

Univerzita Palackého v Olomouci

Právnická fakulta

Tomáš Linhart

Státní zastupitelství z pohledu teorie dělby moci

Diplomová práce

Olomouc 2017

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma Státní zastupitelství z pohledu teorie dělby moci vypracoval samostatně a citoval jsem všechny použité zdroje.

V Olomouci dne 23. 6. 2017

Podpis: .....



Na tomto místě bych chtěl poděkovat doc. JUDr. Michalu Bartoňovi, Ph.D. za odborné vedení práce, cenné podněty a připomínky při jejím vypracování a své rodině za podporu během studia.

# Obsah

1. Úvod .....	7
1.1. Téma a cíle práce .....	7
1.2. Struktura práce .....	9
2. Teorie dělby moci, historie orgánu veřejné žaloby na našem území .....	11
2.1. Teorie dělby moci .....	11
2.1.1. Fungování a smysl teorie dělby moci v demokratické společnosti.....	11
2.2 Historický vývoj postavení orgánu veřejné žaloby na našem území .....	13
2.2.1. Státní zastupitelství v období 1. československé republiky .....	14
2.2.3 Prokuratura po roce 1948 .....	15
2.3. Dílčí závěr .....	17
3. Ústavní postavení státního zastupitelství v ČR .....	19
3.1. Model postavení státního zastupitelství .....	19
3.2. Cesta k aktuálnímu znění čl. 80 Ústavy .....	21
3.3. Vztah státního zastupitelství k složkám státní moci .....	23
3.3.1. Jmenování Nejvyššího státního zástupce a jednotlivých státních zástupců, jejich odvolatelnost .....	24
3.3.2. Pokyn státnímu zástupci, jeho závaznost a oprávněná osoba k jeho vydání.....	25
3.3.3. Financování státního zastupitelství, odměňování státních zástupců a jeho zabezpečení .....	26
3.3.4. Kárná odpovědnost státních zástupců, orgán samosprávy státních zástupců .....	27
3.4. Vztah státního zastupitelství k moci výkonné .....	29
3.5. Vztah státního zastupitelství k moci soudní .....	31
3.6. Judikatura Ústavního soudu formující ústavní postavení státního zastupitelství .....	35
3.6.1. Rozhodování o vazbě v přípravném řízení .....	35
3.6.2. Ukládání pořádkové pokuty státním zástupcem .....	36
3.6.3. Nezávislost a nestrannost Kolegia při Nejvyšším státním zastupitelství .....	36
3.6.4. Oprávnění státního zástupce nařídít prohlídku jiných prostor a pozemků .....	38
3.7. Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 17/10.....	39
3.8. Dílčí závěr .....	44
4. Srovnání ústavního postavení státního zastupitelství ČR a prokuratury SR.....	46
4.1. Zařazení Prokuratury v Ústavě Slovenské republiky .....	46
4.2. Vztah Prokuratury k složkám státní moci .....	49
4.2.1. Jmenování Generálního prokurátora a jednotlivých prokurátorů, jejich odvolatelnost .....	49
4.2.2. Pokyn prokurátorovi, jeho závaznost a oprávněná osoba k jeho vydání .....	50

4.2.3. Financování prokuratury, odměňování prokurátorů a jeho zabezpečení .....	51
4.2.4. Kárná odpovědnost prokurátorů, orgán samosprávy prokuratury .....	51
4.3. Dílčí závěr .....	53
5. Závěr .....	54
Seznam použitých zdrojů .....	58
Shrnutí .....	62
English summary .....	64
Klíčová slova .....	66
Keywords .....	66

# 1. Úvod

## 1.1. Téma a cíle práce

Státní zastupitelství je v České republice chápáno jako soustava úřadů státu zřízená zákonem k zastupování státu při ochraně veřejného zájmu ve věcech svěřených zákonem do jeho působnosti.<sup>1</sup> Jedná se o orgán na ústavní úrovni upravený čl. 80 Ústavy České republiky (dále jen Ústava)<sup>2</sup>. Již samotný fakt, že se jedná o ústavní orgán značí, že jde o orgán významný. Ústava dále svěřuje státnímu zastupitelství úkol zastupovat veřejnou žalobu v trestním řízení.<sup>3</sup> Žádný jiný orgán tedy veřejnou žalobu zastupovat nemůže, neboť samotnou Ústavou je tato činnost svěřena pouze státnímu zastupitelství. Trestní stíhání před soudem je možné pouze na základě obžaloby podané státním zástupcem.<sup>4</sup> Žádná jiná osoba není nadána pravomocí obžalobu proti podezřelému z trestného činu podat. Zásadními pravomocemi pak jsou jednotliví státní zástupci nadáni v samotném přípravném řízení, kde mohou učinit kroky vedoucí k samotnému ukončení trestního stíhání podezřelého.<sup>5</sup> Dále jednotliví státní zástupci svými úkony zasahují často do základních lidských práv a svobod obviněných v rámci trestního řízení. Přičemž se jedná o zásahy vážné. O některých z těchto úkonů rozhoduje soudce na návrh státního zástupce (např.: domovní prohlídka, zadržení, vazba), na druhou stranu některé jsou zcela ponechány v rukou státního zástupce (např.: zajištění věci a jiných majetkových hodnot, sledování a zadržení zásilky, sledování bankovního účtu).<sup>6</sup> Nadto je státní zástupce přímo odpovědný za ochranu základních lidských práv v souvislosti se zahájením trestního stíhání vůči podezřelému a za jejich ochranu také v následných vyšetřovacích úkonech.<sup>7</sup> Nejen z těchto důvodů hraje státní zastupitelství, vedle soudů, zcela klíčovou roli při výkonu spravedlnosti ve státě.

Státní zastupitelství je nepochybně velmi silným státním orgánem a je tedy otázkou, jak jej systematicky uchopit v rámci struktury státních orgánů, a jaké mají být vazby mezi státním zastupitelstvím a ostatními státními orgány navenek. Tato otázka je předmětem odborné diskuze prakticky již od přeměny prokuratury ve státní zastupitelství v roce 1993 a

---

<sup>1</sup> zákon č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů, § 1 odst. 1

<sup>2</sup> Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů

<sup>3</sup> Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů, čl. 80 odst. 1

<sup>4</sup> zákon č. 141/1961, trestní řád, ve znění pozdějších předpisů, § 2 odst. 8

<sup>5</sup> Státní zástupce má oprávnění dle zákona k zastavení trestního stíhání, nebo k využití některého z odklonů.

<sup>6</sup> LATA, Jan. Nezávislý státní zástupce – zbožné přání, nebo realita? *Bulletin advokacie*, 2010, č. 3, str. 67

<sup>7</sup> FENYK, Jaroslav. *Veřejná žaloba DÍL PRVNÍ Historie, současnost a možný vývoj veřejné žaloby*. Praha: Institut Ministerstva spravedlnosti České republiky pro další vzdělávání soudců a státních zástupců. 2001, str. 198

nebyla zcela jednoznačně vyřešena ani při přípravě samotné Ústavy.<sup>8</sup> Diskuze na toto téma stále probíhá a prozatím nebylo nalezeno zcela přesvědčivé řešení. O aktuálnosti tohoto tématu svědčí také odborný článek ústavního soudce Jana Musila publikovaný v lednu 2016, v jehož závěru autor vybízí k širší diskuzi na téma ústavního postavení státního zastupitelství.<sup>9</sup> Ústavní postavení orgánů veřejné žaloby je rovněž otázkou s mezinárodním dosahem, o čemž svědčí především konané mezinárodní konference.<sup>10</sup>

Otázka postavení státního zastupitelství v rámci Ústavy není otázkou pouze teoretickou bez dalších důsledků, jak by se mohlo zdát bez bližšího zkoumání. Naopak se jedná o otázku zcela zásadního významu, neboť v rámci ní odpovídáme také na to, zda má být státní zastupitelství vázáno spíše na moc výkonnou nebo na moc soudní. Otázka vázanosti k jednotlivé části státní moci poté přímo ovlivňuje samotnou závislost/nezávislost celé soustavy státního zastupitelství, a tedy i jednotlivých státních zástupců. (Ne)závislost státního zastupitelství pak zcela souvisí s realizací práva na spravedlivý proces a výkonem spravedlnosti v právním státě.

Předmětem této diplomové práce bude zařazení státního zastupitelství jako instituce v rámci klasické trichotomie státní moci dle teorie dělby moci. Autor bude zkoumat aktuální postavení státního zastupitelství v Ústavě, a to i v kontextu s historickým vývojem orgánu veřejné žaloby na našem území. Autor bude nejprve zkoumat postavení státního zastupitelství skrze analýzu historického vývoje orgánu veřejné žaloby. Poté provede analýzu aktuální právní úpravy určující vztah státního zastupitelství k jiným státním orgánům. V rámci diplomové práce bude rovněž stručně srovnáno ústavní postavení prokuratury ve Slovenské republice s postavením státního zastupitelství v České republice. Uvedené srovnání s právní úpravou postavení prokuratury se jeví jako vhodné pro blízkost právního prostředí a společný historický a kulturní vývoj. Především však pro rozdílné systematické řazení prokuratury v rámci Ústavy Slovenské republiky. Prokuratura je řazena společně s veřejným ochráncem práv do samostatné hlavy.

---

<sup>8</sup> O nejasnosti zodpovězení otázky, jak koncipovat soustavu státního zastupitelství v ústavě svědčí především fakt, že původní navrhované znění Ústavy České republiky řadilo článkem 96 státní zastupitelství do hlavy čtvrté k moci soudní. Poté bylo pozměňovacím návrhem přesunuto do hlavy třetí.

<sup>9</sup> MUSIL, Jan. Ústavněprávní pozice státního zastupitelství. *Státní zastupitelství*. 2016, č. 1

<sup>10</sup> Například konference konané Radou Evropy, *The role of public prosecution office in a democratic society* konaná ve dnech 5-7 června 1996, *The transformation of Prokuratura into a body compatible with the democratic principles of law*, konaná ve dnech 27-29 září 1994. Nebo také konference, která se uskutečnila na půdě PF MU, *Veřejná žaloba v ústavním systému*, která se uskutečnila dne 15. října 2008.



Hlavním cílem této práce je potvrdit či vyvrátit hypotézu autora, dle níž je státní zastupitelství silně vázáno na moc výkonnou, z čehož plyne nedostatečná míra nezávislosti celé soustavy státního zastupitelství a jednotlivých státních zástupců. Nadto, systematické řazení státního zastupitelství v Ústavě v rámci hlavy třetí upravující moc výkonnou není vhodné, neboť hlavní činnosti a funkce státního zastupitelství jsou justiční povahy. Dále si autor položí otázku, zda je na místě usilovat o vyšší míru autonomie státního zastupitelství. V části věnující se srovnání postavení státního zastupitelství a slovenské prokuratury se pak autor zaměří na vyvrácení či potvrzení hypotézy, dle níž je postavení slovenské prokuratury silnější a prokuratura je nadána vyšší mírou autonomie, což je z pohledu právní úpravy orgánu veřejné žaloby vhodnější.

## 1.2. Struktura práce

Diplomová práce je strukturována do tří základních částí, nepočítaje úvod a závěrečné úvahy. Jednotlivé části tvoří kapitoly a podkapitoly, které na sebe logicky navazují. Autor postupuje v rámci práce od „obecného ke konkrétnímu“, tedy v první části práce představí obecný koncept teorie dělby moci, smysl a fungování dělby moci ve společnosti. K tomu autor stručně přiblíží vývoj postavení orgánu veřejné žaloby na našem území. Zaměří se především na období první československé republiky, neboť i v dnešních dobách bývá toto období často ideovým zdrojem pro řešení právních otázek. Nadto je třeba zdůraznit, že otázka nezávislosti státních zástupců, která přímo souvisí s postavením státního zastupitelství v rámci složek státní moci, byla diskutována v řadách odborné veřejnosti již v tomto období.<sup>11</sup> Dále bude autorova pozornost věnována historickému období socialismu, neboť postavení dnešního státního zastupitelství přímo ovlivnila historická zkušenost naší společnosti s činností prokuratury v těchto letech.

V druhé části práce, kterou představuje kapitola třetí, bude prozkoumáno aktuální ústavní postavení státního zastupitelství ČR. Pozornost bude věnována jednotlivým vazbám, které má státní zastupitelství na moc výkonnou a podobnosti a vazby, které má státní zastupitelství k moci soudní. Rovněž bude zhodnocena judikatura Ústavního soudu, která se dotýká zkoumaného tématu.

Ve třetí části dojde ke srovnání postavení státního zastupitelství ČR s prokuraturoou ve Slovenské republice. Využití metody komparace mezi různými přístupy v jednotlivých státech v otázce postavení orgánu veřejné žaloby se jeví značně obtížné a diskutabilní, a to především

---

<sup>11</sup> KRCHA, K. K otázce neodvislosti státních zástupců, *Soudcovské listy*, 1933, č. 2, str. 32-34

protože postavení těchto orgánů ovlivňuje historický a společenský vývoj v jednotlivých zemích. Tyto faktory vedly v celé řadě zemí k naprosto rozdílným konceptům a jejich srovnání, by s největší pravděpodobností nevedlo k užitečným závěrům. Na druhou stranu se ovšem zcela jasně naskýtá ideální možnost srovnání s řešením ve Slovenské republice, a to především díky společnému historickému a společenskému vývoji. Slovenská republika je nám z řad jiných států nejbližší a díky tomu, že na Slovensku došlo po roce 1993 k volbě odlišné koncepce orgánu veřejné žaloby, je tato země pro srovnání vhodná.

V závěru dojde ke shrnutí poznatků autora a k uvážení možných změn v budoucí právní úpravě.

## 2. Teorie dělby moci, historie orgánu veřejné žaloby na našem území

### 2.1. Teorie dělby moci

Diplomová práce zkoumá ústavní postavení státního zastupitelství ve světle klasické teorie dělby moci tak, jak ji formulovali například John Lock, Charles de Montesquie<sup>12</sup> nebo Immanuel Kant, tedy rozdělení státní moci do tří složek, a to do moci výkonné, zákonodárné a soudní. Shodným způsobem je k otázce ústavního postavení státního zastupitelství přistupováno i v dílech jiných odborníků<sup>13</sup> a tento postup se jeví jako vhodný. Nežli autor přistoupí k postavení státního zastupitelství je na místě nejprve vyložit něco o podstatě teorie dělby moci.

#### 2.1.1. Fungování a smysl teorie dělby moci v demokratické společnosti

Teorie dělby moci je základním stavebním kamenem pro tvorbu demokratické formy vládnutí. Jedná se o základní zásadu demokratické moci, a to především proto, že chrání samotné demokratické uspořádání společnosti. Teorie dělby moci, která se po staletí formovala, je reakcí na strach z nežádoucí koncentrace státní moci, která by mohla vést k potlačování základních prvků demokracie a v konečném důsledku až ke konci demokracie samotné. Neubauer například uvádí, že hlavním motivem pro rozvoj dělby moci v republikách byla snaha nedopustit soustředění vši moci ve státě v jedné ruce. Dle jeho názoru již od dob absolutní monarchie přetrvává ve společnosti určitá nedůvěra k „držitelům faktické moci ve státě, tedy k osobám, které disponují státním aparátem, mocenskými a hospodářskými prostředky státu.“<sup>14</sup> Smysl dělby moci v demokratické společnosti hájí také James Madison, jeden z „otců“ Ústavy USA a pozdější prezident, a to v jednom ze svých nejzásadnějších

---

<sup>12</sup> Ve své přelomové práci *O duchu zákonů*. MONTESQUIE, Charles Louis de Seconda. *O duchu zákonů*. Edited by Markéta Šálená, Translated by Stanislav Lyer. Dobrá Voda: Aleš Čeněk, 2003

<sup>13</sup> Například Attily Hlavathy ve svém příspěvku *The constitutional status and the internal structure of the public prosecution in a state governed by the rule of law* v části druhé, odrážce třetí uvádí, že pro zkoumání pozice veřejné žaloby v ústavní struktuře se jeví jako nejvhodnější zasadit tuto instituci do rámce klasické dělby státní moci, str. 42. Shodně argumentuje také Dr. Kálmán György, Generální prokurátor Maďarska v příspěvku *The public prosecutor's office in the transitional period*, str. 15, když hodnotí hlavní problematiku prokuratury. Oba příspěvky In *The transformation of the Prokuratura into a body compatible with the democratic principles of law*. Council of Europe, Budapešť, 1994, Shodně rovněž MUSIL, Jan. *Ústavněprávní pozice státního zastupitelství. Státní zastupitelství*. 2016, č. 1 str. 9

<sup>14</sup> NEUBAUER, Zdeněk. *Státověda a teorie politiky*. 3. vydání, Praha: SLON, 2006, str. 204

článcích.<sup>15</sup> Především zdůrazňuje nutnost vytvoření další pojistky pro kontrolu vlády. Primární způsob kontroly vlády vidí v závislosti samotné vlády na jejích občanech. Historická zkušenost lidstva ovšem prokázala, že toto samotné není dostačující. A proto zdůrazňuje nutnost rozvinutí propracované dělby moci, kde jednotlivé složky moci budou nadány ústavněprávními prostředky, které té konkrétní složce moci umožní se účinně bránit proti vměšování ze strany jiných složek státní moci<sup>16</sup>.

Dělba moci tedy chrání demokratické systémy před nežádoucí koncentrací státní moci a je určitou zárukou udržení demokracie i do budoucna. To je také důvod proč dělbu moci zavrhnou totalitní a autoritářské režimy. K nežádoucí koncentraci moci a jejímu zneužití ovšem může docházet i v demokratických formách vlády.

K samotnému konceptu teorie dělby moci lze přistupovat z různých hledisek. Z hlediska horizontálního se jedná o dělbu moci na úrovni nejvyšších státních orgánů. Z hlediska vertikálního se poté jedná o členění státu. V rámci této práce je relevantní především dělba moci z hlediska horizontálního. Tedy rozdělení moci ve státě na moc *zákonodárnou, výkonnou, soudní*. Koncept teorie dělby moci se dle Klímy dále projevuje v několika aspektech. *Funkční aspekt*, kdy skrze dělbu moci dochází k rozdělení činností státu na 3 různé skupiny pravomocí - normativně regulativní, výkonnou a soudní. *Organizační aspekt* – jednotlivé moci jsou představovány v několika orgánech různého typu, například parlament, vláda, soustava soudů. *Personální aspekt* – znemožnění, aby tatáž osoba zastávala pozice ve více orgánech plnících různé funkce. *Kontrolní aspekt* – spočívající v dostatečné systémové provázanosti mocí, s možností přezkoumatelnosti a opravitelnosti moci jiné.<sup>17</sup>

Z hlediska samotného fungování je koncepce dělby moci založena na dvou vzájemně provázaných a nerozlučných zásadách. První z těchto zásad je *zásada oddělenosti, nezávislosti a samostatnosti* mocí. Druhou z nich je pak *zásada rovnováhy mocí a vzájemných brzd*.<sup>18</sup>

Dle zásady *oddělenosti, nezávislosti a samostatnosti* moci výkonné, zákonodárné a soudní musí být jednotlivé složky státní moci navzájem politicky neodpovědné a výkon

---

<sup>15</sup> MADISON, James, The Structure of the Government Must Furnish the Proper Checks and Balances Between the Different Departments, *The Federalist* č. 51, 6 března 1788, dostupné z <http://www.constitution.org/fed/federa51.htm>

<sup>16</sup> Tamtéž

<sup>17</sup> KLÍMA, Karel. *Teorie veřejné moci (vládnutí)*, 3. přepracované vydání, Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016, str. 56

<sup>18</sup> BOGUSZAK, Jiří. ČAPEK, Jiří. VEVERKA, Vladimír. *Základy teorie práva a právní filosofie*, Praha: CODEX, 1996. Str. 185

jednotlivých mocí musí být zabezpečen zvláštními orgány, které nejsou navzájem ve vztahu nadřízenosti a podřízenosti. Mezi jednotlivými složkami musí existovat kreační nezávislost, tedy nezávislost co do podmínek nabytí moci. Osoby mají nabývat příslušné pravomoci nezávisle na orgánech druhých mocí. Mezi jednotlivými složkami státní moci poté musí existovat inkompatibilita, tedy neslučitelnost mocí v rukou jedné fyzické osoby, či skupiny osob<sup>19</sup>.

*Zásada rovnováhy mocí a vzájemných brzd* tvoří určitou protiváhu k první z uvedených zásad a doplňuje ji. Pro účinnou a funkční dělbu moci nestačí pouhé rozdělení státní moci mezi tři složky, nýbrž je nutné vytvořit mezi jednotlivými složkami systém institutů pro vzájemné spolupůsobení jedné složky moci na druhou. Jednotlivé složky moci neexistují odděleně, a proto je přirozené, že může docházet k situacím, kde jedna při realizaci své pravomoci bude zasahovat do pravomoci druhé složky státní moci. Z toho důvodu je nutné vytvořit takový mechanismus, aby jedna složka státní moci nemohla získat dominantní postavení.<sup>20</sup> Způsobů a mechanismů, kterými mohou být upraveny vzájemné vztahy jednotlivých složek státní moci, může být celá řada. Například ve vztahu mezi zákonodárnou a výkonnou mocí právo zákonodárné moci normativně určovat obsah, prostředky, formu činnosti výkonné moci. Dále kontrolní a vyšetřovací pravomoci zákonodárného sboru ve vztahu k moci výkonné. Jako brzda proti moci soudní se uplatní amnestie. Brzdou ze strany moci soudní proti moci výkonné je například správní soudnictví. Naopak zase působí pravomoc moci výkonné jmenovat soudce.<sup>21</sup>

## **2.2 Historický vývoj postavení orgánu veřejné žaloby na našem území**

V rámci předchozí podkapitoly bylo pojednáno o obecném teoretickém základu, teorii dělby moci, v jehož světle bude níže zhodnoceno postavení státního zastupitelství. Postavení dnešního státního zastupitelství je nutné zkoumat komplexně, a to i v souvislosti s historickými faktory, které na postavení státního zastupitelství měly nepochybně vliv. Je vhodné nejprve podat alespoň stručný přehled historického vývoje, přičemž se autor omezuje pouze na období tzv. první republiky a období po roce 1948.

