

Univerzita Palackého v Olomouci

Právnická fakulta



Adam Žanda

Dohled v soustavě státního zastupitelství

Diplomová práce

Olomouc 2018

„Prohlašuji, že jsem Diplomovou práci na téma Dohled v soustavě státního zastupitelství vypracoval samostatně a citoval jsem všechny použité zdroje.“

V Zábřeze dne 25. března 2018

.....

Adam Žanda

Tímto bych rád poděkoval paní vrchní státní zástupkyni JUDr. Lence Bradáčové, Ph.D. za cenné rady a odborné vedení při zpracování mé diplomové práce.

Obsah

1	Úvod	6
1.1	Vymezení tématu práce a členění práce	6
1.2	Časové a obsahové vymezení textu (popřípadě také územní)	7
1.3	Rámec výzkumu, metodologie a formulace výzkumných otázek	7
1.4	Použité zdroje	8
2	Postavení státního zastupitelství mezi orgány veřejné moci	9
2.1	Státní zastupitelství a moc výkonná	9
2.2	Státní zastupitelství a moc soudní	10
2.3	Státní zastupitelství jako orgán sui generis	11
2.4	Závěrem	11
3	Dohled de lege lata	13
3.1	Působnost státního zastupitelství	13
3.2	Veřejný zájem	13
3.3	Veřejná žaloba	14
3.4	Nezávislost státního zástupce	14
3.5	Dohled	17
3.6	Princip hierarchie	20
3.7	Dohled vnější	20
3.7.1	Nástroje vnějšího dohledu	21
3.7.2	Pokyn	21
3.8	Dohled vnitřní	25
3.8.1	Nástroje vnitřního dohledu	26
3.9	Vzájemné vztahy dohledu vnějšího a vnitřního	28
3.10	Dohled nad dohledem	30
4	Historický vývoj státního zastupitelství a institutu dohledu	32
5	Podnět k výkonu dohledu	35
6	Dohled a jeho praktické dopady	38
6.1	Dohled vs. dozor státního zástupce a jiné prostředky nápravy	38
6.1.1	Dozor v trestním řízení	39
6.1.2	Rozhodování o opravných prostředcích	40
6.1.3	Žádost o přezkoumání postupu státního zástupce	40
6.1.4	Kontrola skončené věci	41
6.1.5	Stížnost na chování a průtahy	43
6.2	Nutnost využití dohledu jako účinného prostředku nápravy, dle ÚS	44
7	Dohled de lege ferenda	46
8	Závěr	49
9	Seznam použitých zdrojů	51
9.1	Právní předpisy	51
9.2	Monografie	51
9.3	Komentáře	52
9.4	Časopisecká literatura	52
9.5	Elektronické zdroje	52
9.6	Judikatura	53
9.7	Ostatní zdroje	53
10	Shrnutí	54
11	Abstract	55
12	Klíčová slova	56
13	Keywords	56

Seznam použitých zkratk

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

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

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

ZP – zákon č. 262/ 2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů

Úmluva – Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod

Listina – Listina základních práv a svobod

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

pokyn obecné povahy o dohledu – pokyn obecné povahy nejvyššího státního zástupce ze dne 28. března 2017, o výkonu dohledu v soustavě státního zastupitelství

vyhláška MS o jednacím řádu státního zastupitelství – vyhláška ministerstva spravedlnosti č. 23/1994 Sb., o jednacím řádu státního zastupitelství, zřízení poboček některých státních zastupitelství a podrobnostech o úkonech prováděných právními čekateli

metodický návod k provádění vnitřní kontroly a dohledu – metodický návod k provádění vnitřní kontroly a dohledu v soustavě státního zastupitelství ze dne 24. května 2007, sp. zn. SL 910/2005

ÚS – Ústavní soud České republiky

NS – Nejvyšší soud české republiky

NSS – Nejvyšší správní soud České republiky

1 Úvod

1.1 Vymezení tématu práce a členění práce

V předkládané diplomové práci se zaměřuji na institut dohledu v soustavě státního zastupitelství. Jde o formu vnitřní kontroly, která zásadně omezuje nezávislou práci samotného státního zástupce. Proto v první řadě je třeba zkoumat samotné postavení státního zastupitelství mezi orgány veřejné moci. Dle tohoto postavení poté dojdou k závěru, zda je vůbec pojmově možné, aby bylo státní zastupitelství, potažmo samotný státní zástupce, ve své funkci nezávislý.

Poté se v práci zabývám již samotným dohledem de lege lata, jako institutem kontroly veřejné funkce. Dohled můžeme definovat jako výkon oprávnění k zajištění řídicích a kontrolních vztahů mezi různými stupni státních zastupitelství a uvnitř jednotlivých státních zastupitelství při výkonu působnosti státního zastupitelství. Následuje jeho systematika a zařazení v platné právní úpravě. Zaobírám se i prostředky výkonu dohledu, kdy se podrobně věnuji pokynu, protože jde o nejvýznamnější a nejefektivnější nástroj kontroly. Dohled můžeme dělit na vnější a vnitřní. Mým úkolem je oba tyto typy dohledu od sebe vzájemně odlišit a zjistit, který z nich má přednost. Dále se zabývám i o další stupeň interní kontroly, kterým je dohled nad dohledem. Jedná se o mimořádný přezkumný stupeň uvnitř soustavy státního zastupitelství.

Další část je věnována historickému vývoji státního zastupitelství a samotného institutu dohledu. Historie státního zastupitelství je velmi pestrá, což se ovšem nedá říct o dohledu, který je poměrně mladým institutem.

Následuje kapitola věnovaná podnětu k výkonu dohledu. V platné právní úpravě není ani zmínka o tom, kdo je oprávněn podat podnětu k výkonu dohledu. S tím je svázán i problém, zda je státní zastupitelství tomuto podnětu povinno vyhovět a obligatorně výkon dohledu provést. Snažím se této právní mezeře přijít na kloub a analogicky dovodit jak to s tímto podnětem je.

V neposlední řadě se věnuji i praktickým dopadům dohledu. Tento pojem je často zaměňován za dozor. Mým úkolem tedy bude tyto dva pojmy od sebe odlišit. Věnuji se ovšem i dalším prostředkům nápravy, které nám umožňuje systém vnitřní a vnější kontroly v soustavě státního zastupitelství. Můj zrak se upíná zejména k těm mimoprocesním. Důvod této kapitoly je ryze praktický, kdy v platné právní úpravě můžeme nalézt mnoho možností obrany dotčených subjektů, pokud jde o ochranu jejich práv a svobod. Nutnost využití dohledu je konfrontována s nálezem ÚS.

Závěrem se zaměřuji na dohled de lege ferenda. Objevuje se spousta návrhů jak tento institut vylepšit. Mezi časté návrhy patří jeho zpřesnění nebo dokonce zrušení vnitřního dohledu

či dohledu nad dohledem. Nabízí se i možnost vyrozumívání dopředu státních zastupitelství, u kterých bude vykonán dohled, včetně sdělení výsledků této kontroly. Návrhu je celá řada, ovšem někdy jde i o zcela nesystémové náměty.

Diplomová práce je zpracována dle právního stavu ke dni 25. března 2018.

1.2 Časové a obsahové vymezení textu (popřípadě také územní)

Práce je zaměřena na dohled de lege lata v České republice. Ovšem vývoj tohoto institutu je rozebrán až od jeho počátku. Následují úvahy de lege ferenda. Z důvodu nízké dotace rozsahu diplomové práce jsem musel vynechat jeho územní srovnání. Mezinárodnímu srovnání je tedy možné se věnovat v budoucnu. Mezinárodní srovnání by ovšem nemělo být nahodilé, ale systematické. Navrhuji proto do budoucna srovnání dohledu se slovenskou právní úpravou, z důvodu historicky společného právního řádu českého a slovenského. Ze stejného důvodu navrhuji provedení výzkumu i s rakouskou právní úpravou, protože počátku státního zastupitelství sahají až do Rakouska – Uherska. Nebyla by od věci i komparace s německou právní úpravou. V poslední době se zákonodárce často inspiruje právě v Německu. Naposledy tomu tak bylo například u nového občanského zákoníku.

1.3 Rámec výzkumu, metodologie a formulace výzkumných otázek

Při psaní diplomové práce jsem nejprve začal hledáním, shromažďováním a zpracováním odborné literatury a odborného periodického tisku, která souvisí s tématem. Následně, po vyřízení jednotlivých zdrojů, jsem při psaní práce uplatňoval několik vědeckých metod.

Uplatňoval jsem metodu syntetickou, kterou jsem realizoval shromážděním dostupných zdrojů a informací s popisem stávající situace a komplexním hodnocením, analýzou a korelací. Dále pak využívám metodu analytickou, zejména empirickou analýzu, kdy zkoumám soubor poznatků získaných předchozím zkoumáním a analyzuji jejich vznik a změny během posledních let. Použil jsem i právní metodu logickou a gramatickou.

Ve své diplomové práci se budu zabývat těmito vědeckými otázkami:

1. Je státní zastupitelství nezávislé na orgánech výkonné moci?
2. Dále se zaměřím na vzájemný vztah dohledu vnějšího a vnitřního. Který z těchto forem dohledů má přednost?
3. Kdo je oprávněn podat podnět k výkonu dohledu? A je státní zastupitelství obligatorně povinno výkon dohledu provést?
4. Kdy je nutné využít institut dohledu, jako účinného prostředku nápravy, aby nebyla ústavní stížnost odmítnuta jako nepřípustná pro nevyčerpání všech procesních prostředků, které jsou stěžovateli k ochraně práva poskytovány?

1.4 Použité zdroje

Při psaní této diplomové práce jsem čerpal ze všech možných a dostupných zdrojů. Byly to zejména vědecké monografie a komentáře, které tvoří kostru celé práce. Využil jsem však i spoustu odborných článků, kterými jsem vyplnil obsah práce. Vycházel jsem i z rozhodnutí NSS a ÚS, případně i z internetových zdrojů.

2 Postavení státního zastupitelství mezi orgány veřejné moci

Základním rysem právního státu je dělba moci mezi moc zákonodárnou, výkonnou a soudní. Zákonodárná moc tvoří zákony, výkonná moc zákony vykonává a soudní moc jejich dodržování vynucuje. Teorie dělby moci je založena na dvou navzájem nerozlučně spjatých zásadách. Na zásadě oddělenosti, samostatnosti a nezávislosti mocí a na zásadě rovnováhy mocí a vzájemných brzd.¹ Důležité je tedy určit postavení státního zastupitelství ve světle dělby moci. Můžeme zařadit státní zastupitelství pod moc výkonnou? Nebo je státní zastupitelství součástí moci soudní? Nebo má snad úplně jiné postavení?

2.1 Státní zastupitelství a moc výkonná

Ústava České republiky ve svém čl. 80 řadí státní zastupitelství do hlavy III. pod moc výkonnou do části věnované vládě.² V této souvislosti by se mohlo zdát, že by státní zastupitelství mělo být orgánem moci výkonné, který jako takový respektuje ve sféře své působnosti politiku vlády. Tato teze je ještě umocňována postavením Ministerstva spravedlnosti, které je ústředním orgánem správy státního zastupitelství ve smyslu § 13b odst. 1 ZoSZ.³ Základním principem státní správy je hierarchické uspořádání opírající se o subordinaci.⁴ Pokud by tedy bylo státní zastupitelství podřízeno vládě, potažmo Ministerstvu spravedlnosti, mohla by být ohrožena vymahatelnost práva. Státní zastupitelství má totiž nenahraditelnou úlohu plynoucí již z čl. 80 Ústavy, a to zastupování veřejné žaloby v trestním řízení. Proto není možná podřízenost moci výkonné. Naštěstí můžeme nalézt v platné právní úpravě záruky procesní nezávislosti. Mezi nejdůležitější záruky lze zařadit, že se státní zástupci při své působnosti řídí výlučně zákonem⁵ a dále, že jiné orgány nebo osoby nesmí do činnosti státního zastupitelství zasahovat nebo je při jejím výkonu nahrazovat anebo zastupovat.⁶ Státní zastupitelství sice postrádá výslovné ústavní zakotvení nezávislosti, jako je tomu u soudů⁷, ovšem tento důležitý atribut právního státu můžeme dovodit z jiných pramenů. Tak se i vyjádřil současný předseda ÚS, dr. Pavel Rychetský, který vidí ochranu nezávislosti státního zastupitelství již z materiálního pojetí Ústavy. V souladu s fungováním demokratického právního státu, je zde nezastupitelná role státního zástupce jako zástupce veřejného zájmu, který musí garantovat nezávislý výkon veřejné obžaloby. Jelikož je státní zástupce jediným orgánem nadaným pravomocí rozhodovat o tom, které skutky a jejich

¹ OSINA, Petr. *Teorie práva*. Praha: Linde Praha, 2007, s. 180.

² čl. 80 Ústavy

³ KOZÁK, Vítězslav. Postavení státního zastupitelství a jeho ústavní zakotvení. *Trestněprávní revue*, 2017, roč. 16, č. 10, s. 229.

⁴ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha: ASPI Wolters Kluwer, 2009, s. 251.

⁵ § 2 odst. 2 ZoSZ

⁶ § 3 odst. 1 ZoSZ

⁷ čl. 81 an. Ústavy

pachatelé budou postavení před soud, je nezávislost elementární podmínkou pro ústavní pořádek České republiky. Dále dr. Rychetský z materiálního pojetí Ústavy jednoznačně odvozuje povinnost nezávislosti státního zástupce na aktuálním politickém složení moci zákonodárné i výkonné.⁸

2.2 Státní zastupitelství a moc soudní

Státní zastupitelství tedy je sice z formálního hlediska orgánem moci výkonné ovšem s vlastnostmi jako je procesní nezávislost, kterými se liší od ostatních správních orgánů státu. Státní zastupitelství však nelze řadit k moci soudní. Státní zástupce nemá ústavně garantovanou nezávislost jako je tomu v případě soudce,⁹ který je ve svém rozhodování samostatný a nezávislý. Státní zástupce je totiž součástí vnitřní a vnější hierarchie v rámci soustavy státního zastupitelství, která mu již pojmově plně samostatný a nezávislý výkon funkce nedovoluje. V soustavě státního zastupitelství totiž existují instituty, kterými je nezávislost rozhodování státního zástupce značně omezována. Jsou to kupříkladu pokyny v rámci dohledu, o kterých bude psáno v další kapitole.¹⁰

Musíme si ale uvědomit, že státní zástupce může meritorně rozhodovat v trestním řízení v široké oblasti tzv. odklonů. Jsou to například podmíněné zastavení trestního stíhání nebo narovnání.¹¹ ÚS zastává názor, že toto rozhodování nelze považovat za rozhodování o vině a trestu a není to tedy výkonem soudní moci podle čl. 90 věty druhé Ústavy.¹² Ovšem současná trestněprávní nauka právě považuje tzv. odklony právě za rozhodování o vině a trestu.¹³ Musím se přiklonit k názoru prof. Jelínka, protože i vyřízením věci formou tzv. odklonu se významně zasahuje do práv obviněného a musíme tady hovořit o trestání v širším slova smyslu. Široce akceptovatelný je názor dr. Rychetského, podle kterého je státní zástupce nadán jakousi quasisoudní pravomocí.¹⁴

Jak Ústavní soud, tak odborná veřejnost se ovšem shodují, že státní zastupitelství nelze považovat za orgán moci soudní. Tak se i konstantně vyjadřuje ÚS ve svých nálezech.¹⁵ Za odbornou veřejnost, lze zmínit dr. Latu, který také odmítá, že by státní zastupitelství bylo orgánem soudní moci.¹⁶

⁸ nález ÚS ze dne 28. června 2011, sp. zn. Pl. ÚS 17/10, disent JUDr. Pavla Rychetského, bod 1.

⁹ čl. 82 odst. 1 Ústavy

¹⁰ FENYK, Jaroslav. *Věřejná žaloba. Díl první: Historie, současnost a možný vývoj veřejné žaloby*. Praha: Institut Ministerstva spravedlnosti pro další vzdělávání soudců a státních zástupců, 2001, s. 150, 156 – 157.

¹¹ § 307- 314 TŘ.

¹² nález ÚS ze dne 28. června 2011, sp. zn. Pl. ÚS 17/10, bod 39.

¹³ např. JELÍNEK, Jiří a kol.: *Trestní zákoník a trestní řád s poznámkami a judikaturou*. Praha: Leges, 2009, str. 919.

¹⁴ nález ÚS ze dne 28. června 2011, sp. zn. Pl. ÚS 17/10, disent JUDr. Pavla Rychetského, bod 2.

¹⁵ Tamtéž, bod 31.

¹⁶ LATA, Jan. *Státní zastupitelství ve světle proměn. Drama o čtyřech dějstvích*. Praha: Auditorium, 2016, s. 35 - 36.

2.3 Státní zastupitelství jako orgán sui generis

Ačkoli je čl. 80 Ústavy zařazen do hlavy III. o moci výkonné a v §1 odst. 1 zákona o státním zastupitelství je státní zastupitelství označeno jako „soustava úřadů státu“, přesto nejde o orgán, který by bylo možné podřadit pod pojem „správní úřad“. To můžeme vyvodit již ze samotného nezmínění státního zastupitelství v čl. 79 Ústavy.¹⁷

I samotná judikatura tuto tezi potvrzuje. Podle NSS se nejedná o vykonavatele veřejné správy ve smyslu § 4 odst. 1 písm. a) SŘS, neboť při výkonu své působnosti vystupuje jako nezávislý a nestranný státní orgán. Jedná se o zvláštní druh státního orgánu, který se od správních úřadů odlišuje druhem činnosti, tj. zastupování veřejné žaloby, odlišnost je možno dále dovodit z jeho nezávislosti.¹⁸

Ústavněprávní kapacity se nakonec shodly, že státní zastupitelství má specifické postavení, díky kterému ho nelze podřadit ani pod orgán moci výkonné ani moci soudní. Státní zastupitelství však vykazuje znaky společné oběma typům orgánů. Je samostatnou soustavou, založenou zejména na zásadách ochrany veřejného zájmu, nezávislosti, nezbytné hierarchie a objektivitě. Státní zastupitelství je charakterizováno jako instituce sui generis.¹⁹

Plénum ÚS došlo k témuž názoru.²⁰ I soudci ÚS, dr. Rychetský a prof. Hollander s prof. Musilem, kteří vydali nesouhlasná stanoviska k nálezu²¹, se s plémem shodli na postavení státního zastupitelství jako orgánu sui generis stojícího mezi exekutivou a justicí. Prof. Hollander vidí velké rozdíly mezi principy ovládající uspořádání státní správy a principy, jimiž se řídí organizace a fungování státního zastupitelství.²² Prof. Musil navazuje na dílo prof. Fenyka a charakterizuje státní zastupitelství „hybridní institucí sui generis.“²³ Obdobně se vyjadřuje i dr. Rychetský, který dovozuje největší rozdíl státního zastupitelství a moci výkonné, právě v jeho nezávislosti dovozeného z materiálního pojetí Ústavy.²⁴

2.4 Závěrem

Závěrem můžeme shrnout, že státní zastupitelství je orgán sui generis, který je nezávislý na výkonné moci. Zaujímá specifické postavení mezi orgány veřejné moci na rozhraní exekutivy a justice. Přes jeho podobnost se soudními orgány, ho však nelze podřadit pod moc soudní. Jeho

¹⁷ MIKULE, Vladimír. SUCHÁNEK Radovan. In SLÁDEČEK, Vladimír (ed). *Ústava České republiky. Komentář. 2.* vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 820 (čl. 80 Ústavy).

¹⁸ rozsudek NSS ze dne 27. října 2005, sp. zn. 6 As 58/2004, bod 45

¹⁹ FENYK, Jaroslav. *Věřejná žaloba. Díl první: Historie, současnost a možný vývoj veřejné žaloby.* Praha: Institut Ministerstva spravedlnosti pro další vzdělávání soudců a státních zástupců, 2001, s. 208 stejně tak LATA, Jan. Nezávislý státní zástupce - zbožné přání nebo dosažitelná realita? *Bulletin advokacie*, 2010, č. 3, s. 66 - 73.

