, Miroslav. § 157 [Obecné ustanovení]. In: ŠÁMAL, Pavel a kol. *Trestní řád*. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013. s. 1902.

Pro státního zástupce nejvýznamnější funkcí přípravného řízení je jistě funkce odklonná, která mu dává do jisté míry právo „rozhodnout o vině a trestu“. Ačkoliv z právně-akademických řad někdy zaznívá, že je tímto způsobem narušena zásada čl. 40 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, tedy že jen soud rozhoduje o vině a trestu za trestné činy,⁶⁴ je nepochybné, že odklonná funkce se v posledních letech spíše posílila a prozatím nečiní její realizace větší aplikační potíže.⁶⁵ Přiblížení této funkce je předmětem kapitoly 5.2. této práce.

3.3. Fáze a formy přípravného řízení

3.3.1. Prověřování

Již ze samotné výše uvedené definice přípravného řízení vyplývá, že je ve svém souhrnu tvořeno dvěma fázemi. První z nich je fáze prověřování skutečností nasvědčujících tomu, že byl spáchán trestný čin. Jedná se o postup před zahájením úkonů trestního stíhání, který počíná sepsáním záznamu o zahájení úkonů trestního řízení nebo provedením neodkladných a neopakovatelných úkonů (§ 158 odst. 3 věta první a třetí TrŘ). Prověřování přitom směrem k dalším fázím trestního řízení končí zahájením trestního stíhání, může ale skončit také odložením věci (§ 159a odst. 1 věta první, odst. 2, 3, 4, 5 TrŘ) nebo jiným vyřízením [zejména odevzdáním věci dle § 159a odst. 1 písm. a) a b) TrŘ]. Ze statistik vyplývá, že většina věcí, konkrétně 65 %, ohledně kterých proběhne prověřování, skončí jinak než zahájením trestního stíhání.⁶⁶

V rámci prověřování dochází k šetření, prověřování a objasňování skutečností, které důvodně nasvědčují tomu, že byl spáchán trestný čin, a směřují ke zjištění předpokládaného pachatele tohoto činu (§ 158 odst. 1 věta první před středníkem TrŘ), zásadně se však důkazy v této fázi neprovádějí (kromě neodkladných a neopakovatelných).

Novelou provedenou zákonem č. 265/2001 Sb. došlo k posunutí počátku trestního řízení z okamžiku sdělení obvinění k okamžiku zahájení úkonů trestního řízení, resp. provedení neodkladných a neopakovatelných úkonů, čímž se vyčlenila fáze před stíháním jako samostatná součást přípravného řízení, v jejímž rámci je státní zástupce oprávněn vykonávat dozor (do té doby byl nadán pouze dílčími kompetenci, které však nedosahovaly takové intenzity jako jeho dozorové pravomoci).

⁶⁴ JELÍNEK, Jiří. *Trestní zákoník a trestní řád: s poznámkami a judikaturou*. Glosátor. Praha: Leges, 2009. s. 1080.

⁶⁵ MUSIL In: GŘIVNA, Tomáš; ŠIMÁNOVÁ, Hana (ed.). *Přípravné řízení dnes a zítra: sborník příspěvků z konference pořádané UOČR a FPR ZČU dne 20. června 2019*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2019. ISBN 978-80-7380-787-0. s. 11-12.

⁶⁶ Stručné shrnutí Zprávy o činnosti státního zastupitelství za rok 2022. Online. s. 12. Dostupné z: https://verejnazaloba.cz/wp-content/uploads/2023/06/Zpráva-o-činnosti-2022_stručné-shrnutí.pdf. [cit. 2024-06-14].

V této fázi mohou být též užívány prostředky dle § 2 a § 69 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, které mají trestněprocesní charakter a jejichž výsledky mohou být užity při dokazování, a to i před soudem. Na tomto základě lze i před zahájením trestního stíhání užívat operativně-pátrací prostředky, jejichž výsledky budou posléze přípustné při dokazování. Tímto posunem došlo k odbourání potřeby opakování v prověřování provedených důkazů ve fázi vyšetřování, což byl jinak často kritizovaný rys původní úpravy. Dále je policejní orgán v rámci prověřování oprávněn činit úkony demonstrativně stanovené v § 158 odst. 3 TrŘ.

Pro skončení prověřování zákon stanovuje lhůty v § 159 odst. 1 TrŘ. Ty byly stanoveny zejména ve snaze urychlit trestní řízení v souladu se zásadou urychleného projednávání trestních věcí dle § 2 odst. 4 TrŘ. Lhůty se nevztahují na státního zástupce, neboť ten nekoná prověřování, ale pouze jednotlivé úkony.⁶⁷ Lhůty běží od přijetí trestního oznámení nebo jiného podnětu (resp. od okamžiku jeho doručení příslušnému orgánu činnému v trestním řízení). Vzhledem k tomu, že délky lhůt jsou vázány na právní kvalifikaci jednání, je nutné na počátku určit alespoň v úvahu přicházející právní kvalifikaci (která není obligatorně součástí záznamu dle § 158 odst. 3 věty první TrŘ), v případě pochybností bude rozhodující stanovisko státního zástupce.

Pokud nebude prověřování ve lhůtě skončeno, policejní orgán státnímu zástupci zdůvodní, proč se tomu tak stalo, které úkony je třeba provést a jak dlouho bude prověřování ještě trvat. Tyto důvody jsou často obsahem žádosti policejního orgánu o prodloužení lhůty prověřování. Státní zástupce může následně změnit výčet dalších potřebných úkonů a stanovit lhůtu, po kterou má prověřování ještě trvat. Státní zástupce tak učiní písemným pokynem (§ 157 odst. 2 věty první TrŘ), který je pro policejní orgán závazný. Pokud státní zástupce žádosti policejního orgánu vyhoví, aniž by jakkoliv zasahoval do požadovaného obsahu a časového rozsahu, učiní tak písemným sdělením policejnímu orgánu, popř. může o tomto učinit úřední záznam, který následně založí do dozorového spisu. Pokud ani v takto prodloužené lhůtě prověřování neskončí, bude se postupovat opětovně obdobným způsobem.

3.3.2. Vyšetřování

Druhou fází přípravného řízení je vyšetřování, které počíná spolu se zahájením trestního stíhání a končí podáním obžaloby, návrhu na schválení dohody o vině a trestu, postoupením věci nebo zastavením trestního stíhání, včetně schválení narovnání. Hlavním účelem vyšetřování je především opatřit, případně i provést důkazy.

⁶⁷ ŠÁMAL, Pavel, RŮŽIČKA, Miroslav. § 159 [Lhůty ke skončení prověřování]. In: ŠÁMAL, Pavel a kol. *Trestní řád*. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013. s. 2033.

Ve vyšetřování se významně projevují některé stěžejní zásady trestního řízení, především zásada zjištění skutkového stavu bez důvodných pochybností, jakož i zásada oficiality, na jejímž základě policejní orgán zjišťuje skutečnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch obviněného. Prostředky, kterými policejní orgán disponuje za účelem zjištění a zajištění důkazů, jsou obdobné jako ve fázi prověřování. Významnou roli ve vyšetřování hrají také zajišťovací úkony, které jsou pro tuto fázi typické, především vazba (§ 67 an. TrŘ) a zadržení (§ 75 an. TrŘ).

Vyšetřování končí okamžikem, kdy policejní orgán shledá, že již učinil vše ke zjištění a zajištění důkazů a jejich souhrn považuje za dostatečný pro podání obžaloby nebo vydání jiného rozhodnutí. Policejní orgán je na konci vyšetřování povinen umožnit obviněnému, jeho obhájci a poškozenému prostudovat spis a navrhnout doplnění dokazování. Po případném doplnění nebo jeho odmítnutí předloží policejní orgán spis státnímu zástupci a současně mu navrhne další procesní postup (tento návrh však není pro státního zástupce závazný). I zde jsou stanoveny lhůty pro skončení vyšetřování, které se do jisté míry shodují s lhůtami pro skončení prověřování (liší se především svým počátkem a koncem, jakož i povinností státního zástupce věc alespoň jednou měsíčně prověřit, pokud dochází k průtahům).

Zpravidla budou probíhat obě výše zmíněné fáze přípravného řízení, není však nemožné, aby buď první nebo druhá fáze nenastala. Pouze prověřování bude probíhat tam, kde na jeho konci dojde k odložení nebo odevzdání věci, čímž skončí trestní řízení jako takové. Stejně tak u zkráceného přípravného řízení probíhá pouze prověřování, je však do jisté míry specifické, neboť je zde osoba, proti níž se řízení vede, nadána právy, která by jinak v postavení podezřelého neměla. Naopak pouze vyšetřování může teoreticky probíhat tam, kde je trestní oznámení doloženo takovým způsobem, že je možné ihned zahájit trestní stíhání, byť v praxi se s tímto postupem víceméně nelze setkat.

3.3.3. Standardní přípravné řízení

Původní jednotná struktura předsoudního stadia trestního řízení byla novelou provedenou zákonem č. 265/2001 Sb. rozčleněna na jednotlivé formy, které se liší tím, za jakých podmínek je lze konat, v jakém rozsahu lze v jejich rámci provádět dokazování a jakými způsoby je lze ukončit. Důvodem zavedení různých forem přípravného řízení byla snaha adaptovat délku a rozsah přípravného řízení na závažnost trestného činu a s tím související předpokládaný rozsah a složitost zajišťování důkazů.

Prvním typem přípravného řízení je řízení standardní, které lze konat o všech trestných činech, o kterých se nekoná jiný typ přípravného řízení. Standardně v něm může probíhat prověřování a vždy v jeho rámci probíhá vyšetřování. Dokazování v tomto typu přípravného

řízení je otázkou toho, zda je nutné důkaz provést v této fázi řízení, nebo zda jej postačí pouze vyhledat a jeho provedení ponechat na řízení před soudem. V rámci standardního přípravného řízení mají orgány činné v trestním řízení plnou možnost činit úkony svěřené jim trestním zákonem, a to konkrétně ustanoveními § 158 až § 167 TrŘ.

3.3.4. Rozšířené přípravné řízení

Druhým typem přípravného řízení je rozšířené přípravné řízení, které je konáno v případě podezření ze spáchání trestného činu, o němž je příslušné konat řízení před krajským soudem. Trestní řád pojem rozšířeného přípravného řízení nezná, jedná se o pojem doktrinální, pod který spadají zvláštní ustanovení pro vyšetřování některých trestných činů (oddíl třetí hlavy desáté části druhé TrŘ). I v tomto typu může probíhat prověřování a vždy zde bude probíhat fáze vyšetřování.

Zákonná úprava § 168 až § 170 TrŘ nestanovuje specifika pro fázi prověřování, užijí se proto subsidiárně obecná ustanovení shodná též pro standardní přípravné řízení. Vzhledem k tomu, že je rozšířené přípravné řízení vyhrazeno pro složité a často velice komplikované a rozsáhlé trestní věci, je pro jeho potřeby upuštěno od některých omezení, která by jinak v rámci vyšetřování ztěžovala postup policejního orgánu. Nejvýrazněji se rozšířené řízení odchyluje od dalších dvou typů v otázce dokazování, která je intenzivněji zaměřena na zachycení důkazů ve formě použitelné v řízení před soudem. Jediným omezením kladeným provádění důkazů je nezbytnost pro podání obžaloby nebo pro jiné rozhodnutí státního zástupce. Výslech svědků lze v tomto typu řízení provádět bez omezení stanoveného v § 164 odst. 1 TrŘ.

Dojde-li v průběhu vyšetřování k překvalifikování skutku, které bude mít za následek nutnost změny formy přípravného řízení z rozšířeného na standardní, vyvstává otázka o použitelnosti důkazů již získaných pro další řízení. TrŘ ponechává v rámci rozšířeného přípravného řízení provedené důkazy součástí důkazů opatřených ve fázi vyšetřování bez ohledu na fakt, že způsob jejich provedení již neodpovídá nové právní kvalifikaci. Tohoto však nelze zneužívat policejním orgánem v tom smyslu, že by zpočátku věc kvalifikoval tak, aby její vyšetřování spadalo pod rozšířené přípravné řízení, aby mohl obstarat množství důkazů, a následně věc překvalifikoval, aniž by doposud získané důkazy znehodnotil. Jednalo by se o obcházení zákona, k jehož kontrole by byl povolán soud, který by takto opatřené důkazy v řízení před soudem neměl připustit.⁶⁸

⁶⁸ ŠÁMAL, Pavel. *Trestní řád: komentář*. 7., dopl. a přeprac. vyd. Velké komentáře. Praha: C. H. Beck, 2013. ISBN 978-80-7400-465-0. s. 2175.

3.3.5. Zkrácené přípravné řízení

Posledním a nejčastějším⁶⁹ typem přípravného řízení je zkrácené přípravné řízení (§ 179a an. TrŘ), jehož hlavním účelem je co nejrychlejší a nejefektivnější postavení obviněného před soud za současného dosažení rozhodnutí v co nejkratší lhůtě. Lze jej konat, jde-li o páčání trestných činů skutkově, právně a důkazně jednoduchých,⁷⁰ o nichž náleží konat řízení v prvním stupni okresním soudům a zároveň lze za ně uložit na základě TrZ trest odnětí svobody s horní hranicí nepřevyšující 5 let. Dalšími alternativně stanovenými podmínkami pro konání zkráceného řízení jsou skutečnosti, že podezřelý byl při činu nebo bezprostředně po něm přistižen, nebo byly v průběhu prověřování trestního oznámení nebo jiného podnětu k trestnímu stíhání zjištěny skutečnosti odůvodňující zahájení trestního stíhání, to vše za předpokladu, že bude možné podezřelého ve lhůtě 2 týdnů postavit před soud. Negativní podmínkou konání zkráceného řízení je situace, kdy je dán důvod vazby, pokud nejsou splněny podmínky pro předání zadrženého podezřelého soudu spolu s návrhem na potrestání, nebo pokud by bylo nutné ve věci konat společné řízení a alespoň o jednom z trestných činů by bylo nutno konat vyšetřování [§ 179f odst. 1 písm. a) a b) TrŘ].

Celé zkrácené řízení probíhá před zahájením trestního stíhání, neboť to se zahajuje až podáním návrhu na potrestání soudu, čímž se věc již dostává z přípravného řízení do řízení před soudem, kde vyšetřování nepřichází v úvahu. O návrhu na potrestání následně rozhoduje ve zjednodušeném řízení samosoudce. Zkrácené přípravné řízení konají policejní orgány; bude-li se konat o trestných činech osob vymezených v § 161 odst. 4, odst. 5 písm. b) TrŘ, bude jej konat státní zástupce.

Osoba, proti níž se řízení vede, se v rámci zkráceného přípravného řízení nazývá podezřelým. Ten má stejná práva jako obviněný v klasickém přípravném řízení, může si tedy např. zvolit obhájce a radit se s ním bez přítomnosti třetí osoby. Podezřelému se sděluje podezření (nikoliv obvinění, jako je tomu u ostatních typů přípravného řízení) nejpozději na začátku prvního výslechu; jeho obsahem je vymezení toho, z čeho je podezříván a jaký trestný čin je v jeho jednání spatřován. Toto sdělení má charakter opatření, proto proti němu nelze podat stížnost. Od tohoto sdělení počíná běžet dvoutýdenní lhůta, během které musí být zkrácené přípravné řízení skončeno (ať už podáním návrhu na potrestání soudu, návrhu na schválení dohody o vině a trestu soudu nebo jiným obdobným rozhodnutím

⁶⁹ Více než polovina věcí je řešena právě ve zkráceném přípravném řízení, jak vyplývá ze: Stručné shrnutí Zprávy o činnosti státního zastupitelství za rok 2022. Online. s. 12. Dostupné z: https://verejnazaloba.cz/wp-content/uploads/2023/06/Zpráva-o-činnosti-2022_stručné-shrnutí.pdf. [cit. 2024-06-13].

⁷⁰ Stanovisko trestního kolegia Nejvyššího soudu ze dne 25. 09. 2014, sp. zn. Tpjn 303/2014; č. 52/2014 Sb. rozh. tr.

státního zástupce). Státní zástupce může lhůtu pro skončení prodloužit, a to nejdéle o 10 dnů, a sjednává-li s podezřelým dohodu o vině a trestu, až o 30 dnů. Shledá-li státní zástupce, že zde nejsou předpoklady pro konání zkráceného přípravného řízení, resp. že nebude možné dodržet lhůtu pro jeho skončení, a to ani po jejím případném prodloužení, může nařídít policejnímu orgánu, který zkrácené přípravné řízení vedl, aby zahájil trestní stíhání (a tím přesunul věc ze zkráceného do standardního, příp. rozšířeného přípravného řízení, pokud státní zástupce shledá potřebu překvalifikovat stíhaný trestný čin a dospěje ke kvalifikaci, o které je příslušný rozhodovat krajský soud).

Zkrácené přípravné řízení může skončit několikero způsoby. Policejní orgán po jeho skončení může věc odložit, pokud shledá, že trestní stíhání je nepřipustné (§ 11 TrŘ), nebo že je neúčelné [pokud nastanou okolnosti uvedené v § 172 odst. 2 písm. a) a b) TrŘ], nebo pokud se mu nepodaří zjistit skutečnosti odůvodňující zahájení trestního stíhání.

Nezvolí-li policejní orgán žádný z výše uvedených postupů, předloží státnímu zástupci zprávu o výsledku zkráceného přípravného řízení, jejímž obsahem je popis skutku včetně jeho právní kvalifikace, důkazy odůvodňující podezření, může obsahovat také návrh na další postup státního zástupce. Společně se zprávou předloží policejní orgán státnímu zástupci veškeré důkazy, věci a písemnosti, které v průběhu řízení shromáždil.

Následně státní zástupce učiní některé z rozhodnutí vymezených v § 179c odst. 2 písm. a) až j) TrŘ. Pokud si státní zástupce posoudí skutek jinak, než jak učinil policejní orgán, a pro toto odchylné posouzení nebude možno vést zkrácené přípravné řízení, předá věc k zahájení trestního stíhání policejnímu orgánu.

Nejčastějším způsobem ukončení zkráceného přípravného řízení bude jistě podání návrhu na potrestání soudu.⁷¹ Pokud státní zástupce shledá, že výsledky zkráceného přípravného řízení odůvodňují postavení podezřelého před soud, je povinen návrh na potrestání podat. Návrh na potrestání lze považovat za obdobu obžaloby pro účely zkráceného přípravného řízení (což dokládají i shodné požadavky na obsah obou rozhodnutí dle § 179d odst. 1, § 177 TrŘ).

Ve zkráceném přípravném řízení lze užívat specifické typy odklonů, k tomu více v kapitole 5.2.

⁷¹ Stručné shrnutí Zprávy o činnosti státního zastupitelství za rok 2022. Online. s. 12. Dostupné z: https://verejnazaloba.cz/wp-content/uploads/2023/06/Zpráva-o-činnosti-2022_stručné-shrnutí.pdf. [cit. 2024-06-04].

4. Státní zástupce jako *dominus litis* v přípravném řízení

Stěžejním bodem působnosti státního zástupce je jeho postavení jakožto pána sporu v přípravném řízení trestním. Státní zástupce jakožto orgán činný v trestním řízení (§ 12 odst. 2 TrŘ) je povinen stíhat všechny trestné činy, o nichž se dozví (§ 2 odst. 3 TrŘ), při tomto je povinen dbát na to, aby nikdo nebyl stíhán jinak než ze zákonných důvodů (§ 2 odst. 1 TrŘ). Je povinen objasňovat stejně pečlivě skutečnosti svědčící ve prospěch i neprospěch osoby, proti níž se řízení vede (§ 2 odst. 5 TrŘ). Premisa zásady legality neznámá, že by byl státní zástupce výlučným subjektem provádějícím trestní stíhání, který zmocňuje policejní orgán k provedení jednotlivých úkonů nebo celého přípravného řízení, nýbrž značí povinnost dbát zákonem stanovenými prostředky o to, aby byl řádně a včas stíhán každý pachatel trestného činu.

Pro své postavení pána sporu nese státní zástupce plnou odpovědnost za průběh a výsledek přípravného řízení. Jeho dominantní postavení je logickým vyústěním faktu, že úkony v přípravném řízení konají policejní orgány, nad nimiž dozoruje. Ačkoliv je v rámci řízení policejní orgán procesně samostatný, je vázán pokyny státního zástupce, kterého v jeho dominantní úloze nelze nikterak omezovat.⁷²

V přípravném řízení chybí „protistrana“, která by byla nadána stejným rozsahem práv jako státní zástupce, aby jeho postavení vyvažovala (byť se s postupným vývojem trestního procesu rozšiřují práva obviněného typická pro procesní stranu).⁷³ V řízení před soudem, byť považován i samotnou legislativou⁷⁴ za stranu, je státní zástupce nadán specifickým postavením, kdy nestrání ani obvinění, ani obhajobě, ale zastává veřejný zájem (zájem legality)⁷⁵, který je specifickou a samostatnou proměnnou.

Státní zástupce jako dominantní orgán vede přípravné řízení od počátku. V jeho průběhu zjišťuje jeho stav a průběžné výsledky, účinně působí na jeho průběh zejména z hlediska rychlosti i zákonitosti a neprodleně odstraňuje případné zjištěné nedostatky. V závažných otázkách, především vazebních, ale i a skutkově, důkazně a právně složitých, je povinen pravidelně prověřovat stav přípravného řízení, účastnit se procesních úkonů, případně si vyžádat protokoly o těchto úkonech, a prostřednictvím svých pokynů přípravné řízení vést a usměrňovat. Svou činností dozorovou, instanční, rozhodovací a návrhovou přispívá k plynulému běhu přípravného řízení. Přípravným řízením si připravuje pevný základ pro podání obžaloby a její

⁷² ŠÁMAL, Pavel; NOVOTNÝ, František; RŮŽIČKA, Miroslav; VONDRUŠKA, František; NOVOTNÁ, Jaroslava. *Přípravné řízení trestní*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2003. ISBN 80-7179-741-3. s. 632-633.

⁷³ MUSIL, Jan; ŠÁMAL, Pavel; KRATOCHVÍL, Vladimír. *Kurs trestního práva: trestní právo procesní*. 2. přeprac. vyd. Beckovy právnické učebnice. Praha: C. H. Beck, 2003. ISBN 80-7179-678-6. s. 195-196.

⁷⁴ § 12 odst. 6 TrŘ.

⁷⁵ MUSIL, Jan; ŠÁMAL, Pavel a KRATOCHVÍL, Vladimír. *Kurs trestního práva: trestní právo procesní*. 2. přeprac. vyd. Beckovy právnické učebnice. Praha: C. H. Beck, 2003. ISBN 80-7179-678-6. s. 196.