---

<sup>19</sup> HOLLÄNDER, Pavel. *Základy všeobecné státovědy*. 3. Vydání, Plzeň: Aleš Čeněk, 2012, str. 392 shodně také BOGUSZAK, Jiří. ČAPEK, Jiří. VEVERKA, Vladimír. *Základy teorie práva a právní filosofie*, Praha: CODEX, 1996, str. 186

<sup>20</sup> HOLLÄNDER, Pavel. *Základy všeobecné státovědy*. 3. Vydání, Plzeň: Aleš Čeněk, 2012, str. 392

<sup>21</sup> BOGUSZAK, Jiří. ČAPEK, Jiří. VEVERKA, Vladimír. *Základy teorie práva a právní filosofie*, Praha: CODEX, 1996, str. 188

Orgán veřejné žaloby má na našem území hluboké kořeny sahající až do 15. století.<sup>22</sup> Z pohledu rozdělení státní moci je historicky orgán veřejné žaloby, v souladu se zcela přirozeným vývojem, součástí moci výkonné. Teprve v druhé polovině 19. století totiž dochází k oddělení soudnictví od moci výkonné a budování dělby moci dle výše zmíněné teorie.

### 2.2.1. Státní zastupitelství v období 1. československé republiky

Dne 28. října 1918 předsednictvo Národního výboru vyhlásilo samostatnost československé republiky. Tímto krokem došlo ke vzniku nového suverénního státu, který ovšem v tuto chvíli neměl žádnou vlastní legislativu. Bylo nutné zajistit plynulý přechod z období před samostatností československé republiky do nové éry našeho státu. Aby novelizace a změny v legislativě a uspořádání nového státu mohly probíhat postupně, bylo třeba zajistit kontinuitu s právními předpisy platnými a účinnými do 28. října. Proto došlo k přijetí tzv. recepční normy, zákona č. 11/1918 Sb. Dle recepční normy všechny dosavadní říšské a zemské zákony a nařízení byly ponechány v prozatímní platnosti. Tímto zákonem došlo rovněž k převzetí struktury státních orgánů, které byly nově podřízeny Národnímu výboru, v otázce organizace se ale stále řídily dosavadní platnou legislativou.<sup>23</sup>

Recepční normou došlo k převzetí celého právního řádu Rakouska-Uherska, a to i se svými negativními důsledky, především byl převzat obecně známý právní dualismus.

Z pohledu ústavního vývoje došlo k přijetí nejprve prozatímní ústavy a poté v roce 1920 k přijetí ústavy zcela nové. Orgán veřejné žaloby v ústavě z roku 1920 přímo upraven nebyl. Z pohledu veřejné žaloby je ovšem klíčové ustanovení § 101 odst. 3 Ústavy z roku 1920, které výslovně potvrzovalo platnost zásady obžalovací v trestním řízení.<sup>24</sup> Z podústavní legislativy se struktury státního zastupitelství částečně dotýkal zákon č. 5/1918, jímž byl zřízen Nejvyšší soud s působností pro oblast Československa. U Nejvyššího soudu byl výše zmíněným zákonem zřízen post generálního prokurátora, který měl dále několik zástupců nazývaných nejprve generální advokáti a později náměstci generálního prokurátora. Generální prokurátor byl přímo podřízen ministru spravedlnosti.<sup>25</sup> Nevykonával ovšem funkci veřejné žaloby. Nebyl součástí soustavy státních zastupitelstev, a tudíž nebyl nadřazen nižším

<sup>22</sup> SCHELLE, Karel. Veřejná žaloba v historických souvislostech. *Státní zastupitelství*, 2008, č. 11-12, s. 44

<sup>23</sup> Zákon č. 11/1918 Sb. o zřízení samostatného státu československého

<sup>24</sup> Zákon č. 121/1920, kterým se uvozuje ústavní listina Československé republiky. Ústavní listina Československé republiky

<sup>25</sup> Zákon č. 5/1918 Sb. jímž se zřizuje nejvyšší soud

státním zástupcům. Neměl postavení stran v rámci trestního řízení. Hlavním oprávněním generálního prokurátora bylo podávat tzv. zmateční stížnosti proti rozhodnutím soudů.<sup>26</sup>

Státní zástupce v tomto období nebyl chápán pouze jako jednostranný vykonavatel trestní politiky státu. O tom jasně svědčí odborná literatura, když označuje státního zástupce jako strážce zákona. Postavení strážce zákona se promítalo ve skutečnosti, že státní zástupce měl povinnost přihlédnout i k okolnostem svědčícím ve prospěch obviněného a měl právo podat v jeho prospěch odvolání. Dále se toto postavení promítalo ve výše zmíněné možnosti generálního prokurátora podávat zmateční stížnost proti rozhodnutím trestních soudů, jimiž došlo k porušení zákona. Tím měl přispívat k zachování zákonného postupu.<sup>27</sup> Nadto měl státní zástupce značné oprávnění při řízení ve věcech mládeže, kde mohl upustit od trestního stíhání pro neúčelnost či malichernost věci,<sup>28</sup> a tím i vydat konečné rozhodnutí ve věci.

Události února 1948 a nástup komunistické vlády však znamenaly počátek konce státního zastupitelství, jak se prozatím v průběhu historie vyvíjelo. Novou právní úpravou, zákonem o zlidovění soudnictví z prosince 1948, bylo státní zastupitelství přetvořeno, zatím pouze organizačně. Došlo rovněž ke změně názvu ze státního zastupitelství na prokuraturu.<sup>29</sup> Nově byla v sídlech okresních soudů zřízena prokuratura jako úřad veřejné žaloby prvního stupně. Zde vystupoval za prokuraturu v čele okresní prokurátor a k dispozici měl své náměstky. Při krajských soudech byly vytvořeny krajské prokuratury v čele s krajským prokurátorem. Okresní prokuratura byla podřízena krajské a společně byly podřízeny ministerstvu spravedlnosti.<sup>30</sup> Nutné je ale zdůraznit, že dle znění § 75 zákona o zlidovění soudnictví v případě zločinu, za nějž mohl být uložen trest smrti, nebo trest odnětí svobody ve výměře alespoň pěti let či v řízení proti nepřítomnému, konal vyšetřování stále vyšetřující soudce.

Dále na základě zákona o Státním soudu byla při Státním soudu zřízena Státní prokuratura, v jejímž čele stanul státní prokurátor. Státní prokuratura se zaměřovala pouze na stíhání trestných činů dle zákona na ochranu republiky.

### 2.2.3 Prokuratura po roce 1948

---

<sup>26</sup>SCHELLE, Karel. NEDOROST, Libor. OTOUPALÍKOVÁ, Jana. *Státní zastupitelství: historie, současnost, perspektivy*. 1. vydání, Praha: Eurolex Bohemia, 2002. str. 44

<sup>27</sup>SPÁČIL, Jiří. K historickým aspektům postavení prokuratury, *Prokuratura*, 1991, č. 1. str. 51

<sup>28</sup>SCHELLE, Karel. NEDOROST, Libor. OTOUPALÍKOVÁ, Jana. *Státní zastupitelství: historie, současnost, perspektivy*. 1. vydání, Praha: Eurolex Bohemia, 2002. str. 47

<sup>29</sup>LATA, Jan. *Státní zastupitelství ve světle proměn: drama o čtyřech dějstvích*. Praha: Auditorium, 2016. str. 16

<sup>30</sup>Ustanovení § 20 zákona č. 319/1948 Sb. o zlidovění soudnictví

Než autor přikročí k těm nejzásadnějším ústavním zákonům, které zcela přebudovaly organizaci prokuratury, zmíní se o postupném rozšiřování působnosti prokuratury, kterým vládnoucí elita připravovala prokuraturu na novou činnost, do té doby prokuratuře zcela neznámou. Ke zmíněnému rozšíření působnosti prokuratury došlo roku 1950 přijetím Občanského soudního řádu.<sup>31</sup> Ustanovení § 6 zmíněného zákona opravňovalo prokurátora ke vstupu do kteréhokoliv řízení v kterékoliv jeho fázi. Prokurátor mohl rovněž činit veškeré úkony, k nimž byli v té dané fázi řízení oprávněni účastníci. Toto prokurátorovo oprávnění bylo podmíněno pouze shledáním, že tak vyžaduje ochrana zájmu státu nebo pracujících. Tímto krokem byl vytvořen základ pro zavedení všeobecného dozoru prokuratury.

Ústavním zákonem č. 64/1952 Sb., o soudech a prokuratuře a prováděcím zákonem č. 65/1952 došlo k celkovému přepracování modelu prokuratury u nás, a to po sovětském vzoru.<sup>32</sup> Došlo k vytvoření prokuratury „zcela nového typu“, která byla inspirována „leninskými principy činnosti prokuratury.“<sup>33</sup> Nová byla především netrestní působnost prokuratury, kterou reprezentoval již výše zmíněný institut všeobecného dozoru.

Prováděcím zákonem č. 65/1952 Sb. došlo k oddělení prokuratury od ministerstva spravedlnosti. V čele prokuratury stanul generální prokurátor a prokuratura byla přetvořena na samostatný, na ostatních orgánech státní moci nezávislý, jednotný, přísně centralizovaný a monokratický orgán.<sup>34</sup> Prokuratura byla orgánem nejvyššího dozoru a dohlížela nad zachováním socialistické zákonnosti všemi ministerstvy, soudy, národními výbory, orgány, institucemi, úředními osobami, ale také samotnými občany.<sup>35</sup> Došlo k přetvoření prokuratury jako orgánu veřejné žaloby s převládající trestní působností na orgán „střežící socialistickou zákonnost.“ Institut vyšetřujícího soudce byl zrušen bez jakékoliv náhrady. Rovněž nebyla upravena možnost zahájení trestního řízení poškozeným.

Následoval nový zákon o prokuratuře č. 65/1956 Sb., který převzal úpravu předcházející právní úpravy a doplnil a rozšířil rozsah činnosti prokuratury. Dohled byl rozšířen na místa, kde byla omezována osobní svoboda sob (ochranné léčení, vazba).

---

<sup>31</sup> Zákon č. 142/1950 Sb. o řízení ve věcech občanskoprávních

<sup>32</sup> SCHELLE, Karel. KUCHTA, Josef. *Historie a současnost státního zastupitelství*. 1. vydání, Brno: Masarykova univerzita, 1994. str. 54

<sup>33</sup> SPÁČIL, Jiří. K historickým aspektům postavení prokuratury, *Prokuratura*, 1991, č. 1, str. 52

<sup>34</sup> PLUNDR, Otakar. HLAVSA, Petr. *Organizace justice a prokuratury [Plundr, Hlavsa, 1987]*. 5. podstatně přepracované a doplněné vydání. Praha: Panorama, 1987, str. 29

<sup>35</sup> FENYK, Jaroslav. *Veřejná žaloba DÍL PRVNÍ Historie, současnost a možný vývoj veřejné žaloby*. Praha: Institut Ministerstva spravedlnosti České republiky pro další vzdělávání soudců a státních zástupců. 2001, str. 23



Prokurátoři měli oprávnění se účastnit zasedání vlády a odpovídajících orgánů národních výborů. Generální prokurátor byl nově podřízen přímo Národnímu shromáždění.<sup>36</sup>

Charakter prokuratury v tehdejší společnosti byl dán mimo jiné i její základní úlohou, která byla zakotvena na ústavní úrovni čl. 104 Ústavy ČSSR. Uvedený článek přímo stanovil, že prokuratuře jako strážkyni socialistické zákonnosti přísluší dozor nad důsledným prováděním zákonů. I přes často proklamovanou nezávislost, byla prokuratura přímo podřízena Komunistické straně, která ji politicky komplexně řídila. Prokuratura byla vydávána za objektivní, tou však nemohla, pro zmíněnou faktickou závislost na komunistické straně, být. Skutečnost, že prokuratura vykonávala i vlastní správu a vlastní kontrolu, znemožnila jakoukoliv účinnou kontrolu zvenčí. Nadto prokuratura díky institutu všeobecného dozoru ingerovala do všech oblastí společenského života.<sup>37</sup>

V roce 1989, po Sametové revoluci, byl zákon o prokuratuře novelizován zákonem č. 168/1990 Sb. Tato novela přinesla spíše formální změny. Došlo k odstranění socialistické terminologie. Došlo ke zrušení dozoru státního zastupitelství nad postupem soudů a státních notářství. Nově byl stanoven zákaz členství prokurátorů v politických stranách.<sup>38</sup>

### 2.3. Dílčí závěr

Na první pohled se může zdát, dle historických faktů, že místo orgánu veřejné žaloby v soustavě orgánů státu je jasné a orgán veřejné žaloby spadá do moci výkonné. Takový závěr například plyne i ze studie vypracované Syllovou pro Parlamentní institut, která je zaměřena na vztah moci výkonné a státního zastupitelství.<sup>39</sup> Uvedená studie ovšem nezohledňuje veškeré historické faktory, které se promítly do postavení orgánu veřejné žaloby na našem území a značně rovněž ovlivnily také rozdělení státní moci.

Danými faktory jsou především zrušení institutů vyšetřujícího soudce a institutu soukromé žaloby. Před rokem 1950 byla tedy situace taková, že státní zastupitelství (později prokuratura) bylo součástí moci výkonné, na niž bylo přímo navázáno, jak plyne z výše uvedeného. V případě závažnějších zločinů se ovšem plně aplikoval institut vyšetřujícího soudce, který byl nadán nezávislostí a ingerence výkonné moci do trestního

---

<sup>36</sup> Tamtéž, str. 23

<sup>37</sup> SCHELLE, Karel. NEDOROST, Libor. OTOUPALÍKOVÁ, Jana. *Státní zastupitelství: historie, současnost, perspektivy*. 1. vydání, Praha: Eurolex Bohemia, 2002. str. 69-70

<sup>38</sup> LATA, Jan. *Státní zastupitelství ve světle proměn: drama o čtyřech dějstvích*. Praha: Auditorium, 2016. str. 19

<sup>39</sup> SYLLOVÁ, Jindřiška. VALENTA, Petr. *K ústavnímu a právnímu postavení státního zastupitelství a prokuratury na území ČR*, studie č. 5.364, 2015, Praha: Parlamentní institut

řízení byla značně znesnadněna. V okamžiku nečinnosti státního zastupitelství, či vyšetřujícího soudce mohl nadto poškozený, kterému vznikla bezprostřední újma, iniciovat projednání trestní věci osobně, individuální soukromou žalobou.<sup>40</sup> Pozice státního zastupitelství jako orgánu moci výkonné tedy nebyla přímo na škodu, neboť státní zastupitelství nemělo monopol na podání obžaloby v trestní věci a nehrozilo tedy, že výkonná moc svým zásahem v rámci státního zastupitelství zcela znemožní vyšetření a projednání věci před soudem. Iniciativu mohl převzít soukromý žalobce, nebo v určitých případech vyšetřující soudce.

V roce 1950 ovšem došlo ke zrušení výše uvedených institutů, a tím i ke změně poměrů na pomyslných miskách vah mezi mocí výkonnou a soudní. Především zrušením institutu vyšetřujícího soudce s účinností zákona č. 87/1952 Sb., byla značná část pravomoci ve vyšetřování trestních kauz odebrána soudcům a předání této pravomoci tehdejšími prokurátory nepochybně vedlo k značnému posílení moci výkonné na úkor moci soudní. Z pohledu teorie dělby moci, dle autorova názoru, zrušení výše uvedených institutů přímo vedlo k narušení zásady vzájemné rovnováhy moci, když ve věci iniciace trestního řízení zcela posílilo výkonnou moc. K tomuto závěru by bylo možné namítnout, že v následujících letech, po roce 1952, byla prokuratura koncipována dle tehdejšího právního řádu, jako samostatný nezávislý a objektivní orgán, a tedy není možné v tomto spatřovat přímé posílení moci výkonné. Na prokuraturu se ovšem také vztahovala ustanovení ústavy o vedoucí úloze komunistické strany, které přímo podléhala. Při skutečnosti, že byla prokuratura řízena přímo politickomocenským centrem, je nutné uzavřít, že šlo o posílení moci výkonné. Prokuratura byla pouze zdánlivě koncipována jako orgán *sui generis*, nezávislý a objektivní, ve skutečnosti byla ovšem řízena politickou elitou té doby, která reprezentuje moc výkonnou.

---

<sup>40</sup> JÄGER, Petr. komentář k čl. 80, str. 756 in RYCHETSKÝ, Pavel a kolektiv. *Ústava České republiky. Zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář*, Praha: Wolters Kluwer ČR, 2015

### 3. Ústavní postavení státního zastupitelství v ČR

Ústavní postavení státního zastupitelství je středem pozornosti odborné veřejnosti již řadu let. Počátek diskuse na toto téma sahá až do začátku devadesátých let, do porevolučního období, kdy se rozhodovalo o osudu prokuratury v novém demokratickém období našeho státu.<sup>41</sup> Přijetím Ústavy ČR nedošlo k vyřešení této otázky. Po celou dobu platnosti Ústavy ČR existují zastánci přiřazení státního zastupitelství k moci výkonné.<sup>42</sup> V posledních letech ovšem značně sílí hlasy odborníků, kteří požadují zajištění nezávislejšího postavení státního zastupitelství.<sup>43</sup> V následující kapitole autor rozebere ústavní postavení státního zastupitelství a pokusí se vyložit argumenty svědčící jak pro úzký vztah státního zastupitelství s mocí výkonnou, tak argumenty svědčící opačnému stavu.

#### 3.1. Model postavení státního zastupitelství

Zařazení ústavních orgánů do příslušné složky státní moci nečiní problémy v naprosté většině případů. Je zcela jednoznačné, do které složky začlenit vládu, hlavu státu, či soudy. V případě orgánů historicky pro státní zřízení ne tak typických, to však může činit nemalé problémy. Obdobné nejasnosti můžeme mít i v případě zařazení státního zastupitelství.

Z celoevropského pohledu neexistuje v této otázce shoda. Orgány veřejné žaloby napříč celou Evropou jsou upraveny velmi rozličně, což je dáno rozdílným historickým a politickým vývojem Evropy a také rozdílnými právními řády. Ústavním postavením je nadána pouze část z nich. Zobecněním jednotlivých prvků lze ovšem vysledovat jisté podobnosti v ústavách evropských států a dojít k závěru, že existují tři základní modely postavení státního

---

<sup>41</sup> Především v SPÁČIL, Jiří. K úvahám o budoucím postavení prokuratury v ČSFR, *Prokuratura*, 1990, č. 4 nebo OSMANČÍK, Otakar. K budoucnosti prokuratury, *Prokuratura*, 1991, č. 1, ZOULÍK, František. Poznámky k postavení prokuratury, *Právní praxe*, 1993, č. 3

<sup>42</sup> Mezi něž jmenovitě patří VESECKÁ, Renáta v Aktuální problematika veřejné žaloby v právní úpravě ČR, *Státní zastupitelství*, 2008, č. 11-12, COUFAL, Petr. KUČERA, Pavel. v Několik poznámek k úvaze o nezávislosti státního zástupce. *Trestní právo*, 1996 č. 11, ZOULÍK, František. Poznámky k postavení prokuratury, *Právní praxe*, 1993, č. 3

<sup>43</sup> Z nichž např.: FENYK, Jaroslav. *Veřejná žaloba DÍL PRVNÍ Historie, současnost a možný vývoj veřejné žaloby*. Praha: Institut Ministerstva spravedlnosti České republiky pro další vzdělávání soudců a státních zástupců. 2001, LATA, Jan. Nezávislý státní zástupce – zbožné přání nebo realita?, *Bulletin advokacie*, 2010, č. 3, MUSIL, Jan. Ústavně právní pozice státního zastupitelství, *Státní zastupitelství*, 2016, č. 1

zastupitelství v rámci složek státní moci.<sup>44</sup> Ke každému modelu autor uvádí alespoň několik příkladů.