²⁰ náleze ÚS ze dne 28. června 2011, sp. zn. Pl. ÚS 17/10, bod 31.

²¹ Tamtéž.

²² Tamtéž, dissent prof. Hollandera.

²³ Tamtéž, sp. zn. Pl. ÚS 17/10, dissent prof. Musila, bod 6.

²⁴ Tamtéž, dissent JUDr. Pavla Rychetského, bod 1.

postavení bylo vyjudikováno ÚS i NSS. Stejně tak se na jeho postavení shodla odborná veřejnost. Tohle zjištění je pro nás důležité s ohledem na zjištěnou nepodřízenost na Ministerstvu spravedlnosti.

Na závěr bych rád, ještě nastínil otázku, zda by nebylo lepší podřadit státní zastupitelství pod moc soudní. Neposkytovalo by to státním zástupcům větší nezávislost? Neměli by lepší pozici při ochraně veřejného zájmu? Vzpomeňme, že původní vládní návrh Ústavy z roku 1992 zařazoval státní zastupitelství právě mezi justici.²⁵ Současné úvahy i nastiňují možnost zařazení státního zastupitelství mezi další Ústavou zmíněné instituce *sui generis*,²⁶ které se nachází v samostatných hlavách Ústavy.

²⁵ LATA, Jan. *Státní zastupitelství ve světle proměn. Drama o čtyřech dějstvích*. Praha: Auditorium, 2016, s. 32 - 35.

²⁶ čl. 97- Nejvyšší kontrolní úřad, čl. 98- Česká národní banka

3 Dohled de lege lata

3.1 Působnost státního zastupitelství

Dříve než přistoupíme k vymezení účelu dohledu v soustavě státního zastupitelství, musíme prvně vymežit, co je vůbec účelem státního zastupitelství. Ústava nám pouze stroze říká, že úlohou státního zastupitelství je zastupování veřejné žaloby v trestním řízení, případně i další úkoly, stanoví-li tak zákon.²⁷ Podle ZoSZ je elementárním účelem státního zastupitelství ochrana veřejného zájmu, dále však nikde tento neurčitý právní pojem nedefinuje.²⁸ Veřejný zájem je však zcela jistě širším pojmem než veřejná žaloba.

3.2 Veřejný zájem

O ochraně veřejného zájmu se v našem právním řádu začalo prvně mluvit již v 19. století v tehdejší trestním řádu, který ho však ztotožňoval se zájmem státním.²⁹ Profesor Fenyk definuje veřejný zájem v trestním právu jako zájem většiny lidské společnosti v území určitého státu v určité době stávající. Pokud tyto veřejné zájmy odpovídají v dané době zákonům, tento zájem veřejný se může krýt se „zájmem státu“.³⁰ Zájem veřejný a státní se však liší. Co je ve státním zájmu, nemusí být v zájmu veřejném. Avšak v právním státu založeném na dodržování společenské smlouvy, která je základním kamenem každé demokracie, by měl státní zájem reflektovat zájem veřejný. Je tomu tak ale vždy? Základním nástrojem, který nám stanoví, co je ve veřejném zájmu chráněno, je právní norma.³¹ Může se ale státní zástupce odchýlit od právní normy, pokud si myslí, že není ve veřejném zájmu? Osobně o tom pochybuji. Jistou míru volby vidím v institutech reflektujících zásadu oportunitity, kdy státní zástupce pachatele nestíhá, ačkoliv jsou k tomu dány obecné podmínky. V těchto případech se státní zástupce řídí veřejným zájmem, i když zájem státní vyjádřený vůdčí zásadou trestního práva, zásadou legality, by preferoval postavení pachatele před soud. Někdy však opačně může být zájmem státním nepostavit pachatele před soud, jestliže se to nehodí vládnoucí garnituře. Jak říká dr. Lata, zde se musí státní zástupce oprostít od jakýchkoliv zájmů státních či soukromých a má tak činit kvalifikovaně a nezávisle na jiných orgánech veřejné moci.³²

Veřejný zájem je vyabstrahován ze zájmů soukromých, kdy zájem většiny se považuje za zájem celku. Soukromé osoby však mohou mít například zájem na výsledku trestního řízení a tak se v konkrétním případě může veřejný zájem shodovat se zájmem soukromým určitých osob.

²⁷ čl. 80 Ústavy

²⁸ § 1 odst. 1 ZoSZ

²⁹ FENYK, Jaroslav. *Veřejná žaloba. Díl první: Historie, současnost a možný vývoj veřejné žaloby*. Praha: Institut Ministerstva spravedlnosti pro další vzdělávání soudců a státních zástupců, 2001, s. 171.

³⁰ Tamtéž, s. 174.

³¹ Tamtéž, s. 161 – 162.

³² LATA, Jan. *Státní zastupitelství ve světle proměn. Drama o čtyřech dějstvích*. Praha: Auditorium, 2016, s. 196.

Typickým příkladem je poškozený v trestním řízení. Soukromý zájem však nemůže být určujícím. Určujícím musí být vždy zájem veřejný.³³ Tento zájem se samozřejmě vyskytuje i v mimotrestní sféře. Jde zejména o tzv. ochranu slabých a bezmocných anebo výkon správní funkce takové, kde se správní proces svou strukturou podobá trestnímu procesu.³⁴

3.3 Veřejná žaloba

Definici veřejné žaloby nám podává dr. Jana Otoupalíková. Dle jejího názoru se jedná o „institut, jehož hlavním úkolem je ochrana obecných, veřejných zájmů společnosti, resp. ochrana dodržování zákona a účast na soudním řízení“.³⁵ Lze tedy shrnout, že účelem státního zastupitelství je ochrana veřejného zájmu, která je poskytována zejména skrze veřejnou žalobu.

Co je ale úlohou veřejné žaloby? Podle dr. Laty je úloha veřejné žaloby nepostradatelná k existenci demokratického právního státu.³⁶ Na to navazuje dr. Hapla, podle kterého je veřejná žaloba právě prostředkem ochrany veřejného zájmu.³⁷

Abyste mohla být úloha veřejné žaloby a ochrana veřejného zájmu efektivně naplňována, je třeba nezávislého státního zástupce. Může být však státní zástupce nezávislý, když je státní zastupitelství řazeno již z Ústavy pod moc výkonnou?

3.4 Nezávislost státního zástupce

V rámci nezávislosti je třeba rozlišovat nezávislost vnější a vnitřní, tedy nezávislost institucionální a procesní. Nezávislostí institucionální je myšlena nezávislost státního zastupitelství jako celku a procesní nezávislostí je myšlena nezávislost samotného státního zástupce, která se projevuje v jeho rozhodování.³⁸ Nezávislost státního zastupitelství je vymezena výše, kdy státní zastupitelství jako orgán sui generis je nadaný jistou mírou nezávislosti. Ústava již tím, že vyčlenila pro státní zastupitelství samostatné ustanovení, naznačila, že se jedná o specifickou součást výkonné moci, která je na ni nezávislá.³⁹

Důležitější ovšem je samotná vnitřní nezávislost státních zástupců. Nezávislostí státních zástupců je nutno rozumět souhrn garancí, které dotyčnému umožňují úspěšně čelit

³³ FENYK, Jaroslav. *Veřejná žaloba. Díl první: Historie, současnost a možný vývoj veřejné žaloby*. Praha: Institut Ministerstva spravedlnosti pro další vzdělávání soudců a státních zástupců, 2001, s. 174.

³⁴ Tamtéž, s. 148 – 149.

³⁵ SCHELLE, Karel, VĚTROVEC, Vladislav et al. *Státní zastupitelství: historie, současnost a perspektivy*. Praha: Eurolex Bohemia, 2002, s. 88.

³⁶ LATA, Jan. *Státní zastupitelství ve světle proměn. Drama o čtyřech dějstvích*. Praha: Auditorium, 2016, s. 213.

³⁷ HAPLA, Martin. *Místo státního zastupitelství v systému dělby moci - I. část* [online]. *pravni prostor.cz*, 6. listopadu 2014. Dostupné na < <https://www.pravni-prostor.cz/clanky/trestni-pravo/postaveni-statniho-zastupitelstvi-v-ustavnim-systemu-cr> >.

³⁸ FENYK, Jaroslav. *Veřejná žaloba. Díl první: Historie, současnost a možný vývoj veřejné žaloby*. Praha: Institut Ministerstva spravedlnosti pro další vzdělávání soudců a státních zástupců, 2001, s. 151 - 154.

³⁹ LATA, Jan. *Státní zastupitelství ve světle proměn. Drama o čtyřech dějstvích*. Praha: Auditorium, 2016, s. 201.

neoprávněným zásahům do jeho rozhodovací činnosti.⁴⁰ Státní zástupce při ochraně veřejného zájmu bezpochyby nemá takové záruky nezávislosti jako je tomu u soudců.⁴¹ Ústavní soud ve svém nálezu jednoznačně uvedl, že státní zástupce postrádá takové záruky, jako má soudce, který má nezávislost garantovanou již samotnou Ústavou. Nezávislost státního zástupce je tedy oproti soudcům podstatně menší. Ústavní soud vypíchl například prvky subordínace či instančního dohledu. Státním zástupcům také nesvědčí trestněprávní ochrana⁴² a jsou zákonem a slibem osobně zavázání primárně k ochraně veřejného zájmu, což by mohlo vést k legitimní pochybnosti o jejich nestrannosti při posuzování střetu základních práv a svobod a veřejného zájmu.⁴³ Tento argument je však sporný až diskutabilní. Ostře se proti němu ohradil prof. Musil ve svém disentu, kdy tento rozpor jednoznačně odmítl. Podle něj nelze stavět do rozporu ochranu veřejného zájmu a ochranu základních práv a svobod, protože i sám zákon o státním zastupitelství tento výklad nedovoluje v § 2 odst. 2.⁴⁴ Dr. Lata také zapovídá tento rozpor ve svém rozboru tohoto judikátu.⁴⁵ Už na základě rozboru veřejného zájmu učiněného výše se i já k tomuto názoru musím přiklonit.

Podle některých je však nezávislost státního zástupce pojmově vyloučena. Tak se například vyjádřili doktoři Coufal a Kučera ve svém článku, kdy spojili realizaci trestněprávní politiky vlády prostřednictvím státního zastupitelství. Prvky závislosti spatřovali v institutech funkční a instanční nadřazenosti, v hierarchii státního zastupitelství i v institutu dohledu. Dle dr. Laty se k tomuto názoru přihlásila i bývalá nejvyšší státní zástupkyně Renata Vesecká.⁴⁶

S tím to názorem však nelze souhlasit. Většina odborné veřejnosti i koneckonců ÚS zastávají názor, že je třeba garantovat určitou míru nezávislosti státního zastupitelství.⁴⁷ Zároveň nemůžeme souhlasit s argumentem, že státní zastupitelství je nějakou prodlouženou rukou vlády k realizaci trestněprávní politiky. Nezávislost státního zastupitelství musí být právě dána vůči vládě a ostatním orgánům veřejné moci. Prof. Hollander pak ve svém disentu zdůraznil, že: „absence prvku nezávislosti (zejména procesní) státních zástupců by otvírala prostor pro zasahování ze strany představitelů exekutivy do trestního řízení, měla by za následek výrazný deficit v dosahování hodnot spjatých s kategorií právního státu, a tím i rozpor s čl. 1 odst. 1

⁴⁰ LATA, Jan. *Státní zastupitelství ve světle proměn. Drama o čtyřech dějstvích*. Praha: Auditorium, 2016, s. 205.

⁴¹ Tamtéž, s. 193 nebo FENYK, Jaroslav. *Veřejná žaloba. Díl první: Historie, současnost a možný vývoj veřejné žaloby*. Praha: Institut Ministerstva spravedlnosti pro další vzdělávání soudců a státních zástupců, 2001, s. 150.

⁴² § 335 trestního zákona- zasahování do nezávislosti soudu

⁴³ náleží ÚS ze dne 28. června 2011, sp. zn. Pl. ÚS 17/10, bod 33.

⁴⁴ Tamtéž, dissent prof. Musila, bod 13.

⁴⁵ LATA, Jan. *Státní zastupitelství ve světle proměn. Drama o čtyřech dějstvích*. Praha: Auditorium, 2016, s. 202 – 203.

⁴⁶ LATA, Jan. Nezávislý státní zástupce - zbožné přání nebo dosažitelná realita? *Bulletin advokacie*, 2010, č. 3, s. 66 - 73.

⁴⁷ náleží ÚS ze dne 28. června 2011, sp. zn. Pl. ÚS 17/10, bod 41.

Ústavy.⁴⁸ Prof. Musil je obdobného názoru stejně tak, jako dr. Rychetský.⁴⁹ Dr. Rychetský spatřuje nutnost nezávislosti státního zastupitelství již v samotném materiálním pojetí Ústavy, kdy by absence tohoto předpokladu znamenala, že by stát nebyl spravedlivým a právním.⁵⁰

I v odborných kruzích je zastáván názor, že státní zastupitelství musí být nezávislé na vládě, právě proto, aby nedošlo k jeho ovlivňování. Proto nelze připustit názor, že by státní zastupitelství mělo být pouhým vykonavatelem trestněprávní politiky vlády.⁵¹ ZoSZ nikde nezávislost státnímu zastupitelství negarantuje, mluví pouze o nestrannosti, což není totéž. Nestrannost můžeme definovat jako nezájatost státního zástupce k projednávané věci s vyvarováním se jakékoliv diskriminace.⁵²

Záruky nezávislosti státního zástupce však v platné právní úpravě můžeme nalézt. Řadíme mezi ně nadprůměrný plat, který je dán pevně bez pohyblivé složky. Dále jsou státní zástupci jmenováni na dobu neurčitou, mohou být odvoláni pouze skrze kárné řízení, nemohou být bez jejich souhlasu přeloženi či možnost odmítnout splnění nezákonného pokynu uděleného vedoucím státním zástupcem.⁵³ Nezávislost je však ohrožena tím, že vedoucí státní zástupce přiděluje kauzy svým státním zástupcům podle svého uvážení. Zde by stálo za uváženou, nebylo by lepší zavést systém přidělování případů podle nápadu na soud při zachování specializace, jak je tomu u soudců? Osobně si myslím, že by to nezávislost státního zástupce více podpořilo. Trefně se na toto téma vyjádřil dr. Lata, který poznamenal, že: „Pouze odvážný státní zástupce může být nezávislý.“⁵⁴

Základním pramenem, který nám upravuje vztahy v soustavě státního zastupitelství je pochopitelně ZoSZ. Základním východiskem tohoto zákona jsou principy decentralizované soustavy státního zastupitelství, vysokého stupně samostatnosti a nezávislosti nižších státních zastupitelství. Státní zastupitelství je nezávislé v rámci své hierarchie, tedy nižší na vyšším, na Ministerstvu spravedlnosti i na místních orgánech. Zároveň však i princip odpovědnosti státního zástupce za činnost mu svěřenou v rámci jeho působnosti. Přílišná atomizace úřadů však nevedla k naplňování účelu zákona (§ 2 zákona ve znění před novelou), a to že postup státního zastupitelství má být zákonný, rychlý a účinný. Špatná komunikace mezi články soustavy i těžké získávání informací v rámci soustavy vedly k rozdílným postupům. Situaci až vyřešila novela zákona č. 14/2002 Sb., která nově vymezila pojem dohledu (§ 12c zákona), rozšířila jeho rozsah a

⁴⁸ Tamtéž, dissent prof. Hollandera.

⁴⁹ Tamtéž, disenty prof. Musila a dr. Rychetského.

⁵⁰ Tamtéž, dissent dr. Rychetského, bod 1.

⁵¹ LATA, Jan. *Státní zastupitelství ve světle proměn. Drama o čtyřech dějstvích*. Praha: Auditorium, 2016, s. 205, 211.

⁵² LATA, Jan. Nezávislý státní zástupce - zbožné přání nebo dosažitelná realita? *Bulletin advokacie*, 2010, č. 3, s. 66 - 73.

⁵³ Tamtéž, s. 66 - 73.

⁵⁴ Tamtéž, s. 66 - 73.

vyjasnila vzájemné vztahy a oprávnění v soustavě státního zastupitelství při jeho výkonu. Nezávislost státních zástupců byla více omezena, avšak zůstala zachována.⁵⁵

Státní zastupitelství není podle § 1 odst. 1 ZoSZ samostatnou organizací, nýbrž je soustavou relativně samostatných úřadů, mezi kterými se sice objevují prvky nadřízenosti, podřízenosti, řízení a kontroly. Ovšem nikoliv absolutně.⁵⁶ Soustava státního zastupitelství je vybudována na funkční hierarchii, nikoliv na principu monokracie, jak tomu bylo historicky v soustavě prokuratury. Funkční hierarchie se vyznačuje mimo jiné tím, že každý stupeň vykonává svou působnost samostatně, avšak zákon umožňuje ve vybraných oblastech zásah bezprostředně vyššího (nadřízeného) státního zastupitelství. Nejčastějším a zároveň nejvíce zřetelným projevem této funkční hierarchie je institut dohledu.⁵⁷ Soustava státního zastupitelství je vybudována na principech decentralizace, vysokého stupně samostatnosti a nezávislosti na vyšších stupních státního zastupitelství a na Ministerstvu spravedlnosti ČR, zároveň i odpovědnosti za činnost na svěřeném úseku působnosti.⁵⁸ Do činnosti nižších státních zastupitelství je možno zasahovat pouze způsoby, které jsou v zákoně výslovně uvedeny.⁵⁹

Lze tedy shrnout, že státní zastupitelství disponuje určitou mírou nezávislosti, jinak by totiž nemohlo plnit svůj základní úkol, a to ochranu veřejného zájmu. Ovšem jeho nezávislost nedosahuje takové úrovně jako u soudů, které mají nezávislost garantovanou již samotnou Ústavou.⁶⁰ Proto nelze na státní zastupitelství pohlížet jako na orgán nezávislý ve světle Úmluvy.⁶¹ Záruky nezávislosti státních zástupců jsou velmi podobné ve srovnání se soudci, jde totiž o záruky nutné pro výkon působnosti státního zastupitelství ve světle Ústavy. Státní zástupce je nadán srovnatelnými garancemi, jež mu umožňují čelit případnému nepřijatelnému nátlaku na jeho rozhodování, jako soudce, třebaže je na rozdíl od soudce podřízen vedoucímu státnímu zástupci.⁶²

3.5 Dohled

Nezávislost státního zástupce však nemůže být bezbřehá. Musí existovat pojistky, které podrobí státního zástupce kontrole výkonu jeho veřejné funkce. Tato kontrola však musí mít jasná pravidla. A tímto nástrojem kontroly v systému státního zastupitelství je institut dohledu. Institut dohledu nám definuje zákon o státním zastupitelství jako výkon oprávnění k zajištění

⁵⁵ RŮŽIČKA, Miroslav. Dohled v soustavě státního zastupitelství. *Státní zastupitelství*, 2015, roč. 13, č. 6, s. 15 - 16.

⁵⁶ PEČÍNKA, Karel. Mechanismy vnitřní kontroly v soustavě státních zastupitelství a problematika výkonu dohledu. *Státní zastupitelství*, 2006, roč. 4, č. 7 - 8, s. 11.

⁵⁷ KOZÁK, Vítězslav. Dohled v soustavě státního zastupitelství. *Trestní právo*, 2017, roč. 21, č. 1, s. 2.

⁵⁸ RŮŽIČKA, Miroslav. Kontrola a dohled v soustavě státního zastupitelství II. *Právní rádce*, 2008, roč. 16, č. 2, s. 50.

⁵⁹ rozhodnutí NS z 29. února 2008, sp. zn. 2 Skno 1/2008

⁶⁰ čl. 81 Ústavy

⁶¹ náleží ÚS ze dne 23. března 2004, sp. zn. I. ÚS 573/02

⁶² LATA, Jan. *Státní zastupitelství ve světle proměn. Drama o čtyřech dějstvích*. Praha: Auditorium, 2016, s. 208 - 209.