řádné zastupování před soudem.⁷⁶ Dle Ústavního soudu „je to právě státní zástupce, kdo je v průběhu vyšetřování *dominus litis*, který udává směr řízení a jeho taktiku, neboť je to v prvé řadě on, kdo je v průběhu vyšetřování odpovědný za naplňování zájmů státu na vedení trestního řízení a na jeho efektivitě, a kdo pak zájmy státu zastupuje v řízení před soudem.“⁷⁷

Státní zástupce má v rámci své činnosti povinnost dbát na to, aby bylo dodrženo právo obviněného na spravedlivý proces. Tato jeho role je nenahraditelná a nezastupitelná; nelze se spoléhat na to, že svá práva bude plně chránit obviněný nebo jeho případný obhájce, nebo že eventuální chyby budou odstraněny až v řízení před soudem. Státní zástupce v přípravném řízení nese materiální důkazní břemeno, a naplnění této povinnosti je esenciální pro zajištění prostředí spravedlivého procesu. V případě podání obžaloby je kvalita práce státního zástupce prověřena soudem, ale v případě, kdy se věc před soud nedostane, je právě státní zástupce tím, kdo je hlavním garantem průběhu trestního řízení a dodržení všech jeho základních zásad.⁷⁸

4.1. Dominantní postavení státního zástupce

Hlavním aspektem dominantního postavení státního zástupce je jeho vztah k policejnímu orgánu v přípravném řízení. Vztah státního zástupce a policejního orgánu lze chápat ve dvou rovinách; první je vztah dozorový, který do sebe pojímá též návrhová a rozhodovací oprávnění, druhou je vztah instanční, v jehož rámci státní zástupce rozhoduje o stížnostech podaných proti usnesením policejního orgánu.⁷⁹ Zároveň lze vztah mezi těmito orgány definovat jako vztah kontroly a specifické podřízenosti.

Otázka síly postavení státního zástupce byla při přijímání novel trestního řádu často skloňována, neboť její rozřešení mohlo pomoci posunout trestní řízení z byrokratického a zkostnatělého policejního procesu do formy, ve které by nezávislý a nestranný orgán dbal na dodržování právních předpisů a měl konečné slovo v tom, co vše se v přípravném řízení provede.

Též otázka procesní samostatnosti policejního orgánu provázela utváření reformované podoby trestního procesu. Při novelách se hledalo optimální organizační uspořádání vyšetřování a spolu s tím také vyvstala otázka zrušení vyšetřovatelů jako samostatných orgánů činných v trestním řízení. Bouřlivá diskuze týkající se „degradace“ vyšetřovatelů na pouhé „řadové

⁷⁶ Čl. 7 Pokynu obecné povahy nejvyššího státního zástupce ze dne 03. 09. 2019, č. 9/2019.

⁷⁷ Usnesení Ústavního soudu ze dne 03. 11. 2005, sp. zn. II. ÚS 573/05.

⁷⁸ FENYK, Jaroslav In: GRIVNA, Tomáš; ŠIMÁNOVÁ, Hana (ed.). *Přípravné řízení dnes a zítra: sborník příspěvků z konference pořádané UOČR a FPR ZČU dne 20. června 2019*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2019. ISBN 978-80-7380-787-0. s. 45.

⁷⁹ RŮŽIČKA, Miroslav. *Veřejná žaloba a orgány konající přípravné řízení v ČR*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2005. ISBN 80-7179-929-7. s. 479.

policisty“ zaznívala před přijetím přelomové novely č. 265/2001 Sb., přesto byl institut vyšetřovatelů zrušen a sjednotil se pod pojem policejního orgánu. Policejní orgán byl nadán procesní samostatností (typickou historicky právě pro vyšetřovatele), nikoliv však nezávislostí.

Procesní samostatnost policejního orgánu je nutno vykládat vzhledem k jejímu účelu, tedy dosažení toho, aby státní zástupce zastupující veřejnou žalobu před soudem mohl vytvořit pro efektivní plnění této své úlohy odpovídající předpoklady; tím je plně zdůvodněno jeho dominantní postavení v přípravném řízení. Policisté, kteří vykonávají úkony trestního řízení, jsou vázáni pokyny státního zástupce vykonávajícího v přípravném řízení dozor. Státní zástupce je jim procesně, nikoliv služebně nadřízen. Tento vztah tedy nenarušuje služební nadřízenost a podřízenost v rámci Policie České republiky – její výkon však nesmí jakkoliv zpochybňovat pokyny dané státním zástupcem vykonávajícím dozor nad zachováváním zákonnosti v přípravném řízení.⁸⁰

Výše uvedené nelze chápat v tom smyslu, že služebně nadřízení funkcionáři policejních orgánů nemohou kontrolovat, organizovat a řídit výkon služby podřízených policistů v záležitostech týkajících se trestního řízení. Kontrolní a metodická činnost nadřízených policistů tak přichází v úvahu i tehdy, pokud služebně podřízený policista vykonává úkony v rámci trestního řízení. Dozor v přípravném řízení je nepochybně formou kontroly, ovšem není jedinou kontrolní činností, kterou lze v trestním řízení vůči policejním orgánům vykonávat. Kontrola a metodické vedení mohou být prováděny i ze strany nadřízených policistů, nesmí však být v přímém rozporu s pokyny státního zástupce.⁸¹

Vnitřní kontrolní a metodickou činnost policejního orgánu zároveň nelze chápat jako korektiv nedostatků a mezer v dozoru státního zástupce. Činnost nadřízených policejních funkcionářů by měla sloužit jinému účelu než dozor státního zástupce; dozor se týká postupu policejního orgánu z hlediska jeho zákonnosti, rychlosti a úplnosti (především s ohledem na opatření nezbytných podkladů pro rozhodnutí státního zástupce), oproti tomu se kontrola uvnitř policejního orgánu týká, i s ohledem na její operativní charakter, otázek okamžitých, rozdělení úkolů či náležitě odborné úrovně osob činných v policejních orgánech. „Policejní kontrola“ by tak měla být prováděna nikoliv namísto dozoru státního zástupce, či snad dokonce i proti němu, zásadně by měla být vykonávána vedle něj. Shledá-li nadřízený policista nedostatky v postupu svých podřízených, které by mohly být důležité i z hlediska dozoru státního zástupce, měl by je státnímu zástupci signalizovat – toto upozornění nelze považovat

⁸⁰ RŮŽIČKA, Miroslav. *Veřejná žaloba a orgány konající přípravné řízení v ČR*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2005. ISBN 80-7179-929-7. s. 439.

⁸¹ *Ibidem*.

za zasahování do dozorových oprávnění státního zástupce, jelikož konečné řešení procesního opatření ve věci je stále na státním zástupci.⁸²

Co se rozdílu v odpovědnosti státního zástupce a policejního funkcionáře týče, státní zástupce má procesní odpovědnost za to, aby nikdo nebyl stíhán bezdůvodně, aby bylo řádně a včas zahájeno trestní stíhání, aby přípravné řízení bylo prováděno zákonem aprobovaným způsobem a byla při něm respektována základní práva a svobody, aby bylo úplné z hlediska rozsahu skutkových okolností, které musí být v jeho rámci objasněny, a aby bylo prováděno v souladu se zásadou rychlosti a hospodárnosti. Oproti tomu jsou služební funkcionáři v policii nadáni odpovědností služební, která je zavazuje k tomu, aby vedle ostatních činností, k nimž jsou povinni dle zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, vykonávali také kontrolu a metodickou činnost (ve výše nastíněném rozsahu).⁸³

4.2. Geneze vzájemného vztahu veřejné žaloby a policejního orgánu

Vztah veřejné žaloby a policejního orgánu má v českých zemích dlouhou historii, která byla často velmi pestrá. Otázka vzájemného vztahu a nezávislosti obou orgánů byla opakovaně diskutována a odpověď na ní do velké míry formovala podobu celého trestního procesu a jeho demokratický a právní ráz. Je proto nejen vhodné, ale pro účely této práce nutné ohlédnout se za historickým vývojem relace obou orgánů, aby bylo možné lépe pochopit jejich postavení zakotvené v úpravě dnes platné a účinné.

4.2.1. Vztah veřejné žaloby a policejního orgánu dle trestního řádu z roku 1950

Model přípravného řízení se silnou policií se uplatňoval v evropských zemích, které podléhaly sovětskému vlivu v 50. letech minulého století. Tento model je charakteristický posílením přípravného řízení na úkor hlavního líčení, a to nikoliv skrze vyšetřujícího soudce, jak by bylo historicky tradiční, ale skrze nový, samostatný orgán, a to policejního vyšetřovatele, resp. vyšetřovatele ministerstva vnitra. Veřejná žaloba v tomto typu přípravného řízení ustupuje do pozadí a do jisté míry je pouze symbolická; moc soudní je v tomto směru plně nahrazena mocí výkonnou.

Úprava přijatá zákonem č. 87/1950 Sb. respektovala výše uvedenou charakteristiku policejního přípravného řízení, byla velice strohá a spousta otázek vzájemného vztahu policejního orgánu a veřejné žaloby zůstala neupravena a ponechána doktríně a praxi na rozřešení. Po přijetí zákona č. 65/1952 Sb., o prokuratuře, napadly na prokurátory významné

⁸² RŮŽIČKA, Miroslav. *Veřejná žaloba a orgány konající přípravné řízení v ČR*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2005. ISBN 80-7179-929-7. s. 439-441.

⁸³ Výkladové stanovisko Nejvyššího státního zastupitelství č. 4/1995 Sb. v. s.

povinnosti, kvůli kterým neměli dostatek času na to, aby konali vyšetřování (fázi přípravného řízení obdobnou dnešní nesoucí stejné označení). Navíc nebyli vybaveni vyšetřovacím aparátem, a jejich role se tak ve většině případů omezovala pouze na dozor nad policejními vyšetřovateli. Vzájemný vztah veřejné žaloby a vyšetřovacích orgánů byl upraven nedostatečně, zprvu pouze interní úpravou (nařízením ministra spravedlnosti – jednacím řádem z roku 1950 a jednacím řádem prokuratury z roku 1953). Prokurátoři byli sice oprávněni nařídit orgánům SNB vykonání jednotlivých vyšetřovacích úkonů, avšak toto oprávnění bylo zneužíváno a docházelo ke generálnímu pověřování orgánů národní bezpečnosti provedením celého vyšetřování, což byl postup zjevně jdoucí proti literě zákona.

Hlavní otázkou z historické úpravy vyvěrající, která má pro účely této práce důležitý význam, je otázka závaznosti pokynů prokurátora daných podle § 84 odst. 2 zákona č. 87/1950 Sb. pro orgány národní bezpečnosti (policejní vyšetřovatele). Tehdejší doktrína dovozovala povinnost příslušníků SNB vykonat příkaz prokurátora,⁸⁴ byť ze samotné legislativní úpravy rozsah práv a povinností prokurátora a jeho dozoru nad zachováváním zákonnosti v přípravném řízení nevyplýval.

4.2.2. Vztah veřejné žaloby a policejního orgánu dle trestního řádu z roku 1956

Úprava v zákoně č. 64/1956 Sb. nově definovala pojem vyšetřovatele (konkrétně pak vyšetřovatele prokuratury a vyšetřovatele ministerstva vnitra). Vyšetřovatelé prokuratury konali na příkaz prokurátora vyšetřování nebo jednotlivé vyšetřovací úkony. Vyšetřovatelé ministerstva vnitra pak konali vyšetřování ve věcech, v nichž byly věcně příslušné krajské soudy, a také v ostatních věcech. Účast prokurátora v přípravném řízení byla dvojího charakteru; v první řadě byl prokurátor nadán dozorovými pravomoci, mohl také sám vykonávat jednotlivé vyšetřovací úkony či celé vyšetřování. Vyšetřovatelé prokuratury mohli postupovat pouze na základě příkazu, resp. pověření prokurátora, vyšetřovatelé ministerstva vnitra naopak postupovali *ex officio*, zároveň jim mohl prokurátor uložit provedení potřebných úkonů. Vyšetřovací orgán nebyl nadán procesní samostatností,⁸⁵ byť mohl samostatně zahájit vyšetřování, vznést obvinění a provádět vyšetřovací úkony osobně a postupovat z vlastní iniciativy.

Mezi postavením prokurátorů a vyšetřovatelů prokuratury byl zásadní rozdíl. Prokurátoři svou pravomoc odvozovali od generálního prokurátora a fakticky mohli plnit jen práva a úkoly

⁸⁴ ŠIMÁK, Jaroslav; TOLAR, Jan; RŮŽEK, Antonín; DOLENSKÝ, Adolf. *Trestní řád a předpisy související*. Praha: Orbis, 1953. s. 82.

⁸⁵ IVOR, Jaroslav. K niektorým otázkam vzniku a vývoja trestnoprocesného postavenia vyšetřovateľa. *Čs. kriminalistika*, 1988, č. 2. s. 157-158.

jemu svěřené, tedy byli považováni za „prodlouženou ruku generálního prokurátora“. Oproti tomu vyšetřovatelé prokuratury vykonávali samostatnou působnost danou jim trestním řádem.⁸⁶ Vyšetřovatelé prokuratury byli podřízeni generálnímu prokurátorovi a dozor nad jejich postupem vykonával ten prokurátor, u něhož byli zřízeni, oproti tomu vyšetřovatelé ministerstva vnitra byli z hlediska dozoru v poměru dvojí podřízenosti, kdy kromě dozoru prokurátora nad nimi bděl příslušný náčelník z titulu svého instančního a funkčního postavení (neboť tyto vyšetřovatelé byli příslušníky územních součástí Veřejné bezpečnosti).⁸⁷

4.2.3. Vztah veřejné žaloby a policejního orgánu dle trestního řádu z roku 1961

Původní koncepce zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním, navázala na své předchůdce a zůstala založena na tzv. silném přípravném řízení.⁸⁸ Proti této koncepci stojí tzv. stručné informativní přípravné řízení, které plní pouze pomocnou roli a jehož účelem je primárně pomoci žalobci rozhodnout se, zda podezření vůči obviněnému odůvodňuje podání obžaloby a vedení hlavního líčení proti němu, či zda je na místě upustit od trestního stíhání.⁸⁹

Trestní řád byl ve svém počátku vystavěn z hlediska veřejné žaloby na devolučním principu a zásadě jednotnosti prokuratury, ze které vyplývala možnost nadřízeného prokurátora vykonávat jednotlivé úkony svěřené prokurátorům jemu podřízeným. Zároveň se uplatňoval také substituční princip, tedy možnost každého prokurátora zastoupit při výkonu úkonu jiného prokurátora téže prokuratury.

Dozor prokuratury nad zákonností přípravného řízení byl velice významnou složkou činnosti prokuratury, a to z toho důvodu, že vyšetřovatelům a vyhledávacím orgánům příslušela řada oprávnění, která se mohla citelně dotknout základních práv a svobod občanů.

Trestní řád si ponechal úpravu zakotvující dělení vyšetřovatelů na vyšetřovatele SNB (ministerstva vnitra) a vyšetřovatele prokuratury, později se z těchto vyšetřovatelů etablovaly policejní orgány, jak je známe dnes. Otázka nezávislosti policejního orgánu byla při tvorbě trestního řádu hojně diskutována a nabízela se spousta variant jejího řešení (např. zakotvení vyšetřujících soudců, vyšetřujících prokurátorů a další). Nakonec zvítězila varianta s dominancí vyšetřování SNB. Vyšetřovatelé SNB postupovali dle ustanovení trestního řádu a byli podřízeni náčelníkům vyšetřovacích součástí. Kromě případů, které dle trestního řádu vyžadovaly souhlas prokurátora, činil vyšetřovatel všechna rozhodnutí o postupu ve vyšetřování a o provádění

⁸⁶ PIPEK, Josef; HALAŠKA, Jaromír; KRATOCHVÍL, Zdeněk. *Komentář k zákonu o prokuratuře*. Praha: Právníký ústav Ministerstva spravedlnosti, Orbis, 1957. s. 202.

⁸⁷ RŮŽIČKA, Miroslav. *Veřejná žaloba a orgány konající přípravné řízení v ČR*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2005. ISBN 80-7179-929-7. s. 206-214.

⁸⁸ MUSIL, Jan. Koncepce přípravného řízení trestního (úvahy de lege ferenda). *Právník*, 1990, č. 8. s. 731.

⁸⁹ MUSIL, Jan. Funkce přípravného řízení, profesní profil a kvalifikační příprava policejního vyšetřovatele. *Kriminalistika*, 1994, č. 1. s. 61.

vyšetřovacích úkonů samostatně a byl plně odpovědný za jejich zákonné a včasné provedení.⁹⁰ Pokyny prokurátora byly pro vyšetřovatele závazné, ledaže se týkaly vznesení obvinění, kvalifikace trestného činu a rozsahu obvinění nebo způsobu vyřízení věci v přípravném řízení; nesouhlasil-li vyšetřovatel s tímto druhem pokynu, byl oprávněn sdělit prokurátorovi písemné námitky, které, pokud jim nebylo vyhověno, byly předloženy nadřízenému prokurátorovi, ten pokyny zrušil nebo věc přikázal jinému vyšetřovateli.

Zákon č. 292/1993 Sb., který novelizoval zákon č. 141/1961 Sb., zakotvil vyšetřovatele jako samostatný orgán provádějící přípravné řízení po sdělení obvinění. Vyšetřovatelé měli do jisté míry nezávislá procesní práva a povinnosti, prováděli úkony samostatně, a to včetně rozhodování o způsobu vyřízení věci, avšak v rozsahu stanoveném trestním řádem byli vázáni pokyny státního zástupce. Státnímu zástupci mohli ředitelé vyšetřovacích útvarů zasílat podněty k přijetí opatření v rámci výkonu dozoru nad zachováváním zákonnosti v přípravném řízení, pokud vyšetřovatelé nepřijali jimi uložené opatření k odstranění procesních vad rozhodnutí či průtahů. Státní zástupce mohl ředitele příslušného útvaru na nedostatky písemně upozornit, nebo je projednat s příslušným vedoucím pracovníkem. Také disponoval oprávněním odejmout věc kterémukoliv vyšetřovateli a učinit opatření, aby věc byla přikázána jinému. Státní zástupce nebyl služebně nadřízen vyšetřovatelům, neměl vůči nim žádnou kárnou pravomoc, mohl však iniciovat vyvození kárné odpovědnosti u příslušného vyšetřovatele. Byl však vyšetřovatelům procesně nadřízen, disponoval nařizovací pravomocí a byl oprávněn dávat závazné pokyny. Splnění takového pokynu mohl vyšetřovatel odepřít, shledal-li jej rozporným se zákonem.⁹¹

Novelou trestního řádu provedenou výše zmíněným zákonem bylo zakotveno oprávnění státního zástupce uložit vyšetřovateli a policejnímu orgánu provedení takových úkonů, které byly tyto orgány oprávněny provést a jejichž provedení bylo třeba k objasnění věci nebo ke zjištění pachatele. Pokyny mohly směřovat zejména k tomu, aby vyšetřovatel opatřil nezbytné podklady, věci doličné či jiné věci, nezbytná vysvětlení, a zjistil, popřípadě i zajistil stopy trestného činu. Možnost udávat pokyny se vztahovala nejen na fázi vyšetřování, ale také na fázi prověřování. Státní zástupce mohl vydat vyšetřovateli pokyn ke sdělení obvinění určité osobě – splnění tohoto pokynu nemohl vyšetřovatel odepřít. Zároveň mohl vyšetřovatel ukládat policejním orgánům, aby provedly úkony, které byly oprávněny provést a kterých bylo třeba k objasnění věci a zjištění pachatele, policejní orgán však reverzní oprávnění neměl a v případě

⁹⁰ § 164 odst. 4 zákona č. 141/1961 Sb., trestní řád, ve znění novely č. 57/1965 Sb.

⁹¹ RŮŽIČKA, Miroslav. *Veřejná žaloba a orgány konající přípravné řízení v ČR*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2005. ISBN 80-7179-929-7. s. 326-329.

pochybností se musel obrátit na státního zástupce s žádostí o uplatnění jeho dozorových oprávnění.

Rozsáhlá novela trestního řádu č. 141/1961 Sb. provedená zákonem č. 265/2001 Sb. zakotvila trestní proces v podobě, v jaké jej známe dnes. Žádná pozdější novela tohoto zákona nebyla tak revoluční, aby byla doktrínou nazývána jako rekonstrukce. Trestní řízení se zrychlilo a zjednodušilo, což bylo nutné vzhledem k tomu, jak těžkopádně do té doby probíhalo. Pro české trestní řízení bylo charakteristické přísně formální policejní vyšetřování, během kterého policejní orgány zajišťovaly všechny významné důkazy v procesně použitelné formě již v přípravném řízení.⁹² Nosným úsekem trestního řízení pro dokazování bylo tedy řízení přípravné, nikoliv část řízení před soudem.

Novela zavedením lhůt, sjednocením vyšetřujícího orgánu na jeden (z předchozí dvojkolejnosti policejního orgánu a vyšetřovatele) a přenesením důkazního řízení před soud trestní řízení urychlila a zkrátila tak dobu od spáchání trestného činu do doby postavení obžalovaného před soud. Co se vzájemného vztahu přípravného řízení a řízení před soudem týče, zákon se nově přiklonil k přenesení provádění důkazů před soud, nikoliv v přípravném řízení, které ze své podstaty má pouze předběžnou a přípravnou povahu, ale nikdy nemůže být rozhodující a konečné, má-li dojít k řádnému objasnění věci a zaručení práv obviněného, poškozeného i dalších osob zúčastněných na trestním řízení. Přípravné řízení bylo ku poměru se soudním stádiem oslabeno, byť ne nejspíše tolik, kolik si doktrína představovala. Rozsah dokazování v přípravném řízení byl zúžen (ve fázi prověřování se rozsah úkonů, jejichž výsledek je procesně použitelný v řízení před soudem jako důkaz, zvýšil, naopak ve fázi vyšetřování se projevilo zúžení).

Výše zmíněná novela byla esenciální pro zakotvení postavení státního zástupce jako „klíčového hráče“ v přípravném řízení. Veřejné žalobě se otevřely dveře do předprocesní činnosti policejních orgánů, což jí předchozí úpravou nebylo umožněno. Hlavními kroky, které vedly k posílení role státního zástupce, byly především vymezení, že je to státní zástupce, který rozhoduje o objemu a rozsahu důkazů, které budou vyhledávány a opatřovány v průběhu přípravného řízení, vyjádření pozice státního zástupce v řízení před soudem, změna koncepce dozoru a jeho časový posun již k předprocesním stádiím, výlučné oprávnění rozhodovat o meritorním skončení přípravného řízení a o přerušení trestního stíhání, jakož i změna organizace policejního vyšetřování (byla nově ustanovena Služba kriminální policie a vyšetřování) a v neposlední řadě také přenesení kompetence rozhodovat o dalším trvání vazby

⁹² SOLOTÁŘ, Alexander; ŠÁMAL, Pavel; SOVÁK, Zdeněk; KRÁL, Vladimír; STIBOŘÍK, Vladimír. Ke koncepci rekonstrukce trestního procesu. *Právní praxe*, 1996, č. 8-9. s. 463.

v přípravném řízení na státního zástupce (tehdejší § 73b odst. 2 TrŘ, dnes již toto oprávnění státní zástupce nemá), jakož i v dalších případech zajištění.⁹³ Ruku v ruce s posílením pravomocí se také posílila odpovědnost státního zástupce za výsledek a průběh přípravného řízení.

Novelou také došlo ke spojení policejních orgánů Policie České republiky a dřívějších vyšetřovatelů do orgánu jediného, čímž se ukončilo do té doby probíhající duplicitní zajišťování důkazů (nejprve policejními orgány ve fázi prověřování a posléze vyšetřovateli v průběhu vyšetřování). Postavení policejních orgánů bylo definováno tak, že jsou vázány pokyny státního zástupce a ve věcech, v nichž neprovádějí úkony trestního řízení, jsou vázány pokyny svých nadřízených. Byl zachován princip procesní samostatnosti policejních orgánů, nikoliv však jejich nezávislosti.