#### *Orgán veřejné žaloby jako součást moci výkonné*

- Takto zařazuje státní zastupitelství díkce Ústavy ČR článkem 80. Dále je v rámci moci výkonné upraveno rovněž švédské státní zastupitelství.<sup>45</sup>

#### *Orgán veřejné žaloby jako součást moci soudní*

- Takto je orgán veřejné žaloby upraven například v Portugalsku, kde je zařazen do moci soudní a tvoří její autonomní složku. Prokuratura je ústavou řazena do soudí moci rovněž v Itálii, kde spolu se soudy po francouzském vzoru tvoří magistraturu. Jako orgán moci soudní je ústavně upraveno rovněž státní zastupitelství Belgie.<sup>46</sup>

#### *Orgán veřejné žaloby jako relativně samostatný orgán, orgán sui generis*

- V tomto případě stojí orgán veřejné žaloby mimo klasickou třídu státní moci. Touto cestou se vydala Ústava Slovenské republiky, když prokuraturu zařadila samostatně do hlavy osmé.<sup>47</sup>

Dále je nutné zdůraznit, jak bylo naznačeno již výše, že ne ve všech jurisdikcích se státní zastupitelství těší právní úpravě na úrovni ústavy. Existuje celá řada zemí, které ponechávají úpravu postavení orgánu veřejné žaloby zcela a pouze podzákonným předpisům. Mezi tyto státy patří například Nizozemí<sup>48</sup>, Dánsko, Finsko, Lucembursko a Velká Británie.<sup>49</sup>

Základním modelům ústavního postavení orgánu veřejné žaloby v Evropě se věnuje i Jäger v rámci komentáře k čl. 80 Ústavy.<sup>50</sup> Zde je vhodné zmínit, že autor konstatuje „v zásadě lze sledovat dva základní modely, kdy státní zastupitelství představuje buď relativně samostatnou soustavu (systémová, institucionální nezávislost) či soustavu do určité míry závislou na moci výkonné v níž je potom legislativně či fakticky zdůrazněna samostatnost při výkonu funkcí veřejné žaloby.“ Autor nezmiňuje žádnou jurisdikci v Evropě, která by řadila

<sup>44</sup> FENYK, Jaroslav. Úvaha o ústavním postavení českého státního zastupitelství in KYSELA, Jan (ed). *Deset let Ústavy České republiky. Východiska, stav, perspektivy*. Praha: Eurolex Bohemia, 2003, str. 327, MUSIL, Jan.

Ústavně právní pozice státního zastupitelství, *Státní zastupitelství*, 2016, č. 1 str. 9

<sup>45</sup> KOUDELKA, Zdeněk. Postavení státního zastupitelství. *Trestní právo*, 2012, č. 4, str. 16

<sup>46</sup> KOUDELKA, Zdeněk. Postavení státního zastupitelství. *Trestní právo*, 2012, č. 4, str. 14-24

<sup>47</sup> Ústavní zákon č. 460/1992 Zb., Ústava Slovenskej republiky, ve znění pozdějších předpisů. Čl. 149-151

<sup>48</sup> KOUDELKA, Zdeněk. Postavení státního zastupitelství. *Trestní právo*, 2012, č. 4, str. 15

<sup>49</sup> FENYK, Jaroslav. Úvaha o ústavním postavení českého státního zastupitelství in KYSELA, Jan (ed). *Deset let Ústavy České republiky. Východiska, stav, perspektivy*. Praha: Eurolex Bohemia, 2003, str. 327

<sup>50</sup> JÄGER, Petr. komentář k čl. 80, str. 756 in RYCHETSKÝ, Pavel a kolektiv. *Ústava České republiky. Zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář*, Praha: Wolters Kluwer ČR, 2015.

orgán veřejné moci do moci soudní. Přičemž například prokuratura Itálie je jasným dokladem funkčního systému, kde je prokuratura zařazena do moci soudní. Italská prokuratura je nadto zcela materiálně i funkčně závislá na soudech, což se projevuje například v nutnosti souhlasu soudce v případě zastavení trestního stíhání.<sup>51</sup> Prokurátoři jsou hodnoceni stejně jako soudci a nadání shodnou garancí nezávislosti, přičemž personální prostupnost obou funkcí je běžnou záležitostí.<sup>52</sup> Autor příklady tohoto typu vůbec nezmiňuje. Dále se naopak vyjadřuje k nutnosti naprosté oddělenosti státního zastupitelství od soudní moci. Dovojuje potřebu striktního oddělení státního zastupitelství od soudní moci. Autor dále konstatuje, že pokud by takové striktní oddělení absentovalo, došlo by k ohrožení zásady obžalovací a ohrožení subjektivního práva na spravedlivý proces.<sup>53</sup> Výše zmíněný příklad Itálie však dle názoru autora dokládá možnost užití koncepce, která zařazuje státní zastupitelství pod moc soudní. Nadto nelze tvrdit, že se v Italském modelu neuplatňuje zásada obžalovací, či je podstatně narušena.

V Evropě existují také modely, v nichž je orgán veřejné žaloby zařazen a funkčně propojen se soudní mocí. Z toho důvodu zvolil autor této práce výše uvedené členění, shodně i s jinými autory.<sup>54</sup>

### 3.2. Cesta k aktuálnímu znění čl. 80 Ústavy

Jak bylo uvedeno již výše, státní zastupitelství je upraveno v Ústavě České republiky (dále jen Ústava) ustanovením článku 80 a je systematicky zařazeno do hlavy třetí, moc výkonná, v závěrečném ustanovení oddílu pojednávajícím o vládě. Samotný článek 80 zní následovně: „*Státní zastupitelství zastupuje veřejnou žalobu v trestním řízení; vykonává i další úkoly, stanoví-li tak zákon.*“ V druhém odstavci je poté uvedeno: „*Postavení a působnost státního zastupitelství stanoví zákon.*“<sup>55</sup> Z uvedeného se může zdát otázka zařazení státního zastupitelství zcela jasná, neboť dikce a systematika Ústavy hovoří jasně. Ustanovení je ovšem velice strohé a omezuje se pouze na vymezení věcné působnosti státního zastupitelství. V odstavci druhém poté využívá výhrady zákona pro konkrétnější úpravu

<sup>51</sup> KOUDELKA, Zdeněk. Postavení státního zastupitelství. *Trestní právo*, 2012, č. 4, str. 17

<sup>52</sup> FENYK, Jaroslav. *Veřejná žaloba DÍL PRVNÍ Historie, současnost a možný vývoj veřejné žaloby*. Praha: Institut Ministerstva spravedlnosti České republiky pro další vzdělávání soudců a státních zástupců. 2001 str. 45

<sup>53</sup> JÄGER, Petr. komentář k čl. 80, str. 757 in RYCHETSKÝ, Pavel a kolektiv. *Ústava České republiky. Zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář*, Praha: Wolters Kluwer ČR, 2015

<sup>54</sup> FENYK, Jaroslav. Úvaha o ústavním postavení českého státního zastupitelství in KYSELA, Jan (ed). *Deset let Ústavy České republiky. Východiska, stav, perspektivy*. Praha: Eurolex Bohemia, 2003, str. 327, MUSIL, Jan.

Ústavně právní pozice státního zastupitelství, *Státní zastupitelství*, 2016, č. 1 str. 9

<sup>55</sup> Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů

organizace, struktury, postavení a působnosti státního zastupitelství. Ustanovení tedy ve skutečnosti neříká mnoho o pozici státního zastupitelství, ani vztahu státního zastupitelství k ostatním ústavním orgánům.<sup>56</sup>

Pro hlubší porozumění důvodů přijetí právě takovéto podoby ustanovení věnujícímu se státnímu zastupitelství považuje autor za vhodné pojednat o diskusi, která se vedla během přípravy návrhu Ústavy v České národní radě, neboť právě podobě zmíněného ustanovení byla věnována nemalá pozornost.

V původním návrhu Ústavy, který předložila vláda České národní radě (dále jen ČNR), bylo ustanovení upravující státní zastupitelství zařazeno v hlavě čtvrté pojednávající o moci soudní, a to v posledním článku č. 96.<sup>57</sup> Text ustanovení zněl následovně: „Veřejnou žalobu v trestním řízení zastupuje státní zastupitelství; vykonává i další úkoly, stanoví-li tak zákon.“ Jednalo se tedy rovněž o velmi strohou úpravu a řešení klíčových otázek bylo ponecháno běžnému zákonu. Z hlediska systematiky došlo ovšem k zařazení pod moc soudní. Důvodová zpráva k tomuto ustanovení ovšem dodávala: „Podle tohoto ustanovení končí úloha prokuratury v trestním řízení a na její místo nastupuje státní zastupitelství, které plní i další úkoly, stanoví-li tak zákon. Ústava neřeší, zda státní zastupitelství má být nezávislé nebo podřízené ministerstvu spravedlnosti.“<sup>58</sup> Tedy je patrné, že zařazením státního zastupitelství pod moc soudní nebylo sledováno zajištění jeho nezávislosti na moci výkonné.

Ke změně zařazení státního zastupitelství a jeho přesunutí do hlavy třetí došlo na jednání ústavněprávního výboru ČNR. Není zřejmé, jaké důvody k tomu konkrétně vedly. Syllová a Lata oba shodně konstatují, že pravděpodobným impulsem pro tuto systematickou změnu byla zpráva předsedy České advokátní komory, kterou zaslal ústavněprávnímu výboru. Ve zprávě byly obsaženy připomínky mimo jiné také k návrhu ustanovení čl. 96. V souvislosti s ustanovením o státním zastupitelství předseda ČAK konstatoval, že ve většině demokratických ústav není o státním zastupitelství výslovná zmínka a zapochyboval o potřebě právní úpravy státního zastupitelství na ústavní úrovni.<sup>59</sup> Po jednání ústavněprávního výboru došlo k přesunutí výše uvedeného znění čl. 96 na konec hlavy třetí pod číslo 80.

---

<sup>56</sup> MUSIL, Jan. Ústavně právní pozice státního zastupitelství, *Státní zastupitelství*, 2016, č. 1 str. 9

<sup>57</sup> Vládní návrh ústavy České republiky. Tisk č. 152. Dostupný z:

<http://www.psp.cz/eknih/1992cnr/tisky/index02.htm>

<sup>58</sup> Důvodová zpráva k vládnímu návrhu Ústavy České republiky. Dostupná z:

[http://psp.cz/eknih/1992cnr/tisky/t0152\\_04.htm](http://psp.cz/eknih/1992cnr/tisky/t0152_04.htm)

<sup>59</sup> LATA, Jan. *Státní zastupitelství ve světle proměn: drama o čtyřech dějstvích*. Praha: Auditorium, 2016. str. 25 a SYLLOVÁ, Jindřiška. VALENTA, Petr. Studie č. 5.364, 2015, Praha: Parlamentní institut. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=30312>

Během projednávání návrhu Ústavy v samotné ČNR, byly navrhovány rovněž změny ustanovení o státním zastupitelství. Ze stenoprotokolu k 10. schůzi ČNR ze dne 16. prosince 1992 je možné vyčíst, že se jednalo celkem o tři pozměňovací návrhy. Z těchto je pro téma této práce nezajímavějším pozměňovací návrh poslance Miroslava Rašky. Ten kritizoval zařazení státního zastupitelství do hlavy třetí, neboť se obával podřízenosti státního zastupitelství vládě. Dále uvedl: „*u státních zastupitelství by měla být formálně i fakticky konstatována nezávislost a rozhodování pouze na základě zákona.*“<sup>60</sup> Navrhl vytvoření samostatné hlavy IV a v rámci navrhovaného znění doplnil větu „*Ve svém rozhodování je státní zastupitelství vázáno pouze ústavními zákony a zákony.*“<sup>61</sup>

Postavení státního zastupitelství se jeví dle návrhu poslance Rašky nejsilněji v komparaci s ostatními. V rámci hlasování ovšem jeho návrh neuspěl a došlo k přijetí pozměňovacího návrhu, který změnil znění článku 80 do dnešní podoby přidáním odstavce druhého.

### **3.3. Vztah státního zastupitelství k složkám státní moci**

Vztah státního zastupitelství k ostatním složkám moci Ústava přímo nedeterminuje, jak je uvedeno výše. V takovém případě může podat odpověď na otázku, kam státní zastupitelství z hlediska dělby moci řadit, analýza několika rozhodujících kritérií. Jedná se především o vztah státního zastupitelství k jiným státním orgánům, o otázky personální a finanční správy a v neposlední řadě také o otázku kárné odpovědnosti jednotlivých státních zástupců.<sup>62</sup> V následující podkapitole se autor zaměří na prozkoumání těchto vztahů.

Čl. 80 odst. 2 využil výhradu zákona pro úpravu navázání státního zastupitelství na další státní orgány. Zakonodárce tedy vyhověl tomuto požadavku Ústavy přijetím zákona č. 283/1993, o státním zastupitelství (dále jen ZSZ). Tato podústavní úprava je klíčovou pro vyhodnocení výše uvedených kritérií. Jednotlivá kritéria, která autor zhodnotí, jsou následně strukturována do samostatných podkapitol.

---

<sup>60</sup> Stenoprotokol z 10. schůze České národní rady ze dne 16. prosince 1992. Dostupný z: <https://www.psp.cz/eknih/1992cnr/stenprot/010schuz/s010004.htm>

<sup>61</sup> Tamtéž

<sup>62</sup> Kritéria, jimiž se autor zabývá formuloval MUSIL, Jan v Ústavně právní pozice státního zastupitelství, *Státní zastupitelství*, 2016, č. 1 str. 9, Žďárský poté vyzdvihuje především kritérium personální správy a institucionálního propojení v ŽĎÁRSKÝ, Zbyněk. Závislý a nestranný státní zástupce. *Právní praxe*, 1994 č. 4 str. 195

### 3.3.1. Jmenování Nejvyššího státního zástupce a jednotlivých státních zástupců, jejich odvolatelnost

V otázce jmenování státních zástupců zastává nejdůležitější pozici ministerstvo spravedlnosti. Konkrétně sám ministr spravedlnosti. Ten je stále nadán širokou pravomocí nad resortem státního zastupitelství, a to i přes značné oslabení jeho pozice novelou č. 14/2002.<sup>63</sup> Kromě Nejvyššího státního zástupce, kterého jmenuje vláda, je nadán všeobecnou jmenovací pravomocí.

Proces jmenování Nejvyššího státního zástupce upravuje ustanovení § 9 ZSZ.<sup>64</sup> Z důvodu značné důležitosti této funkce je jmenování přenecháno celé vládě. Ta jmenuje kandidáta na návrh samotného ministra spravedlnosti. Vláda jako kolektivní orgán rozhoduje většinovým hlasováním, přičemž z logiky věci plyne, že samotný ministr spravedlnosti nemůže být při tomto hlasování přehlasován, neboť vláda rozhoduje k jeho vlastnímu návrhu, tedy i souhlasu.<sup>65</sup> Odvolán z funkce může být Nejvyšší státní zástupce opět vládou, a to na návrh ministra spravedlnosti.<sup>66</sup> Odvolání z funkce není vláda povinna nijak zdůvodnit. Náměstky Nejvyššího státního zástupce jmenuje a odvolává ministr spravedlnosti na návrh Nejvyššího státního zástupce.

V rámci jmenovacího procesu se musí shodnout dva subjekty, což má být záruka vyšší objektivnosti<sup>67</sup>. Je ovšem k zamyšlení, zda je tato pojistka funkční také v případě jmenování Nejvyššího státního zástupce, neboť vláda a ministr spravedlnosti jsou si značně blízcí. Názor vlády v této věci bude jistě značně ovlivňovat názor ministra a naopak.

V případě vrchních, krajských a okresních státních zástupců je již jmenujícím subjektem ministr spravedlnosti. Tyto státní zástupce jmenuje ministr na návrh bezprostředně nadřízeného vedoucího státního zástupce. Jmenování je společně s odvoláním legislativně zakotveno v § 10 ZSZ. Za zdůraznění stojí především možnost ministra spravedlnosti odvolat státního zástupce z vlastní iniciativy, pokud shledá u odvolávaného státního zástupce porušování povinností při správě státního zastupitelství. Dle zákona se musí jednat o závažné porušení povinností. K odvolání ovšem postačuje shledání závažnosti ministrem. Nejsou stanoveny žádné další hmotněprávní podmínky.

---

<sup>63</sup> LATA, Jan. Nezávislý státní zástupce – zbožné přání nebo realita?, *Bulletin advokacie*, 2010, č. 3, str. 66

<sup>64</sup> Zákon č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>65</sup> KOUDELKA, Zdeněk. RŮŽIČKA, Miroslav. VONDRUŠKA, František. *Zákon o státním zastupitelství s komentářem a judikaturou*. 1. vydání, Praha: Nakladatelství Leges, 2010, str. 51

<sup>66</sup> Ustanovení § 9 zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>67</sup> KOUDELKA, Zdeněk. RŮŽIČKA, Miroslav. VONDRUŠKA, František. *Zákon o státním zastupitelství s komentářem a judikaturou*. 1. vydání, Praha: Nakladatelství Leges, 2010, str. 52



Nedostatečnosti právní úpravy ilustruje kauza z února 2009, kdy ministr spravedlnosti odvolal vedoucího krajského státního zástupce z Krajského státního zastupitelství v Ústí nad Labem, protože nevyhověl přání ministra spravedlnosti na obsazení postu vedoucího oddělení zmíněného státního zastupitelství.<sup>68</sup> Ať již byly důvody na obou stranách jakékoliv, kauza jasně prokazuje, jak silnou pravomocí ministr spravedlnosti disponuje v rámci soustavy státního zastupitelství.

### **3.3.2. Pokyn státnímu zástupci, jeho závaznost a oprávněná osoba k jeho vydání**

Pravomoc k vydávání pokynů, ať již v rámci celé soustavy státního zastupitelství nebo v rámci jednoho úřadu, vychází ze základních zásad, na nichž je organizace státního zastupitelství založena. V rámci soustavy státních zastupitelství, která je čtyřčlenná, se vztah hierarchické nadřízenosti uplatňuje pouze mezi dvěma nejbližšími články. To ovšem neplatí bezvýjimečně, jelikož zákon připouští ingerenci vyšších státních zastupitelstev při odnětí a přikázání věci a ve sporech o příslušnost.<sup>69</sup> V rámci úřadu se potom uplatňuje princip monokracie.

Výše uvedená organizace se poté odráží v institutu dohledu. Dohled vnější umožňuje nejbližší nadřízenému státnímu zastupitelství vykonávat dohled nad postupem nejbližší nižších státních zastupitelství v rámci svého obvodu. Nadřízené státní zastupitelství je oprávněno dávat podřízenému státnímu zastupitelství písemné pokyny. Nižší státní zastupitelství je povinno se pokynem řídit a odmítnout jej může pouze v případě rozporu pokynu se zákonem. Pokud nižší státní zastupitelství k takovému závěru dojde, doručí pokyn s důvody odmítnutí zpět nadřízenému státnímu zastupitelství. Pokud toto na pokynu stále trvá, převezme věc samo a vyřídí ji (případ atrakce).<sup>70</sup>

V rámci jednoho úřadu se poté plně uplatňuje výše zmíněný princip monokracie a dohled nad činností jednotlivých státních zástupců je svěřen vedoucímu státnímu zástupci.<sup>71</sup> Státní zástupci v rámci jednoho úřadu se musí řídit pokyny vedoucího státního zástupce. Státní zástupce může pokyn odmítnout pouze pro rozpor pokynu se zákonem, nikoliv například se svědomím. V případě, že pokyn vydal vedoucí státní zástupce osobně (bez

---

<sup>68</sup> Tamtéž

<sup>69</sup> KOUDELKA, Zdeněk. RŮŽIČKA, Miroslav. VONDRUŠKA, František. *Zákon o státním zastupitelství s komentářem a judikaturou*. 1. vydání, Praha: Nakladatelství Leges, 2010, str. 53

<sup>70</sup> Ustanovení § 12d zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>71</sup> Tamtéž. § 12e

zastoupení), může jej pro rozpor se zákonem zrušit, či vyřídit věc osobně. Zde vyložené představuje institut vnitřního dohledu.

Dále je ministr spravedlnosti nadán pravomocí žádat po kterémkoliv státním zastupitelství informace o stavu řízení v kterékoliv věci. A to, pokud je taková informace potřebná k plnění úkolů ministerstva nebo, pokud takovou informaci potřebuje jako člen vlády.<sup>72</sup> V oblasti působnosti státního zastupitelství může takovou informaci žádat pouze ministr. V oblasti správy může informace vyžadovat celé ministerstvo jako ústřední orgán státní správy.

Vše, co bylo vyloženo výše, se týkalo zákonem dovolených pokynů ukládaných státnímu zástupci. V případě jakéhokoliv pokusu o ovlivnění z vnějšku, mimo výše uvedené možnosti, musí státní zástupce takový pokyn odmítnout. Odmítnutí takového pokynu je jeho esenciální povinností, kterou mu ukládá ZSZ v ustanovení § 24.

### **3.3.3. Financování státního zastupitelství, odměňování státních zástupců a jeho zabezpečení**

Financování soustavy státního zastupitelství jako faktoru přímo ovlivňující postavení státního zastupitelství v systému dělby moci se věnuje především Koudelka.<sup>73</sup> Státní zastupitelství je orgánem státu a jako takové hospodáří s prostředky státního rozpočtu. Za určující kritérium postavení státního zastupitelství přitom Koudelka považuje skutečnost, zda je státní zastupitelství považováno za samostatnou rozpočtovou kapitolu ve státním rozpočtu, či je součástí rozpočtové kapitoly ministerstva spravedlnosti. Rozpočtová autonomie nepochybně směřuje k posílení postavení státního zastupitelství, její absence na druhou stranu toto postavení oslabuje.<sup>74</sup>

Státní zastupitelství je z hlediska správy podřízené ministerstvu spravedlnosti, které je ústředním orgánem státní správy. Z pohledu státního rozpočtu je tedy státní zastupitelství součástí rozpočtové kapitoly ministerstva spravedlnosti a ministerstvo, jako správce rozpočtové kapitoly, plně rozhoduje o proudění finančních prostředků v soustavě státního zastupitelství.