řídících a kontrolních vztahů mezi různými stupni státních zastupitelství a uvnitř jednotlivých státních zastupitelství při výkonu působnosti státního zastupitelství.⁶³

Jde o nástroj vnitřní kontroly v soustavě státního zastupitelství, která je cílevědomá, stálá a plánovitá. Příslušný subjekt za využití svěřených zákonných oprávnění zjišťuje, zda v činnosti kontrolovaného subjektu odpovídají dosahované výsledky výsledkům chtěným, zjišťuje příčiny případného nesouladu a přijímá opatření k jeho odstranění.⁶⁴ Je to nástroj kontroly dozorujícího subjektu vůči dozíranému, který v sobě zahrnuje souhrn oprávnění k zajištění správné, zákonem předpokládané, činnosti státního zastupitelství. Podstata dohledu spočívá v pozorovací činnosti subjektu, který vykonává dohled nad dozíraným. Dohled by měl vést k ovlivnění činnosti tohoto subjektu v tom smyslu, aby jeho činnost byla v souladu s příslušnou normou. Dohled má tedy dvě funkce, a to funkci pozorovací a funkci nápravnou.⁶⁵ Součástí funkce nápravné je i hodnocení získaných informací jejich subsumpcí pod určitou právní normu.⁶⁶

Z časového hlediska můžeme členit dohled na předběžný, průběžný a následný. V rámci dohledu předběžného nebo též preventivního, dozorující subjekt předběžně pozoruje, hodnotí a případně i provádí příslušná opatření nad dozorovaným subjektem, a to ještě před tím, než je realizována sama konkrétní činnost, nad níž je dohled vykonáván. Průběžný dohled je vykonáván v průběhu příslušné činnosti, a dohled následný je vykonáván až po provedení určité činnosti.⁶⁷ Jde však o členění spíše teoretické, v praxi u státních zastupitelství jednoznačně dominují dohled průběžný, případně následný.⁶⁸ Předběžný dohled může spočívat např. v kritickém hodnocení teprve zamýšleného postupu při výkonu působnosti státního zastupitelství, nelze ho však zaměňovat za metodickou pomoc poskytovanou vyšším státním zastupitelstvím směrem k nižším státním zastupitelstvím.⁶⁹ K dohledu předběžnému by však mělo docházet spíše výjimečně, neboť funkce státního zástupce je založena na zásadách samostatnosti a odpovědnosti. Stálý předběžný dohled by tyto zásady de facto popíral. Podle § 3 odst. 1 zákona o státním zastupitelství totiž princip subordinace není soustavě státního zastupitelství zcela vlastní.⁷⁰

Proces výkonu dohledu lze rozdělit do tří fází. V první fázi dozorový subjekt v rámci výkonu dohledu pozoruje dozíraný subjekt, při kterém shromažďuje informace pro své hodnocení

⁶³ § 12c ZoSZ

⁶⁴ PEČINKA, Karel. Mechanismy vnitřní kontroly v soustavě státních zastupitelství a problematika výkonu dohledu. *Státní zastupitelství*, 2006, roč. 4, č. 7 - 8, s. 10.

⁶⁵ KOUDELKA, Zdeněk. RŮŽIČKA, Miroslav. VONDRUŠKA František. *Zákon o státním zastupitelství s komentářem a judikaturou*. 1. vydání. Praha: Leges, 2010, s. 88 (§ 12c).

⁶⁶ RŮŽIČKA, Miroslav. Dohled v soustavě státního zastupitelství. *Státní zastupitelství*, 2015, roč. 13, č. 6, s. 17.

⁶⁷ KOUDELKA, Zdeněk. RŮŽIČKA, Miroslav. VONDRUŠKA František. *Zákon o státním zastupitelství s komentářem a judikaturou*. 1. vydání. Praha: Leges, 2010, s. 88 (§ 12c).

⁶⁸ RŮŽIČKA, Miroslav. Dohled v soustavě státního zastupitelství. *Státní zastupitelství*, 2015, roč. 13, č. 6, s. 17.

⁶⁹ KOCOUREK, Jirí. ZÁRUBA, Jan. *Zákon o soudech a soudcích; Zákon o státním zastupitelství*. Komentář. 2., doplněné a přepracované vydání. Praha: C. H. Beck, 2004, s. 481 (§ 12c).

⁷⁰ KOZÁK, Vítězslav. Dohled v soustavě státního zastupitelství. *Trestní právo*, 2017, roč. 21, č. 1, s. 3.

postupu dozíraného subjektu v pozorované věci. Hodnocení postupu je již druhou fází. Závěrečnou fází je určitá reakce na výsledek hodnocení. Pokud je hodnocení negativní, dozorový subjekt zareaguje vydáním některého z prostředků nápravy. Může to být nějaké stanovisko, doporučení či v krajním případě i pokyn.⁷¹

Výkon dohledu není samoučelný, ale má vždy jen subsidiární povahu. Nemůže totiž nahrazovat zákonem stanovený instanční postup, který je pro rozhodnutí nižšího státního zastupitelství obecně předepsán v §12a odst. 3 zákona.⁷²

Elementárním účelem dohledu je zajištění efektivní kontroly toho, jak státní zástupci realizují své povinnosti hájit veřejný zájem a vykonávat svoji zákonnou působnost.⁷³ Podrobnější rozpracování účelu dohledu nalézáme v samotném pokynu obecné povahy o dohledu. Podle čl. 2 odst. 1 je účelem dohledu snaha přispět k zákonnému, odbornému, rychlému, účinnému a jednotnému výkonu působnosti státního zastupitelství. Samotný účel dohledu je pak dovozen z § 2 odst. 1 a 2 zákona.⁷⁴ Je to efektivní kontrolní mechanismus, který umožňuje účinně odstraňovat nedostatky a řešit eventuální aplikační problémy vzniklé v postupu nižšího státního zastupitelství, a to již jen proto, že samo toto vyšší státní zastupitelství získává takto informace o činnosti bezprostředně nižších státních zastupitelství ve svém obvodu.⁷⁵

Zákon nám tedy vymezuje taxativně oblast působnosti dohledu, kde přímo stanovuje, že se výkon dohledu může týkat pouze výkonu působnosti státního zastupitelství. Nelze ho tedy rozšiřovat na ostatní činnosti státního zastupitelství spočívající ve správě státního zastupitelství a v kontrole podle § 12 odst. 5 zákona.⁷⁶

Dohled nelze ani obcházet prostřednictvím práva vyžadovat informace, které státní zastupitelství potřebují k plnění svých úkolů. Buď vykonává vyšší státní zastupitelství dohled a pak má právo vyžadovat informace k plnění svých úkolů, nebo nevykonává dohled a je jí vyžadování informací k plnění svých úkolů zapovězeno.⁷⁷ To má důsledky zejména pro státní zastupitelství, které nemají pravomoc k výkonu dohledu nad některým z nižších státních zastupitelství. Zejména proto, že nejsou v jeho obvodu nebo sice jsou v jeho obvodu, ale jde o výkon dohledu přes dva stupně, kde jak si řekneme níže je výkon dohledu velmi omezen.

⁷¹ KOCOUREK, Jirí. ZÁRUBA, Jan. *Zákon o soudech a soudcích; Zákon o státním zastupitelství*. Komentář. 2., doplněné a přepracované vydání. Praha: C. H. Beck, 2004, s. 481 (§ 12c).

⁷² RŮŽIČKA, Miroslav. Dohled v soustavě státního zastupitelství. *Státní zastupitelství*, 2015, roč. 13, č. 6, s. 17.

⁷³ KOUDELKA, Zdeněk. RŮŽIČKA, Miroslav. VONDRUŠKA František. *Zákon o státním zastupitelství s komentářem a judikaturou*. 1. vydání. Praha: Leges, 2010, s. 92 (§ 12d).

⁷⁴ čl. 2 odst. 1 pokynu obecné povahy o dohledu

⁷⁵ RŮŽIČKA, Miroslav. Dohled v soustavě státního zastupitelství. *Státní zastupitelství*, 2015, roč. 13, č. 6, s. 24.

⁷⁶ KOCOUREK, Jirí. ZÁRUBA, Jan. *Zákon o soudech a soudcích; Zákon o státním zastupitelství*. Komentář. 2., doplněné a přepracované vydání. Praha: C. H. Beck, 2004, s. 480 (§ 12c).

⁷⁷ čl. 2 odst. 2 pokynu obecné povahy o dohledu

Jelikož podle judikatury NSS vyplývá, že státní zastupitelství není správním orgánem ve smyslu zákona o správním řízení soudním a nemůže tedy rozhodovat ve správních řízeních o právech a povinnostech fyzických či právnických osob v oblasti veřejné správy. Výkon dohledu tedy ani nesměřuje „navenek“ mimo soustavu státních zastupitelství a případný stěžovatel se nemůže bránit zásahovou žalobou ve správním soudnictví.⁷⁸

3.6 Princip hierarchie

Institut dohledu se dá členit do různých kategorií. Podle toho kdy se dohled vykonává, z jaké iniciativy se dohled vykonává nebo také podle toho, kdo ho vykonává. Z časového hlediska ho můžeme dělit na předběžný, průběžný a následný, jak jsme si již rozebrali výše. Dohled může být vykonán z vlastní iniciativy, pokynu nejbližší vyššího státního zastupitelství nebo na základě jiných poznatků, zejména podnětu k výkonu dohledu. Tímto podnětem může být i podnět vyššího státního zastupitelství, které nad postupem nižšího státního zastupitelství nevykonává dohled.⁷⁹

Ovšem důležitější dělení tohoto institutu je dle subjektu, jenž výkon dohledu může vykonávat. V rámci hierarchie vertikální v soustavě státního zastupitelství nalézáme dohled vnější. Oproti tomu v horizontální rovině nalézáme dohled vnitřní.

3.7 Dohled vnější

Dohled vnější je upraven v zákoně o státním zastupitelství jako oprávnění vykonávat dohled nejbližší vyššího státního zastupitelství nad postupem nejbližší nižších státních zastupitelství v rámci svého obvodu při vyřizování věcí v jejich příslušnosti a dávat jim k jejich postupu písemné pokyny.⁸⁰ Zjednodušeně řečeno je to kontrolní mechanismus v rámci hierarchie státního zastupitelství, který zásadně omezuje nezávislost státního zástupce, nicméně přispívá ke správnému fungování státního zastupitelství.

Rozsah vnějšího dohledu stanovuje vyhláška ministra spravedlnosti.⁸¹ Jedná se o zaměření dohledu na dodržování a aplikaci právních předpisů v působnosti státního zastupitelství a v činnosti státních zástupců, dodržování pokynů vyššího státního zastupitelství a vedoucích státních zástupců, a na organizaci řízení práce či také na plnění pokynů obecné povahy nejvyššího státního zástupce.⁸²

⁷⁸ rozsudek NSS ze dne 14. března 2012, sp. zn. 6 Aps 1/2012, bod 20

⁷⁹ čl. 3 odst. 1, 2 pokynu obecné povahy o dohledu

⁸⁰ § 12d ZoSZ

⁸¹ vyhláška MS o jednacím řádu státního zastupitelství

⁸² §1 odst. 1 vyhlášky MS o jednacím řádu státního zastupitelství

3.7.1 Nástroje vnějšího dohledu

Dále jsou ve vyhlášce upraveny prostředky výkonu dohledu. Vyhláška mezi ně demonstrativně řadí vyžadování zvláštních zpráv o postupu státních zástupců při výkonu působnosti státního zastupitelství, vyžadování informací v jednotlivých věcech vyřizovaných nižším státním zastupitelstvím, přezkum kterékoli věci vyřízené nižším státním zastupitelstvím, provádění prověrek jednotlivých věcí či dávání pokynů nižším státním zástupcům. V krajním případě může vyšší státní zastupitelství věc nižšímu státnímu zastupitelství i odejmout a věc vyřídit samo.⁸³ Děje se tak spíše výjimečně a lze říci, že odejmutí věci je prostředkem ultima ratio.

3.7.2 Pokyn

Pokyn je nástrojem velmi efektivním k prosazení vůle nadřízeného subjektu, avšak je to prostředek krajní, který by měl následovat až poté, co ostatní mírnější prostředky selžou či se jeví neefektivními. Pokynem je značně zasahováno do nezávislé práce státního zástupce. Každý pokyn by měl být zdůvodněný a racionální.⁸⁴ Pokyn by mělo vyšší státní zastupitelství udělit nižšímu státnímu zastupitelství až jako poslední možnost, pokud to vyžaduje povaha a závažnost nedostatků zjištěných při výkonu dohledu v konkrétních věcech.⁸⁵ Není-li nutné zasahovat do činnosti nižšího státního zastupitelství pokynem, je na místě reagovat na nedostatky zjištěné při výkonu dohledu zaujetím stanoviska, které má pouze doporučující povahu a musí být náležitě odůvodněno.⁸⁶ Oproti tomu je pokyn závazný a nemá pouze doporučující povahu.⁸⁷

Teoretikové rozdělují pokyny na pozitivní a negativní, což zákon o státním zastupitelství nereflektuje. Pozitivním pokynem je myšlen pokyn k tomu, aby byl vykonán určitý postup. Negativním pokynem je myšlen pokyn, aby se nepokračovalo v určité aktivitě výkonu působnosti státního zastupitelství.⁸⁸ Negativní pokyny by však měly být udělovány zcela výjimečně, jelikož jejich ukládání často vzbuzuje pochybnosti o transparentním a objektivním přístupu. Již s ohledem na funkci státního zástupce, která má být nezávislá a samostatná. Tato praxe je však v rozporu s doporučeními Rady Evropy,⁸⁹ a lze s ní setkat zcela výjimečně.⁹⁰

ZoSZ upravuje i oprávnění vyššího státního zastupitelství sjednocovat postup nejbližší nižších státních zastupitelství pokyny vztahujícími se na věci určitého druhu.⁹¹ Tyto metodické

⁸³ §1 odst. 2 vyhlášky MS o jednacím řádu státního zastupitelství

⁸⁴ KOUDELKA, Zdeněk. RŮŽIČKA, Miroslav. VONDRUŠKA František. *Zákon o státním zastupitelství s komentářem a judikaturou*. 1. vydání. Praha: Leges, 2010, s. 92 (§ 12d).

⁸⁵ čl. 5 odst. 1 pokynu obecné povahy o dohledu

⁸⁶ čl. 5 odst. 5 pokynu obecné povahy o dohledu

⁸⁷ RŮŽIČKA, Miroslav. Dohled v soustavě státního zastupitelství. *Státní zastupitelství*, 2015, roč. 13, č. 6, s. 17.

⁸⁸ Tamtéž, s. 17.

⁸⁹ čl. 13 Doporučení Rec (2000) 19 Výboru ministrů Rady Evropy jednotlivým členským státům Rady Evropy o úloze veřejné žaloby v systému trestní justice

⁹⁰ KOZÁK, Vítězslav. Dohled v soustavě státního zastupitelství. *Trestní právo*, 2017, roč. 21, č. 1, s. 4.

⁹¹ § 12d odst. 1 věta druhá ZoSZ

pokyny jsou určeny k opakované aplikaci. Avšak toto oprávnění se liší od pokynu dle vyhlášky, kde je toto oprávnění dáno pouze v jednotlivých případech a nikoli na věci stejného typu. Pokyny vztahující se na věci určitého druhu zavazují nižší státní zastupitelství v místní působnosti tohoto vyššího státního zastupitelství, jehož postup pokyn sjednocuje. Pokyny mají povahu interní normativní instrukce.⁹²

Udělování pokynů představuje výjimečný zásah do principů samostatnosti a odpovědnosti jednotlivých stupňů soustavy státního zastupitelství, avšak v rámci efektivní kontroly je to zásah akceptovatelný.⁹³ Není však možné udělit pokyn nižšímu státnímu zastupitelství, aby samo reagovalo pokynem na nedostatky zjištěné u státního zastupitelství, nad jehož postupem vykonává dohled.⁹⁴

Státní zástupce, vůči kterému pokyn směřuje, však nesmí být úplně bezbranný a za všech okolností mít povinnost pokyn splnit. ZoSZ dává jedinou možnost odmítnout splnění pokynu, a to pokud je v konkrétním případě pokyn v rozporu se zákonem.⁹⁵ V takovém případě zašle státní zástupce neprodleně odmítnutí splnění pokynu v písemné formě s důvody, které ho k tomu vedly, nejbližší vyššímu státnímu zastupitelství. Vyšší státní zastupitelství přezkoumá, zda je pokyn opravdu v rozporu se zákonem. Nicméně pokyn je závazný. Pokud vyšší státní zastupitelství dojde k názoru, že není v rozporu se zákonem a bude na pokynu trvat, je povinností podřízeného subjektu pokyn splnit.⁹⁶ Trvalé odmítání splnění pokynu může vyústit až ke kárné odpovědnosti státního zástupce podle § 27 a násl. zákona o státním zastupitelství, kdy řízení v této věci je vedeno skrz zvláštní zákon.⁹⁷

Jiná možnost jak pokyn neprovést není. Osobně si myslím, že stálo za úvahu přidat jako další důvod odmítnutí splnění pokynu i pokud je pokyn v rozporu s jeho svědomím. Přitom by však muselo být myšleno i na projevy svévole, které by byly takto odůvodněny. Výkon státního zastupitelství by to neohrozilo, již z toho důvodu, že by úkon mohlo provést právě vyšší státní zastupitelství.

Postup pro odmítnutí splnění pokynu je upraven pokynem obecné povahy pro dohled. Dojde-li státní zástupce k názoru, že je pokyn nejbližší vyššího státního zastupitelství v rozporu se zákonem, předloží odmítnutí splnění pokynu vedoucímu státnímu zástupci nebo jím pověřenému

⁹² KOUDELKA, Zdeněk. RŮŽIČKA, Miroslav. VONDRUŠKA František. *Zákon o státním zastupitelství s komentářem a judikaturou*. 1. vydání. Praha: Leges, 2010, s. 93 (§ 12d) nebo také KOCOUREK, Jiří. ZÁRUBA, Jan. *Zákon o soudech a soudcích; Zákon o státním zastupitelství*. Komentář. 2., doplněné a přepracované vydání. Praha: C. H. Beck, 2004, s. 483 (§ 12d).

⁹³ KOUDELKA, Zdeněk. RŮŽIČKA, Miroslav. VONDRUŠKA František. *Zákon o státním zastupitelství s komentářem a judikaturou*. 1. vydání. Praha: Leges, 2010, s. 94 (§ 12d).

⁹⁴ čl. 5 odst. 4 pokynu obecné povahy o dohledu

⁹⁵ § 12d odst. 2 ZoSZ

⁹⁶ KOUDELKA, Zdeněk. RŮŽIČKA, Miroslav. VONDRUŠKA František. *Zákon o státním zastupitelství s komentářem a judikaturou*. 1. vydání. Praha: Leges, 2010, s. 94 (§ 12d).