4.3. Dozor státního zástupce

Hlavním projevem dominantního postavení státního zástupce je jeho dozor nad přípravným řízením. Definování dozoru, dohledu a kontroly může v některých právních odvětvích činit potíže, jelikož pojmy jsou často zaměňovány. Pro účely trestního práva lze dozor státního zástupce nad zachováváním zákonnosti v přípravném řízení chápat jako systematickou a cílevědomou kontrolní činnost zaměřenou na zjištění stavu vyšetřování, prověřování postupu policejního orgánu z hlediska jeho zákonnosti, rychlosti a plynulosti a neprodlené odstraňování zjištěných nedostatků. Dozor se vyznačuje soustavností a je vykonáván průběžně. Směřuje též k tomu, aby nikdo nebyl bezdůvodně trestně stíhán a bezdůvodně omezován na svých právech v přípravném řízení.⁹⁴

Dozor státního zástupce slouží především k naplňování funkce obžalovací ve smyslu § 4 odst. 1 písm. a) ZoSZ a § 2 odst. 8 věty druhé TrŘ, skrze kterou státní zástupce realizuje veřejný zájem, a dále představuje souhrn prostředků směřujících k naplnění dominantního postavení státního zástupce v přípravném řízení. Dozor počíná doručením záznamu o zahájení úkonů trestního řízení (§ 158 odst. 3 věta první a druhá TrŘ). Od tohoto okamžiku, resp. od provedení neodkladných a neopakovatelných úkonů bezprostředně předcházejících sepsání protokolu o nich, se odvíjí počátek přípravného řízení trestního.

Dozor státního zástupce lze považovat za specifickou formu kontroly, jejímž hlavním účelem je náležitě zastupování veřejné žaloby v řízení před soudem. Aby státní zástupce mohl dosáhnout cíle řádného zastupování veřejné žaloby, plní dvě navzájem související funkce, a sice funkci dozorovou, která se vztahuje k zákonnosti v přípravném řízení trestním, a s níž úzce

⁹³ FENYK, Jaroslav. Postavení státního zástupce po novele trestního řádu. *Trestněprávní revue*, 2001, č. 2. s. 34.

⁹⁴ RŮŽIČKA, Miroslav. *Veřejná žaloba a orgány konající přípravné řízení v ČR*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2005. ISBN 80-7179-929-7. s. 476.

souvisí také funkce návrhová, rozhodovací a stíhací, a dále plní funkci instančního orgánu, když rozhoduje o stížnostech podaných proti usnesením policejního orgánu.

Ve funkci rozhodovací a návrhové, která doplňuje dozorové pravomoci veřejné žaloby, je zahrnuto oprávnění státního zástupce vydávat rozhodnutí v přípravném řízení, jakož i předkládat soudci činnému v přípravném řízení návrhy na jeho rozhodnutí týkající se závažných zásahů do základních práv a svobod osob (např. příkaz k zatčení). Od dozorové funkce je nutno odlišit funkci instanční, v jejímž rámci státní zástupce rozhoduje o stížnostech podaných proti usnesením vydaným policejním orgánem. Každá z těchto funkcí má svá specifika a předměty jejich kontroly jsou rozličné. I pokud by se tedy aplikovalo rozhodování dozorové a instanční v téže věci, nešlo by o dvojí přezkum postupu policejního orgánu (byť nelze odhlédnout od úzkého propojení dozorových a instančních oprávnění).

4.3.1. Dozorová oprávnění a povinnosti státního zástupce

Státní zástupce je pro účely výkonu dozoru nadán oprávněními a povinnostmi. Tyto vyplývají nejen z TrŘ, ale také z JŘSZ a dále zejména z pokynu obecné povahy nejvyššího státního zástupce č. 9/2019 upravujícího dozor státního zástupce v přípravném řízení a jeho postup v trestním řízení soudním, jakož i z dalších pokynů obecné povahy. Jednotlivá oprávnění a povinnosti lze členit z několika hledisek, přičemž hlavní členění je následující: 1. vyhrazení provedení některých úkonů výlučně státnímu zástupci; 2. dávající státnímu zástupci pravomoc vyslovit předchozí souhlas, vydat povolení, dát souhlas či takové povolení dodatečně; 3. poskytující státnímu zástupci oprávnění k výkonu dozoru; 4. umožňující státnímu zástupci podat návrh soudu na rozhodnutí v přípravném řízení.⁹⁵

Oprávnění, která jsou vyhrazena výlučně státnímu zástupci, jsou obsažena v § 175 odst. 1 TrŘ. Předmětné ustanovení vypočítává jednotlivá oprávnění, jež v přípravném řízení nemůže vykonat ani soudce (jinak rozhodující ve vymezených případech o zásazích do základních práv a svobod), ani policejní orgán. Výčet v daném ustanovení není taxativní, byť tak působí, neboť celá řada dalších výlučných oprávnění je předmětem jiných ustanovení TrŘ [např. možnost požadovat v trestním řízení údaje, které jsou předmětem bankovního tajemství, údaje z evidence cenných papírů (§ 8 odst. 2 TrŘ), nařídít v přípravném řízení vydání nedoručených poštovních zásilek, jiných zásilek nebo telegramů (§ 86 odst. 1 TrŘ), nařídít v přípravném řízení sledování zásilky (§ 87b odst. 1 TrŘ), vyslovit souhlas s pohřbením mrtvol, vzniklo-li podezření, že smrt člověka byla způsobena trestným činem (§ 115 odst. 1 TrŘ),

⁹⁵ RŮŽIČKA, Miroslav. *Veřejná žaloba a orgány konající přípravné řízení v ČR*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2005. ISBN 80-7179-929-7. s. 497-528.

vyžadovat údaje potřebné pro posouzení, zda trvají důvody pro použití agenta a zda je jeho činnost v souladu se zákonem (§ 158e odst. 7 TrŘ) – tento výčet byl oproti původnímu znění zúžen, neboť část těchto pravomocí přešla v přípravném řízení na soudce].

Výčet oprávnění vyžadujících předchozí souhlas státního zástupce, povolení, dodatečné vyslovení souhlasu s úkonem či rozhodnutím policejního orgánu, anebo zrušení takového rozhodnutí je velice rozsáhlý a roztržitý napříč úpravou TrŘ [příkladmo lze uvést zadržení osoby podezřelé (§ 76 odst. 1 TrŘ), osobní prohlídku obviněného (§ 83b odst. 1 TrŘ), dočasné odložení trestního stíhání (§ 159b odst. 1 TrŘ) nebo předstíraný převod (§ 158c odst. 2 TrŘ)]. V případech zásahů menší intenzity do základních práv a svobod je policejnímu orgánu umožněno vykonat některé zásahy, avšak v zájmu posílení kontroly nad tímto postupem se vyžaduje předchozí souhlas státního zástupce. Pokud jej pro neodkladnost nelze obstarat předem, lze v zákonem stanovených případech obstarat tento souhlas dodatečně. Státní zástupce je při vydání předchozího souhlasu povinen přezkoumat, zda jsou splněny podmínky pro vykonání úkonu, musí ověřit, zda jemu poskytnuté informace odpovídají skutečnosti a posléze zkontrolovat, zda úkon, k němuž dal souhlas, byl proveden v souladu se zákonem. Jde-li o souhlas následný, je státní zástupce povinen zkoumat, zda byly splněny podmínky pro provedení úkonu bez odkladu a zda zde byly naléhavé důvody, které znemožnily dosáhnout souhlasu předem.

Další skupinou oprávnění státního zástupce jsou jeho pravomoci podat návrh soudu na rozhodnutí v přípravném řízení. Soudce v přípravném řízení rozhoduje o těch procesních úkonech, které jsou svou povahou nejzávažnější a nejvíce zasahující do základních práv a svobod osob. Seznam úkonů, ve kterých státní zástupce soudu předkládá návrh na jejich vydání, postupně s novelizacemi trestního řádu nabobtnal. Před podáním návrhu je státní zástupce povinen zkoumat, zda jsou splněny zákonné podmínky pro jeho vydání, v některých případech (např. u návrhu na ustanovení obhájce v případě nutné obhajoby nebo návrhu na sdělení údajů o uskutečněném telekomunikačním provozu) je státní zástupce činný tehdy, pokud hrozí nebezpečí z prodlení a policejní orgán sám návrh soudu nepodal. Návrhy je státní zástupce povinen řádně zdůvodnit a podložit důkazy, aby o nich soudce mohl rozhodnout na základě předloženého spisového materiálu.

4.3.2. Oprávnění a povinnosti dle § 174 a § 157 TrŘ

Oprávnění umožňující státnímu zástupci vykonávat dozor jsou upravena primárně v § 174 odst. 2 TrŘ, přičemž jsou vykonávána vedle oprávnění dle § 157 odst. 2 TrŘ. Ustanovení § 157 odst. 2 TrŘ je považováno za obecné oprávnění státního zástupce, které mu umožňuje

uložit policejnímu orgánu nejen v prověřování, ale v rámci celého přípravného řízení provedení úkonů, které jsou pod jednotlivými písmeny daného ustanovení naznačeny. Tato oprávnění může uplatnit také státní zástupce vykonávající dozor nad státním zástupcem konajícím vyšetřování. Vzhledem k tomu, že tato oprávnění jsou pro účely této práce nosná, budou níže jednotlivě blíže rozvedena.

Oprávnění státního zástupce dávat závazné pokyny k vyšetřování trestných činů dle § 174 odst. 2 písm. a) TrŘ se ve své logické souvislosti vztahuje i na postup bezprostředně předcházející zahájení trestního stíhání, byť z gramatického výkladu předmětného ustanovení vyplývá, že se vztahuje pouze na úsek vyšetřování (státní zástupce tak např. může policejnímu orgánu uložit zahájit trestní stíhání, v praxi jej však bude častěji ukládat dle § 157 odst. 2 věty první TrŘ a další vyšetřování bude korigovat skrze předmětné ustanovení). Pokyny jsou vydávány formou opatření (§ 19 odst. 1 JŘSZ), pro specifické pokyny stanovené v odst. 2 téhož je zakotvena obligatorní písemná forma. Ústně daný pokyn lze písemně stvrdit, považuje-li to státní zástupce podle povahy věci za nutné. Každý pokyn je následně zanesen do záznamu v dozorovém spisu. Pokud policejní orgán pokyn neprovede, upozorní na to státní zástupce jemu příslušného nadřízeného nebo mu věc usnesením odejme. Dřívější možnost vyšetřovatelů uplatnit proti pokynu státního zástupce námitky, resp. později formulovaná možnost odepření splnění pokynu daného státním zástupcem vyšetřovatelem již v platné právní úpravě zavedeny nejsou, neboť narušovaly dominantní roli státního zástupce v přípravném řízení a vedly k nadbytečnému opakovanému přezkoumávání spisů vyšším státním zastupitelstvím.

V § 174 odst. 2 písm. b) TrŘ upravené oprávnění státního zástupce vyžadovat od policejního orgánu spisy, dokumenty, materiály a zprávy o spáchaných trestných činech za účelem prověrky, zda policejní orgán včas zahajuje trestní stíhání a řádně v něm postupuje se hojně využívá v předprocesním stadiu trestního řízení, ačkoliv z litery zákona spíše vyplývá, že tímto oprávněním státní zástupce disponuje hlavně ve fázi vyšetřování. Na základě tohoto oprávnění může státní zástupce přezkoumávat usnesení o zahájení trestního stíhání, činit prověrky spisových materiálů u policejního orgánu (zejména ve věcech vazebních, jakož i věcech skutkově, důkazně či právně složitých),⁹⁶ zjišťovat stav prověřování a vyšetřování prostřednictvím dotazů na policejní orgán (zde se nevyžaduje žádná speciální forma, postačí ústní sdělení informací, státní zástupce o tomto následně učiní záznam do dozorového spisu), vyhradit si předkládání opisů protokolů o procesních úkonech (toto slouží státnímu zástupci ke získání přehledu o postupu policejního orgánu, zejména ohledně důležitých procesních

⁹⁶ Čl. 7 Pokynu obecné povahy nejvyššího státního zástupce ze dne 03. 09. 2019, č. 9/2019.

úkonů), nahlížet do plánu vyšetřování, prověřování nebo vyžadovat informace o jeho obsahu (ve znění § 18 odst. 2 JŘSZ je zmíněn pouze plán vyšetřování, ale vzhledem k pojetí a rozsahu dozoru státního zástupce v přípravném řízení lze mít odůvodněně za to, že může nahlížet i do plánu prověřování). Dále může konzultovat stav přípravného řízení s policejním orgánem (tento postup je zcela bezformální a nemůže nahradit žádný z výše uvedených).

Ustanovení § 174 odst. 2 písm. c) TrŘ upravuje oprávnění státního zástupce zúčastnit se provádění úkonu policejního orgánu, osobně provést jednotlivý úkon nebo i celé vyšetřování a vydat rozhodnutí v kterékoliv věci (proti usnesením státního zástupce vydaným v rámci tohoto oprávnění je přípustná stížnost obdobně jako proti usnesením policejního orgánu, neboť se jedná o rozhodování státního zástupce v pozici orgánu prvního stupně). Státní zástupce však nemůže na základě daného oprávnění provést celé prověřování; to jsou povinny konat policejní orgány. Případná ingerence státního zástupce je zajištěna jeho dozorovými a instančními funkcemi. Opačný výklad by mohl vést ke zproštění odpovědnosti policejního orgánu za zákonné a úplné plnění povinností jemu stanovených v přípravném řízení. Státní zástupce se na základě tohoto oprávnění bude v rámci prověřování zpravidla účastnit rekognicí (§ 104b TrŘ), vyšetřovacího pokusu (§ 104c TrŘ), rekonstrukce (§ 104d TrŘ), prověrky na místě (§ 104e TrŘ), ohledání místa činu (§ 113 TrŘ), výslechů svědků (§ 158a TrŘ), popřípadě též výslechu znalce. Ve fázi vyšetřování se bude nejčastěji účastnit těch úkonů, které jsou nosné pro správné a úplné objasnění závažnější věci, často s ohledem na jejich neopakovatelnou povahu. Policejní orgán je pro naplnění účelu předmětného oprávnění povinen státního zástupce o úkonech informovat a umožnit mu účast na nich.⁹⁷

Státní zástupce je oprávněn vracet věc policejnímu orgánu se svými pokyny k doplnění, a to na základě § 174 odst. 2 písm. d) TrŘ. Toto oprávnění se vztahuje pouze na fázi vyšetřování, neboť v prověřování půjde většinou o usnesení policejního orgánu o odložení věci nebo opatření o odevzdání věci, které státní zástupce může zrušit a následně uložit pokyn dle § 157 odst. 2 věty první TrŘ nebo § 174 odst. 2 písm. a) TrŘ k vydání usnesení o zahájení trestního stíhání.⁹⁸ Ustanovení § 174 odst. 2 písm. d) TrŘ se zde tedy analogicky neužije.⁹⁹ Vrácení věci k doplnění je činěno písemným pokynem, který má formu opatření. Státní zástupce v pokynu uvede, v jakých směrech a kterými důkazy má být řízení doplněno a stanoví k tomu přiměřenou

⁹⁷ RŮŽIČKA, Miroslav. *Veřejná žaloba a orgány konající přípravné řízení v ČR*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2005. ISBN 80-7179-929-7. s. 511-514.

⁹⁸ Ibidem. s.514-516.

⁹⁹ ŠÁMAL, Pavel; NOVOTNÝ, František; RŮŽIČKA, Miroslav; VONDRUŠKA, František; NOVOTNÁ, Jaroslava. *Přípravné řízení trestní*. 2., podstatně přepracované vydání. Praha: C. H. Beck, 2003. s. 656.

lhůtu.¹⁰⁰ Policejní orgán je povinen provést úkony v rozsahu stanoveném pokynem státního zástupce, jakož i další doplnění, která jsou nezbytná pro úplné objasnění věci, a to i tehdy, pokud je státní zástupce nevyžadoval.

Oprávnění státního zástupce rušit nezákonná nebo nedůvodná rozhodnutí a opatření policejního orgánu, která může nahrazovat vlastními, je upraveno v § 174 odst. 2 písm. e) TrŘ. Toto oprávnění se vztahuje jak na fázi prověřování, tak na fázi vyšetřování. Pokud vyšetřování koná státní zástupce, je nejbližší vyšší státní zástupce vykonávající nad ním dozor oprávněn zrušit nezákonné nebo neodůvodněné rozhodnutí nebo opatření jím dozorovaného státního zástupce, nikoliv však v případě, kdy státní zástupce koná vyšetřování na základě § 174 odst. 2 písm. c) TrŘ, ale pouze v případech uvedených v § 161 odst. 4, odst. 5 písm. b) TrŘ.¹⁰¹ Státní zástupce může toto oprávnění využít z vlastního podnětu, ale také z podnětu osob, proti nimž se řízení vede, nebo poškozených. Usnesení policejního orgánu ruší usnesením, opatření ruší svým opatřením. Pokud státní zástupce zruší usnesení policejního orgánu na základě stížnosti oprávněné osoby, činí tak jako orgán druhého stupně, a proti jeho rozhodnutí tedy není stížnost přípustná (§ 141 odst. 2 TrŘ). Jestliže však státní zástupce nahrazuje usnesení policejního orgánu z jiného podnětu než stížnosti oprávněné osoby, nebo sám koná vyšetřování, je proti jeho usnesení stížnost přípustná.

Na základě § 174 odst. 2 písm. f) TrŘ je státní zástupce oprávněn přikázat, aby úkony ve věci prováděla jiná osoba služebně činná v policejním orgánu. Státní zástupce neurčuje konkrétní osobu, která bude nadále ve věci vykonávat úkony v rámci prověřování nebo vyšetřování, ale na základě jím vydaného příkazu příslušný vedoucí policejního orgánu věc přidělí jiné osobě služebně činné. Státní zástupce takto v praxi postupuje, zjistí-li v činnosti osoby činné v policejním orgánu vážnější nedostatky či důvody vyloučení, anebo dojde-li k nerespektování či neprovedení pokynu státního zástupce. Nelze však zasahovat do věcné, funkční či dokonce místní příslušnosti policejního orgánu.

Dle ustanovení § 157 odst. 2 věty první TrŘ může státní zástupce uložit policejnímu orgánu provedení takových úkonů, které je tento orgán oprávněn provést a jichž je třeba k objasnění věci nebo ke zjištění pachatele. Toto oprávnění bude užíváno zpravidla ve fázi prověřování, třebaže je možné jej aplikovat v průběhu celého přípravného řízení. Nejčastěji půjde o pokyny směřující k opatření nezbytných podkladů a vysvětlení a zajištění stop trestného činu. Zvláštním druhem těchto pokynů jsou ty, kterými státní zástupce ukládá policejnímu

¹⁰⁰ Čl. 68 Pokynu obecné povahy nejvyššího státního zástupce ze dne 03. 09. 2019, č. 9/2019.

¹⁰¹ RŮŽIČKA, Miroslav. *Veřejná žaloba a orgány konající přípravné řízení v ČR*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2005. ISBN 80-7179-929-7. s. 516-523.

orgánu určitý způsob vyřízení věci ve fázi prověřování (např. odložení věci dle § 159a TrŘ). Pokud státní zástupce vydá pokyn policejnímu orgánu k učinění určitého usnesení, nebo s takovým způsobem vyřešení učiní výslovný souhlas, bude o případné stížnosti proti tomuto usnesení rozhodovat bezprostředně vyšší státní zastupitelství.

Státní zástupce může od policejního orgánu vyžadovat spisy, dokumenty, materiály a zprávy o postupu při prověřování oznámení [§ 157 odst. 2 písm. a) TrŘ]. Může se jednat i o spisy ve věcech, v nichž ještě nebyl sepsán záznam o zahájení úkonů trestního řízení, stejně tak je státní zástupce oprávněn požadovat předložení operativních svazků policie. Dokumenty a dalšími materiály se míní především písemnosti, které policejní orgán v rámci prověřování shromáždil.

Státní zástupce je dále oprávněn odejmout kteroukoliv věc policejnímu orgánu a učinit opatření, aby věc byla přikázána jinému policejnímu orgánu [§ 157 odst. 2 písm. b) TrŘ]. Toto oprávnění slouží primárně k řešení sporů o příslušnost mezi policejními orgány, dále v případě zjištění důvodu vyloučení policejního orgánu, nebo v případě nesprávného či nezákonného postupu policejního orgánu, případně neprovedení pokynu státního zástupce.

Ustanovení § 157 odst. 2 písm. c) TrŘ umožňuje státnímu zástupci dočasně odložit nanejvýš o 2 měsíce zahájení trestního stíhání. Státní zástupce tak činí opatřením.

4.3.3. Výkon dozoru v rozšířeném a zkráceném přípravném řízení

Dozor státního zástupce má v rozšířeném přípravném řízení oproti postupu standardnímu svá specifika. Problematické je především určení počátku dozoru, neboť dozor zásadně začíná doručením záznamu o zahájení úkonů trestního řízení, resp. protokolů o neodkladných a neopakovatelných úkonech. Dozor nad rozšířeným vyšetřováním v pravém slova smyslu však fakticky začíná až v momentu zahájení trestního stíhání pro některý z trestných činů uvedených v § 17 TrŘ (pro které je dána věcná příslušnost krajského soudu a které tedy budou spadat do rozšířeného vyšetřování), neboť do té doby nejsou rozhodné okolnosti pro posouzení povahy dozoru z podstaty věci známy. Pokud ovšem bude jednání kvalifikováno jako spadající pod § 17 TrŘ již na počátku prověřování, nic nebrání tomu, aby již nad touto částí přípravného řízení prováděl dozor státní zástupce krajského (v případech uvedených v § 15 odst. 1 a 2 JŘSZ vrchního) státního zastupitelství.

Státní zástupce v rozšířeném přípravném řízení usiluje o to, aby již v průběhu prověřování byla věc objasňována tak, aby byly zjištěny všechny skutečnosti nezbytné pro náležité rozhodnutí, kterým se prověřování končí. Zároveň musí státní zástupce dbát na to, aby právní kvalifikace skutku, pro který je obviněný stíhán, odpovídala trestným činům

uvedeným v § 17 TrŘ, a pokud zjistí, že tomu tak není, vydá policejnímu orgánu pokyn informovat obviněného a jeho obhájce o změně právní kvalifikace.

Oproti rozšířenému řízení jsou základní rysy a charakteristiky dozoru státního zástupce ve zkráceném řízení oslabeny. Ve zkráceném přípravném řízení nelze přibrat konzultanta dle § 157 odst. 3 věty první TrŘ (jelikož se nejedná o závažné a skutkově složité věci). Pokud státní zástupce vydává pokyny k postupu ve zkráceném přípravném řízení, zpravidla v nich policejnímu orgánu stanovuje lhůtu pro provedení úkonů. Typicky tak činí v případě, kdy stanovuje, aby mu byla předložena zpráva o výsledku zkráceného přípravného řízení v dostatečné lhůtě¹⁰² před skončením dvoutýdenní lhůty stanovené zákonem pro jeho skončení (§ 179b odst. 4 TrŘ). Státní zástupce ve zkráceném přípravném řízení zjišťuje stav řízení skrze informace vyžadované od policejního orgánu, možné jsou též konzultace stavu řízení. Oproti běžnému přípravnému řízení jsou tyto metody neformální. Státní zástupce se úkonů zkráceného přípravného řízení bude účastnit jen výjimečně, jestliže bude jeho účast nezbytná k zajištění skončení věci ve stanovené lhůtě.¹⁰³

Zkrácené přípravné řízení může vést také státní zástupce, a to obligatorně dle § 179a odst. 3 TrŘ, nebo fakultativně v odůvodněných případech dle § 174 odst. 2 písm. c) TrŘ. Častěji však půjde o situaci, kdy státní zástupce provede jeden nebo více jednodušších úkonů, kterými zkrácené prověřování doplní, aby nedošlo k nedodržení lhůty stanovené pro skončení zkráceného přípravného řízení. Pokud koná zkrácené přípravné řízení státní zástupce, dozor se nevykonává [uvedené vyplývá z dikce § 175 odst. 2 TrŘ (zde je uvedeno „vyšetřování“, avšak ve zkráceném přípravném řízení se provádí pouze prověřování) a § 179c odst. 2 téhož (zde je uvedeno „státní zástupce... který sám provedl zkrácené přípravné řízení“)].