---

<sup>72</sup> Tamtéž. § 13

<sup>73</sup> KOUDELKA, Zdeněk. Změny v postavení státního zastupitelství. *Státní zastupitelství* 11-12, 2008, str. 57, shodně též ve svém v KOUDELKA, Zdeněk. Postavení státního zastupitelství. *Trestní právo*, 2012, č. 4, str. 20

<sup>74</sup> KOUDELKA, Zdeněk. Postavení státního zastupitelství. *Trestní právo*, 2012, č. 4, str. 20

Koudelka ve výše zmíněných příspěvcích poukazuje na důsledky takovéto rozpočtové nesamostatnosti. Mezi ně patří zejména politika „utrat' co můžeš“, která pramení z faktu, že v případě ušetření finančních prostředků v rámci soustavy dochází k jejich převodu mimo tuto soustavu.<sup>75</sup> Tato politika negativně motivuje státní zastupitelství spotřebovat vše co má k dispozici. Dále je možné uvažovat, že státní zastupitelství bude spíše naslouchat hlasům z ministerstva financí než hlasům odborníků například z řad Unie státních zástupců, neboť ministerstvo financí rozhoduje o jeho financování.

Platy jednotlivých státních zástupců jsou upraveny zvláštním zákonem, a to zákonem č. 201/1997 Sb. Zákonná úprava oproti stanovení výše platů nařízením svědčí o úmyslu zákonodárce garantovat vyšší míru stability platu státních zástupců. Zákon stanoví postup pro výpočet platu každého státního zástupce, přičemž platová základna se přímo odvíjí od platové základny soudců. Určitá podobnost v odměňování obou profesí je zřejmá. Odměňováním jednotlivých státních zástupců a jeho zabezpečením se podrobně zabýval Ústavní soud v rámci nálezu Pl. ÚS 17/10, o němž bude hovořeno podrobněji níže.<sup>76</sup> V krátkosti je možné uvést, že odměňování státních zástupců nepoživá zcela shodné ochrany jako odměňování soudců. Nelze ovšem hovořit o snižování postavení státních zástupců a jejich řazení mezi „běžné“ státní úředníky, neboť Ústavní soud dal jasně najevo privilegované postavení státních zástupců mezi státními zaměstnanci.<sup>77</sup> Určité privilegium v otázce odměňování je státním zástupcům tedy zaručeno.

### **3.3.4. Kárná odpovědnost státních zástupců, orgán samosprávy státních zástupců**

Kárnou odpovědnost státních zástupců upravuje ZSZ v osmé části. Podobně jako je tomu u soudců, zavádí u státních zástupců druh odpovědnosti mimo klasickou dualistickou koncepci správní a trestní odpovědnosti, a to odpovědnost kárnou. Tento druh odpovědnosti se uplatňuje, jako je tomu obdobně i u soudců, také v případě, že se státní zástupce svým jednáním nedotýká pouze své osobní sféry, ale rovněž jím poškodí státní zastupitelství jako instituci – například znevažováním své profese, poškozováním obrazu státního zastupitelství v očích veřejnosti atd. Kárná odpovědnost směřuje na jednání, jimiž státní zástupce poruší

---

<sup>75</sup> Tamtéž.

<sup>76</sup> Viz část [Judikatura formující ústavní postavení státního zastupitelství](#).

<sup>77</sup> JÄGER, Petr. Co přinesl a nepřinesl nálezn sp. zn. Pl. ÚS 17/10, o platech státních zástupců. *Státní zastupitelství*, č. 2, 2012, str. 20

zásadu řádného výkonu funkce a zdržení se negativních jevů.<sup>78</sup> Dopadá rovněž na nedodržení příkazu vedoucího státního zástupce.

Kárné provinění definuje přímo ZSZ, přičemž definice je zcela shodná s definicí kárného provinění dle § 87 zákona o soudech a soudcích.<sup>79</sup>

Samotné kárné řízení probíhá u kárného soudu před specializovaným kárnými senáty a je upraveno společně pro státní zástupce, soudce a soudní exekutory.<sup>80</sup> Kárným soudem je Nejvyšší správní soud. K zániku kárné odpovědnosti státního zástupce dochází uplynutím doby, a to uplynutím dvou let od spáchání kárného provinění v případě, že v té době nebyl podán návrh na zahájení kárného řízení. V případě soudců se jedná o uplynutí tří let. Srovnáním konkrétních ustanovení upravujících sankce, které je oprávněný kárný soud uložit v kárném řízení, tedy sankčních opatření, dochází autor k závěru, že sankce jsou v základní úpravě zcela totožné jak u státních zástupců, tak u soudců.<sup>81</sup>

Orgán samosprávy státního zastupitelství v ČR absentuje, neboť státní zastupitelství se samo nespravuje. Tato úloha, jak plyne z výše uvedeného, je svěřena do působnosti ministerstva spravedlnosti, což je shodný stav se správou soudnictví. Případnou samosprávu státního zastupitelství ostře kritizoval například Zoulík ve svém příspěvku z roku 1993. Autor článku zdůraznil, že státní zastupitelství je mocenskou strukturou a jako takové by nemělo nikdy spravovat samo sebe. Státní zastupitelství by mělo být předmětem správy, aby se mohlo oprostit od přebytečných správních funkcí a soustředit se na svou hlavní úlohu.<sup>82</sup>

Vhodné je zmínit se o Unii státních zástupců, která je dobrovolným nepolitickým sdružením státních zástupců a právních čekatelů. Má napomáhat plnění úkolů státního zastupitelství. Z hlediska právní formy se jedná o spolek. Aktuální počet členů Unie státních zástupců však značně poklesl oproti počtu členů z dob jejího založení. Při samotném založení do Unie státních zástupců vstoupila více než polovina všech státních zástupců. V porovnání s dnešní situací je toto číslo ovšem hodnoceno jako vysoké.<sup>83</sup>

---

<sup>78</sup> KOUDELKA, Zdeněk. RŮŽIČKA, Miroslav. VONDRUŠKA, František. *Zákon o státním zastupitelství s komentářem a judikaturou*. 1. vydání, Praha: Nakladatelství Leges, 2010, str. 305

<sup>79</sup> Zákon č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>80</sup> Zákon č. 7/2002 Sb., zákon o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>81</sup> Srovnání ustanovení § 88 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích, ve znění pozdějších předpisů, a ustanovení § 30 zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>82</sup> ZOULÍK, František. Poznámky k postavení prokuratury. *Právní praxe*, 1993, č. 3, str. 165

<sup>83</sup> ŠTASTNÝ, Ondřej. Rozhovor se zakladatelem Unie státních zástupců Emilem Vodičkou. *Státní zastupitelství*, 2016, č. 2, str. 8

### 3.4. Vztah státního zastupitelství k moci výkonné

Z uvedeného v předchozí podkapitole plyne, že státní zastupitelství osciluje mezi mocí výkonnou a mocí soudní. V rámci uvažování o státním zastupitelství jako o orgánu moci výkonné je vhodné nejprve rozebrat argumenty svědčící ve prospěch tohoto zařazení.

Jako hlavní argument zastánci tohoto pojetí státního zastupitelství vždy na prvním místě zdůrazňují výsledek systematického výkladu Ústavy. Tedy již výše zmíněný fakt, že státní zastupitelství je v rámci Ústavy řazeno do hlavy třetí, moci výkonné. Jak Vesecká, Coufal i Kučera<sup>84</sup> toto staví do popředí a hájí tak zdánlivě vůli ústavodárce. Pokud si ovšem připomeneme průběh schůze ČNR při přijímání Ústavy ČR a důvodovou zprávu k tomuto ustanovení, dojdeme k závěru, že vůle ústavodárce nebyla zdaleka tak jasná a striktní. Důvodová zpráva mimo jiné uvádí: „*Ústava neřeší, zda státní zastupitelství má být nezávislé nebo podřízené ministerstvu spravedlnosti.*“<sup>85</sup> Z důvodové zprávy samotné tedy plyne, že ústavodárce nepředpokládal zařazením státního zastupitelství pod článek 80 jasné vyřešení organizačních vztahů. Záměrem ústavodárce bylo patrně odložit tyto systémové otázky a ponechal výslovně tuto problematiku podústavnímu předpisu. Samotné systematické zařazení tedy nelze považovat za určující kritérium.

Další argumentační linii, jež se drží především Zoulík, Coufal a Kučera<sup>86</sup>, představuje názor, že státní zastupitelství musí nutně být součástí moci výkonné, neboť je nástrojem, kterým stát konkretizuje a prosazuje trestní politiku. Oproti tomu Lata dochází k závěru o zcestnosti tohoto tvrzení, jelikož trestní politika státu se dle jeho názoru uplatňuje primárně skrze legislativu.<sup>87</sup> Přímou uvádí: „*Vláda však nemůže požadovat po státním zastupitelství, aby věnovalo vyšší pozornost stíhání některých druhů trestné činnosti a jiné opomíjelo.*“<sup>88</sup> Uvedený argumentační střet zřejmě pramení z odlišného chápání pojmu trestní politiky mezi uvedenými autory.<sup>89</sup> Zatímco první skupina uvedených autorů zastává názor, že oprávněně

---

<sup>84</sup> VESECKÁ, Renáta. Aktuální problematika veřejné žaloby v právní úpravě České republiky. *Státní zastupitelství*. 11-12, 2008, č. str. 54, COUFAL, Petr. KUČERA, Pavel. Několik poznámek k úvaze o nezávislosti státního zástupce. *Trestní právo*. Č. 11, 1996, str. 8

<sup>85</sup> Důvodová zpráva k návrhu Ústavy ČR. K článku upravujícím státní zastupitelství. Dostupná z: [http://psp.cz/eknih/1992cnr/tisky/t0152\\_04.htm](http://psp.cz/eknih/1992cnr/tisky/t0152_04.htm)

<sup>86</sup> COUFAL, Petr. KUČERA, Pavel. Několik poznámek k úvaze o nezávislosti státního zástupce. *Trestní právo*. Č. 11, 1996, str. 8 – 9, ZOULÍK, František. Poznámky k postavení prokuratury. *Právní praxe*, 1993, č. 3, str. 164

<sup>88</sup> LATA, Jan. *Státní zastupitelství ve světle proměn: drama o čtyřech dějstvích*. Praha: Auditorium, 2016. str. 210

<sup>89</sup> Blíže k pojmu trestní politika v CRHA, Lumír. Trestní politika a státní zastupitelství (Trestní právo a justice, justice a trestní politika), *Státní zastupitelství*, č. 3, 2015, str. 45 a násl.

existuje něco jako „praktická“ trestní politika státu a tu státní zastupitelství má uplatňovat. Naopak Lata patrně tento závěr odmítá s poukazem na nemožnost moci výkonné svévolně určovat jaké jednání je, či není trestné. V rámci daného názorového střetu je nutné se přiklonit k názoru, který hájí především princip dělby moci. Trestnost jednání stanoví pouze zákon a trestní politika státu by měla být určována legislativou. Pokud by moc výkonná, ať už jakýmkoliv způsobem, měla pravomoc rozhodnout o tom, jaké jednání bude postihovat a jaké bude de facto beztrestné (jeho opomíjením, i když například pouze po určitou dobu), docházelo by nutně k omezení zákonodárné moci obecně normotvorně ovlivňovat trestní politiku státu. Výkonná moc by byla nadána pravomocí v rozporu s vůlí zákonodárce učinit závěr, že dané protispoločenské jednání není momentálně prioritní a nebude jej postihovat, což je nutné pokládat za přímý zásah do činnosti moci zákonodárné. Státní zástupce nemůže svévolně rozhodovat jaké jednání bude postihovat, a které nadá beztrestností. Takové jednání se přímo přičí zásadě legality a oficiality, která se plně v případě státního zastupitelství aplikuje.

Lata dále dodává, že hlavním argumentem pro odmítnutí teze státního zastupitelství jako vykonavatele trestní politiky a tím těsného navázání státního zastupitelství na vládu, je riziko zneužití této situace představiteli vlády k zajištění beztrestnosti určitých osob, či určité skupiny osob.<sup>90</sup>

Častým argumentem odpůrců zařazení státního zastupitelství do moci výkonné je zvláštní a značně odlišný charakter státního zastupitelství. Státní zastupitelství především není možné považovat za správní úřad, neboť primárně nevykonává funkce v rámci státní správy.<sup>91</sup> Neuplatňuje ani prostředky ani metody státní správy. Od správního úřadu se také odlišuje druhem činnosti, kterou vykonává a prvkem nezávislosti a nestrannosti. S uvedeným argumentem se Vesecská vypořádává konstatováním, že moc výkonná není tvořena pouze správními úřady a samotný odlišný charakter státního zastupitelství neznáčí, že nespadá pod moc výkonnou. Připomíná, že do výkonné moci patří vše, co nespadá do moci zákonodárné

---

<sup>90</sup> LATA, Jan. *Státní zastupitelství ve světle proměn: drama o čtyřech dějstvích*. Praha: Auditorium, 2016. str. 211

<sup>91</sup> Což je například patrné z rozsudku Nejvyššího správního soudu, č. j. 6 As 58/2004 – 47, kde NSS dovedl nemožnost podrobit rozhodnutí učiněná státním zastupitelstvím v působnosti dle ZSZ přezkumu ve správním soudnictví. Shodně se k charakteru státního zastupitelství vyjadřuje také FENYK, Jaroslav. *Vademecum státního zástupce*. 1 vydání. Praha: ASPI, 2003., str. 15

nebo soudní. Jinak řečeno, moc výkonná „třímá měšec a meč“.<sup>92</sup> Přičemž tento zbytkový charakter moc výkonná nepochybně má.

### 3.5. Vztah státního zastupitelství k moci soudní

Samotná provázanost státního zastupitelství se soudy je předně určována aplikací obžalovací zásady v rámci trestního řízení. Ta je vyjádřena samotným čl. 80 Ústavy, který svěřuje státnímu zastupitelství klíčovou pravomoc zastupovat veřejnou žalobu v trestním řízení. Blízkost státního zastupitelství k moci soudní dále plyne z působnosti státního zastupitelství a úkolů, jež jsou státnímu zastupitelství zákony svěřeny.

Klíčovou roli ve vztahu k soudu hraje státní zastupitelství v rámci trestního řízení. Trestní stíhání před soudem je možné pouze na základě obžaloby<sup>93</sup>, kterou podává státní zástupce. Jak již bylo výše zmíněno, jedná se o aplikaci zásady obžalovací. Tu stanoví v základních ustanoveních také samotný trestní řád, a to v ustanovení § 2 odst. 8. Dále se tato zásada projevuje v ustanovení o oprávněních státního zástupce, kdy § 175 odst. 1 písm. b stanoví, že jedině státní zástupce je oprávněn podat obžalobu. V rámci ustanovení o řízení před soudem je tato zásada rovněž připomínána.<sup>94</sup> Z aplikace této zásady tedy plyne, že realizace spravedlnosti v rámci trestního řízení je přímo podmíněna aktivitou státního zástupce. Bez jeho iniciace nemůže soud rozhodnout o vině a trestu.

Dále státní zástupce disponuje zcela zásadními pravomocemi v rámci přípravného řízení. Státní zástupce je oprávněn učinit kroky vedoucí k ukončení trestního stíhání s konečnou platností bez možnosti opětovného projednání věci. Tedy může učinit rozhodnutí zakládající překážku věci rozsouzené.

Státní zástupce disponuje pravomocí zastavit trestní stíhání jako celek. Činí tak buď obligatorně při naplnění podmínek dle § 172 odst. 1 tr. ř. Nebo tak učinit může na základě realizace zásady oportunity za splnění podmínek § 172 odst. 2 tr. ř. Pravomocné rozhodnutí státního zástupce o zastavení trestního stíhání v přípravném řízení, stejně jako rozhodnutí o postoupení věci jinému orgánu dle § 171 tr. ř., vede k nepřípustnosti trestního stíhání proti též osobě pro tentýž skutek. Případná náprava vadného postupu státního zástupce na základě

---

<sup>92</sup> VESECKÁ, Renáta. Aktuální problematika veřejné žaloby v právní úpravě České republiky. *Státní zastupitelství*. 11-12, 2008, č. str. 54

<sup>93</sup> Trestní stíhání před soudem je dále možné realizovat na základě návrhu na potrestání a návrhu na schválení dohody o vině a trestu, vždy ovšem pouze na podkladě těchto úkonů, které jsou podány státním zástupcem.

<sup>94</sup> Zákon č. 141/1961 Sb. trestní řád, ve znění pozdějších předpisů, § 180 odst. 1.

uvedených pravomocí je možná pouze skrze zvláštní kasační oprávnění nejvyššího státního zástupce. Nejvyšší státní zástupce může do tří měsíců od právní moci usnesení státního zástupce o zastavení trestního stíhání, či o postoupení věci jinému orgánu, zrušit takové usnesení pro nezákonnost. Náprava nezákonného postupu státního zástupce v těchto případech je možná pouze v rámci soustavy státního zastupitelství skrze toto mimořádné kasační oprávnění. Neexistuje úprava, která by umožnila například vyšetřovateli policejního orgánu, či dozorujícímu soudci namítnout nezákonnost rozhodnutí státního zástupce o zastavení trestního stíhání. Není zde možnost standartního přezkumu tohoto rozhodnutí státního zástupce. Kasační oprávnění nejvyššího státního zástupce je mimořádné a tento postup lze považovat pouze za výjimečný.

Neopomenutelná je rovněž činnost státního zástupce v rámci zvláštních řízení, a to především v rámci řízení o tzv. odklonech. Jedná se o situaci, kdy trestní řízení neprochází všemi standartními fázemi a nedojde k rozhodnutí o vině a trestu soudem, od tohoto se řízení odkloní a věc je vyřízena jiným způsobem. Těmito odklony je možnost podmíněného zastavení trestního stíhání, podmíněného odložení podání návrhu na potrestání ve zkráceném řízení, schválení narovnání, sjednání dohody o vině a trestu, odstoupení od trestního stíhání mladistvého. Odklony jsou reakcí zákonodárce na masivní nárůst kriminality ve společnosti a s tím související zahlcenost trestního soudnictví. Zákonodárce v případě méně závažného trestního jednání upravuje možnost vyřízení věci již v přípravném řízení. Počet takto vyřízených věcí jednoznačně roste. Například německé prameny hovoří o 60 % až 70 % takto vyřízených trestních věcí a je zcela opodstatněné předpokládat obdobný vývoj i v České republice.<sup>95</sup> Nadto je v rámci státního zastupitelství v praxi postup odklony preferován. Vzhledem k četnosti využívání výše uvedených odklonů, v jejichž důsledku dochází k meritornímu rozhodnutí věci již státním zástupcem, se v literatuře můžeme setkat s názorem, že postavení státního zástupce je v těchto věcech shodné s postavením soudce. Musil dochází dokonce k závěru o faktickém prolomení zásady vyžadované čl. 40 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, že pouze soud rozhoduje o vině a trestu za trestné činy, neboť ve věcech odkloněných meritorně rozhoduje státní zástupce.<sup>96</sup> K opačnému závěru ovšem došel Ústavní soud v rámci nálezu Pl. ÚS 17/10, kde velmi stručně konstatoval, že rozhodování státního zástupce při aplikaci odklonů v trestním řízení není možné považovat za

---

<sup>95</sup>MUSIL, Jan. Ústavně právní pozice státního zastupitelství, *Státní zastupitelství*, 2016, č. 1, str. 12

<sup>96</sup> Tamtéž, Nutné je ovšem zdůraznit, že například Jäger v Komentáři k čl. 80 uvádí naprostý opak. Ten však nezdůvodňuje, pouze konstatuje, že není možné v řízení o odklonu spatřovat rozhodnutí o vině a trestu. Str. 761, JÄGER, Petr. komentář k čl. 80, in RYCHETSKÝ, Pavel a kolektiv. *Ústava České republiky. Zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář*, Praha: Wolters Kluwer ČR, 2015



rozhodování o vině a trestu ve smyslu čl. 90 věty druhé Ústavy a čl. 40 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.<sup>97</sup> Uvedený závěr postrádá bližší zdůvodnění. Je pravdou, že v případě aplikace odklonů nedochází k tak silné stigmatizaci obviněného, jako je tomu v případě jeho odsouzení. Ale k určitému konstatování viny dochází při aplikaci každého z odklonů. Jednou z podmínek aplikace odklonů je, že se obviněný (v případě zkráceného přípravného řízení podezřelý) musí k činu doznat, nebo v případě narovnání alespoň prohlásit, že skutek spáchal. Obviněný musí s využitím odklonu vždy souhlasit. Následnou aplikaci odklonu je možné hodnotit jako potvrzení uvedeného doznání obviněným a rovněž tedy jako určité potvrzení viny obviněného. Nadto musí obviněný vždy nahradit škodu, kterou činem spáchal, či vydat bezdůvodné obohacení, které činem získal. V případě narovnání musí obviněný dále složit peněžitou částku státu určenou na peněžitou pomoc obětem trestného činu. Uvedená peněžitá částka, kterou musí obviněný v případě narovnání složit, není ničím jiným než určitou transformací peněžitého trestu. Bagatelizovat tato rozhodnutí státního zástupce například s poukazem, že jde o rozhodnutí o málo závažných protispolečenských jednáních, není namístě, neboť i v těchto případech je citelně zasahováno do sféry práv a svobod občanů.<sup>98</sup>

Podstatné je také zmínit, že státní zástupce v rámci trestního řízení nehájí pouze zájem státu na potrestání pachatele trestného činu. Státní zástupce zajišťuje v trestním řízení ochranu veřejného zájmu, který je nepochybně širší než samotný zájem státu.<sup>99</sup>

Státní zástupce rovněž nese odpovědnost za ochranu základních lidských práv a svobod v přípravném řízení. V rámci své působnosti nese odpovědnost za to, že nikdo nebude nedůvodně trestně stíhán a omezován na svých právech a svobodách v přípravném řízení. Z pohledu čl. 6 Evropské úmluvy o ochraně základních práv a svobod (dále jen Úmluva) nese státní zástupce spoluodpovědnost za ochranu základních práv a svobod paralelně se soudem, neboť uvedený čl. 6, i přes svou formulaci, implicitně stanoví odpovědnost všech orgánů výkonu spravedlnosti za dodržování základních lidských práv v celém trestním řízení. Dopadá tedy také na přípravné řízení a také na státního zástupce v něm činného. K tomuto se Evropský soud pro lidská práva (dále jen ESLP) vyjádřil v rozhodnutí ve věci *Schiesser v. Švýcarsko*, v němž jednoznačně dovodil, že orgán veřejné žaloby vykonává určité justiční funkce a v případě, kdy vykonává tyto justiční funkce rovněž musí dbát ochrany základních

---

<sup>97</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 28. 6. 2011, sp. zn. Pl ÚS 17/10, bod 39, druhá část

<sup>98</sup> MUSIL, Jan. Ústavně právní pozice státního zastupitelství, *Státní zastupitelství*, 2016, č. 1, str. 12

<sup>99</sup> KOUDELKA, Zdeněk. RŮŽIČKA, Miroslav. VONDRUŠKA, František. *Zákon o státním zastupitelství s komentářem a judikaturou*. 1. vydání, Praha: Nakladatelství Leges, 2010, str. 16

práv a svobod osob stížených jejich výkonem.<sup>100</sup> ESLP hovoří o určitém paralelním postupu orgánu veřejné žaloby a soudu při ochraně základních práv v trestním řízení.<sup>101</sup> Z pohledu ochrany základních práv a svobod dále státní zastupitelství vykonává dozor nad dodržováním právních předpisů v místech kde je omezována osobní svoboda.