⁹⁷ § 8 odst. 5 zákona č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů

státnímu zástupci vyššího státního zastupitelství.⁹⁸ Vedoucí státní zástupce nebo jím pověřený státní zástupce ve věci vykoná vnitřní dohled.⁹⁹ Vnitřní dohled spočívá v přezkumu, zda je pokyn v souladu se zákonem a zda vyšší státní zastupitelství na splnění pokynu trvá či nikoliv. Netrvá-li na něm, věc neprodleně vrátí nižšímu státnímu zastupitelství s odůvodněným stanoviskem.¹⁰⁰ Ovšem pokud vyšší státní zastupitelství na splnění pokynu trvá a nižší státní zastupitelství odmítá pokyn splnit, nezůstává jiná možnost než usnesením věc nižšímu státnímu zastupitelství odejmout a vyřídit samo.¹⁰¹ Po provedení vnitřního dohledu nelze věc přidělit jinému státnímu zástupci jen proto, že ten zaujímá jiné stanovisko k pokynu.¹⁰²

Vyšší státní zastupitelství však může dojít i k závěru, že pokyn není v rozporu se zákonem, nicméně jeho provedení je neúčelné nebo nadbytečné a na splnění pokynu potom netrvá. Děje se tak typicky při změně skutkových okolností věci nebo při změně právní úpravy dané otázky. Tuto skutečnost je třeba nižšímu státnímu zastupitelství sdělit včetně uvedení důvodu tohoto postupu.¹⁰³

Pokud jde o pokyn týkající se trestních věcí, je třeba odmítnutí splnění pokynu předložit nejbližší vyššímu státnímu zastupitelství, a to písemně ve lhůtě 14 dní od doručení pokynu. Pokud je vyšším státním zastupitelstvím dána jiná lhůta, tak v této lhůtě. Lhůta však nesmí být nepřiměřeně krátká povaze a závažnosti věci. Lhůta 14 dní může být překročena zcela výjimečně. Maximálně o dalších 14 dnů při mimořádné skutkové nebo právní složitosti věci. Nižší státní zastupitelství však v tomto případě musí informovat to vyšší. Jestliže je však splnění pokynu vázáno na zákonnou lhůtu je potřeba odmítnutí splnění pokynu předložit vyššímu státnímu zastupitelství nejpozději 2 dny před jejím vypršením. Touto zákonnou lhůtou bývá typicky lhůta k podání opravného prostředku. Bezodkladně je splnění pokyn nutno odmítnout v případě pokynu zajištění osob a věcí podle hlavy IV. trestního řádu nebo při operativně pátracích prostředcích. Postup při odmítnutí splnění pokynu je stejný, ať jde o výkon dohledu v trestních věcech, i pokud jde o výkon dohledu v jiných než trestních věcech.¹⁰⁴

Odejme-li věc vyšší státní zastupitelství nižšímu, tak danou věc vyřídí samo. Děje se tak usnesením, proti němuž není stížnost přípustná.¹⁰⁵ Atrakce je výjimkou z principu místní příslušnosti státního zastupitelství. Dle tohoto principu je místně příslušné k zastupování státu u

⁹⁸ čl. 8 odst. 1 pokynu obecné povahy o dohledu

⁹⁹ čl. 8 odst. 2 pokynu obecné povahy o dohledu

¹⁰⁰ čl. 9 odst. 1 pokynu obecné povahy o dohledu

¹⁰¹ čl. 9 odst. 2 pokynu obecné povahy o dohledu

¹⁰² čl. 8 odst. 3 pokynu obecné povahy o dohledu

¹⁰³ RŮŽIČKA, Miroslav. Kontrola a dohled v soustavě státního zastupitelství II. *Právní rádce.*, 2008, roč. 16, č. 2, s. 58.

¹⁰⁴ čl. 12 odst. 1 ve spojení s čl. 13 pokynu obecné povahy o dohledu

¹⁰⁵ čl. 12 odst. 2 pokynu obecné povahy o dohledu

soudu to státní zastupitelství, které u daného soudu působí, pokud zvláštní právní předpis nestanoví jinak.¹⁰⁶ Tímto zvláštním právním předpisem může být zcela jistě i ZoSZ.¹⁰⁷

Vyšší státní zastupitelství může dle § 12d odst. 3 ZoSZ v určitých případech věc nižšímu státnímu zastupitelství odebrat i bez toho, že by před tím byl dán pokyn. Nebo mohl být dán pokyn, ovšem nenásledovalo jeho odmítnutí splnění. Důvody jsou však omezeny na nečinnost a nedůvodné průtahy v postupu nižšího státního zastupitelství. Tyto důvody se musí posuzovat v každé konkrétní věci zvlášť.¹⁰⁸ Podle zásady postupu státního zastupitelství musí být mj. výkon působnosti státního zastupitelství rychlý a účinný.¹⁰⁹ Takovým postupem jistě není neprovedení úkonu, které je státní zastupitelství povinno provést, provedení úkonu zcela neproduktivně nebo nesplnění pokynu bez využití odmítnutí splnění.¹¹⁰ Odejmutím věci se stává vyšší státní zastupitelství pánem sporu a může konat vše jako příslušný státní zástupce.¹¹¹

Může však využít i jiného postupu, který se v souladu se zákonem o státním zastupitelství nabízí. Ten umožňuje i „jiný postup“. Pod tímto postupem si lze představit určité „dohadovací řízení“ s nižším státním zastupitelstvím o tom, kdo pokyn vykoná. Otázkou zůstává, který z těchto postupů je efektivnější a správnější. Rychlejší by zřejmě bylo, rovnou věc odejmout a samo věc vyřídit. Možná by ale bylo lepší na svém stanovisku trvat a snažit se přesvědčit nižší státní zastupitelství, tedy hierarchicky nižší subjekt, aby pokyn splnilo. Například podrobnějším zdůvodněním svého pokynu. Časté odmítání pokynů by mohlo vést až k ohrožení správného fungování soustavy státního zastupitelství.¹¹²

Další volbou, jež přichází v úvahu, by mohlo být předložení pokynu státnímu zastupitelství, které vykonává dohled nad státním zastupitelstvím, které pokyn vydalo. Tento nadřízený subjekt může samozřejmě vydat své závazné stanovisko.¹¹³

Tyto pokyny je však nutno odlišovat od pokynů vydávaných nejvyšším státním zástupcem v rámci jeho pravomoci. Pokyn nejvyššího státního zástupce je pokynem obecné povahy, je závazný a vztahuje se na celou soustavu státního zastupitelství. Tato pravomoc je zakotvena v §12 odst. 1 ZoSZ.

Zde bychom mohli nalézt paralelu mezi soustavou státního zastupitelství a soustavou soudní. Obě instituce jsou vybudovány na určité hierarchii, kde vyšší páky drží stupeň, který stojí

¹⁰⁶ §7 odst. 2 ZoSZ

¹⁰⁷ KOUDELKA, Zdeněk. RŮŽIČKA, Miroslav. VONDRUŠKA František. *Zákon o státním zastupitelství s komentářem a judikaturou*. 1. vydání. Praha: Leges, 2010, s. 95 (§ 12d).

¹⁰⁸ čl. 9 odst. 3, 4 pokynu obecné povahy o dohledu

¹⁰⁹ §2 odst. 2 ZoSZ

¹¹⁰ KOUDELKA, Zdeněk. RŮŽIČKA, Miroslav. VONDRUŠKA František. *Zákon o státním zastupitelství s komentářem a judikaturou*. 1. vydání. Praha: Leges, 2010, s. 96 - 97 (§ 12d).

¹¹¹ čl. 12 odst. 3 pokynu obecné povahy o dohledu

¹¹² KOUDELKA, Zdeněk. RŮŽIČKA, Miroslav. VONDRUŠKA František. *Zákon o státním zastupitelství s komentářem a judikaturou*. 1. vydání. Praha: Leges, 2010, s. 94 – 95 (§ 12d).

¹¹³ Tamtéž, s. 95 (§ 12d).

v soustavě výš. Paralelu můžeme vidět v tom, že soustava soudů je také vázána stanovisky vyšších stupňů, stejně jako nižší státní zastupitelství je vázáno pokyny vyššího státního zastupitelství. Spatřujeme tady značnou podobnost odvolacího řízení s vnějším dohledem. Protože pokud by soudce nechtěl respektovat právní názor odvolacího soudu, může soud vyššího stupně v souladu s § 262 TR například nařídit, aby byla věc projednána a rozhodnuta v jiném složení senátu. Stejně tak pokud státní zástupce neplní pokyny vyššího státního zastupitelství, tak mu může být věc odejmuta.¹¹⁴ Samotný výkon dohledu však přichází v úvahu pouze v soustavě státního zastupitelství, tedy v rámci moci výkonné. V soustavě soudní moci by tento institut kolidoval s ústavně zaručenou nezávislostí soudnictví. Nezávislost soudnictví je garantovaná i mezi články soudní soustavy.¹¹⁵

3.8 Dohled vnitřní

Druhým typem dohledu je dohled vnitřní. Tento institut je rovněž upraven v ZoSZ.¹¹⁶ Je to dohled vedoucího státního zástupce nad postupem státních zástupců působících u státního zastupitelství, v jehož čele stojí. Od vnějšího dohledu ho odlišuje to, že se provádí v rámci jednoho stupně soustavy státního zastupitelství.¹¹⁷ Vnitřní dohled je projevem monokracie v rámci konkrétního státního zastupitelství, jelikož v čele každého státního zastupitelství stojí vždy jen jediný státní zástupce. Pokud má vedoucí státní zástupce nést odpovědnost za chod svého úřadu, musí rovněž disponovat prostředky, kterými může činnost jednotlivých státních zástupců ovlivnit. Vnitřní dohled však nemusí vykonávat přímo vedoucí státní zástupce, ale může jím pověřit i jiného státního zástupce působícího u daného státního zastupitelství.¹¹⁸

Rozsah vnitřního dohledu není upraven vyhláškou ministerstva spravedlnosti o jednacím řádu státního zastupitelství, která demonstrativně uvádí pouze rozsah vnějšího dohledu. Nicméně podle § 11a odst. 2 ZoSZ je vedoucí státní zástupce nadřízen státním zástupcům působícím u státního zastupitelství, v jehož čele stojí. Zákon nám tedy stanovuje subordinaci v rámci jednoho stupně soustavy státního zastupitelství. Z této nadřízenosti nám vyplývá oprávnění vedoucího státního zástupce v rozsahu působnosti státního zastupitelství kontrolovat a řídit činnost svých podřízených státních zástupců. Subordinace je však omezena pouze na zásahy v zákoně výslovně uvedené, jelikož pozice státního zástupce je vybudována na zásadách nezávislosti, samostatnosti a samostatné odpovědnosti. Funkce státního zástupce je založena již samotným zákonem a neodvozuje se od vedoucího státního zástupce, jak tomu bylo v podmínkách prokuratury a jak je

¹¹⁴ LATA, Jan. *Státní zastupitelství ve světle proměn. Drama o čtyřech dějstvích*. Praha: Auditorium, 2016, s. 205 – 206.

¹¹⁵ RŮŽIČKA, Miroslav. Dohled v soustavě státního zastupitelství. *Státní zastupitelství*, 2015, roč. 13, č. 6, s. 17.

¹¹⁶ § 12e ZoSZ

¹¹⁷ KOUDELKA, Zdeněk. RŮŽIČKA, Miroslav. VONDRUŠKA František. *Zákon o státním zastupitelství s komentářem a judikaturou*. 1. vydání. Praha: Leges, 2010, s. 100 (§ 12e).

¹¹⁸ KOZÁK, Vítězslav. Dohled v soustavě státního zastupitelství. *Trestní právo*, 2017, roč. 21, č. 1, s. 5.

tomu v některých právních úpravách. Pokyn vedoucího státního zástupce nejbližší vyššího státního zastupitelství nemůže proto zavazovat i státní zástupce nejbližší nižších státních zastupitelství v obvodu tohoto vyššího státního zastupitelství.¹¹⁹ Závaznost pro nižší státní zastupitelství je zákonem aprobována pouze na pokyny obecné povahy nejvyššího státního zástupce,¹²⁰ případně na pokyny ve věcech určitého druhu.¹²¹

3.8.1 Nástroje vnitřního dohledu

Prostředky výkonu vnitřního dohledu jsou totožné jako u vnějšího dohledu. Vyplynají právě z nadřízenosti vedoucího státního zástupce. Může se jednat o nezávazná doporučující stanoviska, dotazy či vyžádání informací, až po závazné pokyny. Nelze připustit restriktivní výklad § 12e odst. 1, který zmiňuje nástrojem vnitřního dohledu pouze pokyn. Pokud nám zákon v § 11a odst. 2 stanovuje nadřízenost vedoucího státního zástupce nad státními zástupci u státního zastupitelství, v jehož čele stojí, lze z této dikce zákona jednoznačně dovodit i oprávnění vedoucího státního zástupce řídit a kontrolovat své státní zástupce i jinými nástroji než jsou pokyny.¹²² Státní zástupci jsou povinni řídit se pokyny vedoucího státního zástupce nebo jím pověřeného státního zástupce. Obsah a rozsah takového pověření zpravidla vyplývá z organizačního řádu.¹²³ Pokyn v rámci vnitřního dohledu může být na rozdíl od pokynu v rámci vnějšího dohledu vydán i ústně. Pokud však státní zástupce, kterému byl pokyn adresován, bude trvat na písemné podobě pokynu, musí tak státní zástupce dávající pokyn učinit.¹²⁴

Odmítnout splnit pokyn může státní zástupce ze stejného důvodu jako u vnějšího dohledu, a to pro rozpor se zákonem. Procedura odmítnutí splnění pokynu je obdobná jako u vnějšího dohledu. Odmítne-li státní zástupce splnit pokyn, sdělí neprodleně důvody odmítnutí písemně státnímu zástupci, který pokyn vydal. Státní zástupce, který pokyn vydal poté, buď uzná důvody odmítnutí splnění pokynu a netrvá na jeho splnění, nebo neuzná důvody a trvá na jeho splnění. Trvá-li na jeho splnění, předloží věc k posouzení vedoucímu státnímu zástupci se svým stanoviskem, jenž buď pokyn zruší, nebo nezruší-li pokyn, ponechá věc k vyřízení státnímu zástupci, který pokyn vydal. Vydal-li pokyn k vyřízení věci vedoucí státní zástupce, pak ji také sám vyřídí, pokud státní zástupce odmítne splnit pokyn.¹²⁵ Nedůvodné odmítání pokynů, které nemá oporu v zákoně, tedy že pokyn není nezákonný, může vyústit až ke kárné odpovědnosti státního

¹¹⁹ RŮŽIČKA, Miroslav. Dohled v soustavě státního zastupitelství. *Státní zastupitelství*, 2015, roč. 13, č. 6, s. 19 – 20.

¹²⁰ § 12 odst. 1 ZoSZ

¹²¹ § 12d odst. 1, věta druhá ZoSZ

¹²² KOUDELKA, Zdeněk. RŮŽIČKA, Miroslav. VONDRUŠKA František. *Zákon o státním zastupitelství s komentářem a judikaturou*. 1. vydání. Praha: Leges, 2010, s. 103 (§ 12e).

¹²³ §27 a násl. ZoSZ ve spojení s § 8 odst. 3 věta před středníkem ZoSZ

¹²⁴ § 12e odst. 2 ZoSZ

¹²⁵ § 12e odst. 3 ZoSZ

zástupce.¹²⁶ To potvrdila i judikatura NS. Kárný senát NS ČR potvrdil, že státní zástupce v rámci dohledu, v tomto případě vnitřního, je povinen se řídit pokyny vedoucího státního zástupce, a to písemnými i ústními. To samozřejmě neplatí pro pokyny, které jsou v rozporu se zákonem. Nedůvodné odmítání pokynů je v rozporu s § 28 ZoSZ, jelikož jde o zaviněné porušení povinností, protože dle § 24 odst. 1 ZoSZ je státní zástupce povinen odpovědně plnit své úkoly a respektovat přitom zásady, které zákon pro činnost státního zastupitelství stanoví. Při své práci je státní zástupce povinen postupovat odborně, svědomitě, odpovědně, nestranně, spravedlivě a bez zbytečných průtahů, což nedůvodné odmítání pokynů porušuje.¹²⁷

Zvláštní samostatnost a odpovědnost státního zástupce zdůrazňuje § 12e odst. 4 ZoSZ, neboť se jedná o jediné ustanovení celého ZoSZ, které dává každému státnímu zástupci plnou samostatnost. Jde o situaci v jednání před soudem, kdy není státní zástupce vázán pokynem vedoucího státního zástupce v případě, že v průběhu jednání dojde ke změně důkazní situace. Státní zástupce má volný prostor pro samostatné a objektivní zhodnocení důkazní situace v rámci závěrečného návrhu, zvolení další procesní aktivity či vyjádření k výroku soudu apod.¹²⁸

Přidělování věcí státním zástupcům se neřídí rozvrhem práce jako je tomu v soudnictví. Nejde tedy mluvit o zákonném státním zástupci, když se v rámci soudní soustavy mluví o zákonném soudci, které mu je odnětí věci v zásadě nepřipustné. Čl. 38 odst. 1 Listiny nelze vykládat podle názoru ÚS natolik extenzivně, že by jím poskytnuté záruky byly rozšířeny i ve vztahu k státnímu zástupci, a to z důvodu odlišnosti postavení státního zástupce v trestním řízení, jenž nemá judiciální charakter. Státní zástupce není orgánem, který stojí nad procesními stranami autoritativně a definitivně rozhoduje o vině a trestu obviněného.¹²⁹ Vedoucí státní zástupce, případně pověřený státní zástupce, tak může věc státnímu zástupci zcela neformálním opatřením odejmout a přidělit ji jinému státnímu zástupci. Toto oprávnění plyne ze vztahů subordinace. Vedoucí státní zástupce by měl brát v úvahu odborná hlediska, kritéria složitosti a náročnosti věci. Neměly by se odebírat a přidělovat kauzy podle toho, jak se to vedoucímu státnímu zástupci hodí.¹³⁰

Vedoucí státní zástupci si dokonce může vyhradit v organizačním řádu příslušného státního zastupitelství pravomoc předložení každé věci, kterou vyřizuje určitý státní zástupce, k nahlédnutí, popřípadě si vyhradit i rozhodnutí. Lze říci, že tato pravomoc velmi oslabuje

¹²⁶ § 8 odst. 5 zákona č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů

¹²⁷ rozhodnutí NS ze dne 29. února 2008, sp. zn. 2 Skno 1/2008

¹²⁸ KOZÁK, Vítězslav. Dohled v soustavě státního zastupitelství. *Trestní právo*, 2017, roč. 21, č. 1, s. 6.

¹²⁹ usnesení ÚS České republiky ze dne 27. listopadu 2011, sp. zn. IV. ÚS 3627/12

¹³⁰ KOUDELKA, Zdeněk. RŮŽIČKA, Miroslav. VONDRUŠKA František. *Zákon o státním zastupitelství s komentářem a judikaturou*. 1. vydání. Praha: Leges, 2010, s. 103 (§ 12e).

samostatnost a nezávislost každého státního zástupce. Na druhou stranu směřuje k jednotnému a předvídatelnému rozhodování minimálně v rámci konkrétního stupně státního zastupitelství.¹³¹

Atrakce věci z důvodu nečinnosti nebo nedůvodných průtahů však nepřipadá v úvahu. Zde nemůžeme analogicky použít úpravu obsaženou u vnějšího dohledu v § 12d odst. 3 ZoSZ. Ovšem vedoucí státní zástupce jak jde vidět, má i jiné nástroje k zjednání nápravy v takových případech.¹³²

3.9 Vzájemné vztahy dohledu vnějšího a vnitřního

Vzájemný vztah dohledu vnějšího a vnitřního není ZoSZ ani jiným právním předpisem¹³³ upraven. Vzájemný vztah neupravuje ani pokyn obecné povahy o dohledu. Tak jaký z nich má přednost? Na který stupeň státního zastupitelství se má stěžovatel obrátit?