4.3.4. Dozor státního zástupce nad státním zástupcem konajícím vyšetřování

Vyšetřování je v některých případech svěřeno do rukou státního zástupce, nad ním je poté třeba konat dozor, a to jiným státním zástupcem. Státní zástupce je obligatorně příslušný k vyšetřování trestných činů spáchaných příslušníky Generální inspekce bezpečnostních sborů, Bezpečnostní informační služby, Úřadu pro zahraniční styky a informace, Vojenského zpravodajství či Vojenské policie a zaměstnanci České republiky, kteří jsou k výkonu práce zařazení v Generální inspekci bezpečnostních sborů, jakož i spoluobviněnými, kteří příslušníky daných institucí nejsou. V rámci těchto specifických případů dochází k oddělení vyšetřování od dozoru. Dozor není vykonáván komplexně, ale dělí se na dozor nad prověřováním

¹⁰² Čl. 79 odst. 5 písm. d) Pokynu obecné povahy nejvyššího státního zástupce ze dne 03. 09. 2019, č. 9/2019.

¹⁰³ RŮŽIČKA, Miroslav. *Veřejná žaloba a orgány konající přípravné řízení v ČR*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2005. ISBN 80-7179-929-7. s. 582-589.

(ten odpovídá standardu dozoru státního zástupce nad policejním orgánem) a dozor nad vyšetřováním (který zde koná státní zástupce nad jiným státním zástupcem). Zároveň je zde zakotvena zvláštní věcná příslušnost u státních zástupců vybraných státních zastupitelství a tito specializovaní státní zástupci konají vyšetřování bez ohledu na věcnou příslušnost soudu.

Dozor nad vyšetřováním vedeným státním zástupcem vykonává státní zástupce krajského státního zastupitelství, které je nejbližší vyšší okresnímu státnímu zastupitelství, jehož specializovaní státní zástupci vyšetřování provádějí. Nad prověřováním, které i ve výše uvedených případech koná policejní orgán (v tomto případě půjde o Generální inspekci bezpečnostních sborů a pověřené orgány jednotlivých úřadů, jejichž příslušník trestný čin spáchal), vykonává dozor státní zástupce, který by byl příslušný konat o tomto trestném činu vyšetřování; v tomto případě státní zástupce krajského státního zastupitelství vykonává pouze dohled.

Vyšetřující státní zástupce provádí úkony, které je oprávněn konat policejní orgán. Určité úkony, např. žádost o údaje ve smyslu § 8 odst. 2 TrŘ, rozhodování o zajištění nároku poškozeného dle § 47 odst. 2 TrŘ nebo přibrání znalce ve složitých věcech (§ 157 odst. 3 TrŘ), které jsou vyhrazeny státnímu zástupci, může činit jak vyšetřující, tak dozorcující státní zástupce.¹⁰⁴ Oproti tomu státní zástupce neplní úkoly policejního orgánu např. dle § 62 odst. 1 TrŘ (doručování), § 76 odst. 2 TrŘ (předání osoby, jejíž osobní svoboda byla omezena, policejnímu orgánu) nebo dle § 87a odst. 2 TrŘ (provedení záměny zásilky). Tyto úkony bude provádět policejní orgán, který však v tomto postavení nebude orgánem činným v trestním řízení, nýbrž orgánem vykonávajícím pokyny a příkazy ostatních orgánů činných v trestním řízení (součinnosti policejního orgánu může za této konstelace využít jak státní zástupce vyšetřující, tak dozorcový).¹⁰⁵

Vyšetřující státní zástupce je oprávněn požádat policejní orgány o opatření jednotlivého důkazu nebo provedení jednotlivého úkonu vyšetřování, o součinnost při opatřování důkazu nebo provádění úkonu vyšetřování, o předvedení osoby či o doručení písemnosti. Policejní orgán je povinen státnímu zástupci vyhovět. Vyšetřující státní zástupce nemůže na konci vyšetřování podat obžalobu, ani nemůže podat samostatný návrh na ochranné opatření.

Dozor státního zástupce bezprostředně vyššího státního zastupitelství nastupuje v okamžiku, kdy vyšetřování koná státní zástupce obligatorně [§ 175 odst. 2 a § 161 odst. 4,

¹⁰⁴ ŠÁMAL, Pavel; NOVOTNÝ, František; RŮŽIČKA, Miroslav; VONDRUŠKA, František; NOVOTNÁ, Jaroslava. *Přípravné řízení trestní*. 2., podstatně přepracované vydání. Praha: C. H. Beck, 2003. s. 738.

¹⁰⁵ RŮŽIČKA, Miroslav. *Veřejná žaloba a orgány konající přípravné řízení v ČR*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2005. ISBN 80-7179-929-7. s. 591-608.

odst. 5 písm. b) TrŘ], nikoliv fakultativně [dle § 174 odst. 2 písm. c) TrŘ]. Dozor státního zástupce nad postupem vyšetřujícího státního zástupce se do jisté míry shoduje s dozorem nad postupem policejního orgánu, avšak s tím rozdílem, že vyšetřující státní zástupce je oprávněn provádět některé úkony, které policejnímu orgánu nenáleží, stejně tak vydávat meritorní rozhodnutí (pokud si jejich vydání nevyhradil státní zástupce dozorový).

Dozorový státní zástupce je oprávněn provést některé úkony, které může provést vyšetřující státní zástupce, pokud je tento neprovedl (např. vyžadování údajů dle § 8 odst. 2 TrŘ). Jen dozorový státní zástupce může podat návrh na vzetí obviněného do vazby a jen on je příslušný k podání návrhů na rozhodnutí soudce v přípravném řízení s výjimkou určitých návrhů, které může učinit i státní zástupce vyšetřující, a to tam, kde je dána i příslušnost policejního orgánu návrh podat. Je též možné, aby dozorový státní zástupce sám provedl celé vyšetřování jinak konané vyšetřujícím státním zástupcem, a to v souladu s § 174 odst. 2 písm. c) TrŘ.¹⁰⁶

Oprávněními státního zástupce vykonávajícího dozor nad postupem policejního orgánu uvedenými v bodě 4.3.2. je do jisté míry nadán i dozorový státní zástupce vůči vyšetřujícímu státnímu zástupci. Dozorový státní zástupce tedy může zrušit jakékoliv rozhodnutí nebo opatření státního zástupce vykonávajícího vyšetřování v souladu s § 174 odst. 2 písm. e) TrŘ; v případě rozhodnutí dle § 171 až 173 a dále § 307 a § 309 TrŘ, pokud si jejich učinění dozorový státní zástupce nevyhradil, tak může učinit pouze ve lhůtě 30 dnů. Ustanovení § 157 odst. 2 TrŘ ve vztahu dozorového a vyšetřujícího státního zástupce použít nelze, neboť je specificky navázáno na vztah státního zástupce vykonávajícího dozor (i ve fázi prověřování) a policejního orgánu. Dozorový státní zástupce plní, kromě své dozorové funkce, také funkci instanční, kdy rozhoduje o stížnostech proti usnesením státního zástupce konajícího vyšetřování, ledaže o nich přísluší rozhodovat soudu.

Jen nejvyšší státní zástupce může podle § 174a odst. 1 TrŘ ve lhůtě 3 měsíců zrušit nezákonná usnesení nižších státních zástupců o nestíhání podezřelého, o zastavení trestního stíhání nebo o postoupení věci, a to jak státního zástupce dozorujícího, tak konajícího vyšetřování.

4.4. Míra nezávislosti postupu policejního orgánu na rozhodnutích státního zástupce

Před nabytím účinnosti novely TrŘ, která byla provedena zákonem č. 265/2001 Sb., bylo odepření pokynu státního zástupce ze strany vyšetřujícího orgánu posuzováno dle tehdejšího

¹⁰⁶ RŮŽIČKA, Miroslav. *Veřejná žaloba a orgány konající přípravné řízení v ČR*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2005. ISBN 80-7179-929-7. s. 591-608.

znění ustanovení § 164 odst. 5 TrŘ („... *odepřít splnění pokynu státního zástupce může vyšetřovatel tehdy, má-li za to, že pokyn není v souladu se zákonem; trvá-li státní zástupce na svém pokynu, předloží věc státnímu zástupci bezprostředně vyššího stupně, který pokyn buď zruší, nebo věc přikáže jinému vyšetřovateli.*“). Tento postup odmítalo mimo jiné i Nejvyšší státní zastupitelství.¹⁰⁷ Novelou došlo k odstranění této úpravy, neboť zpochybňovala postavení státního zástupce jako pána přípravného řízení a vedla k problémům v aplikační praxi. Tento krok následně přispěl k posílení dominantního postavení státního zástupce v přípravném řízení.¹⁰⁸

Pokyny státního zástupce jsou pro policejní orgán závazné [§ 174 odst. 2 písm. a) TrŘ]. Zásadně je policejní orgán povinen pokyny státního zástupce plnit a jejich splnění nemůže odepřít. Uvedené ovšem neznamená, že by policejní orgán měl splnit pokyn, který by byl zjevně v rozporu se zákonem (např. pokyn k provedení domovní prohlídky v přípravném řízení bez příkazu soudce k domovní prohlídce podle § 83 odst. 1 TrŘ). Dojde-li policejní orgán k závěru, že jemu uložený pokyn je zcela zjevně v rozporu se zákonem, měl by věc projednat se státním zástupcem, který pokyn vydal, případně s vedoucím státním zástupcem příslušného státního zastupitelství. Policejní orgán může dát podnět k výkonu dohledu nad dozorovým státním zástupcem (více k dohledu nad dozorem je uvedeno v podbodě 2.2.1.2.), v jehož rámci dojde k přezkoumání, zda nejsou policejnímu orgánu ukládány pokyny zjevně nezákonné.

Odpovědnost za posouzení nezákonnosti pokynu nese sám policejní orgán, a odepřel-li by splnění pokynu nedůvodně, bylo by možné jej stíhat pro podezření ze spáchání trestného činu zneužití pravomoci úřední osoby podle § 329 TrZ nebo pro podezření ze spáchání trestného činu maření úkolu úřední osoby z nedbalosti dle § 330 TrZ. Jediným důvodem, pro který lze pokyn odmítnout, je tedy jeho tvrzená nezákonnost. I pokud by se policejnímu orgánu jevil pokyn státního zástupce jako nadbytečný (např. pokyn týkající se rozsahu dokazování v přípravném řízení, nebo pokyn týkající se právní kvalifikace skutku, pokud má policejní orgán na kvalifikaci odlišný názor), nikoliv však nezákonný, bude povinen jej splnit.

Lze uzavřít, že z hlediska trestního procesu jsou pokyny státního zástupce směřované policejnímu orgánu nadány presumpcí zákonnosti. Tento systém je zaveden mimo jiné z toho důvodu, že je to právě státní zástupce, kdo podává obžalobu, a jelikož nejdůležitějším cílem přípravného řízení je zajištění důkazních prostředků v dostatečném rozsahu pro podání obžaloby (jak koneckonců stanoví i § 176 odst. 1 věta první TrŘ), je logické, že právě státní zástupce

¹⁰⁷ Výkladové stanovisko Nejvyššího státního zastupitelství č. 9/1996 Sb. v. s.

¹⁰⁸ ŠÁMAL, Pavel. *Přípravné řízení trestní. 2. vyd.* Beckovy příručky pro právní praxi. Praha: C. H. Beck, 2003. ISBN 80-7179-741-3.

je ten, komu je nutno přiznat zásadní vliv nejen na rozsah dokazování v přípravném řízení. V opačném případě by neměl vliv na výsledky vyšetřování, které odůvodňují postavení obviněného před soud (tedy podání obžaloby).

Uvedené vyústíje v dominantní postavení státního zástupce, který přípravné řízení ovládá, má možnost v něm činit řadu rozhodnutí, a může směřovat postup policejního orgánu tím způsobem, aby pro sebe zajistil dostatečné podklady pro podání obžaloby, návrhu na potrestání, uzavření dohody o vině a trestu či učinění jiného rozhodnutí. Nebylo-li by tomu tak, byl by státní zástupce pouhým nástrojem pro podání obžaloby a její zastupování před soudem, aniž by měl reálnou možnost obžalobu a v ní uvedené skutečnosti ovlivnit. Je tedy třeba, s ohledem na postavení státních zástupců a význam jejich pravomocí a působnosti, aby mohli účinně ovlivňovat postupy orgánů činných v trestním řízení v průběhu řízení přípravného a tím si připravit půdu pro své rozhodování, za které nesou odpovědnost, a aby jim v tomto nebyl kladen odpor.

5. Rozhodovací pravomoc státního zástupce v přípravném řízení

Státní zástupce je, jakožto pán přípravného řízení, oprávněn k činění úkonů, které nenáleží žádnému jinému orgánu činnému v trestním řízení. Rozhodnutí, která může během přípravného řízení státní zástupce učinit, jsou velmi významná pro celé trestní řízení; na jejich podkladu může trestní stíhání skončit, trestní věc být mezitímně vyřešena, nebo může být věc postoupena jinému orgánu, který o ní nebude rozhodovat jako o trestném činu, ale jako o jednání méně společensky závažném. Všechna rozhodnutí, která státní zástupce může v mezích svých pravomocí učinit, mohou mít významné důsledky nejen pro obviněného, ale také pro poškozeného, policejní orgán nebo i soud. Nikdo jiný než státní zástupce nemůže k soudu podat obžalobu nebo návrh na potrestání či návrh na schválení dohody o vině a trestu, a tedy bez těchto specifických rozhodnutí státního zástupce nelze konat v trestní věci řízení před soudem.

V rámci této části bude pozornost zaměřena především na odklony, které jsou vedle podání obžaloby nejvýznamnějšími rozhodnutími, jež může státní zástupce v přípravném řízení učinit. Mohou totiž ve svém důsledku, často však až po určitém časovém období, znamenat meritorní skončení věci, nebo mohou alespoň předurčit, jaké bude soudní rozhodnutí ve věci. Státní zástupce samozřejmě může v přípravném řízení učinit i jiná rozhodnutí, která budou mít vliv na to, zda se trestní věc dostane před soud, a případně za jak dlouho a v jaké podobě se před něj dostane, pro účely této práce a demonstrování nezávislosti a diskrece státního zástupce jsou však tato rozhodnutí méně významná, proto na ně nebude nahlíženo s obdobnou pečlivostí.

Samotná možnost učinit pro řízení takto závažná rozhodnutí demonstruje, jak důležitou roli v přípravném řízení státní zástupce má. Jeho postavení by se do jisté míry dalo připodobnit postavení soudu, který rozhoduje o řízení, jež se před ním koná (byť samozřejmě státní zástupce nerozhoduje o vině a trestu, neřeší spor o právo ani právo nenalézá, nenachází se před ním strany, které by řešily spor apod., proto je podoben soudu spíše jen v tom rozsahu, v jakém soud upravuje samotné vedení řízení, nikoliv postavení stran a vztahy mezi nimi), neboť jeho rozhodování může mít výrazný vliv na to, jak dlouho bude přípravné řízení probíhat, co se během něj učiní a co nikoliv, a jak nakonec přípravné řízení dopadne. Nejen z těchto důvodů se státní zástupce nazývá *dominus litis*, tedy pán sporu.

5.1. Jednotlivá rozhodnutí státního zástupce po skončení vyšetřování

Úsek vyšetřování, který tvoří druhou část přípravného řízení po prověřování, je v liteře zákona vymezen skrze rozhodnutí, jimiž počíná a končí. Jeho počátek sahá k zahájení trestního

stíhání (§ 160 odst. 1 TrŘ), přičemž na jeho konci stojí několikero možností státního zástupce, jak rozhodnout. Státní zástupce po skončení vyšetřování zhodnotí vše, co bylo zjištěno, a učiní některé z následujících rozhodnutí: podání obžaloby (§ 176 odst. 1 TrŘ), podání návrhu na schválení dohody o vině a trestu (§ 175a TrŘ), postoupení věci jinému orgánu (§ 171 odst. 1 TrŘ), zastavení trestního stíhání (§ 172 TrŘ) či podmíněné zastavení trestního stíhání (§ 307 odst. 1 TrŘ), nebo schválení narovnání (§ 309 odst. 1 TrŘ). Pro každé z těchto rozhodnutí jsou však zákonem stanoveny podmínky, které musí být naplněny, aby je státní zástupce mohl učinit. Někdy je veřejné žalobě ponechána jistá míra diskrece nad tím, které konkrétní rozhodnutí učiní (např. zda podá obžalobu nebo uzavře dohodu o vině a trestu), v jiných případech je postup stanovený zákonem obligatorní a státní zástupce si způsob rozhodnutí zvolit nemůže.

Obžalobu státní zástupce podává, jestliže výsledky vyšetřování dostatečně odůvodňují postavení obviněného před soud. Obžalobu lze podat pouze pro skutek, pro který bylo zahájeno trestní stíhání (státní zástupce však není vázán právní kvalifikací, kterou při vymezení skutku policejní orgán učinil, a pokud bude čin kvalifikovat jinak, upozorní na to obviněného, potažmo jeho obhájce, případně nařídí doplnit vyšetřování, bude-li obhajoba navrhopvat vzhledem k této změně doplnění). Obžaloba je, a lze očekávat, že vždy bude, nejčastějším způsobem skončení přípravného řízení. Z aktuálně známých statistik¹⁰⁹ vyplývá, že v 91 % případů, kdy bylo proti osobám zahájeno trestní stíhání (nebo jim bylo sděleno podezření ve zkráceném přípravném řízení) byla následně podána obžaloba (nebo návrh na potrestání, což je do jisté míry obdoba obžaloby pro účely zkráceného přípravného řízení).

Jedním z dalších způsobů meritorního skončení přípravného řízení je postoupení věci jinému orgánu. Tento postup bude využit v případě, že v průběhu vyšetřování nastanou nebo vyjdou najevo skutečnosti, které by před zahájením trestního stíhání vedly k odevzdání věci dle § 159a odst. 1 písm. a) nebo b) TrŘ.¹¹⁰ Tento způsob rozhodnutí náleží výlučně státnímu zástupci, který tak může učinit i v případě, že koná vyšetřování, ledaže si toto rozhodnutí vyhradí státní zástupce, který nad ním koná dozor.

Zastavení trestního stíhání, upravené v § 172 TrŘ, může být dvojího charakteru, a sice obligatorní dle odst. 1 a fakultativní dle odst. 2. Fakultativní zastavení lze považovat za odklon trestního řízení; pojednání o něm je obsahem níže uvedeného bodu 5.2.6. Zastavení je dalším z meritorních způsobů skončení přípravného řízení. Státní zástupce disponuje výlučnou

¹⁰⁹ Stručné shrnutí Zprávy o činnosti státního zastupitelství za rok 2022. Online. s. 12. Dostupné z: https://verejnazaloba.cz/wp-content/uploads/2023/06/Zpráva-o-činnosti-2022_stručné-shrnutí.pdf. [cit. 2024-06-04].

¹¹⁰ ŠÁMAL, Pavel, RŮŽIČKA, Miroslav. § 171 [Postoupení věci jinému orgánu]. In: ŠÁMAL, Pavel a kol. *Trestní řád*. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013. s. 2178.

kompetencí trestní stíhání zastavit, a to i pro případ, že sám koná vyšetřování. Pokud si však toto rozhodnutí vyhradí státní zástupce konající dozor nad státním zástupcem konajícím vyšetřování, náleží rozhodnutí o zastavení pouze jemu. Zastavit trestní stíhání lze i jen částečně, tedy v téže věci pouze ohledně některých skutků (ohledně ostatních lze nadále podat např. obžalobu). Částečně zastavit trestní stíhání lze i v případě pokračování v trestném činu dle § 116 TrZ, pokud vyjdou najevo okolnosti, jež umožňují zastavit stíhání ohledně některých dílčích útoků a ohledně jiných podat obžalobu. Tento postup nelze využít v situaci jednočinného souběhu trestných činů.¹¹¹

Ostatní způsoby rozhodnutí státního zástupce v přípravném řízení jsou předmětem samostatné navazující kapitoly, neboť je možné je považovat za odklony v trestním řízení, jejichž použití je do jisté míry specifické, a vyvstává u nich více otázek ohledně fakultativnosti či obligatornosti postupu státního zástupce.

5.2. Odklony

Odklony v trestním řízení patří mezi alternativní způsoby řešení trestních věcí. Jejich zavedení do české právní úpravy bylo činěno s myšlenkou odbřemenění přehlcených justičních institucí, které byly přetíženy rozrůstající se kriminalitou devadesátých let. Věznice byly plné, zároveň v nich nedocházelo primárně k nápravě pachatelů, ale spíše se ve vězeňském prostředí rodily kriminogenní faktory, které kriminalitu dříve trestaných znásobovaly. Bylo proto nutné zavést systém vyřešení trestních věcí, který bude k pachateli do jisté míry šetrnější, nebude jej dle standardních postupů vést celým procesem trestního řízení, ale bude rychlejší, efektivnější, a podpoří ideu restorativní justice.

Alternativních způsobů trestního řízení lze vyčlenit několikero, odklony v tomto širokém systému tvoří pouze jednu podmnožinu. Mimo systém trestního práva lze za alternativní řešení trestní věci považovat mediaci, v rámci trestního práva lze vydělit alternativy vyplývající z trestního práva hmotného, mezi které patří alternativní tresty (buď ve smyslu trestů alternativních k trestu odnětí svobody, tedy těch, kterými lze trest odnětí svobody nahradit, nebo ve smyslu jakéhokoliv trestu, se kterým není spojeno omezení osobní svobody pachatele) a alternativy k potrestání, a dále prostředky trestního práva procesního, mezi které patří právě již zmiňované odklony.

¹¹¹ ŠÁMAL, Pavel, RŮŽIČKA, Miroslav. § 172 [Zastavení trestního stíhání]. In: ŠÁMAL, Pavel a kol. *Trestní řád*. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013. s. 2194.

Všem výše uvedeným alternativním způsobům vyřízení trestní věci je společné to, že nahrazují nepodmíněný trest odnětí svobody, jsou reakcí na spáchaný trestný čin a jejich uplatnění musí být vždy v souladu se zákonem.¹¹²

Odklony jakožto procesněprávní alternativní opatření jsou nejmladšími prvky alternativních řešení trestních věcí, do českého právního řádu byly zavedeny zejména v průběhu 90. let 20. století.¹¹³ Odklony nejsou pouhou alternativou ke standardnímu průběhu trestního řízení, nebo snad prostými zvláštními způsoby řízení; plní totiž i spoustu dalších funkcí, kdy jejich existence je odvislá od jejich specifické funkce, účelu, kterému slouží, a cíle, jež se snaží naplnit.