Určitou podobnost mezi státními zástupci a soudci je možné spatřovat v podmínkách pro výkon jejich funkcí. Právní řád jak pro státní zástupce, tak pro soudce stanoví zvláštní podmínky, které musí jednotliví uchazeči splnit pro jmenování do funkce. V případě státních zástupců jsou tyto podmínky upraveny ustanovením § 17 ZSZ. Pro funkci soudce podmínky pro jmenování upravuje § 60, zákona o soudech a soudcích<sup>102</sup>, přičemž podmínky pro jmenování do funkce jsou zcela shodné až na jedinou. Pro funkci soudce je vyžadováno dosažení věku o pět let vyššího, tedy dosažení věku 30 let. Nutné je ovšem připomenout, že absolvent magisterského studijního programu v oboru právo ukončuje studium ve 24 až 25 letech. Při započítání čekatelské praxe na státním zastupitelství, která činí 36 měsíců, reálný nejnižší věk žadatele o jmenování na post státního zástupce bude činit 27 až 28 let. Z tohoto pohledu se jediná odlišná podmínka pro jmenování státního zástupce a soudce jeví zanedbatelnou.

Struktura soustavy státního zastupitelství zrcadlově odráží soustavu obecných soudů, což vychází z logických vazeb působnosti státního zastupitelství na působnost soudů.<sup>103</sup> Na stranu druhou instanční postup, který se uplatňuje v soudní soustavě neumožňuje vyššímu stupni závazně uložit stupni nižšímu, jak má být věc vyřízena.<sup>104</sup> V rámci soustavy státního zastupitelství se naopak uplatňuje institut dohledu a nejbližší vyšší státní zastupitelství je mimo jiné oprávněno udělovat nižšímu státnímu zastupitelství pokyny k vyřizování věcí určitého druhu.<sup>105</sup>

---

<sup>100</sup> Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 4. prosince 1979, Case of Schiesser v. Switzerland (Application no. 7710/76)

<sup>101</sup> FENYK, Jaroslav. *Veřejná žaloba DÍL PRVNÍ Historie, současnost a možný vývoj veřejné žaloby*. Praha: Institut Ministerstva spravedlnosti České republiky pro další vzdělávání soudců a státních zástupců. 2001, str. 198

<sup>102</sup> Zákon č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích, v znění pozdějších předpisů.

<sup>103</sup> KOUDELKA, Zdeněk. RŮŽIČKA, Miroslav. VONDRUŠKA, František. *Zákon o státním zastupitelství s komentářem a judikaturou*. 1. vydání, Praha: Nakladatelství Leges, 2010, str. 38

<sup>104</sup> FENYK, Jaroslav. *Vademecum státního zástupce*. 1. vydání. Praha: ASPI, 2003., str. 15

<sup>105</sup> Ustanovení § 12d odst. 1 zákona č. 283/1993 Sb, zákon o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů.

### **3.6. Judikatura Ústavního soudu formující ústavní postavení státního zastupitelství**

Ústavní soud (dále pouze ÚS) se dotkl postavení státního zastupitelství v několika svých nálezech. V následující podkapitole bude dán přehled těch z hlediska ústavního postavení státního zastupitelství klíčových. Nálezy budou řazeny chronologicky dle data jejich vyhlášení. Samostatná pozornost poté bude věnována nálezu Pl. ÚS 17/10<sup>106</sup>, neboť v tomto nálezu se ÚS vyjádřil k postavení státního zastupitelství nejpodrobněji.

#### **3.6.1. Rozhodování o vazbě v přípravném řízení**

Poprvé se ÚS blíže vyjádřil k nezávislosti státního zastupitelství a s tím spojenému ústavnímu postavení státního zastupitelství ve věci vedené u ÚS pod spisovou značkou I. ÚS 573/02.<sup>107</sup> V rámci tohoto řízení posuzoval ÚS souladnost rozhodování státního zástupce o ponechání obviněného ve vazbě s článkem 5 odst. 4 Úmluvy. Zmíněný článek garantuje každému, kdo byl zbaven svobody zatčením nebo jiným způsobem, právo podat návrh na řízení před soudem, ve kterém bude rozhodnuto o zákonnosti takového zbavení svobody. Přitom je nepochybné, že v řízení o přezkumu oprávněnosti vazby je nutné, aby osoba, která byla zbavena svobody, byla v takovém řízení osobně slyšena.<sup>108</sup> ÚS také zkoumal, zda zmíněný článek dopadá také na rozhodování soudu o případné stížnosti proti výše uvedenému rozhodnutí státního zástupce a na rozhodování soudu o žádosti obviněného o propuštění na svobodu.

Právě v části, v níž ÚS hodnotí přezkum státního zástupce v rámci rozhodování o ponechání obviněného ve vazbě, se ÚS rovněž vyjadřuje k nezávislosti státního zastupitelství. ÚS připomíná, že ESLP považuje za přezkum ve smyslu čl. 5 odst. 4 Úmluvy pouze přezkum orgánem, který má shodné institucionální rysy jako soud. Jedná se především o požadavek nezávislosti a nestrannosti orgánu, který tento přezkum vykonává. ÚS uzavírá, že státní zástupce právě tyto rysy nenaplnuje, a to především z důvodu svého osobního statutu. K tomu odkazuje na jmenování nejvyššího státního zástupce ministrem spravedlnosti, uplatnění institutu dohledu v rámci soustavy státního zastupitelství, možnost odvolání nejvyššího státního zástupce a z pohledu Ústavy na systematické řazení státního zastupitelství v rámci moci výkonné. Požadavek nezávislosti nemůže státní zástupce dle hodnocení ÚS naplňovat

---

<sup>106</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 28. 6. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 17/10

<sup>107</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 23. 3. 2004, sp. zn. I. ÚS 573/02

<sup>108</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 23. 3. 2004 I. ÚS 573/02 část IV b, druhý odstavec

rovněž z důvodu svého procesního postavení v trestním řízení. ÚS dále uvádí, že uvedené hodnocení „*nutno chápat z hledisek přísně institucionálních, tedy jako konstatování objektivně existující potenciality, která z hlediska zákonodárcem zvoleného funkčního uspořádání institucionálně nebrání možným ingerencím exekutivy do rozhodování státních zástupců.*“<sup>109</sup> Právě potencialita možného nátlaku na osobu státního zástupce brání možnosti považovat státního zástupce za orgán nestranný ve smyslu Úmluvy.

### **3.6.2. Ukládání pořádkové pokuty státním zástupcem**

Znovu se ÚS vrátil k hodnocení požadavku nezávislosti a nestrannosti státního zástupce v rámci řízení, v němž se zabýval ústavní konformitou rozhodování státního zástupce a policejního orgánu o pořádkové pokutě. V rámci nálezu Pl. ÚS 15/04<sup>110</sup> konstatoval, že rozhodnutí o pořádkové pokutě lze považovat za rozhodnutí o trestním obvinění ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy, z čehož plyne, že osoba, již byla pořádková pokuta uložena má dle čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny a čl. 6 odst. 1, čl. 13 Úmluvy ústavně zaručené právo, aby oprávněnost ji uložené pořádkové pokuty byla spravedlivě, veřejně a v přiměřené lhůtě projednána nezávislým a nestranným tribunálem zřízeným zákonem. Z čl. 6 odst. 1 Úmluvy plyne právo na soud. V případě, kdy o stížnosti proti pořádkové pokutě rozhoduje státní zástupce, dochází k zásahu do výše uvedeného ústavně zaručeného práva stěžovatele, neboť stížnost není přezkoumávána nezávislým a nestranným tribunálem. ÚS tedy konstatoval, že státního zástupce není možné považovat za nezávislý a nestranný tribunál ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy, shodně jako v předchozím nálezu. Uvedený závěr ovšem není podepřen žádnou argumentací a ani odkazem na argumentaci ÚS v rámci předchozího nálezu. ÚS dále dodal, že osoba stěžovatele a státní zástupce rozhodující o stížnosti proti uložené pořádkové pokutě policejním orgánem v přípravném řízení jsou v neakceptovatelném nerovném procesním postavení, což je možné považovat za porušení rovnosti v právech zakotvené v čl. 1 Listiny.

### **3.6.3. Nezávislost a nestrannost Kolegia při Nejvyšším státním zastupitelství**

Rozpor s čl. 6 odst. 1 Úmluvy<sup>111</sup> vyvstal před plénem ÚS opětovně v řízení ve věci, jež se týkala Kolegia na úseku utajovaných informací při Nejvyšším státním zastupitelství.<sup>112</sup>

---

<sup>109</sup> Tamtéž, odstavec čtvrtý

<sup>110</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 30. 11. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 15/04

<sup>111</sup> Evropská úmluva o ochraně lidských práv a svobod ve znění Protokolů č. 11 a 14. s Protokoly č. 1, 4, 6, 7, 12 a 13. český překlad.

Zmíněné kolegium rozhodovalo o řadě opravných prostředků proti rozhodnutím učiněným dle zákona o utajovaných skutečnostech, přičemž rozhodnutí kolegia byla vyloučena ze soudního přezkumu. V průběhu řízení došlo k řešení klíčové otázky, a to, zda je možné považovat Kolegium zřízené při Nejvyšším státním zastupitelství za nezávislý a nestranný tribunál, který je schopný vést spravedlivý proces ve smyslu článku 6 odst. 1 Úmluvy a čl. 36 odst. 2 Listiny.

ÚS se v rámci nálezu v této věci podrobně zabýval podstatou nezávislosti a nestrannosti a mimo jiné konstatoval, že „*nezávislost a nestrannost představují ideální typy, které nikdy nelze naplnit absolutně - lze se k nim pouze přibližovat - což je dáno jejich sociální povahou.*“<sup>113</sup> Dále uvedl, že nezávislostí se rozumí vyloučení možnosti účinně působit na tvorbu vůle soudu. Nestrannost pak vyložil jako absenci vztahu soudu k jedné ze stran řízení. Z hlediska hodnocení nezávislosti a nestrannosti ÚS rovněž uvedl, že není možné odhlédnout od tzv. jevové stránky věci. Za validní kritérium ÚS považuje i samotné zdání nezávislosti a nestrannosti pro třetí osoby. I v případě neexistence žádného relevantního důvodu pro konstatování absence nezávislosti a nestrannosti, není možné přehlížet obecné přesvědčení ve společnosti o tom, že tu takový důvod je.<sup>114</sup>

V otázce analýzy nezávislosti a nestrannosti výše uvedeného kolegia, předně ÚS konstatoval, že z formálního hlediska je na první pohled patrná nejudiciální povaha rozhodnutí kolegia, neboť státní zastupitelství je Ústavou řazeno do ustanovení upravující moc výkonnou a je zřízeno k zastupování trestní obžaloby.<sup>115</sup> Dále ÚS hodnotil, zda je možné považovat toto kolegium za soud alespoň v materiálním smyslu. ÚS přisvědčil názoru o existenci určitých záruk nezávislosti v zákoně o státním zastupitelství, zdůraznil ovšem potřebu zkoumání, zda se nejedná toliko o formální záruky, a zda jsou tyto záruky skutečně schopné zabránit vnějším tlakům na rozhodování státních zástupců. Po provedené analýze došel ÚS k negativnímu závěru, a to tedy, že formální záruky nezávislosti obsažené v zákoně o státním zastupitelství nejsou schopny účinně zabránit potenciálnímu nátlaku z vnějšku na svobodnou vůli členů kolegia. Ústavní soud konstatoval, že existují právní nástroje objektivně umožňující vytvoření nátlaku na členy kolegia. Zdůraznil zejména skutečnost, že členství v kolegiu akcesoricky vázne na přidělení k Nejvyššímu státnímu zastupitelství, přičemž o přidělení rozhoduje ministr spravedlnosti. Dále Nejvyššího státního zástupce jmenuje a bez nutnosti uvádět důvody odvolává vláda. ÚS rovněž vyzdvihl možnost zahájení kárného řízení

---

<sup>112</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 26. 4. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 11/04

<sup>113</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 26. 4. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 11/04, část V. třetí odstavec

<sup>114</sup> Tamtéž, odstavec pátý

<sup>115</sup> Tamtéž, část V. písmeno B, první odstavec

proti státnímu zástupci přidělenému k Nejvyššímu státnímu zastupitelství na návrh ministra spravedlnosti. Za zcela zásadní skutečnost poté ÚS označil nutnost bezpečnostního prověření jednotlivých členů kolegia, přičemž bezpečnostní prověrka může být kdykoliv odňata a bezpečnostní prověřování je zcela v dikci Nejvyššího bezpečnostního úřadu (dále jen NBÚ). Ředitel NBÚ je přímo podřízen ministerskému předsedovi, který je mu rovněž služebně nadřízen. Do výběru jednotlivých členů Kolegia, které mimo jiné kontroluje činnost NBÚ, přímo NBÚ zasahuje rozhodováním o bezpečnostním prověření a je zde vytvořena možnost selekce jednotlivých členů ze strany čistě exekutivního orgánu. V kontextu projednávané věci je dále nutné hledat určitou míru rovnováhy mezi veřejným zájmem na bezpečnosti a ochranou individuálních práv a svobod, přičemž ÚS uvedl „nelze pominout, že státní zástupci jsou zákonem a slibem osobně zavázáni k ochraně veřejného zájmu (§ 18 odst. 3 zákona o státním zastupitelství), což může vést k legitimní pochybnosti o jejich nestrannosti při posuzování střetu základních práv a svobod s veřejným zájmem na bezpečnosti, chráněným v daném případě utajováním.“<sup>116</sup> Analýzu ÚS uzavřel s tím, že Kolegium není schopné vést spravedlivý proces. Jednotliví členové Kolegia nemají z institucionálního pohledu vytvořeny dostatečné podmínky pro náležitý distanc od orgánů výkonné moci.

#### **3.6.4. Oprávnění státního zástupce nařídít prohlídku jiných prostor a pozemků**

K nezávislosti a nestrannosti státního zastupitelství se ÚS rovněž vyjádřil v rámci nálezu sp. zn. Pl. ÚS 3/09<sup>117</sup>. V předmětném řízení došlo k řešení konformity ustanovení § 83a tr. ř.<sup>118</sup> s ústavním pořádkem České republiky. Druhý senát ÚS v rámci řízení vedeném pod sp. zn. II. ÚS 1414/07 došel k závěru o protiústavnosti stavu, kdy trestní řád stanoví odlišně, přísněji, podmínky pro zásah do soukromí jednotlivce v případě domovní prohlídky (§83 tr. ř.) a mírněji v případě prohlídky jiných prostor a pozemků (§83a tr. ř.). Druhý senát tedy na základě svého závěru následně podal plénu ÚS návrh na zrušení ustanovení § 83a tr. ř.

Uvedeným nálezem došlo k rozšíření práva na nedotknutelnost obydlí rovněž na tzv. jiné prostory a pozemky. V rámci nálezu ÚS hodnotil mimo jiné funkci soudu při povolování zásahů do práva na nedotknutelnost obydlí a došel k závěru, že „maximally plynoucí z ústavního pořádku České republiky vyžadují, aby o vydání příkazu k prohlídce jiných prostor a pozemků rozhodoval nezávislý a nestranný orgán. Za takový, ve shora naznačeném smyslu, nelze

---

<sup>116</sup> Tamtéž, odstavec pátý

<sup>117</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 8. 6. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 3/09

<sup>118</sup> Zákon č. 141/1961 Sb., trestní řád, ve znění pozdějších předpisů.

*považovat státního zástupce, a tím méně policejní orgán*“<sup>119</sup> Plénum ÚS tedy opět dochází k závěru o nedostatku prvků nezávislosti a nestrannosti u státního zástupce. ÚS zdůrazňuje tři hlavní důvody, pro něž je možné mít legitimní pochybnosti o nestrannosti státního zástupce v případě posuzování střetu základních práv a svobod osob s veřejným zájmem na stíhání trestné činnosti. Mezi tyto důvody řadí funkci, kterou státní zástupce plní v kontradiktorním řízení, funkci veřejného žalobce. Dále pak jsou státní zástupci zákonem i slibem osobně zavázáni k ochraně veřejného zájmu. Společně s policejním orgánem jsou poté povinni organizovat svou činnost, tak aby přispívali k včasnosti a důvodnosti trestního stíhání.<sup>120</sup> Z uvedených důvodů dospívá Ústavní soud k závěru, že státního zástupce nelze považovat za nestranný a nezávislý orgán.

### **3.7. Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 17/10**

Prozatím nejrozsáhleji se k nezávislosti státního zastupitelství, k jeho postavení a úloze, vyjádřil ÚS v rámci nálezu Pl. ÚS 17/10<sup>121</sup>. V rámci řízení byla řešena otázka platové stability státních zástupců. Navrhovatel a vedlejší účastníci svými argumenty brojili proti zásahu zákonodárce, jímž došlo ke snížení platů státních zástupců.

Navrhovatel žádal svým návrhem zrušení ustanovení § 3 odst. 9 zákona č. 201/1997 Sb., o platu a některých dalších náležitostech státních zástupců. Svůj návrh opřel o protiústavnost uvedeného ustanovení, kterou dokládal řadou námitek. Zákonným snížením platu státních zástupců došlo dle navrhovatele k neústavnímu zásahu moci zákonodárné do postavení státního zastupitelství, tedy moci jiné.<sup>122</sup> V této části zjevně navrhovatel naznačuje své přesvědčení o zařazení státního zastupitelství do moci soudní. Přijetí zákona č. 201/1997 Sb. dostatečně neodůvodnil a tím disproporcionálně a diskriminačně zasáhl do postavení státního zastupitelství. Předně navrhovatel namítl zásah do principu dělby moci (čl. 1 Ústavy) a principu demokratického právního státu (čl. 2 odst. 1 Ústavy) a zásady legality (čl. 2 odst. 3 Ústavy, čl. 2 odst. 2 Listiny). Zákonodárny sbor měl zneužít svou pravomoc, „*neboť jednu z brzd a protivah, která mu je ve vztahu k jiné moci svěřena, v rozporu s ústavními principy zneužil.*“<sup>123</sup> Dle navrhovatele zákonnou úpravu vedoucí ke snížení platů státních zástupců je nutné mít za projev libovůle zákonodárce pohybující se mimo prostor legality a legitimacy.

---

<sup>119</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 8. 6. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 3/09, bod 26

<sup>120</sup> Tamtéž

<sup>121</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 28. 6. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 17/10

<sup>122</sup> Tamtéž, bod 7

<sup>123</sup> Tamtéž, bod 8

Navrhovatel dále upozorňuje na specifičnost postavení státního zastupitelství a dovozuje nezávislost státních zástupců, která je dle jeho názoru obsažena v principu demokratického právního státu. Dále navrhovatel spatřuje v postupu zákonodárce diskriminaci ve vztahu ke státním zástupcům jako skupině zaměstnanců veřejného sektoru a shledává rovněž zásah do práva na spravedlivou odměnu. V závěru namítá zásah do principu legitimního očekávání.<sup>124</sup>

Z pohledu této práce je relevantní především vypořádání namítaného zásahu do principu dělby moci a zásahu do navrhovatelem dovozované nezávislosti státního zastupitelství. Zbylé námitky nejsou pro obsah této práce rozhodující a nebude jim z toho důvodu věnován prostor.