Dovozuje se, že se obě formy dohledu navzájem prolínají a doplňují, není tedy vyloučeno ani jejich současně uplatnění. Dohled vnitřní, tedy dohled vedoucím státním zástupcem, by měl být prováděn každodenně a preventivně v rámci kontroly svých státních zástupců. Vnější dohled má však nezastupitelnou funkci, protože představuje formu vnější kontroly, nicméně tím nemůže být význam vnitřního dohledu nikterak snižován. Jelikož výkon dohledu vedoucím státním zástupcem je vykonáván soustavně, bude většinou předcházet výkonu dohledu vnějšího.¹³⁴

Můžeme dojít k závěru, že pokud jde o dohled vykonávaný ex offo, má zásadně přednost dohled vnější. Plyne to již ze vztahu subordinace mezi stupni státního zastupitelství, kdy je vnější dohled nepostradatelným prostředkem kontroly. Na tom se konec konců shoduje, jak odborná veřejnost,¹³⁵ tak i samotné Nejvyšší státní zastupitelství ve svém metodickém návodu k provádění vnitřní kontroly a dohledu v soustavě státního zastupitelství.¹³⁶ Souběžný výkon dohledu je v téže věci, již z povahy věci vyloučen. Mohlo by se však jednat o dohled předcházející nebo naopak následující po realizaci vnějšího dohledu.¹³⁷

Vedoucí státní zástupce nebo jiný jím pověřený státní zástupce nemůže před předložením podání nejbližší vyššímu státnímu zastupitelství podání předběžně přezkoumávat a vyřizovat, a to ani za předpokladu, že by podatel výslovně neuvedl, že žádá o vykonání dohledu nejbližší vyšším státním zastupitelstvím. Může však sám z vlastní iniciativy vykonat vnitřní dohled, ale to pouze v rámci svých pravomocí, nikoli ve vztahu k vyřizování podání. Z tohoto hlediska je fakticky

¹³¹ KOUDELKA, Zdeněk. RŮŽIČKA, Miroslav. VONDRUŠKA František. *Zákon o státním zastupitelství s komentářem a judikaturou*. 1. vydání. Praha: Leges, 2010, s. 103 - 104 (§ 12e).

¹³² Tamtéž, s. 105 (§ 12e).

¹³³ vyhláška MS o jednacím řádu státního zastupitelství

¹³⁴ RŮŽIČKA, Miroslav. Dohled v soustavě státního zastupitelství. *Státní zastupitelství*, 2015, roč. 13, č. 6, s. 20.

¹³⁵ Tamtéž nebo KOUDELKA, Zdeněk. RŮŽIČKA, Miroslav. VONDRUŠKA František. *Zákon o státním zastupitelství s komentářem a judikaturou*. 1. vydání. Praha: Leges, 2010, s. 102 (§ 12e).

¹³⁶ metodický návod k provádění vnitřní kontroly a dohledu, s. 41.

¹³⁷ KOUDELKA, Zdeněk. RŮŽIČKA, Miroslav. VONDRUŠKA František. *Zákon o státním zastupitelství s komentářem a judikaturou*. 1. vydání. Praha: Leges, 2010, s. 102 (§ 12e).

souběžný výkon dohledu vnějšího a vnitřního vyloučen. Vyrozumívat tedy stěžovatele o výsledku výkonu dohledu bude jako příslušný subjekt vyšší státní zastupitelství.¹³⁸

Problémem nastává až v situaci, kdy zde máme vnější podnět k výkonu dohledu od stěžovatele. Pokud totiž stěžovatel nspecifikuje, o který dohled žádá, máme podle ZoSZ dva příslušné subjekty k vyřízení podnětu. To jak vyšší státní zastupitelství, tak vedoucího státního zástupce. Podle ustanovení § 16a odst. 6 zákona o státním zastupitelství je nutno podatele o výsledku vyřízení vyrozumět a to příslušným státním zástupcem. Kdo to tedy je? Lze tak dojít k závěru, že dohled vnitřní i vnější zde stojí současně vedle sebe, aniž by zákon některému z nich dával přednost nebo jinak řešil jejich konkurenci.¹³⁹

V praxi se setkáváme s dvěma přístupy. Společné mají to, že pokud stěžovatel přesně specifikuje, o který dohled žádá, ať již vnitřní nebo vnější, mělo by se vyhovět jeho vůli. Každé takové podání se posuzuje podle obsahu¹⁴⁰ a je tedy na adresátovi, aby podání správně identifikoval. Neidentifikuje-li stěžovatel formu dohledu, je založena příslušnost k oběma formám dohledu.¹⁴¹

Podle prvního přístupu pokud stěžovatel neurčí formu dohledu, řídí se příslušnost k vyřízení podnětu podle adresáta, kterému bylo podání doručeno. S tímto názorem však nelze souhlasit, protože již jak bylo objasněno výše, vzniká oběma subjektům oprávnění dohled provést. Volba příslušné formy dohledu (vnějšího nebo vnitřního) v případech, kdy se podatel výslovně nedomáhá některé z těchto forem dohledu, nemůže záviset na tom, kterému orgánu bylo podání doručeno. V praxi se navíc těžko setkáme s případy, kdy je podání správně adresováno vedoucímu státnímu zástupci. Často je adresováno přímo státnímu zástupci, proti jehož postupu podání směřuje.¹⁴²

Druhý přístup dává jasně přednost vnějšímu dohledu. Pokud je doručeno podání vyššímu státnímu zastupitelství, tak toto státní zastupitelství provede výkon vnějšího dohledu. Pokud by bylo podání doručeno státnímu zastupitelství, u kterého se má dohled provést, bylo by postoupeno vyššímu státnímu zastupitelství k provedení vnějšího dohledu. Tento názor vychází z teze, že dohled je pojmově spjat především se vztahem mezi státními zastupitelstvími různého stupně a je tak třeba dát přednost dohledu vnějšímu. S tímto přístupem však také nelze souhlasit. Tento přístup totiž znamená, s výjimkou případu, kdy se ho podatel výslovně domáhá, nepřípustné zúžení výkonu dohledu a je jistě v rozporu se ZoSZ.¹⁴³

¹³⁸ KOUDELKA, Zdeněk. RŮŽIČKA, Miroslav. VONDRUŠKA František. *Zákon o státním zastupitelství s komentářem a judikaturou*. 1. vydání. Praha: Leges, 2010, s. 102 (§ 12e).

¹³⁹ metodický návod k provádění vnitřní kontroly a dohledu, s. 41.

¹⁴⁰ § 16a odst. 1 ZoSZ

¹⁴¹ metodický návod k provádění vnitřní kontroly a dohledu, s. 42.

¹⁴² Tamtéž, s. 41.

¹⁴³ Tamtéž, s. 41.

Lze tedy shrnout, že podle zákona o státním zastupitelství nemá žádný z forem dohledu přednost. Praxe však dává jednoznačně přednost dohledu vnějšímu. U výkonu dohledu z úřední povinnosti je na tom všeobecná shoda. Rozpory panují pouze u výkonu dohledu z důvodu vnějšího podnětu. Je preferován vnější dohled, pokud si sám stěžovatel dle obsahu svého podání nepřeje dohled vnitřní. Kvůli absenci zákonné úpravy to můžeme těžko rozporovat. Pokud státnímu zastupitelství dojde podání, z kterého je zřejmé, že jde o podnět k výkonu dohledu, je příslušné k jeho provedení nejbližší vyšší státní zastupitelství. Opřít to můžeme o § 11a odst. 1 ZoSZ, kde je vyjádřena nadřazenost jednotlivých stupňů státního zastupitelství. I pokyn obecné povahy o dohledu stanovuje povinnost nižšímu státnímu zastupitelství bezodkladně předložit podnět i se spisovým materiálem nejbližší vyššímu státnímu zastupitelství pokud z podnětu jednoznačně neplyne, že se jedná o podnět k výkonu vnitřního dohledu.¹⁴⁴

3.10 Dohled nad dohledem

Dohledem nad dohledem je myšlena situace, kdy nejbližší vyšší státní zastupitelství vykonává dohled i nad činností bezprostředně nižších státních zastupitelství v jeho obvodu, která je sama výkonem dohledu.¹⁴⁵ Ve své podstatě se jedná o kontrolu toho, jak je nejbližší vyšším státním zastupitelstvím prováděna, popř. byla prováděna, kontrola postupu státního zastupitelství činného v jedné či více věcech. Jedná se o další stupeň kontroly interní.¹⁴⁶ Jedná se o mimořádný přezkumný stupeň interní kontroly uvnitř soustavy státního zastupitelství.¹⁴⁷

Legitimita dohledu nad dohledem se však neopírá o žádné zákonné ustanovení, ale pouze o premisu, podle které lze dohled vykonávat nad každým postupem státního zastupitelství, tudíž logicky i nad samotným dohledem. Jelikož jde o institut, který má přispívat k vyšší kvalitě a odbornosti v postupech státního zastupitelství, jeho popírání by neobstálo. ZoSZ však stojí na vztahové koncepci dvou nejbližších vertikálně členěných stupňů státního zastupitelství. Vybudovaná koncepce stojí na nepřípustnosti zásahu třetího stupně do činnosti stupně prvního.¹⁴⁸

Nedostatek legitimacy dohledu je tak do jisté míry vyvážen postulátem o jeho omezené roli.¹⁴⁹ Vyšší státní zastupitelství však může zaměřit svoji pozornost pouze na hodnocení úrovně a účinnosti tohoto dohledu. Zákonnost postupu, který byl předmětem výkonu původního dohledu, může přezkoumat, jen stanoví-li tak zvláštní zákon.¹⁵⁰ Typicky tak upravuje TR.¹⁵¹ Při tomto

¹⁴⁴ čl. 10 odst. 2, 4 pokynu obecné povahy o dohledu

¹⁴⁵ RŮŽIČKA, Miroslav. Dohled v soustavě státního zastupitelství. *Státní zastupitelství*, 2015, roč. 13, č. 6, s. 19.

¹⁴⁶ HACKL, Vladimír. Dohled nad dohledem? Prosím s ohledem! *Státní zastupitelství*, 2015, roč. 13, č. 6, s. 26.

¹⁴⁷ KOZÁK, Vítězslav. Dohled v soustavě státního zastupitelství. *Trestní právo*, 2017, roč. 21, č. 1, s. 6.

¹⁴⁸ HACKL, Vladimír. Dohled nad dohledem? Prosím s ohledem! *Státní zastupitelství*, 2015, roč. 13, č. 6, s. 26.

¹⁴⁹ Tamtéž, s. 27.

¹⁵⁰ § 2 odst. 1 vyhlášky MS o jednacím řádu státního zastupitelství

postupu však nesmí nijak zasahovat do výkonu působnosti nižších státních zastupitelství, nad jejichž činností podle ZoSZ dohled nevykonává. To zejména znamená, že mu nesmí dávat závazná právní stanoviska k posouzení věci nebo pokyny k provedení určitých opatření. Nejbližší vyšší státní zastupitelství proto přezkoumává postup nižšího státního zastupitelství výlučně z hlediska, zda byl podnět k výkonu dohledu vyřízen v přiměřené lhůtě, zda se státní zástupce bezprostředně nižšího státního zastupitelství zabýval všemi podstatnými námitkami, zda měl k dispozici nezbytný spisový materiál a zda podatele vyrozuměl o výsledku přezkoumání předchozího podnětu.¹⁵² Dohled nad dohledem se může soustředit pouze na kvalitu, úroveň a účinnost výkonu původního dohledu.¹⁵³ Nesmí však zasahovat do tzv. merita věci. Tím však není dotčena možnost vydat bezprostředně nižšímu státnímu zastupitelství pokyn k výkonu dohledu.¹⁵⁴ Praxe však vypadá tak, že se státní zástupce vyššího státního zastupitelství zcela logicky meritu věci a vlastnímu názoru na něj vyhnout nemůže, neboť jen s jeho znalostí může dojít k závěru, zda byl dohled nižšího státního zastupitelství účinný nebo ne. Tedy zda došlo ke zjištění a nápravě případného poruchového stavu nebo také jaká byla úroveň samotného dohledu. Jestli byl proveden s patřičnou profesní erudicí a správně.¹⁵⁵

Obsahem tohoto dohledu nad dohledem je tedy spíše činnost analytická, která může vyústit v zaujetí stanoviska, doporučení nebo pokyn obecné povahy nejvyššího státního zástupce. Jinak by mohla být suspendována pravomoc nejbližší vyššího státního zastupitelství vykonávat dohled nad postupem nejbližší nižších státních zastupitelství ve svém obvodu při vyřizování věcí v jejich příslušnosti. Pokud by obsah dohledu nad dohledem přesahoval povahu analytické činnosti, dostával by se ve svých důsledcích do kolize s § 3 odst. 2 ZoSZ, který stanoví, že vyšší státní zastupitelství je oprávněno zasahovat do vyřizování věcí, ke kterým je podle zákona příslušné nižší státní zastupitelství, jen způsobem a v rozsahu tímto zákonem stanoveným.¹⁵⁶ V postupech státních orgánů by každopádně mělo platit pravidlo zakotvené v čl. 2 odst. 3 Ústavy, resp. čl. 2 odst. 2 Listiny, podle kterého lze státní moc vykonávat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví.¹⁵⁷

¹⁵¹ například § 174a, 265d, 389a TŘ

¹⁵² RŮŽIČKA, Miroslav. Dohled v soustavě státního zastupitelství. *Státní zastupitelství*, 2015, roč. 13, č. 6, s. 19.

¹⁵³ KOZÁK, Vítězslav. Dohled v soustavě státního zastupitelství. *Trestní právo*, 2017, roč. 21, č. 1, s. 6.

¹⁵⁴ KOUDELKA, Zdeněk. RŮŽIČKA, Miroslav. VONDRUŠKA František. *Zákon o státním zastupitelství s komentářem a judikaturou*. 1. vydání. Praha: Leges, 2010, s. 91 (§ 12d) také čl. 6 odst. 1 pokynu obecné povahy o dohledu

¹⁵⁵ PEČINKA, Karel. Mechanismy vnitřní kontroly v soustavě státních zastupitelství a problematika výkonu dohledu. *Státní zastupitelství*, 2006, roč. 4, č. 7 - 8, s. 18.

¹⁵⁶ KOCOUREK, Jiří. ZÁRUBA, Jan. *Zákon o soudech a soudcích; Zákon o státním zastupitelství*. Komentář. 2., doplněné a přepracované vydání. Praha: C. H. Beck, 2004, s. 480 (§ 12c).

¹⁵⁷ HACKL, Vladimír. Dohled nad dohledem? Prosím s ohledem! *Státní zastupitelství*, 2015, roč. 13, č. 6, s. 27.

4 Historický vývoj státního zastupitelství a institutu dohledu

Kořeny dnešního státního zastupitelství sahají až do roku 1437, kdy císař Zikmund zřídil Úřad královského prokurátora. Do jeho čela jmenoval Viléma ze Žlutic, jenž měl zastupovat krále v soudním řízení.¹⁵⁸

Pro vývoj naší současné veřejné žaloby jsou však podstatná dvě vývojová období. Období vzniku moderní veřejné žaloby v českých zemích po roce 1848 a vznik tehdejšího státního zastupitelství, reagující na zavádění moderních prvků do trestního procesu a novou soudní organizaci. Kdy soustava státního zastupitelství byla posléze přejata tzv. recepční normou¹⁵⁹ do právního řádu Československé republiky. Druhým podstatným vývojovým obdobím je pak vývoj veřejné žaloby u nás v období let 1948-1989, které je spojeno s činností prokuratury.¹⁶⁰

Rok 1848 znamenal převratnou změnu v chápání trestního řízení, kdy zásada obžalovací nahradila princip inkviziční. Základním úkolem státního zastupitelství bylo stíhat ex officio všechny trestné skutky, o nichž se dozví, a to s výjimkou těch činů, které mohly být stíhány výhradně na základě žádosti postiženého. Podstata tohoto principu přetrvala až do dnes.¹⁶¹

Období po roce 1948 spojené s velkými společenskými změnami se nevyhnuly ani státnímu zastupitelství. Zavedení prokuratury podle sovětského vzoru místo státního zastupitelství podstatně ovlivnilo i činnost veřejné žaloby, která se od našeho současného státního zastupitelství odlišovala zejména jinou organizací a působností spočívající v tzv. všeobecném dozoru. Prokuratura byla pojmána jako všeobecný kontrolní orgán, který kontroloval i moc soudní. V praxi však podléhala politickým vlivům.¹⁶² Byla vybudována na principech monokracie a centralizované soustavy. Šlo o tzv. asistenční model, kdy postavení prokurátora bylo odvozeno od vedoucího či přímého nadřízeného. Soustava neprodukovala plnohodnotné, samostatné a odpovědné státní zástupce či prokurátory, ale pouze asistenty a pomocníky.¹⁶³ Tyto principy se odrážely i ve výkonu kontroly v rámci soustavy prokuratury. Neexistoval institut dohledu v dnešním pojetí. Kontrolu prováděl generální prokurátor České a Slovenské Federativní Republiky, generální prokurátoři republik a hlavní vojenský prokurátor. Kontrola byla soustavná a nepřetržitá. Mohla být prováděna skrze všechny stupně soustavy prokuratury a generální prokurátoři byli nadáni rozsáhlými pravomocemi vydávat příkazy a pokyny závazné pro všechny

¹⁵⁸ O státním zastupitelství. *Vznik a historie* [online]. nsz.cz, [cit. 27. února 2018]. Dostupné na <<http://www.nsz.cz/index.php/cs/o-statnim-zastupitelstvi>>.

¹⁵⁹ zákonem č. 11/1918 Sb.

¹⁶⁰ ŠABATA, Karel. Samostatnost státního zástupce a institut dohledu v soustavě státního zastupitelství *Státní zastupitelství*, 2007, roč. 5, č. 4, s. 5.

¹⁶¹ O státním zastupitelství. *Vznik a historie* [online]. nsz.cz, [cit. 27. února 2018]. Dostupné na <<http://www.nsz.cz/index.php/cs/o-statnim-zastupitelstvi>>.

¹⁶² ŠABATA, Karel. Samostatnost státního zástupce a institut dohledu v soustavě státního zastupitelství *Státní zastupitelství*, 2007, roč. 5, č. 4, s. 5.

¹⁶³ KOZÁK, Vítězslav. Dohled v soustavě státního zastupitelství. *Trestní právo*, 2017, roč. 21, č. 1, s. 2.

podřízené pracovníky prokuratury.¹⁶⁴ Pokyny nebylo možné odmítnout ani z důvodu rozporu se zákonem. Podnět k výkonu kontroly však mohl podat každý a prokurátor byl povinen podnět přezkoumat z hlediska dodržení zákonnosti.¹⁶⁵ Nešlo proto mluvit o samostatném a odpovědném prokurátorovi, který by byl ve své funkci nezávislý. Prokuratura u nás existovala do 31. 12. 1993, tedy do nabytí účinnosti stávajícího ZoSZ.

Státní zastupitelství ve světle zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství opustilo principy typické pro prokuraturu. Základním východiskem se naopak stal princip decentralizované soustavy státního zastupitelství, vysokého stupně samostatnosti a nezávislosti na vyšších stupních státního zastupitelství a Ministerstvu spravedlnosti, zároveň však i odpovědnost za činnost na svěřeném úseku působnosti. Výkon dohledu mohl být prováděn dle tehdy platného zákona¹⁶⁶ vždy pouze nejbližší vyšším státním zastupitelstvím a nebyl možný výkon vnitřního dohledu.¹⁶⁷ Na základě oprávnění dle tehdejšího zákona,¹⁶⁸ vedoucí státní zástupci vykonávali alespoň omezenou kontrolní činnost.¹⁶⁹ Přílišná atomizace úřadů státního zastupitelství však nevedla k účelu státního zastupitelství, že jeho postup má být zákonný, rychlý a účinný. Nastal i problém se získáváním informací nezbytných pro zkvalitnění činnosti soustavy. Závažné aplikační potíže právě způsoboval i samotný výklad pojmu dohled. Problém nastával již z hlediska jeho obsahu a rozsahu. Otázkou také zůstávalo, zda a pokud ano, tak v jakém rozsahu je přípustný dohled nad dohledem. Tyto aplikační potíže vedly až k přijetí novely zákona o státním zastupitelství č. 14/2002 Sb.¹⁷⁰

Novelizovaný ZoSZ novelou č. 14/2002 Sb. nově vymezil pojem dohledu¹⁷¹ a rozšířil ho i na kontrolní činnost vedoucího státního zástupce.¹⁷² Došlo ke zpřesnění tohoto pojmu a vyjasnění vzájemných vztahů a oprávnění při jeho výkonu, tak jak ho známe dnes.¹⁷³

Lze tedy shrnout, že institutu dohledu se dostalo významu až v rámci zákona o státním zastupitelství, který zakotvil samostatnost jednotlivých stupňů státního zastupitelství i samotného státního zástupce. Právě v podmínkách samostatnosti, nezávislosti a odpovědnosti je třeba institutu vnitřní kontroly, aby byla funkce státního zástupce správně vykonávána. V době prokuratury založené na nadřízenosti a podřízenosti neměl tento institut své místo. Můžeme tedy

¹⁶⁴ §33 zákona o prokuratuře

¹⁶⁵ §12 zákona o prokuratuře

¹⁶⁶ §9 odst. 1, 2 ZoSZ v původním znění

¹⁶⁷ RŮŽIČKA, Miroslav. Dohled v soustavě státního zastupitelství. *Státní zastupitelství*, 2015, roč. 13, č. 6, s. 15 - 16.

