



MASARYKOVA UNIVERZITA

PRÁVNICKÁ FAKULTA

Trestní právo

Katedra trestního práva

VEŘEJNÁ ŽALOBA A JEJÍ PERSPEKTIVY

Sborník příspěvků z workshopu

Petr Zarivnij (ed.)

SPISY PRÁVNICKÉ FAKULTY
MASARYKOVY UNIVERZITY

řada teoretická, Edice Scientia
Svazek č. 538

§ 1
§ 2
§ 3
§ 4
§ 5
§ 6
§ 7
§ 8
§ 9
§ 10
§ 11
§ 12
§ 13
§ 14
§ 15
§ 16
§ 17
§ 18
§ 19
§ 20
§ 21
§ 22
§ 23
§ 24
§ 25
§ 26
§ 27
§ 28
§ 29
§ 30
§ 31
§ 32
§ 33
§ 34
§ 35
§ 36
§ 37
§ 38
§ 39
§ 40
§ 41
§ 42
§ 43
§ 44
§ 45
§ 46
§ 47
§ 48
§ 49
§ 50
§ 51
§ 52
§ 53
§ 54
§ 55
§ 56
§ 57
§ 58
§ 59
§ 60
§ 61
§ 62
§ 63
§ 64
§ 65
§ 66
§ 67
§ 68
§ 69
§ 70
§ 71
§ 72
§ 73
§ 74
§ 75
§ 76
§ 77
§ 78
§ 79
§ 80
§ 81
§ 82
§ 83
§ 84
§ 85
§ 86
§ 87
§ 88
§ 89
§ 90
§ 91
§ 92
§ 93
§ 94
§ 95
§ 96
§ 97
§ 98
§ 99
§ 100

VEŘEJNÁ ŽALOBA A JEJÍ PERSPEKTIVY

Sborník příspěvků z workshopu

Petr Zarivnij (ed.)

Masarykova univerzita
Brno 2015

Tato publikace vznikla a byla financována z prostředků specifického výzkumu Masarykovy univerzity č. MUNI/A/1440/2014, „Postavení a role veřejné žaloby v nadnárodním kontextu“.

Recenzent: doc. JUDr. Alexander Nett, CSc.

© 2015 Masarykova univerzita

ISBN 978-80-210-8075-1

Obsah

Postavení veřejné žaloby v zemích kontinentální Evropy a v zemích common law. Komparativní studie	-6-
<i>Alena Kristková</i>	
Vliv praxe prokurátorů na vývoj mezinárodního trestního práva se zvláštním zaměřením na sjednávání dohody o vině a trestu	-30-
<i>Markéta Bartizalová</i>	
Vývoj a současný stav legislativních snah o vytvoření Úřadu evropského veřejného žalobce	-45-
<i>Josef Kuchta</i>	
Výběr „správného“ modelu pro Úřad evropského veřejného žalobce	-60-
<i>Petr Zarivnij</i>	
K veřejné žalobě v České republice (pohled trestněprávní)	-71-
<i>Miroslav Růžička</i>	
Vybrané otázky zajištění nezávislosti státního zástupce	-107-
<i>Zdeněk Michora</i>	
Ke Speciálnímu státnímu zastupitelství v aktuálním vládním návrhu zákona o státním zastupitelství	-118-
<i>Vítězslav Kozák</i>	

POSTAVENÍ VEŘEJNÉ ŽALOBY V ZEMÍCH KONTINENTÁLNÍ EVROPY A V ZEMÍCH COMMON LAW

Komparativní studie

JUDr. Alena Kristková

Právnická fakulta MU, Nejvyšší státní zastupitelství

Abstrakt

Příspěvek se zabývá historickými okolnostmi vzniku a následným vývojem systému veřejné žaloby v Anglii a Walesu a ve státech kontinentu. Historický argument je potom dle autorky jedním z nejsilnějších faktorů, které mají vliv na rozdělení systémů trestní justice na model adverzární a model inkviziční. Příspěvek je částečně pojat jako komparace těchto dvou modelů se zaměřením na pozici veřejného žalobce včetně aktuálních trendů vývoje.

Klíčová slova

Adverzární, Crown Prosecution Service, disclosure rules, inkviziční, odklony, veřejná žaloba.

Úvodem

Příspěvek se stručně zabývá postavením veřejné žaloby ve státech kontinentu a v Anglii a Walesu. Zmíněn je historický kontext vzniku veřejné žaloby v obou diskutovaných systémech, což je dle autorky zásadní kritérium pro posuzování aktuální pozice a funkce veřejné žaloby v tom kterém systému trestní justice. Zhodnocena je pak především úloha veřejné žaloby v předsoudní fázi řízení, kde se historický argument uplatňuje velmi silně a dále je zhodnocena role obžaloby v řízení před soudem, kde se pak jako výrazný unifikátor projevuje Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod, zejména pak judikatura Evropského soudu pro lidská práva k čl. 6 Úmluvy.

Širší souvislosti – kritéria rozlišení trestního řízení kontinentálního a v zemích *common law*

Postavení veřejného žalobce je nevyhnutelně podmíněno systémem trestní justice, v němž působí. Jako jedno ze základních dělicích kritérií lze v této souvislosti použít rozdělení systémů trestní justice na dva tradičně chápané protipóly, totiž na systém práva

kontinentálního a systém práva v zemích *common law*. Ačkoliv proces přibližování těchto dvou systémů není úplně zanedbatelný, existují stále poměrně velké rozdíly v systému základních zásad, což pramení především z rozdílného historicko-kulturního vývoje těchto dvou kulturních entit. Pokud se na tomto místě máme zabývat postavením veřejného žalobce v tom kterém systému, je třeba zabývat se základními rysy těchto systémů, a to v těch bodech, ve kterých se od sebe nejmarkantněji odlišují. Za základní rozlišující kritéria lze tedy považovat:

- způsob zahájení trestního řízení – aplikace zásady legality či oportunity,
- způsob vedení dokazování – objasnění materiální pravdy či dosažení pravdy formální,
- postavení soudce v řízení před soudem.

Je však třeba podotknout, že tato kritéria je nutné považovat pouze za orientační, neboť při hlubší analýze systémů trestní justice v obou diskutovaných systémech lze pozorovat, že různá kritéria jsou naplněna různě. Kupříkladu v kontinentální Evropě se lze setkat s jurisdikcemi, které aplikují zásadu oportunity pro zahájení trestního řízení (např. Francie¹, Belgie², Nizozemí³), aniž by bylo možné, především u některých (např. Francie), konstatovat, že se významně blíží svými reformami k systému práva zemí *common law*. Právě v případě Francie je oportunita zakotvena již historicky od vzniku napoleonského *Code d'instruction criminelle* v roce 1808, jenž sloužil jako předloha pro velkou část velkých kodifikací trestního práva procesního v kontinentální Evropě v 19. století. Tuto okolnost je tedy třeba vnímat především z hlediska historického vývoje, neboť právě ve Francii se v dané době veřejná žaloba těšila takové mocenské pozici, že v podstatě nebylo možné ji fakticky omezovat. Navíc v případech závažné kriminality vedl vyšetřování vyšetřující soudce, tudíž i tento institut nezávislého vyšetřovatele (soudce) mohl být důvodem, proč Francouzi zavrhlí legalitu a přiklonili se k oportunitě.⁴ Pokud lze uvést teoretické výhody a nevýhody legality a oportunity, lze u oportunity vyzvednout následující aspekty:

- Umožňuje identifikovat situace, v nichž chybí veřejný zájem na stíhání určitého trestného činu, čímž se vytváří prostor pro efektivnější způsob zacházení s pachatelem, který nebude vystaven zbytečně stigmatizaci a je tak vytvořen prostor pro jeho

¹ Ustanovení § 40 fr. trestního řádu (dále také jako „FCIC“) uvádí, že pokud se státní zástupce dozví o spáchání trestného činu, má tři procesní možnosti – zahájí trestní stíhání, zahájí alternativu trestního stíhání anebo věc bez dalšího založí.

² Srov. např. ANDREWS, John Albert. *Human rights in criminal procedure*. Hague: Martinus Nijhoff Publishers, 1978. ISBN 90-247-2552-6. S. 189 a násl.

³ Ustanovení § 167 odst. 2 nizozemského trestního řádu potom stanoví, že od trestního stíhání může být z důvodu veřejného zájmu upuštěno, což je vykládáno jako zvolení oportunního přístupu v otázce zahájení trestního stíhání. Viz HÖRNLE, Tatiana. *Unterschiede zwischen Strafverfahrensordnungen und ihre kulturellen Hintergründe*. *Zeitschrift für die gesamte Strafwissenschaft*. 2005, č. 4, s. 808.

⁴ HÖRNLE, Tatiana. *Unterschiede zwischen Strafverfahrensordnungen und ihre kulturellen Hintergründe*. *Zeitschrift für die gesamte Strafwissenschaft*. 2005, č. 4, s. 809.

nápravu a rehabilitaci, stejně tak je v rámci konceptu restorativní justice, která souvisí s aplikací principu opportunity, vytvořen prostor pro odškodnění obětí.⁵

- Přispívá k naplňování principu materiální pravdy, jelikož zohledňuje jednotlivé okolnosti a zvláštnosti každého případu, nepostupuje paušálně, jak se to děje v případě uplatňování principu legality.
- Přispívá k naplnění procesu bez zbytečných průtahů právě proto, že diferencuje mezi případy, které budou stíhány a které nikoliv. Navíc se uplatňují různé procesní formy vyřízení trestních věcí již v přípravném řízení, což umožňuje vytyčení okruhu případů, obvykle závažnější kriminality, která může být řešena v soudním stadiu a kde je řízení před soudem na místě.
- V konečném důsledku je tedy plně uplatňován princip individualizace justice.

U legality je obvykle zdůrazňován aspekt rovnosti občanů před zákonem, který je procesním vyjádřením hmotněprávní zásady *nullum crimen sine lege*. Pro některé země silně orientované na principy je regulace opportunity v otázce zahájení trestního stíhání těžce přijatelná (např. Španělsko, Rakousko ale i Česká republika). Avšak i v právních úpravách těchto zemí se lze setkat s prvky opportunity, často v podobě odklonů. Rozlišování zemí dle zásady legality a opportunity nemá dnes opodstatnění, jelikož nikde nenalezneme legalitu v její čisté podobě, vždy se objevují určité prvky opportunity, které jsou regulovány z důvodu snahy zefektivňovat trestní řízení formou selekce.

Způsob vedení dokazování je úzce spjat se způsobem vedení řízení před soudem. Zjednodušeně lze říci, že pro země *common law* je typický tzv. *two case approach* a role soudce spočívá především v garanci zákonitosti celého procesu. Sám soudce nevyhledává ani neprovádí důkazy, toto je úkolem stran. Lze tedy připodobnit tento typ trestního řízení k řízení v civilních věcech, kde je proces v dispozici stran řízení – je na nich kolik a jaké důkazy předloží, protože právě na základě těchto důkazů bude soud rozhodovat o vině a trestu. Skutečné objasnění skutkového stavu, tj. zjištění tzv. materiální pravdy, není cílem tohoto typu řízení, což však samo o sobě nevylučuje, že zjištěný skutkový stav se v tom kterém případě bude krýt s pravdou materiální. V zemích kontinentální Evropy je tomu naopak, soud je v řízení před soudem aktivní a garantuje objasnění skutkového stavu, jakož i objasnění historické, tedy materiální, pravdy. Dlužno dodat, že pro státy kontinentu je právě zásada materiální pravdy typická, kdežto způsob vedení řízení před soudem již tak typicky kontinentální být nemusí (např. Španělsko⁶, Itálie). Nicméně zde opět nutno dodat, že je třeba

⁵ GUERRERO PALOMARES, Salvador. *El principio acusatorio*. Pamplona: Thompson Reuters Aranzadi, 2009, s. 32.

⁶ K tomu podrobně srov. KRISTKOVÁ, Alena. Komparativní pohled na kontinentální trestní řízení. *Trestní právo*. 2015, č. 3. s. 5 – 11. ISSN 1211-2860. Španělsko má velice zajímavý systém trestního řízení, kdy zahajování trestního řízení je ovládáno zásadou legality, přípravné řízení je ovládáno vyšetřujícím soudcem (což je v dnešní době nevidané, neboť tento institut je v kontinentální Evropě na ústupu), nicméně v řízení před soudem je role soudce výrazně redukována, kdy nařízení provedení důkazů je považováno spíše za nežádoucí a ačkoliv to díky zákonu umožňuje, judikatura Nejvyššího a Ústavního soudu to považuje spíše za věc, která by měla nastat pouze ve výjimečných případech. Tato argumentace je postavena zejména na ochraně nestrannosti

nehledět pouze na výsledek, ale zamýšlet se i nad hlubšími okolnostmi a příčinami tohoto stavu, neboť např. ve Španělsku, jak se lze dočíst v poznámce pod čarou, sice lze pozorovat řízení před soudem poměrně adverzární, rozhodně více než kupříkladu v České republice, avšak s přihlédnutím k argumentaci vysvětlující tento stav, lze konstatovat, že Španělsko lze považovat za stát s typicky inkvizičním typem řízení.

Vznik veřejné žaloby v Anglii

Vznik veřejné žaloby v širším smyslu v Anglii lze datovat do období vlády Tudorovců (1485-1603). Ve 13. století existoval trestní proces v podobě tzv. *self-informing juries* (sebezpravující poroty), který byl založen na porotách sestávajících z místních osob, že byla sestavována porota sestávající z místních osob dobře zpravených o projednávaném skutku. Smysl tkvěl tedy v tom, že porotci již dopředu znali skutkový stav, dokonce zastávali i vyšetřující funkci a pokud jim byly některé okolnosti nejasné, měli povinnost si je sami objasnit. Jejich role tedy spočívala především ve vyšetřování a objasňování skutkového stavu, o čemž následně vypovídali před soudem. Role svědků a role vyšetřujícího orgánu byla tedy sloučena. Porota následně vynesla verdikt o vině, soud vynesl verdikt o trestu. V pozdním středověku se však tento systém porot začal hroutit a z investigativního tělesa se stal pouhý pasivní institut.⁷ Důvod, proč poroty přestaly být sebezpravující, není historicky úplně zřejmý; nicméně se předpokládá, že důvodem mohly být změny v tradičním uspořádání společnosti, zejména rozpad tradičních komunit, kdy tudíž poroty již nemohly plnit diskutovanou funkci, jelikož společenství již nebylo tolik semknuté. Za této situace, kdy se povaha poroty radikálně změnila, bylo nutné vytvořit orgán, jež by plnil vyšetřující funkci namísto poroty. Takovýto orgán byl vytvořen v polovině 16. století. Roli vyšetřovatele do té doby museli zastávat samotní poškození, neboť zde samozřejmě existoval, resp. stále existuje, institut soukromé žaloby. Ponechání role žalobce a vyšetřujícího orgánu pouze na poškozených bylo však v otázkách, kde hrál stěžejní roli veřejný zájem, neúnosné, tudíž byly v letech 1554 a 1555 přijaty tzv. mariánské statuty (*The Marian Statutes*). Zmíněné dokumenty zakotvily institut tzv. *justices of peace* (dle významového obsahu lze přeložit jako soudci z lidu, tj. bez formálního právního vzdělání), kteří měli za úkol vyšetřovat a stíhat zločiny v Anglii.⁸ *Justices of Peace* (dále taktéž jen jako „JP“) tedy objasňovali skutkový stav, vyhledávali důkazy včetně svědeckých výpovědí. Většina případů však stále připadala na vrub soukromých žalobců, JP byli povoláni až tehdy, pokud soukromí žalobci neměli

soudu, tedy na myšlenku, že pokud soud bude ve věci ingerovat, přestane být nestranným a objektivním (hrozí nebezpečí, že může některé ze stran nadřezovat), což ve svém důsledku vede k nerespektování akuzičního principu – veřejný žalobce podává obžalobu, kde prezentuje své důkazy, jež svědčí ve prospěch i v neprospěch obviněného a soud nemá právo do tohoto práva veřejného žalobce zasahovat.

⁷ LANGBEIN, John. The origins of public prosecution at common law. *The American Journal of Legal History*. 1973, sv. 17, s. 314.

⁸ Pro podrobnosti srov. SMITH, Chester. The Justice of the Peace System in the United States. *California Law Review*. 1927, č. 2, s. 118 a násl. *Justices of Peace* byli zřízeni již na počátku 14. století anglickým králem Edvardem III., avšak jejich původní funkce spočívala v udržování veřejného pořádku v dané obci, v níž byli pro tuto funkci jmenováni.

dostatek důkazů anebo pokud bylo známo, že se stal zločin, avšak nebyl k dispozici soukromý žalobce.⁹ Tento systém byl následně anglickými kolonizátory od 17. století distribuován i do oblastí amerických kolonií (první anglickou osadou v USA byla osada Roanoke založená ve Virginii sirem Waltrem Raleighem roku 1585, první trvalé osídlení lze datovat do roku 1607 do *Jamestownu*, taktéž ve Virginii).¹⁰

V roce 1829 byla zřízena policie pro Londýn (*Metropolitan Police Act*), následně v roce 1856 byly zřízeny i policejní složky pro ostatní oblasti Anglie (*County and Borough Police Act*), které převzaly vyšetřující úlohu a fungovaly nadále vedle soukromých žalobců. Konečně roku 1879 byl přijat tzv. *Prosecution of Offences Act*, který fakticky zřídil úřad veřejné žaloby, jenž převzal kontrolu nad složkami policie v oblasti vyšetřování a stíhání závažných trestných činů, přičemž vyšetřování méně závažné trestné činnosti zůstalo i nadále v kompetenci policie.¹¹ Postupně se však začaly objevovat problémy stran dezorganizace policejního vyšetřování a trestního stíhání, a tudíž byl v roce 1985 přijat další *Prosecution of Offences Act*, kterým byl zřízen nynější *Crown Prosecution Service* (dále taktéž jen jako „CPS“).

Kontext vzniku soukromé žaloby v Anglii a Walesu

Lze tedy shrnout určité historické souvislosti, které vedly k pozdnímu vzniku veřejného žalobce v zemích *common law* a k jeho specifickému postavení, které v době svého vzniku zaujímal a které zčásti zaujímá i dnes. Dominanci soukromé žaloby a prosazování soukromého zájmu v trestněprávní rovině, tedy v podstatě prosazování zájmu veřejného prostřednictvím individuů, na nichž byl trestný čin spáchán, lze přičítat systému moci v historické Anglii, který spočíval, na rozdíl od zemí kontinentu, spíše na decentralizaci, a tudíž na autonomii jednotlivých oblastí, kde se právní záležitosti obecně řešily na úrovni komunity – zřizovány nebyly úřady shora, nýbrž prostřednictvím a za pomoci místních občanů, kteří znali danou komunitu – tak vznikali kupř. i výše uvedení JP a na tom samém principu byly založeny i zmíněné *self-informing juries*. Správa záležitostí komunity byla tedy svěřena primárně komunitě a nebyla organizována shora, což bylo typickým projevem právě v zemích kontinentu, kde bylo vyvíjeno velké úsilí, aby veškerá moc ve státě byla centralizována a správa věcí veřejných byla praktikována prostřednictvím shora dosazeného úřednictva. V zemích *common law* byl tedy kladen větší důraz na komunitu a na její jedince, tudíž je soukromá žaloba přirozeným vyústěním této kulturní tradice. Primárně se tedy o vyšetření trestného činu zajímaly komunitní *self-informing juries* a samotní poškození,

⁹ LANGBEIN, John. The origins of public prosecution at common law. *The American Journal of Legal History*. 1973, sv. 17, s. 323.

¹⁰ Srov. National park Service, Fort Raleigh [online], The First English Colony [cit. 25. 3. 2015]. Dostupné z: <http://www.nps.gov/fora/learn/education/the-first-english-colony.htm>.

¹¹ Srov. např. SMITH, Keith. Stumbling towards professionalism: A post-revisionist overview of the establishment of English policing in the nineteenth century. *Cardiff Law School Research Papers*. 2007, č. 3, s. 2 a násl. ISBN 978-9516976-8-9.

kterých se trestný čin přímo dotýkal.¹² Policie, která později začala figurovat v roli veřejného žalobce, taktéž fungovala na výše zmíněném principu, neboť policie byla decentralizovaná a fungovala v rámci určité komunity, kde se trestný čin vyšetřoval. Institut soukromé žaloby však stále fungoval, a to především na základě myšlenky, že je to právě soukromý žalobce, kdo má největší zájem na potrestání trestného činu, který se ho přímo dotýká, tudíž musí mít právo sám žalovat, neboť veřejná moc může podléhat korupci, neobjektivitě či pouhé neaktivitě, a tudíž je to právě sám poškozený, kdo si má hájit svá práva. Damaška tento model nazývá *laissez fair* modelem, který nemůže být konstruován ze své podstaty jinak, než jako model, kde proti sobě stojí dva protivníci (*adversaries*). Jedná se tedy o model státu reaktivního, který nezasahuje do záležitostí svých občanů, resp. do nich zasahuje pouze v nejnižší možné míře, je to model liberální. Opakem je stát proaktivní, který se vyznačuje centralizací moci, což je typický model, který existoval v době vzniku modelu inkvizičního ve státech kontinentu.¹³

Aktuální postavení veřejné žaloby v Anglii a Walesu¹⁴

Pokud jde o ústavní postavení veřejné žaloby v Anglii a Walesu, je to nezávislý orgán, v jehož čele stojí ředitel veřejné žaloby (*Director of Public Prosecution*) pod dozorem nejvyššího veřejného žalobce (*Attorney General*, dále jako „AG“), který je členem vlády a který je odpovědný Parlamentu za činnost CPS.¹⁵ Lze tedy konstatovat, že CPS je orgánem moci výkonné. Parlament každoročně hodnotí činnost všech vládních oddělení, tedy včetně CPS, nicméně nemůže přezkoumávat činnost CPS v jednotlivých případech.¹⁶ Nejvyšší veřejný žalobce (*Attorney General*) ve vztahu k CPS disponuje pouze jistými administrativními oprávněními, má taktéž omezenou pravomoc schvalovat sekundární legislativu ve vztahu k činnosti CPS, využívá jí však velmi zřídka.¹⁷ AG jmenuje ředitele veřejné žaloby (DPP), přičemž DPP každoročně podává AG zprávu o činnosti CPS, kterou AG prezentuje Parlamentu. Jelikož je veřejná žaloba součástí moci výkonné, panují obavy o její nezávislost, která je jednou z nezbytných záruk pro efektivní výkon funkcí veřejné žaloby.

¹² Podrobněji srov. ESMEIN, Adhémar. *A History of Continental Criminal Procedure with Special Reference to France*. New York: Augustus M. Kelley Publishers, 1968. S. 322 a násl.

¹³ Srov. DAMAŠKA, Mirjan. *The Faces of Justice and State Authority: A Comparative Approach to the Legal Process*. Yale University Press, 1986. S. 71 a násl.

¹⁴ Orgánů veřejné žaloby je v Anglii a Walesu hned několik – jednak tedy pojednáváný CPS, dále kupř. *Serious Organized Crime Agency*, *Revenue and Customs Prosecution Office*, *Serious Fraud Office*; právo žalovat v trestním řízení mají i nadále soukromé osoby. V tomto příspěvku bude však pojednáváno pouze postavení CPS, přičemž pod pojmem veřejná žaloba se rozumí pouze tato instituce.

¹⁵ Crown Prosecution Service [online]. Facts about the CPS [cit. 20. 5. 2015]. Dostupné z: <http://www.cps.gov.uk/about/facts.html>.

¹⁶ GIRGINOV, Anton, HANCOCK, Barry. Report on the Crown Prosecution Service of England and Wales. In *Promoting prosecutorial accountability, independence and effectiveness. Comparative Research*. Sofia: Open Society Institute Sofia, 2008, s. 158. ISBN 978-954-9828-55-9.

¹⁷ GIRGINOV, Anton, HANCOCK, Barry. Report on the Crown Prosecution Service of England and Wales. In *Promoting prosecutorial accountability, independence and effectiveness. Comparative Research*. Sofia: Open Society Institute Sofia, 2008, s. 158. ISBN 978-954-9828-55-9.

Veřejná žaloba má hierarchickou strukturu, přičemž pokyny z vyšších stupňů hierarchie k vyřízení věci obvykle není možné bez dalšího odmítnout.¹⁸

Vztah CPS a policie

Od vzniku CPS v roce 1986 čelila veřejná žaloba neustálé kritice stran dezorganizace řízení a neprofesionality členů CPS. Dle původní úpravy totiž trestní stíhání zahajovala policie a k žalobci se věc dostala až v pozdější fázi řízení, ten obvykle podal obžalobu, přičemž v mnoha případech byl poté před soudem obviněný obžaloby zproštěn, což bylo při auditech vyhodnoceno opakovaně jako velmi neefektivní postup v trestních věcech.¹⁹ Příčinou tohoto stavu bylo mimo jiné i to, že bylo považováno za neetické, aby CPS vyslyšela svědky v předsoudní fázi řízení z toho důvodu, aby neovlivnila jejich výpověď. Díky této praxi však CPS prakticky neměla přehled o tom, co svědci obžaloby vlastně vědí o žalovaném skutku, a jak silné je tudíž postavení CPS v dané věci.²⁰ Reformu vzájemného vztahu veřejné žaloby a policie, včetně úpravy kompetencí těchto orgánů, provedl *Criminal Justice Act* (2003). CPS byla svěřena pravomoc stíhat trestné činy, vyjma méně závažných deliktů, což však bylo následně opět změněno. Aktuální situace je taková, že CPS vede trestní řízení již od samého počátku u závažnějších trestných činů, zatímco policie vede trestní stíhání u méně závažných deliktů, které rozhoduje následně *magistrate's court* a jejichž objem v rámci celkového nápadu činí přibližně 72%.²¹ Policie je od CPS organizačně oddělena, je taktéž součástí moci výkonné (spadá pod *Home Office*, zabývá se agendou policie, imigrační agendou, bojem s terorismem, drogovou politikou atd.²²). Policie má velmi silnou pozici a při své činnosti není závislá na CPS.²³ Policie je zodpovědná za vyšetřování, přičemž CPS jí může radit, jak postupovat, nicméně CPS není oprávněna nařizovat policii, jaké kroky má učinit. Rozhodovací pravomoci má v této souvislosti místní náčelník policie (*Chief Constable*). Stejně tak policie nemá povinnost informovat CPS o každém vyšetřování, které provádí. Jakmile se však vyšetřování dostane do fáze, kdy je řešena otázka, zda osobu obvinít, musí policie věc předložit CPS, která vydá rozhodnutí o zahájení trestního stíhání.²⁴ Jakmile CPS trestní stíhání zahájí, policie dál samostatně pokračuje ve vyšetřování.²⁵

¹⁸ GIRGINOV, Anton, HANCOCK, Barry. Report on the Crown Prosecution Service of England and Wales. In *Promoting prosecutorial accountability, independence and effectiveness. Comparative Research*. Sofia: Open Society Institute Sofia, 2008, s. 159. ISBN 978-954-9828-55-9.

¹⁹ AULD, Robin Ernest. *Review of the Criminal Courts of England and Wales; Report*, London: The Lord Chancellor's Department, 2001.

²⁰ Srov. BRANTS, Chrisje, RINGNALDA, Allard. *Issues of Convergence: Inquisitorial Prosecution in England and Wales?* Nijmegen: Wolf Legal Publishers, 2011. ISBN 978-90-5850-620-7. S. 51.

²¹ Crown Prosecution Service [online]. Charging and CPS direct [cit. 20. 5. 2015]. Dostupné z: <http://www.cps.gov.uk/about/charging.html>.

²² Srov. Government UK [online]. Home Office [cit. 20. 5. 2015]. Dostupné z: <https://www.gov.uk/government/organisations/home-office>.

²³ Princip nezávislosti policie a CPS je aplikován na základě usnesení *Royal Commission on Criminal Procedure* (1977-1984), kterou vedl sir Cyril Philips (toto pravidlo nazýváno často Philipsovo pravidlo – *Philips principle*).

²⁴ Zde funguje zajímavý elektronizovaný systém zvaný CPS direct, kdy policie, jakmile usoudí, že má k dispozici dostatek důkazů pro zahájení trestního stíhání konkrétní osoby, kontaktuje telefonicky CPS prostřednictvím národního telefonního čísla, přičemž je spojena s členem CPS, který má zrovna službu. V mnoha

Kompetence veřejné žaloby v Anglii a Walesu v přípravném řízení

Zásada oportunity

CPS hraje spolu s policií důležitou roli v přípravném řízení, oba orgány pracují víceméně nezávisle, avšak aby bylo řízení efektivní, je nevyhnutelná dobrá spolupráce. Jak bylo zmíněno výše, v případech závažných trestných činů spolupracuje CPS již od začátku trestního řízení úzce s policií, která provádí fakticky vyšetřování, avšak hlavní slovo má CPS. V případě ostatních trestných činů CPS vydává sice rozhodnutí o zahájení trestního stíhání (*decision to charge*), avšak minimálně do vydání tohoto rozhodnutí má policie hlavní rozhodovací pravomoci. Policie tedy v první fázi posuzuje, zda je namístě zahájit trestní stíhání a pokud uzná, že ano, předá věc CPS, aby rozhodl. Ve věcech méně závažných trestných činů (převážně trestné činy v dopravě) má pravomoc vydat *decision to charge* i policie, přičemž pravomoc určit, v případě kterých trestných činů tuto pravomoc policie má, je svěřena DPP.²⁶

V případě zahájení trestního stíhání se uplatňuje zásada oportunity, k jejíž aplikaci byl pro CPS vypracován závazný předpis s názvem *CPS Prosecution Code* (aktuální znění z roku 2013). Oportunita je vnímána jako stěžejní princip trestního řízení, což vyjádřil kupříkladu Lord Shawcross, když vyslovil myšlenku, že „*V této zemi nikdy nebylo pravidlem – a doufám, že ani nikdy nebude – že by všechny trestné činy měly být předmětem trestního řízení.*“²⁷ Stěžejním pojmem, se kterým je aplikace oportunity spojena, je veřejný zájem (*public interest*). CPS zahajuje trestní stíhání pouze v těch případech, kdy si to veřejný zájem žádá, přičemž o neexistenci veřejného zájmu na stíhání konkrétní osoby si může žalobce vytvořit představu již předtím, než budou shromážděny všechny relevantní důkazy. CPS má tedy právo nezahájit trestní stíhání i před úplným objasněním skutkového stavu, pokud je zřejmé, že to veřejný zájem nevyžaduje. Takle okolnost je spojena s dalším principem, na němž stojí trestní řízení v Anglii a Walesu, totiž na principu efektivnosti a hospodárnosti trestní justice. Pokud má být zahájeno trestní stíhání, je třeba, aby věc obstála v tzv. *Full Code Test*, jehož naplnění předpokládá dvě fáze. V první fázi žalobce hodnotí shromážděné důkazy (*evidential stage*), přičemž zde se velmi silně promítá princip hospodárnosti. Žalobce totiž hodnotí, zda jsou důkazy věrohodné, spolehlivé a především zda jsou opatřeny v souladu se zákonem a zda

případech potom policie elektronicky zašle členovi CPS důkazy a všechny podklady pro zahájení trestního stíhání a člen CPS zašle zpět stejnou formou policii rozhodnutí o zahájení trestního stíhání. Ve zvláštních případech se člen CPS a policie setkají za účelem vydání rozhodnutí o zahájení trestního stíhání osobně (např. sexuální delikty). Srov. <http://www.cps.gov.uk/direct/about/>.

²⁵ Crown Prosecution Service [online]. Introduction [cit. 20. 5. 2015]. Dostupné z: <http://www.cps.gov.uk/about/index.html>.

²⁶ BRANTS, Chrisje, RINGNALDA, Allard. *Issues of Convergence: Inquisitorial Prosecution in England and Wales?* Nijmegen: Wolf Legal Publishers, 2011. ISBN 978-90-5850-620-7. S. 51.

²⁷ LEWIS, Chris. The evolving role of the english Crown Prosecution Service. In *The prosecutor in transnational perspective*. Oxford: Oxford University Press. 2012, s. 215.

nehrozí, že je soud prohlásí za nepřipustné. Dále žalobce hodnotí i formu vedení obhajoby, sílu obhajoby a jaké jsou tedy po zhodnocení všech těchto hledisek šance, že konkrétní osoba bude u soudu odsouzena. Tyto budoucí šance jsou zcela klíčové pro posouzení, zda žalobce trestní stíhání zahájí či nikoliv. Pokud totiž usoudí, že šance na odsouzení jsou vzhledem k argumentaci obhajoby, jakož i k dalším výše uvedeným hlediskům, malé, stíhání nezahájí, a to ani v případě, že se jedná o závažný trestný čin.²⁸ Pokud jsou podmínky první fáze *Full Code Testu* naplněny, nastupuje fáze druhá, tj. fáze, kdy žalobce hodnotí, zda jsou naplněny podmínky veřejného zájmu na stíhání konkrétní osoby (*public interest stage*). Velký důraz je kladen na principy restorativní justice, ať už se to týče způsobu vyřízení věci mimosoudní cestou (*out-of-court disposal*) anebo velkým důrazem na práva obětí a na jejich postavení v rámci trestního řízení. *CPS Prosecution Code* udává několik kritérií, která má žalobce vzít v úvahu při posuzování otázky veřejného zájmu, nejedná se však o kritéria vyčerpávající a ani rovnocenná, neboť každý případ je individuální, a tudíž ne všechna kritéria mohou být naplněna při posuzování jednotlivých případů; stejně tak se různá kritéria mohou v různých případech uplatnit v různé míře, některá se v dané věci nemusí uplatnit vůbec. Demonstrativní výčet kritérií je tedy následující:

- **Závažnost spáchaného trestného činu** – zde se posuzuje převážně míra zavinění a újma, která vznikla oběti.
- **Míra zavinění** – míra, jakou se pachatel podílel na spáchání činu, zda byl trestný čin plánován, zda má osoba trestní minulost, zda lze z okolností dovodit možné pokračování či eskalování trestné činnosti, u nezletilých pachatelů se zohledňuje mentální vyspělost, zohledňuje se taktéž fyzická či psychická nemoc v době spáchání, zda je nutná ochrana veřejnosti.
- **Oběť a újma způsobená oběti trestným činem** – jak bylo zmíněno výše, postavení obětí je silné a stále získává na významu, což je dáno prosazením a aplikací konceptu restorativní justice. Při hodnocení obětí se přihlíží zejména k míře zranitelnosti oběti a také k tomu, zda se osoba stala obětí trestného činu při výkonu služby veřejnosti,²⁹ zohledňuje se taktéž, zda byl čin spáchán na základě diskriminace jakéhokoliv druhu, velmi důležitý je také názor samotné oběti, to jak se cítí a jak subjektivně vnímá újmu, která jí byla způsobena, přičemž při hodnocení způsobené újmy lze vyslechnout i názory členů rodiny oběti, a pokud žalobce

²⁸ Srov. body 4.4 a násl. *CPS Prosecution Code*, dostupný z: http://www.cps.gov.uk/publications/code_for_crown_prosecutors/index.html.

²⁹ Aktuální trend je citelný i v České republice, samozřejmě jsou tyto okolnosti spáchání trestného činu zohledňovány výslovně až při subsumpci pod konkrétní skutkovou podstatu trestného činu, kdy bylo jako kvalifikovaná skutková podstata u mnohých trestných činů proti životu a zdraví zakomponováno spáchání takového činu „na zdravotnickém pracovníkovi při výkonu zdravotnického zaměstnání nebo povolání směřujícího k záchraně života nebo ochraně zdraví, nebo na jiném, který plnil svoji obdobnou povinnost při ochraně života, zdraví nebo majetku vyplývající z jeho zaměstnání, povolání, postavení nebo funkce nebo uloženou mu podle zákona.“ Spáchání činu na tomto hmotném předmětu útoku lze taktéž uplatňovat již při posuzování společenské škodlivosti takového jednání, tedy při posuzování, zda se jednalo o trestný čin či nikoliv.

dospěje k názoru, že stíhání pachatele by mělo závažný dopad na zdraví oběti, měl by eventuálně zvážit, zda s ostatními kritérii veřejného zájmu, je potřeba trestný čin stíhat.

- **Věk pachatele nižší než 18 let** – věku pachatele je nutné přikládat velký význam, přičemž platí přímá úměra, že čím je pachatel mladší, tím lépe, pokud nebude trestní stíhání zahájeno, pokud ovšem neexistují jiné důvody veřejného zájmu opravňující žalobce stíhání zahájit. Vliv na rozhodnutí žalobce má taktéž fakt, jaký by byl předpokládaný dopad potrestání nezletilého pachatele před soudem na jeho další život a vývoj.
- **Dopad a vliv trestného činu na komunitu.**
- **Je stíhání adekvátní odpovědí na spáchaný trestný čin?** Zde se poměřují náklady vynaložené na trestní řízení a na pravděpodobný výsledek věci. Opět je tedy v tomto bodě zohledněno hledisko hospodárnosti.
- **Potřeba ochrany zdroje informací.**

Žalobce zahajuje trestní stíhání tehdy, pokud trestní věc obstojí ve zmíněném *Full Code Testu*, a to v obou jeho fázích. Může nastat situace, kdy ještě nejsou k dispozici všechny důkazy, avšak je zřejmé, že v přiměřené době obstarány budou a trestný čin je natolik závažný, že by daná osoba, zadržovaná policií, měla být ponechána rovnou ve vazbě. V takovém případě je na místě provedení tzv. prahového testu (*threshold test*),³⁰ přičemž jsou-li splněny jeho podmínky, žalobce zahájí trestní stíhání proti dané osobě, což je nezbytným předpokladem pro uvalení vazby na dotčenou osobu. Aby mohl být prahový test aplikován, musí být nejprve splněny 4 podmínky – nedostatek důkazů; oprávnění domnívat se, že důkazy budou obstarány v přiměřené době; vysoká závažnost spáchaného trestného činu, která vyžaduje neodkladné sdělení obvinění; existují podstatné důvody, proč v daném případě nepropustit osobu pouze na kauci. Pokud jsou tyto podmínky naplněny, může žalobce přistoupit k samotnému testu. V první fázi testu si musí žalobce zodpovědět kladně otázku, zda důkazy, které jsou aktuálně k dispozici, důvodně nasvědčují tomu, že osoba, jež má být obviněna, skutečně spáchala trestný čin. Druhá fáze prahového testu spočívá ve zhodnocení, zda je možné důkazy opatřit v přiměřeném čase a zda budou dostatečné k tomu, aby podpořily vznesené obvinění, jakož i důvody, proč nelze důkazy zajistit nyní a zda je možné důkazy získat zákonným způsobem. Pokud žalobce splní obě fáze prahového testu, musí si ještě zodpovědět otázku veřejného zájmu (tj. druhá část tzv. *Full Code Testu*). Jelikož se jedná o zásah do základního lidského práva v případě omezení osobní svobody ještě před odsuzujícím rozsudkem soudu, je třeba neustále vyhodnocovat důkazy, zda mají usvědčující charakter směrem k osobě obviněné a omezené na osobní svobodě, stejně tak je třeba si neustále klást otázku, zda je na místě vazba a nikoliv propuštění na kauci. Jakmile je to možné, je nutné provést *Full Code Test*.

³⁰ Crown Prosecution Service [online]. The Threshold Test [cit. 20. 5. 2015]. Dostupné z: http://www.cps.gov.uk/publications/code_for_crown_prosecutors/threshold.html.

Mimosoudní vyřešení trestní věci

Obecně je za projev zásady oportunity považována i možnost žalobce užít tzv. odklonů trestního řízení (*diversions*), tedy využít jiný procesní postup než je podání obžaloby a věc meritorně vyřídit již v přípravném řízení, což s sebou nese mnohá pozitiva pro obviněného i pro oběť a jedná se o znak restorativní justice. Je to projev justice racionální, která nepřetěžuje soudnictví kriminalitou menší závažnosti a tvoří naprosto adekvátní justiční odpověď na spáchaný trestný čin, obviněného nevystavuje zbytečné stigmatizaci a oběť má naději na rychlou náhradu škody, jakož i na urovnání konfliktu s pachatelem. Anglickou formu odklonů, kterým se rozumí vyřízení věci mimosoudní cestou, tzv. *out-of-court disposals*, může uložit jednak CPS a jednak i sama policie. Odklony jsou v souladu se svým posláním mířeny především na prvopachatele méně závažné trestné činnosti. Pro dospělé pachatele lze rozlišovat 5 druhů těchto procesních řešení, které může v předsoudní fázi uložit CPS, resp. policie:

- *community resolutions* – jde o komunitní sankce, jejichž cílem je především vyřešit individuálně konflikt mezi obětí a pachatelem. Orgán ukládající tuto sankci individuálně po poradě s obětí zvolí formu sankce (např. omluvný dopis pachatele oběti, napomenutí, finanční kompenzaci, vznikla-li škoda, uvedení do předešlého stavu atd.). Pachatel musí s uložením sankce souhlasit a musí se k činu doznat, přičemž okolnosti musí odpovídat tomu, že pachatelem je skutečně daná osoba.³¹
- *cannabis/khat warning* – jedná se o napomenutí oprávněného orgánu osobám držícím kanabis nebo khat v přiměřeném množství pro osobní užití. Praxe je taková, že pokud pachatel spáchá stejný delikt i napodruhé, je mu uložen *penalty notice for disorder* a napotřetí je již formálně obviněn.³² Pachatel musí učinit doznání stran tohoto deliktu a musí souhlasit s uložením této sankce, droga je pachateli následně zabavena jako důkaz.
- *penalty notices for disorder* – obviněnému je uložena pokuta, kterou má zaplatit, pokud s tímto obviněným nesouhlasí, může požádat o nařízení jednání před soudem. Nutno podotknout, že zaplacení pokuty neznamená, že obviněný doznal vinu, nicméně aby CPS mohla uložit tento druh sankce, musí mít dostatečné důkazy.³³
- *simple cautions* – jedná se o formální výstrahu za trestné jednání bez ukládání dalších podmínek.
- *conditional cautions* – jedná se o sankce, jejichž uložení je třeba důkladně zvážit a zhodnotit, zda není na místě kupříkladu pouze méně formální *community resolution*. Tyto sankce mají reparační (např. omluvný dopis), rehabilitační (např. psychologická

³¹ Community resolutions [online]. How community resolution works? [cit. 20. 5. 2015]. Dostupné z: <http://www.communityresolution.co.uk/how-community-resolution-works.html>.

³² Pravidlo č. 7 materiálu Code for CPS.

³³ Government UK [online]. Penalty notices for disorders: guidance for police officers. Dostupné z: <https://www.gov.uk/government/publications/penalty-notices-for-disorder-guidance-for-police-officers>.

sezení), restriktivní (např. zákaz vstupu) a od roku 2013 i punitivní povahu (finanční pokuta). Při ukládání této sankce je třeba zohlednit i názor oběti.

Kromě výše zmíněných odklonů, které jsou v intencích trestního práva, lze delikventům ukládat i civilní opatření ve formě tzv. *behaviour orders*. Požadovat uložení těchto opatření v civilním řízení může policie i CPS. Porušení těchto opatření pak znamená spáchání trestného činu. *Behaviour orders* lze uložit samostatně anebo vedle trestněprávního opatření (odklonu). Zde lze tedy sledovat poměrně větší flexibilitu než v případě kontinentálních orgánů činných v trestním řízení, kdy je sice možné uložit opatření obsahově *de facto* shodná s *behaviour orders*, avšak pouze v rámci řízení trestního a v intencích trestněprávních předpisů. Přesah do civilního procesu v zásadě možný není (vyjma v českém trestním řízení např. projednávání činů jinak trestných spáchaných osobami mladšími 15 let v civilním řízení opatrovnickým soudem).

Guilty Plea

Za hybridní formu odklonu lze považovat i dohodu o vině a trestu za předpokladu, že obviněný dozná viny (*guilty plea*). Institut uznání viny je tradičním institutem angloamerického práva. Jde o institut, který má potenciál zkrátit, zrychlit a tedy efektivně vyřešit trestní věc. Podstata spočívá v tom, aby pachatelé, kteří ví o své vině, byli povzbuzeni k doznání a výměnou jim budiž za to nižší trest. Výhoda potom plyne pro všechny zúčastněné, neboť stát ušetří náklady a obvinění získají nižší trest. Snižování trestů na základě doznání viny je zakotveno zákonem (*Criminal Justice Act 2003*) a taktéž směrnicemi (*Sentencing guidelines 2007*) a platí, že čím dříve se obviněný dozná, tím výhodnější trest by mu měl být uložen. Snížení trestu je však v diskreci soudu, není jeho povinností. Obecně platí, že pokud obviněný učiní doznání ještě v přípravném řízení, je mu trest snížen obvykle o 1/3. Snížení trestu o 1/4 proběhne, pokud se obviněný dozná v době, kdy je již nařízeno hlavní líčení. O 1/10 bude trest snížen, pokud obviněný učiní doznání po zahájení hlavního líčení.³⁴ Postup pro sjednávání *guilty plea* je takový, že pokud se obviněný rozhodne doznat, jeho obhájce sepíše tzv. *basis of plea*, kde uvede základní fakta. Je potom na veřejném žalobci, zda doznání obviněného přijme. Žalobce není vázán doznáním přijmout a nikdy by neměl přijmout takové doznání, které se zakládá na nepravdivých skutečnostech, anebo je proti zájmům oběti. Pokud žalobce s doznáním souhlasí, obě strany dokument podepíší a odevzdají soudu. Pokud není *guilty plea* schváleno žalobcem a je obhajobou předloženo soudu, může žalobce navrhnout, aby soud nepřijal verzi obhajoby, dokud nebude obviněný podroben křížovému výslechu. Učinit doznání je možné pouze u tzv. *summary offences*³⁵ a *either-way cases*³⁶. Konečný efekt je tedy takový, že řízení je ukončeno v předsoudní fázi řízení, kdy sice dohodu

³⁴ S. 4 Reduction in sentence for a guilty plea. Sentencing guidelines 2007.

³⁵ Jedná se o trestné činy menší závažnosti, které se řeší u *magistrate's court*, s max. trestní sazbou 6 měsíců.

³⁶ Jedná se o případy, které mohou být řešeny jak u *magistrate's court*, tak v případě větší závažnosti u *Crown Court*.

fakticky schvaluje soud a samozřejmě ukládá trest, avšak k samotnému projednání věci před soudem nedojde.