K charakteru nezávislosti státních zástupců se Ústavní soud komplexně vyjadřuje v části VII. A), v bodech 27 až 46, uvedeného nálezu. Ihned v úvodním bodu 27 ÚS zdůrazňuje, že státní zastupitelství nevykonává soudní moc, a odmítá tím argumentaci navrhovatele, kterou odkazuje na nepřijatelnost platových restrikcí v případě soudů. Dle názoru ÚS některé obdobné rysy nezávislosti při výkonu funkce státního zástupce a soudce nepředstavují základ pro souměřitelné postavení státních zástupců se soudci. K námitkám navrhovatele a vedlejších účastníků týkajících se zásahu do nezávislosti státních zástupců ÚS uvádí, „že postavení státních zástupců není co do rámce vymezeného principem soudcovské nezávislosti srovnatelné s postavením soudců, jejichž nezávislost je garantována přímo čl. 81 a zejména čl. 82 odst. 1 Ústavy.“<sup>125</sup> ÚS tedy vychází ze závěru, že nezávislost soudů je explicitně uvedena jako specifická ústavní hodnota přímo v Ústavě a není možné výkladem dovozovat obdobnou hodnotu v případě státních zástupců, neboť nic takového text Ústavy ani zdaleka nenaznačuje.

ÚS se poté vyjadřuje k postavení státního zastupitelství v justičním systému a uvádí: „Státní zastupitelství je v Ústavě systematicky zařazeno do hlavy třetí upravující moc výkonnou, a to do části, jež se týká vlády (čl. 80 Ústavy). Jakkoli navrhovatel i vedlejší účastníci polemizují s tímto systematickým zařazením státního zastupitelství pod moc výkonnou a dovozují, že z takového formálního podřazení moci výkonné neimplikuje jakýkoliv prvek závislosti na jiném orgánu veřejné moci, je faktem, že i konstrukce zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů, a to i po novele provedené zákonem č. 14/2002 Sb., účinné od 1. 3. 2002, obsahuje řadu prvků nespovídajících pro soudcovský

---

<sup>124</sup> Argumentace navrhovatele shrnuta Ústavním soudem v bodech 1 až 13.

<sup>125</sup> Tamtéž, bod 30



*charakter jejich nezávislosti.*<sup>126</sup> Dále rozvádí a shrnuje řadu prvků odlišující státní zastupitelství od soudů. V tom do značné míry navazuje na výše uvedenou judikaturu a rozvádí ji. Především poukazuje na prvky nadřízenosti a instančního dozoru uplatňující se v soustavě státního zastupitelství. Podrobnou úpravu správy státního zastupitelství Ministerstvem spravedlnosti. Poukazuje na fakt, že zvláštní trestně právní ochrana nezávislosti soudů skrze skutkovou podstatu uvedenou v ustanovení § 355 trestního zákona státnímu zastupitelství nesvědčí a petiční právo rovněž není ve prospěch státních zástupců omezeno. ÚS opět zdůrazňuje vázanost státních zástupců ochranou primárně veřejného zájmu a s tím související pochybnosti ohledně jejich nestrannosti v případě střetu základních práv a svobod jednotlivců s veřejným zájmem.

Z pohledu vnitřní nezávislosti ÚS přiznává, že je možné shledat určité obdobné požadavky, jak na státní zástupce, tak na soudce. Jedná se především o nároky na schopnost státního zástupce odolat jakýmkoliv politickým, mediálním a občanským tlakům. Tato vnitřní nezávislost může být ovšem realizována pouze v omezeném rámci nezávislosti vnější, administrativní. Administrativní nezávislost je u soudů dána především řadou systémových, politických a institucionálních záruk, které ovšem v soustavě státního zastupitelství absentují.

Výše uvedené Ústavní soud uzavřel závěrem, *„ačkoliv má státní zastupitelství vzhledem ke svému poslání významnou ústavně předvídanou úlohu, která je pro fungování justice nenahraditelná, a zároveň není přímou státní správou, nejedná se o instituci, jejímž podstatným atributem by byl nestranný a nezávislý výkon moci soudní.*<sup>127</sup>

V rámci závěru části VII. A), v bodě 39, se Ústavní soud vyjádřil, k již výše zmíněnému rozhodování státního zástupce o odklonech v přípravném řízení. Uzavřel, že se nejedná o rozhodování o vině a trestu ve smyslu ustanovení čl. 90 věty druhé Ústavy a čl. 40 odst. 1 Listiny. K tomu je ovšem nutné dodat, jak například Jäger ve svém příspěvku poukazuje, že otázka povahy těchto rozhodnutí zůstává zřejmě stále otevřena, neboť se patrně nejedná o nosný závěr ÚS a soudce Musil ve svém disentu poté odkazuje na odlišný názor právní doktríny.<sup>128</sup>

---

<sup>126</sup> Tamtéž, bod 31

<sup>127</sup> Tamtéž, bod 39

<sup>128</sup> JÄGER, Petr. Co přinesl nálezný Pl. ÚS 17/10 o platech státních zástupců, *Státní zastupitelství*, 2012, č. 2. str.

V odborné literatuře se můžeme setkat s názorem, že výše uvedený zamítavý závěr ÚS představuje názor pouze relevantní menšiny soudců Ústavního soudu.<sup>129</sup> Tento názor vychází z relativní mnohosti odlišných stanovisek uplatněných k předmětnému nálezu. Jäger ovšem tento názor vyvrací, když ve svém příspěvku podrobně popisuje průběh hlasování a důvodů jednotlivých soudců pro uplatnění odlišných stanovisek. Dochází k závěru o dostatečné podpoře nálezu ÚS, neboť fakticky pro část VII/a, týkající se charakteru nezávislosti státních zástupců, hlasovalo 9 soudců a za skutečný poměr lze v této části z akademického pohledu považovat poměr 9:5.<sup>130</sup> Zmíněná odlišná stanoviska ovšem nelze pominout, naopak je nutné se jimi podrobněji zabývat. Pro obsah této práce jsou hodnotná především odlišná stanoviska ústavních soudců Höllandara, Musila a Rychetského, kteří uplatnili odlišné stanovisko ve vztahu právě k části týkající se charakteru nezávislosti státních zástupců.

V rámci odlišného stanoviska ústavní soudce Pavel Hölllander konstatuje mimo jiné, že náleze vychází z odmítnutí paralel mezi postavením státního zástupce a soudce. Dle jeho názoru i přes systematické zařazení státního zastupitelství v rámci moci výkonné není možné odhlédnout od prvků odlišujících soustavu státního zastupitelství od orgánů státní správy. Mezi fungováním soustavy státního zastupitelství a státní správy existují, z pohledu principů zde se uplatňujících, zásadní rozdíly. Základním principem uspořádání státní správy je princip hierarchie postavený na subordinaci. Tento princip je ovšem v soustavě státního zastupitelství modifikován, a to jednak stanovením, že se státní zastupitelství řídí výlučně zákonem. Jednak dochází k jeho oslabení aplikací principu nezávislosti, který nachází svůj podklad v podústavní rovině (§3 odst. 1, ZSZ). Höllander dochází k závěru, že v rámci interpretace čl. 80 Ústavy je nutné zohlednit nejen exekutivní prvky v soustavě státního zastupitelství, ale rovněž také prvky nezávislosti a nestrannosti, které nachází svůj podklad v podústavní rovině. Absence nezávislosti státního zástupce by při neexistenci institutu vyšetřujícího soudce nutně otevírala prostor pro zásahy politické moci do trestního řízení, což by mělo za následek „výrazný deficit v dosahování hodnot spjatých s kategorií právního státu, a tím i rozpor s čl. 1 odst. 1 Ústavy.“

Soudce Jan Musil poté v rámci odlišného stanoviska projevuje zejména nesouhlas se základním metodologickým přístupem, který ÚS v nálezu zvolil, kdy do protikladu staví ústavní postavení státního zástupce a ústavní postavení soudce. Z principu teorie dělby moci

---

<sup>129</sup> KOLBA, Jan. (Ne)závislé platy soudců a státních zástupců, *Státní zastupitelství*, 2012, č. 2. str. 11

<sup>130</sup> JÄGER, Petr. Co přinesl náleze Pl. ÚS 17/10 o platech státních zástupců, *Státní zastupitelství*, 2012, č. 2. str. 23

je dle jeho názoru možné dovést žádoucí ochranu specifického a autonomního postavení státního zastupitelství vůči orgánům moci výkonné a zákonodárné. Dochází k závěru, že platové restrikce představují ohrožení specifického postavení státního zastupitelství. Toto ohrožení je srovnatelně závažné jako ohrožení soudcovské nezávislosti. Nadto hájí argument navrhovatele o kombinaci prvků moci výkonné a moci soudní v postavení státního zastupitelství, a to i přes zařazení státního zastupitelství v hlavě třetí nadepsané moc výkonná. Přitom argumentuje především specifickým charakterem státního zastupitelství. Dále zdůrazňuje tendence v zahraničí, které ve směr vedou k posilování postavení orgánů veřejné žaloby. Posilování role orgánů veřejné žaloby není dle jeho názoru samoúčelné, nýbrž je věcně odůvodněno novými závažnými jevy ve společnosti. Především rostoucí dynamikou kriminality a zvyšujícím se podílem závažných forem kriminality, například tzv. kriminality bílých límečků. Pro posílení role orgánu veřejné žaloby pak svědčí také rostoucí tendence využívání tzv. odklonů v trestním řízení (k tomu viz výše). Musil se rovněž vyjadřuje k některým konkrétním argumentům, které nepovažuje za korektní. Konkrétně k závěru Ústavního soudu o tom, že státním zástupcům nesvědčí trestněprávní ochrana soudcovské nezávislosti skrze ustanovení § 355 trestního zákona. Tento argument považuje za lichý, neboť *nezákonné působení na státního zástupce, aby porušil své povinnosti, lze stejně účinně postihnout jako trestnou součinnost na trestném činu zneužití pravomoci úřední osoby podle § 329 trestního zákoníku*. K argumentu Ústavního soudu o legitimních pochybnostech stran nestrannosti státního zástupce v případě posuzování střetu veřejného zájmu se základními právy a svobodami z důvodu vázanosti státního zástupce primárně hájením veřejného zájmu dodává, že tato konstrukce, kdy Ústavní soud staví do přímého protikladu veřejný zájem a základní práva a svobody se jeví být chybnou, neboť takové povyšování veřejného zájmu nad základní práva a svobody zákon o státním zastupitelství nedovoluje. Tento závěr dovozuje ze samotné formulace ustanovení § 2 odst. 2, ZSZ: *„státní zastupitelství ... svoji působnost vykonává nestranně, respektuje a chrání přitom lidskou důstojnost, rovnost všech před zákonem a dbá na ochranu základních lidských práv a svobod“*.

Soudce Pavel Rychetský dochází v odlišném stanovisku k závěru o jediném prvku odlišujícím postavení státního zástupce od postavení soudce, a tím je prvek nestrannosti. Nestrannost je v případě státního zástupce přímo ovlivněna jeho úlohou v kontradiktorním trestním řízení. Na druhou stranu zákonná úprava pojímá *„funkci státního zástupce jako zástupce veřejného zájmu, který je při výkonu své funkce nezávislým orgánem státní moci, který je povinen bez ohledu na momentální složení politicky utvářených orgánů státní moci*

*zákonodárné i výkonné garantovat nezávislý výkon obžaloby ve všech stádiích trestního řízení“.* Přičemž zákonná úprava musí být vždy vykládána v duchu materiálního jádra Ústavy. Dle názoru Musila bez požadavku absolutní nezávislosti státního zástupce, který je jediný nadán pravomocí k podání obžaloby v trestním řízení, každý stát přestává být státem právním, a tedy i spravedlivým. Rychetský nadto shodně s Musilem reflektuje i dosavadní vývojové tendence týkající se konečného rozhodování trestních věcí v přípravném řízení státním zástupcem. Rovněž poukazuje na rostoucí četnost využívání odklonů v trestním řízení, přičemž uvádí, že podíl trestních kauz skončených v přípravném řízení rozhodnutím státního zástupce činí dle statistických údajů až 50 procent.

### **3.8. Dílčí závěr**

Z pohledu teoretických modelů ústavní úpravy orgánu veřejné žaloby je státní zastupitelství systematicky řazeno v rámci moci výkonné. Rozhodnutí ústavodárce právně upravit orgán veřejné žaloby na ústavní úrovni je jednoznačně nutné hodnotit pozitivně. To především pro klíčovou úlohu, kterou tento orgán v právním státě zastává. V situaci, kdy neexistuje institut vyšetřujícího soudce, je role státního zástupce především v rámci trestního řízení rozhodující pro naplňování spravedlnosti.

Samotné systematické řazení státního zastupitelství do moci výkonné není zcela určujícím kritériem. Jednak samotná důvodová zpráva uvádí, že zařazení státního zastupitelství v Ústavě nemělo rozhodnout s konečnou platností o povaze postavení v rámci vztahů k jiným státním orgánům, tedy zda má být zcela nezávislé, či podřízené ministerstvu spravedlnosti. Dále je možné toto zařazení zpochybnit, neboť státní zastupitelství z hlediska principů a činnosti nelze považovat za typický orgán výkonné moci. Argument naznačující nutnost podřízení státního zastupitelství moci výkonné pro efektivitu výkonu trestní politiky vládou skrze státní zastupitelství, je nutné rovněž považovat za lichý. Státní zástupce nemůže korigovat trestní politiku státu. Především pro princip oficiality a legality nemůže svévolně rozhodovat o tom, které jednání je trestné a které trestné není. Nadto činnost vlády, kterou se snaží určitěmu ze zákona trestnému jednání přiřadit vyšší prioritu v trestním stíhání a jinému zase nižší, je nutné považovat za zásah do oprávnění moci zákonodárné normotvorně určovat trestní politiku státu.

Z pohledu analyzovaných vztahů v rámci soustavy státního zastupitelství nepochybně plyne silná vázanost státního zastupitelství na moci výkonné. Především v otázce jmenování

nejvyššího státního zástupce je silná pozice vlády a ministra spravedlnosti zjevná. Dále pak vypovídá o silné pozici moci výkonné všeobecná jmenovací pravomoc ministra spravedlnosti v případě ostatních státních zástupců. Nadto oprávnění ministra spravedlnosti odvolat státního zástupce pro porušení povinností v oblasti správy státního zastupitelství bez odůvodnění, je jednoznačně právním nástrojem silně ovlivňující vazby státního zastupitelství na moci výkonné. K tomu si může ministr spravedlnosti vyžádat informace o kterékoliv probíhající kauze. V otázce financování je státní zastupitelství naprosto závislé na ministerstvu spravedlnosti. Vše uvedené jednoznačně svědčí pro závěr o silném institucionálním navázání státního zastupitelství na moc výkonnou. ÚS opětovně dochází ke shodnému závěru, což je zcela jednoznačné z výše uvedené judikatury.

Především z úzkého vztahu mezi státním zastupitelstvím a soudy je patrná justiční povaha tohoto orgánu. Státnímu zastupitelství jsou svěřeny úkoly zcela zásadní pro výkon spravedlnosti ve státě, které jej staví velmi blízko samotným soudům. Především je nutné zdůraznit obhajobu veřejné žaloby v trestním řízení, podání obžaloby, rozhodování o odklonech v přípravném řízení a dohled nad dodržováním základních práv a svobod v rámci trestního řízení. Nelze pominout téměř naprosto shodné podmínky pro jmenování státních zástupců a soudců.

Z uvedeného přehledu vývoje judikatury ÚS je patrný většinový názor ústavních soudců svědčící závěru o silné provázanosti státního zastupitelství s mocí výkonnou. Z toho důvodu není možné považovat státního zástupce za nestranný a nezávislý orgán ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy. Z odlišných stanovisek uplatněných k poslednímu z uvedených nálezů ústavního soudu je však patrné sílení hlasů volajících po vyšší garanci nezávislosti státního zastupitelství na moci výkonné. To však nemění nic na dosavadním většinovém názoru ÚS.

## **4. Srovnání ústavního postavení státního zastupitelství ČR a prokuratury SR**

V následující kapitole autor rozebere postavení Prokuratury ve Slovenské republice (dále pouze prokuratura). Nejprve z pohledu díkce Ústavy Slovenské republiky a judikatury Ústavního soudu Slovenské republiky, a poté z pohledu čtyř již výše ve vztahu ke státnímu zastupitelství užitých oblastí mapujících vztah orgánu veřejné žaloby k ostatním státním orgánům. V závěru kapitoly dojde k porovnání zjištění autora obsažených v podkapitole 3.3. s provedenou analýzou postavení prokuratury.

### **4.1. Zařazení Prokuratury v Ústavě Slovenské republiky**

Z pohledu systematiky Ústavy Slovenské republiky<sup>131</sup> není prokuratura řazena ani do jedné z klasické triády mocí. Není zařazena ani v hlavě upravující moc výkonnou (hlava

---

<sup>131</sup> Ústavní zákon č. 460/1992 Zb., Ústava Slovenskej republiky, ve znění pozdějších předpisů

pátá), zákonodárnou (hlava šestá) a ani moc soudní (hlava sedmá). Naopak je ji vyčleněn samostatný oddíl v rámci hlavy osmé, kam je řazena společně s veřejným ochráncem práv. Již zařazení prokuratury mimo výkonnou a soudní moc značí do značné míry samostatné a specifické postavení tohoto orgánu.

V Ústavě Slovenské republiky (dále pouze Ústava SR) je prokuratura upravena v prvním oddílu hlavy osmé, a to v článcích 149 až 151. Ústava SR ji svěřuje určitou kontrolní funkci, když definuje úkol prokuratury jako ochranu práv a právem chráněných zájmů fyzických a právnických osob a státu. O klíčové funkci prokuratury, kterou jako orgán veřejné žaloby zastává v trestním řízení Ústava Slovenské republiky mlčí. Dále stanoví, že v čele prokuratury stojí generální prokurátor, kterého jmenuje a odvolává prezident Slovenské republiky, a to na návrh samotné Národní rady Slovenské republiky<sup>132</sup>. Článek 151 pak obdobně jako Ústava ČR obsahuje výhradu zákona k úpravě podrobností vymezení postavení jednotlivých prokurátorů a organizace soustavy prokuratury. Důvodová zpráva k uvedeným článkům Ústavy SR poté chápe prokuraturu jako organický článek soustavy právních záruk zákonnosti v demokratickém právním státě. Přitom prokuratura vychází z principu ústavnosti a svrchovanosti zákona a plně respektuje prioritu soudní ochrany ústavně zaručených práv občanů. Důvodová zpráva rovněž uvádí, že vzhledem ke své působnosti nemůže být prokuratura součástí moci soudní a ani součástí orgánů státní správy, tedy moci výkonné.<sup>133</sup>

V komentované literatuře se pak setkáváme s určitým objasněním pouze rámcové úpravy prokuratury v Ústavě SR.<sup>134</sup> Vzhledem k nejasnostem a politickým neshodám, které panovaly v 90. letech 20. století ohledně významu, funkce, postavení a působnosti prokuratury v demokratickém státním zřízení došlo k určité politické dohodě o pouhé rámcové úpravě, přičemž konkrétní podoba prokuratury bude definována podústavní právní úpravou.

Ústavní úpravu prokuratury shrnuje Čentěš<sup>135</sup> a uvádí, že Ústava SR konstituuje prokuraturu jako univerzální orgán ochrany práva, který jedná ve veřejném zájmu. Neomezuje působnost prokuratury pouze na hájení zájmu státu nebo na roli v trestní oblasti. Prokuratura v pojetí orgánu představující ochranu práv a právem chráněných zájmů má své místo v systému státních orgánů a zastává nezastupitelnou úlohu.

---

<sup>132</sup> Národní rada představuje moc zákonodárnou a dle čl. 72 Ústavy slovenské republiky je jediným ústavodárným a zákonodárným orgánem Slovenské republiky.