¹⁶⁸ §11 odst. 1, 3 ZoSZ v původním znění

¹⁶⁹ KOUDELKA, Zdeněk. RŮŽIČKA, Miroslav. VONDRUŠKA František. *Zákon o státním zastupitelství s komentářem a judikaturou*. 1. vydání. Praha: Leges, 2010, s. 88 (§ 12c).

¹⁷⁰ Tamtéž, s. 87 (§ 12c).

¹⁷¹ §12c ZoSZ

¹⁷² §12e ZoSZ

¹⁷³ RŮŽIČKA, Miroslav. Dohled v soustavě státního zastupitelství. *Státní zastupitelství*, 2015, roč. 13, č. 6, s. 16.

řící, že jde o moderní institut, který nám jasně vymezuje jednotlivá oprávnění v soustavě státního zastupitelství a jenž se bude zajisté dále v čase vyvíjet.

5 Podnět k výkonu dohledu

Pokud jde o podnět k výkonu dohledu, je na místě se ptát, kdo takový podnět může podat? Zda to může být úplně kdokoliv nebo pouze osoba ve věci zainteresovaná. A musí dohledový státní zástupce na základě takového podnětu obligatorně výkon dohledu provést? Nebo je takový podnět pro něj nezávazný a výkon dohledu pouze fakultativní?

Tyto pro praxi důležité otázky nejsou platnou právní úpravou reflektovány. Upraveny nebyly ani dříve. Před novelou ZoSZ č. 14/2002 Sb. se vycházelo z dikce tehdejšího pokynu obecné povahy o podrobnostech výkonu dohledu, který stanovil, že vnějším podnětem se rozumí podání osoby, které se řízení přímo dotýká a která vyslovuje nespokojenost s postupem státního zastupitelství v jednotlivé věci.¹⁷⁴ Na základě tohoto podnětu však nenásledoval obligatorně výkon vnějšího dohledu. Ten byl obligatorní pouze, pokud tak bylo stanoveno vyšším státním zastupitelstvím pokynem nebo upozorněním v konkrétní věci. Vnější podnět vedl pouze k fakultativnímu výkonu dohledu a nikoliv k povinnosti ho provést. Vyšší státní zastupitelství měla tedy obecně oprávnění a současně i povinnost vykonávat dohled nad činností bezprostředně nižších státních zastupitelství v jejich obvodu, což ale neznamenalo, že by v konkrétní věci vždy a za všech okolností nebytně musel být dohled vykonán.¹⁷⁵

Novelou ZoSZ provedenou zákonem č. 14/2002 Sb. došlo k podrobnější úpravě institutu dohledu. Podnět k výkonu dohledu však jím upraven nebyl. Bylo však přidáno důležité ustanovení, které upravuje postup při přijímání a vyřizování podání.¹⁷⁶

Ustanovení §16a zákona o státním zastupitelství obsahuje obecnou úpravu nakládání s podáními došlými orgánům státního zastupitelství a popisuje nezbytné náležitosti takového podání.¹⁷⁷ V prvé řadě nám stanovuje posuzování podání dle svého obsahu.¹⁷⁸ Dále v odst. 3 a 4 stanovuje příslušnost státního zastupitelství k vyřizování jednotlivých druhů podání. Je upraven i způsob vyřízení takových podání, jež mají povahu podnětu k přezkoumání postupu státního zastupitelství, které podání vyřídilo v prvním stupni¹⁷⁹ či způsob vyřízení opakovaných podání.¹⁸⁰ Je to ustanovení subsidiární a použije se ho pouze, když není speciální úprava.¹⁸¹ ZoSZ demonstrativně vyjmenovává některé speciální právní předpisy včetně toho nejdůležitějšího,

¹⁷⁴ čl. 4 písm. a) pokynu obecné povahy nejvyššího státního zástupce poř. č. 2/1998, o podrobnostech výkonu dohledu

¹⁷⁵ RŮŽIČKA, Miroslav. Dohled v soustavě státního zastupitelství. *Státní zastupitelství*, 2015, roč. 13, č. 6, s. 21.

¹⁷⁶ §16a ZoSZ

¹⁷⁷ §16a odst. 2 ZoSZ

¹⁷⁸ 16a odst. 1 ZoSZ

¹⁷⁹ §16a odst. 6 ZoSZ

¹⁸⁰ 16a odst. 7 ZoSZ

¹⁸¹ 16a odst. 8 ZoSZ

kterým je TR.¹⁸² Je tedy zřejmé, že podání, která se bezprostředně týkají trestního řízení a mají charakter podnětu k úkonu trestního řízení, se posuzují podle TR.

Výkon dohledu je v obecné rovině třeba chápat jako fakultativní postup. Nevykonává se zcela automaticky, ale vždy s přihlédnutím k požadavkům nezbytnosti, potřebnosti a s přihlédnutím k povaze a okolnostem konkrétní věci. Nic na tom nemůže změnit ani §2 odst. 1 ZoSZ, dle kterého je státní zastupitelství při výkonu své působnosti povinno využívat prostředky, které mu zákon poskytuje. Tak tomu je u dohledu konaného z vlastní iniciativy, ať již jde o dohled vnější či vnitřní.¹⁸³ Stejně se vyjádřil i ÚS, který ve svém rozhodnutí zdůraznil, že požadavek účinného vyšetřování je pouze procesní povinností náležité péče a nikoliv povinností na výsledek. Ani Ústavní soud totiž nemůže přezkoumávat rozhodnutí orgánů činných v trestním řízení, pokud jde o materiální důvody a důvodnost zahájení či naopak nezahájení trestního stíhání.¹⁸⁴ V rámci soustavy státního zastupitelství, tak obligatornost výkonu dohledu není stanovena. Je tomu tak ale i u vnějšího podnětu?

Odpověď je negativní. Právě na základě §2 odst. 1 musí státní zastupitelství vykonávat pravomoc na základě vnějšího podnětu, který se týká jeho působnosti. Jinak by šlo o denegatio iustitiae, protože státní zastupitelství je povinno věc přezkoumat. Rozsah a způsob přezkumu je ovšem fakultativní. Konkrétní způsob výkonu dohledu záleží na povaze přezkoumávané věci.¹⁸⁵ Nelze tedy paušálně odmítat přezkoumání věci, například proto, že věc již byla předtím státním zástupcem nižšího státního zastupitelství přezkoumána z podnětu stížnosti podané proti rozhodnutí policejního orgánu.¹⁸⁶ Tento závěr se však týká pouze osoby bezprostředně napadené postupem nebo rozhodnutím.¹⁸⁷ Dohled totiž představuje samostatný způsob přezkoumání, který není součástí řádného postupu řízení. Podnět k výkonu dohledu lze dokonce podat i v případech, kdy z jakýchkoliv důvodů poškozený práva podat stížnost proti usnesení o odložení věci nevyužije.¹⁸⁸ Státní zastupitelství při vyřízení prvního podnětu k výkonu dohledu vždy podatele poučí, že pokud bude podán obsahově stejný podnět, bude pouze odložen bez vyrozumění a založen do spisu. Na obsahově stejný podnět však již nebude odpovídáno.¹⁸⁹

Tuto v soustavě státního zastupitelství velice diskutovanou problematiku lze shrnout konstatováním, že je-li nejbližší vyššímu státnímu zastupitelství doručeno podání, které je podle svého obsahu nutno posoudit jako podnět k výkonu dohledu od subjektu, kterého se věc

¹⁸² poznámka pod čarou č. 5e ZoSZ

¹⁸³ RŮŽIČKA, Miroslav. Dohled v soustavě státního zastupitelství. *Státní zastupitelství*, 2015, roč. 13, č. 6, s. 21.

¹⁸⁴ rozhodnutí ÚS ze dne 29. října 2013, sp. zn. I ÚS 2886/13

¹⁸⁵ čl. 10 odst. 7 pokynu obecné povahy o dohledu

¹⁸⁶ čl. 10 odst. 3 pokynu obecné povahy o dohledu

¹⁸⁷ RŮŽIČKA, Miroslav. Dohled v soustavě státního zastupitelství. *Státní zastupitelství*, 2015, roč. 13, č. 6, s. 22.

¹⁸⁸ RŮŽIČKA, Miroslav. Kontrola a dohled v soustavě státního zastupitelství II. *Právní rádce*, 2008, roč. 16, č. 2, s. 55.

¹⁸⁹ čl. 11 odst. 1, 2, 5 pokynu obecné povahy o dohledu

bezprostředně týká, tedy jsou zasažena nebo ohrožena jeho práva, nejbližší vyšší státní zastupitelství nemůže podnět odmítnout a musí obligatorně vnější dohled vykonat. Jde-li však o osobu odlišnou od tohoto subjektu, tak ta sice může podat podnět k výkonu dohledu, ale není zde žádná povinnost dohled obligatorně vykonat. Státní zastupitelství by však mělo náležitě zvážit, zda opravdu dohled nevykonat, protože pokud má státní zastupitelství poznatek vypovídající o pochybeních a nevyužije odpovídajících oprávnění, mohlo by se jednat o porušení povinností uložených ustanovením zákona¹⁹⁰ o odborné, svědomité, odpovědné, nestranné a spravedlivé práci státního zástupce.¹⁹¹ Podatele je třeba také vyrozumět o výsledku přezkoumání věci, a to zásadně do 2 měsíců.¹⁹² Pokud také vyšší státní zastupitelství shledá, že ve věci byl nižším státním zastupitelstvím porušen zákon, mělo by vydat pokyn k nápravě v souladu s § 12d odst. 2 věty první ZoSZ.¹⁹³

¹⁹⁰ §24 odst. 1 ZoSZ

¹⁹¹ RŮŽIČKA, Miroslav. Dohled v soustavě státního zastupitelství. *Státní zastupitelství*, 2015, roč. 13, č. 6, s. 23.

¹⁹² čl. 10 odst. 9 pokynu obecné povahy o dohledu

¹⁹³ RŮŽIČKA, Miroslav. Kontrola a dohled v soustavě státního zastupitelství II. *Právní rádce.*, 2008, roč. 16, č. 2, s. 55.

6 Dohled a jeho praktické dopady

6.1 Dohled vs. dozor státního zástupce a jiné prostředky nápravy

Jedná se o prostředky nápravy, které nám umožňuje systém vnitřní a vnější kontroly v soustavě státního zastupitelství. Kontrola však není samoučelná, ale skýtá možnost stěžovateli, jak se domoci nápravy závadného stavu věci. Podle zásad zdrženlivosti a přiměřenosti by orgány činné v trestním řízení měli zasahovat do základních práv a svobod občanů v co nejmenší míře. Pokud je ovšem zasazeno do těchto práv a svobod občanů, mají dotčené osoby zpravidla možnost obrany. Prostředků obrany je celá řada a jejich použití je závislé na konkrétní situaci. Nejčastěji jde o opravné prostředky a různé žádosti. Všechny procesní mechanismy či instrumenty jsou upravené v trestním řádu. V platné právní úpravě však existují i další, v podstatě mimoprocenší, mechanismy obrany osob dotčených zásahy do práv a svobod realizované v průběhu trestního řízení. Zároveň se jedná o nástroje kontroly postupu orgánů činných v trestním řízení, jež by většinou bylo možné zahrnovat pod mechanismy vnitřní kontroly.¹⁹⁴

Právní teorie považuje systém kontrol za součást právních záruk zákonnosti. Od ostatních záruk zákonnosti se kontrola už tradičně odlišuje tím, že v určitých věcech a vztazích je jejím předmětem nejen zákonnost, nýbrž i hospodárnost a efektivnost. Vnitřní kontrolou je myšlena kontrola vykonávaná vůči podřízeným orgánům, organizacím a pracovníkům, naproti tomu je vnější kontrolou myšlena kontrola vykonávaná vůči orgánům a osobám, které nejsou v poměru podřízenosti vůči kontrolujícím orgánům či osobám.¹⁹⁵

Vnitřní kontrolou v soustavě státního zastupitelství je cílevědomá, stálá a plánovitá činnost, při které příslušný subjekt za využití svěřených zákonných oprávnění zjišťuje, zda v činnosti kontrolovaného subjektu odpovídají dosahované výsledky výsledkům chtěným, zjišťuje příčiny případného nesouladu a přijímá opatření k jeho odstranění. Státní zastupitelství je sice soustavou relativně samostatných úřadů, mezi kterými se objevují prvky nadřízenosti, podřízenosti, řízení a kontroly, avšak nikoliv absolutně. V soustavě státního zastupitelství tedy neexistuje systém vnitřní kontroly v pravém slova smyslu, ale je zde řada právních institutů v různých právních předpisech, které však svým obsahem nejsou ničím jiným než právě kontrolou.¹⁹⁶

Důvod této kapitoly je ryze praktický, kdy v platné právní úpravě můžeme nalézt mnoho možností obrany dotčených subjektů, pokud jde o ochranu jejich práv a svobod. Přes značný počet institutů vnitřní kontroly v soustavě státního zastupitelství rozestých napříč právními

¹⁹⁴ RŮŽIČKA, Miroslav. Kontrola a dohled v soustavě státního zastupitelství I. *Právní rádce*, 2008, roč. 16, č. 1, s. 44 - 45.

¹⁹⁵ Tamtéž, s. 45.

¹⁹⁶ PEČINKA, Karel. Mechanismy vnitřní kontroly v soustavě státních zastupitelství a problematika výkonu dohledu. *Státní zastupitelství*, 2006, roč. 4, č. 7 - 8, s. 10 - 12.

předpisy,¹⁹⁷ se zaměřují na instituty upravené zákonem o státním zastupitelství, a to z důvodu jejich podobnosti s institutem dohledu.

6.1.1 Dozor v trestním řízení

Nemůžu ovšem vynechat nejvýznamnější procesní kontrolní institut v rámci trestního řízení, kterým je beze sporu dozor nad zachováním zákonnosti v přípravném řízení, vykonávaný státním zástupcem.¹⁹⁸

Legislativa se neřídí žádnými jednotnými zásadami při označování kontroly, dohledu, dozoru, inspekce apod. Záleží vždy na konkrétní právní úpravě, která stanoví náplň takto označovaným činností. Proto se v praxi dohled s dozorem lehce zaměňuje.¹⁹⁹

Dohled a dozor se však vztahují k jiným činnostem. Dozor je cílevědomou a systematickou aktivitou státního zástupce, která směřuje k žádoucímu ovlivnění postupu subjektu, nad nímž je dozor vykonáván. Tímto subjektem je zásadně policejní orgán, výjimečně pak i státní zástupce konající vyšetřování. Dozor je vykonáván průběžně a jeho obsahem jsou i četná nařizovací oprávnění. Oproti tomu podstata dohledu spočívá v pozorovací činnosti subjektu vůči dozíranému, aby jeho činnost byla v souladu s příslušnou normou.²⁰⁰ Dozor představuje nepochybně širší pojem než dohled a jeho místo je v přípravném řízení trestním. Stejným rozdílem těchto institutů je, že při dohledu nejde o soustavné usměrňování činnosti státního zástupce za účelem vytvoření podmínek pro funkci obžalovací.²⁰¹

Výkon dohledu má vždy vůči výkonu dozoru pouze subsidiární povahu, neboť jím nemůže být nahrazen instanční postup. Povaha dohledu je navíc fakultativní oproti obligatornímu výkonu dozorové činnosti. Dozorové státní zastupitelství disponuje podstatně silnějšími prostředky k ovlivnění pozorované činnosti. Dozorové státní zastupitelství může aktivně zasahovat, tedy nahrazovat, měnit či rušit jednotlivé akty vydané dozíraným subjektem. Dohledové státní zastupitelství těmito prostředky nedisponuje, neboť nad činností dozíraného subjektu působí pouze prostřednictvím pokynů.²⁰²

Celou problematiku dohledu a dozoru je možno shrnout tak, že jde o dvě formy kontroly. Jejich vzájemný vztah je takový, že dozor se týká postupu státního zástupce v poměru k subjektu konajícího vyšetřování, zatímco institut dohledu je nástrojem kontroly vykonávané uvnitř

¹⁹⁷ např.: § 146 odst. 2 písm. a), §157a odst. 2, §174a odst. 1 TR nebo §11 ZP, který se ovšem vztahuje pouze na ostatní zaměstnance státního zastupitelství, nikoli na samotné státní zástupce

¹⁹⁸ § 174 TR

¹⁹⁹ KOCOUREK, Jiří. ZÁRUBA, Jan. *Zákon o soudech a soudcích; Zákon o státním zastupitelství*. Komentář. 2., doplněné a přepracované vydání. Praha: C. H. Beck, 2004, s. 479 (§ 12c).

²⁰⁰ RŮŽIČKA, Miroslav. Dohled v soustavě státního zastupitelství. *Státní zastupitelství*, 2015, roč. 13, č. 6, s. 16 - 17.

²⁰¹ ŠABATA, Karel. Samostatnost státního zástupce a institut dohledu v soustavě státního zastupitelství *Státní zastupitelství*, 2007, roč. 5, č. 4, s. 8.

²⁰² KOZÁK, Vítězslav. Dohled v soustavě státního zastupitelství. *Trestní právo*, 2017, roč. 21, č. 1, s. 3.

soustavy státního zastupitelství. Pokud tedy nejbližší vyšší státní zastupitelství v rámci vnějšího dohledu dospěje k závěru, že postup státního zástupce bezprostředně nižšího státního zastupitelství byl v rozporu se zákonem nebo jím vykonávaný dozor byl neúčinný, neúplný nebo se vyznačoval nečinností, je oprávněno zvolit odpovídající prostředek nápravy, typicky pokyn. Mechanismy dozoru a dohledu má být zajištěno, aby státní zástupce co nejefektivněji plnil svou úlohu, kterou lze charakterizovat jako roli ochránce veřejného zájmu v celém trestním řízení, spolupodílení se na zajišťování ochrany základních práv a svobod v přípravném řízení a souhrnně vyjádřeno, významného činitele výkonu trestní spravedlnosti.²⁰³

6.1.2 Rozhodování o opravných prostředcích

Nezpochybnitelný prvek kontroly v sobě obsahuje §12a odst. 3 ZoSZ, který se netýká pojmově jen trestního řízení, ale i jiných oblastí výkonu působnosti státních zastupitelství. Podle tohoto ustanovení je nejbližší vyšší státní zastupitelství oprávněno rozhodovat o opravných prostředcích podaných proti rozhodnutí nejbližší nižšího státního zastupitelství v jeho obvodu, pokud tento zákon nebo zvláštní právní předpis nestanoví jinak. Zákon však musí státnímu zastupitelství takovou rozhodovací pravomoc výslovně světit.²⁰⁴ Musí být tedy splněna podmínka, že se v rámci tohoto postupu činí rozhodnutí, proti kterému je vůbec opravný prostředek přípustný.²⁰⁵

Soustava státního zastupitelství má vztah hierarchický, proto je vyšší státní zastupitelství určeno k rozhodování o opravných prostředcích dle příslušného procesního řádu, v němž se řízení vede. Zákon též může pro určitá rozhodnutí státního zastupitelství stanovit, že o řádném opravném prostředku rozhoduje soud.²⁰⁶

6.1.3 Žádost o přezkoumání postupu státního zástupce

V §16a odst. 7 ZoSZ je zakotveno jednoinstanční přezkumné řízení u nejbližší vyššího státního zastupitelství, které k žádosti toho, jehož podání bezprostředně nižší státní zastupitelství vyřizovalo, přezkoumá postup tohoto nejbližší nižšího státního zastupitelství jak z hlediska věcné správnosti vyřízení věci, tak i správnosti vlastního postupu při jeho vyřizování. Podle povahy svého zjištění učiní buď opatření k nápravě, či pokud závady v postupu nižšího státního zastupitelství neshledá, podatele vyrozumí o svém zjištění a věc založí bez dalšího opatření.