Další praxí je i tzv. *charge bargaining*, které spočívá v dohadování stran skutků stojících v obžalobě. Obviněný se s žalobcem může dohodnout, že pokud dozná vinu v nejdůležitějším skutku, žalobce nebude další, méně závažné skutky stíhat. I pro tento způsob dohadování jsou stanoveny přesné limity a podmínky (viz *Attorney General's Guidelines on the Acceptance of Pleas and the Prosecutor's Role in the Sentencing Exercise*).³⁷

Role veřejné žaloby v Anglii a Walesu v řízení před soudem

Role veřejného žalobce v řízení před soudem spočívá především v jeho asistenci soudu, který za pomoci řádně objasněného skutkového stavu vynese rozsudek o vině, příp. trestu. Veřejný žalobce je stranou řízení a zároveň reprezentuje veřejný zájem v trestním řízení. Jeho úlohou je tedy především přednést soudu skutkový stav s uvedením všech přitěžujících i polehčujících okolností (které byly předány obhajobě v rámci tzv. *disclosure rules*), uvést všechna zákonná ustanovení, jakož i ustanovení týkající se případného rozhodnutí o trestu, uvést tzv. *victim personal statement* a příp. taktéž *community impact statement*.³⁸ Je úkolem veřejné žaloby být pozorný k tomu, jak soudce využívá své pravomoci (In R v Qayum 2010 EWCA Crim 2237). Žalobce má opatřovat důkazní materiál, který by ve veřejném zájmu měl mít soud možnost zhlédnout a prostudovat, aby byl schopen vynést spravedlivý rozsudek. Je naprosto nezbytné, aby žalobce asistoval soudu při výkonu jeho pravomocí stran vynášení trestu (Attorney general reference No. 24 of 2008, R v Sanchez 2009 2 Cr. App. R (S) 41 CA). Žalobce má tedy povinnost asistovat soudu při vedení případu. Úlohou soudu je především garance zákonnosti hlavního líčení a vedení hlavního líčení tak, aby proběhlo co nejefektivněji, tj. co nejrychleji a za dodržení všech garancí, dohlíží na to, aby byly důkazy provedeny co nejrychleji a jasným způsobem. Soud se vyhýbá jakémukoliv prodlení a vedení případu přizpůsobuje jeho specifikům.³⁹ Navrhování a provádění důkazů je tedy úkolem a povinností stran řízení.

Disclosure rules

Zásadním institutem, který v mnohém odlišuje proces *common law* od procesu kontinentálního, jsou tzv. *disclosure rules*. Zjednodušeně řečeno se jedná o pravidla, která stanoví, v kterých případech je veřejný žalobce povinen sdělit straně obhajoby důkazy, které jsou mu k dispozici. Jedná se především o důkazy, které žalobce nepoužije a které mají potenciál velkou měrou napomoci obhajobě (srov. *obligation of the prosecution to serve on*

³⁷ Podrobněji srov. BUSS, Sebastian. *Staatsanwaltschaft und Crown Prosecution Service*. Baden Baden: Nomos Verlag, 2010. S. 59 a násl.

³⁸ Srov. Attorney General's Guidelines on the Acceptance of Pleas and the Prosecutor's Role in the Sentencing Exercise. Rule B 4.

³⁹ Srov. The Criminal procedure Rules 2014, pravidlo 3.2.

the defence unused material which may reasonably be capable of undermining the prosecution case or assisting the defence). Tento materiál obžalobou nevyužitý je postupně shromážděn v rámci vyšetřování a jeho poskytnutí obhajobě je vnímáno jako podmínka dodržení spravedlivého procesu zaručeného čl. 6 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Základní úprava *disclosure rules* je obsažena v *Criminal procedure and Investigation Act 1996*, konkrétní pravidla jsou pak stanovena v pokynu AG s názvem *Attorney General Guidelines on Disclosure* v aktuálním znění z roku 2013. K tomu, aby žalobce učinil rozhodnutí, zda nepoužité důkazy předá obhajobě či nikoliv, musí učinit tzv. *disclosure test*, tzn. že ne všechny nepoužité důkazy se vydávají obhajobě. Při aplikaci tzv. *disclosure testu* si žalobce klade zejména otázku, zda a jaké využití by mělo použití důkazu při křížovém výslechu, zda se za pomoci tohoto důkazu dá vysvětlit jednání obviněného atd. V případě, že by informace, jimiž obžaloba disponuje, mohly v případě vyzrazení obhajobě ohrozit trestní řízení, CPS by měla požádat soud o povolení informace nesdělovat (tzv. *public interest immunity hearings*). Dále mohou nastat tři případy:⁴⁰

- Obhajoba je přizvána, aby se vyjádřila k potřebnosti daných, pro ni nových, informací pro vedení svého případu (*case for the defence*).
- Obhajoba je písemně obeznámena s tím, že obžaloba podala návrh k soudu, aby nemusela obhajobě předat určité informace.
- CPS požádá soud, aby o návrhu nepředávat citlivé informace obhajobě rozhodl sám bez toho, aby vůbec obhajobu o této věci informoval.

Soud v takovém případě musí zvážit, zda by utajením takových informací nedošlo k porušení práva obviněného na spravedlivý proces. V určitých případech (věci, které spadají do příslušnosti *Crown Court*) má i obhajoba povinnost poskytnout tzv. *defence statement*, kde budou uvedeny důkazy obhajoby. Obhajoba taktéž musí žalobce informovat o tom, jak se *case for the defence* vyvíjí. Hlavním účelem dokumentu *defence statement* je potom jistá operativnost a především efektivita vyšetřování, která nedílně souvisí s principem oportunity, který ovládá trestní řízení v Anglii a Walesu. Pokud by totiž obhajoba získala kupř. důkazy, jež by svědčily o nevině obviněného, stalo by se další vedení trestního řízení zcela neefektivním, tudíž vyjádření obhajoby má dále i ten úkol nasměrovat další vyšetřování správným směrem. Cílem předsoudního řízení je tedy, ostatně jakož i v systému kontinentálním, připravit důkazy pro řízení před soudem, které je těžištěm dokazování. Teprve v této fázi se strany „střetnou“ a představí soudu a sobě navzájem všechny své důkazy. *Disclosure rules* slouží pouze k nejnútnejší komunikaci mezi stranami v předsoudním řízení. Veškerý důkazní materiál je stranami navzájem odhalen až v soudním líčení. Zajímavostí pro kontinentálního právníka je jistě to, že CPS je sice stranou řízení před soudem, avšak ne vždy přímo CPS před soudem jako obžaloba vystupuje. Pravidlem je, že před *magistrate's court* CPS jako strana řízení osobně vystupuje. Ve věcech, které přísluší do kompetence *Crown Court* však obvykle CPS sama nevystupuje, nýbrž instruuje advokáta

⁴⁰ Srov. *Attorney General Guidelines on Disclosure*, pravidlo 65 a násl.

v soukromé praxi (*barrister*), který potom fakticky před *Crown Court* obžalobu zastupuje.⁴¹ Odpovědným subjektem je zde tedy stále CPS, neboť právě ona je oficiálně stranou řízení a *barrister* je pouze její prodlouženou rukou. Tento postup je pro kontinentálního právníka nepředstavitelný a je otázkou, proč CPS ve velkých případech obvykle sama před soudem nevystupuje (zda je to z důvodu nízké odbornosti členů CPS lze pouze spekulovat⁴²). Veřejný žalobce ve státech kontinentu si taktéž může přizvat konzultanta, avšak stran právního posouzení trestní věci je to vždy sám veřejný žalobce, který důkazy hodnotí a zaujímá právní stanovisko. Zastoupení žalobce před soudem subjektem z privátní sféry je nemyslitelné a v podstatě by se dalo hovořit o nedodržení základních principů trestního řízení, neboť by byly směřovány dva proti sobě stojící instituty – veřejná žaloba zastupující stát na jedné straně a soukromý advokát, který ze samotné podstaty trestního řízení stojí zásadně na straně obhajoby (výjimkou, kdy advokát stojí *de facto* na straně obžaloby, je případ adhezního řízení, ve kterém je poškozený zastoupen advokátem).

Vznik veřejné žaloby ve státech kontinentu

S příchodem Velké francouzské revoluce (1789) a jejích osvícenských myšlenek byla přijata napoleonská kodifikace *Code d'instruction Criminelle* (dále též jen jako „CIC“, 1808), silně ovlivněná liberálními myšlenkami z Anglie. Pod vlivem CIC začaly vznikat velké kodifikace trestního řízení i jinde v Evropě – Rakousko (1873)⁴³, Německo (1846), Španělsko (1882), Nizozemí (1838)⁴⁴, Belgie (1808)⁴⁵ atd. Těmito kodifikacemi došlo k výrazné reformě stávajícího inkvizičního řízení:

⁴¹ BRANTS, Chrisje, RINGNALDA, Allard. *Issues of Convergence: Inquisitorial Prosecution in England and Wales?* Nijmegen: Wolf Legal Publishers, 2011. ISBN 978-90-5850-620-7 S. 54.

⁴² Obecně je však poukazováno na poměrně nízkou kvalitu zaměstnanců CPS, a to především z důvodu, že konkurenceschopní *barristers* nepůjdou do státního sektoru, kde vydělají mnohem méně než by vydělali v soukromé sféře. Viz: BRANTS, Chrisje, RINGNALDA, Allard. *Issues of Convergence: Inquisitorial Prosecution in England and Wales?* Nijmegen: Wolf Legal Publishers, 2011. ISBN 978-90-5850-620-7 S. 74. Na ne příliš vysokou kvalitu práce CPS však pravidelně upozorňují i reporty HMCPSI (*Her Majesty Crown prosecution Service Inspectorate*), dostupné z: http://www.justiceinspectrates.gov.uk/hmcpsi/our-reports/#.VecBn_ntmko.

⁴³ Tento trestní řád je v Rakousku účinný dodnes. Nejvýznamnějšími novelami posledních desetiletí bylo zavedení odklonů v trestním řízení proti dospělým pachatelům (1999), velká reforma přípravného řízení, kdy byl odstraněn institut vyšetřujícího soudce a došlo k výraznému posílení pravomocí státního zástupce (2004), zřízení speciálního státního zastupitelství pro stíhání korupce (2007), jakož i další reformy týkající se především speciálního státního zastupitelství a stíhání korupce z následujících let, které zavedly např. i institut tzv. korunního svědka. Více srov. KRISTKOVÁ, Alena. Prvky *common law* v rakouském trestním řízení. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2014, č. 2, s. 34 a násl. ISSN 1210-9126.

⁴⁴ *Code d'instruction Criminelle* byl příkazem Napoleona účinný i v Nizozemí. Roku 1838 vešel v účinnost vlastní nizozemský trestní řád, který byl však kopií výše uvedeného, krom porotního soudnictví, jež nebylo převzato. Aktuální legislativa k trestnímu řízení se datuje do roku 1926, úkolem reformy trestního řízení bylo především zavést určité adverzární prvky do řízení. Model trestního řízení v Nizozemí je tedy kompromisem mezi adverzárním a inkvizičním modelem. Přípravné řízení je spíše inkviziční, ačkoliv je zahajování trestního stíhání založeno na zásadě oportunity, kdy veřejný žalobce posuzuje, zda je ve věci dán veřejný zájem. Role vyšetřujícího soudce v přípravném řízení je spíše okrajová, *dominus litis* je zde veřejný žalobce. Hlavní líčení je spíše adverzární. Blíže srov. např. HIRSCH BALLIN, Marianne. The system of criminal investigation in the

- zakotven princip volného hodnocení důkazů (konec průvodní teorie důkazní),
- obviněný už není vnímán jako objekt řízení, nýbrž jako jeho subjekt s právem na svou obhajobu,
- veřejnost, ústnost a bezprostřednost řízení před soudem,
- vytvoření orgánu veřejného žalobce, čímž fakticky došlo k rozdělení rolí žalobce a soudce – byla tedy eliminována jednota mezi orgánem vyšetřujícím, žalujícím a soudícím,
- trestní řízení rozděleno na dvě fáze – řízení přípravné (ovládané typickými inkvizičními principy – tajné a písemné) a řízení před soudem (ovládáno principy veřejnosti, ústnosti a bezprostřednosti).

Na základě dějinného vývoje a velkých kodifikací v 19. století došlo k vytvoření tzv. inkvizičního řízení ve formě akuzační,⁴⁶ což fakticky znamenalo důsledné rozlišování dvou základních principů, které ovládaly trestní řízení – principu akuzačního a principu inkvizičního. Princip inkviziční byl vyjádřen tím, že vznikaly orgány určené k objasňování skutkového stavu v předsoudním stadiu řízení, jež měly za úkol zjistit pravdu materiální, a to z úřední povinnosti a v zájmu ochrany veřejného zájmu. Princip akuzační byl vyjádřen tím, že zahájení soudního řízení bylo ponecháno na stranách řízení (veřejný žalobce, poškozený), přičemž orgán žalobce byl rozdílný od orgánu soudce. Výraznou tendencí bylo upřednostnit žalobu reprezentovanou státním orgánem na úkor žaloby soukromé. Jako prvky inkvizičního řízení byly vnímány:

- stíhání z úřední povinnosti (zásada oficiality), a to v
- řízení tajném, v rámci něhož se uplatňovala
- zásada materiální pravdy
- zásada vyhledávací

V novém, tedy smíšeném, reformovaném trestním řízení inkvizičně-akuzačním, jehož vznik datujeme v Evropě do 19. století, lze hovořit o konkrétních prvcích toho kterého modelu. Dle výše uvedeného nezbyvá však než konstatovat, že jediným prvkem akuzačního procesu je přítomnost orgánu veřejné žaloby. Jedná se tedy o smíšený model, kdy je trestní řízení

Netherlands. In *Anticipative criminal investigation*. Hague: T.M.C. Asser Press, 2012. ISBN 978-90-6704-843-9. S. 40 a násl.

⁴⁵ Belgie získala nezávislost na Francii roku 1830, do té doby tedy platil na jejím území *Code d'instruction Criminelle*. Po odtržení zůstal tento trestní řád stále účinným, s různými reformami je účinný dodnes. Přípravné řízení je výrazně inkviziční a může být vedeno buď veřejným žalobcem či vyšetřujícím soudcem, přičemž vyšetřující soudce vede řízení asi pouze v 5% případů (závažná kriminalita). Řízení před soudem je více adverzární. Srov. TRAEST, Philip. Judicial control on the gathering and reliability of technical evidence in a continental criminal justice system. In *16th International Conference of the International Society for the Reform of Criminal Law*. Charleston: International society for reform of the criminal law, 2002.

⁴⁶ WOHLERS, Wolfgang. *Entstehung und Funktion der Staatsanwaltschaft: Ein Beitrag zu den rechtshistorischen und strukturellen Grundlagen des reformierten Strafverfahrens*. Berlin: Duncker und Humboldt, 2004. ISBN 3-428-07856-1. S. 59.

rozděleno na dvě fáze – řízení předsoudní ovládá buď veřejný žalobce, nebo vyšetřující soudce a řízení před soudem podléhá zásadám veřejnosti, ústnosti a bezprostřednosti a je ovládáno soudem, přičemž obžalobu podává veřejný žalobce.

Současné trestní řízení ve státech kontinentu lze tedy souhrnně označit za smíšený model, jehož vzorem bylo francouzské trestní řízení zakotvené v *Code d'instruction criminelle* (1808).⁴⁷ Jde o řízení kombinující prvky modelu inkvizičního (oficialita, hledání materiální pravdy) a modelu akuzačního (rozdělení řízení na dvě fáze prostřednictvím orgánu veřejné žaloby). Aktuálně, ve 21. století se však hovoří o mísení modelů ve smyslu inkviziční-adverzární, tedy o mísení smíšeného modelu inkvizičně-akuzačního (státy kontinentu) s modelem adverzárním (USA, Velká Británie), což je předmětem následující subkapitoly.

Veřejná žaloba a pravomoci v přípravném řízení v kontinentální Evropě

V zemích kontinentální Evropy lze rozlišovat jurisdikce, kde je pánem přípravného řízení veřejný žalobce (resp. prokurátor) anebo vyšetřující soudce. Policie je orgánem samostatným a nezávislým, avšak vzhledem k tomu, že *dominus litis* je veřejný žalobce, resp. vyšetřující soudce, jsou její pravomoci do jisté míry omezeny. Lze tedy konstatovat, že policie nedisponuje takovou funkční nezávislostí jako policie např. v Anglii a Walesu, jak bylo zmíněno výše. Veřejný žalobce, resp. vyšetřující soudce je tím orgánem, který ručí za zákonnost a za výsledek přípravného řízení, a tudíž činí všechna meritorní rozhodnutí v přípravném řízení právě veřejný žalobce, resp. vyšetřující soudce. Postavení veřejného žalobce je tedy naopak silnější než postavení žalobce v zemích *common law*, jmenovitě v Anglii a Walesu, které bylo popsáno výše. Postava vyšetřujícího soudce je zemím *common law* neznáma, neboť je výdobytkem Velké francouzské revoluce. Aktuálně se jedná spíše o relikv kontinentálního trestního řízení, který si však v určitých zemích stále udržuje silnou pozici (Španělsko). V kontinentální Evropě dochází pod vlivem snah zefektivnit trestní řízení, a to především za pomoci různých mezinárodněprávních instrumentů Rady Evropy, k posilování pozice veřejného žalobce, neboť tento získává stále větší kompetence v přípravném řízení z důvodu zavádění procesních možností, jak vyřešit lehkou až středně těžkou kriminalitu v rámci přípravného řízení (především tzv. odklony). Veřejný žalobce tak v přípravném řízení, které je tajné a neveřejné, ukládá obviněným sankce – pravomocně ukončuje trestní věci a jeho rozhodnutí v přípravném řízení mají tedy obdobnou povahu jako rozhodnutí soudu v hlavním líčení. Jedná se o projev racionalizace justice, zejména o projev restorativní justice, neboť v případě odklonů je výrazně akcentována pozice obviněného a jeho práva, především právo na odškodnění. Odklony lze považovat za projev oportunity, jež neustále proniká do kontinentálního procesu a jež činí trestní řízení pružnější a které je tak schopno reagovat na velký nápad především méně závažné kriminality. Je zároveň otázkou, jak svěřování těchto kompetencí veřejnému žalobci ovlivňuje princip spravedlivého procesu,

⁴⁷ KELKER, Brigitte. Die Rolle der Staatsanwaltschaft im Strafverfahren. *Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft*. 2006, roč. 118, s. 389.

kteřý je zakotven v čl. 6 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, neboť tento článek se pojí především k řízení před soudem, které má být veřejné a kontradiktorní, kterýmižto vlastnosti přípravné řízení z podstaty věci nemůže plně disponovat. Tyto otázky jsou však spíše teoretického rázu, neboť jak bylo řečeno výše, odklony jsou projevem restorativní justice, jež je prosazována a tato klade důraz na práva obviněných a poškozených, jakož i na urovnání konfliktu mezi těmito subjekty, jenž vznikl na základě spáchání trestného činu. Jisté je v této souvislosti taktéž to, že je posilováno stadium přípravného řízení, a to minimálně ve věcech lehké až středně těžké kriminality. Trestní řízení se tak do jisté míry fragmentuje, neboť dochází k odlišnému procesnímu průběhu ve věcech méně závažné kriminality, která je řešena především v přípravném řízení a ve věcech závažné kriminality, kdy dochází k vyřízení věci v hlavním líčení. Vzhledem k zachování, jakož i růstu efektivity trestního řízení jako celku, je však tato fragmentace nevyhnutelná a nezbytná. Tento postupující trend Weigend velice trefně shrnul tak, že veřejný žalobce se vlastně stává soudcem, který má však jiné označení, veřejný žalobce se stává „soudcem před soudcem“.⁴⁸

Zásady, které ovládají zahajování trestního stíhání, jsou povětšinou zásady legality a oficiality. Veřejný žalobce, resp. vyšetřující soudce musí stíhat všechny trestné činy, o kterých se dozví. Některé země však i přesto, že je legalita obvykle považována za jeden ze znaků kontinentálního trestního řízení, zakotvují princip oportunitity v otázce zahajování trestního stíhání (např. Francie, která je obvykle kladena za vzor kontinentálního trestního řízení). Hledisko zahajování trestního řízení, jakožto rozhodujícího kritéria pro země kontinentu a země *common law* se tedy zdá být poměrně zkreslujícím. Oportunita je však prvkem, který do kontinentálního práva proniká poměrně výrazně, podílí se na výše uvedené fragmentaci trestního řízení v zemích kontinentu, neboť jejím projevem jsou mimo jiné odklony v trestním řízení.

Vyšetřující soudce

Vyšetřující soudce je institutem, který přežil svou dobu, je to institut, který byl v době svého vzniku novátorským objevem, který především sloužil ke garanci zákonnosti přípravného řízení, které bylo tajné a neveřejné (a stále je). Tento institut v současné době ustupuje, je redukován, je oslabován (např. Francie⁴⁹, Belgie, Nizozemí⁵⁰, v Itálii byl zrušen přijetím

⁴⁸ WEIGEND, Thomas. A judge by another name? Comparative perspectives on the role of the public prosecutor. In *The prosecutor in transnational perspective*. Oxford: Oxford University Press, 2012, s. 377 a násl.

⁴⁹ Vyšetřování vedené vyšetřujícím soudcem (*phase d'information*) – povinné je otevřít tuto fázi ve věci závažných trestných činů (*crimes*, trestní sazba od deseti let výše), pro středně těžkou kriminalitu (*délits*, trestní sazba do deseti let) je její otevření na diskreci a v případech bagatelní kriminality (*contraventions*, tresty nespojené s odnětím svobody) je naprosto výjimečné. V případech, kdy je zahájení této fáze volitelné, se posuzuje složitost věci (*complexity of the case*), zahájena může být rozhodnutím veřejného žalobce či na žádost oběti. Vyšetřující soudce vede vyšetřování, dává pokyny policii (*police judiciaire*) a má rozhodovací pravomoci v rámci přípravného řízení, nerozhoduje však např. o vazbě (srov. Španělsko) – tuto kompetenci má od roku 2000 jiný soud (*le juge des libertés et de la détention*). Podle § 49 FCIC nelze, pod sankcí nicotnosti, aby soudce, který působil jako vyšetřující soudce v přípravném řízení, dále věc rozhodoval v řízení před soudem, což je v souladu s judikaturou ESLP. Řízení je ukončené vydáním rozhodnutí, kde se konstatuje, zda byl shromážděn dostatek

trestního řádu z roku 1988, v Německu byl tento institut zrušen roku 1975). Naleznou se však i země, kde je pozice vyšetřujícího soudce stále velmi silná (Španělsko). Následující výklad bude tedy zaměřen na Španělsko, neboť se jedná o zemi, kde je vyšetřující soudce stále *dominus litis* přípravného řízení. Ve Španělsku probíhají rekodifikační snahy, které zamýšlejí cele reformovat přípravné řízení, které je založeno na institutu vyšetřujícího soudce. Tento by měl být zcela odstraněn a jeho kompetence by převzal veřejný žalobce, jehož funkce nyní spočívá především v podávání obžaloby a v následné participaci v hlavním líčení v pozici strany řízení.⁵¹ Faktem je, že největším problémem trestního řízení ve Španělsku je jeho délka zapříčiněná tím, že v podstatě nelze řešit méně závažnou kriminalitu v průběhu přípravného řízení, právě naopak – všechny typy řízení jsou založeny na myšlence, že o vině a trestu rozhodne soud v hlavním líčení (jsou možné výjimky v podobě *conformidades* – uznání viny, kdy lze tímto způsobem *de facto* zkrátit hlavní líčení na minimum). Těžkopádnost přípravného řízení založeného na koncepci, kdy nejprve důkazy obstará a fakticky provádí policie a následně tyto jsou podruhé provedeny vyšetřujícím soudcem (a pak ještě potřetí před soudem v hlavním líčení) řízení enormně prodlužuje. Samozřejmě neefektivnější by bylo zcela reformovat přípravné řízení, zrušit pozici vyšetřujícího soudce a jeho kompetence svěřit veřejnému žalobci, přičemž soud by, tak jako je v jiných státech západní Evropy, včetně České republiky, pouze rozhodoval ve věcech přímého zásahu do lidských práv (uvalení vazby, domovní prohlídka atd.). Institut vyšetřujícího soudce je ospravedlňován nutností soudní garance základních práv, jelikož do těch je v průběhu trestního řízení zasahováno, především má garantovat v průběhu přípravného řízení právo obviněného na obhajobu (už samotné zahájení trestního stíhání vůči konkrétní osobě samo o sobě vyžaduje neustálou garanci práva na obhajobu, proto také vydává právě vyšetřující soudce rozhodnutí o zahájení trestního stíhání – *auto de procesamiento*). S právem na obhajobu souvisí i často zdůrazňovaný princip kontradiktornosti, který je uplatňován již v přípravném řízení v tom

důkazů pro otevření hlavního líčení. Fakticky však není tato fáze přípravného řízení zahájena v 95% případů, zahájení této fáze je založeno na právních důvodech, ale také na diskreci veřejného žalobce. Vyšetřující soudce je však důležitým nástrojem ve věcech ekonomické a finanční kriminality. Více srov. publikaci LIGETI, Katalin. *Toward a prosecutor for a European Union. Volume I: A comparative analysis*. Oxford: Hart Publishing, 2013. ISBN 978-1-84946-314-0. V roce 2009 byl podán legislativní návrh zrušující institut vyšetřujícího soudce s tím, že veškeré pravomoci by převzal veřejný žalobce, nicméně nebyl schválen. Diskuse o zrušení tohoto institutu však pokračují. Bývalý francouzský prezident Sarkozy si předsevzal v roce 2007, když nastoupil funkci, že provede dalekosáhlou reformu francouzského justičního systému, jejíž součástí měla být právě i reforma přípravného řízení. Téma se však ukázalo jako vysoce kontroverzní, jelikož vyšetřující soudci se zabývají především závažnou hospodářskou kriminalitou, včetně korupce, tudíž svěření vyšetřování těchto trestných činů do rukou veřejné žaloby, která je postavená na vztahu nadřízený-podřízený, vyvolává otázky stran politické nezávislosti vyšetřování vedeného veřejnými žalobci. Srov. např. HODGSON, Jacqueline. *The French prosecutor in question. Washington and Lee Law Review*. 2010, č. 4, s. 1361 a násl.

⁵⁰ Jak již bylo uvedeno výše, role vyšetřujícího soudce v přípravném řízení je spíše okrajová, *dominus litis* je zde veřejný žalobce.

⁵¹ Obdobný vývoj bylo možné sledovat i v Rakousku, kde byl institut vyšetřujícího soudce (*Untersuchungsrichter*) zrušen velkou novelou trestního řádu z roku 2008. Státní zástupce (*Staatsanwalt*), který do té doby disponoval malými pravomocemi – které spočívaly především v podávání obžaloby – má nyní dalekosáhlé pravomocce v přípravném řízení, kde ukončuje trestní věci (lehká až středně těžká kriminalita) odklonem. V případě korunního svědka (*Kronzeuge*) rozhoduje v přípravném řízení o vyřízení věci odklonem i ve věcech závažné, především hospodářské, kriminality. Více srov. KRISTKOVÁ, Alena. Prvky common law v rakouském trestním řízení. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2014, č. 2, s. 34 a násl. ISSN 1210-9126.

smyslu, že obviněný má možnost se vyjádřit k důkazům, které jsou proti němu použity (ve španělském pojetí je princip kontradiktornosti chápán ve smyslu zajištění práva na obhajobu). Na podporu tohoto argumentu je třeba konstatovat, že fáze přípravného řízení nesestává pouze z „vyšetřování“ (*investigación*), její nedílnou součástí je i hodnocení důkazů, skutkového stavu a vyvozování právních závěrů, jichž se vyšetřující soudce musí dobrat, tedy toho, zda došlo ke spáchání trestného činu, kdo jej spáchal a zda je třeba případ odložit či podat obžalobu (*instrucción*). Další garance, kterou institut vyšetřujícího soudce v přípravném řízení plní, je ta, že nikdo nemůže být obžalován a podroben soudnímu řízení bez toho, aniž by jeho věc byla posouzena a zhodnocena soudcem již v přípravném řízení, a že tudíž nikdo nebude vydán bezdůvodně stigmatizaci řízení před soudem, pokud pro to nejsou zákonné důvody. O to víc je třeba dbát těchto garancí, jelikož přípravné řízení je tajné (*principio de secreto*).⁵²

Panuje obava, že převedením kompetencí na veřejného žalobce by také mohlo dojít k narušení nezávislosti vyšetřujícího orgánu, kdyby tatáž osoba prováděla vyšetřování a zároveň by podávala v téže věci obžalobu, neboť španělské trestní řízení je založeno na rozdělení funkcí: vyšetřování vede vyšetřující soudce, obžalobu podává veřejný žalobce a o vině a trestu rozhoduje soud.⁵³ Nicméně s možným ohrožením nezávislosti vyšetřujícího soudce lze spojovat i ten fakt, že jedna a tatáž osoba provádí vyšetřování a zároveň rozhoduje ve věcech zásahu do základních lidských práv a svobod – tedy ve věcech uvalení vazby atd.⁵⁴ Další nezanedbatelný argument stran nezávislosti veřejného žalobce ve vyšetřování je dán hierarchizací orgánů veřejné žaloby, na rozdíl od soudců, kteří jsou nehierarchizovaní, tudíž nejsou ve vztahu nadřízený-podřízený jako veřejní žalobci.

Role veřejného žalobce v hlavním líčení

Základní úloha veřejného žalobce v přípravném řízení byla tedy popsána výše, jeho další, neméně významná úloha spočívá v podávání obžaloby. Veřejný žalobce je jediným subjektem, který je oprávněn podávat obžalobu v trestním řízení (pokud pomineme jurisdikce, kde je zakotvena soukromá žaloba). Podáním obžaloby se mění procesní postavení veřejného žalobce, neboť tento již není garantem zákonnosti, nýbrž se stává stranou řízení a subjektem ručícím za objasnění skutkového stavu (princip materiální pravdy) se stává soud. Veřejný žalobce má stále povinnost objasňovat skutečnosti jak v neprospěch, tak ve prospěch

⁵² K tomu srov. podrobnou studii: ORTIZ URCULO, Juan Cesáreo. Algunos aspectos de las garantías propias de la instrucción penal a la vista de la jurisprudencia del Tribunal constitucional. In *El juez de instrucción y juez de garantías. Posibles alternativas*. Madrid: Consejo general del poder judicial, 2002. ISBN 84-96228-02-9. s. 159 a násl.

⁵³ Srov. k tomu např. DE URBANO CASTRILLO, Eduardo. Investigación e instrucción: Diferencias y garantías a la luz del modelo vigente. Alternativas de futuro. In *El juez de instrucción y juez de garantías. Posibles alternativas*. Madrid: Consejo general del poder judicial, 2002. ISBN 84-96228-02-9. s. 70 a násl.

⁵⁴ V rekodifikačním plánu se hovoří i o možnosti zavedení tzv. italského modelu v podobě *Juez de Garantías*, kdy by samotné vyšetřování vedl *fiscal* (veřejný žalobce), což však lze zcela připodobnit k českému modelu – v případě zásahu do základních lidských práv a svobod rozhoduje soud, který je ovšem odlišný od soudu, který je příslušný pro hlavní líčení, což je v souladu s judikaturou ESLP. Stejnou judikaturu ostatně zastává i Ústavní soud Španělska (např. rozhodnutí ÚS č. 11/2008 ze dne 21. ledna 2008).

obviněného (zde tedy již obžalovaného), jeho pozice tedy není tak striktně vymezena jako např. v Anglii a Walesu, kde je uplatňován tzv. *two case approach*.

Komparativní diskurs závěrem

Dle výše nastíněného dějinného vývoje lze konstatovat, že institut veřejné žaloby je vnímán jako velký výdobytek Velké francouzské revoluce a jedná se o neoddělitelnou součást trestního řízení v zemích kontinentu. Jeho pozice je velmi silná, dokonce lze říci, že díky aktuálnímu trendu rozvoje společnosti a globalizaci dochází k neustálému posilování pozice veřejného žalobce, který v souladu s tímto vývojem získává stále větší pravomoci, ač je samozřejmě otázkou, zda je tento trend udržitelný za současného dodržení základních zásad trestního procesu. Pragmatismus v řešení lehké až středně těžké kriminality si však žádá své. Trestní řízení je tedy tak trochu semleto společenskými okolnostmi. Slovy Weigenda se tak veřejný žalobce stává „soudcem před soudcem“. Naproti tomu vývoj a pozice CPS v Anglii a Walesu zaznamenaly poněkud odlišný, řekněme více rozpačitý vývoj. Pozice veřejného žalobce se *de facto* vyvinula na základě nutnosti prosazování veřejného zájmu v případech závažných trestných činů z institutu žalobců soukromých. Avšak dlouhou dobu, v podstatě až do 80. let 20. století, si velmi pevnou pozici udržovala policie, která fakticky vede vyšetřování a shromažďuje důkazy. Pozice CPS je výrazně redukována ve srovnání s pozicí veřejného žalobce ve státech kontinentu. Hlavním úkolem CPS je být stranou řízení před soudem, přičemž v přípravném řízení zastává dominantní pozici spíše policie. Výrazný rozdíl lze tedy spatřovat při srovnání obou systémů především ve fázi předsoudní, kdy v kontinentálním procesu již můžeme zaznamenávat v některých jurisdikcích jisté tříštění na dva druhy řízení – řízení v přípravném řízení vedené veřejným žalobcem, který i ukládá sankce v případě méně závažné až středně těžké kriminality a řízení před soudem, kde veřejný žalobce zastává svou prvotní úlohu a soudce rozhoduje o vině a trestu. V Anglii naproti tomu lze sice taktéž v přípravném řízení ukládat sankce (*out of court disposals*), avšak tyto nejsou spojeny s výraznějšími represivními opatřeními, navíc tyto sankce může ukládat i policie. Lze tu tedy vnímat jistou disproporci mezi postavením veřejného žalobce v Anglii a v zemích kontinentu, kdy v prvně jmenované jurisdikci se může pozice veřejného žalobce vzhledem k historickému kontextu jeho vzniku zdát až nadbytečná, kdežto v zemích kontinentu jde o osobu v přípravném řízení naprosto nepostradatelnou. V řízení před soudem pak již rozdíly mezi oběma systémy nejsou natolik markantní. V zemích kontinentu veřejný žalobce zastupuje veřejný zájem, jedná tak, aby bylo dosaženo veřejného zájmu, z čehož plyne i jeho zákonem zakotvená povinnost zjišťovat důkazy jak v neprospěch, tak i ve prospěch obviněného, neboť veřejným zájmem určitě není odsoudit nevinného. Stejně tak CPS zastupuje veřejný zájem a uplatňuje se tedy *two case approach*, avšak za použití *disclosure rules*, kdy stručně řečeno nemohou být obžalobou zatajeny důkazy, které by mohly vést ke zprošťujícímu rozsudku soudu. Konstrukce *disclosure rules* je velmi ovlivněna vázaností Velké Británie Evropskou úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod, tedy i judikaturou Evropského soudu pro lidská práva, který již precizně vyjudikoval právo dle čl. 6 Úmluvy, tedy právo na

spravedlivý proces, kdy má být zajištěna mimo jiné rovnost zbraní, která by při neuplatňování *disclosure rules* nemohla být důsledně zajištěna. Úmluva tedy má velmi významný sjednocující potenciál v případě sblížení trestního řízení ve Velké Británii a v zemích kontinentu. Rozdělení případu na *case for the defence* a *case for the prosecution* není z hlediska efektivity a hospodárnost zrovna ideálním řešením, neboť obžaloba nemá přehled o důkazech obhajoby, vyjma případů, které spadají do kompetence *Crown Court* (v ostatních věcech je tzv. *defence statement* pouze fakultativním institutem). Model předsoudního řízení ve státech kontinentu lze jednoznačně považovat za efektivnější, neboť je veden pouze jeden trestní spis, a to orgány činnými v trestním řízení, ke kterému má přístup i obhajoba, a to v rámci dodržení práva obhajoby vyjádřit se ke všem důkazům ve spise. Kontradiktornost řízení je tedy dodržena i v řízení přípravném, samozřejmě s tou výjimkou, kdy by sdělení některých informací obhajobě mohlo ohrozit či zmařit trestní řízení. V takovém případě je část spisu obhajobě utajena, avšak jen do té doby, než je přípravné řízení ukončeno, spis uzavřen – poté má obhajoba možnost nahlédnout do celého spisu, včetně jeho dříve utajených částí, a může se k němu vyjádřit. Operativnost, efektivita a hospodárnost jsou zde tedy dodrženy v mnohem větší míře než v procesu *common law*. Mnoho trestních věcí tak může skončit již v řízení přípravném, ať je to již z důvodu uzavření odklonu či z důvodu nepodání obžaloby kvůli nedostatku důkazů. Ač mají oba systémy trestní justice své zastánce a odpůrce, lze na příkladu Mezinárodního trestního soudu poukázat na to, že ač původně bylo řízení před Soudem koncipováno jako mix prvků *common law* a prvků kontinentálních, aktuální vývoj spíše směřuje k převaze prvků kontinentálních, neboť systém v duchu *two case approach* nebyl vyhodnocen jako zcela efektivní a je snaha implementovat více prvků kontinentálních (především *judge-led model*).⁵⁵ Je tedy obtížné vyhodnotit, který systém skýtá více výhod, je jisté, že jak státy kontinentu, tak státy aplikující model *common law* se potýkají s problémem efektivity trestního řízení a nově vznikající modely trestního řízení (ve formě mezinárodních tribunálů) jsou pouze důkazem toho, že optimální varianta se stále hledá, neboť neustále balancuje mezi modelem adverzárním a kontinentálním. Zásadní je v této chvíli možná mnohokrát zmiňovaná myšlenka, že důležité není to, zda je systém kontinentální či adverzární, nýbrž jestli garantuje spravedlivý proces.

Literatura

- ANDREWS, John Albert. *Human rights in criminal procedure*. Hague: Martinus Nijhoff Publishers, 1978. ISBN 90-247-2552-6.
- Attorney Generals Guidelines on the Acceptance of Pleas and the Prosecutors Role in the Sentencing Exercise. Rule B 4.
- AULD, Robin Ernest. *Review of the Criminal Courts of England and Wales; Report*, London: The Lord Chancellor's Department, 2001.

⁵⁵ Srov. např. STAHN, Carsten, SLUITER, Göran. *The emerging practice of the International Criminal Court*. Leiden: Martinus Nijhoff. 479 a násl.

- BRANTS, Chrisje, RINGNALDA, Allard. *Issues of Convergence: Inquisitorial Prosecution in England and Wales?* Nijmegen: Wolf Legal Publishers, 2011. ISBN 978-90-5850-620-7.
- BUSS, Sebastian. *Staatsanwaltschaft und Crown Prosecution Service*. Baden baden: Nomos Verlag, 2010.
- Community resolutions [online]. How community resolution works? [cit. 20. 5. 2015]. Dostupné z: <http://www.communityresolution.co.uk/how-community-resolution-works.html>.
- CPS Prosecution Code [online], dostupný z: http://www.cps.gov.uk/publications/code_for_crown_prosecutors/index.html.
- Crown Prosecution Service [online]. Facts about the CPS [cit. 20. 5. 2015]. Dostupné z: <http://www.cps.gov.uk/about/facts.html>.
- Crown Prosecution Service [online]. Charging and CPS direct [cit. 20. 5. 2015]. Dostupné z: <http://www.cps.gov.uk/about/charging.html>.
- Crown Prosecution Service [online]. Introduction [cit. 20. 5. 2015]. Dostupné z <http://www.cps.gov.uk/about/index.html>.
- Crown Prosecution Service [online]. The Threshold Test [cit. 20. 5. 2015]. Dostupné z: http://www.cps.gov.uk/publications/code_for_crown_prosecutors/threshold.html.
- DAMAŠKA, Mirjan. *The Faces of Justice and State Authority: A Comparative Approach to the Legal Process*. Yale University Press, 1986.
- DE URBANO CASTRILLO, Eduardo. Investigación e instrucción: Diferencias y garantías a la luz del modelo vigente. Alternativas de futuro. In *El juez de instrucción y juez de garantías. Posibles alternativas*. Madrid: Consejo general del poder judicial, 2002. ISBN 84-96228-02-9.
- ESMEIN, Adhémar. *A History of Continental Criminal Procedure with Special Reference to France*. New York: Augustus M. Kelley Publishers, 1968.
- GIRGINOV, Anton, HANCOCK, Barry. Report on the Crown Prosecution Service of England and Wales. In *Promoting prosecutorial accountability, independence and effectiveness. Comparative Research*. Sofia: Open Society Institute Sofia, 2008, s. 158. ISBN 978-954-9828-55-9.
- Government UK [online]. Home Office [cit. 20. 5. 2015]. Dostupné z: <https://www.gov.uk/government/organisations/home-office>.
- Government UK [online]. Penalty notices for disorders: guidance for police officers. Dostupné z: <https://www.gov.uk/government/publications/penalty-notice-for-disorder-guidance-for-police-officers>.
- GUERRERO PALOMARES, Salvador. *El principio acusatorio*. Pamplona: Thompson Reuters Aranzadi, 2009, s. 32.
- HIRSCH BALLIN, Marianne. The system of criminal investigation in the Netherlands. In *Anticipative criminal investigation*. Hague: T.M.C. Asser Press, 2012. ISBN 978-90-6704-843-9. S. 40 a násl.

- HODGSON, Jacqueline. The French prosecutor in question. *Washington and Lee Law Review*. 2010, č. 4, s. 1361 a násl.
- HÖRNLE, Tatiana. Unterschiede zwischen Strafverfahrensordnungen und ihre kulturellen Hintergründe. *Zeitschrift für die gesamte Strafwissenschaft*. 2005, č. 4, s. 808.
- KELKER, Brigitte. Die Rolle der Staatsanwaltschaft im Strafverfahren. *Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft*. 2006, roč. 118, s. 389.
- KRISTKOVÁ, Alena. Komparativní pohled na kontinentální trestní řízení. *Trestní právo*. 2015, č. 3. ISSN 1211-2860.
- KRISTKOVÁ, Alena. Prvky common law v rakouském trestním řízení. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2014, č. 2, s. 34 a násl. ISSN 1210-9126.
- LANGBEIN, John. The origins of public prosecution at common law. *The American Journal of Legal History*. 1973, sv. 17, s. 314.
- LEWIS, Chris. The evolving role of the english Crown Prosecution Service. In *The prosecutor in transnational perspective*. Oxford: Oxford University Press. 2012, s. 215.
- LIGETI, Katalin. *Toward a prosecutor for a European Union. Volume I: A comparative analysis*. Oxford: Hart Publishing, 2013. ISBN 978-1-84946-314-0.
- National park Service, Fort Raleigh [online], The First English Colony [cit. 25. 3. 2015]. Dostupné z: <http://www.nps.gov/fora/learn/education/the-first-english-colony.htm>.
- ORTIZ URCULO, Juan Cesáreo. Algunos aspectos de las garantías propias de la instrucción penal a la vista de la jurisprudencia del Tribunal constitucional. In *El juez de instrucción y juez de garantías. Posibles alternativas*. Madrid: Consejo general del poder judicial, 2002. ISBN 84-96228-02-9. s. 159 a násl.
- SMITH, Chester. The Justice of the Peace System in the United States. *California Law Review*. 1927, č. 2, s. 118 a násl.
- SMITH, Keith. Stumbling towards professionalism: A post-revisionist overview of the establishment of English policing in the nineteenth century. *Cardiff Law School Research Papers*. 2007, č. 3, s. 2 a násl. ISBN 978-9516976-8-9.
- TRAEST, Philip. Judicial control on the gathering and reliability of technical evidence in a continental criminal justice system. In *16th International Conference of the International Society for the Reform of Criminal Law*. Charleston: International society for reform of the criminal law, 2002.
- WEIGEND, Thomas. A judge by another name? Comparative perspectives on the role of the public prosecutor. In *The prosecutor in transnational perspective*. Oxford: Oxford University Press, 2012, s. 377 a násl.
- WOHLERS, Wolfgang. *Entstehung und Funktion der Staatsanwaltschaft: Ein Beitrag zu den rechtshistorischen und strukturellen Grundlagen des reformierten Strafverfahrens*. Berlin: Duncker und Humboldt, 2004. ISBN 3-428-07856-1.

VLIV PRAXE PROKURÁTORŮ NA VÝVOJ MEZINÁRODNÍHO TRESTNÍHO PRÁVA SE ZVLÁŠTNÍM ZAMĚŘENÍM NA SJEDNÁVÁNÍ DOHODY O VINĚ A TRESTU

Mgr. Markéta Bartizalová

Právnická fakulta MU, Krajský soud v Českých Budějovicích

Abstrakt

Vývoj mezinárodního trestního práva není lineární, reaguje na skutečné události ve světě a jeho vývoj lze zkoumat zejména studiem vývoje jeho vymáhacích orgánů, kterými jsou *ad hoc* mezinárodní trestní tribunály a nyní i stálý mezinárodní trestní soud. Tyto tribunály a trestání na poli mezinárodního práva nejsou samozřejmostí a jejich legitimita v mezinárodním prostředí je do značné míry založena na pozitivním vnímání jejich činnosti mezinárodním společenstvím. Je proto existenciálně důležité, aby svou funkci vykonávaly co nejlépe a tím dokazovaly odůvodněnost své existence, protože pokud by tak nečinily, mohlo by to právě jejich existenci a tedy i vývoj mezinárodního trestního práva zásadním způsobem ohrozit nebo alespoň významně pozdržet. Na tom, aby praxe mezinárodních trestních soudů byla vnímána pozitivně, se do značné míry musí podílet i jejich prokurátoři. V tomto článku je pojednáno o dvou významných a zároveň kontroverzních prvcích jejich činnosti, při kterých je nutná obezřetnost a mimořádná pečlivost, a to vybírání stíhaných případů a sjednávání dohody o vině a trestu.

Klíčová slova

Dohoda o vině a trestu, funkce, legitimita, mezinárodní trestní právo, prokurátor.

Úvod a historický exkurs

Mezinárodní trestní právo není novou právní disciplínou. Podle profesora Schabase¹ byli váleční zločinci za své zločiny stíháni a trestáni již ve starověkém Řecku, a pravděpodobně i dříve. Jisté náznaky konceptu mezinárodního trestního práva lze pak v minulosti nalézt u mezinárodních zákazů pirátství nebo obchodování s otroky, někteří autoři² za počátky mezinárodního práva označují středověký systém rytířství. První trestní řízení mezinárodního

¹ SCHABAS, William. *An introduction to the international criminal court*. 3rd ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2007, xiii, 548 s. Str. 1.

² CRYER, Robert. *An introduction to international criminal law and procedure*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007, xlv, 477 s. Str. 91.

charakteru (ve smyslu mezinárodního trestního tribunálu) se dokonce datuje již před více než 500 lety. Tímto soudním řízením, které je mnohými (nikoliv však jednotně všemi) považováno za první řízení před mezinárodním trestním tribunálem, bylo stíhání Petera van Hagenbacha v roce 1474 v německém Breisachu, který byl souzen 27 soudci ze Svaté říše římské.³ Profesor Šturma⁴ uvádí, že první příklad skutečné kriminalizace vážných porušení práva platného v mezinárodních ozbrojených konfliktech (pokud ponecháme stranou středověké příklady), spadá do období občanské války v USA (1861 – 1865). Jde o Lieberův kodex (*Codex Lieber*), příručku obsahující pravidla chování pro americká vojska v poli, vyhlášenou nařízením č. 100 prezidenta Lincolna ze dne 24. dubna 1863. Odvětví mezinárodního trestního práva se nicméně skutečně začalo prosazovat až v první polovině dvacátého století. Gerry Simpson označuje za první událost, kdy se na poli mezinárodního trestního práva odehrálo něco skutečně metodického, vyjadřujícího oficiální postoj k dané problematice, zřízení Komise pro odpovědnost původců války a jejich trestání (*The Commission on the Responsibilities of the Authors of the War*) v roce 1919 v rámci Pařížské mírové konference,⁵ která shledala, že centrální mocnosti jsou odpovědné za počátek války, že došlo k porušení válečného a humanitárního práva a doporučila, aby čelní představitelé, včetně císaře, byli za nařízení těchto zločinů souzeni, a to na základě odpovědnosti velitelů.⁶ Za tímto účelem Komise navrhla zřízení spojeneckého „Vysokého tribunálu“, kde by byly zastoupeny všechny spojenecké země, a který by soudil porušení válečného a zvykového práva a zásad humanity. K realizaci těchto návrhů však nedošlo. K zásadnímu rozvoji mezinárodního práva tedy došlo až v reakci na druhou světovou válku, přičemž největší rozmach můžeme sledovat zejména v posledních dvaceti letech. Vyvrcholením shora uvedeného vývoje je přelomový okamžik, kterým bylo zřízení Mezinárodního trestního soudu (ICC).