<sup>133</sup> ČENTĚŠ, Josef, Prokuratúra v ustavnom systéme Slovesnka. *Trestní právo*, 2012, č. 4. str. 26

<sup>134</sup> DRGONEC, Jan. Ústava Slovenskej republiky. Komentár, 2. vydání, Šamorín: Heureka, 2007, str. 771

<sup>135</sup> ČENTĚŠ, Josef, Prokuratúra v ustavnom systéme Slovesnka. *Trestní právo*, 2012, č. 4. str. 26

Při zkoumání ústavního postavení prokuratury nelze odhlédnout od judikatury Ústavního soudu Slovenské republiky (dále pouze Ústavní soud SR). Ten se postavení prokuratury dotkl v několika svých významných nálezech. Poprvé se výslovně vyjádřil k dané otázce v rámci odůvodnění nálezu Pl. ÚS 43/95<sup>136</sup>, v jehož rámci se zabýval otázkou možnosti účasti generálního prokurátora v občanském soudním řízení. V odůvodnění mimo jiné uvedl: „*Generálny prokurátor patrí do sústavy výkonnej moci a jeho ústavná a zákonná pozícia je definovaná v ústave (čl. 149) a v zákone č. 60/1965 Zb. v znení neskorších predpisov.*“<sup>137</sup> Ústavní soud SR přímo v odůvodnění nálezu bez dalšího považuje generálního prokurátora za součást moci výkonné. Z tohoto závěru je možno dovodit určitou podřízenost prokuratury moci výkonné, neboť generální prokurátor stojí v čele celé soustavy slovenské prokuratury a ta je mu přímo podřízena na základě principu monokracie. V odborné literatuře bývá tento závěr odmítán s poukazem jednak na nezávislost odůvodnění nálezu Ústavního soudu SR.<sup>138</sup> Poté s poukazem na skutečnost, že se zřejmě nejedná o nosný závěr, neboť předmětem nálezu nebyl ústavní výklad čl. 149 Ústavy SR a ani ústavnosti zákona o prokuratuře.<sup>139</sup>

Z hlediska vymezení postavení prokuratury je potom nutné připomenout nálezy sp. zn. Pl. ÚS 17/96<sup>140</sup>, v němž se Ústavní soud SR vyjádřil také k nezávislosti prokuratury. Navrhovatel v uvedeném nálezu mimo jiné namítl neslučitelnost tehdejšího znění § 2 odst. 1 a 2, a § 5 odst. 2, zákona o prokuratuře s ustanovením čl. 149 až 151 Ústavy SR. Napadená ustanovení svou dikcí zdůrazňovala nezávislost prokuratury, když definovala prokuraturu jako samostatný a nezávislý orgán, v němž prokurátoři plní své úkoly na základě zákona nezávisle na jiných orgánech. Jednotlivým prokurátorům navíc bylo zapovězeno jednat takovým způsobem, kterým by narušili důvěru v nestrannost a nezávislost prokuratury. Ústavní soud SR dal navrhovateli částečně za pravdu a konstatoval, že pro soulad uvedených ustanovení zákona o prokuratuře s Ústavou SR je nutné vypuštění přívlasků nezávislosti.<sup>141</sup> Dle Ústavního soudu SR veškeré kompetence, kterými je prokuratura nadána, může plnit bez nutnosti garance atributu nezávislosti. Ústavodárce zakotvil atribut nezávislosti v Ústavě SR výslovně pouze u určitých orgánů, jimž nezávislost přisoudit chce. U orgánů, jimž nezávislost

---

<sup>136</sup> Nález Ústavního soudu Slovenské republiky ze dne 10. září 1996, sp. zn. Pl. ÚS 43/95

<sup>137</sup> Tamtéž, str. 32

<sup>138</sup> PRÍBELSKÝ, Patrik. Prokuratúra v ustavnom systéme Slovenskej republiky. *Státní zastupitelství*, 2008, č. 11-12, str. 26

<sup>139</sup> ČENTĚŠ, Josef. Prokuratúra v ustavnom systéme Slovenska. *Trestní právo*, 2012, č. 4, str. 27

<sup>140</sup> Nález Ústavního soudu Slovenské republiky ze dne 24. března 1998, sp. zn. Pl. ÚS 17/96

<sup>141</sup> Tamtéž, str. 26



přiznat nechce, ji výslovně nepřiznává. Postup zákonodárce spočívající v přiznání atributu nezávislosti „obyčejným“ zákonem nutně odporuje Ústavě SR.<sup>142</sup>

K otázce výše zmíněné zákonné výhrady upravené článkem 151 se Ústavní soud SR vyjádřil v rámci nálezu Pl. ÚS 17/08 a závěrem zde uvedeným výrazně determinoval vztah mezi mocí zákonodárnou a prokuraturou. Za situace, kdy Ústava SR svěřuje otázku úpravy organizace, činnosti a struktury prokuratury podústavnímu předpisu je nutné dospět k závěru, že principy, jež se v rámci činnosti organizace a struktury v soustavě prokuratury uplatňují jsou rovněž principy podústavními. Jelikož se jedná o principy zákonné, zákonodárce disponuje mnohem širší možností jejich úpravy. Zákonodárce principy organizace, postavení a funkčních vztahů při výkonu působnosti prokuratury konstituuje, má tedy přirozeně pravomoc je modifikovat a měnit.<sup>143</sup> K uvedenému závěru se jeví vhodné připomenout, že hlavní náplň činnosti prokuratury, tedy zastupování veřejné žaloby v trestním řízení, je rovněž upravena pouze na zákonné úrovni.

## **4.2. Vztah Prokuratury k složkám státní moci**

### **4.2.1. Jmenování Generálního prokurátora a jednotlivých prokurátorů, jejich odvolatelnost**

Generální prokurátor je nadán silným postavením, což je patrné již z úpravy jeho ustavení do funkce. Jmenování generálního prokurátora upravuje samotná Ústava SR, a to v článku 150. Ústavní úpravu poté rozvádí § 7 zákona č. 153/2001<sup>144</sup>. Generální prokurátor je jmenován a odvoláván z funkce prezidentem Slovenské republiky na návrh Národní rady. Funkční období je stanoveno uvedeným ustanovením zákona o prokuratúre na sedm let, přičemž je zapovězena možnost opětovného zvolení. Generálním prokurátorem může být jmenován pouze ten, kdo dosáhl věku nejméně čtyřiceti let. Přičemž alespoň deset let vykonával funkci advokáta, prokurátora nebo soudce, a z těchto deseti let minimálně pět let vykonával funkci prokurátora nebo soudce.

Podmínky odvolání generálního prokurátora jsou rovněž zákonem podrobně upraveny. Národní rada navrhne prezidentu jeho odvolání, pokud nastane alespoň jedna ze situací předvídaných zákonem.<sup>145</sup>

Řadové prokurátory jmenuje do funkce generální prokurátor, který stojí v čele celé soustavy prokuratury. Prokurátory jmenuje na základě výsledků výběrového řízení a bez

---

<sup>142</sup> Tamtéž, str. 27

<sup>143</sup> Nález Ústavního soudu Slovenské republiky ze dne 20. května 2009, sp. zn. 17/08, str. 121

<sup>144</sup> Zákon č. 153/2001 Zb., o prokuratúre, ve znění pozdějších předpisů

<sup>145</sup> Tamtéž, ustanovení § 8 odst. 3

časového omezení. Bez výběrového řízení může jmenovat prokurátorem pouze čekatele prokuratury, pokud složil odbornou justiční zkoušku.<sup>146</sup>

Odvolat prokurátora je oprávněn pouze generální prokurátor, a to pouze na základě zákonem stanoveného důvodu.<sup>147</sup> Zákonné důvody pro obligatorní odvolání prokurátora jsou obdobné jako v případě generálního prokurátora. Navíc ovšem generální prokurátor odvolá prokurátora v případě, že disciplinární komise rozhodne o zbavení prokurátora funkce v kárném řízení. Zákon rovněž uvádí dvě možnosti, kdy generální prokurátor může fakultativně prokurátora odvolat. Může tak učinit v případě, že prokurátor dosáhl věku šedesáti pěti let nebo pokud ze zdravotních důvodů není způsobilý vykonávat svoji funkci po dobu delší než jeden rok (tento důvod se ovšem neužije v případě těhotenství).

#### **4.2.2. Pokyn prokurátorovi, jeho závaznost a oprávněná osoba k jeho vydání**

Předně je nutné uvést, že prokuratura plní úkoly ji svěřené samostatně a odděleně od ostatních orgánů veřejné moci. Žádný orgán veřejné moci není oprávněn dávat pokyny generálnímu prokurátorovi a ani kterémukoliv jinému prokurátorovi.<sup>148</sup> Lze uzavřít, že neexistuje žádný právní nástroj pro vydání pokynu prokurátorovi z vnějšku. Uvnitř soustavy prokuratury je situace odlišná. Prokuratura tvoří ucelenou hierarchickou strukturu a vychází z principů nadřízenosti a podřízenosti. V čele celé soustavy, jak již bylo výše uvedeno, stojí generální prokurátor. Ten je oprávněn vydávat příkazy, pokyny a jiné služební předpisy, které jsou závazné pro všechny stupně soustavy, tedy pro každého prokurátora. Dále v zájmu jednotného výkladu práva a uplatňování právních předpisů vydává závazná stanoviska.<sup>149</sup>

V rámci vztahů nadřízenosti a podřízenosti též platí pravidlo vázanosti podřízeného prokurátora pokynem nadřízeného prokurátora. Tento pokyn je zpravidla písemný, pokud si to ovšem žádá naléhavost situace je možné jej učinit i jinou formou.<sup>150</sup> Shodně s naší právní úpravou v případě změny důkazní situace v průběhu řízení před soudem, není prokurátor již vázán pokynem nadřízeného. Dále je prokurátor povinen pokyn odmítnout v případě, že by jeho splněním ohrozil život či zdraví, nebo pokud by jeho splněním spáchal přestupek,

---

<sup>146</sup> Ustanovení § 7 odst. 8 a § 8 zákona č. 154/2001 Zb. o prokurátorech a právních čekateloch, ve znění pozdějších předpisů

<sup>147</sup> Tamtéž, § 15

<sup>148</sup> ČENTĚŠ, Josef, Prokuratura v ustavnom systeme Slovesnka. *Trestní právo*, 2012, č. 4. str. 27

<sup>149</sup> Ustanovení § 10, § 11 zákona č. 153/2001 Zb., o prokuratuře, ve znění pozdějších předpisů

<sup>150</sup> Tamtéž, ustanovení § 6 odst. 2

správní delikt, trestný čin, kárné provinění. Rovněž v právní úpravě prokuratury existuje možnost odmítnutí pokynu nadřízeného prokurátora pro rozpor pokynu s právním předpisem nebo s právním názorem podřízeného prokurátora. V takovém případě je nutné podání písemné odůvodněné žádosti o odnětí věci nadřízenému prokurátorovi. Nadřízený prokurátor buď věc přidělí jinému prokurátorovi, nebo věc vyřídí sám.

#### **4.2.3. Financování prokuratury, odměňování prokurátorů a jeho zabezpečení**

Prokuratura jako soustava státních orgánů je příjemcem prostředků ze státního rozpočtu, s nimiž hospodář na základě zákona o státním rozpočtu, který přijímá Národní rada Slovenské republiky. Generální prokuratura ovšem tvoří ve státním rozpočtu samostatnou rozpočtovou kapitolu,<sup>151</sup> stejně jako každé ministerstvo nebo například kancelář prezidenta republiky. Generální prokuratura je tedy správcem vlastní rozpočtové kapitoly, v jejímž rámci finančně rovněž zabezpečuje chod jednotlivých podřízených prokuratur. Z hlediska financování je možné hovořit o jisté autonomii prokuratury, kterou lze hodnotit pozitivně. Generální prokuratura je blíže řešeným finančním problémům a patrně je schopna efektivněji využívat dané prostředky.

Odměňování jednotlivých prokurátorů stejně jako jejich služební poměr je upraveno na úrovni zákonné, a to zákonem o prokurátorech a právních čekateloch<sup>152</sup>. Zákon upravuje jednotlivé složky platu, způsob jeho výpočtu a výši jednotlivých možných příplatků. Úpravu odměňování prokurátorů zákonem lze hodnotit jako projev snahy zákonodárce zajistit vyšší míru stability v odměňování.

#### **4.2.4. Kárná odpovědnost prokurátorů, orgán samosprávy prokuratury**

Rovněž Slovenský právní řád upravuje v případě odpovědnosti prokurátorů za své jednání nejen klasické typy odpovědnosti správní a trestní, ale i odpovědnost kárnou. Činí tak komplexně v rámci, již zmiňovaného, zákona o prokurátorech a právních čekateloch<sup>153</sup>.

Kárná odpovědnost prokurátora se uplatní v případě spáchání kárného provinění či přestupku. Kárné proviněním se ve smyslu uvedeného zákona rozumí zaviněné nesplnění nebo porušení povinnosti prokurátora, chování, jež vzbuzuje důvodné pochybnosti o jeho

---

<sup>151</sup> Ustanovení § 9 zákona č. 523/2004 Zb., o rozpočtových pravidlech veřejnej správy, ve znění pozdějších předpisů

<sup>152</sup> Zákona č. 154/2001 Zb., o prokurátorech a právních čekateloch, ve znění pozdějších předpisů, ustanovení § 94 a následující

<sup>153</sup> Tamtéž, Ustanovení § 187 a následující

nestrannosti a svědomitosti při rozhodování, jednání prokurátora na veřejnosti snižující vážnost prokuratury. Jako následek spáchání kárného provinění se prokurátorovi ukládá kárné opatření, tím může být osobní výtka, snížení platu, přeřazení na nižší stupeň prokuratury, odvolání z funkce vedoucího prokurátora nebo v krajním případě až zbavení funkce prokurátora. Přitom Generálnímu prokurátorovi není možné uložit sankci zbavení funkce, pokud však Ústavní soud SR rozhodne, že generální prokurátor spáchal čin, který je neslučitelný s funkcí generálního prokurátora, Národní rada podá prezidentu návrh na odvolání generálního prokurátora z funkce.

Samotné kárné řízení je do značné míry odlišné od kárného řízení vedeného se státními zástupci v ČR. Především kárným orgánem není soud, ale je jím v rámci generální prokuratury zřízená kárná komise. Samotné kárné řízení tedy probíhá uvnitř celé soustavy prokuratury. Počet kárných komisí určuje generální prokurátor dle potřeby generální prokuratury. Členy komisí pak rovněž jmenuje generální prokurátor.

Kárné řízení je zahajováno zásadně na návrh. V případě, že věc předá kárné komisi orgán činný v trestním řízení či soud, je možné zahájit řízení na základě tohoto podnětu a jiný návrh není třeba. K podání návrhu je oprávněn generální prokurátor, a to proti každému prokurátorovi. Shodně s ním je oprávněn k podání návrhu také veřejný ochránce práv. Poté se uplatňuje pravidlo, dle kterého je možné podat návrh v rámci své působnosti. Podřízený prokurátor nikdy není oprávněn podat návrh k zahájení kárného řízení proti nadřízenému prokurátorovi.

Generální prokuratura, a na ní navazující jí podřízená soustava prokuratury, jak je již výše uvedeno, tvoří samostatnou kapitolu státního rozpočtu Slovenské republiky. Sama spravuje svůj rozpočet a s tím souvisí také právní úprava samosprávy prokuratury.<sup>154</sup>

Samospráva prokuratury je zřizována k ochraně práv a oprávněných zájmů prokurátorů a samosprávnými orgány jsou shromáždění generální prokuratury, rada generální prokuratury, shromáždění krajské prokuratury, rada krajské prokuratury a rada prokurátorů. Shromáždění jsou v rámci své územní působnosti vždy samosprávným orgánem nejvyšším a rady jsou nejvyšším výkonným orgánem. Prokurátorské rady se například vyjadřují k návrhu rozpočtu prokuratury, k úkolům pro kalendářní rok, k hodnocení právních čekatelů a asistentů.

---

<sup>154</sup> Samospráva je upravena výše uvedeným zákonem o prokurátoroch a právnických čekatoloch, ustanovením § 218 a násl.

### 4.3. Dílčí závěr

Především díky systematickému řazení prokuratury do samostatné hlavy ústavy se postavení prokuratury ve srovnání s postavením státního zastupitelství jeví značně silnější a autonomní. Již důvodová zpráva k Ústavě SR uvádí, že pro značná specifika prokuratury ji není možné považovat za orgán čistě moci výkonné, ani moci soudní.

Ze samotné ústavní i podústavní úpravy je nepochybné silné postavení generálního prokurátora. To mu garantuje proces jmenování a značná autonomie celé soustavy prokuratury. Z pohledu právní úpravy se jeví prokuratura jako nikomu nepodléhající a značně samostatná. Tomu přispívá především finanční autonomie. Na druhou stranu vzhledem k vývoji judikatury Ústavního soudu SR není uvedena nezávislost zcela jednoznačná. Výše uvedený závěr Ústavního soudu SR o zařazení generálního prokurátora do soustavy moci výkonné tomu jasně nasvědčuje. Nutné je ovšem uzavřít, že postavení prokuratury z pohledu institucionální provázanosti s jinou složkou moci, je značně silnější ve srovnání se státním zastupitelstvím. Na druhou stranu je silná pozice prokuratury oslabena v oblasti zcela u činnosti prokuratury převažující a zásadní, a to v oblasti zastupování veřejné žaloby. Tato pravomoc není prokuratuře garantována na ústavní úrovni a zákonodárce ji tak může modifikovat, či svěřit jinému orgánu. Lze tak dojít k závěru o slabší pozici prokuratury ve vztahu k moci zákonodárné.

Postavení prokuratury je však v souhrnu nutné hodnotit jako silnější, a to především pro objektivnější proces jmenování generálního prokurátora, finanční autonomii a fungující samosprávu. Tuto úpravu lze hodnotit pozitivně především pro vyšší míru garance nezávislosti prokuratury na aktuálních politických tlacích. Na druhou stranu díky užití koncepci kárného řízení existuje potenciální možnost zneužívání postavení uvnitř soustavy, kterou nebude možné efektivně napravit. V případě, kdy si generální prokuratura vytváří své vlastní kárné orgány, může docházet k pochybnostem stran jejich nestrannosti a objektivity. Hrozí riziko, že generální prokurátor bude působit na vůli jednotlivých členů kárné komise, aby například odstranil své konkurenty či kritiky. To ovšem nemění nic na síle postavení orgánu prokuratury navenek. Dále lze dojít k závěru, že výše uvedená právní úprava prokuratury je vhodnější ve srovnání s úpravou státního zastupitelství. To zejména pro reflektování specifik orgánu veřejné žaloby a pro vytvoření právního rámce zajišťujícího vyšší míru nezávislosti prokuratury na tlacích z vnějšku.

## 5. Závěr

K historickému vývoji postavení orgánu veřejné žaloby dlužno dodat, že je nutné předně odmítnout tvrzení svědčící o přirozené závislosti orgánu veřejné žaloby na moci výkonné z důvodu historických kořenů v rámci moci výkonné. Tento argument opírající se o prvopočátky orgánu veřejné žaloby se zdá býti nepřesvědčivý, neboť každá složka státní moci se v různém historickém okamžiku postupně formovala a vydělila z moci výkonné.

Klíčovým historickým obdobím pro postavení orgánu veřejné žaloby u nás je nepochybně období totality, doba prokuratury. Především systematické změny provedené v tomto období ovlivnily postavení orgánu veřejné žaloby natolik, že je dnes namístě rozvádět diskusi o ústavním postavení státního zastupitelství. Provedené změny rezonují do dnešní doby. Jedná se zejména o zrušení možnosti soukromé žaloby v řízení trestním, zrušení institutu vyšetřujícího soudce, osamostatnění prokuratury a rozšíření jejích kompetencí, jak je uvedeno výše, čímž došlo ke značnému posílení postavení orgánu veřejné žaloby u nás. Pokud by například stále fungoval institut vyšetřujícího soudce, pravděpodobně by diskuse na téma této práce nebyla příliš aktuální. Právě historická zkušenost se silnou prokuraturou nadanou širokou řadou kompetencí zasahujících do téměř všech oblastí společenského života do značné míry určila i postavení státního zastupitelství.

Samotná přeměna prokuratury ve státní zastupitelství s volbou konstrukce, kterou přijal zákon o státním zastupitelství, se zdá být zejména reakcí právě na uvedenou historickou zkušenost naší společnosti a na období totality. Strach ze silné prokuratury vedl zákonodárce k přijetí konstrukce, která váže státní zastupitelství přímo na výkonnou moc. Důvodem byla patrně snaha účinné kontroly této „mocenské struktury“, jak se na počátku 90. let psalo. Jak Fenyk uvádí, došlo k přijetí koncepce, která znamenala návrat k zastaralé systémové doktríně 19. století.<sup>155</sup> Samotné zařazení státního zastupitelství článkem 80. do hlavy upravující moc výkonnou zřejmě také není rozhodujícím, neboť, jak je patrné z důvodové zprávy, rozhodnutí zvolit právě tuto ústavní úpravu nemělo být určujícím pro vztah státního zastupitelství s dalšími státními orgány.

Z pohledu ústavního postavení státního zastupitelství je zřejmé, že státní zastupitelství osciluje kdesi v prostoru mezi orgánem státní správy a soudem, mezi mocí výkonnou a soudní. Zároveň však není čistě ani orgánem státní správy a ani soudem. Z uvedeného se jeví přirozené přisvědčit aktuálnímu názoru právní doktríny, který hodnotí státní zastupitelství jako orgán *sui generis*. Vzhledem k řadě úkolů, které státní zastupitelství přímo vážou na výkon soudní moci, (k tomu lze zdůraznit především závislost soudu v trestním řízení na podání obžaloby, dohled nad dodržováním základních práv a svobod a rozhodování v přípravném řízení) jej lze považovat rovněž za orgán justiční. Dle aktuální právní úpravy z hlediska institucionálního, je postavení státního zastupitelství značně blízké moci výkonné. A to především z důvodu vazby na vládu, ministra spravedlnosti a možností značné ingerence ministra spravedlnosti v personálních otázkách. Nelze také opomenout otázku financování a správy státního zastupitelství, kterou rovněž ovlivňuje moc výkonná. Z hlediska činnosti je státní zastupitelství naopak velmi blízko moci soudní. Činnost státního zastupitelství je pevně spjata s výkonem soudnictví, což je nejvýrazněji patrné v trestním řízení. Výkon trestní spravedlnosti je přímo závislý na státním zástupci. Bez podání obžaloby nemůže dojít k projednání trestní věci před soudem, pokud by se tak stalo, došlo by k porušení zásady obžalovací. Lze také uvést, že kvalita podané obžaloby v praxi přímo ovlivňuje kvalitu samotného rozhodnutí. Nadto již opakovaně uvedené rozhodování o odklonech je minimálně značně blízké rozhodování o vině a trestu. Nutné je tedy uzavřít, že z hlediska činnosti se státní zastupitelství přímo podílí na výkonu soudní moci. V případě rozhodování o odklonech v přípravném řízení ji pak samo realizuje. Dle aktuálního znění Ústavy a podústavních

---

<sup>155</sup> FENYK, Jaroslav. *Veřejná žaloba DÍL PRVNÍ Historie, současnost a možný vývoj veřejné žaloby*. Praha: Institut Ministerstva spravedlnosti České republiky pro další vzdělávání soudců a státních zástupců. 2001, str. 25

právních předpisů, je dle názoru autora, orgán, který je ve své podstatě blíže spíše moci soudní, institucionálně tlačěn pod moc výkonnou, a to za účelem kontroly, která ovšem za dnešních společenských poměrů postrádá opodstatnění. Nadto aktuální koncepce otevírá možnosti moci výkonné skrze řadu právních nástrojů k potenciální ingerenci do práce státních zástupců, což také přirozeně vede k nemožnosti považovat státního zástupce za nezávislého a nestranného ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy.