²⁰³ RŮŽIČKA, Miroslav. *Věřejná žaloba a orgány konající přípravné řízení v ČR*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2005, s. 487 – 488.

²⁰⁴ např.: §16 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím

²⁰⁵ RŮŽIČKA, Miroslav. *Kontrola a dohled v soustavě státního zastupitelství I. Právní rádce*, 2008, roč. 16, č. 1, s. 48.

²⁰⁶ KOUDELKA, Zdeněk. RŮŽIČKA, Miroslav. VONDRUŠKA František. *Zákon o státním zastupitelství s komentářem a judikaturou*. 1. vydání. Praha: Leges, 2010, s. 78 (§ 12a).

Rozhodnutí je v téže věci konečné. Není proti němu tedy přípustný žádný další opravný prostředek ani nepřichází v úvahu jiná forma přezkumného režimu.²⁰⁷

Je-li třeba přijmout opatření k nápravě, uplatní se tu, podle povahy věci, prostředky dohledu. I v těchto případech se nepochybně může uplatnit obecný režim dohledu, takže kromě pokynu k vyřízení věci si nejbližší vyšší státní zastupitelství může např. v rámci dohledu vyřízení takové věci na sebe vztáhnout.²⁰⁸

Ustanovení zákona pojednává pouze o opakovaných podáních, v nichž je vyjadřována nespokojenost podatele s vyřízením podání týkajícího se výkonu věcné působnosti státního zastupitelství, protože právní úprava dohledu nezakládá povinnost k dalšímu dohledu. Je tedy pojmově vyloučeno, aby v případě, kdy prvé podání směřuje k výkonu dohledu nejbližší vyššímu státnímu zastupitelství, se přesouvalo toto konečné rozhodnutí na další vyšší státní zastupitelství.²⁰⁹

O konečnosti rozhodnutí je třeba podatele vždy poučit. Pokud další žádost o přezkoumání postupu státního zastupitelství obsahuje nové skutečnosti, jež by samy o sobě nebo ve spojení s jinými mohly odůvodnit jiné posouzení věci, nejbližší vyšší státní zastupitelství vrátí věc nižšímu státnímu zastupitelství k opětovnému přezkoumání. Tyto nové skutečnosti tvoří předmět přezkoumání nižším státním zastupitelstvím, poněvadž se jimi dosud nezabývalo.²¹⁰ Pokud ale další žádost o přezkoumání vyřízení stížnosti neobsahuje nové skutečnosti, mělo by být přezkoumávání v podstatě omezeno pouze na to, zda k vyřízení stížnosti vůbec došlo, kdy a zda byl stěžovatel vyrozuměn. To vše i za situace, kdy by bylo napadené vyřízení stížnosti věcně vadné a stížnost například i důvodná.²¹¹

Lze tedy uzavřít, že opakovaným podáním v pojetí tohoto ustanovení zákona o státním zastupitelství lze napadnout pouze vyřízení podání k výkonu věcné působnosti státního zastupitelství, která nebyla podnětem k výkonu dohledu.

6.1.4 Kontrola skončené věci

Zásadním institutem vnitřní kontroly v soustavě státního zastupitelství je institut kontroly skončené věci, podle kterého nejvyšší státní zástupce může nařídít, aby Nejvyšší státní

²⁰⁷ KOUDELKA, Zdeněk. RŮŽIČKA, Miroslav. VONDRUŠKA František. *Zákon o státním zastupitelství s komentářem a judikaturou*. 1. vydání. Praha: Leges, 2010, s. 247 (§ 16a).

²⁰⁸ Tamtéž, s. 248 (§ 16a).

²⁰⁹ KOCOUREK, Jiří. ZÁRUBA, Jan. *Zákon o soudech a soudcích; Zákon o státním zastupitelství*. Komentář. 2., doplněné a přepracované vydání. Praha: C. H. Beck, 2004, s. 525 - 526 (§ 16a).

²¹⁰ Tamtéž, s. 525 (§ 16a).

²¹¹ PEČINKA, Karel. Mechanismy vnitřní kontroly v soustavě státních zastupitelství a problematika výkonu dohledu. *Státní zastupitelství*, 2006, roč. 4, č. 7 - 8, s. 15.

zastupitelství nebo jím pověřené státní zastupitelství provedlo kontrolu skončených věcí, v nichž bylo příslušné státní zastupitelství činné, a uložilo v případě pochybení opatření k nápravě.²¹²

Smyslem úpravy tohoto institutu je vytvořit účinný kontrolní mechanismus, který zamezí uplatňování místních vlivů v postupu nejnižších stupňů soustavy státního zastupitelství a povede k tomu, že dohled bude doplněn další úrovní kontroly, která umožní, aby bylo možno napravit případná pochybení v postupu dvou nejnižších stupňů státních zastupitelství. Jde o formu mimořádné a výjimečné kontroly, kdy těžiště kontrolní činnosti je nadále spatřováno ve výkonu dohledu. Kontrola skončené věci je institutem fakultativním. Výsledky z provedené kontroly mohou být využity při výkonu dohledu stejně tak, že poznatky získané výkonem dohledu mohou být využity při kontrole skončené věci.²¹³ Kontrola skončené věci se vyznačuje prvkem preventivnosti a měla by plnit funkci nápravnou.²¹⁴

Oprávnění může být realizováno jen ve vztahu ke skončeným věcem ve vlastní působnosti výkonu státního zastupitelství. Za skončenou se považuje věc, ve které již nelze podat proti příslušnému rozhodnutí řádný opravný prostředek, anebo věc, která byla v celém rozsahu předána orgánu oprávněnému o ní dále rozhodnout. Zjednodušeně řečeno, jde o věc, v které byl dokončen výkon působnosti státního zastupitelství.²¹⁵

Nejvyšší státní zastupitelství může jako opatření k nápravě zejména nižšímu státnímu zastupitelství uložit určitý postup v dané věci nebo vyslovit závazný právní názor k posouzení věci.²¹⁶ Zde nejde o pokyn ve světle §12d, není proto možno uložený postup či vyslovený závazný právní názor odmítnout.²¹⁷

Při posuzování podnětů je potřebné vzít v úvahu subsidiaritu tohoto institutu, kdy podle obsahu bude zjišťováno, zda nejde o podnět k využití jiného institutu. Dále i to, že učinění takového podnětu nezakládá nárok podatele na provedení kontroly skončených věcí, kdy rozhodující je pouze uvážení nejvyššího státního zástupce.²¹⁸

²¹² dle §12 odst. 3 ZoSZ

²¹³ KOUDELKA, Zdeněk. RŮŽIČKA, Miroslav. VONDRUŠKA František. *Zákon o státním zastupitelství s komentářem a judikaturou*. 1. vydání. Praha: Leges, 2010, s. 58 - 59 (§ 12).

²¹⁴ PEČINKA, Karel. Mechanismy vnitřní kontroly v soustavě státních zastupitelství a problematika výkonu dohledu. *Státní zastupitelství*, 2006, roč. 4, č. 7 - 8, s. 13.

²¹⁵ KOCOUREK, Jiří. ZÁRUBA, Jan. *Zákon o soudech a soudcích; Zákon o státním zastupitelství*. Komentář. 2., doplněné a přepracované vydání. Praha: C. H. Beck, 2004, s. 468 (§ 12).

²¹⁶ bod V. stanoviska nejvyššího státního zástupce poř. č. 2/2003 ke sjednocení výkladu zákonů a jiných právních předpisů k rozsahu oprávnění nejvyššího státního zástupce podle § 12 odst. 3 zákona o státním zastupitelství

²¹⁷ KOCOUREK, Jiří. ZÁRUBA, Jan. *Zákon o soudech a soudcích; Zákon o státním zastupitelství*. Komentář. 2., doplněné a přepracované vydání. Praha: C. H. Beck, 2004, s. 470 (§ 12).

²¹⁸ RŮŽIČKA, Miroslav. Kontrola a dohled v soustavě státního zastupitelství II. *Právní rádce*, 2008, roč. 16, č. 2, s. 57.

V této souvislosti je nutno uvést, že §174a TŘ upravuje zvláštní oprávnění nejvyššího státního zástupce rušit nezákonná rozhodnutí nižších státních zástupců o zastavení trestního stíhání a postoupení věci jinému orgánu.²¹⁹

6.1.5 Stížnost na chování a průtahy

Každý je oprávněn podle §16b ZoSZ podat stížnost na průtahy při plnění úkolů státního zastupitelství nebo na nevhodné chování státních zástupců, vyšších úředníků a ostatních zaměstnanců státního zastupitelství. Jde o institut správy státního zastupitelství, proto je k vyřízení stížnosti oprávněn vedoucí státní zástupce. Při stížnosti mířící na vedoucího státního zástupce je oprávněný k vyřízení vedoucí státní zástupce vyššího státního zastupitelství. Příslušným k vyřízení stížnosti směřující vůči nejvyššímu státnímu zástupci je ministr spravedlnosti.²²⁰

Vzhledem k této zvláštní samostatné úpravě se neaplikují na vyřizování stížností v soustavě státního zastupitelství jiné normy této povahy včetně správního řádu, který obsahuje obecnou právní úpravu o stížnostech.²²¹

Stížnost může podat každý, to znamená i osoba, která není těmito vadnými postupy nijak dotčena. Důvody podání stížnosti jsou taxativně vymezeny jako průtahy při plnění úkolů státního zastupitelství a nevhodné chování státních zástupců, vyšších soudních úředníků a ostatních zaměstnanců státního zastupitelství.²²² Předmětem stížnosti tedy nemůže být vlastní výkon působnosti státního zastupitelství, neboť zde existují zvláštní kontrolní režimy.²²³ Stížnosti na průtahy nelze zaměňovat za urgence vyřízení podání nebo dotaz na stav šetření věci adresované státnímu zástupci vykonávajícímu působnost podle zákona o státním zastupitelství.²²⁴

Zákon pojem průtahy ani pojem nevhodné chování nedefinuje. Za průtahy se v obecném smyslu považuje takový postup při vyřizování věci, který je v rozporu se zásadou rychlosti.²²⁵ Případně nám zákon v určitých situacích sám předepisuje povinnost rozhodovat rychle či nám přímo stanovuje lhůty k učinění úkonu nebo vydání příslušného rozhodnutí. Porušení těchto pravidel pak zpravidla znamená průtahy v činnosti státního zastupitelství a zakládá důvod pro podání stížnosti.²²⁶

²¹⁹ KOCOUREK, Jiří. ZÁRUBA, Jan. *Zákon o soudech a soudcích; Zákon o státním zastupitelství*. Komentář. 2., doplněné a přepracované vydání. Praha: C. H. Beck, 2004, s. 471 (§ 12).

²²⁰ RŮŽIČKA, Miroslav. Kontrola a dohled v soustavě státního zastupitelství I. *Právní rádce*, 2008, roč. 16, č. 1, s. 48.

²²¹ KOUDELKA, Zdeněk. RŮŽIČKA, Miroslav. VONDRUŠKA František. *Zákon o státním zastupitelství s komentářem a judikaturou*. 1. vydání. Praha: Leges, 2010, s. 250 (§ 16b).

²²² Tamtéž, s. 250 - 251 (§ 16b).

²²³ např.: dozor, dohled nebo kontrola skončené věci

²²⁴ RŮŽIČKA, Miroslav. Kontrola a dohled v soustavě státního zastupitelství I. *Právní rádce*, 2008, roč. 16, č. 1, s. 48.

²²⁵ podle §2 odst. 2 a § 24 odst. 1 věty první za středníkem ZoSZ

²²⁶ KOUDELKA, Zdeněk. RŮŽIČKA, Miroslav. VONDRUŠKA František. *Zákon o státním zastupitelství s komentářem a judikaturou*. 1. vydání. Praha: Leges, 2010, s. 251 (§ 16b).

Za nevhodné chování se zpravidla označují excesy v postupech zaměstnanců orgánů veřejné moci, u nichž došlo při jednání s konkrétním subjektem k profesionálnímu selhání v oblasti dodržování etických norem. V praxi se tento pojem někdy vymezuje jako „ryze osobnostní projevy chování v souvislosti s výkonem pracovních povinností nebo v přímé souvislosti s nimi.“²²⁷ Jde o porušení zásad důstojnosti a etiky státního zástupce, případně zaměstnance, ohrožující vážnost funkce státního zástupce nebo státního zastupitelství. Případně i důvěru v nestranný výkon působnosti státního zástupce nebo státního zastupitelství.²²⁸

Orgán příslušný k vyřízení stížnosti je povinen prošetřit skutečnosti ve stížnosti uvedené. K tomu je oprávněn využít právní prostředky uvedené v §14 a 15 ZoSZ. Orgán vyřizující stížnost je povinen stěžovatele o vyřízení stížnosti vyrozumět. Je-li stížnost, alespoň částečně důvodná, je povinen stěžovateli sdělit, jaká opatření byla přijata pro odstranění zjištěných závad. O vyřízení stížnosti se podá stěžovateli zpráva, i když byla stížnost shledána nedůvodnou. Další stížnost v téže věci, která neobsahuje nové skutečnosti, se založí bez vyrozumění stěžovatele. Na to však musí být stěžovatel upozorněn v prvním vyřízení.²²⁹

Jinak se na podávání a vyřizování stížností použijí ustanovení o podání státnímu zastupitelství s tím, že k přezkoumání vyřízení stížnosti je příslušný vedoucí státní zástupce nadřízený vedoucímu státnímu zástupci, který stížnost vyřizoval. Pokud stížnost vyřizoval nejvyšší státní zástupce nebo ministerstvo, pak ministr spravedlnosti. Na podávání a vyřizování stížností se tedy bude vztahovat obecná úprava přijímání a vyřizování podání podle §16a ZoSZ.²³⁰

6.2 Nutnost využití dohledu jako účinného prostředku nápravy, dle ÚS

Důležitým milníkem pro institut dohledu se stalo datum 2. března 2015, kdy se ÚS svým nálezem vyjádřil k problematice využití dohledu jako účinného prostředku nápravy.²³¹

Do této doby nebyla judikatura ÚS k přípustnosti stížností na postup orgánů činných v trestním řízení zcela ustálená. V zájmu právní jistoty byly obecně tyto stížnosti akceptovány, aniž by bylo dohledu využito.²³² Nebyly tedy již na počátku odmítány soudcem zpravodajem jako nepřípustné pro nevyčerpání všech procesních prostředků, které jsou stěžovateli k ochraně práva poskytovány.²³³

²²⁷ Tamtéž, s. 251 - 252 (§ 16b).

²²⁸ KOCOUREK, Jiří. ZÁRUBA, Jan. *Zákon o soudech a soudcích; Zákon o státním zastupitelství*. Komentář. 2., doplněné a přepracované vydání. Praha: C. H. Beck, 2004, s. 528 (§ 16b).

²²⁹ KOUDELKA, Zdeněk. RŮŽIČKA, Miroslav. VONDRUŠKA František. *Zákon o státním zastupitelství s komentářem a judikaturou*. 1. vydání. Praha: Leges, 2010, s. 253 - 254 (§ 16b).

²³⁰ RŮŽIČKA, Miroslav. *Kontrola a dohled v soustavě státního zastupitelství I*. *Právní rádce*, 2008, roč. 16, č. 1, s. 48.

²³¹ náleží ÚS ze dne 2. března 2015, sp. zn. I. ÚS 1565/14

²³² např.: usnesení ÚS ze dne 29. října 2013, sp. zn. I. ÚS 2886/13 či usnesení ÚS ze dne 26. března 2014, sp. zn. I. ÚS 4019/13

²³³ náleží ÚS ze dne 2. března 2015, sp. zn. I. ÚS 1565/14, bod 27

Nicméně ÚS se tímto nálezem rozhodl k celé problematice vyjádřit a stanovit do budoucna jednotná pravidla, aby stěžovatelé věděli, jaké procesní prostředky před podáním ústavní stížnosti musí k ochraně svých práv využít.²³⁴

Podle ústavních soudců je obecně účinným opravným prostředkem pro osobu, která namítá závadné rozhodnutí či postup orgánů činných v trestním řízení právě podnět k výkonu vnějšího dohledu podle §12d odst. 1 ZoSZ, protože díky tomuto institutu je vyšší státní zastupitelství oprávněno posoudit správnost postupu nižšího státního zastupitelství v plné šíři a případně dávat nižšímu státnímu zastupitelství ve svém obvodu závazné pokyny.²³⁵ Tyto pokyny mohou být účinným prostředkem nápravy závadného stavu. Žádost o výkon dohledu je tedy prostředkem, který může vést k nápravě a o jehož vyřízení musí být i podatel vyrozuměn. Proto je tento institut nutno využít ještě před podáním ústavní stížnosti, aby stěžovatel vyhověl zákonné podmínce,²³⁶ podle které, je ústavní stížnost přípustná pouze tehdy, jestliže stěžovatel vyčerpal všechny procesní prostředky, které mu zákon k ochraně jeho práva poskytuje.²³⁷

Z těchto důvodů bude ÚS v budoucnu ústavní stížnosti směřující proti rozhodnutím a postupu policejních orgánů a státních zastupitelství, tam kde nebyla podána žádost o dohled nejbližšímu vyššímu státnímu zastupitelství, považovat za nepřípustné pro nevyčerpání všech procesních prostředků, které zákon k ochraně práva poskytuje.²³⁸

Na závěr bych se jen rád zamyslel nad důsledky tohoto nálezu. Podle obecné právní zásady *ignorantia juris non excusat* je tedy třeba před podáním ústavní stížnosti postupovat podle instrukcí ÚS vyjádřené tímto nálezem, ovšem není to moc přísné? Podle mě to je moc přísné. Institut dohledu určitě není typickým institutem v rámci trestního řízení a jak se má tedy stěžovatel o něm dozvědět, když není ani součástí zákoníku kodexového typu? Zařazení tohoto institutu do trestního řádu by samozřejmě bylo krokem zcela nesystémovým, nicméně by se stal tento institut veřejnosti známějším a dostupnějším. Uvidíme, jak se bude judikatura ÚS vyvíjet do budoucna. ÚS však zatím následuje tento nále i dalšími rozhodnutími,²³⁹ nicméně tento nále by mohl znamenat v budoucnu značnou a zbytečnou překážku pro stěžovatele při obraně svých práv, čistě z důvodu neznalosti tohoto institutu.

²³⁴ náleží ÚS ze dne 2. března 2015, sp. zn. I. ÚS 1565/14, bod 29

²³⁵ §12d odst. 2 ZoSZ

²³⁶ § 75 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu

²³⁷ náleží ÚS ze dne 2. března 2015, sp. zn. I. ÚS 1565/14, bod 30 - 31

²³⁸ Tamtéž, bod 32 stejně tak KOZÁK, Vítězslav. Dohled v soustavě státního zastupitelství. *Trestní právo*, 2017, roč. 21, č. 1, s. 7.

²³⁹ např.: usnesení ÚS ze dne 15. března 2016, sp. zn. III. ÚS 3843/15, bod 18

7 Dohled de lege ferenda

Položme si otázku, jak bude vypadat podoba dohledu v budoucnu?

Institut dohledu již v našem právním řádu pevně zakořenil a lze tedy očekávat, že jen tak z našeho právního řádu nezmizí. Ostatně i poslední návrhy nového ZoSZ s ním vždy počítaly.²⁴⁰ Každý návrh se institutem dohledu zabývá, i když často v různých modifikovaných podobách.