Podle profesora Bassiouniho⁷ je mezinárodní trestní právo atypické tím, že s ohledem na rozpor mezi hodnotami a politikami deklarovanými státy a skutečnými historickými událostmi ve světě, je jeho vývoj nekonsistentní, nekontinuální a nesoudržný z hlediska politiky a skutečných praktik. Empirická pozorování vedou k závěru, že více než jakékoliv jiné právní disciplíny se mezinárodní trestní právo rozvíjí na základě skutečných událostí a

³ VAN SCHAACK, Beth a SLYE, Ronald. *International criminal law and its enforcement*. 2nd ed. New York, NY: Thomson Reuters/Foundation Press, 2010, xlv, 1051 s. Str. 29. SCHABAS, William. *An introduction to the international criminal court*. 3rd ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2007, xiii, 548 s. Str. 1.

⁴ ŠTURMA, Pavel. *Mezinárodní trestní soud a stíhání zločinců podle mezinárodního práva*. Praha: Karolinum, 2002, 311 s. Str. 41 – 42.

⁵ SIMPSON, Gerry. *International criminal justice and the past*. In: BOAS, Gideon, SCHABAS, William, a SCHARF, Michael P. *International criminal justice: legitimacy and coherence*. 2nd rev. ed. Northampton, MA, USA: Edward Elgar, 2012, xii, 322 s. Str. 123.

⁶ Report of the Commission to the Preliminary Peace Conference, *The American Journal of International Law*, Vol. 14, No. 1/2 (Jan. - Apr., 1920), s. 95-154.

⁷ BASSIOUNI, Cherif M. *Introduction to international criminal law*. 2nd rev. ed. Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2013, cxxxvi, 1122 s. Str. 27.

nikoliv na základě politického vývoje. Příkladem toho je skutečnost, že právě nepopsatelná tragédie Druhé světové války vedla ke zřízení Mezinárodního vojenského tribunálu v Norimberku (IMT)⁸ a Mezinárodního vojenského tribunálu pro Dálný Východ (IMTFE)⁹, nicméně žádný další obdobný vyšetřovací nebo soudní orgán nebyl zřízen až do roku 1993, kdy byl rezolucí Rady bezpečnosti OSN jako odpověď na bosenský konflikt zřízen Mezinárodní trestní tribunál pro bývalou Jugoslávii (ICTY)¹⁰ a krátce po něm v reakci na genocidu ve Rwandě Mezinárodní trestní tribunál pro Rwandu (ICTR)¹¹. Z těchto důvodů nemůže být mezinárodní trestní právo posuzováno tradičními právními metodami. Nevycházelo se totiž lineárně, kompaktně, konzistentně a logicky. Namísto toho se vyvíjelo fragmentovaně, po kouscích, na základě konkrétních zkušeností. Dle profesora Bassiouniho je proto nejvhodnější metodou jeho zkoumání metoda funkční, tedy v souvislosti s vývojem jeho vymáhacího systému a prostřednictvím zkoumání jeho cílů a hodnot.

Funkce mezinárodního trestního práva

Jaké jsou tedy funkce mezinárodního práva, resp. jeho cíle? Mezinárodní trestní právo má bezpochyby oproti klasickému národnímu trestnímu právu svá specifika, která vyplývají z rozsahu, závažnosti a důsledků zločinů, které jsou jeho předmětem. Proto i některé jeho funkce a cíle se oproti národnímu trestnímu právu liší, zatímco některé zůstávají v zásadě stejné.

I v mezinárodním trestním právu lze bezpochyby vysledovat **funkci ochrannou** obdobně, jako je vnímána u národního trestního práva. Mezinárodní trestní právo chrání světové společenství před těmi nejzávažnějšími trestnými činy vůbec, které ohrožují mír, bezpečnost a blaho světa. Důkazem toho je i společné prohlášení signatářských států Římského statutu Mezinárodního trestního soudu (dále také jen „Římský statut“) obsažené v Preambuli a čl. 1:

„Smluví strany tohoto Statutu:

...

Pamětliví, že v průběhu tohoto století miliony dětí, žen a mužů padly za obětí nepředstavitelným zvěrstvům, která hluboce otrásla svědomím lidstva,

Uznávající, že tyto závažné zločiny ohrožují mír, bezpečnost a blaho světa,

...

Se dohodly takto:

⁸ *International Military Tribunal*, Norimberský tribunál.

⁹ *International Military Tribunal for the Far East*, Tokijský tribunál.

¹⁰ *International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia*, celým názvem Mezinárodní tribunál pro stíhání osob odpovědných za závažná porušení mezinárodního humanitárního práva spáchaná v bývalé Jugoslávii od roku 1991 (*International Tribunal for the Prosecution of Persons Responsible for Serious Violations of International Humanitarian Law Committed in the Territory of the Former Yugoslavia since 1991*).

¹¹ *International Criminal Tribunal for Rwanda*.

...

Tímto se ustavuje Mezinárodní trestní soud („Soud“). Soud bude stálou institucí a bude oprávněn vykonávat jurisdikci vůči osobám pro nejzávažnější zločiny, kterými je dotčeno mezinárodní společenství jako celek a které jsou uvedeny v tomto Statutu. “

Hned vzápětí lze v Preambuli vysledovat zaměření i na funkci preventivní a funkci represivní:

*„Potvrzující, že nejzávažnější zločiny, kterými je dotčeno mezinárodní společenství jako celek, nesmí zůstat nepotrestány a že je nutné zajistit jejich účinné stíhání přijetím opatření na národní úrovni a posílením mezinárodní spolupráce,
Rozhodnuty skoncovat s beztrestností těchto pachatelů, a tak přispět k prevenci takových zločinů,“*

Ve své praxi jsou však soudy i právní teoretikové maximálně opatrní, aby represe nebyla chápána jako odvěta nebo pomsta, odsouzení a trest má být chápáno jako vyjádření pobouření a rozhořčení mezinárodního společenství nad spáchanými zločiny. Má být jasným signálem, že mezinárodní společenství takové zločiny potrestá.¹²

Do určité míry je však třeba se zamyslet nad generální preventivní funkcí mezinárodního trestního práva. Nedomnívám se totiž, že většinu pachatelů trestných činů postihovaných dle mezinárodního trestního práva lze od páchaní zločinů, jako jsou genocida, zločiny proti lidskosti, válečné zločiny a zločin agrese odradit vidinou, že by mohli být za své činy potrestáni. Ve válečném konfliktu se - dle mého názoru - vůdci, a to jak vůdci političtí, tak vůdci vojenští, nezabývají tím, že by se mohli po skončení konfliktu za své zločiny zodpovídat před mezinárodním tribunálem na základě mezinárodního trestního práva. Ostatně moderní *ad hoc* mezinárodní trestní tribunály zřízené mezinárodním společenstvím ani Mezinárodní trestní soud nepřipouští ve svých rozsudcích trest smrti. Národní právo tak může být případně i normou přísnější a budit větší obavy, než obavy z trestu uloženého na základě mezinárodního trestního práva uplatňovaného mezinárodním tribunálem. Nelze opominout ani skutečnost, že ozbrojené konflikty, které s sebou zločiny dle mezinárodního práva přinášejí, jsou nejčastěji bojem o moc a nadvládu, obě strany chtějí zvítězit a své vítězství považují, alespoň zpočátku, za možné a pravděpodobné. Vůdci potom nemají strach z trestního stíhání, neboť v případě jejich vítězství je jejich stíhání vysoce nepravděpodobné.

¹² ICTY, Prosecutor v. Zlatko Alekovski, Case No. IT-95-14/1. Appeals Chamber Judgement 24. 3. 2000, para 185. *„This is not to be understood as fulfilling a desire for revenge but as duly expressing the outrage of the international community at these crimes. This factor has been widely recognised by Trial Chambers of this International Tribunal as well as Trial Chambers of the International Criminal Tribunal for Rwanda. Accordingly, a sentence of the International Tribunal should make plain the condemnation of the international community of the behaviour in question and show “that the international community was not ready to tolerate serious violations of international humanitarian law and human rights”.* Dále např. v ICTY, Prosecutor v. Momir Nikolić, Case No. IT-02-60/1, Trial Chamber Judgement, 2. 12. 2003, paras. 86-87.

Otázkou také je, zda u pachatelů trestných činů dle mezinárodního práva nepřeváží nad případnou obavou z trestu myšlenka, kterou sami sobě ospravedlňují své chování, tedy např. náboženské přesvědčení či přesvědčení o tom, že páchané zločiny jsou nezbytnou obětí v zájmu vyššího dobra.

Konečně lze u mezinárodního trestního práva částečně nalézt i **funkci regulativní**, neboť jeho substantivní část definuje trestné činy, které jsou na základě mezinárodního trestního práva stíhané a vymezuje podmínky trestní odpovědnosti i beztrestnosti a zakotvuje podmínky a zásady ukládání trestů.

U mezinárodního trestního práva se (oproti národnímu trestnímu právu) někdy hovoří i o **funkci historického záznamu**. Trestní procesy vedené u mezinárodních trestních tribunálů mají napomáhat odhalení pravdy, doplnit historické záznamy a objasnit okolnosti toho, co se událo, což úzce souvisí se v současné době moderním pojmem „restorativní justice“, která je aktuální i v oblasti mezinárodního trestního práva. Nejdůležitější funkcí mezinárodního trestního práva je totiž podle některých autorů¹³ obnova míru. Když totiž Rada bezpečnosti OSN rozhodla o zřízení mezinárodních trestních tribunálů pro konflikty v Jugoslávii a ve Rwandě, mohla tak učinit pouze na základě pověření Rady bezpečnosti obsaženého v kapitole VII Charty OSN, tedy za předpokladu, že existence trestních soudů podpoří světový mír a bezpečnost. Je prý totiž zřejmé, že trvalého míru nelze dosáhnout bez spravedlivého potrestání alespoň některých násilností spáchaných během konfliktů. K obnovení míru pak kromě stíhání a odsouzení jednotlivých pachatelů napomáhá i to, že se během trestního procesu odhalí kořeny, původ a vývoj konfliktu a rozsah utrpení obětí. Musí být odhalena hierarchie mocenské struktury, plánů a všech faktorů, které ke konfliktu přispěly. Pouze pokud je odhalena pravda, může dojít ke smíru.¹⁴

To je pravdou zejména s ohledem na roli propagandy při rozsáhlých porušováních lidských práv. V případech, kdy je násilí pácháno v tak velkém měřítku, je možné tak velké množství lidí proměnit v oběti, ale také v pachatele, pouze za využití určité politiky podpořené rozsáhlou propagandou. Propaganda dokáže lidi podnítit k neuvěřitelnému násilí proti skupině obětí, které jsou vypodobňovány jako podřadní lidé a zároveň jako lidé představující nebezpečí. Toto vyobrazení cílové skupiny obětí dokáže přesvědčit lidi k tomu, aby sami páchali, nebo alespoň nezabraňovali násilí vůči svým vlastním sousedům a spoluobčanům. Odhalením těchto praktik a pořízením pravdivého historického záznamu je možné tuto propagandu prolomit. Dále je důležité namísto obviňování určitých skupin dát jména a tváře konkrétním osobám stojícím za spáchanými zločiny, což do budoucna zabrání bludnému kruhu násilností a vražd z pomsty a agrese. Nakonec je zveřejnění pravdy i způsobem, jak se může nová vláda či vůdčí hnutí odlišit od předchozího režimu. Detailní historický záznam

¹³ RAUXLOH, R. E. *Negotiated history: The historical record in international criminal law and plea bargaining*. International Criminal Law Review. 2010, č. 5. Str. 1.

¹⁴ SCHARF, M. P. *The Politics of Establishing an International Criminal Court*. Duke Journal of Comparative and International Law (1995), str. 167 a 168.

umožní udělat jasnou čáru za minulostí a podpoří snahu vytvořit nový sociální a politický systém, ve kterém je daleko nižší pravděpodobnost opakování konfliktu.¹⁵

Nedomnívám se však, že shora uvedené je zcela možné. Během trestního procesu v naprosté většině případů existuje odlišný zájem jeho stran na zjištění pravdy, skutečného běhu událostí a všech relevantních okolností. Může tak docházet, minimálně ze strany pachatele, k záměrnému zamlčování důležitých okolností, překrucování pravdy a případně i záměrnému lživému výkladu událostí. Účelem trestního řízení ani není odhalení všech okolností, ale pouze okolností relevantních pro daný případ a nezbytných pro rozhodnutí ve věci. Z hlediska historického záznamu se tak vždy bude jednat o obraz neúplný, vytvářený pouze z pohledu práva pro účely konkrétního trestního řízení a deformovaný zájmy stran trestního procesu.

Vedle výše uvedeného lze za funkci, resp. cíl mezinárodního trestního práva považovat i zřejmé odlišení individuální trestní odpovědnosti od odpovědnosti kolektivní, které vede k usmíření znesvářených společností.

Legitimita mezinárodních trestních tribunálů

Na tomto místě je také třeba se zmínit o legitimitě trestání zločinců podle mezinárodního práva mezinárodními trestními tribunály. Otázka legitimacy trestání na poli mezinárodního práva je otázkou poměrně komplikovanou a složitější, než v právu národním, a to zejména s ohledem na právní, kulturní i politickou různorodost mezinárodního společenství. Následující vymezení pojmu tak, jak je chápe právní teorie v národním kontextu, vychází z publikace docenta Harváňka o právní teorii,¹⁶ tuto definici je však následně nezbytné přenést a aplikovat v kontextu specifik práva mezinárodního.

Legitimitou rozumíme v obvyklém širokém chápání obecné uznání či ospravedlnění práva na výkon politické moci nebo uplatnění politického zřízení společností. Právní zdůvodnění (legalitu), tvořící základ legitimacy, je tak třeba dále „legitimizovat“, tj. podložit určitou kvalitou mocenskopolitických vztahů a práva. Legitimita práva tak vyjadřuje obecnou sociální akceptaci práva a víru v jeho správnost a spravedlnost. Proto je v kontextu mezinárodního trestního práva otázkou ještě složitější než samotná legalita, ze které však vychází.

Profesor Gerloch¹⁷ přehledně popisuje tři kritéria legitimacy. První je legitimita legalitou, která je spojena zejména s právním pozitivismem (co je legální, je i legitimní), druhé je legitimita vůlí lidu (prostřednictvím zástupců zvolených na základě svobodných voleb). V posledním

¹⁵ RAUXLOH, Regina, R. *Negotiated history: The historical record in international criminal law and plea arguing*. International Criminal Law Review. 2010, č. 5. str. 1.

¹⁶ HARVÁNEK, Jaroslav et al. *Právní teorie*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013, s. 45, s. 371 – 373.

¹⁷ GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. 4. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2007, s. 288.

třetím případě jsou kritéria legitimacy společenské hodnoty, lidská práva apod., tedy – svoboda, spravedlnost, rovnost atd.

Co se týče legitimacy, profesor Cassese rozlišuje v souvislosti s mezinárodním trestním právem tři základní složky legitimacy,¹⁸ a to legitimitu na základě souhlasu, která je založena na tom, že většina společnosti (jíž se činnost tohoto subjektu týká) vyjadřuje určitému subjektu podporu a schvaluje jej. Pokud je tato podmínka splněna, subjekt získává respekt a společnost dodržuje jeho nařízení, aniž by bylo (až na výjimečné případy) nutné toto nařízení prosazovat silou. Dalším prvkem legitimacy je účelová legitimita, která se zakládá na tom, že většina společnosti (jíž se činnost tohoto subjektu týká) věří, že subjekt je založen na hodnotách, principech a cílech, které reflektují hodnoty, principy a cíle této většinové společnosti. Poslední složkou legitimacy je pak legitimita vycházející z toho, že je subjekt založen na univerzálních hodnotách, tedy nejen na hodnotách určité konkrétní většinové společnosti, ale na hodnotách celospolečenských, univerzálních, sdílených celou komunitou, nikoliv pouze většinovou společností. V prostředí mezinárodního práva to znamená, že subjekt je ustaven v souladu (nebo alespoň není v rozporu) *s jus cogens* a je založen na principech práva a spravedlnosti. Jako další prvky legitimacy pak profesor Cassese označuje odpovědnost subjektu zakládající autoritě a společnosti a transparentnost.

Z výše uvedeného je zřejmé, že zatímco legalita je kategorií jednoznačně určitelnou – něco je buď legální, nebo nelegální, legitimita není jednoznačná, je relativní a může se v průběhu času měnit¹⁹ v závislosti na praxi konkrétního subjektu, z legitimního se může stát nelegitimní.

Výběr stíhaných zločinů prokurátorem

Co nám výše uvedený teoretický výklad řekne o vlivu praxe prokurátorů na vývoj mezinárodního trestního práva? Dle mého názoru velmi mnoho. V úvodu bylo řečeno, že mezinárodní trestní právo lze zkoumat mimo jiné pomocí vývoje jeho vykonávacího systému, do kterého samozřejmě patří i prokurátoři jednotlivých tribunálů, v dnešní době zejména prokurátor ICC. Činnost prokurátorů může významným způsobem ovlivnit výsledky činnosti tribunálů a přispívá tedy k celkovému pohledu na vykonávací systém mezinárodního trestního práva a k jeho hodnocení veřejností a mezinárodním společenstvím. Takové hodnocení je přitom esenciálním předpokladem jejich úspěchu a dokonce i jejich samotné existence. Pokud totiž veřejnost a mezinárodní společenství shledá, že mezinárodní trestní tribunály, případně ICC, neplní řádně svou funkci, případně vykonávají svou činnost nepřijatelným způsobem, můžou tyto orgány pozbyť legitimitu své činnosti a své existence, což by mělo fatální dopady

¹⁸ CASSESE, Antonio. The Legitimacy of International Criminal Tribunals and the Current Prospects of International Criminal Justice. *Leiden Journal of International Law*. (2012) 25, str. 492 – 493.

¹⁹ POPOVSKI, Vesslin a TURNER, Nicholas. Legality and Legitimacy in International Order. In United Nations University. (2008) 5, str. 3.

nejen na ně, ale na vývoj celého mezinárodního trestního práva. Jak již bylo řečeno, legitimita je relativní a může se v průběhu času měnit.

Velkou roli pro vnímání praxe mezinárodních trestních tribunálů hraje již samotný výběr případů, které budou tribunálem projednány. Tribunály se v žádném případě nemohou z kapacitních, finančních i časových důvodů zabývat všemi případy, které by si zasloužily jejich pozornost a je proto nutná selekce jednotlivých případů. Dosavadní *ad hoc* tribunály měly a mají jasně ohraničený typ případů, kterými se měly nebo mají zabývat (zločiny páchané nacistickými zločinci za druhé světové války, zločiny podle mezinárodního práva páchané v bývalé Jugoslávii od roku 1991, atp.) a na jejich uvážení byl pouze výběr konkrétních pachatelů, kteří budou před tribunálem souzeni. Oproti tomu ICC, který je prvním stálým mezinárodním trestním soudem, tímto způsobem omezen není, nemá vymezen nejen okruh stíhaných pachatelů, ale není ani omezen mandátem týkajícím se konkrétních situací. Jeho úkolem tedy je nejprve vybrat situaci, která vyžaduje jeho pozornost (např. situace v Demokratické republice Kongo, v Ugandě, Středoafričské republice, v Keni, v Lybii atp.) a teprve poté z daného zájmového okruhu vybrat konkrétní pachatele, které bude stíhat (např. z konfliktu v Demokratické republice Kongo Thomas Lubanga Dyilo nebo Bosco Ntaganda). Zde je široký prostor pro uvážení prokurátora, neboť ten může v souladu s čl. 15 Římského statutu zahájit vyšetřování z vlastní iniciativy na základě informací o zločinech spadajících do jurisdikce Soudu. Je přitom nutné, aby při výběru postupoval s maximálně možnou obezřetností a péčí a počínal si co možná nejnezávisleji. Politicky jednostranný nebo zřejmě nevyvážený výběr situací a pachatelů by mohl vést k vážným pochybnostem o nezávislosti soudu a k úvahám o praxi „victor's justice“. Svá rozhodnutí zabývat se konkrétní situací, nebo naopak se jí nezabývat, přestože mu byla oznámena smluvní stranou Římského statutu nebo Radou bezpečnosti OSN, proto musí velmi důkladně zvážit a následně co nejpřesvědčivěji zdůvodnit. Pouze tak je možné mezinárodní společenství přesvědčit o tom, že výkon jeho činnosti je v souladu s univerzálními principy a hodnotami a získat si jeho respekt a podporu.

Na druhou stranu by bylo nesmyslné předstírat, že prokurátor mezinárodního trestního soudu je zcela apolitický a jeho postavení je srovnatelné s prokurátory na národní úrovni. Není tomu tak ani tomu tak být nemůže, a není vždy ani dost dobře možné dodržovat rovnováhu mezi obžalovanými z obou (či více stran) téhož konfliktu.²⁰ Z politického hlediska nelze v mezinárodním trestním právu najít jednoznačné a všeobecně přijímané řešení, tak jak tomu bývá v národním trestním právu. Vždy zde bude nějaká strana, která s řešením konkrétní situace nebo stíháním konkrétních osob souhlasit nebude. Úkolem prokurátora tedy je nalézat, vyšetřovat a soudu předkládat případy nepřijatelného porušování mezinárodního trestního práva, pro které však zároveň bude možno najít co nejširší podporu mezinárodního

²⁰ Srov. SCHABAS, William A. *Victor's Justice: Selecting „Situations“ at the International Criminal Court*. The John Marshall Law Review 43, 2009-2010. Str. 535 – 552.

společenství a tím (mezi jinými aspekty) zajistit co nejvyšší možnou míru legitimacy činnosti ICC.

Uzavírání dohod a vině a trestu

Zvláštní pozornost bych však v této úvaze chtěla věnovat institutu dohody o vině a trestu. Dohoda o vině a trestu je institutem trestního procesu typickým pro právní systém common law, přičemž vůbec nejznámější zemí, kde je dohoda o vině a trestu využívána, jsou Spojené státy americké. Ze Spojených států se dohoda o vině a trestu začala šířit i do jiných zemí světa. Z mimoevropských zemí se jedná např. o Kanadu, některé australské státy, Argentinu, Jihoafrickou republiku, Rusko, Indii či Pákistán. Postupně se dohoda o vině a trestu začala v různých formách objevovat i v mnoha evropských zemích. Vedle České republiky, kde byla dohoda o vině a trestu do právního řádu zavedena s účinností od 1. září 2012, lze tento institut nalézt i na Slovensku jako „dohodu o vině a trestě“, v Německu jako „Verständigung“, v Itálii jako „patteggiamento“, v Portugalsku jako „confissão“, ve Španělsku jako „conformidad“, či ve Francii jako „composition pénale“ a „la comarution sur reconnaissance pléale de culpabilité“.²¹ Dále pak lze dohodu o vině a trestu nalézt i v Gruzii a Estonsku.

Je tedy patrné, že přesto, že v evropských zemích je užití dohody o vině a trestu oproti jejímu užití ve Spojených státech často omezeno, a to např. pouze na určité typy trestných činů, nebo délkou trestu, který je možné v takto vedeném řízení uložit, nachází tento institut v Evropě i ve světě stále širší uplatnění. Neděje se tak přitom pouze na poli národních právních řádů, ale i na poli práva mezinárodního, resp. mezinárodního trestního práva, kde dohoda o vině a trestu našla své místo u mezinárodních trestních tribunálů. Není snad ani třeba zdůrazňovat, že vzhledem k agendě těchto tribunálů, které se zabývají takovými zločiny, jako je genocida, zločiny proti lidskosti a válečné zločiny, se jedná o institut velmi kontroverzní, nicméně užívaný.

Právní zakotvení obou válečných tribunálů nepočítalo s možností dohody o vině a trestu a nejsou ani známy žádné případy, kdy by bylo o dohodě o vině a trestu v těchto procesech jednáno. Žádný z válečných zločinců, kteří byli před tyto tribunály předvedeni, ostatně vinu neuznal a pro sjednání dohody o vině a trestu tak ani nebyl žádný prostor.

ICTY a ICTR jsou prvními mezinárodními trestními soudy, které dohodu o vině a trestu ve své praxi použily. Nicméně ani v případě těchto soudů se nejednalo o automatické přijetí tohoto institutu, spíše naopak. Původní statuty obou soudů možnost řešení případů dohodou o vině a trestu neobsahovaly a jak u ICTY, tak u ICTR byla zprvu možnost řešení věcí prostřednictvím dohody o vině a trestu odmítána s odůvodněním, že dohoda o vině a trestu je nekonzistentní s jejich unikátní funkcí a závažností trestných činů, kterými se tyto tribunály

²¹ ORLANDI, Renzo. *Plea bargaining in den kontinentaleuropäischen Ländern*. Österreichische Juristen-Zeitung. 2009, č. 9. s. 404. ISSN 0029-9251.

zabývají. Při přípravě procesních pravidel ICTY byl dokonce zamítnut návrh Spojených států amerických, aby těm obviněným, kteří budou s obžalobou zásadním způsobem spolupracovat, byla nabídnuta imunita.²² Později však soudci obou tribunálů svůj postoj přehodnotili a dohoda o vině a trestu začala být oběma tribunály využívána.

V případě Erdemović²³ ICTY indikoval svou otevřenost k uzavíráním dohod o vině a trestu a tím povzbudil jak obviněné, tak žalobce v dalších případech, aby se rovněž vydali touto cestou. Ještě před přijetím článku 62ter procesních pravidel ICTY (2001) a článku 62bis procesních pravidel ICTR (2003) bylo údajně ad hoc neformálně jednáno o dalších pěti dohodách o vině a trestu.²⁴ Po případě Erdemović následovalo v roce 2000 sjednání dohody o vině a trestu se Stevanem Tadorovićem²⁵ a mezi lety 2001 a 2003 následovalo třináct dalších takových dohod.²⁶ Ke dni 27. dubna 2014 bylo před ICTY ze závažných zločinů proti lidskosti na území bývalé Jugoslávie obviněno celkem 161 osob, z nichž 20 uznalo svou vinu²⁷ a v 18 případech došlo ke sjednání dohody o vině a trestu.²⁸

Oba výše uvedené články procesních pravidel ICTY a ICTR jsou prakticky totožné a na jejich základě je s ohledem na dohodu ze strany obžaloby možné: 1. vzít zpět část obžaloby, 2. učinit doporučení o výši trestu a 3. neodporovat požadavku obžalovaného na určitý typ nebo délku trestu. Soud není dohodou stran vázán. Zde se dostáváme k velmi zajímavému specifiku dohod o vině a trestu u mezinárodních trestních soudů. Zatímco na národní úrovni jsou dohody o vině a trestu uzavřené mezi obžalobou a obžalovaným soudy odmítány velmi zřídka, soudci ICTY odmítli tři z 18 jim předložených dohod a soudci ICTR odmítli jednu z pěti. Toto bylo způsobeno patrně tím, že i přes zakotvení dohody o vině a trestu do procesních pravidel obou soudů zůstala celá řada soudců, zejména těch pocházejících ze zemí s kontinentálním právním systémem, k tomuto institutu skeptická. Nejkontroverznější je přitom pro řadu soudců první výše uvedená možnost sjednané úlevy pro obviněného, a to zpětvzetí části, resp. některých bodů, obžaloby.²⁹ Postup, kdy se soud dohodou o vině a trestu

²² Prohlášení předsedy ICTY uskutečněné na setkání členů diplomatických misí, UN Doc. 11/29, 11. 2. 1994, otištěno v MORRIS, Virginia a SCHARF, Michael P. *An insider's guide to the international criminal tribunal for the former Yugoslavia: a documentary history and analysis*. First edition. Irvington-on-Hudson, N.Y.: Transnational Publishers, 1995, 2 v. s. 652. ISBN 0941320928.

²³ ICTY, Prosecutor v. Erdemović, IT-96-22.

²⁴ KHAN, Karim A., a DIXON, Rodney. *Archbold, international criminal courts: practice, procedure, and evidence*. 3rd. ed. London: Sweet, 2009, clxiii, 1685 s. Str. 1361. ISBN 978-184-7037-923.

²⁵ ICTY, Prosecutor v. Todorović, IT-95-9/1.

²⁶ Biljana Blavsić, Duško Sikirica, Damir Došen, Dragan Kolunžija, Milan Simić, Predrag Banović, Ranko Češić, Darko Mrda, Dragan Obrenović, Miodrag Deronjić, Dragan Nikolić a Momir Nikolić.

²⁷ UN ICTY: Key figures of ICTY cases. Dostupné z: http://www.icty.org/x/file/Cases/keyfigures/key_figures_en.pdf. [27. dubna 2014].

²⁸ Obdobná statistika není u ICTR k dispozici.

²⁹ SLUITER, Göran. *International criminal procedure: principles and rules*. First edition. Oxford, United Kingdom: Oxford University Press, 2013, xxxvii, 1681 s. Str. 1378. ISBN 01-996-5802-1.

neřídil a obviněnému uložil trest vyšší nebo jiný, než bylo dohodnuto, od uzavírání dohod o vině a trestu do určité míry další obviněné odradil. Postupem času také soudy přistupovaly ke stále výše a výše postaveným obviněným, kteří podstatně méně tíhnou k uzavírání dohody o vině a trestu. Jedním z důvodů je, že se jedná o politické a armádní vůdce, kteří ideologicky odmítají uznání viny. Za druhé tito obvinění obvykle čelí vyšším trestům a zároveň jsou starší, takže zmírnění trestu na základě dohody pro ně prakticky není žádným přínosem, protože velmi pravděpodobně tak jako tak zemřou před uplynutím trestu.³⁰ Vše výše uvedené přispělo k tomu, že od roku 2007 ani před ICTY, ani před ICTR žádný z obviněných svou vinu neuznal.

Článek 64 odst. 8 a článek 65 Statutu Mezinárodního trestního soudu sice místo zavedeného termínu „plea bargaining“ používají termín „proceedings on an admission of guilt“, nicméně výsledný efekt, tedy možnost obhajoby a obžaloby vést jednání o dalším průběhu řízení, je v případě ICC připuštěna již od samého počátku existence soudu. Nejedná se však o důsledek praxe ICTY a ICTR, neboť v době, kdy byl podepsán Statut (17. července 1998), ICTY teprve přijímal první uznání viny a praxe uzavírání dohod o vině a trestu byla v počátcích. Změna v terminologii oproti klasickému termínu "plea bargaining" je patrně kompromisem mezi praxí zemí common law a kontinentálního právního systému. Vzhledem k tomu, že u ICC nebyla doposud žádná dohoda o vině a trestu uzavřena, není možné posoudit jeho praxi.

Jak již bylo zmíněno na začátku, dohoda o vině a trestu se v různých formách nezadržitelně rozšiřuje ze zemí common law i do zemí s kontinentálním právním systémem. Tento trend je motivován zejména snahou o zrychlení, zefektivnění a zlevnění trestního řízení, ale také snahou o odbřemenění trestní justice a omezení sekundární viktimizace obětí trestné činnosti. Tak jako v České republice, i v některých dalších zemích (např. Estonsko, Francie, Itálie, Polsko) je možnost sjednání dohody o vině a trestu omezena na vymezený okruh nejčastěji méně závažných trestných činů. O to zajímavější skutečností je, že vyjma jednoho jediného (hybridní Kambodžský tribunál³¹) všechny mezinárodní či hybridní trestní soudy určitou formu dohody o vině a trestu připouštějí. Jsou to přitom soudy, jejichž úkolem je rozhodování o vině a trestu za zločiny, které patří k těm nejzávažnějším, nejděsivějším a nejrozsáhlejším v dějinách lidstva.

V některých významných případech bylo sjednání dohody o vině a trestu před mezinárodním trestním tribunálem laickou i odbornou veřejností vnímáno značně negativně, takovým případem je například dohoda s bývalou bosensko-srbskou prezidentkou Biljanou Plavšić³², známou též jako „Srbská železná dáma“, která byla obviněna z genocidy, napomáhání ke

³⁰ COMBS, Nancy Amoury, *"Procuring Guilty Pleas for International Crimes: The Limited Influence of Sentencing Discounts"* (2006). Faculty Publications. Paper 36. Dostupné z: <http://scholarship.law.wm.edu/facpubs/36>.

³¹ „Extraordinary Chambers in the Courts of Cambodia“ nebo také „Khmer Rouge Tribunal“.

³² ICTY, *Prosecutor v. Plavšić*, IT-00-39 & 40.

genocidě a v šesti bodech ze zločinů proti lidskosti. Ve svém procesu Biljana Plavšić uznala vinu v jednom bodě obžaloby týkajícího se zločinů proti lidskosti, přičemž dalších sedm bodů obžaloby bylo staženo. Za své činy byla následně odsouzena k 11 letům vězení, přičemž při stanovení výše trestu byla jako přitěžující okolnost zvažována její vysoká pozice, na druhé straně pak jako polehčující okolnost její již vyšší věk (bylo jí 72 let), skutečnost, že se tribunálu sama vydala, její uznání viny a také její chování po skončení válečného konfliktu. Tribunál ocenil její vyjádření lítosti, ale také to, že uznáním viny šetřila čas a zdroje tribunálu. Její výpověď o válečných událostech a uznání viny bylo dle slov tribunálu významným krokem k pravdě a usmíření mezi národy. Je tomu však skutečně tak? Biljana Plavšić kategoricky odmítla spolupráci s obžalobou v jiných případech, ať už sdílením informací nebo svědectvím a ve své výpovědi výslovně přijala výhradně svou vlastní odpovědnost za spáchané zločiny. I přes veškeré polehčující okolnosti je tento „dohodnutý“ trest skutečně adekvátní – za uznání viny jednoho z nejvyšších představitelů státu na zločinech proti lidskosti stažení sedmi z osmi bodů obžaloby včetně obvinění z genocidy a pouhých 11 let v luxusním švédském vězení (s podmíněčným propuštěním po šesti letech)? V tomto případě sdílím názor profesorky Combs,³³ že pravda a lítost je jedna věc, ale takto významné snížení trestu je věc druhá, a že doznání a projevení lítosti sice mohou mít pozitivní účinek na oběti a mohou napomoci usmíření společnosti, a jako takové by měly být určitým způsobem honorovány, ale rozhodně ne v takovém rozsahu, který sám zavdává příčinu k další hořkosti. Kromě takového negativního dopadu na restorativní funkci mezinárodní trestní justice s sebou dohoda o vině a trestu nese další negativní elementy. Dle mého názoru do značné míry odpadá jak funkce generální, tak i individuální prevence, a hovořit o represí lze také pouze se značnými obtížemi. Rezignovat je podle mého názoru pak třeba i na jakoukoliv funkci procesů jako historického záznamu, neboť ve skutečnosti nedochází k podrobnému vyšetřování postihovaného zločinu a některé zločiny nejsou postihovány a vyšetřovány vůbec. Mnoho nám pak pro legitimitu mezinárodního trestního stíhání nezbyvá.

Proto pozitivně hodnotím trend, kdy od roku 2007 nebyla žádná dohoda o vině a trestu sjednána a byť samozřejmě sjednávání dohody o vině a trestu šetří čas i prostředky mezinárodních trestních soudů, domnívám se, že negativní dopady takových dohod mohou mít podstatně dalekosáhlejší důsledky. Je možná správné, že dle Římského statutu má prokurátor možnost ke sjednání dohody o vině a trestu přistoupit, nicméně dovolila bych si apelovat na to, aby tak až na naprosto výjimečné případy nečinil, a pokud už k tomu dojde, aby tak činil s maximální opatrností. Dohody o vině a trestu s nejhoršími zločinci světa odpovědnými za nejtěžší představitelné zločiny páchané v masovém měřítku nemohou mít jiný než negativní vliv na vnímání praxe tribunálů veřejností, a jak již bylo uvedeno, právě celkové vnímání praxe mezinárodních tribunálů laickou i odbornou veřejností je základním kamenem jejich legitimacy a existence.

³³ COMBS, Nancy Amoury. International Decisions: Prosecutor v. Plavšić. 2003. Faculty Publications. Paper 34. College of William & Mary Law School, William & Mary Law School Scholarship Repository.

Závěr

Na tomto místě je tedy třeba uzavřít, že praxe ICC bude mít zásadní dopad na budoucnost mezinárodního trestního práva. Jak bylo uvedeno, legitimita takové instituce sestává z více vrstev a je relativní a proměnná. Je proto naprosto nezbytné, aby ICC transparentností, dodržováním pravidel spravedlivého procesu, pečlivým rozhodováním, ale i pečlivým a vyváženým výběrem případů, kterými se zabývá, svou legitimitu neustále prokazoval a prohluboval a získával a potvrzoval důvěru mezinárodního společenství, což by mohlo vést k dalším ratifikacím Římského statutu dalšími zeměmi, přičemž zejména vyjádření podpory alespoň některou z doposud neratifikujících významných zemí by bylo velmi vítané a podpořilo celý koncept nezávislého stálého mezinárodního trestního soudu. Naopak případná nevyvážená, netransparentní, zpochybňovaná a zpochybnitelná praxe ICC by mohla v důsledku zapříčinit ztrátu legitimacy jeho rozhodovací praxe a jeho samotné existence, což by mělo zásadně negativní dopad na rozvoj mezinárodního trestního práva jako takového a na dlouhá desetiletí by mohla pohřbit projekt stálého mezinárodního trestního soudu. Aby k tomu nedošlo, a naopak aby se mezinárodní trestní právo prostřednictvím praxe ICC dále rozvíjelo, mohou významnou měrou přispět právě i jeho prokurátoři.

Literatura:

Články

- CASSESE, Antonio. *The Legitimacy of International Criminal Tribunals ant he Current Porspects of International Criminal Justice*. Leiden Journal of International Law. (2012) 25.
- COMBS, Nancy Amoury. *International Decisions: Prosecutor v. Plavšić*. 2003. Faculty Publications. Paper 34. College of William & Mary Law School, William & Mary Law School Scholarship Repository.
- COMBS, Nancy Amoury, *"Procuring Guilty Pleas for International Crimes: The Limited Influence of Sentencing Discounts"* (2006). Faculty Publications. Paper 36. College of William & Mary Law School, William & Mary Law School Scholarship Repository.
- ORLANDI, Renzo. *Plea bargaining in den kontinentaleuropäischen Ländern*. Österreichische Juristen-Zeitung. 2009.
- POPOVSKI, Vesslin a TURNER, Nicholas. *Legality and Legitimacy in International Order*. In United Nations University. (2008) 5.
- RAUXLOH, Regina E. *Negotiated history: The historical record in international criminal law and plea bargaining*. International Criminal Law Review. 2010, č. 5.
- SCHABAS, William A. *Victor's Justice: Selecting „Situations“ at the International Criminal Court*. The John Marshall Law Review 43, 2009-2010.

- SCHARF, Michael P. *The Politics of Establishing an International Criminal Court*. Duke Journal of Comparative and International Law (1995) str. 167 a 168.

Knihy

- BASSIOUNI, Cherif M. *Introduction to international criminal law*. 2nd rev. ed. Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2013, cxxxvi, 1122 s.
- CRYER, Robert. *An introduction to international criminal law and procedure*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007, xliv, 477 s.
- GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. 4. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2007.
- KHAN, Karim A, Karim A KHAN a Rodney DIXON. *Archbold, international criminal courts: practice, procedure, and evidence*. 3rd. ed. London: Sweet, 2009, clxiii, 1685 s.
- HARVÁNEK, Jaroslav et al. *Právní teorie*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013.
- MORRIS, Virginia a SCHARF, Michael P. *An insider's guide to the international criminal tribunal for the former Yugoslavia: a documentary history and analysis*. First edition. Irvington-on-Hudson, N.Y.: Transnational Publishers, 1995, 2 v.
- SCHABAS, William. *An introduction to the international criminal court*. 3rd ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2007, xiii, 548 s.
- SIMPSON, Gerry. *Internatinal criminal justice and the past*. In: BOAS, Gideon, William SCHABAS a Michael P. SCHARF. *International criminal justice: legitimacy and coherence*. 2nd rev. ed. Northampton, MA, USA: Edward Elgar, 2012, xii, 322 s.
- SLUITER, Göran. *International criminal procedure: principles and rules*. First edition. Oxford, United Kingdom: Oxford University Press, 2013, xxxvii, 1681 s.
- VAN SCHAACK, Beth a SLYE, Ronald. *International criminal law and its enforcement*. 2nd ed. New York, NY: Thomson Reuters/Foundation Press, 2010, xlv, 1051 s.
- ŠTURMA, Pavel. *Mezinárodní trestní soud a stíhání zločinců podle mezinárodního práva*. Praha: Karolinum, 2002, 311 s.

Ostatní

- ICTY, Prosecutor v. Alekovski, IT-95-14/1.
- ICTY, Prosecutor v. Erdemović, IT-96-22.
- ICTY, Prosecutor v. Nikolić, IT-02-60/1.
- ICTY, Prosecutor v. Plavšić, IT-00-39 & 40.
- ICTY, Prosecutor v. Todorović, IT-95-9/1.

- UN ICTY: Key figures of ICTY cases. Dostupné z: http://www.icty.org/x/file/Cases/keyfigures/key_figures_en.pdf. [18. 10. 2015].

- Report of the Commission to the Preliminary Peace Conference, *The American Journal of International Law*, Vol. 14, No. 1/2 (Jan. - Apr., 1920), pp. 95-154.

VÝVOJ A SOUČASNÝ STAV LEGISLATIVNÍCH SNAH O VYTVOŘENÍ ÚŘADU EVROPSKÉHO VEŘEJNÉHO ŽALOBCE

doc. JUDr. Josef Kuchta, CSc.

Právnická fakulta MU

Abstrakt

Článek se zabývá vývojem a současným stavem legislativních snah o vytvoření Úřadu evropského veřejného žalobce. V první části se přehledně uvádějí motivy pro zřízení tohoto úřadu včetně výhod a případných nevýhod. Druhá část uvádí hlavní body prvního nařízení Komise ohledně tohoto žalobce a stručně popisuje reakce a výhrady členských států. Dále se přehledně uvádí hlavní body posledního stavu textu příslušného nařízení včetně konkrétního postupu vyšetřování příslušné trestné činnosti. Další část je věnována aktualizované rámcové pozici ČR k inovovanému návrhu se stručným rozбором hlavních uváděných výhrad a námětů. Závěr je pak věnován úvahám a odhadům budoucího legislativního vývoje v této oblasti se sumarizací v úvahu přicházejících variant.

Klíčová slova

Delegovaný veřejný žalobce, evropský veřejný žalobce, finanční zájmy EU, nařízení EU, Stálé komory, trestní jurisdikce, trestní řízení.

1. Hlavní motiv pro vytvoření Úřadu

Již téměř dvacet let se ve vrcholné sféře politiky Evropské unie mluví o zřízení zcela nového unijního orgánu – Úřadu evropského veřejného žalobce (dále jen EPPO). První zmínku o potřebě vytvoření tohoto úřadu nalezneme již v Corpus juris¹, oficiální právní rámec pro jeho vytvoření byl však vytvořen až Lisabonskou smlouvou, resp. článkem 86 Smlouvy o fungování Evropské unie, který však dával EPPO pouze právní základ, zřízení EPPO samotného je věcí dalších jednání. Podle tohoto článku může Rada EU zvláštním legislativním postupem formou nařízení vytvořit z dosavadní instituce Eurojustu Úřad evropského veřejného žalobce.

¹ JÍLEK, D., FENYK, J. *Corpus Juris: základní trestněprávní ustanovení k zajištění finančních zájmů Evropské unie*. Brno: Sypták, 1998, 48 s. DELMAS-MARTY, M., VERVAELE, J. A. E. (eds.); překlad do češtiny: KLOUČKOVÁ, S., FENYK, J. *Corpus Juris 2000: trestněprávní ustanovení za účelem ochrany financí Evropské unie*. Brno: Sypták, 2001, 104 s.

Hlavním motivem pro zřízení tohoto úřadu je především překonání současného neuspokojivého stavu v oblasti finanční kriminality v EU, přičemž podle údajů Evropské komise EU kvůli finančním podvodům ročně přijde cca o 500 milionů Eur, a to pouze oficiálních čísel, skutečné ztráty se odhadují až na tři miliardy. Hlavním cílem EPPO má tedy být v obecné rovině stíhání zločinů poškozujících finanční zájmy EU. Ochrana a vymáhání práva v oblasti boje proti podvodům poškozujícím finanční zájmy EU se v jednotlivých zemích podstatně liší, tyto diference by měly být zřízením EPPO eliminovány. EPPO má zajistit, že ochraně rozpočtu EU bude udělena skutečná priorita v celé Evropě, má překlenout mezeru mezi trestněprávními systémy členských států, jejichž působnost končí na hranicích států, a subjekty Unie, které zatím nemohou tyto trestné činy vyšetřovat.

Návrhy na zřízení EPPO vycházejí z předpokladu, že společný rozpočet Unie, do kterého plynou prostředky z členských států, který je spravován na základě společných pravidel, vyžaduje také společné nástroje k ochraně proti podvodům na jejich úkor. Podle Komise je dosavadní úroveň a prosazování práva v EU značně nerovnoměrná. Počet osob úspěšně stíhaných kvůli trestným činům proti rozpočtu EU se v jednotlivých členských státech velmi liší a průměr v rámci EU činil v letech 2006 až 2011 jen 42,3 % (Česká republika dosahovala 25%).² Členské státy tedy postupují s různou intenzitou, neboť stíhání je náročné na čas i lidské zdroje, přičemž primárním poškozeným je zejména EU a nikoliv příslušný stát. Proto se někdy takové podvody vůbec neřeší nebo je případ ukončen, jakmile se objeví první problémy, někdy se státní orgány rozhodnou vyšetřovat jen „svou část“ trestného činu a ignorují tak možný dalekosáhlý dopad mezinárodního podvodného schématu. To pak může vést k nežádoucím případům, kdy např. řízení proti spolupachatelům z jednoho státu bylo ukončeno odsuzujícím rozsudkem, zatímco ve druhém státě byli jejich spolupachatelé v téže věci osvobozeni. Někdy může řízení uváznout na tom, že důkazy získané zákonným způsobem v jednom státě nejsou uznány jako zákonné ve státě druhém. Účinnou spoluprací mezi státy dále ztěžuje odlišnost trestněprávních systémů, nejasná soudní příslušnost, administrativně náročné a zdoluhavé postupy právní pomoci, jazykové problémy, nedostatek zdrojů a různorodost priorit.³

Stávající instituce EU – OLAF (Evropský úřad pro boj proti podvodům), Eurojust (Evropská agentura pro justiční spolupráci v trestních věcech), a Europol (Evropský policejní úřad) – nemají přitom pravomoc k trestnímu vyšetřování a stíhání. OLAF může pouze předávat výsledky svého správního řízení příslušným vnitrostátním orgánům, které pak samy rozhodnou o stíhání, obě později jmenované instituce mají prakticky jen koordinační charakter.