Při snaze definovat odklon v trestním řízení dojdeme k poznání, že v rámci české trestněprávní doktríny není na tento pojem nahlíženo zcela jednotně. Někteří jej považují za jakoukoliv alternativu či odchýlení se od standardního trestního řízení.¹¹⁴ Toto pojmání je velice široké, a pokud bychom se jím řídili, spadalo by nám do kategorie odklonů více institutů, než je obecně uznáváno. Jiní autoři chápou odklony jako způsoby vyřízení věci bez jakékoliv soudní ingerence, případně alespoň bez stádia hlavního líčení.¹¹⁵ Toto pojetí je oproti výše uvedenému značně zužující, neboť o některých odklonech může být rozhodnuto i v průběhu hlavního líčení, a jeho aplikací by tak mohlo dojít ke značnému okleštění pojmu odklonu. Další skupina autorů se přiklání k tomu, že odklonem jsou případy, kdy je věc odkloněna předtím, než je pravomocně rozhodnuto o vině a trestu.¹¹⁶ Pokud bychom akceptovali tuto definici, mezi odklony bychom nemohli řadit dohodu o vině a trestu či trestní příkaz. Ke stejnému závěru bychom mohli dojít také při akceptu poslední doktrinální definice, která za odklon považuje situaci, kdy trestní věc skončí zastavením trestního stíhání.¹¹⁷

¹¹² DRAŠTÍK, Antonín. *Trestní řád: komentář*. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). Praha: Wolters Kluwer, 2017. ISBN 978-80-7552-600-7. s. 669.

¹¹³ ŠČERBA, Filip. *Alternativní tresty a opatření v nové právní úpravě*. 2. vyd. Teoretik. Praha: Leges, 2014. ISBN 978-80-87576-93-9. s. 30.

¹¹⁴ Tuto definici uvádí např. Šámal v ŠÁMAL, Pavel. *Trestní řád: komentář*. 7., dopl. a přeprac. vyd. Velké komentáře. Praha: C. H. Beck, 2013. ISBN 978-80-7400-465-0. s. 3475. Dále také HENDRYCH, Dušan. *Právní slovník*. 3., podstatně rozš. vyd. Beckovy odborné slovníky. Praha: C. H. Beck, 2009. ISBN 978-80-7400-059-1. s. 570.

¹¹⁵ Uvedenou definici lze dohledat například v FRYŠTÁK, Marek; PROVAZNÍK, Jan; SEDLÁČKOVÁ, Jolana; BRUCKNEROVÁ, Eva. *Trestní právo procesní*. Právo (Key Publishing). Ostrava: Key Publishing, 2015. ISBN 978-80-7418-246-4. s. 192.

¹¹⁶ Tuto definici lze nalézt v FENYK, Jaroslav; GRIVNA, Tomáš; CÍSAŘOVÁ, Dagmar. *Trestní právo procesní*. 6., aktualiz. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2015. ISBN 978-80-7478-750-8. s. 762.

¹¹⁷ Takto odklony v širokém smyslu definoval Ščerba v ŠČERBA, Filip. *Alternativní tresty a opatření v nové právní úpravě*. 2. vyd. Teoretik. Praha: Leges, 2014. ISBN 978-80-87576-93-9. s. 52-53.

Odklony lze definovat pomocí jejich společných znaků. Hlavním znakem je jejich použitelnost u trestních věcí týkajících se méně závažných trestných činů.¹¹⁸ Odklony jsou dále typické svou nenáročností – obviněný má v rámci trestněprocesního vztahu nárok na provedení standardního řízení. Jakýkoliv odklonný postup je fakultativní, a to jak z pohledu toho, kdo jej provádí, tak také z pohledu obviněného (ten s provedením může nesouhlasit). Tímto se česká úprava liší od úpravy např. rakouské (v § 198 rakouského trestního řádu z roku 1975 je zakotvena povinnost státního zástupce odklon obviněnému navrhnout, pokud jsou splněny jeho podmínky; pokud tak státní zástupce neučiní, může být obžaloba před soudem odmítnuta; pokud odklon nevyužije soud, když budou jeho podmínky splněny v řízení před soudem, vyvstane přípustný důvod odvolání).¹¹⁹ V rámci snahy o zrychlení trestního řízení se vyvinula další zvláštnost odklonů, a sice rozhodování o nich nejen soudcem, ale i státním zástupcem. Zároveň se pro užití odklonů často vyžaduje vyšší míra spolupráce stran trestního řízení, než by tomu bylo při standardním postupu. Odklony se často snaží obviněného motivovat k odčinění negativních následků jím spáchaného trestného činu, zároveň tak prospívají i poškozenému, jemuž v jejich rámci bude často nahrazena způsobená újma.

Teorie trestního práva se neshoduje na tom, jaké instituty pod odklony zařadit (což vyplývá mimo jiné i z množství definic odklonů a absentujícího legálního vymezení). V nejširším slova smyslu lze pod odklony zařadit podmíněné zastavení trestního stíhání (§ 307 an. TrŘ), narovnání (§ 309 an. TrŘ), trestní příkaz (§ 314e an. TrŘ), podmíněné odložení podání návrhu na potrestání (§ 179g an. TrŘ), odstoupení od trestního stíhání (pouze v řízení ve věcech mládeže dle § 70 an. ZSVM), dohodu o vině a trestu (§ 175a an. TrŘ), dále též fakultativní zastavení trestního stíhání (§ 172 odst. 2 TrŘ). Největší problém ohledně zařazení do odklonů vyvstává u dohody o vině a trestu a trestního příkazu, které dle některých odporují charakteru restorativní justice, neboť jejich výsledkem je vždy uložení trestu.¹²⁰

Účelem této práce není komplexně vyčerpat téma odklonů a vypořádat se s otázkou, který institut do nich zařadit lze, a který již neodpovídá jejich základní charakteristice, a tudíž jej za alternativní restorativní způsob řešení trestní věci považovat nelze. Ústřední zájem této práce se stáčí k otázce míry diskrece státního zástupce při užití jednotlivých odklonů. Proto z celé široké škály institutů, které lze za odklony *largo sensu* považovat, vyberu pouze ty, jejichž užití je dáno do dispozice státního zástupce, a blíže se podívám na to, do jaké míry může,

¹¹⁸ PROVAZNÍK, Jan. Odklony v českém trestním řízení – úvahy před možnou rekodifikací. *Trestněprávní revue*, 2016, s. 80-81.

¹¹⁹ PALOVSKÝ, Tomáš. Rakouská právní úprava odklonů v trestním řízení jako vzor pro právní úpravu českou? *Státní zastupitelství*, 2007, roč. 5, č. 07-08, s. 57.

¹²⁰ SOLOTÁŘ, Alexander; ŠÁMAL, Pavel; PŮRY, František. *Alternativní řešení trestních věcí v praxi*. Beckovy příručky pro právní praxi. Praha: C. H. Beck, 2000. ISBN 80-7179-350-7. s. 16.

resp. musí jednotlivé způsoby vyřešení státní zástupce užít a za jakých podmínek tak může učinit.

5.2.1. Podmíněné zastavení trestního stíhání

Podmíněné zastavení trestního stíhání je upraveno v § 307 an. TrŘ. Lze jej charakterizovat jako prozatímní rozhodnutí *sui generis* pro jeho dočasnost, u nějž se stanovuje zkušební doba vázaná na splnění podmínek a povinností uložených obviněnému. Ke konečnému zastavení trestního stíhání dojde až v případě, že obviněný ve zkušební době povede řádný život, vyhoví uloženým povinnostem a omezením, a státní zástupce, resp. soud rozhodne, že se osvědčil.

Základní podmínkou pro užití této formy odklonu je vedení trestního řízení pro přečin (§ 14 odst. 2 TrZ). Obviněný se dále musí k trestnému činu doznat, nahradit škodu činem způsobenou, nebo s poškozeným uzavřít dohodu o její náhradě, či učinit jiná opatření k její náhradě. Dále je obviněný povinen vydat činem získané bezdůvodné obohacení, či s poškozeným o jeho vydání uzavřít dohodu, nebo učinit jiná vhodná opatření. Zároveň je nutné, aby toto rozhodnutí bylo možno považovat vzhledem k osobě obviněného, jeho dosavadnímu životu a okolnostem případu za dostačující. Nelze také opomenout fakt, že s tímto způsobem vyřízení musí obviněný souhlasit.

V případě, že to odůvodňuje povaha a závažnost spáchaného přečinu, okolnosti jeho spáchání anebo poměry obviněného, je možné podmíněně zastavit trestní stíhání pouze za podmínky, že se obviněný zaváže během zkušební doby zdržet se určitých činností, nebo složit na účet soudu, resp. státního zastupitelství peněžitou částku na pomoc obětem trestné činnosti.

Využití tohoto odklonného institutu přichází v úvahu tehdy, jestliže je zřejmé, že pokud by byl vydáván odsuzující rozsudek, byl by ukládán podmíněný trest odnětí svobody a s vysokou pravděpodobností by se obviněný ve zkušební době osvědčil.¹²¹ V praxi se vyskytují případy, kdy je tento způsob rozhodnutí využíván, i když nebyla trestným činem způsobena škoda (byť její nahrazení je jednou z podmínek užití tohoto institutu). V takovém případě musí rozhodující orgán, tedy v přípravném řízení státní zástupce a v řízení před soudem soud o to důsledněji zvažovat, zda lze vzhledem k osobě pachatele a okolnostem případu považovat vyřízení věci tímto způsobem za dostačující.¹²²

¹²¹ *Odklony (alternativní způsoby trestního procesu)*. c 2024. Online. In: Veřejná žaloba. Dostupné z: <https://verejnazaloba.cz/vice-o-sz/vse-podstatne-o-trestnim-rizeni/odklony/>. [cit. 2024-06-03].

¹²² *Ibidem*.

V rozhodnutí o podmíněném zastavení trestního stíhání se uvádí doba, po kterou se trestní stíhání (podmíněně) zastavuje. Proti rozhodnutí může obviněný, poškozený, a pokud rozhodoval soud, také státní zástupce podat stížnost s odkladným účinkem.

O podmíněném zastavení trestního stíhání v přípravném řízení bude zpravidla rozhodovat dozorový státní zástupce. Může o něm rozhodnout i státní zástupce konající vyšetřování ve věcech uvedených v § 161 odst. 4, odst. 5 písm. b) TrŘ, pokud si toto právo nevyhradil státní zástupce vykonávající dozor.¹²³ Časový úsek, ve kterém státní zástupce může tímto způsobem rozhodnout, počíná zahájením trestního stíhání (§ 160 odst. 1 TrŘ) a končí okamžikem, kdy by jinak podával obžalobu. Po podání obžaloby může o odklonu rozhodnout již pouze soud. Lze rozhodovat jak z vlastní iniciativy, tak na základě podnětu obviněného, jeho obhájce nebo např. i návrhu probačního úředníka.¹²⁴

Státní zástupce činí nezbytná opatření, aby v odůvodněných případech bylo možno trestní stíhání podmíněně zastavit. Dále dbá o to, aby, pokud dojde k případnému vydání usnesení, že se v trestním stíhání obviněného pokračuje, byly provedeny neodkladné a neopakovatelné úkony a další nezbytné úkony, aby nemohlo dojít ke zmaření účelu trestního řízení.¹²⁵ Státní zástupce přezkoumává, zda jsou splněny podmínky pro vydání tohoto rozhodnutí, zejména podmínka, že vzhledem k osobě obviněného, jeho dosavadnímu životu a okolnostem případu lze dané rozhodnutí považovat za dostačující.

Z výše citovaného pokynu obecné povahy nejvyššího státního zástupce lze dovodit, že by ve věcech, ve kterých jsou naplněny předpoklady pro podmíněné zastavení trestního stíhání, mělo být tohoto institutu využito. Přestože i po podmíněném zastavení trestního stíhání z hlediska trestního práva hmotného trestní odpovědnost pachatele trvá, a z hlediska procesního práva se věci i nadále zabývají orgány činné v trestním řízení,¹²⁶ lze v tomto institutu spatřovat odbřemenění justičních orgánů v trestním řízení, jelikož po dobu jeho trvání trestní stíhání neprobíhá, a pokud se obviněný ve zkušební době osvědčí, nebude se v něm muset pokračovat. Důvodem preference podmíněného zastavení trestního stíhání také může být to, že se nejedná o rozhodnutí konečné, nýbrž pouze mezitímní, a pro případ, že obviněný nebude vést řádný život, je možné rozhodnout o tom, že se obviněný neosvědčil a v jeho trestním stíhání

¹²³ ŠÁMAL, Pavel, ZEZULOVÁ, Jana, RŮŽIČKA, Miroslav. § 307 [Podmínky pro rozhodnutí o podmíněném zastavení trestního stíhání]. In: GRIVNA, Tomáš; ŠÁMAL, Pavel; VÁLKOVÁ, Helena a kol. *Oběti trestných činů*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020. s. 545, marg. č. 8.

¹²⁴ VANTUCH, Pavel. *Trestní řízení z pohledu obhajoby*. Praktická knihovna (C. H. Beck). Praha: C. H. Beck, 2014. ISBN 978-80-7400-457-5. s. 855.

¹²⁵ Čl. 63 odst. 1 Pokynu obecné povahy nejvyššího státního zástupce ze dne 03. 09. 2019, č. 9/2019.

¹²⁶ ŠÁMAL, Pavel, ZEZULOVÁ, Jana, RŮŽIČKA, Miroslav. § 307 [Podmínky pro rozhodnutí o podmíněném zastavení trestního stíhání]. In: GRIVNA, Tomáš; ŠÁMAL, Pavel; VÁLKOVÁ, Helena a kol. *Oběti trestných činů*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020. s. 543, marg. č. 1.

se pokračuje. Tímto institutem se tedy dává obviněnému určitá možnost dokázat, že jím spáchaný trestný čin byl pouze vybočením z jeho jinak řádného chování, a že jej tudíž není nutno trestně stíhat a vést s ním řádné trestní řízení.

Obecně jsem toho názoru, že, ačkoliv je zde státnímu zástupci ponecháno užití tohoto institutu na úvaze, měl by jej použít vždy, dospěje-li k tomu, že jsou pro to naplněny podmínky. Přispěje tak nejen rychlosti trestního řízení, ale zároveň může snížit počet svých aktuálních „otevřených“ věcí, a naopak si vyčlenit více času na složitější a procesně komplikovanější trestní věci. Míra jeho diskrece je zde jistým způsobem omezena výše citovaným pokynem obecné povahy, přesto je mu ponecháno poměrně široké pole pro rozhodování o tom, zda institutu skutečně užije či nikoliv.

Z praxe, kterou jsem měla možnost zhodnotit během své stáže na státním zastupitelství, mohu shrnout, že tento institut nebyl příliš využíván a spíše bylo preferováno podávání obžalob a návrhů na potrestání, kde byly navrhovány poměrně nízké podmíněné tresty odnětí svobody, byť tento pohled na věc může být zkreslen délkou mého působení v dané instituci. Z obecných statistik soustavy státního zastupitelství však vyplývá, že v roce 2022 přibližně 8,12 % osob stíhaných ve vyšetřování bylo trestní stíhání podmíněně zastaveno,¹²⁷ což naopak svědčí o poměrně běžném využívání tohoto institutu státními zástupci v praxi.

5.2.2. Narovnání

Narovnání je upraveno v § 309 an. TrŘ. Obdobně jako podmíněné zastavení trestního stíhání, i narovnání slouží k napravení vztahu mezi obviněným a poškozeným. Základem je dohoda mezi obviněným a poškozeným, kterou schvaluje soud, nebo v přípravném řízení státní zástupce. Obsahem dohody je ukončení trestního stíhání obviněného za předpokladu, že splní zákonem stanovené podmínky, takže se věc nedostane do řádného formálního procesu před soudem, přesto bude mít vyřízení věci důsledky obdobné jako odsuzující rozsudek. Narovnání je na rozdíl od standardního procesu velice rychlé, ekonomicky nenáročné, a více dbá práv obětí trestných činů, neboť se jim dostane méně konfliktním způsobem a podstatně rychleji patřičného odškodnění. Narovnání je také považováno za tradiční mediační institut.¹²⁸ Hlavní účel narovnání nelze spatřovat pouze v satisfakci nároku poškozeného, ale také v urovnání a vypořádání vzájemných vztahů oběti a pachatele. U narovnání výrazně akcentují prevenční prvky, neboť je pachatel vtahován do situace poškozeného, je postaven tváří v tvář rozsahu,

¹²⁷ Stručně shrnutí Zprávy o činnosti státního zastupitelství za rok 2022. Online. s. 13. Dostupné z: https://verejnazaloba.cz/wp-content/uploads/2023/06/Zpráva-o-činnosti-2022_stručně-shrnutí.pdf. [cit. 2024-06-03].

¹²⁸ ŠČERBA, Filip. *Alternativní tresty a opatření v nové právní úpravě*. 2. vyd. Teoretik. Praha: Leges, 2014. ISBN 978-80-87576-93-9. s. 87.

závažnosti a důsledkům svého jednání vůči poškozenému. Narovnání jej má motivovat k odstranění těchto následků, sebereflexi a snaze se napříště obdobného jednání vyvarovat. Tento účel je podporován i tím, že nelze o narovnání jednat s právními nástupci poškozeného, i když vstoupili do práv poškozeného, neboť jednáním s kýmkoliv jiným než přímým poškozeným nelze odstranit újmu bezprostředně pocíťovanou obětí přečinu.

Podmínkou pro užití narovnání je souhlas obviněného s tímto způsobem vyřešení věci a jeho prohlášení o spáchání skutku, jakož i souhlas poškozeného. Toto nelze klást na roveň doznání viny, neboť obviněný se v tomto případě nemusí detailně vyjadřovat k jednotlivým skutkovým okolnostem spáchaného činu, kdežto doznání u podmíněného zastavení se musí vztahovat na celý skutek a všechny jeho skutkové okolnosti.¹²⁹ Obdobně jako u podmíněného zastavení trestního stíhání, i zde je podmínkou, aby bylo trestní stíhání vedeno pro přečin. Další základní podmínkou je skutečnost, že obviněný uhradí poškozenému způsobenou škodu nebo učiní potřebné úkony k její úhradě, vydá bezdůvodné obohacení nebo učiní vhodné opatření k jeho vydání a složí na účet soudu nebo státního zastupitelství (v případě uzavírání narovnání v přípravném řízení) peněžitou částku na pomoc obětem trestné činnosti. Obdobně jako u ostatních odklonů, i zde je nezbytné, aby bylo možno tento způsob vyřízení věci považovat vzhledem k povaze a závažnosti spáchaného činu za dostatečný.

V přípravném řízení může o narovnání rozhodnout dozorový státní zástupce, není ovšem vyloučeno, aby o něm rozhodnul státní zástupce konající vyšetřování (ledaže si toto rozhodnutí vyhradí státní zástupce, který nad ním vykonává dozor). O narovnání rozhoduje státní zástupce usnesením, proti kterému je přípustná stížnost obviněného a poškozeného, která má odkladný účinek. Rozhoduje-li o narovnání soud, přísluší právo podat stížnost též státnímu zástupci. Rozhodoval-li o narovnání státní zástupce a byla-li proti tomuto rozhodnutí podána stížnost, bude o ní rozhodovat nadřízený státní zástupce [§ 146 odst. 2 písm. b) TrŘ].

O narovnání lze rozhodovat jak z vlastní iniciativy, tak z iniciativy obviněného, jeho obhájce, popřípadě probačního úředníka. Časový úsek, ve kterém může narovnání schválit státní zástupce, je opět vymezen zahájením trestního stíhání a okamžikem, kdy by jinak podal obžalobu.

Dříve bylo schvalování narovnání vyhrazeno pouze soudům, neboť se jedná o rozhodnutí konečné (na rozdíl od podmíněného zastavení trestního stíhání, které státní zástupce činit zásadně vždy mohl). Ačkoliv je rozhodnutí definitivní, není rozhodnutím o vině obviněného trestným činem, proto zde není žádná překážka toho, aby o něm rozhodoval též státní zástupce.

¹²⁹ ŠÁMAL, Pavel. § 309 [Podmínky pro schválení narovnání]. In: ŠÁMAL, Pavel a kol. *Trestní řád*. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013. s. 3517.

Ten je dostatečnou zárukou správného a spravedlivého rozhodnutí, zároveň přenesením možnosti rozhodování o narovnání na veřejnou žalobu lze snížit nápad věcí na soud.

Ačkoliv je narovnání věnován čl. 66 Pokynu obecné povahy nejvyššího státního zástupce č. 9/2019, není v něm nikterak státní zástupce vybízen, oproti podmíněnému zastavení trestního stíhání, aby tento institut používal. Obecně se jedná o velmi málo používaný odklon, hlavně pro jeho náročnost na iniciativu poškozeného a obviněného, kteří často po spáchání trestného činu nemají vůli jednat a pokojně urovnávat vztahy mezi sebou. Osobně jsem toho názoru, že by bylo vhodné využívat narovnání především v rámci trestné činnosti páchané na osobách, které jsou pachateli blízké, neboť narovnání vzájemných vztahů je zde nejen v jejich soukromém, ale do jisté míry i ve veřejném zájmu. V situaci, kdy je poškozený osobou pachateli naprosto cizí, lze jen těžko předpokládat, že tento bude ochoten se s pachatelem znovu setkávat a vyjednávat s ním o jemu způsobené újmě, byť takovou situaci samozřejmě nelze kategoricky vyloučit. O neužívání tohoto institutu svědčí i statistika, dle které v roce 2022 bylo narovnání užito u celkem 53 osob, což činí 0,08 % věcí vyřízených v přípravném řízení.¹³⁰

Ohledně diskrece státního zástupce nad užitím tohoto institutu lze uvést, že není ničím omezován v rozhodnutí, zda narovnání využít či nikoliv. Musí však samozřejmě respektovat zákonné požadavky a zkoumat, zda jsou splněny všechny zákonem předepsané podmínky.

U narovnání je záhodno uvést též institut odložení věci při schválení narovnání. Jedná se o specifický odklon využitelný ve zkráceném přípravném řízení. Jeho úpravu můžeme nalézt v § 179c odst. 2 písm. g) TrŘ. Liší se od „obecného“ narovnání především okruhem trestných činů, při jejichž spáchání jej lze uložit (zde se musí jednat o trestné činy, o nichž lze konat zkrácené přípravné řízení), dále se liší v označení osoby, která dohodu o narovnání s poškozeným uzavírá (zde je jím podezřelý), a v neposlední řadě při schválení narovnání nemůže ve zkráceném přípravném řízení dojít k zastavení trestního stíhání, neboť zde trestní stíhání ještě vůbec nezačalo, proto se věc dle slov zákona odkládá.

5.2.3. Podmíněné odložení podání návrhu na potrestání

Zmíněný institut najdeme upravený v § 179g an. TrŘ. Lze jej charakterizovat, obdobně jako podmíněné zastavení trestního stíhání, jako mezitímní rozhodnutí *sui generis*. Jedná se o období podmíněného zastavení trestního stíhání upravenou pro potřeby zkráceného přípravného řízení. Podání návrhu na potrestání lze podmíněně odložit pouze do okamžiku, kdy by státní zástupce jinak podával návrh na potrestání.

¹³⁰ Stručné shrnutí Zprávy o činnosti státního zastupitelství za rok 2022. Online. s. 13. Dostupné z: https://verejnazaloba.cz/wp-content/uploads/2023/06/Zpráva-o-činnosti-2022_stručné-shrnutí.pdf. [cit. 2024-06-03].