Je možno uvést, že se předpokládá do budoucna zachování kontroly v soustavě státního zastupitelství v té podobě, jak je zakotvena nyní, ale stále častěji se uvažuje o zrušení rozlišování dohledu na vnější a vnitřní. Někdy totiž vyvstávají nejasnosti, pokud jde o to, jaký je poměr těchto dvou forem dohledu, a dále i ohledně toho, jaká jsou oprávnění vedoucího státního zástupce uvnitř daného státního zastupitelství.²⁴¹

Dále je navrhováno, aby bylo výslovně stanoveno, že dohled nesmí být vykonáván takovým způsobem, že by mohl nahrazovat neustranný a samostatný výkon působnosti státního zástupce, jakož i jeho nezávislost na jakýchkoli vnějších vlivech, a nedůvodně do něj zasahovat.²⁴² To podle mě není špatná myšlenka, již s ohledem na principy, na kterých je státní zastupitelství vybudováno, zejména, jde-li o nezávislost a samostatnost. Státní zástupce by měl silnější garance nezávislého výkonu své funkce, což vidím jako stěžejní atribut demokratického státu. Obecně můžeme říci, že se v návrzích jak zákonodárců, tak přímo státních zástupců projevují snahy o zaručení větší samostatnosti státního zástupce. Samostatnosti však nemůže být dosahováno na úkor jednoty postupu státních zástupců. Nebylo by proto od věci, aby dohledoví státní zástupci z vyššího státního zastupitelství pravidelně prováděli zpětné kontroly tzv. vyřízených trestních věcí a vyhodnocovali je. Mohli by vzniknout metodiky postupů, aby se dozorující státní zástupci mohli do budoucna poučit, pokud jde o doporučené postupy. Určitě by to vedlo k jednotnějšímu postupu státních zástupců a dávalo by to v konečném důsledku mnohem silnější váhu postavení státního zástupce před soudem.²⁴³

Často je navrhováno, aby o zahájení a důvodech výkonu dohledu, včetně jeho ukončení, se vyzumovalo státní zastupitelství, vůči němuž dohled směřuje. Po ukončení dohledu by nejbližší vyšší státní zastupitelství seznámilo nejbližší nižší státní zastupitelství se svými zjištěními, a pokud to bude přicházet v úvahu, uložilo by mu pokyny k nápravě zjištěných nedostatků.²⁴⁴ Právní úprava by poskytla státnímu zástupci činnému ve věci v prvním stupni záruky zpětné vazby ze

²⁴⁰ např.: §29 – 37 vládního návrhu zákona o státním zastupitelství. Sněmovní tisk č. 789 včetně důvodové zprávy [online]. Poslanecká sněmovna České republiky [cit. 19. března 2018]. Dostupné na <<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=789&CT1=0>>.

²⁴¹ RŮŽIČKA, Miroslav. Dohled v soustavě státního zastupitelství. *Státní zastupitelství*, 2015, roč. 13, č. 6, s. 24.

²⁴² Tamtéž, s. 24.

²⁴³ ŠABATA, Karel. Samostatnost státního zástupce a institut dohledu v soustavě státního zastupitelství *Státní zastupitelství*, 2007, roč. 5, č. 4, s. 9.

²⁴⁴ RŮŽIČKA, Miroslav. Dohled v soustavě státního zastupitelství. *Státní zastupitelství*, 2015, roč. 13, č. 6, s. 24.

strany vyššího státního zastupitelství a zejména by zabránila zneužívání institutu dohledu nikoliv k zajištění odborného a účinného výkonu působnosti státních zástupců, ale ke skrytému vyžadování informací, které by jinak nebylo vyšší státní zastupitelství oprávněno získat. Dle účinné právní úpravy není totiž vyloučeno, aby byl vnější dohled vykonáván permanentně, což je minimálně na hraně zákonnosti, již s ohledem na výše zmíněné principy, na nichž je státní zastupitelství vybudováno.²⁴⁵ Proto jednoznačně souhlasím s tímto návrhem, právě proto, aby byla zakotvena výjimečnost tohoto institutu.

Objevují se i hlasy ke zrušení dohledu nad dohledem. To by byla revoluční změna, ovšem vyvolaná tím, že poznatky z praxe jasně naznačují, že jde o dohled neplnohodnotný. Navrhuje se proto zakotvení nepřipustnosti dohledu nad dohledem.²⁴⁶ Zdůvodněno je to i tím, že jde o nepružný systém, který nedokáže zaručit, že vyžadované informace budou vyšším státním zastupitelstvím skutečně využity pouze v rámci dohledové činnosti.²⁴⁷ Řekl bych ovšem, že jde o zbytečnou obavu, jelikož tento institut je výjimečný a zřídka používán.

Často je i navrhováno, aby písemný pokyn vydávaný v rámci dohledové činnosti byl zákonem stanoven jako závazný se sankcí neúčinnosti. Právě proto, aby nebylo možno takový pokyn obcházet. Přemýšlí se také o zrušení vydávání pokynů ve věcech určitého druhu u vnějšího dohledu, jelikož se prý jedná o kategorii pokynů značně matoucí a nejasného obsahu. Státní zástupci často argumentují, že jde o institut, který zpochybňuje jejich nezávislost a samostatnost.²⁴⁸ Pokyn ve věcech určitého druhu však slouží ke sjednocování postupů v rámci soustavy státního zastupitelství, a pokud by byl zrušen, neexistoval by pro nižší státní zastupitelství žádný závazný prostředek, který by sjednotil postupy napříč soustavou státních zastupitelstev. Byla by určitě posílena pozice státního zástupce, ovšem za jakou cenu? Domnívám se, že tento institut nezasahuje do samostatnosti a nezávislosti státních zástupců takovým způsobem, aby bylo potřeba jeho zrušení. Navíc je to efektivní prostředek k zamezení opakující se nesprávné praxe.

Výbornou myšlenkou podle mě je návrh na legální vymezení okruhu osob oprávněných k podání podnětu k výkonu dohledu. Souhlasil bych s návrhem na omezení okruhu podatelů pouze na subjekty, které mohou padat řádný opravný prostředek, nikoli obecně na všechny subjekty, kterých se řízení dotýká.²⁴⁹ Jde sice o drobnost, ale možnosti kontroly v rámci soustavy státního zastupitelství by zajisté byly pro subjekty předvídatelnější.

²⁴⁵ KOZÁK, Vítězslav. Dohled v soustavě státního zastupitelství. *Trestní právo*, 2017, roč. 21, č. 1, s. 8.

²⁴⁶ RŮŽIČKA, Miroslav. Dohled v soustavě státního zastupitelství. *Státní zastupitelství*, 2015, roč. 13, č. 6, s. 24.

²⁴⁷ KOZÁK, Vítězslav. Dohled v soustavě státního zastupitelství. *Trestní právo*, 2017, roč. 21, č. 1, s. 8.

²⁴⁸ RŮŽIČKA, Miroslav. Dohled v soustavě státního zastupitelství. *Státní zastupitelství*, 2015, roč. 13, č. 6, s. 24.

²⁴⁹ Tamtéž, s. 25.

Čas od času se objevují i kontroverznější návrhy. Jde třeba i o návrh, kdy by si dozorující státní zástupce směl zastupovat „svoji věc“ i v případě odvolacího řízení. Šlo by o krok, který by překopal celý systém veřejné žaloby, ovšem určitou logiku v sobě skrývá. Mě osobně by se také líbilo, kdyby si státní zástupce, takříkajíc, mohl svoji věc dotáhnout až do konce. Navíc on sám nejlépe zná spis dané věci, protože se na něm od začátku podílel. Zastupoval věc během řízení v prvním stupni a tak je nejvíce obeznámen se všemi detaily věci. Bylo by tímto zajisté i více vyhověno základní zásadě trestního řízení, mezi které patří bezesporu i zásada rovnosti stran. Přispělo by to i k větší samostatnosti státního zástupce, možná by to ale nepatrně omezilo systém kontroly.²⁵⁰

Závěrem bychom mohli tuhle problematiku shrnout, větou klasika, že „co dva právníci, to tři právní názory“. Návrhů na změny je vždycky dost, ovšem každá změna by měla být systémová a promyšlená. Obecně lze říci, že institut dohledu naplňuje svá očekávání a proto zřejmě bude součástí kontroly v rámci soustavy státního zastupitelství i nadále. Státní zástupci nejvíce volají po větší samostatnosti jejich funkce, ovšem této samostatnosti nemůže být dosaženo na úkor jednotného a předvídatelného postupu státních zástupců. Odborná veřejnost nejčastěji navrhuje různé zpřesňující definice, například pokud jde o vydávané pokyny či stanovení okruhu osob aktivně legitimovaných k podání podnětu k výkonu dohledu.

²⁵⁰ ŠABATA, Karel. Samostatnost státního zástupce a institut dohledu v soustavě státního zastupitelství *Státní zastupitelství*, 2007, roč. 5, č. 4, s. 9.

8 Závěr

Jak jsem si ověřil v mé diplomové práci, postavení státního zastupitelství není vůbec jednoduché. Jeho pozice, jako orgánu *sui generis*, mu naštěstí dostatečně zaručuje nezávislost mezi orgány veřejné moci. Silnější pozici by ovšem státnímu zastupitelství zajistilo jeho zařazení pod moc soudní.

V rámci kapitoly o vztahu dohledu vnějšího a vnitřního jsem dospěl k závěru, že podle ZoSZ nemá ani jeden z těchto forem dohledu přednost. Teoreticky je lze vykonávat vedle sebe. Praxe však dává jednoznačně přednost dohledu vnějšímu. U výkonu dohledu z úřední povinnosti je na tom všeobecná shoda. Rozpory panují pouze u výkonu dohledu z důvodu vnějšího podnětu. Je preferován vnější dohled, pokud si sám stěžovatel dle obsahu svého podání nepřeje dohled vnitřní. Kvůli absenci zákonné úpravy to můžeme těžko rozporovat. Pokud státnímu zastupitelství dojde podání, z kterého je zřejmé, že jde o podnět k výkonu dohledu, je příslušné k jeho provedení nejbliže vyšší státní zastupitelství.

Cílem mé diplomové práce bylo také určit subjekty aktivně legitimované k podání podnětu k výkonu dohledu. Tuto v soustavě státního zastupitelství velice diskutovanou problematiku lze shrnout konstatováním, že je-li nejbliže vyššímu státnímu zastupitelství doručeno podání, které je podle svého obsahu nutno posoudit jako podnět k výkonu dohledu od subjektu, kterého se věc bezprostředně týká, tedy jsou zasažena nebo ohrožena jeho práva, nejbliže vyšší státní zastupitelství nemůže podnět odmítnout a musí obligatorně vnější dohled vykonat. Jde-li však o osobu odlišnou od tohoto subjektu, tak ta sice může podat podnět k výkonu dohledu, ale není zde žádná povinnost dohled obligatorně vykonat.

Podle Ústavního soudu je obecně účinným opravným prostředkem pro osobu, která namítá závadné rozhodnutí či postup orgánů činných v trestním řízení právě podnět k výkonu vnějšího dohledu, protože díky tomuto institutu je vyšší státní zastupitelství oprávněno posoudit správnost postupu nižšího státního zastupitelství v plné šíři a případně dávat nižšímu státnímu zastupitelství ve svém obvodu závazné pokyny. Tyto pokyny mohou být účinným prostředkem nápravy závadného stavu. Proto je tento institut nutno využít ještě před podáním ústavní stížnosti, aby stěžovatel vyhověl zákonné podmínce, podle které, je ústavní stížnost přípustná pouze tehdy, jestliže stěžovatel vyčerpal všechny procesní prostředky, které mu zákon k ochraně jeho práva poskytuje.

V mé diplomové práci jsem si stanovil několik vědeckých otázek a během práce jsem se soustředil na jejich zodpovězení. Povedlo se mi najít odpovědi na všechny výzkumné otázky, které jsem si vytyčil. Přesto nelze hodnotit dosavadní stav poznání za názorově ucelený. Uvidíme,

kam se do budoucna názory a myšlenky našich právnických špiček posunou. Právo je oblast vědy, která není neměnná, tedy co platí dnes, zítra platit nemusí.

9 Seznam použitých zdrojů

9.1 Právní předpisy

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

Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listina základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky

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

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

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

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

Zákon č. 262/ 2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů

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

Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, 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

Pokyn obecné povahy nejvyššího státního zástupce ze dne 28. března 2017, o výkonu dohledu v soustavě státního zastupitelství

Pokyn obecné povahy nejvyššího státního zástupce poř. č. 2/1998, o podrobnostech výkonu dohledu

Doporučení Rec (2000) 19 Výboru ministrů Rady Evropy jednotlivým členským státům Rady Evropy o úloze veřejné žaloby v systému trestní justice

9.2 Monografie

OSINA, Petr. *Teorie práva*. Praha: Linde Praha, 2007, 335 s.

SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha: ASPI Wolters Kluwer, 2009, 463 s.

FENYK, Jaroslav. *Veřejná žaloba. Díl první: Historie, současnost a možný vývoj veřejné žaloby*. Praha: Institut Ministerstva spravedlnosti pro další vzdělávání soudců a státních zástupců, 2001, 215 s.

LATA, Jan. *Státní zastupitelství ve světle proměn. Drama o čtyřech dějstvích*. Praha: Auditorium, 2016, 320 s.

SCHELLE, Karel, VĚTROVEC, Vladislav et al. *Státní zastupitelství: historie, současnost a perspektivy*. Praha: Eurolex Bohemia, 2002, 519 s.

RŮŽIČKA, Miroslav. *Veřejná žaloba a orgány konající přípravné řízení v ČR*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2005, 769 s.

9.3 Komentáře

JELÍNEK, Jiří a kol.: *Trestní zákoník a trestní řád s poznámkami a judikaturou*. Praha: Leges, 2009, 1216 s.

MIKULE, Vladimír. SUCHÁNEK Radovan. In SLÁDEČEK, Vladimír (ed). *Ústava České republiky. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, 1301 s.

KOUDELKA, Zdeněk. RŮŽIČKA, Miroslav. VONDRUŠKA František. *Zákon o státním zastupitelství s komentářem a judikaturou*. 1. vydání. Praha: Leges, 2010, 400 s.

KOCOUREK, Jiří. ZÁRUBA, Jan. *Zákon o soudech a soudcích; Zákon o státním zastupitelství*. Komentář. 2., doplněné a přepracované vydání. Praha: C. H. Beck, 2004, 621 s.

9.4 Časopisecká literatura

KOZÁK, Vítězslav. Postavení státního zastupitelství a jeho ústavní zakotvení. *Trestněprávní revue*, 2017, roč. 16, č. 10, s. 229 – 234.

LATA, Jan. Nezávislý státní zástupce - zbožné přání nebo dosažitelná realita? *Bulletin advokacie*, 2010, č. 3, s. 66 - 73.

RŮŽIČKA, Miroslav. Dohled v soustavě státního zastupitelství. *Státní zastupitelství*, 2015, roč. 13, č. 6, s. 14 - 25.

PEČINKA, Karel. Mechanismy vnitřní kontroly v soustavě státních zastupitelství a problematika výkonu dohledu. *Státní zastupitelství*, 2006, roč. 4, č. 7 - 8, 9 – 20 s.

KOZÁK, Vítězslav. Dohled v soustavě státního zastupitelství. *Trestní právo*, 2017, roč. 21, č. 1, 2 – 8 s.

RŮŽIČKA, Miroslav. Kontrola a dohled v soustavě státního zastupitelství I. *Právní rádce.*, 2008, roč. 16, č. 1, 44 – 50 s.

RŮŽIČKA, Miroslav. Kontrola a dohled v soustavě státního zastupitelství II. *Právní rádce.*, 2008, roč. 16, č. 2, 50 – 58 s.

HACKL, Vladimír. Dohled nad dohledem? Prosím s ohledem! *Státní zastupitelství*, 2015, roč. 13, č. 6, 26 – 28 s.

ŠABATA, Karel. Samostatnost státního zástupce a institut dohledu v soustavě státního zastupitelství *Státní zastupitelství*, 2007, roč. 5, č. 4, 5 – 9 s.

9.5 Elektronické zdroje

HAPLA, Martin. *Másto státního zastupitelství v systému dělby moci - I. část* [online]. pravni prostor.cz, 6. listopadu 2014. Dostupné na < <https://www.pravni-prostor.cz/clanky/trestni-pravo/postaveni-statniho-zastupitelstvi-v-ustavnim-systemu-cr> >.

O státním zastupitelství. Vznik a historie [online]. nsz.cz, [cit. 27. února 2018]. Dostupné na <<http://www.nsz.cz/index.php/cs/o-statnim-zastupitelstvi>>.

Vládní návrh zákona o státním zastupitelství. Sněmovní tisk č. 789 včetně důvodové zprávy [online]. Poslanecká sněmovna České republiky [cit. 19. března 2018]. Dostupné na <<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=789&CT1=0>>.

9.6 Judikatura

nález ÚS ze dne 28. června 2011, sp. zn. Pl. ÚS 17/10

nález ÚS ze dne 23. března 2004, sp. zn. I. ÚS 573/02

nález ÚS ze dne 2. března 2015, sp. zn. I. ÚS 1565/14

usnesení ÚS ze dne 29. října 2013, sp. zn. I. ÚS 2886/13

usnesení ÚS ze dne 26. března 2014, sp. zn. I. ÚS 4019/13

usnesení ÚS ze dne 15. března 2016, sp. zn. III. ÚS 3843/15

rozsudek NSS ze dne 27. října 2005, sp. zn. 6 As 58/2004

rozsudek NSS ze dne 14. března 2012, sp. zn. 6 Aps 1/2012

rozhodnutí NS z 29. února 2008, sp. zn. 2 Skno 1/2008

9.7 Ostatní zdroje

Metodický návod k provádění vnitřní kontroly a dohledu v soustavě státního zastupitelství ze dne 24. května 2007, sp. zn. SL 910/2005

Stanovisko nejvyššího státního zástupce poř. č. 2/2003 ke sjednocení výkladu zákonů a jiných právních předpisů k rozsahu oprávnění nejvyššího státního zástupce

10 Shrnutí

V úvodní kapitole se autor zabývá postavením státního zastupitelství mezi orgány veřejné moci. V další kapitole se autor věnuje dohledu de lege lata, kdy autor analyzuje nezávislost státního zástupce a různé formy dohledu včetně jejich vzájemného vztahu.

V následující kapitole se autor zaměřuje na historii státního zastupitelství a dohledu. Následuje kapitola, kde autor zkoumá podnět k výkonu dohledu.

V šesté kapitole autor vymezuje dohled a jeho praktické dopady, kde srovnává dohled s jinými prostředky nápravy. Autor se zabývá i rozhodnutím Ústavního soudu v této věci.

V poslední kapitole se autor zabývá dohledem de lege ferenda, kde analyzuje možná řešení do budoucna.

11 Abstract

In the introductory chapter, the author discusses the position of the public prosecutor's office between the public authorities. In the next chapter, the author deals with the supervision of *de lege lata*, when the author analyzes the independence of the prosecutor and various forms of supervision including their relationship.

In the following chapter, the author deals with the history of the public prosecution and supervision. The following chapter deals with the author's research of the initiative to conduct supervision.

In the sixth chapter, the author defines the supervision and his practical implications, where he compares supervision with other means of redress. The author deals with the decision of the Constitutional Court in this matter.

In the last chapter, the author deals with supervision *de lege ferenda*, where he analyzes possible solutions for the future.

12 Klíčová slova

Státní zastupitelství – státní zástupce – nezávislost státního zástupce – dohled – vnitřní dohled – vnější dohled – dohled nad dohledem – podnět k výkonu dohledu – jiné prostředky nápravy

13 Keywords

Public prosecutor's office – prosecutor – independence of the public prosecutor – supervision – internal supervision – external supervision – supervising supervision – the initiative to exercise supervision – other means of redress