² MUDROŇKA, F., HENDRYCH, L. Úřad evropského veřejného žalobce. Odborný podklad think-tanku Evropské hodnoty. Praha 2015, str. 2, 3.

³ Blíže viz např. TOMÁŠEK, M. *Europeizace trestního práva*. Praha: Linde 2009, str. 291.

Nový Úřad by tak měl využívat znalostí a odborných kapacit členských států, budou mu přidělováni zkušení žalobci z vnitrostátních systémů a obecným pravidlem bude, že tito žalobci budou pracovat ze svého sídla v daném členském státě a podle jeho pravidel. Pověření žalobci přenesou na nadnárodní úroveň znalost jednotlivých právních řádů, znalost místního jazyka a postupů řešení v daném státě. Sdílení zdrojů pro vyšetřování a veřejnou žalobu by také v členských státech mělo zaručit rychlé přijímání rozhodnutí. Nebude třeba se totiž spoléhat na často administrativně zdlouhavé a náročné mezivládní nástroje právní pomoci, důkazy pak budou přípustné ve všech členských státech bez ohledu na sídlo soudu.

Tyto důvody a představy mají nepochybně reálný základ, nicméně zejména hodnocení některých dopadů předpokládaných úprav je možné napadnout, což řada států také učinila. Předkládaná data jsou totiž mnohdy založena na odhadech nebo nejsou dávana do souvislostí. Především však teze Komise v obecné rovině jasně odhalují nedůvěru k přístupu členských zemí, což je s podivem, pokud řada jiných nástrojů spolupráce v trestní oblasti je založena na vzájemném uznávání a tedy nutné důvěře ve formálně i obsahově správný postup národních orgánů. Pozitivní dopady návrhu se mají projevit ve větší míře odrazení od trestné činnosti, takže jde svým způsobem o neměřitelnou spekulaci. Lze také očekávat pravděpodobný střet s ústavním právem řady států, u nichž trestněprávní úpravy ještě ne zcela odpovídají unijním standardům.

2. Stručný přehled legislativních snah od roku 2013

Historické pozadí projektu EPPO je dobře popsáno i v české literatuře. Původ myšlenky je možno najít již ve studii *Corpus juris*, vydané ve dvou fázích na přelomu tisíciletí, a zakotvující v hrubých obrysech postavení institutu evropského veřejného žalobce, jeho úkolů a pravomocí. Tento projekt vzala za vlastní Komise a pokusila se včlenit právní základ do Smlouvy z Nice. Poté, co neuspěla, rozpracovala jej dále s poněkud odlišným vyzněním v tzv. Zelené knize a v tzv. Návazné zprávě, shrnující pozice relevantních subjektů včetně členských zemí. Výrazná většina z nich se vyjádřila ke smlouvě odmítavě a tím se myšlenka dostala na nějaký čas do pozadí. Na základě pozdější německo-francouzské ofenzivy, která funkci EPPO vnímala jako důležitý prvek ve federativním směřování EU, se podařilo možnost vzniku a právní základ přenést i do Lisabonské smlouvy a do Smlouvy o fungování EU (čl. 86, viz výše).

Následně byl dne 17. července 2013 představen legislativní balíček týkající se zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce. Historicky se jedná o vůbec první konkrétní pokus o zřízení tohoto Úřadu, který vychází z koncepce, která se poprvé projevila ve Smlouvě o Ústavě pro Evropu a následně byla převzata Lisabonskou smlouvou. Legislativně byl projekt koncipován širě u vědomí návazností na další činnosti orgánů EU a na související evropskou legislativu. Součástí balíčku bylo sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě – Lepší ochrana zájmů Evropské unie: Zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce a reforma Eurojustu, které uvádí

do problematiky a odůvodňuje přijetí těchto legislativních aktů. Komise se zde zaměřuje již na konkrétní podobu EPPO, vyjmenovává výhody jeho zřízení a hlavní prvky příslušného legislativního záměru. Je zde také obsaženo zdůvodnění, proč Komise zvolila jako variantu vytvoření EPPO právě formou přeměny Eurojustu a zmapování dopadu jeho zřízení na funkce a činnost OLAF. Dále je součástí balíčku samotný návrh nařízení Rady o zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce a s ním související návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o Agentuře Evropské unie pro justiční spolupráci v trestních věcech (Eurojust), a na tyto návrhy navazující Sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě: Zlepšení řízení OLAF a posílení procesních záruk v rámci vyšetřování, jehož cílem je provázat činnosti OLAFu a EPPO.⁴

Jádrem této legislativy je přirozeně návrh nařízení o zřízení EPPO, jemuž bude věnována další pozornost. Tento návrh již obsahuje ve 36 člancích ustanovení ohledně postavení a pravomoci EPPO, jeho organizaci a strukturu, způsob jmenování a odvolávání členů EPPO, pravidla pro postup EPPO, konkrétně pak jednací řád pro vyšetřování, stíhání a soudní řízení, ve kterém lze nalézt procesní postupy pro vyšetřování, pravidla pro zpracování informací, přípustnost důkazů či nakládání s konfiskovaným majetkem. Ve věcech, které nejsou tímto nařízením upraveny, by žalobci postupovali na základě procesních pravidel příslušného členského státu. Další kapitoly pak upravují procesní záruky podezřelých a obviněných osob, vyplývající z Listiny základních práv EU, soudní přezkum, ochranu osobních údajů. Nařízení o Eurojustu upřesňuje jeho úkoly, stejně jako úkoly EPPO, které má působit v jeho rámci. Půjde zejména o právo zahajovat trestní vyšetřování a stíhání, které vedou vnitrostátní orgány, koordinovat vyšetřování a stíhání dotčených trestných činů, posilovat justiční spolupráci včetně řešení střetů příslušnosti. Sdělení ke zlepšení řízení OLAF předpokládá převzetí vyšetřování v dotčených trestních věcech EPPO, takže úloha OLAF by byla značně redukována a spočívala by pouze v poskytování podpory.

Výše popsany balíček podle očekávání vyvolal bouřlivou diskusi napříč všemi členskými státy, která vyústila v přijetí tzv. žluté karty (tzv. varování, přijetí odůvodněných negativních stanovisek určitou kvalifikovanou částí národních parlamentů či jejich komor) k návrhu nařízení ke zřízení EPPO v rámci mechanismu kontroly dodržování zásady subsidiarity a proporcionality vnitrostátními parlamenty. Za Českou republiku přijal odůvodněné stanovisko v říjnu 2013 dvakrát Senát, když Sněmovna se ve vymezené lhůtě vůbec nesešla. V odmítavém stanovisku byly uplatněny argumenty, že tento návrh je v rozporu se zásadou subsidiarity ve smyslu čl. 5 SEU, neboť Komise neprokázala nezbytnost jednání na úrovni Unie ve formě zřízení EPPO, ani skutečný přínos jeho zřízení, zejména s ohledem na problémy, které by s jeho fungováním byly spojeny. Senát dále vyjádřil nesouhlas s tvrzením Komise, že postih v členských státech je nedostatečný a nejednotný s odkazem na to, že tuto tezi lze vztáhnout k jakékoliv oblasti trestné činnosti. Zřízení EPPO podle něj nevyřeší příčiny

⁴ ZÁHORA, J. Poškodzovanie záujmov Európskej unie. In: FENYK, J. Ochrana zájmů Evropské unie, Sborník: Právo v evropské perspektive. I. Díl. Trnava, 2011, str. 288, 436.

tohoto stavu. Byla vyslovena pochybnost o skutečném přínosu EPPO vzhledem k tomu, že by byl plně závislý na stávajících zdrojích informací a efektivita jeho činnosti by byla podmíněna efektivitou činnosti vnitrostátních orgánů. Nejasnosti spojené s fungováním EPPO by mohly vést ke zbytečnému prodlužování trestních řízení a k většímu počtu procesních pochybení. Současně však Senát připustil, že v případech vyšetřování probíhajícího ve více členských zemích může být spolupráce více žalobců z různých států efektivnější a rychlejší než současné nástroje. Jako účinnější nástroj vnímá Senát posilování a prohlubování stávajících mechanismů přeshraniční spolupráce. Dále Senát upozornil, že by nařízení mohlo eventuálně narušit úroveň základních ústavních práv, a to zejména pokud jde o právo na zákonného soudce a právo na spravedlivý proces.⁵

Komise reagovala na přijetí žluté karty velmi rychle a dne 27. 11. 2013 vydala sdělení, kterým informovala o výsledku přezkumu návrhů. Dospěla k závěru, že návrh je v souladu se zásadou subsidiarity a není tedy důvod jej stahovat nebo měnit. Vnitrostátní parlamenty však ujistila o tom, že veškeré uplatněné výhrady budou zohledněny při dalším projednávání tohoto návrhu. Český senát byl o tom informován včetně stručných odpovědí na jeho připomínky dopisem č. j. C (2014)1598 final ze dne 13. 3. 2014.

3. Hlavní body Návrhu nařízení Rady o zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce a představy o jeho fungování v praxi

EPPO se zřizuje jako jedna z institucí EU s vlastní právní subjektivitou, vlastním rozpočtem a decentralizovanou strukturou.⁶ Klíčovým principem pro jeho činnost je jeho nezávislost, evropský veřejný žalobce, jeho zástupci ani ostatní personál Úřadu by neměli přijímat žádné příkazy a pokyny jak od jednotlivých členských států, tak od ostatních úřadů či institucí EU. Konkrétní úkoly jsou vymezeny v čl. 4 návrhu a jsou jimi boj proti trestným činům dopadajícím na finanční zájmy EU (definice finančních zájmů Unie vymezuje článek 2 Návrhu, kde nalezneme také vymezení příslušných trestných činů, které by spadaly do jeho působnosti), dále vyšetřování, stíhání a podávání žalob s tím, že vyšetřování a stíhání bude přímo vykonáváno a řízeno evropským veřejným žalobcem. Pokud by výše uvedené trestné činy byly neoddělitelně spjaty s jinými trestnými činy, byl by EPPO podle čl. 13 způsobilý i ve vztahu k těmto trestným činům, a to pod podmínkou, že by trestné činy proti finančním zájmům měly převládající charakter (tzv. doplňková působnost), v opačném případě by byl pro všechny činy příslušný vnitrostátní orgán. EPPO by měl mít výlučnou příslušnost, pokud byl čin alespoň zčásti spáchán na území jednoho nebo více členských států nebo pokud byl spáchán příslušníky členských států, zaměstnanci nebo členy orgánů Unie.

⁵ Usnesení Senátu ze 14. schůze konané dne 9. října 2013 k návrhu nařízení Rady o zřízení EPPO (senátní tisk N 082/09).

⁶ Viz k jednotlivým bodům návrhu blíže COM (2013) 532 final, COM (2013) 534 final.

Pokud jde o organizační strukturu (čl. 6 Návrhu), zahrnuje jednak samotného evropského veřejného žalobce, jeho čtyři zástupce, personál kanceláře zajišťující chod a administrativu a konečně pověřené evropské veřejné žalobce fungující v jednotlivých členských státech. Jestliže evropský veřejný žalobce a jeho zástupci představují spíše evropský rozměr celé této instituce a jejich úkoly jsou spíše administrativní a řídicí, jako klíčová se jeví role pověřených evropských veřejných žalobců, kteří se budou zabývat prací v terénu. V každém státě by měl působit alespoň jeden pověřený evropský veřejný žalobce, který bude odpovědný evropskému veřejnému žalobci a na základě pokynů vykonávat jeho činnost. I přes výše uvedenou okolnost však může působit jako běžný národní prokurátor nebo státní zástupce s tím, že pokud by mělo dojít v nějaké situaci ke konfliktu zájmů, bude mít přednost jeho „evropská“ činnost.

Návrh dále stanoví pravidla pro jmenování evropských veřejných žalobců a základní principy fungování kanceláře, kterými jsou např. exkluzivita při vyšetřování a stíhání vymezených trestných činů a dále nestrannost a nezávislost na orgánech členských států.

Kapitola III (čl. 15 – 31) upravuje procesní pravidla pro výkon činností (jednací řád), týkajících se zahájení a vedení vyšetřování, zpracování a ochranu informací týkajících se vyšetřování, opatření, která mohou být činěna během vyšetřování, a pravidla pro ukončení vyšetřování. Kapitola IV. upravuje určité procesní záruky týkající se vyšetřovaných osob, jako jsou presumpce nevinny, právo na právní pomoc, právo na tlumočníka atd. Další kapitoly se pak týkají zajištění ochrany osobních údajů a finančního a personálního zajištění činnosti EPPO. Předpokládá se rovněž intenzivní spolupráce s Eurojustem, jehož reformu současně navrhuje další předkládaný návrh nařízení.

Praktická činnost by měla vypadat tak, že EPPO by měl shromažďovat jakékoliv podněty týkající se chování s možným podezřením na trestný čin v jeho působnosti, orgány EU a členských zemí mají dokonce povinnost takové podněty Úřadu předávat. Úřad musí každou informaci odpovědně posoudit a odůvodnit, proč nebylo případně vyšetřování zahájeno (čl. 15). Pokud je zde přiměřené podezření ze spáchání trestného činu, započne Úřad zejména prostřednictvím svých pověřených žalobců vyšetřování. Učinit tak mohou obě úrovně, vyšetřování samotné má ale v zásadě vést pověřený veřejný žalobce, protože disponuje lepšími znalostmi hmotných a procesních předpisů země, v níž je vyšetřování vedeno. Vyšetřovací úkony může provádět sám, daleko častěji tak ale asi bude činit prostřednictvím jiných vnitrostátních orgánů (policie), které jsou povinny provádět jeho pokyny. Úkolem evropského veřejného žalobce bude kontrolovat a instruovat pověřené žalobce a řešit např. situace, kdy trestný čin zasahuje více států a týká se tedy více pověřených žalobců. Otázkou bude, nakolik z důvodů informační nerovnováhy o případech i jazykových a právních specifik každé země bude dohlížení na národní delegáty z evropské úrovně účinné. Hlava úřadu má právo podle čl. 18 z vymezených důvodů kdykoliv případ přesunout k jinému pověřenému veřejnému žalobci nebo si jej atrahovat sám. Poslední možnost by měla být vyhrazena pro

zcela výjimečné případy, stejně by totiž musel při své činnosti velmi úzce spolupracovat s národními orgány.

Po dokončení případu připraví pověřený veřejný žalobce stručné shrnutí případu včetně důkazů a návrh obžaloby, poté balíček zašle evropskému veřejnému žalobci, jehož úloha je zde nepostradatelná, protože on osobně rozhodne o dalším osudu případu. Po posouzení pak bude pověřen pověřený žalobce podáním obžaloby před příslušným vnitrostátním soudem (pravidla pro určení příslušnosti viz čl. 27 odst. 4, která mají zabránit tzv. obchodování s příslušností), nebo rozhodne z vymezených důvodů o odložení případu (čl. 28). Čl. 29 dokonce dovoluje uzavření dohody s podezřelým, která po zaplacení pokuty a uhrazení škody vyústí v odložení případu. Po podání obžaloby pak v řízení před soudem plní naprosto stejnou roli jako vnitrostátní žalobci.

V průběhu řízení by se pak měly uplatňovat další prvky, které jsou pro mnoho právních řádů včetně unijního revoluční. Pro důkazy předložené evropským veřejným žalobcem platí zásada automatického uznávání, bez zřetele k vnitrostátním pravidlům nebude třeba žádného ověření. Kvůli již dříve vyjádřeným obavám řady subjektů o práva podezřelých a obžalovaných je návrh inovativní i v tomto směru. Výchozím bodem je Listina základních práv EU a jí zajištěná práva na spravedlivý proces a obhajobu. Kromě obecných záruk nařízení vybraná práva konkretizuje přímo, mnohdy v unijním právu poprvé (právo nevypovídat, právo na právní pomoc podle čl. 32, přičemž ve stadiu podezření jsou některá práva definována podle unijní legislativy. Od přijetí obžaloby vnitrostátním soudem již veškerá práva řídí národní úprava, totéž se týká fungování a finančního pokrytí bezplatné právní pomoci, i když v této otázce by bylo výhodnější, aby obhajobu ex offio pokrýval rozpočet EU podle jednotných pravidel. Kombinace unijních a národních záruk doplněná navíc o práva z Evropské úmluvy o lidských právech bude v řízení poměrně nepřehledná, i když se při bližším pohledu ukazuje, že Úřad neposkytuje širší rozsah ochrany než je standardem pro evropské instituce i vyspělejší členské státy.

EPPO vykonává svou funkci před příslušnými soudy členských států podle národních trestně procesních úprav. Komplikovanější se jeví situace u přezkumu konkrétních kroků členů Úřadu v řízení, zejména pokud nabývaly přeshraniční dimenzi. Návrh v čl. 36 určuje, že podezřelí a obžalovaní disponují soudní obranou vycházející z národních právních předpisů. Z diskuse vzešlo v tomto směru několik návrhů od zřízení zvláštní komory při Soudním dvoře či při EPPO, případně zvláštní kontroly ze strany tzv. soudce lidských práv.

4. Další postup jednání o Návrhu nařízení Rady o zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce a provedené změny

Jednání o návrhu na pracovní úrovni bylo zahájeno v říjnu 2013 a od té doby zaznamenal návrh podstatné změny. Poté, co proběhlo první čtení některých klíčových okruhů návrhu

nařízení na základě tzv. tematických diskusí, přepracovala Rada v roce 2014 původní návrh Evropské komise. Bylo dosaženo cíle včlenit do návrhu dva koncepty diametrálně odlišné od původního návrhu:

- kolegiální organizace úřadu EPPO – založeného na kolegiu členů (evropští žalobci) ze všech účastnících se členských států (původní návrh byl založen na centralizované formě),
- souběžná pravomoc vyšetřovat a stíhat trestné činy proti finančním zájmům EU jak pro EPPO, tak pro úřady členských států (původní návrh byl založen na výlučné pravomoci EPPO).

Na základě uvedených konceptů došlo také k zásadnímu přepracování původního návrhu Komise, jenž je podkladem pro současné vyjednávání na úrovni výborů Rady, Evropského parlamentu i příslušných národních ministerstev a vlád. Počátkem tohoto roku byl učiněn pokus finalizovat prvních pět kapitol Návrhu, které obsahují většinu důležitých otázek k EPPO. Tento úkol se plně nezdařil, v červnu 2015 bylo v zásadě odsouhlaseno pouze prvních 16 článků návrhu nařízení, další články byly předloženy pouze ke vzetí na vědomí.

Podstatnější změny oproti předcházejícímu návrhu jsou následující:

EPPO jako instituce EU bude odpovídat za vyšetřování, stíhání a postavení před soud pachatelů a spolupachatelů trestných činů postihujících zájmy EU. Vyšetřování a stíhání konaná jménem EPPO se budou řídit nařízením a vnitrostátní právo se použije v rozsahu, v jakém nebude konkrétní otázka nařízením upravena. Pokud nebude v nařízení uvedeno jinak, rozhodným právem bude právo členského státu, jehož delegovaný evropský žalobce bude odpovědný za vyšetřování a stíhání. V případě dvojí úpravy bude mít přednost toto Nařízení.

EPPO by měl fungovat jako jednotný úřad, organizovaný jak na centrální, tak decentralizované úrovni. Centrální úroveň je reprezentována Kolegiem a jeho členy, tedy evropskými žalobci, hlavním evropským žalobcem a jeho zástupci a Stálými komorami, decentralizovaná úroveň pak delegovanými evropskými žalobci. Kolegium by mělo všeobecně dohlížet na aktivity úřadu, nemělo by zasahovat do vedení jednotlivých případů a mělo by přijímat strategická obecná rozhodnutí. Stálé komory by měly nově monitorovat a řídit vyšetřování a stíhání. Dále by měly koordinovat vyšetřování v přeshraničních případech a zajistit implementaci rozhodnutí Kolegia. Měly by být příslušné pro přijímání vymezených rozhodnutí čl. 9 Návrhu). Stálé komory by také měly prostřednictvím evropského žalobce dávat pokyny pro postup delegovaným veřejným žalobcům v rámci jednotlivých případů.

Hlavní evropský žalobce by měl být vedoucím úřadu a organizovat jeho práci, vést jeho aktivity a přijímat rozhodnutí následně vymezená v jednacím řádu. Evropští žalobci v souladu s pokyny Stálé komory mají dohlížet nad vyšetřováním a stíháním prováděným delegovanými evropskými žalobci. Mohou dávat pokyny v případech, nad kterými vykonávají dohled, a

fungují také jako informační kanál mezi Stálými komorami a delegovanými veřejnými žalobci ve státech jejich původu, monitorují implementaci úkolů Úřadu v jejich členských státech a zajišťují, aby se všechny relevantní informace dostaly k delegovaným evropským žalobcům a obráceně.

Delegovaní evropští žalobci jsou příslušní jednat za EPPO v jejich členských státech původu. Mají stejná práva a oprávnění jako vnitrostátní žalobci, jsou odpovědní za vedení vyšetřování a stíhání, stejně jako za podání obžaloby, zastoupení obžaloby u soudu a podávání opravných prostředků. Budou si také poskytovat vzájemnou pomoc pro trestní řízení, která povedou v jednotlivých jurisdikcích členských států.

Instituce, orgány a úřady EU i členských států budou EPPO informovat o jakémkoliv jednání, které by mohlo zakládat trestný čin spadající do jeho působnosti. V případech, kdy by takové jednání mohlo způsobit škodu jen menší než 20 000 euro, není pravomoc EPPO založena a informace se jí podávají jen v rámci souhrnných zpráv jednou za šest měsíců. Případy spadajícími do působnosti EPPO se v zásadě zabývá delegovaný evropský žalobce z členského státu, v němž byla spáchána podstatná část trestné činnosti. Pokud bylo spácháno několik propojených trestných činů v rámci působnosti EPPO, pak delegovaný žalobce ze státu, kde byla spáchána většina trestných činů. Stálá komora může v průběhu vyšetřování po konzultaci s evropským žalobcem nebo příslušným delegovaným evropským žalobcem rozhodnout o přidělení věci do jiného členského státu nebo o rozdělení či spojení případů, pokud je to v zájmu účinného vyšetřování.

Delegovaný evropský žalobce může v souladu s vnitrostátním právem provádět sám vyšetřovací opatření nebo dát pokyn orgánům činným v trestním řízení ve svém státě. Prostřednictvím svého evropského žalobce pravidelně informuje o významných událostech Stálou komoru. U přeshraničních případů jedná ve spolupráci s delegovaným žalobcem z jiného členského státu a může se na něj obrátit i se žádostí o provedení vyšetřovacích opatření. Je oprávněn navrhnout stejné typy vyšetřovacích opatření, které mohou nařídít vyšetřovatelé či žalobci v obdobných vnitrostátních případech. Kromě toho musí členské státy zajistit, aby alespoň v případech, kdy lze za trestný čin, který je předmětem vyšetřování, uložit trest odnětí svobody s horní hranicí minimálně čtyři roky, mohl EPPO využít v nařízení vyjmenovaná vyšetřovací opatření. Na předávání osob pro účely trestního řízení se uplatní řízení podle evropského zatýkacího rozkazu.

Pokud delegovaný evropský žalobce považuje vyšetřování za skončené, předloží evropskému žalobci a Stálé komoře shrnutí případu spolu s návrhem obžaloby k přezkumu. Pokud Stálá komora nenařídí odložení nebo zastavení případu, pověří delegovaného evropského žalobce, aby případ předložil příslušnému vnitrostátnímu soudu i s obžalobou, popř. nařídí jeho došetření. Současně také rozhodne, ve kterém členském státě bude podána obžaloba. Zásadně by to mělo být v členském státě, kde je vedeno stíhání, ale Stálá komora může určit jiný

členský stát, jestliže jsou pro to dostatečné důvody. Příslušná Stálá komora na návrh delegovaného žalobce odloží nebo zastaví stíhání, pokud nebude možné z důvodů úmrtí podezřelé osoby, amnestie vyhlášené příslušným státem, imunity, která nebyla odvolána, uplynutím promlčecí doby, nedostatku důkazů nebo uplatněním zásady *ne bis in idem*.

Případ lze ukončit také dohodou, kdy po souhlasu Stálé komory může delegovaný žalobce navrhnout podezřelému, aby zaplatil určitou finanční částku, a to za splnění kumulativních podmínek (okolnosti případu nejsou zvláště závažné, způsobená škoda nepřesahuje 50 000 euro atd.). Taková dohoda má představovat ukončení případu s důsledky *ne bis in idem*. Důkazy, které budou předkládány soudům, nemají být předmětem validace nebo jiné právní procedury. V případech, kdy soud rozhodne o konfiskaci majetku či výnosů plynoucích z trestného činu, mají členské státy zajistit, aby jejich peněžní hodnota byla převedena do rozpočtu EU, což však nemá být na újmu právům a oprávněným nárokům jiných obětí.

5. Pozice ČR

ČR zaujímala od počátku projednávání návrhu nařízení rezervovaný, resp. konstruktivně kritický postoj, a to v souladu s rámcovou pozicí k návrhu nařízení a s odůvodněným stanoviskem Senátu Parlamentu ČR z října 2013, a to nikoliv proto, že by byla zásadně proti vytvoření EPPO, ale s ohledem na problémy, které byly identifikovány a analyzovány v původním i přepracovaném návrhu Komise. ČR přitom kontinuálně usiluje o takové nastavení EPPO, aby mohl fungovat efektivně a odborně. Tyto podněty jsou kontinuálně prezentovány na příslušných jednáních.⁷

Svou aktuální pozici zaujala vláda k tomuto dokumentu již v rámci jeho projednávání v Senátu v říjnu 2013. K nejzásadnějším tehdy prezentovaným námitkám patřily ty proti struktuře Úřadu, která nebyla decentralizovaná, ale centralizovaně a monokraticky řízena, a to bez účinného vnitřního dohledu a bez možnosti podávat opravné prostředky proti rozhodnutím Úřadu o zahájení trestního stíhání nebo jeho zastavení. Dalším podstatným problémem podle vlády ČR bylo postavení pověřených evropských žalobců, které bylo velmi nejasně vymezeno. Podstatné připomínky byly vzneseny také co do samotného způsobu vedení trestního řízení. Nebyla podle nich např. vyřešena otázka úředního jazyka, ve kterém bude Úřad pracovat, vláda považuje za nezbytné, aby veškerá činnost Úřadu byla prováděna také v úředním jazyce členského státu, jehož se dané řízení týká. Také pravomoc Úřadu stíhat tzv. doplňkové trestné činy je podle ní velmi diskutabilní a nejasně řešena. V případě pravomocí evropského žalobce vláda vyjádřila obavy, že by některé z nich mohly být v rozporu s právem na zákonného soudce, konkrétně se např. jedná o jeho pravomoc určit

⁷ Právníprostor.cz. Ministryně spravedlnosti jednala v Bruselu na radě ministrů spravedlnosti o uspořádání úřadu EPPO či ochraně osobních údajů [online]. 5/12/2014. [cit. 29. 11. 2015]. Dostupné z: <http://www.pravniprostor.cz/aktuality/aktuality/ministryne-spravedlnosti-jednala-v-bruselu-na-rade-ministru-spravedlnosti-o-usporadani-uradu-evropskeho-verejneho-zalobce-ci-ochrane-osobnich-udaju>.

příslušnost soudu v dané věci, která je vymezena velmi široce a navíc bez možnosti přezkumu.

Zásadním nedostatkem byla podle vlády ČR absence vysvětlení pojmu „jednotný právní prostor“, který měl vzniknout pro účely vyšetřování Úřadem a mohl by znamenat založení evropské trestní jurisdikce, s čímž podle vlády nelze souhlasit. Zřízení Úřadu pak nemusí nutně znamenat záruku jednotného postupu, protože některé státy si mohou vymínit tzv. opt-out nebo může dojít ke zřízení Úřadu formou posílené spolupráce, což naopak může znamenat prohloubení rozdílů v rámci stíhání.

ČR tedy od začátku projednávání návrhu zaujala k němu rezervovaný, resp. konstruktivně kritický postoj. Není zásadně proti přijetí návrhu, ale s ohledem na problémy, které byly analyzovány v původním návrhu Komise, ale také v návrhu, který byl Radou přepracován, kontinuálně usiluje o takové nastavení EPPO, aby mohl fungovat efektivně a odborně. V současné době byla ministerstvem spravedlnosti vypracována Aktualizovaná rámcová pozice (Stanovisko pro Parlament ČR), která shrnuje výhrady a připomínky ČR k přepracovanému návrhu Rady a opakuje i své připomínky k předcházejícímu návrhu Komise, které nebyly dosud zohledněny.

S ohledem na tu část textu, která byla přepracována, tedy první čtyři kapitoly návrhu nařízení, je pro Českou republiku zásadní, že byl z návrhu nařízení EPPO vypuštěn článek o jednotném evropském prostoru. Čl. 3 Návrhu stanoví EPPO jako orgán Unie s právní subjektivitou, tím se však nezřizuje evropská trestní jurisdikce.

S ohledem na nastavenou strukturu EPPO se pro ČR jeví jako důležité zajistit takovou strukturu delegovaných evropských žalobců, která umožní rozdělení funkční příslušnosti jednotlivých žalobců i k rozhodování o opravných prostředcích podle vnitrostátního právního řádu. Jistým negociačním úspěchem ČR v tomto směru je prosazení garance, že stížnosti proti zahájení trestního řízení budou moci být zpracovávány delegovanými žalobci a nebude nutno zatěžovat touto agendou centrální úroveň EPPO, popř. vnitrostátní soudy.

Kriticky se ČR staví k rozsáhlým oprávněním Stálých komor, které by měly bránit „zametání věcí pod koberec“, měly by tedy rozhodovat následně, popř. v případě nečinnosti delegovaných žalobců. I proti návrhu většiny států by tedy měla být posílena kompetence delegovaných žalobců ve vztahu ke Stálým komorám. Na návrh ČR by již Návrh neměl počítat s přímou kompetencí Stálých komor pro zahájení vyšetřování, ale jen s pokyny pro delegované žalobce. ČR bude rozhodně prosazovat, aby ve Stálé komoře, která bude projednávat případy z ČR, byl přítomen evropský žalobce z ČR, zejména pokud by se skutečně prosadilo řešení, že Stálá komora bude činit věcná rozhodnutí nebo činit pokyny delegovaným žalobcům.

Pokud jde o trestné činy v působnosti EPPO, ČR nepodporuje rozšiřování okruhu trestných činů poškozujících finanční zájmy EU, zejména ne o daňové trestné činy s DPH, kde je poškozena daňová soustava ČR.

V této souvislosti je třeba uvést, že tato problematika je dlouhodobě jednou z priorit jak Policie ČR, tak zejména státního zastupitelství. Tuto skutečnost dokumentuje i fakt, že jen za období posledních dvou let došlo k více jak čtyřnásobnému nárůstu počtu vedených trestních řízení týkajících se ochrany finančních zájmů EU, a to nejen v celkovém počtu vedených trestních řízení, ale i z pohledu nově zahajovaných trestních řízení a stíhání. Aktuálně je v ČR vedeno ve všech fázích řízení více než 110 řízení, přičemž ve zcela zásadní části jde o trestnou činnost spojenou s čerpáním finančních fondů EU. Zřízení EPPO nemusí znamenat záruku jednotného postupu při potírání této trestné činnosti, pokud některé státy uplatní opt-out ve vztahu k reformě Eurojustu a jiné si vymíní totéž ve vztahu k evropskému veřejnému žalobci, nebo pokud se uplatní speciální postup vedoucí k posílené spolupráci. V takovém případě by rozdílný způsob a úroveň stíhání mohly přetrvat nebo dokonce se i prohloubit. Zcela jednotný postup se ostatně nezjistí ani v rámci EPPO, neboť ten bude operovat v různých jurisdikcích na základě ve značné míře různých vnitrostátních předpisů trestního práva hmotného i procesního.

Právě EPPO je specifický v tom, že má být sice institucí EU, ale hlavní náplní jeho činnosti bude výkon jurisdikce členských států, neboť samostatná trestní jurisdikce EU vymezená jednotnou úpravou trestního práva zatím neexistuje a ani základní smlouvy ji nepředpokládají. Návrh nařízení na základě Lisabonské smlouvy však předpokládá přenesení odpovědnosti za vedení trestního řízení a stíhání na jiný orgán než je orgán ČR, což bude mít vliv na postavení a působnost státního zastupitelství v ČR.

Další připomínky pak byly vzneseny v souvislosti k úkolům a principům fungování EPPO, k opravným prostředkům, k přeshraničním dimenzím vyšetřování, k uzavírání transakcí s podezřelými, k přípustnosti důkazů a konfiskacím, pro nedostatek prostoru se však jimi zde nebudeme podrobně zabývat.⁸

6. Odhad budoucího vývoje

Z výše uvedeného textu vyplývá, že projekt evropského veřejného žalobce je již poměrně dlouhodobou iniciativou, teprve v roce 2013 však Komise přišla s konkrétním šířeji založeným legislativním návrhem na realizaci, o němž se již třetí rok intenzivně jedná na celoevropské úrovni. Tato iniciativa již není odsouzena k neúspěchu, jak by tomu patřně bylo v dřívějším období, kdy k přijetí by bylo třeba jednomyslnosti. Lisabonská smlouva zavedla

⁸ Viz v podrobnostech Instrukce MV pro jednání pracovní skupiny Rady EU, IČ skupiny E 15, kód dokumentu DS 1438/14, a zejména Aktualizovanou rámcovou pozici (Stanovisko pro Parlament ČR), IČ dokumentu 7877/1/15 REV 1 EPPO 24, verze 2, ze dne 8. 6. 2015.

zcela nová pravidla pro přijímání legislativních aktů, mezi nimi i možnost navázání posílené spolupráce, které lze využít v případě, že ohledně přijetí určitého legislativního návrhu nepadne jednota.

Co se týče projednání a schválení výše uvedeného legislativního balíčku, podle čl. 86 Smlouvy o fungování EU je pro zřízení EPPO třeba jednomyslného rozhodnutí v Radě po obdržení souhlasu Evropského parlamentu. Pokud by však jednomyslnosti dosaženo nebylo, nabízí toto ustanovení pro skupinu alespoň devíti členských států možnost navázat v této otázce posílenou spolupráci. Běžně schvaluje navázání posílené spolupráce na návrh Komise Rada po obdržení souhlasu Evropského parlamentu, v tomto případě se však povolení k jejímu zavedení považuje za udělené a posílené spolupráci tak nic nebrání.⁹

Další vývoj projednávání tohoto balíčku se tak může ubírat více cestami. Tou první je, že návrhy týkající se zřízení Úřadu budou ve více nebo méně pozměněné podobě schváleny, tento scénář se však nejeví příliš pravděpodobným, neboť by vyžadoval jednomyslný souhlas, jehož udělení je vzhledem k četným výhradám uplatněným ze strany mnoha členských států nepravděpodobné. Druhou možností může být zamítnutí, což je považováno v dohledném časovém horizontu taktéž za málo pravděpodobné, poněvadž prakticky všechny členské státy vyjma Velké Británie, Švédska a Dánska vyjádřily v té či oné formě ochotu dále jednat a dohodnout se na případném kompromisu, což by si však vyžádalo taktéž mnoho času (výhledově se počítalo, že Úřad bude plně realizovat svou činnost v roce 2023). Třetí a patrně nejpravděpodobnější variantou je přijetí návrhů cestou posílené spolupráce, tedy že se na jejich uplatňování budou podílet pouze některé členské státy. Ani zde však není jisté, zda se najde potřebných devět zemí potřebných pro iniciaci posílené spolupráce, a i v jednání takto zúženého počtu zemí bude patrně nutno přistoupit k určitým kompromisům. Ani efektivnost úpravy nemusí být takto zaručena, neboť takto může dojít při aplikaci k překrývání se různých jurisdikcí – států účastnících se na práci EPPO, států mimo něj, států s případným opt-outem, i států mimo EU. Bylo by pak třeba v této souvislosti se ptát, jakou míru diferenciací je EU schopna přežít, aby se snaha o účinnou ochranu finančních zájmů EU nezvrhla v noční můru boje o příslušnost a výklad procesních pravidel, které budou mít zcela opačný efekt. V každém případě však hierarchický model EPPO a vůbec koncepce společné unijní obžaloby vyžaduje pro své fungování rozsáhlou harmonizaci trestního práva členských zemí.¹⁰

Domníváme se, že o potřebnosti zřízení EPPO stále existují v celoevropském rámci celkem závažné pochybnosti i vzhledem ke stávající menší míře spolupráce států v trestněprávní oblasti. V současnosti není ještě ani řádně implementována a vyhodnocena řada již přijatých nástrojů (např. právě nově přijaté rozhodnutí Rady 2009/426/SVV o posílení Eurojustu), a

⁹ ZBÍRAL, R. ČR se staví k úřadu evropského veřejného žalobce rezervovaně [online]. [cit. 15. 5. 2015]. Dostupné z: <http://www.euractiv.cz/cr-v-evropske-unii/clanek/cr-se-stavi-ke-zrizeni-uradu-evropskeho-verejneho-zalobce-rezervovane-011273>.

¹⁰ ZBÍRAL, R. Analýza návrhu nařízení zakládajícího Úřad veřejného evropského žalobce a perspektivy jeho přijetí: zlom v europeizaci trestního práva? *Státní zastupitelství*, 2013, č. 6, str. 36-38.

tedy rychlý postup vpřed by mohl přinést více problémů než užitku. Mohlo by se tedy zdát, že místo uchylování se k novým radikálním řešením by mohlo být vhodnější pracovat na zvýšení efektivity stávajících nástrojů a upřednostnit postupnou evoluci nadnárodní spolupráce.

Literatura

- DELMAS-MARTY, M., VERVAELE, J. A. E. (eds.); překlad do češtiny: KLOUČKOVÁ, S., a FENYK, J. *Corpus Juris 2000: trestněprávní ustanovení za účelem ochrany financí Evropské unie*. Brno: Sypták, 2001, 104 s.
- Instrukce MV pro jednání pracovní skupiny Rady EU, IČ skupiny E 15, kód dokumentu DS 1438/14, a zejména Aktualizovanou rámcovou pozici (Stanovisko pro Parlament ČR), IČ dokumentu 7877/1/15 REV 1 EPPO 24, verze 2, ze dne 8. 6. 2015.
- JÍLEK, D., FENYK, J. *Corpus Juris: základní trestněprávní ustanovení k zajištění finančních zájmů Evropské unie*. Brno: Sypták, 1998, 48 s.
- Konsolidované znění Smlouvy o fungování Evropské unie. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 12. 10. 2015].
- KUČHTA, J. Podvod ke škodě finančních zájmů Evropské unie z pohledu historického i aktuálního. In ZARIVNIJ, P. *Podvody a další hospodářská a majetková trestná činnost na úkor zájmů Evropské Unie*. 1. vyd. Brno: MU Brno, 2014. s. 6-22, 16 s. ISBN 978-80-210-7525-2.
- Lepší ochrana finančních zájmů unie: Zřízení úřadu evropského veřejného žalobce a reforma Eurojustu. COM (2013) 532 final, 17. 7. 2013.
- MUDROŇKA, F., HENDRYCH, L. Úřad evropského veřejného žalobce. Odborný podklad think-tanku Evropské hodnoty. Praha 2015, str. 2, 3.
- Návrh nařízení Rady o zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce. KOM (2013) 534 v konečném znění, 17. července 2013.
- Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím finanční zájmy Unie, COM(2012) 363 final, 11. 7. 2012.
- Právníprostor.cz. Ministryně spravedlnosti jednala v Bruselu na radě ministrů spravedlnosti o uspořádání úřadu EPPO či ochraně osobních údajů [online]. 5/12/2014. [cit. 29. 11. 2015]. Dostupné z: <http://www.pravniprostor.cz/aktuality/aktuality/ministryne-spravedlnosti-jednala-v-bruselu-na-rade-ministru-spravedlnosti-o-usporadani-uradu-evropskeho-verejneho-zalobce-ci-ochrane-osobnich-udaju>.
- Stockholmský program – otevřená a bezpečná Evropa, která slouží svým občanům a chrání je. Úř. věst. C 115, 4. května 2010.
- TOMÁŠEK, M. *Europeizace trestního práva*. Praha: Linde 2009, str. 291.
- Usnesení Senátu ze 14. schůze konané dne 9. října 2013 k návrhu nařízení Rady o zřízení EPPO (senátní tisk N O82/09).

- ZÁHORA, J. Poškodzovanie záujmov Európskej unie. In: FENYK, J. Ochrana zájmů Evropské unie, Sborník: Právo v evropskej perspektive. I. Diel. Trnava, 2011, str. 288, 436.
- ZBÍRAL, R. Analýza návrhu nařízení zakládajícího Úřad veřejného evropského žalobce a perspektivy jeho přijetí: zlom v europeizaci trestního práva? *Státní zastupitelství*, 2013, č. 6, str. 36-38.
- ZBÍRAL, R. ČR se staví k úřadu evropského veřejného žalobce rezervovaně [online]. [cit. 15. 5. 2015]. Dostupné z: <http://www.euractiv.cz/cr-v-evropske-unii/clanek/cr-se-stavi-ke-zrizeni-uradu-evropskeho-verejneho-zalobce-rezervovane-011273>.

VÝBĚR „SPRÁVNÉHO“ MODELU PRO ÚŘAD EVROPSKÉHO VEŘEJNÉHO ŽALOBCE

Mgr. Petr Zarivnij

Právnická fakulta MU, Nejvyšší soud ČR

Abstrakt

Myšlenka zřízení instituce typu Úřadu evropského veřejného žalobce prošla od poloviny devadesátých let minulého století zajímavým vývojem. V dnešní době již není otázkou, zda bude zřízena, ale kdy tomu tak bude a jakou bude mít podobu. Tento příspěvek se zabývá druhým zmíněným aspektem, tedy potenciální podobou úřadu, přičemž je zaměřen na různé modely, které byly a stále jsou pro fungování Úřadu evropského veřejného žalobce zvažovány. Zároveň ve svém závěru polemizuje s nezbytností zřízení nové instituce, která by měla zajišťovat lepší ochranu finančních prostředků EU.

Klíčová slova

Eurojust, harmonizace trestního práva, podvody s finančními prostředky EU, trestní právo Evropské unie, Úřad evropského veřejného žalobce.

Úvodem

Již od sedmdesátých let minulého století (od projektu *evropského trestního prostoru V. G. d'Estainga*) se objevovaly snahy pro překonání teritoriality trestního práva. Ze strany evropských institucí přitom byla tato oblast předmětem zvláštního zájmu, a to s ohledem na zajištění efektivní ochrany finančních zájmů Evropských společenství, především z důvodu neustále rostoucího objemu přerozdělovaných finančních prostředků.¹

O instituci typu Úřadu evropského veřejného žalobce (dále jen „ÚEVŽ“), jejímž úkolem by měl být (zjednodušeně řečeno) boj proti trestným činům poškozujícím nebo ohrožujícím finanční zájmy EU, se ve větší intenzitě hovoří od druhé poloviny devadesátých let minulého století. Jednotlivé návrhy a podněty, obsažené v dokumentech jako byly *Corpus Juris*², *Corpus*

¹ Podle VLASTNÍK, Jiří. *Institucionální rámec spolupráce v trestních věcech v EU*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta v nakl. IFEC, Beroun, 2008, 284 s. ISBN 978-80-87146-04-0. S. 218.

² Srov. JÍLEK, Dalibor a FENYK, Jaroslav. *Corpus Juris: základní trestněprávní ustanovení k zajištění finančních zájmů Evropské unie*. Brno: Sypták, 1998, 48 s. Blíže ke koncepci ÚEVŽ podle *Corpus Juris* viz např.

Juris 2000³, Zelená kniha o trestněprávní ochraně finančních zájmů ES a zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce⁴ a na ni navazující zpráva z roku 2003⁵, Smlouva o Ústavě pro Evropu⁶, Lisabonská smlouva⁷, Stockholmský program⁸, Návrh nařízení Rady o zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce⁹ (dále jen „návrh nařízení o zřízení ÚEVŽ“), anebo Post-Stockholmský program¹⁰, vždy vyvolávaly diskuze o tom, jak by měl být tento orgán strukturován, jak by měl v praxi fungovat, jaké by měl mít pravomoci apod.

Po neúspěchu zmiňované Smlouvy o Ústavě pro Evropu se zdálo, že snahy o zřízení ÚEVŽ definitivně upadnou v zapomnění. O to překvapivější bylo, když ustanovení umožňující vytvoření ÚEVŽ (článek III-274) bylo v prakticky nezměněné podobě přeneseno do Lisabonské smlouvy – konkrétně článku 86 Smlouvy o fungování Evropské unie (dále jen „SFEU“), čímž se možnost zřízení ÚEVŽ dostala na úroveň primárního práva.

Byť návrh nařízení o zřízení ÚEVŽ počítá s variantou, že ÚEVŽ bude mít decentralizovanou podobu, byly zvažovány i jiné modely. A jelikož se v rámci projednávání zmíněného návrhu nařízení stále nepodařilo dospět ke konsenzu (ať již na unijní úrovni, anebo v některých členských státech), stejně jako s přihlédnutím k vývoji myšlenky a snah o zřízení ÚEVŽ od poloviny devadesátých let minulého století, nelze vyloučit ani variantu, že dojde k přehodnocení stávajících názorů a bude vybrána jiná varianta, než decentralizovaný model.

FENYK, Jaroslav. Projekt evropského veřejného žalobce. In: TOMÁŠEK, Michal et al. *Europeizace trestního práva*. Praha: Linde, 2009. s. 405 - 427. ISBN 978-80-7201-737-9. S. 410 a násl.

³ Více k tomu DELMAS-MARTY, Mireille, VERVAELE, John A. E. (eds.); překlad do češtiny: KLOUČKOVÁ, Světlana a FENYK, Jaroslav. *Corpus Juris 2000: trestněprávní ustanovení za účelem ochrany financí Evropské unie*. Brno: Sypták, 2001, 104 s. S. 5 a násl.

⁴ Green Paper on criminal-law protection of the financial interests of the Community and the establishment of a European Prosecutor. COM (2001) 715 final, 11. prosince 2001. Více k právnímu rozboru v Zelené knize viz např. FENYK, Jaroslav. European Public Prosecutor – A Step towards Mutual Recognition, or Establishment of European Criminal Justice? In: *Czech Yearbook of International Law*. New York: Juris Publishing, 2010. s. 187 - 205. S. 192 a násl.; nebo SZABOVÁ, Eva: Ochrana finančních zájmů Evropské unie a její budoucnost v podobě Evropského veřejného žalobce. In: FRYŠTÁK, Marek et al. (ed.). *Nové jevy v hospodářské kriminalitě ve světle reformy trestního práva* [online]. Brno: Masarykova univerzita, 2011. S. 248 - 269. [cit. 5. 10. 2015]. S. 260. ISBN 978-80-210-5493-6. Dostupné z: http://www.law.muni.cz/sborniky/nove_jevy/nove_jevy_2011.pdf.

⁵ Follow-up Report on the Green Paper on criminal-law protection of the financial interests of the Community and the establishment of a European Prosecutor. COM (2003) 128 final, 19. března 2003.

⁶ Smlouva o Ústavě pro Evropu. Úř. věst. Evropské unie C 310, 16. prosince 2004 [online]. [cit. 4. 10. 2015]. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2004:310:SOM:CS:HTML>.