Předpokladem pro užití předmětného institutu je především to, že se podezřelý k činu doznal, nahradil škodu nebo vydal bezdůvodné obohacení, či s poškozeným o nich uzavřel dohodu, nebo učinil v tomto směru jiná vhodná opatření, a dále je nutné, aby podezřelý s tímto způsobem vyřízení vyslovil souhlas. Budou-li zde zvláštní důvody týkající se povahy a závažnosti spáchaného činu, lze podmíněně odložit podání návrhu na potrestání jediné tehdy, jestliže se podezřelý zaváže během zkušební doby zdržet se určité činnosti, nebo složit na účet státního zastupitelství peněžitou částku na pomoc obětem trestné činnosti. Jako u všech výše uvedených odklonů, i zde je potřebné, aby vzhledem k osobě podezřelého, jeho dosavadnímu životu a okolnostem případu bylo možno toto rozhodnutí považovat za dostatečné. Vzhledem k tomu, že toto rozhodnutí lze vydat pouze ve zkráceném přípravném řízení, jsou zde dány požadavky na kvalitu trestného činu, a sice se musí jednat o takový čin, o němž přísluší v prvním stupni konat řízení okresnímu soudu a na který zákon stanoví trest odnětí svobody s horní hranicí nepřevyšující 5 let.

O tomto odklonu přísluší rozhodovat pouze státnímu zástupci, neboť je možné jej využít pouze v rámci zkráceného přípravného řízení. O podmíněném odložení se rozhoduje formou usnesení, proti kterému lze podat stížnost jak podezřelým, tak poškozeným. Tato stížnost má odkladný účinek. Zruší-li státní zástupce vyššího státního zastupitelství usnesení o podmíněném odložení a ve věci přikáže znovu jednat, nebo pokud v návaznosti na toto zrušení policejní orgán vydá usnesení o zahájení trestního stíhání, nelze toto považovat za porušení zákazu *reformationis in peius*. Dané usnesení totiž nelze kvalifikovat z hlediska jeho výhodnosti, neboť nezpůsobuje žádný okamžitý ani definitivní výsledek řízení, ale vede toliko k volbě procesní formy.¹³¹

Tento institut je, na rozdíl od narovnání, praxí do jisté míry užívaný, neboť jím v roce 2022 bylo postupováno u 5,36 % osob řešených ve zkráceném přípravném řízení.¹³² Z praxe na státním zastupitelství, kterou jsem vykonala v létě 2023, mohu shrnout, že v rámci zkráceného přípravného řízení byl spíše podáván návrh na potrestání, byť s návrhem krátkého podmíněného trestu. Lze do jisté míry chápat, že státní zástupci nebudou příliš motivováni podmíněně odkládat podání návrhu na potrestání, neboť je možné jej činit pouze ve zkráceném přípravném řízení, které je samo o sobě zlehčením a urychlením trestního procesu, a někdy by zkoumání podmínek podmíněného odložení mohlo zkrácené řízení zbytečně prodloužit, na druhou stranu mi osobně přijde efektivnější v jednoduchých věcech,

¹³¹ Usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 06. 09. 2016, sp. zn. 6 Tdo 1143/2016.

¹³² Stručné shrnutí Zprávy o činnosti státního zastupitelství za rok 2022. Online. s. 13. Dostupné z: https://verejnazaloba.cz/wp-content/uploads/2023/06/Zpráva-o-činnosti-2022_stručné-shrnutí.pdf. [cit. 2024-06-03].

o kterých se ve zkráceném přípravné řízení často jedná, věc vyřešit již v řízení předcházejícím řízení před soudem, neboť se tím sníží nápad věcí na soud.

5.2.4. Odstoupení od trestního stíhání

Odstoupení od trestního stíhání je odklonem upraveným v § 70 an. ZSVM. Jedná se o odklon specifický pro trestní věci mladistvých. Lze jej využít pouze v případech, kdy naplnění účelu ZSVM již bylo dosaženo jiným způsobem než projednáním věci standardním způsobem (např. dobrovolným odčiněním způsobené újmy). Tento odklon postrádá sankční prvky spojené s ostatními druhy odklonů, neboť s jeho uložením není spojena povinnost vést ve zkušební době řádný život, složit peněžitou částku na pomoc obětem trestné činnosti apod.

Základní podmínkou pro užití tohoto odklonu je vedení řízení o provinění, na které TrZ stanoví trest odnětí svobody s horní hranicí nepřevyšující 3 roky. Dále je zde důležitý chybějící veřejný zájem na dalším stíhání mladistvého a neúčelnost trestního stíhání, jakož i nepotřebnost potrestat mladistvého k odvrácení dalších provinění, to vše s ohledem na povahu a závažnost provinění a osobu mladistvého. Mezi fakultativní podmínky užití odstoupení patří mimo jiné vykonání probačního programu, úplné nebo částečné nahrazení škody poškozenému nebo vyslovení napomenutí s výstrahou, lze-li takové řešení považovat za dostatečné.

O odstoupení od trestního stíhání může rozhodnout státní zástupce od zahájení trestního stíhání mladistvého do okamžiku, kdy by standardně podával obžalobu. Od okamžiku podání obžaloby o něm může rozhodnout pouze soud. Rozhodnutí se činí formou usnesení, proti kterému je přípustná stížnost, jež má odkladná účinek. Tuto stížnost může podat mladistvý, orgán sociálně-právní ochrany dětí a příbuzní mladistvého v pokolení přímém, jeho sourozenci, osvojitel, manžel nebo druh. Pokud je učiněno rozhodnutí o odstoupení od trestního stíhání v přípravném řízení, není poškozený nadán pravomocí podat proti tomuto usnesení stížnost. Nejspíše je tak zavedeno z toho důvodu, že se u tohoto odklonu primárně akcentuje nedostatek veřejného zájmu na dalším trestním stíhání mladistvého a narovnání vztahu mezi mladistvým a poškozeným není hlavním účelem. Mladistvý zároveň může do 3 dnů od doby, kdy mu bylo usnesení oznámeno, prohlásit, že na projednání věci trvá.

O četnosti využití tohoto institutu v rámci praxe státního zastupitelství není dohledatelná žádná statistika, já osobně jsem se s jeho využitím při své praxi na státním zastupitelství nesetkala. Lze se však domnívat, že půjde o institut alespoň do jisté míry využívaný, neboť u mladistvých je více než u dospělých pachatelů kladen důraz na restorativní justici a užívání trestních opatření jako prostředku *ultima ratio*.

5.2.5. Dohoda o vině a trestu

Dohoda o vině a trestu je upravena v § 175a an. TrŘ. Někteří ji nepovažují za odklon v trestním řízení, neboť její použití ústí v rozhodnutí o vině. Dle mého názoru ji však do odklonů zařadit lze, neboť její využití odklání trestní řízení jiným než standardním směrem, urychluje ho a zároveň může vykazovat i prvky restorativní justice, byť ne v takové míře jako odklony jiné.

Podstatou předmětného institutu je uzavření dohody mezi státním zástupcem a obviněným za současného zohlednění zájmů poškozeného. Dohoda podléhá schválení soudem, který tak činí rozsudkem ve veřejném zasedání. Institut byl do českého právního řádu zaveden s vidinou obohacení jej o tradiční angloamerický institut, v jehož rámci strany upřednostňují rychlé řízení před plnohodnotným trestním procesem s úplným prováděním dokazování před soudem. Zároveň se jedná o jediný odklon, který lze použít i při spáchání zvláště závažného zločinu.

Užití dohody probíhá ve dvou fázích, prvně v přípravném řízení za účasti obviněného, státního zástupce, popřípadě též obhájce a poškozeného, a dále před soudem, který dohodu schvaluje (soud zkoumá, zda je dohoda v souladu se zákonem, nesmí však nijak zasahovat do jejího obsahu). Dohodu lze uzavřít též v průběhu hlavního líčení do doby, než soud počne vyhlášovat rozsudek.¹³³ Užití dohody je možno i ve zkráceném přípravném řízení, zpravidla však užívána nebude, neboť by jinak rychlé a efektivní řízení mohla zbytečně prodlužovat a ztěžovat tak postup státních zástupců. Dohodu nelze uzavřít v řízení proti uprchlému a v řízení ve věci mladistvého, který nedovršil osmnáct let věku.

Státní zástupce může jednání o dohodě o vině a trestu zahájit z vlastní iniciativy, či na návrh obviněného. Pokud zde neshledá důvody pro jednání o dohodě, vyrozumí o tom obviněného, příp. jeho obhájce. Při zvažování vhodnosti jednání o dohodě o vině a trestu bere státní zástupce do úvahy všechny podstatné okolnosti, zejména povahu a závažnost spáchaného činu, zájmy poškozeného, pravděpodobný druh a výměru trestu, zájem na rychlém a přiměřeném skončení věci, pravděpodobný vliv řízení před soudem na svědky a náklady řízení před soudem. Státní zástupce, shledá-li důvody pro jednání o dohodě, písemně vyzve obviněného, aby se vyjádřil, popřípadě jeho stanovisko zjistí prostřednictvím telefonu nebo e-mailu, o čemž učiní záznam do dozorového spisu. Podmínky pro jednání o dohodě lze s obviněným projednat i osobně. Pokud obviněný jednání o dohodě odmítne, učiní o tom státní zástupce záznam do dozorového spisu, kde zároveň uvede důvody,

¹³³ Metodika k postupu státních zástupců při sjednávání dohod o vině a trestu ze dne 27. ledna 2023, č. 1 SL 111/2022, s. 5.

pro které tak obviněný učinil.¹³⁴ Obviněného nelze nikterak k jednání o dohodě o vině a trestu donucovat.¹³⁵

Hlavní podmínkou pro jednání o dohodě je skutečnost, že výsledky vyšetřování dostatečně prokazují závěr, že se skutek stal, že je trestným činem a že jej spáchal obviněný. Aby dohoda mohla být uzavřena, je nutné výslovné prohlášení obviněného, že spáchal skutek, pro který je stíhán, a neexistence důvodných pochybností o pravdivosti tohoto prohlášení. Popis skutku a jeho právní kvalifikaci v dohodě o vině a trestu vymezuje státní zástupce, tyto části dohody tedy nejsou předmětem jednání.

Dohody o vině a trestu se stávají stále oblíbenějším institutem státních zástupců, který v posledních letech zaznamenává nárůst ve svém užívání. V roce 2022 bylo uzavřeno celkem 666 dohod o vině a trestu, což je téměř trojnásobek oproti roku 2020, ve kterém dohod bylo uzavřeno pouze 239.¹³⁶

Při své praxi na státním zastupitelství jsem se státních zástupců dotazovala, zda užívají institut dohody a případně za jakých podmínek. Setkala jsem se s odpovědí, že dohoda je jimi využívána především ve skutkově složitějších případech, u nichž by proces dokazování v řízení před soudem byl velice časově náročný a komplikovaný (konkrétně lze zmínit např. dohodu, která byla sjednána ve věci, u níž by jinak bylo třeba vyslyšet téměř 300 svědků). Naopak dle názoru některých státních zástupců není účelné uzavírat dohodu ve skutkově jednoduchých věcech, neboť její sjednávání by mohlo ve svém důsledku vést ke zbytečnému prodloužení trestního řízení. S dalším dotazem jsem se obrátila na advokáty, u nichž mě zajímalo, zda pokud navrhnou jednání o uzavření dohody o vině a trestu, bývá jim ze strany státních zástupců vyhověno či nikoliv. Bohužel jsem se setkala spíše s odpověďmi, že státní zástupci nejsou uzavírání dohod navrhovaných obhajobou nakloněni, dokud obviněný způsobem procesně použitelným v řízení před soudem nedozná svou vinu (což by však mělo následovat po započítí odklonného jednání, nikoliv mu předcházet), byť existují i výjimky. Věřím však, že praxe se na různých místech a u různých státních zástupců může od velice úzkého vzorku, se kterým jsem se setkala já, lišit.

Státnímu zástupci je ponecháno na úvaze, zda dohodu o vině a trestu uzavře či nikoliv. Míra jeho diskrece při rozhodování o tom, zda užije tento typ odklonu či ne, je tedy poměrně široká. Především bude záležet na tom, kdy státní zástupce shledá, že by bylo vhodné řízení

¹³⁴ Čl. 61 odst. 3, 4, 5, 6 Pokynu obecné povahy nejvyššího státního zástupce ze dne 03. 09. 2019, č. 9/2019.

¹³⁵ ŘÍHA, Jiří. § 175a [Jednání o dohodě o vině a trestu]. In: ŠÁMAL, Pavel a kol. *Trestní řád*. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013. s. 2270.

¹³⁶ Stručné shrnutí Zprávy o činnosti státního zastupitelství za rok 2022. Online. s. 13. Dostupné z: https://verejnazaloba.cz/wp-content/uploads/2023/06/Zprava-o-cinnosti-2022_strucne-shrnuti.pdf. [cit. 2024-06-03].

urychlit a usnadnit uzavřením dohody. Uzavírání dohod může být do určité míry formováno metodikou, o níž pojednávám v následujícím podbodu; ta ovšem nepodává odpověď na otázku, kdy dohodu uzavírat a kdy nikoliv, spíše se pokouší o sjednocení postupu státních zástupců při stanovování trestů v rámci dohod. Navíc má metodika pouze doporučující charakter, a tudíž ji, i přes její obsahově významný charakter, nelze přikládat vyšší váhu, než jakou ve skutečnosti má.

5.3.5.1. Metodika k postupu státních zástupců při sjednávání dohod o vině a trestu

S cílem rozšířit správné používání institutu dohody o vině a trestu v aplikační praxi a sjednotit postup při jeho aplikaci vytvořilo Nejvyšší státní zastupitelství metodiku k postupu státních zástupců při sjednávání dohod o vině a trestu ze dne 27. ledna 2023 č. 1 SL 111/2022.

Od účinnosti novely trestního řádu č. 333/2020 Sb. narostl počet uzavřených dohod o vině a trestu (a tento vzrůstající trend stále trvá). Postupně se tak utváří a zakotvují postupy jednotlivých státních zastupitelství, zároveň však dochází k odlišnostem ve stanovování druhu a výše trestu kvůli obecnosti zákonné úpravy. Proto se metodika pokouší poskytnout vodítko pro sjednocení postupu soustavy státního zastupitelství při posuzování otázky proporcionality a zákonnosti druhu a výměry trestu, a to při zachování přísné individualizace trestu v jednotlivých případech.

Nosnou součástí procesu uzavírání dohody je sjednávání druhu a výměry trestu. Zvýhodnění obviněného nabídkou nižšího trestu, než který by mu hrozil v soudním řízení, nesmí být natolik velké, aby bylo možno jej považovat za nátlak na obviněného, aby prohlásil vinu a vzdal se svého práva na projednání věci před soudem.

Na základě metodiky lze rozdělit určování přiměřeného a zákonného trestu do dvou stádií; v prvním státní zástupce stanovuje druh a výměru trestu pro případ vydání odsuzujícího rozsudku (stejný postup činí i při podání obžaloby, neboť její obligatorní náležitostí je též návrh trestu), ve druhém stanovuje státní zástupce rozsah zmírnění trestu, který by měl reflektovat povahu skutku a osobu pachatele, jakož i skutečnost, že se obviněný sjednáním dohody o vině a trestu vzdal podstatné části svých práv jinak uplatnitelných v řízení před soudem. Účelem dohody je dáno, že čím dříve bude v trestním řízení uzavřena, tím vyšší může být rozsah zmírnění trestu. Chce-li jít státní zástupce při stanovování trestu pod dolní hranici trestní sazby uvedené v TrZ, měl by tak zásadně činit v přípravném řízení, neboť právě dohoda uzavřená v takto brzkém stádiu trestního řízení prospívá rychlosti postupu a odbřemenění justičních institucí.

Vedoucí státní zástupce příslušného státního zastupitelství si může aprobačním řádem nebo opatřením vyhradit schvalování trestů navrhovaných v rámci dohod o vině a trestu. V některých případech, i pokud bude aprobace vyhrazena, lze navrhnout trest neaprobovaný, např. při hlavním líčení, aby nemuselo docházet ke zbytečnému odročování, nebo pokud nebylo uzavření dohody pro původní odmítavý postoj obviněného předpokládáno. Je však nutné, aby navržený trest nebyl projevem svévole státního zástupce, ale aby vycházel z pravidel stanovených trestním řádem a procesní situace konkrétní trestní věci. K těmto aprobačním oprávněním vedoucích státních zástupců je uvedeno více v podbodě 2.2.1.3.

V nedávné době bylo avizováno vydání nové metodiky věnující se této problematice, zatím bez bližší konkretizace data, ke kterému by k tomu mělo dojít.

5.3.5.2. Memorandum o součinnosti mezi Nejvyšším státním zastupitelstvím a Českou advokátní komorou

Nejvyšší státní zastupitelství, vedené snahou rozšířit užívání dohody o vině a trestu mezi státními zástupci a usnadnit její uzavírání pro stranu obžaloby i obhajoby, uzavřelo s Českou advokátní komorou dne 7. prosince 2018 Memorandum o součinnosti, které má podpořit vzájemnou komunikaci mezi státními zástupci a obhájci při užívání odklonů v trestním řízení, a to včetně (resp. primárně) dohody o vině a trestu.

Součástí memoranda je závazek obou stran podpořit používání odklonů v trestním řízení, aby byla zachována zásada rychlosti, a to při šetření práv obviněného a poškozeného za současného odlehčení řízení před soudem. Státní zástupci a obhájci spolu mají komunikovat, a to bez ohledu na to, která strana bude použití odklonu iniciovat. Obžaloba i obhajoba jsou povinny dodržovat zásady profesní etiky, komunikovat spolu s ohledem na své postavení, práva a povinnosti, jakož i dodržovat mlčenlivost s ohledem na neveřejnost přípravného řízení. O obsahu komunikace je státní zástupce povinen učinit záznam do dozorového spisu, případně ji doloží e-mailovou zprávou.

Memorandum se pokouší usnadnit komunikaci obhájců se státními zástupci a otevřít větší prostor pro používání odklonů, primárně pak dohody o vině a trestu. Komunikace mezi stranami a sdělení vzájemných stanovisek je pro dohodu často esenciální, jelikož strany při jednání potřebují vědět, co druhá strana od dohody očekává a co bude navrhnout, resp. na co je ochotna přistoupit. Uzavření memoranda tak lze hodnotit velice kladně, byť se, stejně jako v případě v předchozím podbodě rozebrané metodiky, jedná o právně nezávazný dokument. Otázkou je, do jaké míry je toto memorandum fakticky uplatňované; mohu-li zhodnotit své pozorování z praxe na státním zastupitelství, pak mohu uzavřít, že státní zástupci v případě dohod s obhájci komunikují velice často, a to všemi možnými způsoby (telefonicky, e-mailem, výjimečně

i osobně), a tedy minimálně formálně naplňují to, k čemu je Nejvyšší státní zastupitelství memorandem zavázalo, byť je otázkou, zda je naplňován i jeho účel směřující ke zvýšení skutečného užívání odklonů, a to v kontextu výše prezentovaných zkušeností vybraných advokátů.

5.2.6. Zastavení trestního stíhání

Fakultativní zastavení trestního stíhání upravené v § 172 odst. 2 TrŘ lze považovat za formu odklonu trestního řízení. Důvody, pro které může státní zástupce trestní stíhání zastavit, jsou: 1. bezvýznamnost trestu, ke kterému může trestní stíhání vést, vedle trestu, který byl již obviněnému uložen nebo který jej podle očekávání postihne; 2. rozhodnutí o skutku jiným orgánem, lze-li toto rozhodnutí považovat za dostačující; 3. jestliže vzhledem k míře a porušení nebo ohrožení dotčeného chráněného zájmu, způsobu provedení činu a jeho následku, okolnostem, za nichž byl čin spáchán, a vzhledem k chování obviněného po činu je zřejmé, že účelu trestního řízení bylo dosaženo. Tyto důvody jsou stanoveny taxativně. Třetí ze zmíněných důvodů je silně ovlivněn zásadou oportunity, která je protipólem zásady legality (§ 2 odst. 3 TrŘ). Na rozdíl od odložení věci dle § 159a odst. 4 TrŘ lze diskreční pravomoc státního zástupce v tomto případě uplatnit jen ve fázi vyšetřování (§ 161 odst. 1 TrŘ), nikoliv prověřování.

O zastavení trestního stíhání bude zásadně rozhodovat dozorový státní zástupce; může tak učinit i státní zástupce vykonávající vyšetřování, ne však tehdy, pokud si toto rozhodnutí vyhradí státní zástupce, který nad ním vykonává dozor. Rozhodnutí o zastavení trestního stíhání nemůže učinit policejní orgán, je však nadán pravomocí státnímu zástupci vydání tohoto rozhodnutí navrhnout.¹³⁷

Usnesení o zastavení trestního stíhání doručí státní zástupce bezodkladně po právní moci Nejvyššímu státnímu zastupitelství. Tato povinnost je významná s ohledem na oprávnění nejvyššího státního zástupce dle § 174a odst. 1 TrŘ rušit do 3 měsíců od právní moci nezákonná usnesení nižších státních zástupců o zastavení trestního stíhání. Do rukou nejvyššího státního zástupce je dán prostředek ochrany veřejného zájmu na stíhání trestných činů, jehož znemožnění by mohlo vést k ohrožení tohoto zájmu.¹³⁸ Včasné nepředložení rozhodnutí o zastavení trestního stíhání bylo v minulosti shledáno jako kárné provinění.¹³⁹

¹³⁷ ŠÁMAL, Pavel, RŮŽIČKA, Miroslav. § 172 [Zastavení trestního stíhání]. In: ŠÁMAL, Pavel a kol. *Trestní řád*. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013. s. 2202.

¹³⁸ Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2020, č. j. 12 Ksz 4/2020-64.

¹³⁹ Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 06. 2012, č. j. 12 Ksz 7/2012-76.

Ze statistiky za rok 2022 vyplývá, že v daném roce bylo zastaveno trestní stíhání 588 obviněných osob, což je údajně nejnižší absolutní počet zastavených trestních stíhání od roku 2005.¹⁴⁰ Ve zprávě, ze které čerpám, není bohužel rozděleno zastavení na obligatorní a fakultativní. Jsem však toho názoru (i s ohledem na to, jaké informace jsem načerpala během své stáže na státním zastupitelství), že fakultativní zastavení trestního stíhání jakožto odklon není příliš využíváno, a to především z toho důvodu, že jakékoliv toto zastavení podléhá kontrole ze strany nejvyššího státního zástupce, byť by taková skutečnost neměla z povahy věci uplatnění postupu bránit. Bohužel se zde uplatňuje doktrína „v pochybnostech podávej obžalobu“, kdy státní zástupci raději místo zastavení trestního stíhání podají obžalobu s tím, že pokud má skutečně dojít k zastavení, má tak učinit soud. Toto řešení, byť jeho motivaci lze do určité míry pochopit, je poměrně nešťastné, neboť okrádá praxi o jinak zajímavý institut odklánějící trestní věc od standardního postupu. Je pak otázkou, zda by aktuální problematickou situaci nemohlo vyřešit vytvoření ustálené praxe na základě rozhodnutí nejvyššího státního zástupce ohledně usnesení o zastavení trestního stíhání, avšak v každém případě aktuální dění nenasvědčuje tomu, že by bylo možné něco obdobného v nejbližší době očekávat.