Z uvedeného vyplývá potvrzení autorovy hlavní hypotézy o silné vázanosti státního zastupitelství na moc výkonnou. Z důvodu této závislosti není rovněž garantována dostatečná míra nezávislosti státnímu zastupitelství a jednotlivým státním zástupcům, což plyne především z uvedené judikatury ÚS, v níž ÚS konstatuje nemožnost pokládat státního zástupce za nestranný a nezávislý orgán.

V otázce, zda je či není na místě zahájit širší diskusi o posílení autonomie státního zastupitelství, je nutné uvést, že pro naplňování záruk právního státu a požadavků spravedlivého procesu se jeví vhodné spíše posilovat státní zastupitelství ve své nezávislosti a napomoci tak ochránit jednotlivé státní zástupce před možností vměšování se aktuální politické moci do jejich rozhodování. Aktuální koncepci, kdy je státní zastupitelství institucionálně vázáno na výkonnou moc bez dostatečných garancí nezávislosti, je nutné hodnotit jako nevhodnou.

K hypotéze autora, již zpochybnil systematiku Ústavy, je nutné rovněž uzavřít, že je opodstatněná. Státní zastupitelství je z pohledu činnosti orgánem justiční povahy, což autor jednoznačně v rámci práce potvrdil. Není orgánem, v jehož soustavě se uplatňují principy čistě typické pro orgány moci výkonné. Systematické řazení státního zastupitelství do hlavy upravující moc výkonnou se jeví jako nevhodné a matoucí. Autor se přiklání k názoru, že státní zastupitelství je justičním orgánem *sui generis*, a jako takové je vhodnější jej systematicky zařadit do zvláštní hlavy Ústavy.

V porovnání s ústavní úpravou slovenské prokuratury se na první pohled může jevit koncepce přijatá Ústavou SR vhodnější více reflektující specifika orgánu veřejné žaloby. Na druhou stranu při zohlednění skutečnosti, že základní funkce prokuratury, a to zastupování veřejné žaloby v trestním řízení, není prokuratuře garantována Ústavou SR, za situace, kdy dle judikatury Ústavního soudu SR, je dána značná volnost zákonodárci v úpravě činnosti prokuratury, která je stanovena pouze na zákonné úrovni. Lze dojít k závěru o slabší pozici prokuratury ve vztahu k zákonodárné moci, neboť ta ji může zcela zbavit pravomoci



zastupovat veřejnou žalobu v trestním řízení a vytvořit z ní „pouhý“ orgán ochrany práva a právem chráněných zájmů. I přes uvedené oslabení postavení prokuratury ve vztahu k moci zákonodárné je však nutné v souhrnu hodnotit postavení prokuratury jako značně silné. Lze dojít k závěru o potvrzení hypotézy autora týkající se srovnání postavení prokuratury a státního zastupitelství. Prokuratura je nepochybně nadána vyšší mírou autonomie.

Slovenská úprava prokuratury je ve srovnání s úpravou státního zastupitelství nepochybně silnější v oblasti institucionální samostatnosti, jak plyne z výše uvedeného. Lze pozitivně hodnotit především financování, tedy, že generální prokuratura tvoří samostatnou kapitolu státního rozpočtu. Dle tohoto konceptu je možné pružněji reagovat na finanční potřeby soustavy prokuratury a pravděpodobně i do jisté míry šetrněji hospodařit se svěřenými finančními prostředky. Pro zastupování zájmů státních zástupců se jeví samosprávné orgány rovněž vhodné. Na druhou stranu kárné řízení je vhodnější upravovat skrze koncepci, kterou zvolila právní úprava tuzemská. V případě, že je kárným orgánem soud, je zajištěna dostatečná objektivita v rozhodování a zaručeny garance nezávislého kárného řízení. Při srovnání jmenovacího procesu nejvyšších funkcionářů orgánů veřejné žaloby v České a Slovenské republice, je na místě uznat, že v případě úpravy jmenování generálního prokurátora je zaručena vyšší míra objektivity než v případě jmenování nejvyššího státního zástupce. Na jmenování nejvyššího státního zástupce se podílejí orgány sobě natolik blízké (ministr spravedlnosti je zároveň členem vlády), že je zcela legitimní přesvědčení o jejich názorové provázanosti. Z výše uvedeného lze rovněž dojít k závěru o vhodnosti právní úpravy, která u orgánu veřejné žaloby posiluje autonomii a samostatnější postavení ve vztahu k ostatním státním orgánům.

## **Seznam použitých zdrojů**

### **Primární zdroje:**

Evropská úmluva o ochraně lidských práv a svobod ve znění Protokolů č. 11 a 14. s Protokoly č. 1, 4, 6, 7, 12 a 13. český překlad

### **Právní předpisy České republiky:**

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

Zákon č. 5/1918 Sb., jímž se zřizuje nejvyšší soud

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

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

Zákon č. 142/1950 Sb., o řízení ve věcech občanskoprávních

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

Zákon č. 141/1961 Sb., trestní řád, ve znění pozdějších předpisů

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

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

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

### **Právní předpisy Slovenské republiky:**

Ústavní zákon č. 460/1992 Zb., Ústava Slovenskej republiky, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 153/2001 Zb., o prokuratúre, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 154/2001 Zb., o prokurátoroch a právnických čekateloch, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 523/2004 Zb., o rozpočtových pravidlech veřejnej správy, ve znění pozdějších předpisů

### **Judikatura:**

Nález Ústavního soudu ze dne 23. 3. 2004, sp. zn. I. ÚS 573/02

Nález Ústavního soudu ze dne 30. 11. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 15/04

Nález Ústavního soudu ze dne 26. 4. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 11/04

Nález Ústavního soudu ze dne 8. 6. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 3/09

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

Nález Ústavního soudu Slovenské republiky ze dne 10. září 1996, sp. zn. Pl. ÚS 43/95

Nález Ústavního soudu Slovenské republiky ze dne 24. března 1998, sp. zn. Pl. ÚS 17/96

Nález Ústavního soudu Slovenské republiky ze dne 20. května 2009, sp. zn. Pl. ÚS 17/08

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

Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 4. prosince 1979, Case of Schiesser v. Switzerland (Application no. 7710/76)

### **Sekundární zdroje:**

#### **Monografie:**

BOGUSZAK, Jiří. ČAPEK, Jiří. VEVERKA, Vladimír. *Základy teorie práva a právní filosofie*, Praha: CODEX, 1996. 319 s.

DRGONEC, Jan. *Ústava Slovenskej republiky. Komentár*, 2. vydání, Šamorín: Heureka, 2007. 1197 s.

FENYK, Jaroslav. *Vademecum státního zástupce*. 1. vydání. Praha: ASPI, 2003. 521 s.

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

- HOLLÄNDER, Pavel. *Základy všeobecné státovědy*. 3. Vydání, Plzeň: Aleš Čeněk, 2012. 429 s.
- KLÍMA, Karel. *Teorie veřejné moci (vládnutí)*. 3. přepracované vydání. Praha: Wolter Kluwer ČR, 2016. 427 s.
- KOUDELKA, Zdeněk. RŮŽIČKA, Miroslav. VONDRUŠKA, František. *Zákon o státním zastupitelství s komentářem a judikaturou*. 1. vydání, Praha: Nakladatelství Leges, 2010. 400 s.
- LATA, Jan. *Státní zastupitelství ve světle proměn: drama o čtyřech dějstvích*. Praha: Auditorium, 2016. 320 s.
- MONTESQUIE, Charles Louis de Seconda. *O duchu zákonů*. Edited by Markéta Šálená, Translated by Stanislav Lyer. Dobrá Voda: Aleš Čeněk, 2003. 365 s.
- NEDOROST, Libor. OTOUPALÍKOVÁ, Jana. SCHELLE, Karel. *Státní zastupitelství: historie, současnost, perspektivy*. 1. vydání, Praha: Eurolex Bohemia, 2002. 519 s.
- NEUBAUER, Zdeněk. *Státověda a teorie politiky*. 3. vydání, Praha: SLON, 2006. 359 s.
- PLUNDR, Otakar. HLAVSA, Petr. *Organizace justice a prokuratury [Plundr, Hlavsa, 1987]*. 5. podstatně přepracované a doplněné vydání. Praha: Panorama, 1987. 259 s.
- RYCHETSKÝ, Pavel a kolektiv. *Ústava České republiky. Zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář*, Praha: Wolters Kluwer ČR, 2015. 1224 s.
- SCHELLE, Karel. KUČHTA, Josef. *Historie a současnost státního zastupitelství*. 1. vydání, Brno: Masarykova univerzita, 1994. 348 s.

### **Články z odborných časopisů:**

- COUFAL, Petr. KUČERA, Pavel. Několik poznámek k úvaze o nezávislosti státního zástupce. *Trestní právo*, 1996, č. 11, s. 8-10
- ČENTĚŠ, Josef, Prokuratura v ustavnom systeme Slovesnka. *Trestní právo*, 2012, č. 4, s. 25-29
- JÄGER, Petr. Co přinesl nález Pl. ÚS 17/10 o platech státních zástupců, *Státní zastupitelství*, 2012, č. 2, s. 19-23
- KOLBA, Jan. (Ne)závislé platy soudců a státních zástupců, *Státní zastupitelství*, 2012, č. 2, s. 11-18
- KOUDELKA, Zdeněk. Postavení státního zastupitelství. *Trestní právo*, 2012, č. 4, s. 14-24
- LATA, Jan. Nezávislý státní zástupce – zbožné přání, nebo realita? *Bulletin advokacie*, 2010, č. 3, s. 66-73
- MUSIL, Jan. Ústavněprávní pozice státního zastupitelství. *Státní zastupitelství*. 2016, č. 1, s. 9-12
- OSMANČÍK, Otakar. K budoucnosti prokuratury, *Prokuratura*, 1991, č. 1, s. 41-46

- PRÍBELSKÝ, Patrik. Prokuratúra v ustavnom systéme Slovenskej republiky. *Státní zastupiteľství*, 2008, č. 11-12, s. 26-33
- SCHELLE, Karel. Veřejná žaloba v historických souvislostech. *Státní zastupitelství*, 2008, č. 11-12, s. 44-53
- SPÁČIL, Jiří. K historickým aspektům postavení prokuratury, *Prokuratura*, 1991, č. 1, s. 47-54
- SPÁČIL, Jiří. K úvahám o budoucím postavení prokuratur v ČSFR, *Prokuratura*, 1990, č. 4, s. 35-38
- VESECKÁ, Renáta. Aktuální problematika veřejné žaloby v právní úpravě České republiky, *Státní zastupitelství*, 2008, č. 11-12, s. 54-57
- ZOULÍK, František. Poznámky k postavení prokuratury, *Právní praxe*, 1993, č. 3, s. 156-166
- ŽDÁRSKÝ, Zbyněk. Závislý a nestranný státní zástupce. *Právní praxe*, 1994, č. 4, s. 195-205

#### **Příspěvky ze sborníků:**

- FENYK, Jaroslav. Úvaha o ústavním postavení českého státního zastupitelství in KYSELA, Jan (ed). *Deset let Ústavy České republiky. Východiska, stav, perspektivy*. Praha: Eurolex Bohemia, 2003
- GYÖRGY, Kálmán. The public prosecutor's office in the transitional period. In *The transformation of the Prokuratura into a body compatible with the democratic principles of law*. Council of Europe, Budapešť, 1994
- HLAVATHY, Attily. The constitutional status and the internal structure of the public prosecution in a state governed by the rule of law. In *The transformation of the Prokuratura into a body compatible with the democratic principles of law*. Council of Europe, Budapešť, 1994

#### **Elektronické zdroje:**

- Důvodová zpráva k vládnímu návrhu Ústavy České republiky. Dostupná z:  
[http://psp.cz/eknih/1992cnr/tisky/t0152\\_04.htm](http://psp.cz/eknih/1992cnr/tisky/t0152_04.htm)
- MADISON, James, The Structure of the Government Must Furnish the Proper Checks and Balances Between the Different Departments, *The Federalist* č. 51, 6 března 1788, dostupné z  
<http://www.constitution.org/fed/federa51.htm>
- Stenoprotokol z 10. schůze České národní rady ze dne 16. prosince 1992. Dostupný z:  
<https://www.psp.cz/eknih/1992cnr/stenprot/010schuz/s010004.htm>

SYLLOVÁ, Jindřiška. VALENTA, Petr. *K ústavnímu a právnímu postavení státního zastupitelství a prokuratury na území ČR*, studie č. 5.364, 2015, Praha: Parlamentní institut

Vládní návrh ústavy České republiky. Tisk č. 152. Dostupný z:  
<http://www.psp.cz/eknih/1992cnr/tisky/index02.htm>

## Shrnutí

Státní zastupitelství je Ústavou České republiky, konkrétně čl. 80, systematicky řazeno do hlavy třetí upravující moc výkonnou. Z pohledu dikce Ústavy se tedy otázka zařazení státního zastupitelství v rámci složek dělby moci zdánlivě jeví jako jednoznačná. Jak ovšem probíhající diskuse v kruzích odborné veřejnosti spolu s nálezy Ústavního soudu ukazují, řešení není tak jednoduché.

Z průběhu historického vývoje postavení orgánu veřejné žaloby na našem území je patrné značné posilování jeho pozice. Orgánu veřejné žaloby postupně rostly kompetence, s čímž sílilo i postavení v rámci moci výkonné. V období totality byl orgán veřejné žaloby, konkrétně prokuratura, nadán z pohledu historie zatím nejširší škálou kompetencí. To, společně se značnou mírou nezávislosti a samostatnosti, vedlo k vytvoření silného aparátu, který byl zneužit k naplňování cílů politické elity té doby. Při formování postavení státního zastupitelství byl tedy zvolen návrat ke koncepci z 19. století. Tato koncepce řadí orgán veřejné žaloby do moci výkonné.

Samotnou úpravou státního zastupitelství na úrovni Ústavy dává ústavodárce najevo značnou důležitost tohoto orgánu. Z důvodové zprávy k návrhu Ústavy ovšem plyne, že

samotné zařazení v rámci textu Ústavy nemělo s konečnou platností určit postavení státního zastupitelství. Ústavou je státnímu zastupitelství svěřena zcela zásadní kompetence, a tou je zastupování veřejné žaloby v trestním řízení. Žádný jiný orgán nemůže tuto kompetenci vykonávat. To činí ze státního zastupitelství zcela klíčový orgán pro naplňování záruk právního státu a uplatnění práva na spravedlivý proces.

Základem probíhající diskuse o postavení státního zastupitelství je střet dvou skutečností, jednou z nich je institucionální řazení orgánu státního zastupitelství spíše k moci výkonné, druhou je pak podstata činnosti státního zastupitelství, která se naopak blíží spíše moci soudní. Odborná veřejnost dochází převážně k názoru, že státní zastupitelství je orgánem sui generis s prvky moci výkonné, ale i prvky justičními. Sám Ústavní soud se komplexně k ústavnímu postavení státního zastupitelství zatím nevyjádřil. Z dílčích tvrzení uvedených v rámci nálezů týkajících se státních zástupců a jejich činnosti v přípravném řízení lze ovšem dovodit řazení spíše k moci výkonné, a to především pro institucionální vztah státního zastupitelství s mocí výkonnou. Opakovaně Ústavní soud dochází k závěru, že státní zástupce není nezávislým a nestranným orgánem ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy.

Srovnání ústavních i podústavních úprav Prokuratury ve Slovenské republice a Státního zastupitelství poukazuje na značné rozdíly a může vést především k zamyšlení o možných pozitivních změnách vedoucích především k posílení nezávislosti soustavy Státního zastupitelství a tím i jednotlivých státních zástupců. I přes systematické řazení Prokuratury do vlastní hlavy Ústavy SR, není její postavení tak silné, jak se může zdát. Ústavní soud SR v jednom ze svých nálezů dokonce zařadil Prokuraturu pod moc výkonnou. Poté z pohledu orgánu veřejné žaloby je její postavení oslabeno, neboť kompetence zastupovat veřejnou žalobu v trestním řízení je jí svěřena pouze na zákonné úrovni. Zákonodárce může tak tuto činnost modifikovat až zcela vypustit a nepotřebuje pro tuto změnu kvalifikovanou většinu v Národní radě. Především v otázkách financování a samosprávy nám může být slovenská Prokuratura pozitivním příkladem.

Vlastní text práce je strukturálně rozčleněn do třech hlavních částí. V první části je hovořeno o samotné teorii dělby moci, která je teoretickým východiskem této práce. Autor se věnuje její podstatě a aplikaci v současnosti. Pak je rozveden stručný historický vývoj orgánu veřejné žaloby na našem území. Poté autor navazuje na historický vývoj a přechází do výkladu o samotném ústavním postavení státního zastupitelství, tuto část nutno považovat za stěžejní. Autor zde rozebírá ústavní i podústavní právní úpravu, která určuje vztahy mezi

jednotlivými státními orgány, a soustavou státního zastupitelství. Poté shrnuje vztah státního zastupitelství k moci výkonné a moci soudní. V závěru této části poskytuje autor přehled judikatury Ústavního soudu, jež se váže k ústavnímu postavení státního zastupitelství. V rámci třetí části textu práce se autor věnuje ústavnímu postavení slovenské Prokuratury, to staví do kontrastu k postavení státního zastupitelství.

## **English summary**

State prosecution's office is by the Constitution of the Czech republic, article 80, systematically included in the third head headlined executive power. The question of sorting the State prosecution's office into one of the powers in the system of division of powers seems to be unambiguous from view of the text of the Constitution. The discussion of the professional public and judicature of the Constitutional court shows, that the solution is not so clear.

From the historical development of the public prosecution body on the territory of the Czech republic is significant strengthening of its position. Competencies of the public prosecution body were growing with which the position in the executive power has been strengthened. During the time of totality to public prosecution body, Prokuratura, was entrusted so far the broadest competencies from the historic point of view. That together with the considerable degree of independence led to creation of a strong apparatus, which was misuse by the political elite of this period. During the formation of position of state prosecution's office in the Czech republic the concept from 19. century was chosen. This concept puts the public prosecution body into the executive branch.

Constitutional adjustment of state prosecution's office indicates that constituent considers it very important. But the explanatory memorandum to the draft of the Constitution shows that the systematic sorting of the state prosecution office in the text of the Constitution should not definitively determine its position. To the state prosecution's office is entrusted key competence by the Constitution. And it is representation of public prosecution in criminal proceedings. No other state organ may exercise that competence. This makes from the state prosecution's office key organ for fulfilling the guarantees of the rule of law and for the realization of the right to fair trial. The basis of ongoing debate about the position of state prosecution's office is the clash of two facts. The first is the institutional sorting of state



prosecution's office to the executive branch and the second is the nature of the institution's activities, which are more close to the judicial branch. Professional public conclude that the state prosecution's office is organ sui generis with the elements of the executive power and also with some elements of the judicial power. The Constitutional court has not provide complex explanation of the nature of position of state prosecution's office in the constitution yet. From the judicature of Constitutional court is possible to conclude that constitutional court understands the position of state prosecution's office more as organ of the executive brach. Especially because of institutional relations between the state prosecution's office and the executive branch. The constitutional court repeatedly concludes that the public prosecutor can not be considered as an independent and impartial body in the meaning of the art. 6 section 1 European Convention on Human Rights.

Comparison of constitutional and sub-constitutional legislation of Prokuratura in Slovakia and state prosecution's office in the Czech republic shows significant differences and it can lead to reflection on possible positive chages leading to the strengthening of independence of state prosecution office and the individual state prosecutors. Despite systematic inclusion of Prokuratura to separate head in the Constitution of Slovak republic, its position is not as strong as it seems. Constitutional court of Slovak republic even in one of its decision concluded that Prokuratura is a part of the executive branch. Its position is weekend also by a fact, that its main role, criminal prosecution, is not entrusted to Prokuratura in the Constitution. Legislator can relatively easily change the legislation and to entrust this role to another body. Prokuratura can be positive example mainly thanks to its concept of financing and autonomy.

This paper is structured to three main parts. In the first part author is focusing on theory of division of powers, which is the main theoretical base for this work. The author disccuses the development of this theory and its nowadays aplication. Than author is dealing with the historical development of the public prosecution body on the territory of the Czech republic. From historical development author passes to the main part of this work. This is the constitutional position of state prosecution body. Author is dealing with constitutional and sub-constitutional legislation, which determines relations between state organs and state prosecution's office. Than author summarizes relation between state prosecution's office and executive and judicial branches of state power. In the last main part author is focusing on constitutional position of Prokuratura in Slovak republic and he provides brief comparison.

## **Klíčová slova**

Postavení státního zastupitelství, Ústavněprávní pozice státního zastupitelství, Historie státního zastupitelství, Postavení Prokuratury Slovenské republiky, dělba moci, teorie dělby moci,

## **Keywords**

Position of state prosecution's office, Constitutional position of state prosecution's office, History of state prosecution's office, Position of Prokuratura in Slovak republic, division of power, theory of division of powers