⁷ Viz zejména čl. 86 Smlouvy o fungování Evropské unie.

⁸ Stockholmský program – otevřená a bezpečná Evropa, která slouží svým občanům a chrání je. Úř. věst. C 115, 4. května 2010. Případně též Akční plán provádění Stockholmského programu. KOM (2010) 171 v konečném znění, 20. dubna 2010.

⁹ Návrh nařízení Rady o zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce. KOM (2013) 534 v konečném znění, 17. července 2013. Srov. rovněž Lepší ochrana finančních zájmů unie: Zřízení úřadu evropského veřejného žalobce a reforma Eurojustu. COM (2013) 532 final, 17. 7. 2013; Návrh nařízení Rady o zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce. KOM (2013) 534 v konečném znění, 17. července 2013; s důvodovou zprávou [online]. 63 s. [cit. 5. 10. 2015]. S. 5. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0534:FIN:CS:PDF>.

¹⁰ K tomuto viz PEERS, Steve. The next multi-year EU Justice and Home Affairs programme. Views of the Commission and the Member States [online]. [cit. 2. 10. 2015]. Dostupné z: <http://www.statewatch.org/analyses/no-238-new-jha-programme.pdf>.

Úvahy v následující části příspěvku se svým způsobem vrací do doby po přijetí Lisabonské smlouvy, kdy se čím dál tím více uvažovalo o budoucí podobě ÚEVŽ, resp. o možných modelech, které by tuto roli zastávaly, přičemž stěžejní myšlenkou nebylo pouze samotné vytvoření ÚEVŽ, ale taková forma spolupráce, jež by zajistila náležitou ochranu finančních zájmů Evropské unie. Na druhou stranu nelze s naprostou jistotou tvrdit, že tyto úvahy jsou již překonané, jelikož pokud současný (resp. v některých bodech stále upravovaný) návrh nařízení o zřízení ÚEVŽ nenajde dostatečnou podporu, a to alespoň ve formě tzv. posílené spolupráce^{11,12}, zvažované modely by mohly být opět aktuálními, byť by se z nich např. pouze částečně vycházelo.

Zvažované formy spolupráce k zajištění ochrany finančních zájmů Evropské unie

Po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost bylo diskutováno několik možných modelů pro zajištění řádné ochrany finančních zájmů Evropské unie. Některé přitom nepočítaly se zřízením ÚEVŽ, jiné již ano.^{13,14}

Varianty, které nepočítají se zřízením ÚEVŽ

- 1) varianta bez změny politiky (zachování stávající situace)

¹¹ Článek 86 odst. 1 SFEU stanoví:

Pro boj proti trestným činům poškozujícím nebo ohrožujícím finanční zájmy Unie může Rada zvláštním legislativním postupem formou nařízení vytvořit z Eurojustu Úřad evropského veřejného žalobce. Rada rozhoduje jednomyslně po obdržení souhlasu Evropského parlamentu.

Není-li dohody dosaženo a pokud si alespoň devět členských států přeje navázat posílenou spolupráci na základě dotčeného návrhu nařízení, oznámí to ve stejné lhůtě Evropskému parlamentu, Radě a Komisi.

¹² K „posílené spolupráci“ viz též SCHUTTE, Julian J. E. Establishing Enhanced Cooperation Under Article 86 TFEU. In: ERKELENS, Leendert H., MEIJ, Arjen W. H., PAWLIK, Marta (eds.). *The European Public Prosecutor's Office. An Extended Arm or a Two-Headed Dragon?* T.M.C. Asser Press, 2015. s. 195 - 208. ISBN 978-94-6265-034-3. PAWELEC, Szymon. Implications of Enhanced Cooperation for the EPPO Model and Its Functioning. In: ERKELENS, Leendert H., MEIJ, Arjen W. H., PAWLIK, Marta (eds.). *The European Public Prosecutor's Office. An Extended Arm or a Two-Headed Dragon?* T.M.C. Asser Press, 2015. s. 209 - 227. ISBN 978-94-6265-034-3.

¹³ Různé varianty lze obdobně nalézt např. v: ZBÍRAL, Robert. Analýza návrhu nařízení zakládajícího Úřad evropského veřejného žalobce a perspektivy jeho přijetí: zlom v europeizaci trestního práva? *Státní zastupitelství*. 2013, roč. XI, č. 6, s. 30 – 38. ISSN 1214-3758. S. 32. WHITE, Simone. Towards a Decentralised European Public Prosecutor's Office? *New Journal of European Criminal Law*, Vol. 4, Issue 1-2, 2013, s. 22 - 39. ISSN 2032-2844. WHITE, Simone. A Decentralised European Public Prosecutor's Office. Contradiction in Terms or Highly Workable Solution? [online]. In: *Eucrim*, 2012, č. 2, s. 67 – 75. [cit. 29. 9. 2015]. ISSN 1862-6947. S. 69 a násl. Dostupné z: http://www.mpicc.de/eucrim/archiv/eucrim_12-02.pdf. Viz též ZARIVNIJ, Petr. Úřad evropského veřejného žalobce jako ochránce finančních zájmů Evropské unie. In FRYŠTÁK, Marek, ŽATECKÁ, Eva. *Nové jevy v hospodářské kriminalitě 2014*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2014. s. 303-317, 15 s. ISBN 978-80-210-7515-3. S. 309 a násl.

¹⁴ Následující část vychází z Průvodního dokumentu k návrhu nařízení Rady o zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce. SWD(2013) 275 final, 17. 7. 2013.

Současný stav by zůstal zachován a na úrovni EU nebudou podniknuty žádné kroky. Vyšetřování trestných činů poškozujících finanční zájmy EU tak bude nadále záležitostí členských států. Eurojust by nadále vykonával svoji koordinační roli, Evropský úřad pro boj proti podvodům (dále jen „OLAF“) a Europol budou pokračovat v činnosti, kterou jim umožňuje jejich mandát. Tato varianta by s sebou nenesla žádné náklady, byla by lehce proveditelná, ze všech dalších variant je nejméně invazivní a neměla by žádný negativní dopad na oblast základních práv občanů. Na druhou stranu její přínosy by byly velmi malé a účinnost mizivá, jelikož se nedá očekávat, že stávající vnitrostátní kapacity pro řešení podvodů s evropskými financemi bude možné překonat bez „autoritativních“ opatření ze strany Unie.

2) varianta bez přijetí nových regulačních opatření na úrovni EU

Na úrovni EU by nebyla přijata žádná nová legislativní opatření, ani by nebyly zřízeny žádné nové instituce, avšak byl by kladen důraz na posilování spolupráce a předávání informací mezi národními orgány a orgány EU. K tomu by bylo využito již existujících nástrojů, za současného zkoumání úrovně implementace již existujících mechanismů týkajících se přípustnosti a vzájemného uznávání důkazů. Opatření zaměřená na boj proti příslušným trestným činům by přitom měla být jak na národní, tak i na unijní úrovni posílena prostřednictvím nelegislativních opatření. Tato varianta by zřejmě do jisté míry přispěla k vytvoření soudržnějšího systému pro vyšetřování a stíhání předmětných trestných činů, a současně by lepší využití institucí a nástrojů vzájemné pomoci v trestních věcech mělo pozitivní dopady v členských státech, avšak z celkového hlediska se jedná o variantu, která je obtížně proveditelná v praxi, jelikož by vyžadovala řadu koordinovaných snah v různých oblastech.

3) varianta s posílením pravomocí Eurojustu

Při této variantě by Eurojustu byly přiznány nové pravomoci k zahajování vyšetřování v rámci celé Unie. Eurojust by však nemohl vyšetřování sám vést, jelikož tímto právem by nadále disponovaly národní orgány v souladu s národním právem. V kompetenci Eurojustu (a jeho národních členů) by bylo právo vydávat vnitrostátním útvarům pověřeným trestním stíháním závazné pokyny k zahájení vyšetřování, a to na základě článku 85 SFEU. Důraz by pak byl kladen na zásadu vzájemného uznávání. Proveditelnost této varianty by sice byla vysoká, jelikož východisko spočívá ve stávajících orgánech a stávajících právních předpisech Unie, nicméně vyšetřování a stíhání by bylo posíleno pouze v omezeném rozsahu. Eurojust by nadále neměl žádnou úřední moc nad vnitrostátními trestními stíháními, nadále by zůstal evropskou institucí složenou z národních členů, a soudní řízení jako takové by i nadále bylo čistě vnitrostátní záležitostí.

Varianty počítající se zřízením ÚEVŽ

4a) vytvoření ÚEVŽ v rámci Eurojustu

Tato varianta by obnášela vytvoření ÚEVŽ, který by fungoval v rámci Eurojustu. Eurojust by byl mateřskou agenturou, což by v praxi znamenalo, že by poskytoval veškerou potřebnou infrastrukturu (lidské zdroje, financování, IT technologie, analýzu případů apod.). Eurojust by dále mohl poskytnout koordinační zkušenosti v případech týkajících se poškozování finančních zájmů EU, avšak ÚEVŽ by disponoval vlastními zaměstnanci, tedy zejména žalobci se specializací na finanční trestné činy, a stejně tak by případy poškozující nebo ohrožující finanční zájmy EU byly ve výlučné příslušnosti oddělení ÚEVŽ. Rozhodovací pravomoc by však mělo kolegium Eurojustu. Jako poněkud problematická se ale jeví politická proveditelnost této varianty, neboť střety zájmů a rozdíly v pracovních postupech mezi „oddělením“ ÚEVŽ a Eurojustem by mohly mít negativní dopad na celkovou efektivitu. Eurojust by navíc musel vytvořit nový správní subjekt a zajistit, aby tento mohl využívat jeho administrativní struktury. Rovněž členské státy by musely přizpůsobit své systémy novému úřadu vybavenému přímými pravomocemi (ÚEVŽ, ale i Eurojust).

4b) vytvoření kolegiálního ÚEVŽ

ÚEVŽ by byl (podobně jako Eurojust) organizován formou kolegia národních členů jmenovaných členskými státy. ÚEVŽ by v tomto případě stál mimo strukturu Eurojustu, ale byl by na něj napojen v rámci využívání operačních a administrativních zdrojů. Kolegium ÚEVŽ by přijímalo většinu rozhodnutí ve vztahu k vyšetřováním a stíháním trestných činů poškozujících nebo ohrožujících finanční zájmy EU. Kromě obtížné proveditelnosti této varianty, již ze samotné povahy zřízení kolegiálního typu úřadu koexistujícího vedle Eurojustu, a skutečnosti, že členské státy by musely přizpůsobit své vlastní systémy novým řídicím pravomocem ÚEVŽ ve vztahu k národním orgánům s donucovací pravomocí a orgánům pověřeným trestním stíháním, lze konstatovat, že nevýhody spojené s kolegiální strukturou by zřejmě potlačily většinu výhod.

4c) vytvoření decentralizovaného ÚEVŽ

Tato varianta by znamenala, že ÚEVŽ bude sestávat z ústřední kanceláře evropského veřejného žalobce, kterému by asistovali evropští pověřeni žalobci (*European Delegated Prosecutors*) nacházející se v členských státech, kteří by zároveň měli v rámci vnitrostátního práva plné pravomoci v oblasti trestního stíhání. Ústřední kancelář by byla nadána pravomocí k vydávání pokynů evropským pověřeným žalobcům, přičemž ÚEVŽ by v rámci plnění svých úkolů spolupracoval s vnitrostátními policejními útvary (resp. útvary pověřenými trestním stíháním) a byl by odpovědný za předvedení pachatelů před soud. Kombinována by při této variantě byla jak harmonizace trestního práva, tak i zásada vzájemného uznávání. Jelikož tato varianta znamená zřízení specializované instituce, která by koordinovaným způsobem

zajišťovala vyšetřování i stíhání, členské státy by musely přizpůsobit své systémy novým řídicím pravomocem ÚEVŽ právě ve vztahu k vnitrostátním orgánům pověřeným trestním stíháním, stejně jako pravomocem zasahovat ve vnitrostátních soudních procesech.

4d) vytvoření centralizovaného ÚEVŽ

Poslední varianta předpokládá vytvoření centralizovaného ÚEVŽ. Jako takový by ze své samotné povahy měl plnou právní a praktickou způsobilost nezbytnou k vedení vyšetřování a stíhání příslušných trestných činů, aniž by byl závislý na vnitrostátních útvarech pověřených trestním stíháním. ÚEVŽ by takto získal pravomoci řídit a kontroloval vyšetřování, přičemž členské státy by musely přizpůsobit své systémy novému subjektu, který by přímo zasahoval u vnitrostátních soudů. Zároveň by došlo k výrazné harmonizaci trestního práva.

K uvedeným modelům probíhaly diskuze, aniž by se však podařilo nalézt výraznějšího konsenzu. Poměrně jednoznačně byla vyloučena varianta centralizovaného modelu uvedená pod bodem 4d), a to zejména s přihlédnutím k otázce národní suverenity v oblasti trestního práva. Jako výsledný model ÚEVŽ byl podle návrhu nařízení o zřízení ÚEVŽ nakonec zvolen decentralizovaný typ [pod bodem 4c)]. Struktura úřadu by tedy měla zahrnovat *evropského veřejného žalobce* a *evropské pověřené žalobce* v členských státech. Evropský veřejný žalobce přitom bude udělovat pokyny pověřeným žalobcům, kteří se budou jednak zabývat trestnými činy spadajícími do působnosti ÚEVŽ¹⁵, avšak zároveň budou nadále součástí justičního systému ve svých státech. Pověření žalobci tak budou vykonávat dvojí funkci (tzv. *double hat*).¹⁶ Volbu decentralizovaného modelu přitom Komise odůvodňuje zajištěním rychlého, jednotného a účinného jednání ÚEVŽ, přičemž příslušná struktura by měla být snadno začleněna do vnitrostátních justičních systémů a bude moci vycházet z jejich odborných zdrojů a znalostí.¹⁷

Výběr „správného“ modelu pro ÚEVŽ

Volba decentralizovaného modelu má zajisté své opodstatnění. Z nabízených, resp. zvažovaných, variant by totiž vytvoření ÚEVŽ v rámci Eurojustu [varianta 4a)] či vytvoření

¹⁵ Konkrétní trestné činy by měly být v budoucnu vymezeny směrnicí Evropského parlamentu a Rady o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím finanční zájmy Unie, COM(2012) 363 final, 11. 7. 2012. K tomuto tématu viz MARTÍN, Adán Nieto, ROMERO, Marta Munoz de Morales. The Office of the European Public Prosecutor and Related Offences: Deconstructing the Problem. In: ASP, Petter (ed.). *The European public prosecutor's office. Legal and Criminal Policy Perspectives*. Stockholm: Skrifter utgivna av Juridiska fakulteten vid Stockholms Universitet, no. 83, 2015. s. 120 - 155. ISBN 978-91-85985-07-4.

¹⁶ K problematice evropských pověřených žalobců viz např. ZWIERS, Martijn Willem. *The European Public Prosecutor's Office: Analysis of a Multilevel Criminal Justice System*. Cambridge: Intersentia, 2011, xvii, 503 s. ISBN 978-1-78068-029-3. S. 357 a násl.

¹⁷ Podle Lepší ochrana finančních zájmů unie: Zřízení úřadu evropského veřejného žalobce a reforma Eurojustu. COM (2013) 532 final, 17. 7. 2013. S. 5.

kolegiálního ÚEVŽ [varianta 4b)] pravděpodobně nepřineslo žádný znatelný efekt na poli boje proti podvodům s finančními prostředky Unie a do institucionálního rámce, v současné době poměrně fungujícího, kde již figurují Eurojust, Europol a OLAF, by tyto varianty vnesly více nestability či kompetenčních sporů, než zamýšleného efektu. K možnosti vytvoření centralizovaného typu ÚEVŽ [varianta 4d)] poté EU ještě nedospěla, kdy celková úroveň harmonizace v oblasti trestního práva EU není natolik znatelná, aby byla schopna zajistit takové instituci odpovídající podporu.

Ze zvažovaných variant, které počítají se zřízením ÚEVŽ, je tedy volba decentralizovaného modelu poměrně logická. Na druhou stranu se však nesmí zapomínat, že i při této variantě bude nezbytná alespoň minimální míra harmonizace trestního práva. Otázkou poté zůstává, kdy členské státy seznají, že systém dosahuje dostačující úrovně pro fungování ÚEVŽ. Pro dosažení tohoto stavu bude nezbytné nadále pracovat na posilování konceptu vzájemné důvěry, a to např. formou přijímání instrumentů jako je *evropský vyšetřovací příkaz*¹⁸. Teprve poté spolu budou moci členské státy efektivně kooperovat. V souvislosti se vzájemnou důvěrou je možné uvést vyjádření Evropského soudního dvora (resp. Soudního dvora Evropské unie) z roku 2003 ve spojených věcech *Hüseyin Gözütok a Klaus Brügge, a to sice, že členské státy mají vzájemnou důvěru ve své systémy trestní justice a že každý z nich uznává trestní právo účinné v ostatních smluvních státech, a to i kdyby při použití svého vlastního vnitrostátního práva dospěl k odlišnému řešení*.¹⁹ Nicméně faktem zůstává, že vzájemná důvěra vždy bude vyšší mezi členskými státy s podobnou právní úpravou. Vzájemná důvěra je poté mezi orgány jednotlivých členských států v podstatě základem úspěšné spolupráce v případech vzájemného uznávání rozhodnutí, což bude pro samotný chod ÚEVŽ zcela nezbytné. Aplikace principu vzájemného uznávání v praxi je však poněkud kontroverzní. Jak uvádí např. Mitsilegas, aplikace principu vzájemného uznávání znamená výzvu pro ústavní a trestněprávní tradice v jednotlivých členských státech, především co se týče teritoriality a suverenity.²⁰ Zároveň by bylo mylné domnívat se, že princip vzájemného uznávání je ideální alternativou k harmonizaci trestních předpisů. Bez harmonizace alespoň některých skutkových podstat, sankcí a institutů posilujících procesní práva účastníků trestního řízení, není možné legitimně očekávat, že spolupráce mezi jednotlivými členskými státy bude bezproblémová.

Za stavu, kdy harmonizace trestních norem, ať již hmotně právní úpravy skutkových podstat trestných činů, procesních práv jednotlivců, náležitého institucionálního vymezení apod., nedosahuje takové úrovně, na jaké by ÚEVŽ mohl fungovat, se nabízí otázka, zda by nebylo namíste vrátit se k myšlence efektivní ochrany finančních prostředků Unie jinou cestou, než je

¹⁸ Viz Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/41/EU ze dne 3. dubna 2014 o evropském vyšetřovacím příkazu v trestních věcech.

¹⁹ Viz bod 33 Rozsudku Soudního dvora ze dne 11. února 2003 ve spojených věcech C-187/01 (*Hüseyin Gözütok*) a C-385/01 (*Klaus Brügge*).

²⁰ MITSILEGAS, Valsamis. *EU Criminal Law*. Oxford, Portland, Oregon: Hart Publishing, 2009. 325 s. ISBN 978-1-84113-585-4. S. 119.

vytvoření nové instituce, jak tomu bylo nastíněno ve variantách 1) až 3). A to zejména snahou o větší efektivitu vnitrostátních orgánů, které se vyšetřováním a stíháním trestných činů v této oblasti zabývají.

Na unijní úrovni poté posilováním konceptu vzájemné důvěry, spočívajícím v harmonizaci procesních ustanovení, zejména ve vztahu k obviněným, a postupnou harmonizací hmotně právních norem, tedy vymezením některých skutkových podstat včetně sankcí. Zároveň je možné oživit myšlenky na jistou transformaci Eurojustu, anebo především OLAFu, který má s vyšetřováním podvodného jednání ve finanční sféře zkušenosti, má zázemí a administrativní aparát, avšak není nadán pravomocemi k vyšetřování v trestněprávní rovině, nýbrž toliko v rovině správní.

Závěrem

Úroveň ochrany finančních zájmů EU a její účinnost je dlouhodobě oslabována přetrvávajícími rozdíly mezi vnitrostátními úpravami jednotlivých členských států, a to zejména pokud jde o definice trestných činů, resp. harmonizaci jednotlivých skutkových podstat a nastavení sankcí. Za této situace se nelze podívat nad snahou Komise „nalézt“ argumenty pro sbližování právních norem v této oblasti, přičemž rozhodujícím argumentem pro přijetí nových instrumentů je skutečnost, že v případě útoků na finanční zájmy EU se jedná o obohacování se na úkor rozpočtu EU, tedy de facto občanů Unie.

Myšlenka zřízení instituce, která by zajistila efektivní ochranu těchto prostředků, se již několikrát zdála být definitivně pohřbena, zejména pak s neúspěchem Smlouvy o Ústavě pro Evropu. Přesto se dokázala dostat až do primárního práva a nebýt žluté karty²¹ vystavené návrhu nařízení o zřízení ÚEVŽ, v dnešní době (alespoň podle původního plánu) již měl ÚEVŽ provizorně působit a za pár let být plně operativně funkční. Přesto však nelze nezmínit, že prosazování myšlenky zřídit ÚEVŽ vychází z teze, že členské státy nejsou schopny zajistit adekvátní ochranu finančních zájmů EU. Pokud by tedy Unie našla jinou cestu, jak posílit úroveň vnitrostátních mechanismů, nemuselo by ke zřízení ÚEVŽ dojít. Pokud však vezmeme v potaz, kolik lidského úsilí stálo dostat se do bodu, kdy se již upravuje návrh nařízení zřizující ÚEVŽ a kolik finančních prostředků bylo (a neustále je) vynakládáno, nelze se při potenciální polemice, zda něco zabrání zřízení ÚEVŽ, uchýlit k jinému závěru, než že není cesty zpět.

Literatura

²¹ Viz např. Yellow Card Procedure on the EPPO Proposal [online]. In: *Eucrim*, 2013, č. 4, s. 117 – 118. [cit. 10. 10. 2015]. ISSN 1862-6947. Dostupné z: http://www.mpicc.de/eucrim/archiv/eucrim_13-04.pdf.

- Akční plán provádění Stockholmského programu. KOM (2010) 171 v konečném znění, 20. dubna 2010.
- DELMAS-MARTY, Mireille, VERVAELE, John A. E. (eds.); překlad do češtiny: KLOUČKOVÁ, Světlana a FENYK, Jaroslav. *Corpus Juris 2000: trestněprávní ustanovení za účelem ochrany financí Evropské unie*. Brno: Sypták, 2001, 104 s.
- FENYK, Jaroslav. European Public Prosecutor – A Step towards Mutual Recognition, or Establishment of European Criminal Justice? In: *Czech Yearbook of International Law*. New York: Juris Publishing, 2010. s. 187-205.
- FENYK, Jaroslav. Projekt evropského veřejného žalobce. In: TOMÁŠEK, Michal et al. *Europeizace trestního práva*. Praha: Linde, 2009. s. 405 - 427. ISBN 978-80-7201-737-9.
- Follow-up Report on the Green Paper on criminal-law protection of the financial interests of the Community and the establishment of a European Prosecutor. COM (2003) 128 final, 19. března 2003.
- Green Paper on criminal-law protection of the financial interests of the Community and the establishment of a European Prosecutor. COM (2001) 715 final, 11. prosince 2001.
- JÍLEK, Dalibor a FENYK, Jaroslav. *Corpus Juris: základní trestněprávní ustanovení k zajištění finančních zájmů Evropské unie*. Brno: Sypták, 1998, 48 s.
- Konsolidované znění Smlouvy o fungování Evropské unie. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 1. 10. 2015].
- Lepší ochrana finančních zájmů unie: Zřízení úřadu evropského veřejného žalobce a reforma Eurojustu. COM (2013) 532 final, 17. 7. 2013.
- MARTÍN, Adán Nieto, ROMERO, Marta Munoz de Morales. The Office of the European Public Prosecutor and Related Offences: Deconstructing the Problem. In: ASP, Petter (ed.). *The European public prosecutor's office. Legal and Criminal Policy Perspectives*. Stockholm: Skrifter utgivna av Juridiska fakulteten vid Stockholms Universitet, no. 83, 2015. s. 120 - 155. ISBN 978-91-85985-07-4.
- MITSILEGAS, Valsamis. *EU Criminal Law*. Oxford, Portland, Oregon: Hart Publishing, 2009. 325 s. ISBN 978-1-84113-585-4.
- Návrh nařízení Rady o zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce. KOM (2013) 534 v konečném znění, 17. července 2013.
- Návrh nařízení Rady o zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce. KOM (2013) 534 v konečném znění, 17. července 2013; s důvodovou zprávou [online]. 63 s. [cit. 5. 10. 2015].
Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0534:FIN:CS:PDF>.
- Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím finanční zájmy Unie, COM(2012) 363 final, 11. 7. 2012.
- PAWELEC, Szymon. Implications of Enhanced Cooperation for the EPPO Model and Its Functioning. In: ERKELENS, Leendert H., MEIJ, Arjen W. H., PAWLIK, Marta

- (eds.). *The European Public Prosecutor's Office. An Extended Arm or a Two-Headed Dragon?* T.M.C. Asser Press, 2015. s. 209 - 227. ISBN 978-94-6265-034-3.
- PEERS, Steve. The next multi-year EU Justice and Home Affairs programme. Views of the Commission and the Member States [online]. [cit. 2. 10. 2015]. Dostupné z: <http://www.statewatch.org/analyses/no-238-new-jha-programme.pdf>.
 - Průvodní dokument k návrhu nařízení Rady o zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce. SWD(2013) 275 final, 17. 7. 2013.
 - Rozsudek Soudního dvora ze dne 11. února 2003 ve spojených věcech C-187/01 (Hüseyin Gözütok) a C-385/01 (Klaus Brügge).
 - SCHUTTE, Julian J. E. Establishing Enhanced Cooperation Under Article 86 TFEU. In: ERKELENS, Leendert H., MEIJ, Arjen W. H., PAWLIK, Marta (eds.). *The European Public Prosecutor's Office. An Extended Arm or a Two-Headed Dragon?* T.M.C. Asser Press, 2015. s. 195 - 208. ISBN 978-94-6265-034-3.
 - Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/41/EU ze dne 3. dubna 2014 o evropském vyšetřovacím příkazu v trestních věcech.
 - Smlouva o Ústavě pro Evropu. Úř. věst. Evropské unie C 310, 16. prosince 2004 [online]. [cit. 4. 10. 2015]. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2004:310:SOM:CS:HTML>.
 - Stockholmský program – otevřená a bezpečná Evropa, která slouží svým občanům a chrání je. Úř. věst. C 115, 4. května 2010.
 - SZABOVÁ, Eva. Ochrana finančních zájmů Evropské unie a její budoucnost v podobě Evropského veřejného žalobce. In: FRYŠTÁK, Marek et al. (ed.). *Nové jevy v hospodářské kriminalitě ve světle reformy trestního práva* [online]. Brno: Masarykova univerzita, 2011. S. 248 - 269. [cit. 5. 10. 2015]. S. 260. ISBN 978-80-210-5493-6. Dostupné z: http://www.law.muni.cz/sborniky/nove_jevy/nove_jevy_2011.pdf.
 - VLASTNÍK, Jiří. *Institucionální rámec spolupráce v trestních věcech v EU*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta v nakl. IFEC, Beroun, 2008, 284 s. ISBN 978-80-87146-04-0.
 - WHITE, Simone. A Decentralised European Public Prosecutor's Office. Contradiction in Terms or Highly Workable Solution? [online]. In: *Eucrim*, 2012, č. 2, s. 67 – 75. [cit. 29. 9. 2015]. ISSN 1862-6947. Dostupné z: http://www.mpicc.de/eucrim/archiv/eucrim_12-02.pdf.
 - WHITE, Simone. Towards a Decentralised European Public Prosecutor's Office? *New Journal of European Criminal Law*, Vol. 4, Issue 1-2, 2013, s. 22 - 39. ISSN 2032-2844.
 - Yellow Card Procedure on the EPPA Proposal [online]. In: *Eucrim*, 2013, č. 4, s. 117 – 118. [cit. 10. 10. 2015]. ISSN 1862-6947. Dostupné z: http://www.mpicc.de/eucrim/archiv/eucrim_13-04.pdf.
 - ZARIVNIJ, Petr. Úřad evropského veřejného žalobce jako ochránce finančních zájmů Evropské unie. In: FRYŠTÁK, Marek, ŽATECKÁ, Eva. *Nové jevy v hospodářské*

kriminalitě 2014. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2014. s. 303-317, 15 s. ISBN 978-80-210-7515-3.

- ZBÍRAL, Robert. Analýza návrhu nařízení zakládajícího Úřad evropského veřejného žalobce a perspektivy jeho přijetí: zlom v europeizaci trestního práva? *Státní zastupitelství*. 2013, roč. XI, č. 6, s. 30 – 38. ISSN 1214-3758.
- ZWIERS, Martijn Willem. *The European Public Prosecutor`s Office: Analysis of a Multilevel Criminal Justice System*. Cambridge: Intersentia, 2011, xvii, 503 s. ISBN 978-1-78068-029-3.

K VEŘEJNÉ ŽALOBĚ V ČESKÉ REPUBLICĚ (POHLED TRESTNĚPŘÁVNÍ)

JUDr. Miroslav Růžička, Ph. D.

Nejvyšší státní zastupitelství

Abstrakt

Tento příspěvek pojednává o veřejné žalobě v České republice, jejím postavení v České republice a o některých aktuálních otázkách jejího fungování. Shrnuje tedy především platnou právní úpravu v zákoně č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů. Zaměřuje se na oblast trestněprávní a zabývá se otázkami výkonu dozoru státního zástupce v přípravném řízení.

Klíčová slova

Dozor, přípravné řízení, státní zástupce, účast státního zástupce na projednání trestní věci v řízení před soudem, veřejná žaloba.

I. Úvod

Tento příspěvek pojednává o veřejné žalobě v České republice, jejím postavení v České republice a o některých aktuálních otázkách jejího fungování. Shrnuje tedy především platnou právní úpravu v zákoně č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů. Zaměřuje se na oblast trestněprávní a zabývá se otázkami výkonu dozoru státního zástupce v přípravném řízení.

II. Ústavní aspekty postavení státního zastupitelství v českém trestním řízení

Čl. 80 odst. 1 Ústavy charakterizuje státní zastupitelství jako **orgán zastupující v trestním řízení veřejnou žalobu; další úkoly vykonává, stanoví-li tak zákon.**

Státního zastupitelství se vedle citovaného čl. 80 Ústavy (zahrnujícího ještě odstavec 2, který však pouze odkazoval na předpokládané vydání zákona o státním zastupitelství, což se také stalo zákonem č. 283/1993 Sb.) týkal ještě čl. 109 Ústavy (v rámci přechodných a závěrečných ustanovení), podle nějž do doby zřízení státního zastupitelství vykonávala jeho funkce prokuratura České republiky. Nabytím účinnosti nové Ústavy (dnem 1. 1. 1993)

přestalo platit ústavní vymezení prokuratury obsažené v hlavě osmé Ústavy z roku 1960 (čl. 104 až 106a).

Ústava zařadila státní zastupitelství do hlavy třetí mezi orgány moci výkonné, do části věnované vládě. Státní zastupitelství nebylo začleněno ani mezi ministerstva, ani další výkonné orgány státní moci, ale bylo zařazeno vedle orgánů moci výkonné.

Pokud jde o **zákonem stanovenou působnost státního zastupitelství** v České republice, je třeba vycházet z čl. 2 odst. 3 Ústavy (č. 1/1993 Sb.) a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (č. 2/1993 Sb.) o tom, že státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon.

Zásadní pro vymezení působnosti státního zastupitelství jsou dále ustanovení § 4 odst. 1 [obecné vymezení působnosti státního zastupitelství], § 5 [netrestní působnost státního zastupitelství], § 12c až 12e zákona o státním zastupitelství [dohled vykonávaný v soustavě státního zastupitelství]. Značný význam má v této souvislosti, hovoříme-li o působnost státního zastupitelství v trestním řízení, trestní řád. Dopad na zákonnou působnost státního zastupitelství má i nový občanský zákoník č. 89/2012 Sb., který nabyl účinnosti dnem 1. 1. 2014, stejně jako další zákony, především zákon č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních, a významně novelizovaný občanský soudní řád.

V teorii se lze setkat se dvěma základními názory, pokud jde o zařazení státního zastupitelství mezi příslušné moci ve společnosti (zákonodárnou, výkonnou či soudní) a jeho postavení mezi ostatními státními orgány [teorie dělby moci – Montesquieu, Ch. L. de: O duchu zákonů].¹

V podstatě se vyskytovaly (a dnes stále vyskytují) dva základní názory týkající se zařazení státního zastupitelství mezi příslušné moci ve společnosti a jeho postavení mezi ostatními státními orgány.

První z nich byl založen na tezi, že státní zastupitelství je orgán moci výkonné, který jako takový respektuje ve sféře své působnosti politiku vlády. Proto bylo zákonem začleněno do resortu ministerstva spravedlnosti.

Druhý názor se přikláněl k tomu, že státní zastupitelství je možno chápat jako orgán *sui generis* s rysy moci výkonné a soudní.

Vymezení postavení a úlohy státního zastupitelství by v tomto směru mělo být v Ústavě podáno nepochybně i podrobněji; většina ústav demokratických států tak ostatně i činí.

¹ Citováno z učebnice: MUSIL, J., KRATOCHVÍL, V., ŠÁMAL, P. a kol. Kurs trestního práva. Trestní právo procesní. Praha: C. H. Beck, 2007, 3., přepracované a doplněné vydání, s. 193.

V České republice musíme vycházet ze stručné ústavní charakteristiky.² Musíme se ale i tak zabývat podstatou instituce státního zastupitelství, aby bylo možno čl. 80 Ústavy odpovídajícím způsobem vyložit. Objasnit tak postavení a roli státního zastupitelství (a státních zástupců) v demokratické společnosti.

Státní zástupce přímo odpovídá za ochranu lidských práv v souvislosti se zahájením trestního stíhání vůči konkrétní osobě a za ochranu těchto práv při provádění následných vyšetřovacích úkonů. To platí i přesto, že – pokud jde o některá nejzákladnější práva (osobní svoboda, nedotknutelnost obydlí, apod.) – je odpovědnost přenesena také na soudce (který činí úkony v přípravném řízení), případně na soud, který rozhoduje o opravných prostředcích.

Jedno rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva³ konstatuje, že veřejná žaloba vykonává rovněž některé justiční funkce – žalobce tam, kde vykonává tyto funkce, musí dbát na ochranu práv osob, jejichž osobní svoboda byla omezena. Tím však není nijak popřena zásada nezávislosti činnosti veřejného žalobce na činnosti soudce a naopak, pokud se zde hovoří o určitém paralelním postupu obou těchto orgánů.

Je zde nepochybně dána spoluodpovědnost státního zástupce jako veřejného žalobce za řádný, resp. zákonný a spravedlivý, proces a za ochranu lidských práv a základních svobod.⁴

Má-li veřejný žalobce odpovídat za výkon spravedlnosti podobně jako soudce, pak by měl mít také podobné postavení jako soudce.⁵

To, že se jedná o obdobné postavení, v žádném případě nic nemění na zásadní odlišnosti pozice soudu (soudce) a státního zástupce z hlediska ústavně zaručeného principu nezávislosti.

Současně to neznamená, že by o vzetí do vazby v přípravném řízení mohl rozhodovat státní zástupce, jak tomu bylo jednak před vydáním Listiny základních práv a svobod a uvozovacího

² V souvislosti s přípravou nového zákona o státním zastupitelství se při projednání věcného záměru v legislativní radě vlády v dubnu 2012 uvažovalo i o ústavní změně; to není vyloučeno ani v budoucnu, jakkoli dnes připravovaný návrh nového zákona o státním zastupitelství s tím už zjevně nepočítá.

³ Schiesser v. Švýcarsko ze 4. 12. 1979, A č. 34.

⁴ Srov. FENYK, J. Veřejná žaloba, díl první – historie, současnost a možný vývoj veřejné žaloby, Příručky Ministerstva spravedlnosti, sv. 62. Praha: Institut Ministerstva spravedlnosti ČR pro další vzdělávání soudců a státních zástupců, 2001, s. 198. Jestliže v řadě států (Českou republiku nevyjímaje) byla veřejnému žalobci svěřena zásadní pravomoc – rozhodování o nutnosti zahájení, resp. pokračování trestního stíhání, a o podání obžaloby (a pokud v naprosté většině procesních úprav nemá v přípravném řízení kontinentálního typu postavení strany ve sporu, jak je tomu zcela běžně v hlavním líčení, je to veřejný žalobce, který přímo odpovídá za ochranu lidských práv v souvislosti se zahájením trestního stíhání vůči konkrétní osobě a za ochranu těchto práv při provádění následných vyšetřovacích úkonů.

⁵ Podle J. Fenyka, i když čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod hovoří jen o „nezávislém a nestranném soudu“, na straně druhé implicitně stanoví odpovědnost všech orgánů výkonu spravedlnosti za dodržování lidských práv a základních svobod v celém trestním řízení, tedy včetně přípravného řízení. Z toho pak vyvozuje, že se v této fázi počítá i s veřejným žalobcem. To, aby však mohl plnit odpovídající povinnosti při ochraně práv v rámci předsoudního stadia procesu, by mělo být založeno (garantováno) i postavením veřejného žalobce. Má-li totiž veřejný žalobce odpovídat za výkon spravedlnosti podobně jako soudce, pak by měl mít také podobné postavení jako soudce.

úst. zák. č. 23/1991 Sb., jednak před novelou trestního řádu č. 558/1991 Sb., účinnou od 1. 1. 1992. Státní zástupce tedy není považován za „jinou úřední osobu zmocněnou zákonem k výkonu soudní pravomoci“ podle čl. 5 odst. 1 písm. c), odst. 3 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.⁶

Nezávislost nelze pojímat pouze z pohledu státního zastupitelství jako orgánu či instituce, ale musí být akcentována i z pohledu jednotlivých státních zástupců. To je myšlenka, která má zásadní dosah, a nelze ji pokládat za příliš revoluční, jak by se na první pohled mohlo jevit.

Nejde o to, že by se státní zástupci stali nositeli stejné nezávislosti, navíc ústavně deklarované a podporované řadou právních záruk, jako je tomu u soudců, ale o to, aby bylo jasně a nezpochybnitelně vyjádřeno, že i státní zástupce (a ne toliko státní zastupitelství) je při výkonu své působnosti nezávislý, byť nejde o zcela shodný typ a kvalitu nezávislosti jako u soudců. Státní zastupitelství plní své úkoly především prostřednictvím státních zástupců (§ 1 odst. 1, § 3 odst. 1 a § 23 odst. 1 zákona o státním zastupitelství) a ti jako hlavní nositelé jeho pravomoci musí být vybaveni i odpovídajícími procesními zárukami tohoto postavení. Jen v omezeném rozsahu lze připustit výjimky (např. instituty vnějšího a vnitřního dohledu, pokyny dávané státnímu zástupci a samozřejmě i nižšímu státnímu zastupitelství, kontrola skončené věci apod.), tyto výjimky musí být upraveny s přihlédnutím k podané základní charakteristice role a postavení státních zástupců a musí být uplatňovány s maximální možnou mírou transparentnosti.

Po novele provedené s účinností od 1. 3. 2002 zákonem č. 14/2002 Sb. byla úloha státního zastupitelství i státních zástupců zvýrazněna a názor, který předtím byl vyslovován spíše v podobě „ideálního“ řešení (předpokládaného k realizaci „de lege ferenda“, byť byl uváděn často i „de lege lata“), tzn., že státní zastupitelství je sice formálně zařazeno do moci výkonné, jako významný činitel výkonu trestní (popř. i jiné než trestní) spravedlnosti, spadá jednoznačně do rámce moci soudní v širším smyslu (justice), se stal realitou.⁷

Bylo výstižněji vyjádřeno postavení státního zástupce jako ochránce veřejného zájmu (nikoli úzce pojatého „zájmu státu“).^{8,9}

⁶ Podrobný rozbor této otázky je obsahem publikace RŮŽIČKY, M., ZEŽULOVÉ, J. Zadržení a vazba v českém trestním procesu. Praha: C. H. Beck, 2004, s. 442 – 445. Jsou zde zmíněny diskuse nad tím, zda i státního zástupce by bylo možné pověřit rozhodováním o vzetí obviněného do vazby. Publikace se mj. odvolává i na to, co uvádí REPÍK, B. v knize Evropská úmluva o lidských právech a trestní právo. Praha: ORAC, 2003, s. 218 – 219 a 227 – 228. Citovaná publikace M. Růžičky a J. Zezulové jinak ale vyvozuje, že o méně důležitých otázkách týkajících se vazby (změna důvodů vazby ve smyslu jejich „zúžení“, o žádostech o propuštění z vazby na svobodu včetně přijímání opatření nahrazujících vazbu – vždy v prvním stupni – v některých případech je to již součástí i platné procesní úpravy) může státní zástupce nepochybně rozhodovat.

⁷ A to i přesto, že nebyla provedena žádná novela Ústavy, která by se jakýmkoli způsobem dotkla vymezení postavení a úlohy státního zastupitelství.

⁸ Srov. PROCHÁZKA, A. Zákon o státním zastupitelství a ústavnost, Právní rozhledy 2000, č. 4, s. 165. Zazněla zde kritika právní úpravy státního zastupitelství (a to ještě před novelou provedenou zákonem č. 14/2002 Sb.). Autor vyslovil názor, že ustanovení § 2 odst. 1 zákona o státním zastupitelství v původním znění (státní zastupitelství tu bylo označováno jako „představitel zájmu státu“) stavělo státní zastupitelství mimo mantinely

Zákon o státním zastupitelství upravil nové záruky samostatného postavení státních zástupců, jejich nestrannosti a požadavku na objektivnost v jejich postupu (výslovné zakotvení povinností státních zástupců postupovat odborně, svědomitě, odpovědně, nestranně, spravedlivě a bez zbytečných průtahů, odmítnout jakýkoli vnější zásah nebo vliv, úprava možnosti odmítnout splnění pokynu vedoucího státního zástupce, který je v konkrétní věci v rozporu se zákonem).

Ministr spravedlnosti již není služebně nadřizen nejvyššímu státnímu zástupci a nevykonává kontrolu činnosti Nejvyššího státního zastupitelství.

Zdůrazněno bylo dominantní postavení státního zástupce v přípravném řízení trestním a jeho role v řízení před soudem.

Státní zastupitelství je zvláštním druhem státního orgánu [orgánu veřejné moci] odlišujícího se od správních úřadů druhem činnosti státu. Vzhledem k tomu, že jádrem činnosti státního zastupitelství je „zastupování veřejné žaloby“ [§ 4 odst. 1 písm. a) zákona o státním zastupitelství, ve znění po novele provedené zákonem č. 14/2002 Sb.], lze činnost státního zastupitelství charakterizovat jako činnost justiční povahy, která je determinována charakterem státního zastupitelství jako úřadu státu. Státní zastupitelství má tedy charakter orgánu justičního, který nevykonává soudní moc, ale jeho justiční úkony mají povahu obdobnou výkonu soudní pravomoci. Pravomoc provádět úkony justiční povahy činí ze státního zastupitelství též předstupěň (zejména v oblasti trestní) nezbytný pro výkon soudní moci.¹⁰

Zvýrazňuje se tím určitá souvislost činnosti státního zastupitelství s činností soudu, která je v oblasti trestní závislá na uskutečňování výhradní pravomoci státního zastupitelství.

Zdůrazňuje se tu rovněž role státního zastupitelství při ochraně veřejného zájmu¹¹ ve věcech svěřených zákonem do jeho působnosti. Jde o klíčovou zásadu charakterizující povahu

ústavnosti, neboť jeho činnost směřovala výlučně na stranu jednoho orgánu, čímž byla porušena rovnost účastníků před zákonem a bylo tak popřeno postavení jedince ve státě. Zájem státu totiž nemusel být vždy totožný s nedotknutelností práv a svobod občanů. Při takto vágně vymezeném pojmu „zájem státu“ bylo předem nutno upozornit na skutečnost, že uvedený pojem byl odlišný od pojmu „veřejný zájem“. Přitom autor zdůraznil, že je třeba mít na paměti, že Ústava v sobě obsahuje i pojem materiálního právního státu, což ve svých důsledcích znamená, že nelze vycházet jen z formálně korektního výkladu platných norem, ale že je nutno přihlížet i k jejich materiálně právnímu obsahu, který již dávno překonal formálně právněpozitivistická východiska. Autor posléze dospěl k jednoznačnému závěru, že takto účelově vymezený § 2 odst. 1 zákona o státním zastupitelství (ve znění, které nabylo účinnosti dnem 1. 1. 1994), byl protiústavní.

⁹ FENYK, J. v publikaci Vademecum státního zástupce. Praha: ASPI Publishing, 2003, s. 6, konstatoval, že je třeba zcela zásadně odmítnout všechny pokusy omezit úlohu veřejného žalobce jen na zastupování zájmu státu – pojmenování „státní zástupce“ z tohoto hlediska může být chápáno jako velmi nešťastné a matoucí.

¹⁰ KOCOUREK, J., ZÁRUBA, J. Zákon o soudech a soudcích; Zákon o státním zastupitelství. Komentář. Praha: C. H. Beck, 2., doplněné a přepracované vydání, 2004, s. 392 - 395 (autorem příslušné části komentáře je J. Záruba).

¹¹ K výkladu a obsahu tohoto pojmu srov. FENYK, J. Veřejná žaloba, díl první – historie, současnost a možný vývoj veřejné žaloby, Příručky Ministerstva spravedlnosti, sv. 62. Praha: Institut Ministerstva spravedlnosti ČR

státního zastupitelství, která se stává slučitelná s vymezením funkce státního zastupitelství v Doporučení Rec (2000)19, o úloze veřejné žaloby v systému trestní justice.

Pojem „veřejný zájem“ nelze definovat. Je to do značné míry dynamický termín, legální definice je v podstatě nemožná.

Ochranu veřejných zájmů musí stát při plnění svých funkcí garantovat. Jedná se zejména o ochranu demokracie, lidských práv, především života a zdraví fyzických osob, životního prostředí, majetku státu [a to i přes skutečnost, že žádná forma majetku nemá přednost] atd. Případy, ve kterých je dán veřejný zájem, označuje ve svých rozhodnutích i Ústavní soud. Z nich poměrně plasticky vyplývá rozmanitost těchto věcí.

III. K působnosti státního zastupitelství obecně

I pro státní zastupitelství a státní zástupce jako orgány veřejné moci platí již uváděný čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod; jejich působnost musí stanovit zákon.

Zejména státní zastupitelství v rozsahu, za podmínek a způsobem stanoveným zákonem je orgánem veřejné žaloby v trestním řízení a plní další úkoly vyplývající z trestního řádu [§ 4 odst. 1 písm. a) zákona o státním zastupitelství].

Plnění úkolů v trestním řízení patří mezi nejdůležitější činnosti vykonávané státním zastupitelstvím. Zákon o státním zastupitelství obsahuje jen obecnou úpravu a podrobnosti stanoví trestní řád.