5.2.7. Míra diskrece státního zástupce při použití odklonů a kritéria zohledňovaná při volbě postupu

Z výše uvedených závěrů u jednotlivých odklonů lze dovodit, že míra diskrece státního zástupce při užití odklonů je poměrně široká. Často je ponecháno na státním zástupci, zda shledá, že jsou naplněny podmínky pro užití odklonu a rozhodne se jej využít, nebo zda raději podá obžalobu a nechá případné rozhodnutí (a to i o odklonu) na soudu. Přesto nejsou možnosti státního zástupce v otázce toho, jak postupovat, bezbřehé. Nejen, že musí dodržovat zákon a přísně dbát na to, zda jsou naplněny všechny podmínky, které jsou pro užití odklonu stanoveny, zároveň musí účelně zkoumat, zda by užití odklonu trestní řízení urychlilo a napomohlo tak zrychlení vykonání spravedlnosti (neboť každý jeden užitý odklon je jedna trestní věc, která se nedostane do standardního kola soudního procesu, a tudíž v celku se všemi užitými alternativními způsoby řešení trestního řízení urychluje ostatní věci, které se do řízení před soudem skutečně dostanou). Ne každé užití odklonu je způsobilé trestní věc urychlit, přesto lze uzavřít, že většina z nich je časově efektivnější.

Kromě časové výhodnosti, která pomáhá naplnění zásady rychlosti trestního řízení, je také nutné brát ohledy na poškozeného a jeho případnou stresující a nekonformní účast

¹⁴⁰ Stručné shrnutí Zprávy o činnosti státního zastupitelství za rok 2022. Online. s. 13. Dostupné z: https://verejnazaloba.cz/wp-content/uploads/2023/06/Zprava-o-cinnosti-2022_strucne-shruti.pdf. [cit. 2024-06-03].

na trestním řízení. Pokud je to vhodné a vzhledem k povaze spáchaného činu účelné, měl by se využít takový odklon, který bude šetrný a vřelý k poškozenému a umožní mu lépe a pohodlněji uplatnit svá práva (typicky narovnání nebo alespoň podmíněné zastavení trestního stíhání). Vedle poškozeného je také příhodné reflektovat osobu obviněného a jeho dosavadní způsob života, a lze-li mít za to, že spáchaný čin byl pouze výjimečným vybočením z jinak řádného a klidného bytí, použít odklon, který mu dá možnost prokázat, že je spořádaným jedincem, aniž by musel absolvovat řízení před soudem, které může být velice stresující a mít negativní vliv na psychiku.

Státnímu zástupci nejsou kromě zákona kladeny do cesty rozhodování žádné další obecně závazné normy, které by musel respektovat. Přesto je více než vhodné, aby postupoval podle v podbodě 5.3.5.1. uvedené metodiky a respektoval ji, aby byla zachována jednotnost postupu státních zastupitelství a eliminovala se možnost vzniku nedůvodných rozdílů při užívání odklonů v obdobných případech. Současně by měl být motivován využívat odklony tam, kde je to vhodné nejen z hlediska efektivity a rychlosti soudního řízení, ale také tam, kde je to žádoucí s ohledem na společenskou a sociální funkci trestního řízení.

V rámci této kapitoly jsem se věnovala jednotlivým druhům odklonů využitelných v trestním řízení (byť jsem si vědoma toho, že s mou širokou akceptací pojmu odklonu by ne každý teoretik trestního práva souhlasil, ovšem pro účely této práce jsem si dovolila pojem do jisté míry ohnout a přizpůsobit potřebám zpracovávaného tématu). Téma odklonů je natolik široké, že by jakýkoliv odklon sám mohl vydat na samostatnou práci. Účelem této části však nebylo komplexně vyčerpát celé téma odklonů a detailně se věnovat všem otázkám, které jsou s nimi spojené, nýbrž na jejich užití demonstrovat míru diskrece státního zástupce při jejich používání a jeho reálnou možnost ovlivnit výsledek trestního řízení již v přípravném řízení, jehož je pánem.

Myslím si, že odklony jsou velice atraktivními instituty, jejichž užívání by se mělo do vysoké míry podporovat, neboť pomáhají snížit nápad trestních věcí na soud, a tím přispívají k tomu, že ti, kteří se před soud skutečně dostanou, nebudou muset na rozsudek čekat nepřiměřeně dlouhou dobu, což je jinak bohužel, jak i z rozsudků ESLP ve věcech proti České republice vyplývá,¹⁴¹ nehezky trend, který se v našich právních poměrech drží. U odklonů je samozřejmě nezbytné dbát na dodržení všech kritérií, která jsou pro jejich využití stanovena, pokud však tato kritéria naplněna jsou, myslím si, že je vhodnější použít odklon než, jak někdy bohužel bývá činěno, „v pochybnosti podávat obžalobu“.

¹⁴¹ Např. Rozsudek ESLP ve věci Tempel proti České republice ze dne 25. 06. 2020, stížnost č. 44151/12 nebo Rozsudek ESLP ve věci Hradecký proti České republice ze dne 05. 10. 2004, stížnost č. 76802/01.

6. Úvahy *de lege ferenda*

Práce ve všech svých částech směřovala k zodpovězení otázky míry diskrece a nezávislosti postupu státního zástupce a vymezení jeho postavení v přípravném řízení. Aktuální právní úprava se jeví býti dostatečnou, byť v ní lze nalézt mezery, které by bylo vhodné do budoucna vyřešit tak, aby nedocházelo v aplikační praxi k nedůvodným rozdílům.

Dodnes nejsou vyřešeny otázky ústavního zakotvení státního zastupitelství, jakož i nezávislosti tohoto úřadu. Jedná se o téma velice citlivé, v doktríně hojně diskutované a rozsáhle argumentované. Je nejspíše pravděpodobné, že k přesunu zařazení státního zastupitelství z moci výkonné v nejbližší době nedojde. Nedávno přijatá novela zákona o státním zastupitelství modifikuje vztah Ministerstva spravedlnosti a soustavy veřejné žaloby, pokouší se eliminovat možný vliv exekutivy na státní zastupitelství, čímž může vyvolat hlasitější úvahy nad tím, že by státní zastupitelství zasloužilo vlastní hlavu v Ústavě pro své vysoce specifické a od správních úřadů a orgánů odlišitelné postavení.

Obdobně komplikovanou otázkou je otázka nezávislosti státních zástupců. Je zjevné, že nelze klást rovnítko mezi soudce a státní zástupce, neboť dohled v soustavě veřejné žaloby nezávislost jednotlivých žalobců omezuje, zároveň však s ohledem na pravomoci, kterými je státní zástupce pro účely přípravného řízení nadán, je téměř nemožné připustit, že státní zástupci jsou závislí a jejich postup není samostatný, když v rámci předsoudní fáze trestního řízení toto řízení vedou, „panují mu“, a zároveň v jeho rámci dbají o zákonnost obdobně, jako tomu soudci dělají v řízení před soudem. Myslím si, že vhodným rozřešením této otázky by bylo připustit, že státní zástupci jsou nezávislí, byť jiným způsobem, než je tomu u soudců. Ačkoliv jsou vázáni pokyny vedoucích státních zástupců a bezprostředně nadřízených státních zastupitelství, jakož i pokyny nejvyššího státního zástupce, jsou ze své funkce také odpovědní a za prohřešky kárně postižitelní. Jejich odpovědnost musí jít ruku v ruce s jistou dávkou nezávislosti, jinak by celá konstrukce jejich ručení za postupy v přípravném řízení byla zbytečná.

Úprava vztahu policejního orgánu a státního zástupce se jeví být dostatečná, zaručující veřejné žalobě možnost ovlivnit přípravné řízení vhodným způsobem. Je však otázkou, zda by nebylo více vhodné přijmout předpisy, které by blíže upravovaly nesouhlas policejních orgánů s nezákonnými pokyny. Neexistenci této úpravy lze ospravedlnit dominantním postavením státního zástupce, kterému by v přípravném řízení zásadně nemělo být odporováno, podobně jako v řízení před soudem by nemělo být odporováno soudu. Osobně si myslím, že aktuální řešení skrze podnět k dohledu nad dozorem je dostatečné a nikterak neomezuje procesní samostatnost policejního orgánu ani dozorovou supremaci státního zástupce.

V otázce odklonů lze navrhnout soustavě státního zastupitelství podrobnější úpravu, která bude státního zástupce více motivovat odklony využívat. Je zjevné, že nelze nutit žádné obviněné, aby se vzdali většiny svých procesních práv, stejně tak bude nejspíše vždy nutné většinu trestních věcí dovést až k řízení před soudem. Přesto si myslím, že by odklony měly sloužit nejen ulehčení práce státních zástupců a usnadnění jinak očekávaně náročného dokazování před soudem, ale měly by svou diskrétností a menší formálností napomáhat též obviněným a poškozeným. Chápu, že volba postupu bude vždy dána do diskrece jednotlivých státních zástupců, stejně tak se praxe u jednotlivých státních zastupitelství bude lišit, a nevolám zde po omezení jisté míry volnosti, kterou je státního zástupce při volbě dalšího postupu nadán, myslím si však, že by bylo vhodné užívání odklonů více propagovat, potažmo individuální zástupce k tomuto postupu motivovat.

6.1. Postavení státního zástupce v nedávných novelách trestního řádu a krátká úvaha nad novým trestním řádem

Novely trestního řádu, které nabyly účinnosti v uplynulém kalendářním roce, nikterak výrazně do pravomocí a postavení státního zastupitelství nezasáhly. U podmíněného odložení podání návrhu na potrestání (§ 179g TrŘ) přibyla v odst. 7 možnost státního zástupce uložit podezřelému povinnost podrobit se terapeutickému programu pro řidiče, pokud se zaváže, že během zkušební doby nebude řídit motorová vozidla. Obdobně může nově státního zástupce uložit také v případě, že se podezřelý v průběhu zkušební doby nebude chovat řádně [§ 176h odst. 3 písm. d), písm. g) TrŘ]. Toto rozhodnutí lze také učinit v rámci podmíněného zastavení trestního stíhání [§ 307 odst. 8 TrŘ, obdobně § 308 odst. 3 písm. d), g) TrŘ]. Žádné jiné významnější novely v úpravě trestního řádu provedeny nebyly, a prozatím nelze shledat (mimo potřebu komplexní nové úpravy) žádné závažné důvody pro změnu aktuálního nastavení.

Co se očekávaných změn týče, od 1. ledna 2025 nabude účinnosti novela TrŘ, na jejímž základě bude moci státního zástupce v přípravném řízení přikázat policejnímu orgánu vstoupit na místo, kde se nachází věc podléhající zajištění, a to pro účely kontroly dodržování příkazu ke zdržení se nakládání s takovou věcí (budoucí § 79c odst. 6 TrŘ). Novela dále zavádí možnost státního zástupce v přípravném řízení rozhodnout, nebude-li tím ohrožen účel trestního řízení, o zajištění peněžních prostředků namísto jiné věci, která podléhá zajištění, pokud ten, komu byla věc zajištěna, složí do úschovy státního zástupce peněžní prostředky svou výší odpovídající hodnotě věci (budoucí § 344b odst. 4 TrŘ, resp. § 349 odst. 4 TrŘ hovořící o zrušení tohoto zajištění). Žádné jiné větší změny v pravomocech státního zastupitelství nelze v nejbližších dobách očekávat.

K problematice nového trestního řádu lze uvést, že potřeba jeho přijetí zaznívá nejen z akademických řad již poměrně dlouhou dobu. Aktuální trestní řád je již nesčetněkrát (více než stokrát) novelizovaný, některé novely byly dokonce vzhledem k jejich rozsahu považovány za rekodifikace samé. Přijetí nového kodexu trestního práva procesního je však prozatím v nedohlednu, byť se již několik let připravuje v komisi Ministerstva spravedlnosti. Ohledně postavení státních zástupců v návrhu nového trestního řádu toho tedy nelze příliš mnoho uvést, neboť zatím se nad obsahem nové úpravy pouze polemizuje, debatuje a disputuje.

Lze uvést názor dnešního nejvyššího státního zástupce, JUDr. Igora Stříže, na to, co by nová úprava z hlediska postavení státních zástupců měla obsahovat. Stříž totiž státním zástupcům vytýká alibismus a žalování v pochybnostech, nikoliv nežalování v případě důkazní nejistoty. Rekodifikace by dle něj měla posílit oportunitní zásadu na úkor zásady legality, aby došlo k efektivnímu zvládnutí vysoké míry kriminality dnešní doby.¹⁴² Toto do určité míry koreluje s mnou výše doporučeným posílením užívání odklonů, konkrétně v tomto případě s užíváním zastavení trestního stíhání, které pro svou kontrolu nejvyšším státním zástupcem není příliš populární a využívané.

Obecně lze doporučit, aby postavení veřejné žaloby v novém trestním řádu respektovalo aktuální právní úpravu, která, ač po mnoha novelizacích, dospěla k závěru posilujícímu dominantní postavení státního zástupce v přípravném řízení. Bylo by vhodné detailněji upravit používání odklonů, stanovit podrobnější meze pro diskreci státního zástupce při jejich používání (ať již samotným trestním řádem, nebo vnitřní úpravou v soustavě státního zastupitelství např. formou pokynu obecné povahy nejvyššího státního zástupce). Dále by bylo možné navrhnout bližší úpravu postavení policejního orgánu jako takového, primárně pak ve vztahu ke státnímu zástupci a případnému rozporování uděleného pokynu tak, aby se tato problematika nedovožovala jen širším výkladem a obecnými prostředky, které nejsou v tomto ohledu specifické.

6.2. Recentní novela zákona o státním zastupitelství

Při zpracovávání této práce mi do tématu problém vnesla novela ZoSZ provedená zákonem č. 83/2024 Sb. s dělenou účinností. Znění zákona se totiž v době psaní práce změnilo a do jisté míry vyvolalo více otázek, než kolik odpovědí přineslo. Podstatná část novely nabude účinnosti teprve od 1. července 2024 a v době práce je tedy platná, nikoliv však účinná. Změn

¹⁴² Stříž: *Nový trestní řád neruší zásadu alibismu, kterou se řídí všichni státní zástupci*, 2023. Online. In: Česká justice. Dostupné z: <https://www.ceska-justice.cz/2023/01/striz-novy-trestni-rad-nerusi-zasadu-alibismu-ktou-se-ridi-vsichni-statni-zastupci/>. [cit. 2024-06-07].

obecně doznává velká většina ustanovení ZoSZ, níže jsou uvedeny jen změny nejpodstatnější a z mého pohledu nejzajímavější.

Novelou dojde ke zrušení polních státních zastupitelství, což neshledávám problematické, jelikož jejich úprava nebyla využívána a v teorii převažovaly argumenty svědčící pro nevyužitelnost těchto článků soustavy veřejné žaloby z důvodu obsolescence. Dle důvodové zprávy k novele lze polní státní zastupitelství považovat za reziduum archaické úpravy, které v současném právním řádu již nemá místo.

Větších změn však dozná postavení nejvyššího státního zástupce. Jeho funkční období bude nově omezeno dobou 7 let, přičemž bude umožněno jmenování každé osoby do této funkce pouze jednou. Upraví se též předpoklady pro výkon této funkce, a sice právní praxe nejméně 10 let, z toho minimálně 6 let ve funkci státního zástupce, stejně tak se do slov zákona dostane akcent na odborné znalosti, profesní zkušenosti, schopnost řízení lidí a morální vlastnosti. Podle původního znění vláda může nejvyššího státního zástupce odvolat na návrh ministra spravedlnosti bez vymezení podrobnějších důvodů, dle znění nového bude nutné odvolání zdůvodnit hrubým porušením jeho povinností nebo hrubě nevhodným jednáním, které ohrozí důvěru v řádnou činnost nejvyššího státního zástupce nebo soustavy veřejné žaloby. Toto rozhodnutí bude napadnutelné žalobou podle SŘS, kterou lze podat do 15 dní od doručení rozhodnutí o odvolání.

Obdobnou změnu dozná postavení vedoucích státních zástupců, kteří budou mít funkční období nově též limitované dobou 7 let, a to s ohledem na znemožnění jejich odvolávání ze strany ministra spravedlnosti. Vrchní a krajští státní zástupci budou moci být do svých vedoucích funkcí jmenováni maximálně ve 2 po sobě jdoucích obdobích. Pro jmenování vedoucích státních zástupců konkrétních článků soustavy bude také stanovena minimální předcházející povinná doba výkonu funkce státního zástupce. Pro jmenování vedoucích státních zástupců bude zakotveno výběrové řízení. Vedoucí státní zástupci budou nově též povinni absolvovat kurz zaměřený na oblast řízení státního zastupitelství u Justiční akademie, a to do 2 let od svého jmenování.

Změn také dozná kárná odpovědnost státních zástupců, jejíž lhůta pro zánik bude ze 2 let prodloužena na 3 roky (aby došlo ke sjednocení s úpravou kárné odpovědnosti soudců) a jejíž úprava bude rozšířena. Mimo jiné bude zavedena možnost drobné nedostatky a poklesky státních zástupců řešit skrze písemné výtky, aniž by bylo nutno podávat návrh na zahájení kárného řízení.

Právní čekatelé budou mít nově zákonem výslovně zakázáno zastupovat státního zástupce v případě řízení o schválení dohody o vině a trestu.

Novela si klade za cíl vyjasnit pravidla pro jmenování a odvolávání vedoucích státních zástupců, aby eliminovala riziko nepřipustného politického vlivu nebo tlaku na činnost státního zastupitelství a jeho fungování. K zajištění vyšší nezávislosti státního zastupitelství novela zavádí odvolatelnost vedoucích státních zástupců v rámci kárného řízení, zavádí pro jejich funkci pevně stanovená funkční období, ukotvuje základní požadavky na osobu vedoucího státního zástupce, volbu vedoucích státních zástupců vyhrazuje pouze výběrovému řízení a omezuje opakovaný výkon funkce vedoucího státního zástupce.

Jaké bude mít novela skutečné dopady na soustavu státního zastupitelství nelze v současné době odhadnout. Lze ji však považovat za dobrý krok směřující k posílení nezávislosti státního zastupitelství na orgánech moci výkonné (což samo o sobě nejspíše znovu vyvolá otázky ohledně nezávislosti státního zastupitelství a jeho možného vyčlenění z ústavní hlavy moci výkonné). Myslím si, že nová úprava je vhodná, byť v některých částech lehce nepraktická, což je však nezbytným důsledkem většího osamostatnění soustavy veřejné žaloby.

Závěr

Cílem předkládané diplomové práce bylo seznámit čtenáře s postavením státního zástupce v přípravném řízení trestním, a to s hlavním akcentem na otázku nezávislosti a samostatnosti jeho postupu, jakož i nezávislosti policejního orgánu na státním zástupci. Rozbor v úvodu položených otázek se neobešel bez důkladné analýzy historického vývoje veřejné žaloby, jakož i vývoje vzájemného vztahu státního zástupce a policejního orgánu. Na dějinném vývoji lze vhodně poukázat na to, jaké koncepce se na našem území uplatňovaly, a proč se při přijímání novel na přelomu tisíciletí tyto koncepce nepřevzaly, ale upravily a lépe zacílily na dosažení zákonného a spravedlivého postupu v trestním řízení.

Téma práce, ač vymezenými otázkami zúženo, je přesto velice rozsáhlé a komplikované, jeho zákonná úprava je roztržštěná, což činí jeho uchopení značně problematickým. V práci se pokouším logicky strukturovat jednotlivé části a kapitoly tak, aby pro základní problematiku byl v úvodu položen pevný základ, na kterém lze vybudovat analýzu a shrnutí současné úpravy a jejích možných či doporučovaných budoucích vyhlídek. Práce se pokouší vybrané důležité instituty čtenáři přiblížit, rozebrat je a zadokumentovat jejich používání tak, aby bylo zřejmé, k čemu instituty slouží a kam by se případně mohlo jejich užívání posunout.

Současná právní úprava práci při zpracovávání tohoto tématu neusnadňuje, neboť je v určitých částech nelogicky organizovaná, a to primárně z důvodu jejího mnohačetného novelizování. Například lze v této souvislosti poukázat na hlavní dozоровé pravomoci státního zástupce v přípravném řízení, které jsou nelogicky uvedeny ve dvou od sebe poměrně vzdálených ustanoveních § 157 a § 174 TrŘ. Novému trestnímu řádu tak lze doporučit toto téma zavést pod jedno ustanovení, případně ustanovení více, avšak na sebe bezprostředně navazujících. Obdobný problém nastává také při snaze odhalit, kterými všemi (výlučnými) pravomocemi státní zástupce disponuje, neboť jejich úprava je rozseta do velkého množství ustanovení. Toto ovšem, obávám se, nebude možné napravit ani přijetím nového kodexu, neboť ten má primárně upravovat proces a jeho průběh od počátku do konce, nikoliv specificky postavení státního zástupce, a proto kumulaci všech oprávnění a povinností veřejné žaloby v rámci trestního řízení pod jedno ustanovení nelze nejspíše v novém trestním řádu očekávat, neboť by působila značně nekoncepčně.

Podstatnou náplní práce bylo popsat a detailně rozebrat vzájemný vztah policejního orgánu a státního zástupce v přípravném řízení trestním. Ten je ilustrován na pozadí historického vývoje, bez jehož zmínky by nebylo možno správně uchopit vztah dnešní. Myslím si, že vzájemný poměr těchto dvou orgánů je v aktuální právní úpravě vhodný, směřující k posílení dominantního postavení státního zástupce, což je dle mého názoru imanentní znak přípravného

řízení. Úprava, ač není nikterak obsáhlá, je dostatečná a poměry obou orgánů vhodně vymezuje, zavazuje policejní orgán k plnění pokynů státního zástupce, a zároveň mu dává, byť ojedinelou, možnost se případným zjevně nezákonným pokynům bránit. Postup policejního orgánu je tedy, jak lze uzavřít, procesně samostatný, ve vztahu ke státnímu zástupci však závislý. Nad odpovědí na otázku, zda je toto řešení správné, lze jistě diskutovat, já osobně si myslím, že je tato koncepce vhodná, neboť podporuje průběh přípravného řízení dle potřeb a nazírání státního zástupce. Koneckonců přípravné řízení neslouží ve svém důsledku nikomu jinému než právě státnímu zástupci, aby rozhodl, zda věc podá před soud, nebo zda ji zastaví, dohodne se s obviněným o vině a trestu, či zda využije jakýkoliv jiný odklon nebo způsob rozhodnutí.

Druhou hlavní otázkou práce byla míra diskrece státního zástupce při užívání odklonů. Odklony, jakožto složitě definovatelný institut, byly v práci vymezeny pro potřeby poukázání na postup státního zástupce. Ze statistických dat sbíraných Nejvyšším státním zastupitelstvím vyplývá, že odklony jsou sice využívány, avšak v menší míře, než kolik by dle mého názoru bylo vhodné a účelné. Nejpopulárnějším odklonem je podmíněné zastavení trestního stíhání, naopak nejméně využívaným je narovnání. Státní zástupce při jejich užívání musí respektovat zákon a výsledky přípravného řízení, tudíž mu není dána bezbřehá diskrece nad tím, jaký odklon použít nebo zda postavit obviněného před soud. Některé odklony mají však výrazně fakultativní povahu a jsou tedy předmětem volné úvahy státního zástupce nad jejich užitím. Lze uzavřít, že státní zástupce disponuje určitou mírou diskrece při užívání odklonů, stejně jako všechny ostatní orgány však musí vždy postupovat v souladu s literou zákona a nesmí svévolně jednotlivé instituty do této kategorie spadající zneužívat.