Státní zástupce jako orgán činný v trestním řízení (§ 12 odst. 1 tr. ř.) v trestním řízení **zajišťuje ochranu veřejného zájmu.**¹²

Z tohoto pohledu je státní zástupce důležitým činitelem výkonu mj. i trestní spravedlnosti; tuto roli plní i ve stadiu projednání trestní věci v řízení před soudem. Zároveň je to státní zástupce, který přímo odpovídá za ochranu lidských práv v souvislosti se zahájením trestního stíhání proti konkrétní osobě a za ochranu těchto práv při provádění vyšetřovacích úkonů, které po zahájení trestního stíhání následují. Po novele trestního řádu provedené zákonem č. 265/2001 Sb. má odpovědnost i za fázi prověřování skutečností nasvědčujících spáchání trestného činu (postup před zahájením trestního stíhání – předtím zde měl jen velmi omezené

pro další vzdělávání soudců a státních zástupců, 2001, s. 168 – 175 a s. 179 – 185; KOCOUREK, ZÁRUBA, J., Záruba, J. Zákon o soudech a soudcích; Zákon o státním zastupitelství. Komentář. Praha: C. H. Beck, 2., doplněné a přepracované vydání, Praha 2004, s. 395 – 399. Viz i výkladové stanovisko č. 8/2004 Sb. v. s. NSZ, které se jinak týká zcela odlišné problematiky a poznámku pod čarou č. 12 v něm – výskyt pojmu „veřejný zájem“, případně obdobného výrazu, v různých právních předpisech je opravdu poměrně značný.

¹² Nikoli tedy úzce pojatého zájmu státu na potrestání pachatele trestného činu – rozdíl oproti např. anglo-americkému typu procesu, zejména řízení ve Spojených státech amerických, ač se značným zjednodušením.

pravomoci – vázaly se v podstatě na konkrétní situace, jichž nebylo příliš mnoho). V rozsahu své takto vymezené působnosti nese odpovědnost za výsledky přípravného řízení i za to, že nikdo nebude postaven před soud nedůvodně a žádná osoba také nebude v průběhu přípravného řízení bezdůvodně omezována na svých právech.

Postavení státního zástupce v přípravném řízení je „dominus litis“, státní zástupce za jeho průběh i výsledek nese odpovědnost, která však nemá charakter tzv. formálního důkazního břemene (nejvýše by se mohlo jednat o materiální důkazní břemeno v řízení před soudem).

Chybí zde jakákoli „protistrana“, která by vyváženě disponovala stejným rozsahem práv jako státní zástupce, jakkoli s postupem vývoje moderního procesu i v České republice jsou práva obviněného i v přípravném řízení, které je – na což se někdy zapomíná, neveřejné – i přes § 8a – 8d tr. ř., ve znění zákona č. 207/2011 Sb., a další ustanovení – rozšiřována o některá práva typická pro procesní stranu.¹³

Postavení policie – a to i přesto, že její úloha v trestním řízení je nezastupitelná – není ústavně zakotveno. Přesto je důležitá pro naplňování úlohy státního zástupce v trestním řízení. Kromě označení „orgán činný v trestním řízení“ se i ve vztahu k policii užívá pojem „trestní justice v širším smyslu“, jakkoli je zřejmé, že policie není justičním orgánem.¹⁴ Ustanovení § 2 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky uvádí, že policie slouží veřejnosti. Jejím úkolem je chránit bezpečnost osob a majetku a veřejný pořádek, předcházet trestné činnosti, plnit úkoly podle trestního řádu a další úkoly na úseku vnitřního pořádku a bezpečnosti svěřené jí zákony, přímo použitelnými předpisy Evropských společenství nebo mezinárodními smlouvami, které jsou součástí právního řádu. Jde o výrazně obecnější vymezení než např. v ustanovení § 2 odst. 1 písm. d) zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, kterážto úprava byla právě zákonem č. 273/2008 Sb., zrušena.¹⁵

Existují různé modely vztahu státního zástupce a policie v přípravném řízení:

Model přípravného řízení se silnou policií. Tento model se uplatňoval v evropských zemích, které podléhaly sovětskému vlivu v 50. letech minulého století. Nebyla použita historicky tradiční cesta prostřednictvím moci soudní – vyšetřujícího soudce, ale vznikl orgán nového typu – policejní vyšetřovatel, resp. vyšetřovatel ministerstva vnitra s pravomocemi téměř odpovídajícími těm, jimiž byl vybaven vyšetřující soudce. Policejní vyšetřovatel byl oprávněn odepřít splnění pokynu prokurátora (státního zástupce), o věci pak rozhodovalo vyšší státní zastupitelství.

¹³ V podstatě tu lze zmínit všechny případy, kdy rozhoduje v přípravném řízení soudce, byť jednotlivé případy vykazují značné odchylky, určitá podobnost s jakýmsi kontradiktorním řízením, jakkoli nesrovnatelným např. s řízením před vyšetřujícím soudcem nebo s řízením před soudem procesním po podání obžaloby nebo návrhu na potrestání, zde je. Viz též institut vazebního zasedání zakotvený novelou č. 459/2011 Sb.

¹⁴ MUSIL, J. Úloha policie v evropském kontinentálním procesu, Kriminallistika 1997, č. 1, s. 7.

¹⁵ Srov. však např. i ustanovení § 61 a násl. zákona o policii – podání vysvětlení, pořizování záznamů, prokazování totožnosti, získávání informací z prostředí atd.

Byla to jistá zvláštnost, typická pro totalitní systémy, jež vyzdvihují (fakticky, nikoli zpravidla v teorii) roli exekutivy ve státě. Vliv veřejného žalobce (prokurátora) na průběh přípravného řízení pak mohl být nezřídka jen symbolický a moc soudní v přípravném řízení byla zcela nahrazena mocí výkonnou.¹⁶

Vyšetřovatelé prokuratury představovali poměrně pozitivní institut, protože dovozovali prokurátorovi, aby na ně přenesl vyšetřování, které by jinak konala policie. V roce 1993 však byl tento institut bez náhrady zrušen, aniž by se provedla jakákoli analýza jeho potřebnosti. Od roku 2002 však máme institut **obligatorního vyšetřování konaného státním zástupcem, do kterého s účinností od 1. 1. 2012 velice výrazně zasáhl zákon č. 341/2011 Sb., o Generální inspekci bezpečnostních sborů, otázkou je, zda byla tato úprava podložena.** Skutečností ovšem zůstává, že institut obligatorního vyšetřování konaného státním zástupcem zůstal zachován, byť ve velmi omezeném rozsahu.

Model přípravného řízení s vyšetřujícím soudcem. Model, který byl upraven např. v reformovaných trestních řádech z XIX. století. Vyšetřující soudce konal vyšetřování, případně kontroloval vyšetřování konané soudní policií. Státní zástupce mu nebyl oprávněn dávat pokyny, činil pouze návrhy na provedení úkonů. V případě neshody mezi vyšetřujícím soudcem a státním zástupcem nebo námitek obviněného nebo dalších osob rozhodovala radní (obžalovací) komora. Po doručení spisu od vyšetřujícího soudce byl státní zástupce oprávněn podat obžalobu, kterou posléze v řízení před soudem zastupoval. Jinak vyřízení věci v přípravném řízení bylo v plné kompetenci vyšetřujícího soudce (o oprávněném prostředku státního zástupce rozhodovala zmiňovaná radní, resp. obžalovací komora).

J. Musil¹⁷ vychází z toho, že reálně soudce nemůže být dominujícím činitelem přípravného řízení – jeho funkce je spíše garanční a kontrolní. O dominantní postavení (ať už formálně či fakticky vymezené – rozhodující je ovšem především faktické vymezení) v přípravném řízení pak mohou usilovat pojmově dva subjekty – policie (policejní orgán) nebo státní zástupce. Jakkoli stanovisko J. Musila v závěru citovaného příspěvku není příliš jednoznačné, resp. může vyvolávat jisté pochybnosti s ohledem na to, že soustavný dozor v přípravném řízení není třeba vykonávat absolutně ve všech věcech a za využití všech metod a prostředků od samého počátku trestního řízení,¹⁸ z ústavní i zákonné úpravy nelze přesto dovodit jiné

¹⁶ Srov. i MUSIL, J. Neúspěšný pokus o reformu přípravného řízení: Co dál?, *Kriminalistika* 2000, č. 3, s. 208 – 209.

¹⁷ MUSIL, J. Přípravné řízení – stálé téma v teorii a legislativě, v: *Sborník příspěvků k 10. výročí založení pobočky nakladatelství C. H. Beck v Praze ve službách práva*. Praha: C. H. Beck, 2003, s. 287 – 289.

¹⁸ J. Musil v tomto příspěvku (s. 287 – 289) poukazuje mj. na to, že státní zástupce má v konstelaci státních mocenských orgánů relativně autonomní a omezeně nezávislé postavení, někdy je označován jako „polojustiční“ orgán (následuje citace na dílo J. Fenyka o veřejné žalobě, díl I, z roku 2001 – tato citace však není zřejmě zcela přesná, protože J. Fenyk o „polojustičním orgánu“ nehovoří, dovozuje naopak jednoznačně, že státní zastupitelství tvoří složku justice, dále viz i jeho článek Úvaha o ústavním postavení české veřejné žaloby, *Státní zastupitelství* 2003, č. 1, s. 9, kde výslovně uvádí, že státní zastupitelství má povahu orgánu justičního, který zpravidla nevykonává soudní moc; dále srov. i KOCOUREK, J., ZÁRUBA, J. *Zákon o soudech a soudcích; Zákon o státním zastupitelství. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2., doplněné a přepracované vydání, Praha 2004, s. 394). Jeho další výhodou je právnická kvalifikace (která u policie nezřídka chybí). Mezi nedostatky patří podle názoru J. Musila „kancelářský styl práce“, malá operativnost, nedostatek kriminalistického vzdělání a

stanovisko, než že je to státní zástupce (veřejný žalobce), který musí mít dominantní roli v přípravném řízení.

Model přípravného řízení s dominancí státního zástupce. Státní zástupce je orgánem, jehož činnost do značné míry prolíná všemi stadii trestního procesu, v nichž se zjišťují potřebné podklady a následně se rozhoduje o vině, trestu, popř. navazujících otázkách trestního řízení. Přitom (a to v podstatě už před novelou z roku 2001) teorie, ale i praxe předpokládala aktivní roli státního zástupce v těchto stadiích (konkrétně tedy jak v přípravném řízení, tak i ve stadiu projednání trestní věci v řízení před soudem). Novela trestního řádu z roku 2001 uvedenou tendenci posílila, ale nelze říci, že by ji zakotvila zcela nově, tato úloha státního zástupce nesporně existovala již před uvedenou novelou.¹⁹

Již před citovanou velkou novelou z roku 2001 se vesměs vycházelo z toho, že státní zástupce byl podle úpravy obsažené v trestním řádu a dalších navazujících předpisech (zejména vyhlášce č. 23/1994 Sb. v tehdy účinném znění, pokynu obecné povahy poř. č. 9/1994 a Instrukci pro vyšetřovatele a policejní orgány k postupu v trestním řízení z roku 1995)

nedostatečné technické vybavení, tj. atributy, které jsou pro přípravné řízení nevyhnutelné. Naproti tomu policejní orgán podle názoru J. Musila sice všemi těmito atributy disponuje, avšak jeho nedostatkem je – jak ostatně J. Musil uváděl i v článku o roli policie v evropském kontinentálním procesu uveřejněném v *Kriminalistice* 1997, č. 1, s. 5 – začlenění do exekutivních orgánů, jeho subordinace a vázanost pokyny nadřízených, když policie nadto je v očích veřejnosti zatížena negativními historickými konotacemi, zejména v těch zemích, které prošly obdobím totalitních režimů.

Tato bilanční jednoznačnost podle J. Musila pak vede k tomu, že různé modely přípravného řízení oscilují mezi dvěma krajními alternativami z hlediska, kdo má být pánem přípravného řízení – zda státní zástupce nebo policejní orgán. Výsledkem jsou často různé kompromisy a není žádnou vzácností, že zákon sice deklaruje jednu z těchto variant, ale reálný stav je rozdílný. Tak např. (což je tvrzení obsažené i v článku J. Musila o úloze policie v evropském kontinentálním procesu, *Kriminalistika* 1997, č. 1, s. 6) německý trestní řád vychází z ideje, že pánem přípravného řízení je státní zástupce, ale reálný stav tomu de facto neodpovídá – při zjišťování skutkového stavu má převahu policie (a J. Musil zde cituje dílo H. LILIEHO, *Das Verhältnis von Polizei und Staatsanwaltschaft im Ermittlungsverfahren. Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft* 106, 1994, č. 3, s. 640). V českém trestním procesu minulého socialistického typu se sice v zákonodárství a nauce neustále zdůrazňovala silná dozorová pozice prokurátora, avšak faktická moc nad přípravným řízením náležela vyšetřovateli a policejnímu orgánu. Zásadní obrat podle názoru J. Musila nastal po přijetí novely provedené zákonem č. 265/2001 Sb., která zrušila institut vyšetřovatele a posílila kompetence státního zástupce v přípravném řízení. Zákonodárce deklaroval otevřeně svůj záměr učinit ze státního zástupce pána přípravného řízení nejen právně, ale i fakticky.

J. Musil dále ovšem poukazuje na to, že nad realizací tohoto cíle ovšem nadále přetrvávají otazníky z hlediska, zda státní zastupitelství bude skutečně schopno za současného personálního a materiálního vybavení plnit všechny zákonem předpokládané úkoly, zda bude mít dostatek sil na soustavný dozor a na osobní přítomnosti při úkonech přípravného řízení, resp. zda vůbec má státní zástupce šanci proniknout do značně roztříštěných a netransparentních databází policie.

Závěr příspěvku pak vyznívá tak, že bude potřeba vytvořit ještě mnoho právních, personálních, organizačních a materiálních předpokladů, nemá-li se role pána přípravného řízení stát (u státního zástupce) pouhou fikcí. J. Musil pak považuje za inspirující ideu společných kooperujících týmů za účasti státního zástupce, policistů a odborníků nalézající společná řešení v osobním kontaktu (a následuje odkaz na O. LAGODNYHO *Staatsanwaltschaft oder /und Kriminalpolizei?, Österreichische Juristen – Zeitung* 2000, n. 9, s. 325 – 331). V těchto podmínkách může podle názoru J. Musila ztratit označení pána přípravného řízení svůj psychologicky konfliktní aspekt a změnit se na partnerský vztah, v němž obě složky – státní zástupce a policejní orgán – budou spontánně uznávat vzájemnou nenahraditelnost a svůj díl odpovědnosti za společný výsledek.

¹⁹ Srov. příručku ŠÁMAL, P., RŮŽIČKA, M., NOVOTNÝ, F., DOUCHA, J. *Přípravné řízení trestní*. Praha: C. H. Beck, 1. vydání, 1997, s. 481, která již před citovanou velkou novelou vycházela z toho, že státní zástupce byl subjektem, který měl v přípravném řízení dominantní postavení.

subjektem, který měl v přípravném řízení dominantní postavení. Vyšetřovatel měl sice procesně i organizačně samostatné postavení; byl však vázán pokyny státního zástupce s omezením, které vyplývalo z ustanovení § 164 odst. 5 tr. ř. tehdy účinného. Takto vymezené samostatné postavení vyšetřovatele, který měl možnost uložit ve věcech, které vyšetřuje, policejním orgánům provedení úkonů, které byly tyto orgány oprávněny provést, představovalo optimální řešení z hlediska efektivního výkonu dozoru státního zástupce, stanovení odpovědnosti za včasné a řádné provedení vyšetřovacích úkonů, využití profesionálních a odborných znalostí a zkušeností vyšetřovatelů, zároveň však zajištění nezbytné součinnosti policejních orgánů a odborných služeb policie s vyšetřovatelem.²⁰

Podle J. Fenyka²¹ vztah mezi veřejným žalobcem a policejními orgány (a to po novele provedené zákonem č. 265/2001 Sb.) je vztahem kontroly a specifické podřízenosti. Zákon tento vztah označuje také jako dozor nad zachováváním zákonnosti v přípravném řízení. Policie, až na výjimky [např. srov. § 161 odst. 3, 5 písm. b) tr. ř.], opatřuje důkazy nezbytné pro objasnění skutkového stavu věci. Některé i závažnější zásahy do práv a svobod fyzických osob náleží výlučně do působnosti veřejného žalobce (nejsou-li svěřeny do pravomoci soudce nebo soudu). Novela trestního řádu z roku 2001 staví veřejného žalobce do pozice mezi soud a policií a vytváří tak mezistupeň v hierarchii trojí kontroly: policie – veřejný žalobce – soud.

Z toho, co bylo výše uvedeno, vyplývá především to, že jakkoli by zřejmě byla na místě podrobnější úprava postavení a působnosti státního zastupitelství (státního zástupce) přímo v platné Ústavě, přesto i z citovaného čl. 80 odst. 1 Ústavy vyplývá, že státní zástupci jako osoby, jejichž prostřednictvím státní zastupitelství i v trestním řízení vykonává svou působnost (srov. § 1 odst. 2, § 3 odst. 1 větu před středníkem a § 23 odst. 1 zákona o státním zastupitelství, ve znění novely č. 14/2002 Sb.),²² zastupují v trestním řízení veřejnou žalobu, a

²⁰ Obdobně srov. např. KOUKAL, P. K některým aspektům postavení a úlohy státního zástupce v přípravném trestním řízení, *Právní praxe* 1994, č. 8, s. 456 a s. 460 – 461, který dovozoval, že v případě kontinentálního typu procesu přicházejí v úvahu dva možné přístupy – podle prvního z nich je státní zástupce dominantním subjektem přípravného řízení a z tohoto titulu vystupuje vůči inkvizitorovi (tj. vyšetřovateli) mocensky, neboť je ze zákona oprávněn směř i konkrétní postup vyšetřování přímo ovlivňovat, a to ve formě závazných pokynů či jiných jím činěných opatření. Inkvizitor (vyšetřovatel) přitom může či nemusí mít procesně samostatné postavení; ale případná procesní samostatnost je pak vždy omezena zmíněným dominantním postavením a úlohou státního zástupce. V případě druhého přístupu je orgán konající vyšetřování nejen procesně samostatný, ale i procesně nezávislý na státním zástupci v tom smyslu, že státní zástupce není oprávněn mu ukládat závazné pokyny k vedení řízení, nebo jinak přímo ovlivňovat vyšetřování. Případné spory v pohledu státního zástupce a inkvizitora na řešení dané věci v přípravném řízení pak rozhoduje zvláštní, k tomu určený justiční orgán. V ČR se i před rokem 2002 jednalo o využití prvního přístupu.

²¹ FENYK, J. Úvaha o ústavním postavení českého státního zastupitelství, *Státní zastupitelství* 2003, č. 1, s. 7.

²² Před nabytím účinnosti citované novely totiž nezřídka vznikaly pochybnosti o tom, od čeho se vlastně odvíjí oprávnění jednotlivých státních zástupců plnit úkoly v trestním řízení, zda bezprostředně ze zákona, nebo až na podkladě nějakého řídicího aktu vedoucího státního zástupce nebo jím pověřeného státního zástupce. Ovšem již publikace ŠÁMAL, P., RŮŽIČKA, M., NOVOTNÝ, F., DOUCHA, J. *Přípravné řízení trestní*. Praha: C. H. Beck, 1. vydání, 1997, s. 429 – 431, činila vcelku jednoznačný závěr, že se v této době platném zákoně o státním zastupitelství nejedná o pojetí, podle kterého působnost státního zastupitelství je vykonávána příslušnými prokurátory (vedoucími úřadu státního zastupitelství), který má za tím účelem k dispozici potřebný počet zástupců, asistentů, apod. Že tato právní úprava již tehdy umožňovala poměrně výraznou samostatnost a odpovědnost samotných státních zástupců zařazených v rámci příslušného státního zastupitelství. Oproti bývalé prokuratuře totiž bylo běžné, že státní zástupci sami zpracovávali obžaloby a jiná rozhodnutí ve věci, v níž pak zastupovali podanou obžalobu v řízení před soudem. Vedoucí státního zastupitelství vykonával zpravidla jen

tedy i veřejný zájem. Jeho postavení v řízení před soudem (a již vůbec ne v přípravném řízení) nelze chápat jen jako pozici účastníka řízení (procesní strany), ale jeho postavení je specifické, protože hájí výše uvedený samostatný veřejnoprávní zájem, zájem legality. Má-li státní zástupce plnit všechny své povinnosti v trestním řízení (v řízení přípravném i v řízení před soudem), musí k tomuto účelu disponovat odpovídajícími oprávněními. Ve vztahu k policejnímu orgánu platí, že tento orgán je v celém trestním řízení (nikoli jen v řízení přípravném) povolán k tomu, aby státnímu zástupci aktivně a při zachování vlastní relativní samostatnosti a odpovědnosti pomáhal při naplňování jeho úlohy v trestním řízení. Je naprosto vyloučeno, aby policejní orgán na sebe převzal úlohu, kterou má plnit státní zástupce.

Další složky působnosti státních zastupitelství (a státních zástupců) uvedené v § 4 odst. 1 písm. b), c) a d) zákona o státním zastupitelství:

Státní zastupitelství v rozsahu, za podmínek a způsobem stanoveným zákonem vykonává dozor nad dodržováním právních předpisů v místech, kde se vykonává vazba, trest odnětí svobody, ochranné léčení, zabezpečovací detence, ochranná nebo ústavní výchova, a v jiných místech, kde je podle zákonného oprávnění omezována osobní svoboda [§ 4 odst. 1 písm. b) zákona o státním zastupitelství].

Krajské státní zastupitelství vykonává dozor nad dodržováním právních předpisů v místech výkonu trestu odnětí svobody (§ 78 zákona č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody), výkonu vazby (§ 29 zákona č. 293/1993 Sb., o výkonu vazby), a výkonu zabezpečovací detence (§ 40 zákona č. 129/2008 Sb., o výkonu zabezpečovací detence a o změně některých souvisejících zákonů).

Velice spornou (a dnes i aktuální) otázku tvoří případná působnost státního zastupitelství ve věcech dozoru nad výkonem ochranného léčení. Zatím ovšem platná právní úprava takovou působnost státního zastupitelství nestanoví.

Okresní státní zastupitelství vykonává dozor nad dodržováním právních předpisů v místě výkonu ochranné a ústavní výchovy (§ 39 zákona č. 109/2002 Sb., o výkonu ústavní výchovy nebo ochranné výchovy ve školských zařízeních a o preventivně výchovné péči ve školských zařízeních a o změně dalších zákonů).

Státní zastupitelství působí [při ochraně veřejného zájmu] i v jiném než trestním řízení [§ 4 odst. 1 písm. c) zákona o státním zastupitelství].

obecnou řídicí, správní a metodickou činnost, jakož i uskutečňování jednotné trestní politiky v rámci územní působnosti příslušného státního zastupitelství. Míra odstupňování této samostatnosti u rozdílných státních zastupitelství mohla být však rozdílná (v této souvislosti bylo také možno poznamenat, že se od sebe dost výrazně lišila i organizační struktura uvnitř různých krajských státních zastupitelství).

Výše uvedený problém byl tedy zcela principiálně a jednoznačně vyřešen (byť již před ní převažoval názor, jak byl již citován) novelizací zákona o státním zastupitelství provedenou zákonem č. 14/2002 Sb.

V zákonem stanovených případech může státní zastupitelství, popřípadě nejvyšší státní zástupce, podat **návrh na zahájení řízení** nebo do občanského soudního řízení **vstoupit** (§ 35 odst. 1 občanského soudního řádu, § 8 zákona o zvláštních řízeních soudních obsahuje podrobnější úpravu, pokud jde právě o řízení nesporné).

Netrestní působnost na působnost trestní navazuje, vychází z ní nebo ji předchází. Ve vztahu k působnosti na trestním úseku má doplňující charakter. Netrestní působnost přispívá k odstraňování příčin a podmínek trestné činnosti. Působnost státního zastupitelství v netrestní oblasti poskytuje také neodkladnou ochranu fyzickým osobám, které jsou pro svoji fyzickou nebo psychickou nezpůsobilost na svých právech ohroženy, a to v rámci občanského soudního řízení, které v tomto směru úzce navazuje na řízení trestní.

Kompetenci podat návrh na zahájení řízení (žalobu) nebo vstoupit do již zahájeného občanského soudního řízení musí ve vztahu ke státnímu zastupitelství stanovit zákon, nestačí její založení právním předpisem nižší právní síly. Zákon musí uvedenou pravomoc stanovit výslovně, přísluší-li taková působnost státnímu orgánu (úřadu státu, orgánu veřejné moci), náleží i státnímu zastupitelství.

Státní zastupitelství vykonává další úkoly, stanoví-li tak zvláštní zákon [§ 4 odst. 1 písm. d) zákona o státním zastupitelství].

Tato úprava byla vložena novelou provedenou s účinností od 12. 7. 2002 zákonem č. 310/2002 Sb. Citovaná novela zřídila při Nejvyšším státním zastupitelství Kolegium na úseku ochrany utajovaných skutečností jako nezávislý orgán určený k rozhodování o opravných prostředcích směřujících proti rozhodnutím ředitele Národního bezpečnostního úřadu (popř. v některých případech i rozhodnutím ministra obrany, ředitele zpravodajské služby nebo policejního prezidenta) o zamítnutí stížnosti ve vymezených případech (§ 77b odst. 1 zákona č. 148/1998 Sb., o ochraně utajovaných skutečností a o změně některých zákonů). Kolegium fungovalo až do 28. 2. 2006 (čl. LXVIII zákona č. 413/2005 Sb.), i když s ohledem na nabytí účinnosti nového zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti, fakticky zaniklo dnem 31. 12. 2005. Rozhodování Kolegia bylo – a to mj. i s ohledem na nález Ústavního soudu č. 220/2005 Sb. (Pl. ÚS 11/04), který neshledal za dostatečnou míru nezávislosti a nestrannosti Kolegia a jeho členů – nahrazeno přezkumem prováděným v rámci správního soudnictví (§ 133 a § 134 zákona č. 412/2005 Sb.).

Po zrušení § 7a zákona o státním zastupitelství, který upravoval postavení Kolegia, jeho jednotlivých členů i vztah k Nejvyššímu státnímu zastupitelství, v současné době neexistuje žádný zvláštní zákon, který by vymezoval „další úkoly“ státního zastupitelství.

IV. K působnosti státního zástupce v trestním řízení

Jak už bylo zmíněno, státní zástupce i v trestním řízení zajišťuje ochranu veřejného zájmu (nikoli úzce pojatého zájmu státu na potrestání pachatele trestného činu). Již jen z tohoto pohledu je státní zástupce důležitým činitelem výkonu mj. i trestní spravedlnosti.

V řízení před soudem má státní zástupce zvláštní postavení, jež nelze omezit pouze na to, že zde vystupuje jako procesní strana (§ 12 odst. 6 tr. ř.).

Státní zástupce v řízení před soudem svými návrhy a účastí u hlavního líčení nebo u veřejného zasedání zajišťuje, aby při projednání věci před soudem byly provedeny všechny důkazy důležité pro posouzení viny obžalovaného a pro uložení přiměřeného trestu. K tomu využívá svého postavení a práv, které má jako strana v řízení před soudem z hlediska plnění své úlohy orgánu veřejné žaloby.

V žádném případě nelze hovořit o tom, že by se jednalo o tzv. „dozor nad zákonností postupu a rozhodování soudů“, jak tomu bylo např. podle zákona č. 60/1965 Sb., o prokuratuře.

K zásadním změnám ovšem došlo už po roce 1989 postupnými novelizacemi trestního řádu z let 1990 a 1991, novelou zákona č. 60/1965 Sb., o prokuratuře, provedenou zákonem č. 168/1990 Sb., kdy tato novela výrazně pozměnila znění ustanovení § 20 až § 23 zákona o prokuratuře.²³

Výraz „dozor nad soudy“ nebylo možno (a to ani v podmínkách totalitního státu) vykládat tak, že by prokuratura disponovala jakoukoli nařizovací mocí vůči soudům či tak, že by byla oprávněna provádět nějakou prověřkovou či obdobnou činnost, vždy se zde jednalo jen o využívání procesních prostředků, které směřovaly k nápravě případných nezákonných rozhodnutí (zejména podáváním opravných prostředků). Přesto byl koncept jakéhosi „quasidozoru“ nad soudy již počátkem 90. let a zejména po 1. 1. 1994 zcela opuštěn.

Státní zástupce přímo odpovídá za ochranu lidských práv v souvislosti se zahájením trestního stíhání proti konkrétní osobě a za ochranu těchto práv při provádění vyšetřovacích úkonů, které po zahájení trestního stíhání následují. V rozsahu své ústavně i zákonem vymezené působnosti nese odpovědnost za výsledky přípravného řízení, dodržování základních práv a svobod v jeho průběhu, i za to, že nikdo nebude postaven před soud nedůvodně a žádná osoba též nebude v průběhu přípravného řízení bezdůvodně omezována na svých právech.

Zdůrazňuje se znovu zásadní skutečnost, že je to státní zástupce (veřejný žalobce), který musí mít dominantní roli v přípravném řízení. Státní zástupce je totiž orgánem, jehož činnost do značné míry prolíná, prostupuje všemi stadii trestního procesu, v nichž se nejprve zjišťují potřebné podklady, zajišťují a provádějí důkazy a posléze se rozhoduje o vině, trestu, popř. navazujících otázkách trestního řízení. Přitom (a to v podstatě už před novelou z roku

²³ Prokurátoři se mohli účastnit trestního řízení před soudy, byli oprávněni podávat proti rozhodnutím soudů opravné prostředky, odporovalo-li rozhodnutí zákonu, podle předpisů o řízení před soudy, tj. i podle ustanovení trestního řádu, byli oprávněni podávat stížnosti pro porušení zákona a rovněž tak byli oprávněni podávat podněty k zaujetí stanovisek k zajištění jednotného výkladu zákonů, atd.

2001, která se v tomto směru snažila postavení státního zástupce ještě více posílit) teorie, ale i praxe, předpokládala aktivní roli státního zástupce v těchto stádiích (konkrétně tedy jak v přípravném řízení, tak i ve stadiu projednání trestní věci v řízení před soudem). Uváděná novela trestního řádu uvedenou tendenci posílila, ale nelze vycházet z toho, že by ji zakotvila zcela nově, tato úloha státního zástupce nepochybně existovala již před uvedenou novelou.

Jakékoli jiné řešení by vedlo nejen k velmi závažné nefunkčnosti daného modelu trestního řízení, ale zcela by se, zhroutila koncepce významného podílu veřejné žaloby na ochraně lidských práv a základních svobod. Trestní řízení by bylo nejenom neefektivní, ale navíc by neplnilo ani funkci ochrany základních práv a svobod, protože by v přípravném řízení náležitým způsobem tuto funkci nebylo možno zabezpečit.

Nemůže-li plnit roli procesního subjektu dominujícího v předsoudním stadiu trestního řízení soudce a nemůže-li ji plnit ani policie, pak zde zbývá již jen státní zástupce.

Výrazem „zbývá“ však nemá být v žádném případě řečeno, že uvedená role státního zástupce zde je jen proto, že nebylo možno nalézt jiný procesní subjekt, který by tuto úlohu mohl reálně plnit.

Především je totiž nutno zcela zásadně odmítnout koncept vyšetřujících soudců²⁴ s poukazem na zastaralost, nekoncepčnost, nákladnost, rozpornost v roli – současně „vyšetřovatel“ – protihráč obviněného, a „soudce“ – garant zákonnosti, zpochybnění tradiční obžalovací funkce státního zástupce (státního zástupce nelze nutit, aby podal obžalobu, tuto otázku ani nepřímou nemůže posuzovat orgán nadřízený vyšetřujícímu soudci). Dále pokud předsoudní stadium koná vyšetřující soudce, který vystupuje jako nezávislý, nestranný a objektivní orgán, je tím vyjádřen závažný význam, který daná procesní úprava přisuzuje předsoudnímu stadiu řízení oproti stadiu projednání trestní věci před soudem, což je v rozporu s moderními trendy založenými na tezi, že těžištěm trestního řízení i dokazování je právě stadium řízení před soudem.

Určující roli v přípravném řízení nemůže hrát ani soudce v jiné roli nežli vyšetřujícího soudce. Jde o soudce „práv a svobod“ v novém pojetí zaměření činnosti soudce v přípravném řízení (někdy se hovoří i o „soudci přípravného řízení“, „předprocesním“ či „mimoprocením soudci“), který je jen garantem ochrany těch nejzákladnějších práv a svobod. Přes rozšíření škály úkonů a rozhodnutí, jež v poslední době právě soudce činí a vydává v přípravném řízení, může mít v přípravném řízení výlučně roli garanční a kontrolní.

Tuto úlohu nemůže mít ani policie (policejní orgán), jak už bylo zmíněno.

²⁴ Zatím existují např. ve Francii, kde však byl zřízen i institut „soudce práv a svobod“, Belgii, Nizozemí, Portugalsku, Švýcarsku, dále také v Chorvatsku či Slovinsku – zřídila si je totiž již Jugoslávie jako jediná z bývalých socialistických zemí, zrušení byli v poslední době v Rakousku, v Itálii a ještě dříve v Německu.

Policie se vyznačuje vysokou mírou operativnosti, absencí převážně kancelářského modelu práce (ač tomu v různých obdobích mohlo být i jinak – právě pokud jde o tento „kancelářský model“ práce) a potřebnými znalostmi kriminalistiky. To jsou mnohdy atributy, jež nejsou vlastní právě státnímu zástupci, ovšem tento nedostatek lze napravit v rámci vzdělávání.

Policie ovšem nemůže v přípravném řízení hrát určující roli, a to ani reálně čili fakticky.²⁵ Policie se v tomto směru vyznačuje ještě dalšími rysy, a to tendencí k utajování činnosti s ohledem na hlavní zaměření činnosti, hierarchickou výstavbou a podřízeností Ministerstvu vnitra a Policejnímu prezidiu, absencí nezávislosti, kdy lze hovořit nejvýše o **procesní samostatnosti policejního orgánu plnění úkolů v trestním řízení**, a tendencí upřednostňovat plnění obecně bezpečnostních a operativních úkolů na úkor realizace trestněprocesních úkolů.

Státní zástupce je podle ustanovení trestního řádu, zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů, jakož i jednacího řádu státního zastupitelství, subjektem, který má v přípravném řízení dominantní postavení. Policejní orgán [osoba v něm služebně činná] požívá při provádění úkonů trestního řízení procesní samostatnosti, to se týká především policie; u jiných institucí (Vojenské policie, celních orgánů, zpravodajských služeb, Vězeňské služby) se tato otázka (zatím) příliš neřeší (je snaha upravit také tento komplex otázek v novém trestním řádu). Státní zástupce je policejnímu orgánu i osobě služebně činné v policejním orgánu procesně, nikoli služebně, nadřazen.

Je tak zdůrazněna zejména „servisní role“ policejního orgánu.²⁶

V. Dozor státního zástupce nad zachováváním zákonnosti v přípravném řízení trestním

Podle vymezení obsaženého ve výkladovém ustanovení § 12 odst. 10 tr. ř. (ve znění po novele č. 265/2001 Sb.) se přípravným řízením rozumí úsek řízení podle tohoto zákona od sepsání záznamu o zahájení úkonů trestního řízení (§ 158 odst. 3 věta první tr. ř.) nebo provedení neodkladných a neopakovatelných úkonů, které mu bezprostředně předcházejí, a nebyly-li tyto úkony provedeny, od zahájení trestního stíhání (§ 160 odst. 1 tr. ř.) do podání obžaloby, návrhu na schválení dohody o vině a trestu, postoupení věci jinému orgánu nebo zastavení trestního stíhání, anebo do rozhodnutí či vzniku jiné skutečnosti, jež mají účinky zastavení trestního stíhání před podáním obžaloby, zahrnující objasňování a prověřování skutečností

²⁵ Např. československý trestní řád z roku 1950 nebo i platný německý trestní řád sice deklaroval variantu dominance prokurátora, resp. státního zástupce, ale reálný stav byl odlišný, při zjišťování skutkového stavu měla převahu policie, v právní úpravě německé ovšem již byly provedeny četné změny, jež naznačují, že rozhodující roli při dokazování má doopravdy státní zástupce.

²⁶ Jde o dvojznačnost vymezení pojmu „policejní orgán“ v platném trestním řádu – 1. jako orgán činný v trestním řízení (§ 12 odst. 1, 2 tr. ř.), nebo jako 2. podpůrný a pomocný orgán pro potřeby všech orgánů činných v trestním řízení.

nasvědčujících tomu, že byl spáchán trestný čin, a vyšetřování (jeho pojem je vysvětlen v § 161 odst. 1 tr. ř.).

Přípravné řízení podle forem dělíme na standardní (běžné, typické), rozšířené (s rozšířeným vyšetřováním – věci z příslušnosti krajského soudu podle § 17 tr. ř.) a zkrácené (§ 179a - § 179h tr. ř.), kde se dozor vykonává jen v omezeném rozsahu.

Do přípravného řízení od nabytí účinnosti novely trestního řádu č. 265/2001 Sb. spadá i objasňování a prověřování skutečností nasvědčujících tomu, že byl spáchán trestný čin.

Smyslem této úpravy je podřídit činnost policie i v této fázi dozoru státního zástupce.

Státní zástupce nově vykonává dozor nejen nad vyšetřováním (podle úpravy předtím účinné vykonával dozor nad zachováváním zákonnosti v přípravném řízení, jež ovšem tehdy počínalo zahájením trestního stíhání nebo provedením neodkladných či neopakovatelných úkonů), ale i nad prověřováním. Nevykonává ovšem kontrolu policie v rámci tzv. předprocesní činnosti (odhalování trestných činů a zjišťování jejich pachatelů – získávání signálů o připravované nebo již páchané trestné činnosti).

To je velice důležité, byť je faktem, že do určité míry i předprocesní aktivity policie nepřímou posuzování státního zástupce podléhají, nikoli však zcela všechny a ve stejném rozsahu, jak je tomu v pozdějším stadiu procesu.

Koncepce „nejvyššího dozoru“ byla nově nahrazena pojetím dozoru jako specifické formy kontroly, která je zaměřena na dosažení účelu, jímž je náležité zastupování veřejné žaloby v řízení před soudem. Jinými slovy řečeno – má-li státní zastupitelství (které svou působnost vykonává prostřednictvím státních zástupců) plnit svou hlavní úlohu, tj. zastupovat veřejnou žalobu v trestním řízení a plnit další úkoly vyplývající z trestního řádu (§ 4 odst. 1 písm. a) zákona o státním zastupitelství, § 2 odst. 8 věta druhá tr. ř.), musí si vytvořit pro plnění této své úlohy potřebné předpoklady.

V tom tkví zásadní význam dozoru.

Co je důležitější činností státního zástupce? Dozor v přípravném řízení? Anebo činnost v řízení před soudem?

Výše zmiňované konstatování dává vcelku jednoznačnou odpověď:

Totiž že obě činnosti jsou stejně důležité a je třeba jim věnovat potřebnou pozornost.

Státní zástupce v zájmu dosažení tohoto cíle plní v přípravném řízení dvě navzájem spojené funkce, a to:

- funkci dozoru nad zachováváním zákonnosti v přípravném řízení trestním, včetně funkce návrhové a rozhodovací,²⁷
- funkci instančního orgánu, který rozhoduje o stížnostech proti usnesením policejního orgánu.

Po novele č. 265/2001 Sb. již trestní řád neupravuje zvláštní oprávnění státního zástupce, který ve věci vykonává dozor, a státního zástupce nejbližší vyššího státního zastupitelství, přezkoumávat důvodnost odepření splnění pokynu státního zástupce vyšetřovatelem.

Dozor státního zástupce nad zachováváním zákonnosti v přípravném řízení představuje jeho systematickou a cílevědomou kontrolní činnost zaměřenou na zjištění stavu vyšetřování, prověření postupu policejního orgánu z hlediska jeho zákonnosti, rychlosti a plynulosti a neprodlené odstraňování zjištěných nedostatků. Dozor se vyznačuje soustavností a je vykonáván průběžně. Směřuje též k tomu, aby nikdo nebyl bezdůvodně trestně stíhán a bezdůvodně omezován na svých právech v přípravném řízení.

Dozor státního zástupce nad zachováváním zákonnosti v přípravném řízení jednak vytváří podmínky pro obžalovací funkci státního zástupce ve smyslu § 4 odst. 1 písm. a) zákona o státním zastupitelství a § 2 odst. 8 věty druhé tr. ř., když státní zástupce plněním této funkce realizuje veřejný zájem (nikoli zájem státu), jednak představuje souhrn prostředků směřujících k naplnění dominantní role státního zástupce v přípravném řízení. Jedná se o specificky zaměřenou kontrolní činnost, která se týká výlučně přípravného řízení, není již tedy vykonávána nad činností soudů.

Dozor je vykonáván nejen z hlediska zákonnosti postupu policejního orgánu, ale i z hlediska jeho věcné správnosti, odůvodněnosti a úplnosti.²⁸

P. Koukal²⁹ uvádí, že vhodnější namísto obratu „dozor“ by byl zřejmě termín „dohled“ (přičemž není až tak zásadní, zda je tato činnost nazývána dozorem, dohledem, kontrolou či jakkoli jinak, jako spíše to, zda je taková kontrola v daných souvislostech a možnostech vůbec účelná či účinná). Přitom v jeho pojetí nejde zdaleka jenom o záležitost terminologickou. Pojem „dozor“ autor pokládá za formulační pozůstatek socialistické koncepce prokuratury jako univerzálního strážce zákonnosti, která měla zahrnovat jednotlivé úseky jednotně chápaného dozoru nad zachováváním zákonnosti prakticky ve všech oblastech společenského života, přičemž za jeden z takových úseků byl v této koncepci považován i dozor nad zachováváním zákonnosti v přípravném řízení trestním.

²⁷ Součástí této funkce nepochybně je i funkce stíhací.

²⁸ Zřejmě již tedy neplatí teze, která se uváděla v 80. letech, pokud se jednalo o vzájemný vztah prokurátora a vyšetřovatele policie (případně i vyhledávacího orgánu nebo orgánu konajícího objasňování; totéž se zřejmě týkalo i vyšetřovatelů prokuratury) – do taktiky vyšetřování nemá prokurátor [dnes tedy státní zástupce] zasahovat. Je otázkou, zda tomu tak dnes je, nebo není. Lze spíše dovozovat, že ano.

²⁹ KOUKAL, P. K některým aspektům postavení a úlohy státního zástupce v přípravném trestním řízení, Právní praxe 1994, č. 8, s. 462.

Jakkoli návrhy předložené P. Koukalem byly velice podnětné, neprosadily se ani v aplikační praxi (kde se dlouhodobě udržoval termín „dozor“), ale ani v legislativě.³⁰

Problém spočíval mj. také v tom, že pojem „dohled“ byl vyhrazen pro neprocesní účely (stal se součástí úpravy obsažené v zákoně o státním zastupitelství a jednalo se o kontrolu vykonávanou přímo v soustavě státního zastupitelství).

Těžko bylo možno předpokládat, že by bez podrobného zdůvodnění a velice komplikovaným způsobem byl proveden takový zásah do platné úpravy jak v trestním řádu, tak v zákoně o státním zastupitelství, a pojem „dozor“ v trestním řádu by byl zaměněn pojmem jiným, již užívaným zákonem o státním zastupitelství; následně by se hledalo přesné označení pro zde uvedenou kontrolní činnost (a to ještě ve vztahu ke dvěma rozdílným institutům).

To však zřejmě nebyl jediný důvod, proč takto nebylo postupováno. Jakkoli se pojem „dozor“ mohl jevit v situaci, která nastala po zrušení prokuratury a vzniku státního zastupitelství, archaickým³¹ v trestní oblasti působnosti státního zastupitelství se dovozovalo, že se její úprava až tak výrazně koncepčně nezměnila, nadále bylo zřejmé, že kontrola vykonávaná ve vztahu k vyšetřovatelům bude stále velmi zevrubná, formální i věcná, a tedy i velmi široká; principy vlastní předchozí úpravě dozoru tak zásadně modifikovány nebyly.

Naproti tomu bylo považováno za důležité, aby pojmy „dohled“ pro kontrolní činnost vykonávanou mezi nejbližší vyšším státním zastupitelstvím a státními zastupitelstvími bezprostředně nižšími v jeho obvodu (a po novele č. 14/2002 Sb. i uvnitř samotných státních zastupitelství), tzn. aktivita, která se v té době vyznačovala četnými specifickými problémy a obtížemi, jež bylo nutno nepřetržitě řešit, a „dozor“ pro tradiční působnost vykonávanou státními zástupci podle trestního řádu, nebylo možno vzájemně zaměnit.

K vzájemnému vztahu pojmů „dozor“ a „dohled“ je nutno uvést následující:

Pojem dohledu oproti úpravě účinné do konce února 2002 vymezil zákon o státním zastupitelství. Podle ustanovení § 12c citovaného zákona dohledem je výkon oprávnění stanovených tímto zákonem k zajištění řídicích a kontrolních vztahů mezi různými stupni státních zastupitelství a uvnitř jednotlivých státních zastupitelství při výkonu působnosti státního zastupitelství.

Novela zákona o státním zastupitelství provedená zákonem č. 14/2002 Sb. rozšířila rozsah dohledu, protože podle úpravy předtím účinné se dohledem uskutečňovaným v soustavě státního zastupitelství rozuměla pouze kontrolní činnost vykonávaná vždy nejbližší vyšším

³⁰ Např. novela trestního řádu provedená zákonem č. 152/1995 Sb., která vložila do trestního řádu nové ustanovení § 179, stále užívala pojmu „dozor“, a to dokonce ještě v úzké návaznosti na slova „nad zachováváním zákonnosti v přípravném řízení“.

³¹ Např. učebnice VEVERKY, V., BOGUSZAKA, J., ČAPKA, J. Základy teorie práva a právní filozofie, Codex Bohemia, Praha 1996, s. 209, s pojmem „dozor“ pracovala zcela běžně. Tento termín je však užíván i celou řadou dalších právních předpisů; shodně je ovšem jen to, že se jedná o formu kontroly.

státním zastupitelstvím nad činností státního zastupitelství bezprostředně nižšího v jeho obvodu. Ustanovení § 12d a § 12e zákona o státním zastupitelství upravují jednak dohled vnější (dohled nad postupem nejbližší nižších státních zastupitelství v obvodu vyšších státních zastupitelství), jednak dohled vnitřní (dohled vedoucího státního zástupce nad postupem státních zástupců působících u státního zastupitelství, v jehož čele stojí).

Pojmy „dozor“ a „dohled“ se vztahují ke zcela jiným činnostem státního zastupitelství.

Podstata dohledu spočívá v pozorovací činnosti subjektu, který vykonává dohled, nad dozíraným. Dohled by měl vést k ovlivnění činnosti tohoto subjektu v tom smyslu, aby jeho činnost byla v souladu s příslušnou normou. Plní tedy dvě základní funkce, a to pozorovací a nápravnou.