Závěry jednotlivých otázek byly porovnány s výsledky mého pozorování postupů státních zástupců během letní praxe na Okresním státním zastupitelství v Děčíně. Většina závěrů, ke kterým jsem došla, je přitom zobecnitelná na celou soustavu státního zastupitelství (jak vyplývá ze statistik a závěrů dílčích kapitol).

Úplným závěrem konstatuji, že postavení státního zástupce v přípravném řízení trestním lze charakterizovat jako svébytné, nezávislé, samostatné a vyžadující odpovědnost. Vždy je nutné v otázce nezávislosti reflektovat dohled vyskytující se v soustavě státního zastupitelství, stejně tak aprobační oprávnění vedoucích státních zástupců. Těmito instituty však nelze nezávislost a samostatnost státních zástupců rozporovat. Problematiku postavení policejního orgánu v přípravném řízení trestním lze uzavřít tím, že je z procesního hlediska samostatné, byť vázané pokyny státního zástupce, který tomuto orgánu dominuje a nad jeho činností vykonává dozor.

Seznam použitých zkratek

TrŘ	zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů
TrZ	zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů
ZoSZ	zákon č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů
Ústava	ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů
JŘSZ	Vyhláška Ministerstva spravedlnosti č. 23/1994 Sb., o jednacím řádu státního zastupitelství, zřízení poboček některých státních zastupitelství a podrobnostech o úkonech prováděných právními čekateli, ve znění pozdějších předpisů
ZSVM	zákon č. 218/2003 Sb., o odpovědnosti mládeže za protiprávní činy a o soudnictví ve věcech mládeže a o změně některých zákonů (zákon o soudnictví ve věcech mládeže), ve znění pozdějších předpisů
OSŘ	zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů
ZŘS	zákon č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních, ve znění pozdějších předpisů
SŘS	zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů
InsZ	zákon č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon), ve znění pozdějších předpisů
ZVR	zákon č. 304/2013 Sb., o veřejných rejstřících právnických a fyzických osob, ve znění pozdějších předpisů
ESLP	Evropský soud pro lidská práva
OSN	Organizace spojených národů
SNB	Sbor národní bezpečnosti

Seznam použitých zdrojů

1. Seznam použité literatury

- BRADÁČOVÁ, Lenka a kol. *Zákon o státním zastupitelství. 1. vydání.* Praha: C. H. Beck, 2023.
- DRAŠTÍK, Antonín. *Trestní řád: komentář. Komentáře (Wolters Kluwer ČR).* Praha: Wolters Kluwer, 2017. ISBN 978-80-7552-600-7.
- FENYK, Jaroslav. *Vademecum státního zástupce.* Praha: ASPI, 2003. ISBN 80-86395-80-4.
- FENYK, Jaroslav. *Veřejná žaloba, díl první (Historie, současnost a možný vývoj veřejné žaloby).* Praha: Ministerstvo spravedlnosti, 2001.
- FENYK, Jaroslav. *Veřejná žaloba, díl druhý (Příručka pro práci státního zástupce).* Praha: Ministerstvo spravedlnosti, 2002. ISBN 80-238-9464-1.
- FENYK, Jaroslav; GŘIVNA, Tomáš; CÍSAŘOVÁ, Dagmar. *Trestní právo procesní. 6., aktualiz. vyd.* Praha: Wolters Kluwer, 2015. ISBN 978-80-7478-750-8.
- FRYŠTÁK, Marek; PROVAZNÍK, Jan; SEDLÁČKOVÁ, Jolana; BRUCKNEROVÁ, Eva. *Trestní právo procesní. Právo (Key Publishing).* Ostrava: Key Publishing, 2015. ISBN 978-80-7418-246-4.
- GŘIVNA, Tomáš; ŠÁMAL, Pavel; VÁLKOVÁ, Helena a kol. *Oběti trestných činů. 2. vydání.* Praha: C. H. Beck, 2020.
- GŘIVNA, Tomáš; ŠIMÁNOVÁ, Hana (ed.). *Přípravné řízení dnes a zítra: sborník příspěvků z konference pořádané UOČR a FPR ZČU dne 20. června 2019.* Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2019. ISBN 978-80-7380-787-0.
- HENDRYCH, Dušan. *Právní slovník. 3., podstatně rozš. vyd.* Beckovy odborné slovníky. Praha: C. H. Beck, 2009. ISBN 978-80-7400-059-1.
- JELÍNEK, Jiří a kol. *Trestní právo procesní. 6. vydání.* Praha: Leges, 2021. ISBN 978-80-7502-550-0.
- JELÍNEK, Jiří. *Trestní zákoník a trestní řád: s poznámkami a judikaturou. Glosátor.* Praha: Leges, 2009.
- KOCOUREK, Jiří; ZÁRUBA, Jan. *Zákon o soudech a soudcích: Zákon o státním zastupitelství: komentář. 2., dopl. a přeprac. vyd.* Beckovy texty zákonů s komentářem. Praha: C. H. Beck, 2004. ISBN 80-7179-761-8.
- KOUDELKA, Zdeněk; RŮŽIČKA, Miroslav; VONDRUŠKA, František. *Zákon a státním zastupitelství s komentářem a judikaturou. Komentátor.* Praha: Leges, 2010. ISBN 978-80-87212-25-7.
- KUCHTA, Josef; SCHELLE, Karel. *Historie a současnost státního zastupitelství.* Brno: Masarykova univerzita, 1994. ISBN 80-210-1044-4.
- LATA, Jan. *Státní zastupitelství ve světle proměn: drama o čtyřech dějstvích.* Praha: Auditorium, 2016. ISBN 978-80-87284-58-2.
- LATA, Jan; PAVLÍK, Jiří; ZEZULOVÁ, Jana. *Zákon o státním zastupitelství: komentář.* Praha: Wolters Kluwer, 2020.
- MUSIL, Jan; KRATOCHVÍL, Vladimír; ŠÁMAL, Pavel a kol. *Trestní právo procesní. 3., přepracované a doplněné vydání.* Praha: C. H. Beck, 2007.

MUSIL, Jan; ŠÁMAL, Pavel; KRATOCHVÍL, Vladimír. *Kurs trestního práva: trestní právo procesní*. 2. přeprac. vyd. Beckovy právnické učebnice. Praha: C. H. Beck, 2003. ISBN 80-7179-678-6.

NEDOROST, Libor; OTOUPALÍKOVÁ, Jana; SCHELLE, Karel; VĚTROVEC, Vladislav. *Státní zastupitelství: historie, současnost a perspektivy*. Praha: Eurolex Bohemia, 2002. ISBN 80-86432-34-3.

NOVOTNÝ, František; RŮŽIČKA, Miroslav. *Trestní kodexy: trestní zákon, trestní řád a související předpisy (komentář)*. 2. přeprac. vyd. Praha: Eurounion, 2002. ISBN 80-7317-009-4.

PIPEK, Josef; HALAŠKA, Jaromír; KRATOCHVÍL, Zdeněk. *Komentář k zákonu o prokuratuře*. Praha: Právnický ústav Ministerstva spravedlnosti, Orbis, 1957.

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

SOLOTÁŘ, Alexander; ŠÁMAL, Pavel; PŮRY, František. *Alternativní řešení trestních věcí v praxi*. Beckovy příručky pro právní praxi. Praha: C. H. Beck, 2000. ISBN 80-7179-350-7.

ŠÁMAL, Pavel. *Přípravné řízení trestní*. 2. vyd. Beckovy příručky pro právní praxi. Praha: C. H. Beck, 2003. ISBN 80-7179-741-3.

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

ŠÁMAL, Pavel; NOVOTNÝ, František; RŮŽIČKA, Miroslav; VONDRUŠKA, František; NOVOTNÁ, Jaroslava. *Přípravné řízení trestní*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2003. ISBN 80-7179-741-3.

ŠČERBA, Filip. *Alternativní tresty a opatření v nové právní úpravě*. 2. vyd. Teoretik. Praha: Leges, 2014. ISBN 978-80-87576-93-9.

ŠIMÁK, Jaroslav; TOLAR, Jan; RŮŽEK, Antonín; DOLENSKÝ, Adolf. *Trestní řád a předpisy související*. Praha: Orbis, 1953.

TIBITANZLOVÁ, Alena. *Odklony v trestním řízení*. Teoretik. Praha: Leges, 2018. ISBN 978-80-7502-319-3.

VANTUCH, Pavel. *Trestní řízení z pohledu obhajoby*. Praktická knihovna (C. H. Beck). Praha: C. H. Beck, 2014. ISBN 978-80-7400-457-5.

2. Seznam použitých internetových zdrojů

BRADÁČOVÁ, Lenka. Dozor a dohled ve státním zastupitelství není totéž. Online. *Právní prostor*. Dostupné z: <https://www.pravniprostor.cz/clanky/trestni-pravo/dozor-a-dohled-ve-statnim-zastupitelstvi-neni-totez>. [cit. 2023-12-10].

Historie veřejné žaloby, c2024. Online. In: *Veřejná žaloba*. Dostupné z: <https://verejnazaloba.cz/vice-o-sz/historie-verejne-zaloby/>. [cit. 2024-06-05].

Odklony (alternativní způsoby trestního procesu), c2024. Online. In: *Veřejná žaloba*. Dostupné z: <https://verejnazaloba.cz/vice-o-sz/vse-podstatne-o-trestnim-rizeni/odklony/>. [cit. 2024-06-03].

Působnost státního zastupitelství v trestním řízení, c2024. Online. In: *Veřejná žaloba*. Dostupné z: <https://verejnazaloba.cz/vice-o-sz/pusobnost-a-pravomoce/pusobnost-v-trestnim-rizeni/>. [cit. 2024-06-06].

Stručné shrnutí Zprávy o činnosti státního zastupitelství za rok 2022. Online. Dostupné z: https://verejnazaloba.cz/wp-content/uploads/2023/06/Zprava-o-cinnosti-2022_strucne-shrnuti.pdf. [cit. 2024-06-04].

Struktura státního zastupitelství, c2024. Online. In: Veřejná žaloba. Dostupné z: <https://verejnazaloba.cz/vice-o-sz/struktura-sz/>. [cit. 2024-06-06].

Stříž: Nový trestní řád neruší zásadu alibismu, kterou se řídí všichni státní zástupci, 2023. Online. In: Česká justice. Dostupné z: <https://www.ceska-justice.cz/2023/01/striz-novy-trestni-rad-nerusi-zasadu-alibismu-ktou-se-ridi-vsichni-statni-zastupci/>. [cit. 2024-06-07].

TIBITANZLOVÁ, Alena. Kritika soukromé žaloby v trestním řízení. Online. *Právní prostor*. Dostupné z: <https://www.pravniprostor.cz/clanky/trestni-pravo/kritika-soukrome-zaloby-v-trestnim-rizeni>. [cit. 2023-11-22].

3. Seznam použitých právních 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 součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů

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

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

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

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

zákon č. 218/2003 Sb., o odpovědnosti mládeže za protiprávní činy a o soudnictví ve věcech mládeže a o změně některých zákonů (zákon o soudnictví ve věcech mládeže), ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim, ve znění pozdějších předpisů

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

zákon č. 201/1997 Sb., o platu státních zástupců a některých náležitostech státních zástupců, ve znění pozdějších předpisů

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

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

zákon č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon), ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 304/2013 Sb., o veřejných rejstřících právnických a fyzických osob, ve znění pozdějších předpisů

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

zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 14/2002 Sb., kterým se mění zákon č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 201/1997 Sb., o platu a některých dalších náležitostech státních zástupců a o změně a doplnění zákona č. 143/1992 Sb., o platu a odměně za pracovní pohotovost v rozpočtových a v některých dalších organizacích a orgánech, ve znění pozdějších předpisů, ve znění zákona č. 155/2000 Sb.

zákon č. 83/2024 Sb., kterým se mění zákon č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 201/1997 Sb., o platu a některých dalších náležitostech státních zástupců, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů

zákon č. 333/2020 Sb., kterým se mění zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony

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

zákon č. 292/1993 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), zákon č. 21/1992 Sb., o bankách, a zákon č. 335/1991 Sb. o soudech a soudcích

zákon č. 29/2024 Sb., kterým se mění zákon č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 293/1993 Sb., o výkonu vazby, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 129/2008 Sb., o výkonu zabezpečovací detence a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony

zákon č. 87/1950 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 64/1956 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 60/1965 Sb., o prokuratuře, ve znění pozdějších předpisů

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

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

zákon č. 40/1961 Sb., o obraně Československé socialistické republiky, ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 124/1924 Sb. z. a n., o změně příslušnosti trestních soudů a odpovědnosti za obsah tiskopisu ve věcech křivého obvinění, utrhaní a urážek na cti, ve znění pozdějších předpisů

4. Seznam použité judikatury

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 03. 2021, č. j. 2 As 209/2020-36.

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 02. 2017, č. j. 12 Ksz 4/2016-142.

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 06. 2020, č. j. 12 Ksz 7/2019-196.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 03. 2012, č. j. 6 Aps 1/2012-13.

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 09. 2021, č. j. 12 Ksz 2/2021-51.

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 09. 2017, č. j. 12 Ksz 2/2017-42.

Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 14. 09. 2011, sp. zn. 15 Tdo 354/2011; č. R 15/2012 Sb. rozh. tr.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 01. 2017, č. j. 2 As 207/2016-46.

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2020, č. j. 12 Ksz 4/2020-64.

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 06. 2012, č. j. 12 Ksz 7/2012-76.

Usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 06. 09. 2016, sp. zn. 6 Tdo 1143/2016.

Nález Ústavního soudu ze dne 28. 06. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 17/10.

Nález Ústavního soudu ze dne 13. 08. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 20/11.

Nález Ústavního soudu ze dne 02. 03. 2015, sp. zn. I. ÚS 1565/14.

Nález Ústavního soudu ze dne 28. 06. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 13/10.

Nález Ústavního soudu ze dne 17. 06. 2004, sp. zn. III. ÚS 239/04.

Nález Ústavního soudu ze dne 08. 06. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 3/09.

Nález Ústavního soudu ze dne 12. 10. 1994, sp. zn. Pl. ÚS 4/94.

Usnesení Ústavního soudu ze dne 27. 05. 2003, sp. zn. I. ÚS 203/03.

Usnesení Ústavního soudu ze dne 23. 08. 2004, sp. zn. I. ÚS 476/04.

Usnesení Ústavního soudu ze dne 14. 03. 2007, sp. zn. II. ÚS 695/06.

Usnesení Ústavního soudu ze dne 28. 01. 2021, sp. zn. I. ÚS 3067/20.

Usnesení Ústavního soudu ze dne 20. 10. 2021, sp. zn. I. ÚS 2138/21.

Usnesení Ústavního soudu ze dne 01. 04. 2019, sp. zn. III. ÚS 1026/19.

Usnesení Ústavního soudu ze dne 23. 09. 2019, sp. zn. III. ÚS 1673/19.

Usnesení Ústavního soudu ze dne 08. 01. 2020, sp. zn. II. ÚS 4126/19.

Usnesení Ústavního soudu ze dne 03. 01. 2023, sp. zn. I. ÚS 3185/22.

Usnesení Ústavního soudu ze dne 03. 11. 2005, sp. zn. II. ÚS 573/05.

Stanovisko trestního kolegia Nejvyššího soudu ze dne 25. 09. 2014, sp. zn. Tpjn 303/2014; č. 52/2014 Sb. rozh. tr.

Rozsudek ESLP ve věci Salov proti Ukrajině ze dne 06. 09. 2005, stížnost č. 65518/01.

Rozsudek ESLP ve věci Tempel proti České republice ze dne 25. 06. 2020, stížnost č. 44151/12.

Rozsudek ESLP ve věci Hradecký proti České republice ze dne 05. 10. 2004, stížnost č. 76802/01.

5. Seznam ostatních zdrojů

BRADÁČOVÁ, Lenka. Historie veřejné žaloby a její postavení v evropském kontextu. Postavení státního zástupce v trestním řízení. Právo a právní věda. Právnická fakulta, Univerzita Karlova. Praha, 21. 02. 2023.

BRADÁČOVÁ, Lenka. *Nezávislost – výhoda pro státní zastupitelství nebo nutný předpoklad jeho řádného fungování?* In: *Česká justice – otázky správy a nezávislosti*. Praha: Transparency International, 2010.

Communication N° 521/1992, Vladimír Kulomin v. Hungary, UN Document CCPR/C/56/D/521/1992.

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

Etický kodex státního zástupce ze dne 14. 04. 2019, Nejvyšší státní zastupitelství, č. 7 SPR 269/2017.

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

FENYK, Jaroslav. Postavení státního zástupce po novele trestního řádu. *Trestněprávní revue* 2001, č. 2.

CHMELÍK, Jan. Co přinese novela trestního řízení. *Trestní právo*, 2000, č. 1.

IVOR, Jaroslav. K niektorým otázkam vzniku a vývoja trestnoproceného postavenia vyšetrovateľa. *Čs. kriminalistika*, 1988, č. 2.

KOZÁK, Vítězslav. Postavení státního zastupitelství a jeho ústavní zakotvení. *Trestněprávní revue*, 2017, č. 10.

Metodika k postupu státních zástupců při sjednávání dohod o vině a trestu ze dne 27. ledna 2023 č. 1 SL 111/2022.

MUSIL, Jan. Funkce přípravného řízení, profesní profil a kvalifikační příprava policejního vyšetřovatele. *Kriminalistika*, 1994, č. 1.

MUSIL, Jan. Koncepce přípravného řízení trestního (úvahy de lege ferenda). *Právnick*, 1990, č. 8.

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

OSMANČÍK, Otakar. K budoucnosti prokuratury. *Prokuratura*, 1991, č. 1.

PALOVSKÝ, Tomáš. Rakouská právní úprava odklonů v trestním řízení jako vzor pro právní úpravu českou? *Státní zastupitelství*, 2007, roč. 5, č. 07-08.

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

Pokyn obecné povahy nejvyšší státní zástupkyně č. 4/2009, ve znění pokynu č. 6/2022.

Pokyn obecné povahy nejvyššího státního zástupce ze dne 28. 03. 2017, č. 1/2017.

Pokyn obecné povahy nejvyššího státního zástupce ze dne 03. 09. 2019, č. 9/2019, ve znění pokynu č. 2/2024.

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

SOLOTÁŘ, Alexander; ŠÁMAL, Pavel; SOVÁK, Zdeněk; KRÁL, Vladimír; STIBOŘÍK, Vladimír. Ke koncepci rekodifikace trestního procesu. *Právní praxe*, 1996, č. 8-9.

UHL, Pavel. Státní zástupci a jejich postavení (jaké je, jaké by mělo být a jaké by mohlo být). *Union*, 2009.

VANTUCH, Pavel. Zastavení trestního stíhání a pravomoci nejvyššího státního zástupce. *Trestní právo*, 2002, č. 12.

Výkladové stanovisko Nejvyššího státního zastupitelství č. 4/1995 Sb. v. s.

Výkladové stanovisko Nejvyššího státního zastupitelství č. 9/1996 Sb. v. s.

ZOULÍK, František. K postavení prokuratury. *Socialistická zákonnost*, 1968, č. 7.

Postavení státního zástupce v přípravném řízení trestním

Abstrakt

Diplomová práce je věnována tématu postavení státního zástupce v přípravném řízení trestním. Státní zástupce se pro účely přípravného řízení charakterizuje jako *dominus litis*, což značí význam jeho postavení v předsoudní fázi trestního řízení. Cílem práce je poskytnout ucelený přehled o činnosti veřejné žaloby v přípravném řízení a jejím významu. Hlavním smyslem práce je analyzovat problematiku nezávislosti postupu policejního orgánu na dozorovém státním zástupci a zkoumat míru diskrece státního zástupce při rozhodování v přípravném řízení.

První část práce se věnuje historickému vývoji postavení orgánů veřejné žaloby v českých zemích, který determinoval dnešní podobu státního zastupitelství. Na významných časových milnících je ukázáno, jakými pravomoci veřejní žalobci disponovali, jak bylo do jejich činnosti zasahováno a jakou roli v přípravném řízení zastávali. Druhá část se zevrubně věnuje státnímu zastupitelství jako takovému, definuje jeho ústavní zakotvení a právní pojetí. Věnuje se esenciálním otázkám s existencí veřejné žaloby spojeným, rozebírá dohled v rámci soustavy veřejné žaloby a otázku nezávislosti státních zástupců při postupu nejen v trestním řízení. Třetí část představuje přípravné řízení trestní, jeho základní znaky, účel, kterému slouží, stěžejní zásady tento úsek ovládající, jakož i jednotlivé fáze a formy tohoto předsoudního stadia. Část čtvrtá přináší vhled do dozoru státního zástupce nad přípravným řízením, detailně rozebírá historické pozadí vývoje vztahu státního zástupce a policejního orgánu, na kterém demonstruje etablování dominantního postavení veřejné žaloby. Jejím obsahem jsou nejen jednotlivá oprávnění státního zástupce, kterými pro účely výkonu dozoru disponuje, ale také odpověď na otázku nezávislosti postupu policejního orgánu na státním zástupci. Pátá část rozebírá rozhodovací pravomoci státního zástupce v přípravném řízení, a to s užším zaměřením na problematiku odklonů. V této části jsou představeny jednotlivé odklony, které může státní zástupce v přípravném řízení využít, a je zhodnocena míra diskrece státního zástupce při užívání těchto institutů. Poslední část se věnuje návrhům na změnu aktuální právní úpravy a jejím recentním novelám. Pojímá do sebe také reflexi nad možným novým trestním řádem a ukotvením veřejné žaloby v jeho rámci.

Klíčová slova: státní zástupce, policejní orgán, odklony

The Position of the Public Prosecutor in Pre-Trial Criminal Proceedings

Abstract

The diploma thesis is devoted to the topic of the position of the public prosecutor in criminal pre-trial proceedings. For the purposes of pre-trial proceedings, the public prosecutor is characterized as *dominus litis*, which indicates the importance of his position. The aim of the thesis is to provide a comprehensive overview of the activity of the public prosecutor in pre-trial proceedings and its significance. The main purpose of the thesis is to analyse the independence of the police authority's procedure from the supervising prosecutor and to examine the degree of discretion of the prosecutor in making decisions.

The first part of the thesis is devoted to the historical development of the position of public prosecution bodies, which has determined the current form of the prosecutor's office. It is shown at significant milestones in time what powers public prosecutors had, how their activities were interfered with and what role they played in the preparatory proceedings. The second part looks in detail at the public prosecutor's office as such, defining its constitutional basis and legal concept. It deals with the essential issues related to the existence of public prosecution, discusses supervision within the system of public prosecution and the question of the independence of prosecutors. The third part introduces the criminal pre-trial procedure, its basic features, the purpose it serves, the key principles governing this stage, as well as the individual phases and forms of this pre-trial stage. The fourth part provides an insight into the prosecutor's supervision of the pre-trial proceedings, detailing the historical background of the development of the relationship between the prosecutor and the police authorities, demonstrating the establishment of the dominant position of the public prosecution. Its content includes not only the individual powers of the public prosecutor, but also the answer to the question of the independence of the police authority's procedure from the public prosecutor. The fifth part discusses the prosecutor's decision-making powers in pre-trial proceedings, with a narrower focus on the issue of diversions. In this section, the various diversions that may be used by the prosecutor in pre-trial proceedings are introduced and the degree of discretion of the prosecutor in using these institutes is assessed. The last part is devoted to proposals for changes to the current legislation and its recent amendments. It also includes a reflection on the possible new Criminal Procedure Code and the anchoring of the public prosecution within its framework.

Key words: public prosecutor, police authorities, diversions