Rozsah dohledu je vymezen v § 1 odst. 1 vyhlášky č. 23/1994 Sb. na dodržování a aplikaci právních předpisů v působnosti státního zastupitelství a v činnosti státních zástupců, dodržování pokynů vyššího státního zastupitelství a vedoucích státních zástupců a na organizaci řízení práce, jakož i na plnění pokynů obecné povahy nejvyššího státního zástupce. Dohled však nelze rozšiřovat na ostatní činnosti státního zastupitelství spočívající ve správě státního zastupitelství a v kontrole skončené věci podle § 12 odst. 3 zákona o státním zastupitelství. Problematiku vzájemného vztahu dozoru a dohledu je možno shrnout tak, že existují dvě formy kontroly. Jednak dozor státního zástupce, jednak dohled, tj. kontrola vykonávaná nad postupem státního zástupce. Jejich vzájemný vztah je takový, že dozor se týká postupu státního zástupce v poměru k policejnímu orgánu, zatímco institut dohledu je nástrojem kontroly vykonávané uvnitř soustavy státního zastupitelství. Pokud nejbližší vyšší státní zastupitelství v rámci (vnějšího) dohledu dospěje k závěru, že postup státního zástupce bezprostředně nižšího státního zastupitelství byl v rozporu se zákonem nebo jím vykonávaný dozor byl neúčinný, neúplný nebo se vyznačoval nečinností, je oprávněno zvolit odpovídající prostředek nápravy. Mezi ně patří i pokyn dávaný nejbližší vyšším státním zastupitelstvím bezprostředně nižšímu státnímu zastupitelství v jeho obvodu. Splnění pokynu může bezprostředně nižší státní zastupitelství odmítnout, je-li v konkrétní věci pokyn v rozporu se zákonem. Vyšší státní zastupitelství může – neuplatní-li jiný postup – věc převzít a vyřídit ji samo. Nejbližší vyšší státní zastupitelství může odejmout věc nejbližší nižšímu státnímu zastupitelství a vyřídit ji samo též tehdy, je-li nejbližší nižší státní zastupitelství nečinné nebo se v jeho postupu vyskytují nedůvodné průtahy.

Podle obdobných zásad je upraven i vnitřní dohled, kdy vedoucí státní zástupce nebo jím pověřený státní zástupce může rovněž vydat pokyn podřízenému státnímu zástupci. Odmítnutí státního zástupce z důvodu rozporu se zákonem pokyn splnit, sdělí neprodleně důvody odmítnutí písemně státnímu zástupci, který pokyn vydal. Pokud ten na pokynu trvá, předloží věc neprodleně se svým stanoviskem vedoucímu státnímu zástupci. Vedoucí státního zástupce je oprávněn pokyn zrušit, a pokud tak neučiní, vyřídí věc státního zástupce, který pokyn vydal. Vydal-li pokyn vedoucí státního zástupce, vyřídí věc sám.

V jednání před soudem [tedy v řízení trestním, ale i jiném než trestním] není státní zástupce vázán pokynem vedoucího státního zástupce nebo jím pověřeného státního zástupce v případě, že v průběhu jednání dojde ke změně důkazní situace (§ 12e odst. 4 zákona o státním zastupitelství).

Policejní orgán je zavázán konat (plní-li úkoly v přípravném řízení, popř. i za podmínek uvedených v § 179 odst. 2 tr. ř. v řízení po podání obžaloby) podle pokynů státního zástupce. Pokyny jsou pro policejní orgán závazné, což platí i v případě, směřuje-li pokyn státního zástupce k přibrání znalce [§ 105 odst. 1 věta třetí tr. ř. vymezuje, že v přípravném řízení přibírá znalce ten orgán činný v trestním řízení, jež považuje znalecký posudek za nezbytný pro rozhodnutí, pokud byla věc vrácena k došetření, státní zástupce, a v řízení před soudem předseda senátu], kdy splnění takového pokynu může být omezeně vynutitelné.

Je-li mechanismy vnitřní kontroly v soustavě státního zastupitelství zjištěno, že státní zástupce vykonávající dozor při svém postupu pochybil a nižšímu státnímu zastupitelství je posléze vydán pokyn (který nižší státní zastupitelství neodmítne; kdyby odmítlo, věc by mohla přejít na toto vyšší státní zastupitelství; i ono ovšem podléhá kontrole), potom je policejní orgán vázán (zprostředkovaně, ale fakticky zcela jednoznačně) tímto pokynem (ten je transformován do podoby závazného pokynu daného dozorovým státním zástupcem). Nemůže proto namítat, že po celou dobu jednal v souladu se zákonem (a že jde fakticky jen o nesoulad mezi státními zástupci). Ve skutečnosti jde o promítnutí jedné kontroly, jejího výsledku, do druhé. A i když dohled je institutem neprocesním (a z hlediska obsahu, rozsahu a způsobu své realizace nepochybně institutem užším a zřejmě i méně intenzívním a důrazným), má zde své nepochybné důsledky.

Státní zástupce má dále ustanovením § 2 odst. 3 tr. ř. (tato povinnost pro něho vyplývá i z § 4 odst. 1 písm. a) zákona o státním zastupitelství) uloženu povinnost stíhat všechny trestné činy, o nichž se dozví, pokud zákon nebo vyhlášená mezinárodní smlouva nestanoví jinak. To platí i po přijetí nové rekonstrukce trestního práva hmotného a doprovodné novely trestního řádu (č. 40/2009 Sb. a č. 41/2009 Sb.).

Nic na tom tedy nemění ani nové zakotvení zásady subsidiarity trestní represe (§ 12 odst. 2 tr. zákoníku) a modifikovaná úprava tzv. diskreční pravomoci státního zástupce [§ 172 odst. 2 písm. c) tr. ř. pro vyšetřování a § 159a odst. 4 tr. ř. pro prověřování]. **Zásadu opportunity**, a to ani např. v dílčím rozsahu, např. pro trestní řízení proti právnickým osobám podle ustanovení zákona č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim, kde se tento námět nezřídka objevuje, v ČR nemáme.

Jednak se tu jedná o hmotněprávní úpravu vyjadřující materiální korektiv ve prospěch pachatele, byť to není žádná obdoba materiálního pojetí trestného činu a tento korektiv není složkou definice trestného činu.

Jednak jde o další výjimku ze **zásady legality** (která navíc byla obsahem platné právní úpravy již od novely trestního řádu č. 265/2001 Sb.).

Způsob rozhodování v obou těchto případech je odlišný – aplikuje-li se § 12 odst. 2 tr. zákoníku, věc se odkládá nebo odevzdává jako přestupek, jiný správní delikt, kázeňské nebo kárné provinění [§ 159a odst. 1 věta první, § 159a odst. 1 písm. a) nebo b) tr. ř.], trestní stíhání se zastavuje [§ 172 odst. 1 písm. b) tr. ř.].

Pokud se dovozuje, že na trestním stíhání není dán veřejný zájem, použije se – po učinění závěru, že se jedná o trestný čin – § 159a odst. 4 nebo § 172 odst. 2 písm. c) tr. ř.

Zásada legality jinak nevyjadřuje stav, že by výlučným subjektem provádějícím trestní stíhání byl jen státní zástupce, který by zmocňoval policejní orgán k provedení jednotlivých úkonů nebo celého přípravného řízení.

Jde o povinnost státního zástupce dbát zákonem stanovenými prostředky o to, aby byl řádně a včas stíhán každý pachatel trestného činu (s výjimkami stanovenými zákonem nebo mezinárodní smlouvou, kterou je Česká republika vázána).

Zásada legality neznamena, že státní zástupce je povinen stíhat všechny osoby, ohledně nichž obdrží jakoukoli, třeba i nerelevantní informaci, že se měla zřejmě dopustit trestného činu.

K zjištění, zda jsou podmínky pro stíhání osoby a zahájení trestního stíhání pro trestný čin proti takové osobě (§ 160 odst. 1 tr. ř.), slouží postup před zahájením trestního stíhání (hlava devátá trestního řádu). Nezastupitelnou úlohu v této fázi řízení má činnost policie.

Státní zástupce zde ale vystupuje i jako orgán se stíhací funkcí, i přesto, že sám zpravidla bezprostředně osoby, které mají být obviněny, nestíhá (jednu z výjimek tvoří vyšetřování konané státním zástupcem – vyšetřovací funkce – tato funkce zahrnuje dvě složky – obligatorní vyšetřovací působnost – její součástí je i oprávnění – rovněž obligatorní – konat zkrácené přípravné řízení ve věcech uvedených v § 179a odst. 3 tr. ř. – fakultativní, zde jde ovšem o nedílnou součást dozoru).

Pokud státní zástupce vystupuje jako orgán druhého stupně, který ve vymezených případech rozhoduje o stížnostech proti usnesením policejních orgánů, toto jeho postavení je odlišné od institutu dozoru a jeho obsahové náplni.

Přezkoumání věci v rámci výkonu dozoru je tedy třeba odlišovat od přezkoumání věci z podnětu stížnosti. Nejedná se zde však o dvojí režim přezkoumání postupu policejních orgánů, protože jak přezkoumání z titulu dozoru, tak přezkoumání z podnětu řádného opravného prostředku, má svůj nezastupitelný význam. Skutečností zůstává, že obě tyto funkce jsou poměrně úzce spojeny, nelze je však zcela ztotožňovat. Nejedná se zde však o dvojí režim přezkoumání postupu policejních orgánů, protože jak přezkoumání z titulu

dozoru, tak přezkoumání z podnětu řádného opravného prostředku, má svůj nezastupitelný význam. Skutečností zůstává, že obě tyto funkce jsou poměrně úzce spojeny, nelze je však ztotožňovat. Jako orgán druhého stupně může v některých případech vystupovat i státní zástupce nejbližší vyššího státního zastupitelství [§ 146 odst. 2 písm. a) druhá alinea tr. ř.]. Aktuální judikatura Nejvyššího soudu vztahující se k pojmům „pokyn“ a „souhlas“ vychází z toho, že za pokyny se považuje i faktické ovlivňování (usměrňování) postupu policejního orgánu a za souhlas i to, jestliže státní zástupce vezme pouze na vědomí zamýšlený postup policejního orgánu. To potom vede k tomu, že státní zástupce nejbližší vyššího státního zastupitelství může být k naznačenému instančnímu rozhodování povolán poměrně často.³²

Dozorová pravomoc státního zástupce zahrnuje souhrn oprávnění a povinností státního zástupce při výkonu dozoru.

Nemůže se jednat jenom o oprávnění, byť by k takovému pojetí mohl vést restriktivní výklad např. ustanovení § 174 odst. 2 tr. ř., jestliže se tam objevují výrazy „oprávnění“ a „oprávněn“. Pravomoc určitého státního orgánu obecně tvoří souhrn práv a povinností, je tomu tak nepochybně i u státního zastupitelství. Nadto je nutno při odpovídajícím posouzení této otázky vzít v úvahu i úpravu v § 2 odst. 1 zákona o státním zastupitelství, podle něhož státní zastupitelství je při výkonu své působnosti povinno využívat prostředky, které mu poskytuje zákon.

Přesto se mnohdy uvažovalo např. o rozlišení dozoru v prověřování (který by byl fakultativní) a ve vyšetřování (jenž by byl obligatorní). Ve skutečnosti se zde vždy uplatní jistá selekce, jak už ostatně bylo zmíněno. Dozor státního zástupce není tedy vykonáván ve všech věcech zcela stejně.

Oprávnění a povinnosti při dozoru lze členit na oprávnění či povinnosti:

- 1. vyhrazují provedení některých úkonů výlučně státnímu zástupci,**
- 2. dávají mu pravomoc vyslovit předchozí souhlas, vydat povolení nebo dát souhlas či takové povolení až dodatečně (popř. příslušné rozhodnutí policejního orgánu zrušit),**
- 3. poskytují mu oprávnění k uskutečňování dozoru,**
- 4. umožňují mu podat návrh soudu na rozhodnutí v přípravném řízení.**

Vyhrazení provedení některých procesních úkonů výlučně státnímu zástupci

V současné úpravě jsou tato oprávnění zakotvena v ustanovení § 175 odst. 1 tr. ř. (ne již v odstavci 2 tohoto ustanovení).

³² Srov. RŮŽIČKA, M. K některým otázkám dozoru státního zástupce v přípravném řízení v ČR. In: ZÁHORA, J. (ed.). Aktuálně problémy přípravného konania trestného. Zborník príspevkov z celoštátnej vedeckej konferencie s medzinárodnou účasťou konanej dňa 3. apríla 2014, s. 77.

V citovaném ustanovení jsou vypočtena oprávnění státního zástupce, jež v přípravném řízení nemůže vykonávat ani soudce rozhodující ve vymezených případech o zásazích do základních práv a svobod a v dalších stanovených případech, ani policejní orgán (s případným předchozím souhlasem státního zástupce nebo souhlasem vysloveným dodatečně).

Podrobnější úprava jednotlivých výlučných oprávnění (způsobu jejich výkonu) je obsahem jiných ustanovení trestního řádu (takže z tohoto hlediska není možno vystačit jen s tímto výčtem, navíc úprava není zjevně úplná).

Předchozí souhlas státního zástupce, povolení, dodatečné vyslovení souhlasu s úkonem či rozhodnutím policejního orgánu, anebo zrušení takového rozhodnutí

Novela trestního řádu č. 265/2001 Sb. daný problém do určité míry zkomplikovala, používá-li vůči např. předstíranému převodu nebo sledování osob a věcí pojem povolení, byť fakticky jde o obdobu předchozího (dodatečného) souhlasu.

Výčet případů, kdy se vyžaduje souhlas nebo povolení, je podle české trestněprocesní úpravy velmi obsáhlý.³³

Koná-li vyšetřování státní zástupce obligatorně [§ 161 odst. 4, 5 písm. b) tr. ř.], ustanovení o souhlasu státního zástupce k provedení úkonu policejním orgánem se neuzijí.

K vydání předchozího souhlasu policejnímu orgánu přistoupí státní zástupce na základě znalosti skutkového stavu. Po předložení příslušného záznamu, protokolu nebo jiného dokladu, při prověření spisu nebo zpracování obžaloby, návrhu na schválení dohody o vině a trestu, návrhu na potrestání nebo jiného rozhodnutí státní zástupce ověří, zda informace v žádosti o předchozí souhlas odpovídala skutečnosti a zda úkon, k němuž dal souhlas, byl proveden podle zákona.

Státní zástupce při přezkoumávání úkonů, které byly provedeny bez jeho předchozího souhlasu, přezkoumá, proč věc nesnesla odkladu a zda skutečně nebylo možno souhlasu dosáhnout. Zjistí-li závady, písemně na ně upozorní příslušného nadřízeného policejního orgánu, popřípadě i prostřednictvím vedoucího státního zástupce, a učiní další neodkladná opatření.

Má-li státní zástupce vyslovit dodatečný souhlas k rozhodnutí policejního orgánu o zajištění peněžních prostředků nebo jejich blokaci nebo zaknihovaných cenných papírů, zajištění nemovitosti, jiné majetkové hodnoty nebo náhradní hodnoty zajišťované místo peněžních

³³ Pro ilustraci jde zejména o následující ustanovení: § 8a odst. 3 poslední věta, § 76 odst. 1, § 79 odst. 1, § 79a odst. 1, § 79a odst. 3 tr. ř., § 79b tr. ř. a § 79a odst. 1, 3 tr. ř., § 79c odst. 4 tr. ř. a § 79a odst. 3 tr. ř., § 79d odst. 1 věta druhá, § 79d odst. 3 věta první, § 79d odst. 7 věta druhá, § 79e odst. 1 věta druhá tr. ř., § 79e odst. 7 tr. ř. a § 79d odst. 7 věta druhá tr. ř., § 79c, § 79d, § 79e, § 83a odst. 1 – zde však viz nálezy Ústavního soudu č. 219/2010 Sb. a novelu č. 459/2011 Sb., § 83b odst. 1, § 85c a § 83a odst. 1 tr. ř., § 114 odst. 4 část věty první za středníkem, § 158c odst. 2, § 158d odst. 2, § 159b odst. 1 a 2 tr. ř.

prostředků, zaknihovaných cenných papírů, nemovitosti nebo jiné majetkové hodnoty či náhradní hodnoty, musí být splněny podmínky pro provedení těchto úkonů policejním orgánem bez jeho předchozího souhlasu; dále platí, že musí být splněny podmínky k vydání souhlasu již v době provádění těchto úkonů. Jinak státní zástupce rozhodnutí policejního orgánu zruší.

O každém souhlasu, jeho odmítnutí a o výsledku přezkoumání postupu policejního orgánu učiní státní zástupce záznam do dozorového spisu.

Udělit povolení k použití operativně pátracích prostředků elektronickou poštou lze, je-li zaručeno utajení úkonu.

Připouští-li zákon možnost provést úkon pro neodkladnost bez předchozího písemného povolení státního zástupce, přezkoumá státní zástupce neprodleně poté, co jej policejní orgán o dodatečné udělení povolení požádá, podmínky provedení úkonu i důvody, pro které si policejní orgán povolení neopatřil předem.

Jinak postup v případě operativně pátracích prostředků je obdobný. Výjimku samozřejmě tvoří agent.

K provedení některých úkonů zasahujících do práv a svobod občanů je za splnění v zákoně uvedených podmínek oprávněn i policejní orgán, aniž by musel mít k dispozici předchozí souhlas státního zástupce či jeho povolení. I tyto úkony však podléhají přezkoumání ze strany státního zástupce, popř. následně i soudu, který rozhoduje ve vymezených případech v přípravném řízení, a samozřejmě je musí přezkoumat i soud, jenž následně rozhoduje ve věci.

Oprávnění, jimiž se uskutečňuje dozor v přípravném řízení, pokud jde o jeho průběh, úplnost, rychlost a soulad se zákonem

Jedná se o oprávnění podle ustanovení § 174 odst. 2 tr. ř. Tato oprávnění ovšem státní zástupce vykonává kromě oprávnění podle § 157 odst. 2 tr. ř. (tedy vedle nich, současně).

Ustanovení § 157 tr. ř. – shodně jako § 157a tr. ř. – je obecné ustanovení (byť je formulováno tak, že dopadá zejména na prověřování skutečností nasvědčujících tomu, že byl spáchán trestný čin – srov. v této souvislosti větu druhou § 157 odst. 2 tr. ř.).

Oprávnění podle § 174 odst. 2 (i podle § 157 odst. 2) tr. ř. samozřejmě může uplatnit i státní zástupce vykonávající dozor nad vyšetřováním konaným státním zástupcem (§ 161 odst. 4, 5 písm. b) tr. ř.).

Oprávnění dávat závazné pokyny k vyšetřování trestných činů [§ 174 odst. 2 písm. a) tr. ř.]

Oprávnění státního zástupce podle § 174 odst. 2 písm. a) tr. ř. se vztahuje i na postup bezprostředně předcházející zahájení trestního stíhání. Bylo by tedy možno podle něho vydávat např. i pokyny k zahájení trestního stíhání; ty se dávají podle § 157 odst. 2 věty první tr. ř. a podle § 174 odst. 2 písm. a) tr. ř. se usměrňuje další průběh vyšetřování.

Oprávnění vyžadovat od policejního orgánu spisy, dokumenty, materiály a zprávy o spáchaných trestných činech za účelem prověrky, zda policejní orgán včas zahajuje trestní stíhání a řádně v něm pokračuje [§ 174 odst. 2 písm. b) tr. ř.]

Tato úprava rovněž poskytuje státnímu zástupci oprávnění přezkoumávat usnesení o zahájení trestního stíhání.

Státní zástupce po doručení usnesení o zahájení trestního stíhání přezkoumá, zda

- a) usnesení je zákonné a bylo vydáno příslušným policejním orgánem; je-li dána příslušnost státního zástupce ke konání vyšetřování ve věcech trestných činů policistů, postoupí neprodleně věc tomuto státnímu zástupci,
- b) trestní stíhání obviněného je přípustné,
- c) policejní orgán pořídil překlad usnesení o zahájení trestního stíhání nebo jeho části a obviněnému jej doručil, je-li to nutné,
- d) usnesení bylo doručeno státnímu zástupci ve lhůtě 48 hodin.

Jde-li o usnesení o zahájení trestního stíhání proti právnické osobě, přezkoumá státní zástupce též zejména, že

- a) existuje důvodné podezření, že čin byl spáchán určitou osobou, byť její totožnost není známa,
- b) jde o trestný čin obsažený ve výčtu trestných činů, za něž nese odpovědnost právnická osoba,
- c) jsou dány podmínky pro obvinění právnické osoby co do důvodů zakládajících její trestní odpovědnost, i co do přičitatelnosti jednání pachatele k tíži obviněné právnické osoby.

Přezkoumávání usnesení o zahájení trestního stíhání představuje velice důležitou činnost – důvody netřeba rozvádět, protože dojde-li v pozdějších stádiích trestního procesu ke zpochybnění tohoto usnesení, má to zcela fatální důsledky pro danou věc.

Oprávnění zúčastnit se provádění úkonů policejního orgánu, osobně provést jednotlivý úkon nebo i celé vyšetřování a vydat rozhodnutí v kterékoliv věci; přitom státní zástupce postupuje podle ustanovení tohoto zákona pro policejní orgán a proti jeho rozhodnutí je přípustná stížnost ve stejném rozsahu jako proti rozhodnutí policejního orgánu [§ 174 odst. 2 písm. c) tr. ř.]

Úprava v § 174 odst. 2 písm. c) tr. ř. se týká jak prověřování skutečností nasvědčujících spáchání trestného činu (hlava devátá trestního řádu), tak vyšetřování (§ 161 odst. 1 tr. ř.). Jedná se tedy o účast na úkonech v prověřování i ve vyšetřování.³⁴

Státní zástupce si může dále vyhradit provedení určitého vyšetřovacího úkonu v závažných trestních věcech, popřípadě i v jiných případech podle jejich povahy s přihlédnutím k úrovni práce policejního orgánu.

Státní zástupce může v přípravném řízení vydat kterékoli rozhodnutí (vzhledem k dikci § 119 odst. 2 tr. ř. je převažující jeho formou usnesení).

Zatímco do nabytí účinnosti novely trestního řádu č. 265/2001 Sb. se velmi často toto oprávnění využívalo při vydávání rozhodnutí ve věci (meritorních), ovšem jen v případě rozhodnutí o podmíněném zastavení trestního stíhání, jež má smíšenou povahu, šlo tehdy o výlučnou pravomoc státního zástupce, jak již bylo zmíněno; po této novele již jde o výlučné oprávnění státního zástupce u všech zmíněných rozhodnutí a citovaná úprava míří na případy rozhodnutí odlišného druhu.

Vydává-li usnesení státní zástupce, vydává je v postavení policejního orgánu, jde o rozhodnutí vydané v pozici orgánu prvního stupně, a proto je proti usnesení přípustná stížnost.

Celé vyšetřování provede státní zástupce zcela výjimečně v případech, kde to zvláštní povaha věci vyžaduje.

Státní zástupce provádí obligatorně vyšetřování o trestných činech spáchaných příslušníky Generální inspekce bezpečnostních sborů, příslušníky Bezpečnostní informační služby, příslušníky Úřadu pro zahraniční styky a informace, příslušníky Vojenského zpravodajství anebo příslušníky Vojenské policie a vyšetřování o trestných činech zaměstnanců České republiky, zařazených k výkonu práce v Generální inspekci bezpečnostních sborů.

Zde je však potřebné zdůraznit, že zatímco citovaný § 161 odst. 4, 5 písm. b) tr. ř. ukládá státnímu zástupci povinnost obligatorně vyšetřování provádět v určitých věcech, z § 174 odst. 2 písm. c) tr. ř. plyne fakultativní možnost státního zástupce konat vyšetřování (jde zde o součást jeho dozorových oprávnění).

Oprávnění vracet věc policejnímu orgánu se svými pokyny k doplnění [§ 174 odst. 2 písm. d) tr. ř.]

Oprávnění podle citovaného ustanovení má specifickou povahu v tom smyslu, že se může uplatnit výlučně ve stadiu vyšetřování (jestliže policejní orgán předložil státnímu zástupci návrh na podání obžaloby nebo návrhy na jiné rozhodnutí).

³⁴ V poslední době velice spornou se stala otázka eventuální účasti státního zástupce na ohledání místa činu v případech tzv. podezřelých úmrtí.

Ve stadiu prověřování toto oprávnění využít nelze s ohledem na to, že zde půjde většinou o případy, kdy policejní orgán vydal usnesení o odložení nebo opatření o odevzdání věci (§ 159a odst. 1 až 3 a 5 tr. ř.) a i kdyby takové usnesení státní zástupce zrušil (z vlastního podnětu nebo na základě stížnosti oprávněné osoby), bude následovat pokyn podle § 157 odst. 2 věty první tr. ř. [nebo i podle § 174 odst. 2 písm. a) tr. ř.] k vydání usnesení o zahájení trestního stíhání. Ustanovení § 174 odst. 2 písm. d) tr. ř. se tu analogicky aplikovat proto nebude.

Vrátí-li státní zástupce věc policejnímu orgánu k doplnění, učiní tak písemným pokynem, v němž konkrétně uvede, v jakých směrech, popřípadě kterými důkazy, má být řízení doplněno a stanoví k tomu přiměřenou lhůtu.

Státní zástupce podle § 174 odst. 2 písm. d) tr. ř. postupuje v případech závažnějších procesních vad a při nedostacích v objasnění věci (a to nejen v případech, které by nepochybně odůvodňovaly postup soudu podle ustanovení § 188 odst. 1 písm. e) tr. ř., i když je zřejmé, že důvody, pro které by mohlo vrácení věci k došetření státnímu zástupci připadat v úvahu, budou v praxi nejvíce převažovat).

Závažnými vadami přípravného řízení ve smyslu § 188 odst. 1 písm. e) tr. ř. se rozumí vady, které samy o sobě nebo ve spojení s jinými závažným způsobem zpochybňují zákonost přípravného řízení a jeho výsledků nebo které mají za následek, že k některým úkonům přípravného řízení nelze přihlížet jako k důkazu – absolutní neúčinnost důkazu (NS ČR - 4 Tz 54/2002).

Obdobnou povahu mají i pokyny po vrácení věci státnímu zástupci soudem k došetření [§ 188 odst. 1 písm. e), § 221 odst. 1, 2, § 260, § 284 odst. 2, § 314c odst. 1 písm. c), resp. § 149 odst. 2 tr. ř.; dále srov. § 314o odst. 1 písm. b), odst. 2 a 3, § 314p odst. 3 písm. f), odst. 6 a § 314r odst. 2 tr. ř.] nebo po rozhodnutí Nejvyššího soudu, kterým byla věc přikázána orgánu, o jehož rozhodnutí jde (§ 265l odst. 1, § 270 odst. 1 tr. ř.), § 174 odst. 2 písm. d) tr. ř. se použije analogicky.

Oprávnění rušit nezákonná nebo neodůvodněná rozhodnutí a opatření policejního orgánu, která může nahrazovat vlastními; u usnesení o odložení věci může tak státní zástupce učinit do 30 dnů od doručení; jestliže rozhodnutí policejního orgánu nahradil vlastním rozhodnutím jinak, než na podkladě stížnosti oprávněné osoby proti usnesení a policejního orgánu, je proti jeho rozhodnutí přípustná stížnost ve stejném rozsahu jako proti rozhodnutí policejního orgánu [§ 174 odst. 2 písm. e) tr. ř.]

Oprávnění podle tohoto ustanovení se může aplikovat nejen ve vyšetřování, ale – a to zcela v rozporu s praxí uplatňovanou před novelou trestního řádu č. 265/2001 Sb., kdy se nepřipouštělo ani použití citovaného ustanovení per analogiam – již i v prověřování.

Podle citovaného ustanovení může státní zástupce postupovat, jestliže po přezkoumání rozhodnutí nebo opatření policejního orgánu shledá, že je buď nezákonné, anebo neodůvodněné; postačí splnění kterékoli z těchto podmínek, mohou však být splněny i obě.

Je třeba upozornit na to, že s ohledem na § 160 odst. 1 poslední větu tr. ř. („v odůvodnění usnesení je třeba přesně označit skutečnosti, které odůvodňují závěr o důvodnosti trestního stíhání“) se pojmy „nezákonné“ a „neodůvodněné“ zcela překrývají.

Nejblíže vyšší státní zástupce nemůže podle § 174 odst. 2 písm. e) tr. ř. zrušit nezákonné nebo neodůvodněné rozhodnutí nebo opatření nižšího státního zástupce. Nad dozorem nelze žádný další dozor vykonávat, jak by k tomu mohl vést § 157a odst. 2 tr. ř., ale toliko dohled.

To neplatí pouze tehdy, jde-li o případ, kdy vyšetřování koná státní zástupce ve smyslu § 161 odst. 4, 5 písm. b) tr. ř.; jde-li však o rozhodnutí podle § 171 až § 173 tr. ř. a podle § 307 a § 309 tr. ř., jen tehdy, jestliže si předtím dozorový státní zástupce vydání těchto rozhodnutí vyhradil.

V případě, kdy vyšetřování státní zástupce koná za podmínek § 174 odst. 2 písm. c) tr. ř. tuto možnost státní zástupce nejblíže vyššího státního zastupitelství nemá. Jinak k tomu může přistoupit jedině v řízení o stížnosti (§ 141 a násl. tr. ř.).

Nezákonné usnesení o zahájení trestního stíhání musí státní zástupce zrušit bez ohledu na dobu, která uplynula od vydání tohoto rozhodnutí. Lhůta 30 dnů pro zrušení usnesení o odložení věci uvedená v § 174 odst. 2 písm. e) věta za prvním středníkem tr. ř. se neuplatní. Podkladem pro uvedené zrušovací rozhodnutí státního zástupce může být pouze posouzení důkazní situace existující v době, kdy bylo usnesení o zahájení trestního stíhání vydáno, a nelze tedy přihlížet k reálnému stavu dokazování v době, kdy je tento postup aplikován; tam jsou pak podmínky pro zastavení trestního stíhání, postoupení věci atd.

Jinak platí, že podnětem pro postup státního zástupce podle § 174 odst. 2 písm. e) tr. ř. mohou být především žádosti osob, proti kterým se řízení vede, a poškozených podle § 157a tr. ř. Může tak činit ovšem i z vlastního podnětu.

Státní zástupce zpravidla usnesení policejního orgánu (týká se i usnesení státního zástupce konajícího vyšetřování) ruší usnesením a opatření pak svým opatřením.

Jestliže státní zástupce stížnost oprávněné osoby zamítl jako nedůvodnou ve smyslu § 148 odst. 1 písm. c) tr. ř., nemůže již zpravidla využít svého oprávnění podle § 174 odst. 2 písm. e) tr. ř. ani v případě, že ještě neuplynula lhůta 30 dnů. Výjimku by představovaly případy, kdy se od přezkoumání věci z podnětu oprávněné osoby podstatně změnila skutkové okolnosti. Naproti tomu o stížnosti včas podané oprávněnou osobou musí státní zástupce vždy rozhodnout, i když již přezkoumal zákonnost a odůvodněnost usnesení postupem dle § 174 odst. 2 písm. e) tr. ř.

Jde však o velice spornou otázku a možností přehodnocení původního stanoviska státním zástupcem je nepochybně více (např. je to i převzetí věci jiným státním zástupcem, případně pokyn daný nejbližší vyšším státním zastupitelstvím, byť tzv. „negativní pokyny“ by měly být nepřipustné, právní úprava je však zcela nevylučuje, což vyvolává pochybnosti).

Usnesení o odložení věci (§ 159a odst. 1 až 3 a 5 tr. ř.) je třeba zrušit ve lhůtě 30 dnů stanovené zákonem. Ale i když tato lhůta již uplynula, lze vydat pokyn k pokračování v prověřování, usnesení o odložení věci nevytváří překážku věci pravomocně rozhodnuté. Musí být dány zpravidla nové skutečnosti, jež vydání pokynu odůvodňují.

Usnesení o odložení věci podle § 159a odst. 5 tr. ř. [pachatel nebyl zjištěn] se nutně rušit nemusí (vyjma případu, kdy je ho třeba zrušit z podnětu podané stížnosti), byť samozřejmě nelze vyloučit, že i v těchto případech (mimo rozhodování o stížnosti) státní zástupce bude postupovat podle § 174 odst. 2 písm. e) tr. ř. a usnesení zruší, zejména půjde-li o zřejmý případ nezákonnosti nebo neodůvodněnosti takového usnesení. Jakmile pominou důvody odložení, vydá se usnesení o zahájení trestního stíhání (§ 160 odst. 1 tr. ř.). Státní zástupce může v těchto případech zjistit (po přezkoumání věci) např. to, že ve věci nemělo být postupováno podle § 159a odst. 5 tr. ř., ale podle § 159a odst. 1, 2 nebo 3 tr. ř. [včetně případů, kdy mohla být věc odevzdána podle § 159a odst. 1 písm. a) nebo b) tr. ř.], nemusí tedy jít jen o to, že by ve věci přicházelo v úvahu zahájení trestního stíhání. Potom je na místě, aby státní zástupce v zájmu určitosti právních poměrů v dané věci zrušil původní usnesení o odložení věci (následně vydal pokyn policejnímu orgánu, aby pokračoval v prověřování, pokud nebude usnesení rušit z podnětu podané stížnosti). Musí tak učinit ovšem rovněž ve lhůtě 30 dnů od doručení (pokud toto usnesení ruší z vlastního podnětu a nikoli z podnětu podané stížnosti). I zde platí, že i po uplynutí lhůty 30 dnů je možno pokračovat v prověřování, je-li to na místě.

Pouze nejvyšší státní zástupce může postupovat podle § 174a odst. 1 tr. ř., ale jen ve vztahu usnesení státního zástupce o zastavení trestního stíhání a o postoupení věci jinému orgánu.

Oprávnění přikázat, aby úkony ve věci prováděla jiná osoba služebně činná v policejním orgánu [§ 174 odst. 2 písm. f) tr. ř.]

Úprava v § 174 odst. 2 písm. f) tr. ř. doznala po novele trestního řádu č. 265/2001 Sb. značných změn. Nejedná se již o jistou obdobu úpravy v § 157 odst. 2 písm. b) tr. ř. a citované písmeno se týká celého přípravného řízení (zatímco do konce roku 2001 jen přípravného řízení ve smyslu tehdejšího vymezení v trestním řádu a jen ve vztahu k vyšetřovateli).

Státní zástupce svým usnesením přikáže, aby úkony ve věci nadále prováděla jiná osoba služebně činná v policejním orgánu. To neznamená, že by státní zástupce určoval jméno

osoby, která bude nadále ve věci konat prověřování nebo vyšetřování, ale na základě jím vydaného rozhodnutí příslušný vedoucí policejního orgánu přidělí věc jiné osobě služebně činné v policejním orgánu.

Oprávnění odejmout kteroukoli věc policejnímu orgánu a učinit opatření, aby byla přikázána jinému policejnímu orgánu [§ 157 odst. 2 písm. b) tr. ř.]

Ohledně oprávnění dle citovaného ustanovení odejmout kteroukoliv věc policejnímu orgánu a učinit opatření, aby věc byla přikázána jinému policejnímu orgánu, je nutno zdůraznit, že státní zástupce může kteroukoli věc (jak o které je konáno prověřování, tak o které již probíhá vyšetřování, viz to, co již bylo uvedeno) odejmout jednomu policejnímu orgánu a učinit opatření, aby věc byla přikázána jinému policejnímu orgánu.

Může jít o policejní orgány s rozdílnou věcnou příslušností, tedy na jedné straně policejní orgány Policie České republiky, na straně druhé do konce roku 2011 o Inspekci policie, nově o Generální inspekci bezpečnostních sborů, a dále ostatní policejní orgány uvedené v § 12 odst. 2 tr. ř.

Změny provedl právě citovaný zákon č. 341/2011 Sb., o Generální inspekci bezpečnostních sborů. V tomto případě tak může státní zástupce učinit i z vlastního podnětu. Může jít i o policejní orgány, které mají pouze rozdílnou funkční příslušnost (např. v rámci Policie České republiky útvary s územní působností na jedné straně nebo útvary s působností na celou republiku, popř. útvary s vyšším anebo nižším stupněm působnosti, jde-li o útvary s územní působností).

Po novele trestního řádu provedené zákonem č. 265/2001 Sb. státní zástupce vykonává nově dozor i při postupu před zahájením trestního stíhání (jak již bylo uvedeno, za synonymum tohoto pojmu je považováno prověřování skutečností nasvědčujících spáchání trestného činu). Z toho však v žádném případě nelze dovodit, že by státní zástupce vykonával dozor i nad postupy policejních orgánů podle zákona o policii.³⁵

Dozor státního zástupce v prověřování tvoří dnes již nezastupitelnou část dozoru vykonávaného v celém přípravném řízení.

Postup před zahájením trestního stíhání může mít značný význam nejen pro přípravné řízení trestní, ale dokonce i pro stadium projednání trestní v řízení před soudem vzhledem k tomu, že po novele trestního řádu č. 265/2001 Sb. je umožněno poměrně v širokém rozsahu nejen opatřovat a vyhledávat zdroje potenciálních důkazů, ale důkazy i provádět [srov. také demonstrativní výčet oprávnění policejního orgánu v rámci prověření v § 158 odst. 3 pod písm. a) až i) tr. ř.].

³⁵ Viz též výkl. stan. č. 4/2007 Sb. v s. NSZ.

Za jedno z nejvýznamnějších nových oprávnění státního zástupce při výkonu dozoru je třeba považovat přezkoumávání záznamů o zahájení úkonů trestního řízení (§ 158 odst. 3 věta první a druhá tr. ř.) a protokolů o neodkladných a neopakovatelných úkonech provedených v bezprostřední souvislosti s ním (§ 158 odst. 3 věta třetí tr. ř.).

Přezkoumávání záznamů o zahájení úkonů trestního řízení a protokolů o neodkladných a neopakovatelných úkonech provedených v bezprostřední souvislosti s ním vykazuje jisté specifické rysy.

Záznam o zahájení úkonů trestního řízení (který je zároveň záznamem o zahájení úkonů přípravného řízení) nepředstavuje žádnou obdobu institutu zahájení trestního stíhání „ve věci“ podle úpravy účinné do konce roku 1993. Liší se jak svou podstatou, tak i funkcemi, které plní; dále i tím, že je formálně jednodušší a oproti zahájení „ve věci“ předsunut výrazně do „předprocesního stadia“.

V záznamu policejní orgán uvede především skutkové okolnosti, pro které řízení zahajuje. Nejde zde o popis skutku v tom smyslu, jak se chápe v usnesení o zahájení trestního stíhání, ve sdělení podezření ve zkráceném přípravném řízení, resp. záznamu o něm, v obžalobě nebo návrhu na potrestání a v rozsudku ať už odsuzujícím nebo zprošťujícím; jedná se o vymezení skutkových okolností, z nichž lze usuzovat i na právní kvalifikaci, údaj o ní ale není povinný (byť je nepochybně žádoucí ho uvádět vždy, přichází-li to podle povahy věci v úvahu).

Záznam má však vymezovat předmět trestního řízení, a pokud by se zcela zásadně v podstatě věci lišily skutkové okolnosti v něm uvedené od skutku, který by měl být předmětem dalšího trestního řízení, bylo by nutno sepsat v tomto smyslu i nový záznam.

Dále je třeba v záznamu uvést způsob, jakým se o skutkových okolnostech policejní orgán dozvěděl (z trestního oznámení, z vlastního šetření nebo jiným způsobem). V záznamu se mohou uvést i jména a příjmení a další základní osobní údaje podezřelého (nikoli ve smyslu § 76 odst. 1 nebo § 179b odst. 2, 3 tr. ř., ale v podstatě ve smyslu uvedeném v § 158 odst. 7 části věty druhé za středníkem tr. ř., kde se tento pojem chápe nejširěji – jde o podezřelého v materiálním smyslu, jemuž se žádným formálním úkonem nesděluje, že je podezřelý – tak je tomu např. ve zkráceném přípravném řízení) a poškozeného, je-li znám; dále též oznamovatele.

Záznam o zahájení úkonů trestního řízení plní jinak dvě základní funkce, a to jednak funkci iniciační (počátku přípravného řízení a celého trestního řízení – je však třeba upozornit na větu třetí § 158 odst. 3 tr. ř.), jednak funkci informační (signalizační). Doručením záznamu postupem dle § 158 odst. 3 věty druhé tr. ř. od policejního orgánu se státní zástupce dozví o tom, že v dané věci probíhají úkony trestního řízení; do té doby mohla policie provádět úkony podle zákona o policii.

Návrhy na rozhodnutí soudce v přípravném řízení

Soud (soudce) v přípravném řízení provádí procesní úkony jen v případech výslovně stanovených trestním řádem, zejména rozhoduje o nejzávažnějších zásazích do ústavně zaručených práv a svobod, rozhoduje v některých dalších případech, kdy to stanoví zákon, resp. působí v přípravném řízení ještě např. při výslechu svědků a provádění rekognicí, jež mají povahu neodkladných či neopakovatelných úkonů, kdy ale nerozhoduje (§ 158a tr. ř.). Trestní řád zde navazuje na Listinu základních práv a svobod, zejména na její čl. 8 odst. 3 (rozhodnutí o zadržené osobě), čl. 8 odst. 4 (příkaz k zatčení), čl. 8 odst. 5 (rozhodnutí o vzetí do vazby), čl. 12 odst. 2 (příkaz k domovní prohlídce), atd.

Podle platné úpravy soudce činný v přípravném řízení působí v rámci obecné soustavy soudů. Nejde o samostatnou soustavu mimoprocesních, resp. předprocesních soudů, jak je tomu v jiných zemích, ani o institut tzv. „vyšetřujícího soudce“.

VI. Státní zástupce v řízení před soudem

Řízení před soudem představuje podstatné a rozhodující stadium trestního procesu.

Těžiště dokazování musí být v hlavním líčení, neboť je-li soud orgánem, který rozhoduje o vině a trestu, případně o dalších otázkách, musí být orgánem majícím právo konečným způsobem zhodnotit důkazy provedené na základě zásad bezprostřednosti, ústnosti a veřejnosti v hlavním líčení. Opatřování důkazů a procesní zajištění jejich obsahu mimo hlavní líčení (v rámci přípravného řízení) může mít proto jediné předběžnou a přípravnou povahu, ale nikdy nemůže být, má-li být zajištěno řádné objasnění věci a zaručit práva obviněného, poškozeného i dalších osob zúčastněných na trestním řízení, rozhodující a konečné.

Před nabytím účinnosti velké novely trestního řádu z roku 2001 (č. 265/2001 Sb.) vzhledem k důrazu kladenému na přípravné řízení, vzhledem k obavě, že v řízení před soudem již nebude možno některé důkazy provést, konečně vzhledem k tomu, že všechny trestné činy byly tehdy dokazovány v zásadě zcela stejnými procesními postupy, objem provedených důkazů již v přípravném řízení byl značný i u těch nejméně závažných trestných činů, řízení před soudem již bylo jen jakousi „kontrolou“ přípravného řízení a výsledky soudního řízení poměrně výrazně na něm závisely. Tomu odpovídala i míra aktivity procesních stran, státního zástupce nevyjímaje. Mimo věci z oblasti závažné hospodářské a finanční kriminality, složitější případy obecné kriminality (vraždy, znásilnění, loupeže, pohlavní zneužívání), případně majetkovou kriminalitu (kde ale šlo spíše o obtíže plynoucí z velkého počtu stíhaných a následně žalovaných útoků, nikoli ze skutkové, právní náročnosti dané věci) žádné rozsáhlejší dokazování před soudem neprobíhalo. Opakovaly se v podstatě důkazy provedené již v přípravném řízení. Pokud byly prováděny zcela nové důkazy, bylo to výsledkem změn ve výpovědích obviněných, svědků a dalších osob. Nežřídko tyto změny vyplývaly z faktu, že přípravné řízení trvalo ve věci delší dobu, svědci byli vyslýcháni velmi podrobně a opakovaně, mezi jejich výpověďmi byly rozpory; ty bylo následně nutné odstranit výslechy

dalších osob. Posléze se dospělo k jakémusi „začarovanému kruhu“. Čím více úkonů bylo provedeno v přípravném řízení, čím častěji byli obvinění nebo svědci vyslýcháni k různým otázkám, tím více bylo rozporů, které bylo potřebné ve stadiu soudního projednání odstraňovat.

Novela trestního řádu provedená zákonem č. 265/2001 Sb. vychází z toho, že v přípravném řízení je oproti projednání trestní věci před soudem rozsah dokazování výrazně užší. Přenáší tedy těžiště dokazování reálně do stadia řízení před soudem. Tato novela zároveň směřuje k výraznému posílení aktivity procesních stran, jmenovitě i státního zástupce.

Státní zástupce v řízení před soudem svými návrhy a účastí u hlavního líčení nebo veřejného zasedání (především o odvolání, ale i v dalších případech) zajišťuje, aby při projednání věci před soudem byly provedeny všechny důkazy důležité pro posouzení viny obžalovaného a pro uložení přiměřeného trestu (rozhodnutí o dalších výrocích – o ochranném opatření a o náhradě škody). K tomu využívá svého postavení a práv, které má jako strana v řízení před soudem z hlediska plnění své úlohy orgánu veřejné žaloby [§ 2 odst. 8 tr. ř., § 4 odst. 1 písm. a) zákona o státním zastupitelství].

Při uvedeném postupu musí být aktivní. Měl by již v podané obžalobě (popř. v odůvodněných případech v samostatném sdělení adresovaném soudu) uvést, které důkazy v hlavním líčení hodlá sám provést a odlišit je od důkazů, které pouze navrhuje provést. V tomto ohledu je na místě postupovat iniciativně a nevyčkávat až na případný postup předsedy senátu (či samosoudce) spočívající v požadavku na opatření či provedení dalších důkazů.

Má opatřovat z vlastní iniciativy nebo na žádost předsedy senátu důkazy, které dosud nebyly provedeny; za tím účelem je oprávněn požádat policejní orgán o opatření důkazu (§ 179 odst. 2 tr. ř.).

Dodatečné opatřování důkazů po podání obžaloby přicházelo v úvahu i podle úprav účinných před dnem 1. 1. 2002.³⁶

³⁶ Tehdy šlo ale o praxi, která nemusela být vždy posuzována jako zákonná, resp. mohlo být oprávněně namítáno, že je-li státní zástupce v řízení před soudem stranou, není oprávněn již v tomto stadiu řízení opatřovat jakékoli důkazy či je dokonce provádět (výjimka vyplývala z ustanovení § 215 odst. 2 tr. ř., ve znění novely provedené zákonem č. 292/1993 Sb., která měla jako první posílit aktivitu stran v řízení před soudem). Z obecných principů a základních zásad trestního řízení plynula pro státního zástupce jednoznačná povinnost nezatajit před obžalovaným důkaz v jeho prospěch, o němž by se státní zástupce dozvěděl po podání obžaloby. Před podáním obžaloby platila obecná úprava a příslušný důkaz bylo třeba zajistit a posléze případně provést, nestalo-li se tak již aktivitou obhajoby.

Zjistil-li státní zástupce po podání obžaloby poznatek o tom, že existuje důkaz podporující obžalobu, který by případně mohl být předložen soudu (jenž s ohledem na znění § 181 odst. 2 tr. ř. již byl příslušný ke všem úkonům ve věci včetně opatřování a provádění důkazů), zpravidla musel požádat policejní orgán (či výjimečně i vyšetřovatele, ale nebyla upravena žádná povinnost takovému požadavku státního zástupce vyhovět; vyšetřovatel již měl věc ukončenu podáním návrhu na podání obžaloby státnímu zástupci), aby sepsal s určitou osobou úřední záznam o podaném vysvětlení, provedl úkony nezbytné k zajištění určitého důkazu, atd. Příslušné záznamy či protokoly pak státní zástupce předložil soudu s tím, že to byl právě soud, který musel takový důkaz na návrh státního zástupce provést.

Úprava v § 179 odst. 2 tr. ř. nově umožňuje, aby státní zástupce (zpravidla tedy prostřednictvím policejního orgánu, který musí jeho pokynu vyhovět) opatřil důkaz, a to zejména takový, který podporuje obžalobu. Může se jednat i o důkaz ve prospěch obžalovaného. Při vyžadování součinnosti policejního orgánu za účelem opatření důkazu po podání obžaloby se postupuje přiměřeně podle § 157 odst. 2 věty první a § 174 odst. 2 písm. a) tr. ř. Žádost státní zástupce adresuje zpravidla policejnímu orgánu, který ve věci konal prověřování nebo vyšetřování, pokud podle povahy důkazu, který má být takto opatřen, nevyžádá součinnost jiného policejního orgánu.

Státní zástupce v řízení před soudem, kde je zvýrazněna role stran obžaloby a obhajoby, při zastupování veřejné žaloby nehájí zájem státu (jak se z toho někdy poněkud jednostranně vychází), ale veřejný zájem (jímž je jedině spravedlivé a zákonné odsouzení pachatele trestného činu), státní zástupce má povinnost navrhnout důkazy, které odůvodňují podání obžaloby či návrhu na potrestání, včetně důkazů svědčících ve prospěch obžalovaného, neboť státní zástupce jako představitel státu musí být nestranný a nezaujatý a mít zájem na spravedlivém posouzení projednávané věci. Provádět v hlavním líčení však bude se souhlasem nebo na výzvu předsedy senátu jen důkazy, které podporují obžalobu. V tomto smyslu má povinnost tvrzení a povinnost důkazní ohledně podané obžaloby (nebo návrhu na potrestání), nemá však formální, ale pouze materiální důkazní břemeno. V řízení před soudem navrhuje a provádí důkazy, které podporují obžalobu. Je povinen prokazovat vinu obžalovaného, což ho nezbavuje povinnosti posuzovat všechny rozhodné okolnosti případu i z hlediska okolností a důkazů svědčících ve prospěch obžalovaného a nesmí se zaměřit výlučně na prokazování viny obžalovaného a musí respektovat ustanovení trestního řádu o spravedlivém procesu (§ 2 odst. 5, § 180 odst. 2 a 3 tr. ř.).³⁷

VII. Závěr

Státní zástupce v trestním řízení zajišťuje ochranu veřejného zájmu (nikoli úzce pojatého zájmu státu na potrestání pachatele trestného činu).

Je přitom subjektem, který má v přípravném řízení dominantní postavení; nejde o nějakou samoučelnou pozici danou subjektivně. Pro uvedené řešení svědčí nikoli pouze fakt, že tuto roli nemůže mít ani policejní orgán, ani soudce rozhodující v přípravném řízení, ale i momenty vztahující se k úloze státního zástupce při ochraně veřejného zájmu, prolínání jeho aktivity dvěma nejdůležitějšími stadii procesu, výrazný stupeň nestrannosti (či v určitém rozsahu i nezávislosti), objektivnost.

Má-li státní zástupce plnit svou hlavní úlohu, tj. zastupovat veřejnou žalobu v trestním řízení a plnit další úkoly vyplývající z trestního řádu [§ 4 odst. 1 písm. a) zákona o státním

Totéž se ale týkalo i informace o důkazu ve prospěch obžalovaného, kde zřejmě nepřicházelo v úvahu o něm uvědomit přímo obžalovaného nebo jeho obhájce, ale rovněž neprodleně ji předložit soudu.

³⁷ Blíže k této otázce srov. i VONDURŠKA, F., RŮŽIČKA, M. K postavení státního zástupce ve stadiu řízení před soudem po novele trestního řádu, 265/2001 Sb. *Trestněprávní revue*, 2002, č. 3, s. 85.

zastupitelství, § 2 odst. 8 věta druhá tr. ř.], musí si vytvořit pro plnění této své úlohy potřebné předpoklady.

V přípravném řízení plní státní zástupce klíčovou funkci dozoru, dále funkci instančního orgánu. Součástí dozoru je i funkce rozhodovací a návrhová. Státní zástupce zde ale vystupuje i jako orgán se stíhací funkcí, i přesto, že sám zpravidla osoby důvodně podezřelé ze spáchání trestného činu nestíhá. Státní zástupce rozhoduje v přípravném řízení s konečnou platností o tom, zda a pro jaký trestný čin bude určitá osoba stíhána. Vyšetřovací funkce je samostatná a týká se jen omezeného okruhu trestných činů specifické povahy [§ 161 odst. 4, 5 písm. b) tr. ř.]. Oprávnění konat vyšetřování tvoří složku dozoru, ale takové případy jsou v praxi naprosto výjimečné.

Dozor je vykonáván nejen z hlediska zákonitosti postupu policejního orgánu, ale i z hlediska jeho věcné správnosti, odůvodněnosti a úplnosti. Dozor státního zástupce je vykonáván již od doručení záznamu o zahájení úkonů trestního řízení (§ 158 odst. 3 věta první a druhá tr. ř.).

Státní zástupce nemůže vykonávat dozor i nad postupy policejních orgánů podle zákona o policii v tzv. předprocesním stadiu trestního řízení, není-li zde úzká souvislost s trestním řízením [§ 157 odst. 2 věta první a § 157 odst. 2 písm. a) tr. ř.].

V řízení před soudem se po státním zástupci žádá výrazně vyšší míra aktivity, než tomu bylo před rokem 2002 (tj. před novelou č. 265/2001 Sb.). Vyšší aktivita se požaduje i po straně obhajoby, ale jde o právo, nikoli povinnost obhájce. Materiální (nikoli zatím formální) důkazní břemeno, pokud jde o prokázání viny a dalších rozhodných skutečností důležitých pro výrok o trestu, ochranných opatřeních a náhradě škody, spočívá především na státním zástupci. Aktivita soudu se uplatní, pokud úsilí státního zástupce nevede k žádoucímu výsledku (§ 2 odst. 5 předposlední a poslední věta tr. ř.). To ve svých důsledcích znamená, že soud nemá roli pouhého arbitra, ale je také orgánem činným v trestním řízení. Skutečnost, že i soudu je v řízení před soudem svěřena poměrně aktivní úloha, je předmětem kritiky a věcný záměr nového trestního řádu soudního schválený usnesením vlády ze dne 20. 8. 2008 č. 996 předpokládal zavedení formálního (nikoli jen materiálního) důkazního břemene státního zástupce jako jeho procesní odpovědnosti za neprokázání viny a dalších rozhodných skutečností podstatných pro rozhodnutí dalších otázek důležitých pro trestní řízení. Je ovšem otázkou, jak bude tento původní záměr naplněn v budoucí úpravě trestního procesu.

Literatura

- FENYK, J. Úvaha o ústavním postavení českého státního zastupitelství, Státní zastupitelství 2003, č. 1, s. 7.
- FENYK, J. Vademecum státního zástupce. Praha: ASPI Publishing, 2003, s. 6.

- FENYK, J. Veřejná žaloba, díl první – historie, současnost a možný vývoj veřejné žaloby, Příručky Ministerstva spravedlnosti, sv. 62. Praha: Institut Ministerstva spravedlnosti ČR pro další vzdělávání soudců a státních zástupců, 2001, s. 198.
- KOCOUREK, J., ZÁRUBA, J. Zákon o soudech a soudcích; Zákon o státním zastupitelství. Komentář. Praha: C. H. Beck, 2., doplněné a přepracované vydání, 2004, s. 392 – 395.
- KOUKAL, P. K některým aspektům postavení a úlohy státního zástupce v přípravném trestním řízení, Právní praxe 1994, č. 8, s. 462.
- LAGODNY, O. Staatenwaltschaft oder / und Kriminalpolizei?, Österreichische Juristen – Zeitung 2000, n. 9, s. 325 – 331.
- MUSIL, J. Neúspěšný pokus o reformu přípravného řízení: Co dál?, Kriminalistika 2000, č. 3, s. 208 – 209.
- MUSIL, J. Přípravné řízení – stále téma v teorii a legislativě, v: Sborník příspěvků k 10. výročí založení pobočky nakladatelství C. H. Beck v Praze ve službách práva“. Praha: C. H. Beck, 2003, s. 287 – 289.
- MUSIL, J. Úloha policie v evropském kontinentálním procesu, Kriminalistika 1997, č. 1, s. 7.
- MUSIL, J., KRATOCHVÍL, V., ŠÁMAL, P. a kol. Kurs trestního práva. Trestní právo procesní. Praha: C. H. Beck, 2007, 3., přepracované a doplněné vydání, s. 193.
- PROCHÁZKA, A. Zákon o státním zastupitelství a ústavnost, Právní rozhledy 2000, č. 4, s. 165.
- REPÍK, B. Evropská úmluva o lidských právech a trestní právo. Praha: ORAC, 2003, s. 218 – 219 a 227 – 228.
- RŮŽIČKA, M. K některým otázkám dozoru státního zástupce v přípravném řízení v ČR. In: ZÁHORA, J. (ed.). Aktuálne problémy prípravného konania trestného. Zborník príspevkov z celoštátnej vedeckej konferencie s medzinárodnou účasťou konanej dňa 3. apríla 2014, s. 77.
- RŮŽIČKA, M., ZEZULOVÁ, J. Zadržení a vazba v českém trestním procesu. Praha: C. H. Beck, 2004, s. 442 – 445.
- ŠÁMAL, P., RŮŽIČKA, M., NOVOTNÝ, F., DOUCHA, J. Přípravné řízení trestní. Praha: C. H. Beck, 1. vydání, 1997, s. 481.
- VEVERKA, V., BOGUSZAK, J., ČAPEK, J. Základy teorie práva a právní filozofie, Codex Bohemia, Praha 1996, s. 209.
- VONDURŠKA, F., RŮŽIČKA, M. K postavení státního zástupce ve stadiu řízení před soudem po novele trestního řádu, 265/2001 Sb. *Trestněprávní revue*, 2002, č. 3, s. 85.

VYBRANÉ OTÁZKY ZAJIŠTĚNÍ NEZÁVISLOSTI STÁTNÍHO ZÁSTUPCE

Mgr. Zdeněk Michora

Právnická fakulta MU, Nejvyšší soud ČR

Abstrakt

Ve svém příspěvku se zabývám požadavkem na zajištění nezávislosti státního zástupce jako nezávislé individuality reprezentující veřejnou žalobu. Za tímto účelem nejprve ve stručnosti představuji požadavek nezávislosti veřejné žaloby a veřejného žalobce jako takový a v navazujících kapitolách se již věnuji výhradně otázkám dohledu jak mezi jednotlivými instancemi státního zastupitelství (tzv. dohled vnější), tak zvláště uvnitř jednotlivého státního zastupitelství (tzv. dohled vnitřní) s důrazem na problematiku pokynů. Své poznatky vymezuji vůči zahraniční právní úpravě (Slovensko a Německo) a rovněž je konfrontuji s návrhem nového zákona o státním zastupitelství, s čímž se pojí i návrhy *de lege ferenda*.

Klíčová slova

Dohled, nezávislost, pokyn, soustava státního zastupitelství, státní zástupce.

Úvod

Otázka nezávislosti veřejné žaloby a jejího zajištění nabyla na významu v důsledku sametové revoluce. Základní složkou socialistického režimu, nutnou pro fungování totalitního státu, je totiž faktické ovládnutí veřejné žaloby, jakož i soudů. Pro právní úpravu je vlastní velká míra vágnosti a netransparentnosti. Z historických pramenů dnes lze dovodit, jaké jsou faktory, které umožňují faktickou závislost veřejné žaloby na vnějším subjektu, ať už na samotné vládě či jiné instituci. Tyto informace je potřeba využít pro vybudování stabilní soustavy státního zastupitelství, která by byla imunní vůči vlivům vně soustavy jako takové, ale i vůči nežádoucím vlivům v rámci soustavy (mezi jednotlivými instancemi) a konečně i v rámci jednotlivých státních zastupitelství.

Míru nezávislosti státního zástupce určuje mimo jiné místo soustavy státního zastupitelství v systému dělby moci. Od toho se odvíjí i míra autonomie jednotlivých instancí státního zastupitelství, jejich vedoucích státních zástupců a v neposlední řadě jednotlivých státních zástupců. Je to ale rozhodující hledisko? Je opravdu tak zásadní rozdíl, pokud je veřejná žaloba zařazena do moci výkonné, soudní, či jako orgán *sui generis*?

Podle mého názoru nejsou nynější spory ohledně postavení veřejné žaloby v systému dělby moci z hlediska problematiky nezávislosti natolik klíčové. Svou roli hrají totiž další faktory, které nejsou nutně pojmově odvozeny od skutečnosti, kde je soustava státního zastupitelství „zařazena“ v Ústavě České republiky.

Podle Z. Žďárského jsou rozhodujícími vlivy na nezávislost státního zástupce a autonomii jeho rozhodování vztah k jiným orgánům, státním a politickým institucím, politickým silám a jednotlivcům.¹ K tomu bych dodal, že na tyto faktory je potřeba hledět prizmatem míry hierarchizace soustavy, jednoduše řečeno, pokud může ministr spravedlnosti například zasahovat do pravomocí nejvyššího státního zástupce, poté záleží na tom, jak může nejvyšší státní zástupce zasahovat do pravomocí nižších státních zastupitelství.

Nezávislost státního zástupce

Nezávislost státního zastupitelství je jiného typu než nezávislost soudní, která je zakotvena přímo v čl. 81 a čl. 82 Ústavy. V rámci postavení a působnosti státního zastupitelství Ústava toliko v čl. 80 odst. 2 odkazuje na zvláštní zákon. Tato skutečnost je projevem výše zmíněného principu dělby moci, kdy vedle samostatné moci soudní a zákonodárné stojí moc výkonná, do které je státní zastupitelství v hlavě třetí Ústavy zahrnuto. Nezávislost státního zastupitelství tak patrně nikdy nedosáhne nezávislosti soudní.

Přesto stále sílí názorový proud, který má za cíl ustavit soustavu státního zastupitelství jako tzv. orgán *sui generis*. Argumentů pro tuto reformu se nalezne mnoho – zaprvé státní zastupitelství nevykonává typickou agendu složek výkonné moci, když signifikantním jevem pro soustavu státního zastupitelství je potenciálně možnost razantních zásahů do základních práv a svobod fyzických i právnických osob. Rovněž již jako „precedens“ existují orgány, které mají ústavně zaručené postavení mimo klasické složky v rámci tří pilířů dělby moci – jedná se o Nejvyšší kontrolní úřad (čl. 97 Ústavy) a Českou národní banku (čl. 98 Ústavy). Někteří autoři také napadají samotnou teorii dělby moci na základě historických podmínek, ve kterých byla vytvořena.²

Na druhém břehu stojí myšlenka F. Zoulíka, že „státní zastupitelství v demokratickém státě má být pouze justiční veřejnou žalobou a institucí, chránící veřejný zájem i v jiných, přesně definovaných případech. V takovém postavení ovšem musí být naprosto jasně orgánem, který v klasické tripartizaci státní moci patří do oblasti moci výkonné. Požadavek její angažovanosti jako strážce nikoli zákonnosti, ale určitých veřejných zájmů vyžaduje, aby byla vázána na vládu, aby nestála vedle ní (nebo dokonce proti ní), ale aby byla nástrojem uskutečňování vládní politiky v právní oblasti. Kdyby tomu tak nebylo, exekutiva by prostě neměla instituci, jejímž prostřednictvím by mohla působit na výkon soudní moci. Teprve soudní moc (a nikoli

¹ ŽĎÁRSKÝ, Z. Závislý a nestranný státní zástupce? *Právní praxe*, 1994, č. 4, s. 195.

² FENYK, J. Veřejná žaloba. Díl první. Příručky Ministerstva spravedlnosti České republiky, svazek 62. Praha: Institut Ministerstva spravedlnosti České republiky pro další vzdělávání soudců a státních zástupců, 2001, s. 152-158.

prokuratura) je totiž povolána k tomu, aby nastavila hráz takové aplikaci práva, která by neodpovídala principům, jimiž je ovládán právní řád³.

V tomto důsledku si lze klást otázku, jaké jsou meze intenzity působení výkonné moci (vlády a prezidenta) na soustavu státního zastupitelství v rámci uskutečňování vládní politiky. V současné době vláda, popř. ministr spravedlnosti, působí na soustavu zejména navrhováním či jmenováním nejvyššího státního zástupce a jeho náměstků, vedoucích státních zástupců a jejich náměstků a konečně jmenováním samotných státních zástupců. Další pravomocí ministra spravedlnosti je možnost vyžadovat podle § 13 zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o státním zastupitelství“) informace o stavu řízení v každé věci, v níž je státní zastupitelství činné, pokud je taková informace potřebná k plnění úkolů Ministerstva spravedlnosti nebo pokud takovou informaci potřebuje jako člen vlády.

Vhodné řešení této problematiky má nemalý význam jednak z hlediska nezávislého a nestranného řešení trestních věcí spáchané exekutivou, popř. řešení trestních věcí, které by mohly mít nějaký politický dopad.⁴ Nezapomeňme na odvěkou zásadu římského práva *nemo iudex sine actore*, která má význam například v možnosti odložení či zastavení trestní věci státním zástupcem již v přípravném řízení.

Postavení státního zástupce v soustavě orgánů státního zastupitelství

V úvodu jsem vyjádřil myšlenku, že v soudobých podmínkách české veřejné žaloby existuje tendence zabývat se vztahy nezávislosti vyplývající z možnosti ovlivňování jednotlivých instancí státního zastupitelství a zejména jednotlivých státních zástupců. K tomu je třeba stručně charakterizovat samotné uspořádání českého státního zastupitelství.

Soustava státního zastupitelství kopíruje čtyřčlankovou soustavu soudní, kdy nejnižším stupněm jsou státní zastupitelství okresní (obvodní v Praze a Městské v Brně), dále je soustava složena z krajských (Městského v Praze), vrchních a Nejvyššího státního zastupitelství. V době branné pohotovosti státu je její součástí též vyšší a nižší polní státní zastupitelství.

Jednotlivá státní zastupitelství působí u soudů, u nichž vykonávají svou činnost, nestanoví-li zákon či jiný právní předpis jinak. Věcná a místní příslušnost se dovozuje z ustanovení § 7 odst. 2 zákona o státním zastupitelství, analogického užití § 16 a násl. zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů (dále také jen „trestní řád“) a z ustanovení § 9, § 10 a § 12 a násl. vyhlášky Ministerstva spravedlnosti ze dne 7. ledna 1994, o jednacím řádu státního zastupitelství, zřízení poboček

³ ZOULÍK, F. Poznámky k postavení prokuratury. *Právní praxe*. 1993, č. 3, s. 165.

⁴ Pokud mluvím o nestrannosti, myslím tím subjektivní vztah státního zástupce k projednávané věci. Nestrannost je nutno odlišovat od nezávislosti. Protože státní zástupce reprezentuje veřejnou žalobu (byť je ve stádiu řízení před soudem toliko procesní stranou), musí hodnotit trestní věc z hlediska veřejného zájmu (srov. § 2 odst. 3 věta třetí a čtvrtá trestního řádu).

některých státních zastupitelství a podrobnostech o úkonech prováděných právními čekateli, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „jednací řád státního zastupitelství“).

V rámci soustavy však existuje dohled orgánu vyššího stupně nad výkonem činnosti orgánu nižšího stupně, když vyšší státní zastupitelství působí jako stížnostní orgán v případech, kdy nižší státní zastupitelství vydává rozhodnutí, proti kterým je stížnost přípustná.

V čele jednotlivých státních zastupitelství stojí vedoucí státní zástupce, který stanovuje vnitřní organizaci státního zastupitelství (vydává organizační a kancelářský řád), rozděluje agendu a zajišťuje specializaci státních zástupců. Hlavou celé soustavy je nejvyšší státní zástupce, kterého jmenuje vláda na návrh ministra spravedlnosti, a může ho na návrh ministra také odvolat. Jeho náměstký již jmenuje ministr spravedlnosti na jeho návrh. Vedoucí vrchních a krajských i okresních státních zastupitelství jmenuje ministr spravedlnosti na návrh vedoucího nadřízeného státního zastupitelství v příslušném obvodu či nejvyššího státního zástupce. Jejich náměstký jmenuje rovněž ministr spravedlnosti na návrh vedoucího státního zástupce, o jehož náměstka se jedná. Odvolat vedoucí státní zástupce (vyjma nejvyššího státního zástupce) může ministr spravedlnosti pouze v případě, že závažným způsobem poruší povinnosti vyplývající z výkonu funkce vedoucího státního zástupce. Jestliže nejde o odvolání z důvodu porušení povinností při výkonu státní správy státního zastupitelství, činí tak na návrh vedoucího státního zástupce oprávněného navrhopvat ke jmenování. Náměstký vrchních státních zástupců, krajských státních zástupců a okresních státních zástupců jmenuje a odvolává ministr spravedlnosti na návrh vedoucího státního zástupce, o jehož náměstka se jedná.

Domnívám se, že v rámci diskusí o nezávislosti státního zastupitelství bychom se měli zaměřit zejména na otázku pokynů, které přicházejí jak od nadřízeného státního zastupitelství k podřízenému, ale i od vedoucího státního zástupce k státnímu zástupci jako jednotlivci. Děje se tak v rámci tzv. dohledu (je to vlastně výstup výkonu dohledu v podobě nápravného opatření), který je výkonem oprávnění stanovených zákonem k zajištění řídicích a kontrolních vztahů mezi různými stupni státních zastupitelství a uvnitř jednotlivých státních zastupitelství při výkonu působnosti státního zastupitelství. Dle ustálené právní teorie se nyní rozděluje na dohled vnější a dohled vnitřní.

3.1. Dohled vnější

Tzv. vnější dohled upravuje ustanovení § 12d zákona o státním zastupitelství. Stručně řečeno, nejbliže vyšší státní zastupitelství je oprávněno vykonávat dohled nad postupem nejbliže nižších státních zastupitelství ve svém obvodu při vyřizování věcí v jejich příslušnosti a dávat jim k jejich postupu písemné pokyny (a to i pro více věcí stejného druhu), kterými je nejbliže nižší státní zastupitelství povinno se řídit, s výjimkou pokynu, který je v konkrétní věci v rozporu se zákonem (takové odmítnutí musí být písemné a odůvodněné).⁵ V nastalé situaci,

⁵ Lhůta k předložení odmítnutí pokynu nižším státním zastupitelstvím je podle pokynu obecné povahy nejvyšší státní zástupkyně č. 8/2009 ze dne 21. září 2009, o trestním řízení, obecně 20 dnů od doručení, s výjimkou

pokud nejbliže vyšší státní zastupitelství na svém pokynu trvá a neuplatní jiný postup, věc nižšímu státnímu zastupitelství odejme a vyřídí ji samo.

Jiným postupem se podle M. Růžičky rozumí např. jakési dohadovací řízení, kdy by státní zastupitelství vykonávající dohled pokyn znovu udělilo s podrobnějším odůvodněním, načež pokud by dohlížené státní zastupitelství pokyn opět odmítlo, věc by mohla být předložena státnímu zastupitelství vykonávající dohled nad dohledem dohlízejícího státního zastupitelství.⁶

Věc je možné odebrat nižšímu státnímu zastupitelství i v případě podle § 12d odst. 3 zákona o státním zastupitelství, tedy je-li nejbliže nižší státní zastupitelství nečinné nebo se v jeho postupu vyskytují nedůvodné průtahy.

Je třeba dodat, že do března roku 2002 zákon o státním zastupitelství znal i dohled ministra spravedlnosti nad činností Nejvyššího státního zastupitelství, který se ovšem materiálně lišil od dohledu rozebíraného v této podkapitole a který byl nazýván dohledem vnějším.⁷ Ze zákonné úpravy takového dohledu je zřejmá vágnost daného ustanovení stran předmětu dohledu a zejména samotných pravomocí.

Dohled, resp. zaměření jeho výkonu, je definováno podzákoným předpisem, konkrétně § 1 odst. 1 jednacím řádu státního zastupitelství, jako zaměření zejména na dodržování a aplikaci právních předpisů v působnosti státního zastupitelství a v činnosti státních zástupců, dodržování pokynů vyššího státního zastupitelství a vedoucích státních zástupců, na organizaci a řízení práce a na plnění pokynů obecné povahy nejvyššího státního zástupce. Dohled se vykonává vůči veškeré činnosti ve „vlastní působnosti“ státního zastupitelství, a to včetně dohledu (tzv. dohled nad dohledem).⁸

K výkonu dohledu má dohlízející státní zástupce k dispozici pravomoci jak ohledně sběru informací (vyžádání zvláštních zpráv o postupu státních zástupců při výkonu působnosti státního zastupitelství, vyžádání informací v jednotlivých věcech vyřizovaných nižším státním zastupitelstvím, vyžádání předložení všech písemností, jež byly podkladem pro vyřízení dohlížené věci, jakož i příslušných vyjádření a stanovisek při přezkumu věci, a konečně provádění prověrek jak jednotlivých věcí, tak úseků či celého státního zastupitelství), tak i pravomoci nápravného charakteru (dávat nižšímu státnímu zastupitelství pokyny ve věcech, k

pokynu omezeného zákonnou lhůtou či pokynu stran zajištění osob a věcí nebo stran operativně pátracích prostředků.

⁶ KOUDELKA, Z., RŮŽIČKA, M., VONDRUŠKA, F. Zákon o státním zastupitelství s komentářem a judikaturou. Praha: Leges, 2010, s. 94-95.

⁷ § 13 odst. 1 zákona o státním zastupitelství ve znění do novely zákonem č. 14/2002 Sb.: „Ministr spravedlnosti je služebně nadřazen nejvyššímu státnímu zástupci a vykonává dohled nad činností Nejvyššího státního zastupitelství. Při výkonu dohledu posuzuje činnost Nejvyššího státního zastupitelství zejména z hlediska dodržování právních předpisů. Nejvyšší státní zastupitelství podává ministerstvu spravedlnosti každý rok zprávu o činnosti státního zastupitelství za uplynulý rok; podání zvláštní zprávy si může ministerstvo spravedlnosti kdykoli vyžádat“.

⁸ KOUDELKA, Z., RŮŽIČKA, M., VONDRUŠKA, F. Zákon o státním zastupitelství s komentářem a judikaturou. Praha: Leges, 2010, s. 90.

jejichž vyřízení je nižší státní zastupitelství příslušné, a v zákonem stanovených případech věc tomuto nižšímu státnímu zastupitelství odejmout a vyřídit ji samo).

3.2. Dohled vnitřní

Tzv. dohledem vnitřním se podle § 12e zákona o státním zastupitelství rozumí dohled vedoucího státního zástupce nad postupem státního zástupce činného u státního zastupitelství, v jehož čele vedoucí státní zástupce stojí. Rovněž jako v případě vnějšího dohledu má vedoucí státní zástupce, popř. jím pověřený státní zástupce, právo vydávat pokyny jednotlivým státním zástupcům (a to i pro více věcí stejného druhu), kterými jsou státní zástupci povinni se řídit, s výjimkou pokynu, který je v konkrétní věci v rozporu se zákonem. Pokyny v režimu vnitřního dohledu mohou být i ústní, přičemž státní zástupce, kterému byl pokyn adresován, si může vyžádat jeho písemné vyhotovení. Odmítne-li státní zástupce pokyn splnit, sdělí neprodleně důvody odmítnutí písemně státnímu zástupci, který pokyn vydal, který, pokud na předmětném pokynu trvá, předloží věc neprodleně se svým stanoviskem vedoucímu státnímu zástupci, jenž je oprávněn pokyn zrušit, a pokud tak neučiní, vyřídí věc státní zástupce, který pokyn vydal. Vydal-li pokyn vedoucí státní zástupce, vyřídí věc stejným způsobem (zruší nebo vyřídí) sám. Korektivem potom zůstává, že v jednání před soudem není státní zástupce vázán pokynem vedoucího státního zástupce nebo jím pověřeného státního zástupce v případě, že v průběhu jednání dojde ke změně důkazní situace.

Na rozdíl od dohledu vnějšího není možné odejmout věc státnímu zástupci, je-li nečinný nebo se v jeho postupu vyskytují nedůvodné průtahy.

3.3. Pokyny obecné povahy a kontrola skončených věcí

Posledním z možných pokynů je zvláštní druh pokynu podle § 12 odst. 1 zákona o státním zastupitelství, který je vlastní nejvyššímu státnímu zástupci. Jedná se o tzv. pokyn obecné povahy a je k němu možné přistoupit ve věcech sjednocení a usměrnění postupu státních zástupců při výkonu působnosti státního zastupitelství nebo ve věcech zajištění jednotné vnitřní organizace státního zastupitelství a jednotného výkonu spisové služby.

Výsostným a mimořádným oprávněním nejvyššího státního zástupce je rovněž podle § 12 odst. 3 zákona o státním zastupitelství možnost nařídit, aby Nejvyšší státní zastupitelství nebo jím pověřené státní zastupitelství provedlo kontrolu skončených věcí, v nichž bylo příslušné státní zastupitelství činné, a uložilo v případě pochybení opatření k nápravě. Opatření k nápravě nejsou pokyny ve smyslu § 12d odst. 1 zákona o státním zastupitelství a nelze je tedy odmítnout. Jde o uložení určitého postupu nižšímu státnímu zastupitelství v konkrétní věci, či vyslovení závazného právního názoru k posouzení v určité věci.

Stručný exkurs do zahraničí

Pro podporu mých argumentů, zejména myšlenky, že postavení veřejné žaloby z hlediska principu dělby moci není samostatným faktorem, od kterého by se nutně odvíjely všechny faktory ovlivňující nezávislost veřejné žaloby, stručně nastíním dva systémy s odlišným postavením veřejné žaloby, opět se zaměřením na problematiku pokynů.

4.1. Slovensko

Slovenská právní úprava „běžných“ pokynů dává větší moc jak vedoucím prokurátorům, tak nadřízeným prokuraturám.⁹ Je umožněno vydat písemný pokyn jak v rámci jednotlivých prokuratur, tak mezi vedoucím prokurátorem a prokurátory činnými u prokuratury, kterou vede. Prokurátor je povinen splnit písemný pokyn vedoucího prokurátora, s výjimkou skutečností, že by splněním pokynu spáchal trestný čin, přestupek nebo jiný správní delikt anebo disciplinární provinění, že by splněním pokynu bezprostředně a vážně ohrozil život nebo zdraví sebe či osoby blízké, že by došlo v řízení před soudem k relevantní změně v důkazní situaci, popř. že by odporoval právnímu předpisu, ale i (na rozdíl od české úpravy) právnímu názoru prokurátora. Rovněž ve slovenské právní úpravě musí být odmítnutí pokynu písemně odůvodněno. Nadřízený prokurátor pak věc vyřídí sám nebo jí pověří jiného prokurátora.

Rozdílem plynoucím ze samotného pojetí veřejné žaloby jsou široká oprávnění generálního prokurátora, který má postavení ústavního činitele a vedoucího ústředního orgánu. Může vydávat služební předpisy, pokyny a příkazy za účelem plnění úkolů, které plynou z jeho působností spočívající v řízení a kontrole všech prokuratur. Tyto jsou závazné pro každého prokurátora nebo jiného zaměstnance prokuratury.¹⁰ Zjednodušeně lze říci, že má velmi silné postavení v trestním řízení do chvíle, než je konkrétním prokurátorem podána obžaloba. K úplnosti je třeba dodat, že v rámci tzv. negativních pokynů (např. k zastavení trestního stíhání) byla jeho pravomoc postupně omezena.

Generální prokurátor rovněž může pro porušení zákona sám zrušit pravomocné rozhodnutí prokurátora nebo policejního orgánu a sám ve věci rozhodnout.¹¹

4.2. Německo

Pro německou právní úpravu veřejné žaloby je signifikantní silná provázanost s výkonnou mocí. Federální státní zástupce a státní generální státní zástupci jsou „politickými činiteli“.¹² Kromě samotné možnosti dohledu vnitřního a vnějšího, který se vyznačuje podrobnou zákonnou úpravou a omezením odmítnutí pokynů toliko na základě nezákonnosti, existuje možnost ingerence ministra spravedlnosti ve dvou směrech.

⁹ Srov. ust. § 6 zákona č. 153/2001 Z. z., o prokuratúre.

¹⁰ Srov. ust. § 10 zákona č. 153/2001 Z. z., o prokuratúre.

¹¹ Srov. ust. § 363 a násl. zákona č. 301/2005 Z.z., trestný poriadok.

¹² FENYK, J. Veřejná žaloba. Díl první. Příručky Ministerstva spravedlnosti České republiky, svazek 62. Praha: Institut Ministerstva spravedlnosti České republiky pro další vzdělávání soudců a státních zástupců, 2001, s. 54.

Zprvė jde o pokyny obecně upravující činnost státních zastupitelství směřované zpravidla federálnímu generálnímu státnímu zástupci, který je následně formou interního pokynu zavede v konkrétním dotčeném státním zastupitelství.

Druhým způsobem je zásah ministra spravedlnosti do konkrétní kauzy. Kvůli kontroverznosti dané pravomoci však v praxi bývá využívána jen zcela výjimečně, přičemž ministr spravedlnosti často tuto pravomoc vykonává neformálně jako doporučení v konkrétní věci. Pro tuto ingerenci ministra spravedlnosti je vlastní vágní právní úprava, která je omezena pouze na zákonné oprávnění k udílení pokynů bez dalších podrobností.

Konfrontace s návrhem nového zákona o státním zastupitelství a návrhy *de lege ferenda*

Důvodová zpráva k návrhu nového zákona o státním zastupitelství se ostře ohrazuje proti koncepci permanentního dohledu, neboť dohled by měl být koncipován toliko jako ovlivnění činnosti dohlíženého tak, aby byla v souladu s příslušnou normou. Dohled však nesmí nahrazovat vlastní výkon funkce státního zástupce, naopak měl by být vykonáván následně a zcela výjimečně jako předběžný nebo průběžný úkon, neboť jiný výklad by měl za následek zásah do nezávislosti státního zástupce a oslabení odpovědnosti vedoucího státního zástupce zodpovědného za organizování výkonu působnosti u státního zastupitelství, které řídí.¹³

Proto se pokouší o zcela nové pojetí obou forem dohledu. Hlavním cílem nové úpravy vnějšího dohledu má být zabránění skutečnosti, aby byl vykonáván soustavně, aniž by taková činnost nejbližše vyššího státního zastupitelství řešila jakýkoliv problém ve věci a šlo tak jen o přezkoumávání jednotlivých kroků státního zástupce nejbližše nižšího státního zastupitelství.

Zásadní změny se podle návrhu nového zákona o státním zastupitelství týkají:¹⁴

- explicitního vymezení účelu dohledu,
- zákazu jeho výkonu způsobem, který by nahrazoval nestranný a nezávislý výkon působnosti státního zástupce,
- zlepšení komunikace mezi dohlízejícím státním zastupitelstvím a dohlíženým státním zástupcem, kdy bude informován o zahájení výkonu dohledu a zjištěných skutečnostech a o potenciálních opatřeních k nápravě,
- zavedení výkonu dohledu i před zahájením trestního řízení,
- zákazu tzv. dohledu nad dohledem,
- zavedení povinnosti dohledového státního zastupitelství k přezkumu odmítnutého pokynu vedoucího státního zástupce pro rozpor se zákonem nebo pro zjevný rozpor s uznávaným výkladem práva,
- povinnost písemnosti a závaznosti pokynu od vyššího státního zastupitelství v rámci dohledu a zakotvení jeho obsahových náležitostí v zákoně.

¹³ Důvodová zpráva k návrhu nového zákona o státním zastupitelství, s. 6-7.

¹⁴ Důvodová zpráva k návrhu nového zákona o státním zastupitelství, s. 37-39.

Na druhou stranu se má upustit od možností pokynu v tzv. věcech určitého druhu pro jejich nejasnou povahu (kromě věcí vnitřního dohledu).

Pokud státní zástupce pokyn vyššího státního zastupitelství odmítne pro rozpor se zákonem či nově pro zjevný rozpor s uznávaným výkladem práva, zůstává mu povinnost písemného odůvodnění. Věc má poté předložit vedoucímu státnímu zástupci, který mu ji buď odejme a vyřídí sám, nebo ji má předložit vyššímu státnímu zastupitelství s návrhem na rozhodnutí, že se věc nižšímu státnímu zastupitelství odnímá. To poté pokyn přezkoumá, a buď jej vezme zpět, nebo věc převezme a vyřídí věc samo. Pro úplnost je vhodné dodat, že nad nově konstituovaným Speciálním státním zastupitelstvím nemá být pro zachování jeho nezávislosti zachováván vnější dohled.

Podnět k výkonu vnějšího dohledu má být osobně omezen na vymezený okruh oprávněných osob s ohledem na podobnost s opravnými prostředky.

V rámci vnitřního dohledu, který má být nazýván výkonem řídicích a kontrolních oprávnění vedoucích státních zástupců, návrh kritizuje především nejednoznačnost rozsahu oprávnění vedoucího státního zástupce a navrhuje jeho explicitní úpravu. Ústně by měl vedoucí státní zástupce možnost dávat pokyny organizační povahy, přičemž písemné stvrzení ústního pokynu na žádost státního zástupce má zůstat. Písemnou povahu pak musí mít obligatorně tzv. negativní pokyny. Nesouhlas státního zástupce s pokynem v rámci vnitřního dohledu má nově přezkoumávat vyšší státní zastupitelství.

K oprávněním nejvyššího státního zástupce návrh dává možnost, aby pokyn obecné povahy mohl být vydán i pro stanovení zásad určení specializací státních zástupců a vzorového pracovního řádu. V obecné rovině by měl být pokyn obecné povahy vydán toliko po projednání (nikoliv tedy s nutným souhlasem) s poradním sborem a s ministrem spravedlnosti.

Kontrola skončené věci by poté měla být v budoucnu svěřena toliko Nejvyššímu státnímu zastupitelství bez možnosti delegace. Stále nebude možno zrušit kontrolované rozhodnutí státního zástupce a nahradit vlastním, pouze bude možno uložit určitý postup, vyslovit závazný právní názor nebo učinit jiné závazné opatření k nápravě, načež příslušný státní zástupce bude muset informovat Nejvyšší státní zastupitelství o způsobu vyřízení věci.

Závěr

Tento příspěvek není nic víc ani nic míň než snahou o posunutí diskuse v rámci přijetí nového zákona o státním zastupitelství ke konkrétnímu aspektu nezávislosti státního zástupce – otázce pokynů v rámci vnějšího a vnitřního dohledu.

Myslím, že zákonodárce v návrhu nového zákona o státním zastupitelství sleduje koncepci, se kterou se do velké míry ztotožňuji (otázku absence dohledu nad „speciálem“ ponechávám stranou). Sám jsem přesvědčen, že nejlepší směrem je ubírat se k posílení nezávislosti

jednotlivce s odpovídajícím posílením jeho odpovědnosti, nikoliv k důrazu na posílení autority „shora“. Takový systém je obranyschopnější proti selhání jednotlivců na vedoucí pozici, který by v opačném případě měl moc nad celým „svým“ aparátem.

Vnitřní dohled by měl být koncipován toliko jako charakteru organizačního, přičemž by měla být možnost dostat se s odmítnutím pokynu „mimo“ konkrétní státní zastupitelství, tedy k nejbližší vyššímu.

Z historických zkušeností, ale i na základě poznatků ze zahraničních úprav, poté jako prostředek proti selhání jednotlivých státních zástupců vidím institut vnějšího dohledu, který musí být ovšem, jak navrhuje návrh nového zákona o státním zastupitelství, koncipován *ex post* a hlavně musí být zákonem pro zprůhlednění vymezen účel, předmět i prostředky výkonu vnějšího dohledu, stejně jako musí být zákonem vymezen postup odmítnutí splnění pokynu.

Všechny tyto úkony, které směřují k potenciálnímu ovlivnění trestní věci, pak musí být písemné a založené ve spise, aby mohly být přezkoumatelné. Zároveň jsem pro silné omezení tzv. negativních pokynů (např. zastavení či odložení trestního stíhání).

Závěrem jsem toho názoru, že jednotlivé články soustavy by měly být striktně odděleny a vztah v rámci opravných prostředků a jím podobných institutů by měl být toliko mezi nejbližší nižším a nejbližší vyšším státním zastupitelstvím. Proto jsem i proti výkonu tzv. dohledu nad dohledem, přičemž jako výjimka by měly být zachovány pokyny obecné povahy nejvyššího státního zástupce, stejně jako mimořádný institut kontroly skončené věci (bez možnosti delegace na jiné státní zastupitelství).

Literatura

- FENYK, J. *Vademecum státního zástupce*. Praha: ASPI Publishing, 2003. 522 s. ISBN 80-86395-80-4.
- FENYK, J. *Veřejná žaloba. Díl první*. Příručky Ministerstva spravedlnosti České republiky, svazek 62. Praha: Institut Ministerstva spravedlnosti České republiky pro další vzdělávání soudců a státních zástupců, 2001. 216 s.
- KOUDELKA, Z., RŮŽIČKA, M., VONDRUŠKA, F. *Zákon o státním zastupitelství s komentářem a judikaturou*. Praha: Leges, 2010. 400 s. ISBN 978-80-87212-25-7.
- Ministerstvo spravedlnosti. *Návrh zákona o státním zastupitelství*. Sněmovní tisk č. 420/0. Veřejně dosud nepublikováno.
- Pokyn obecné povahy nejvyšší státní zástupkyně č. 8/2009 ze dne 21. září 2009, o trestním řízení.
- Zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 153/2001 Z. z., o prokuratúře.
- Zákon č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů.

- Zákon č. 301/2005 Z.z., trestný poriadok.
- ZOULÍK, F. Poznámky k postavení prokuratury. *Právní praxe*, 1993, č. 3.
- ŽDÁRSKÝ, Z. Závislý a nestranný státní zástupce? *Právní praxe*, 1994, č. 4.

KE SPECIÁLNÍMU STÁTNÍMU ZASTUPITELSTVÍ V AKTUÁLNÍM VLÁDNÍM NÁVRHU ZÁKONA O STÁTNÍM ZASTUPITELSTVÍ

Mgr. Vítězslav Kozák

Ministerstvo vnitra České republiky, odbor legislativy a koordinace předpisů

Abstrakt

Předkládaný článek má za cíl seznámit laskavého čtenáře s navrhovanou právní úpravou Speciálního státního zastupitelství v rámci aktuálně připravovaného vládního návrhu zákona o státním zastupitelství. Zaměří se na konstituování tohoto nového typu státního zastupitelství, jeho fungování a vazby uvnitř soustavy státního zastupitelství. Stěžejní část příspěvku bude postavení tohoto nově konstituovaného Speciálního státního zastupitelství kriticky rozebírat a upozorní na některé nedostatky a problémy, které jsou s konstituováním a následným fungováním tohoto Speciálního státního zastupitelství spojeny.

Klíčová slova

Speciální státní zastupitelství, státní zástupce, státní zastupitelství, trestní řád, trestní řízení.

Úvodem

Dne 1. dubna 2015 byl pod č. j. 110/2014-LO ministrem spravedlnosti JUDr. Robertem Pelikánem, Ph.D. vložen do elektronické knihovny Úřadu vlády (e-klep)¹ návrh zákona o státním zastupitelství (dále jen „návrh zákona“).² Návrh zákona má za cíl nahradit stávající zákon č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZoSZ“). Dojít má mimo jiné ke zrušení obou vrchních státních zastupitelství, zřízení tzv. Speciálního státního zastupitelství či změnám v oblasti jmenování a odvolávání vedoucích státních zástupců.

¹ Jedná se o neveřejný informační systém veřejné správy určený k rozesílání legislativních a nelegislativních materiálů určených pro tzv. meziresortní připomínkové řízení. Přístupný je pouze pro registrované vládní uživatele. Slouží k oběhu dokumentů mezi ústředními orgány státní správy, Parlamentem a Kanceláří prezidenta republiky.

² Návrh zákona (včetně důvodové zprávy) je veřejnosti dostupný pouze coby původní pracovní verze nezohledňující zapracování některých připomínek z tzv. meziresortního připomínkového řízení na portálu Ministerstva spravedlnosti ČR. *Návrh zákona včetně důvodové zprávy*. Ministerstvo spravedlnosti České republiky [online]. Praha [cit. 11. 10. 2015]. Dostupné z: <http://portal.justice.cz/Justice2/MS/ms.aspx?j=33&o=23&k=4980&d=342087>.

Ke Speciálnímu státnímu zastupitelství³

Cílem návrhu zákona je v souladu s programovým prohlášením vlády a koaliční smlouvou zajistit specializaci ve vybraných oblastech trestního práva, a to zejména v oblasti závažné ekonomické trestné činnosti. Návrh zákona za tímto účelem zřizuje specializované státní zastupitelství s celorepublikovou působností, tedy Speciální státní zastupitelství se sídlem v Praze.

Návrh zákona v oblasti Speciálního státního zastupitelství vychází ze skutečnosti, že nejzávažnější formy úplatkářství jsou často průvodním jevem jiné majetkové a hospodářské trestné činnosti. Tuto skutečnost následně promítá nejen do věcné příslušnosti Speciálního státního zastupitelství, kterou nelze striktně omezit pouze na tzv. korupční trestnou činnost, ale ovlivňuje také personální skladbu Speciálního státního zastupitelství, neboť vyžaduje komplexnější specializaci jednotlivých státních zástupců v oblasti ekonomické kriminality, jakož i jejich hlubší pracovní zkušenosti a mezioborový přístup vůbec. Předpokladem úspěchu je tak velice úzká kooperace mezi jednotlivými státními zástupci působícími ve Speciálním státním zastupitelství a jinými odborníky, kteří u něj budou rovněž působit (zejména z oblasti ekonomie, daňové problematiky, veřejných zakázek, evropských fondů, datových analýz atd.). Návrh zákona tak podle předkladatele sleduje celosvětový trend specializace ve vybraných oblastech trestního práva. Zřízení Speciálního státního zastupitelství nejlépe odráží aktuální potřeby v boji proti závažným formám ekonomické kriminality, která obecně vykazuje známky vysoké specializace, sofistikovanosti, vysoké míry organizace, využívání elektronických komunikačních či platebních prostředků, a často rovněž přeshraniční kooperaci. Navrhovaná koncepce širšího záběru v oblasti majetkové a hospodářské trestné činnosti ohraničené výší škody s akcentem na úplatkářství, trestnou činnost na úseku veřejných zakázek a s tím související podílnictví či legalizaci výnosů z trestné činnosti se jeví jako plně vyhovující požadavkům na novou právní úpravu. Provázanost mezi majetkovou a hospodářskou trestnou činností a úplatkářstvím umožňuje věnovat se na patřičné úrovni i věcem, u kterých lze

³ Už samotný název Speciálního státního zastupitelství není dle mého názoru zvolen zcela vhodně, neboť slovo speciální evokuje představu něčeho zvláštního, jednotlivého, jedinečného, nikoliv obecného, což v případě soustavy státního zastupitelství, tedy orgánů státu, nepovažuji za úplně vhodné, a to tím spíše, když v čele soustavy stojí osoba odlišná od osob působících ve Speciálním státním zastupitelství, tedy nejvyšší státní zástupce, jehož postavení má být návrhem zákona rovněž posíleno, což je naopak krok koncepční a zcela správný, neboť dojde k odstranění stávajícího nežádoucího stavu, který je vyvoláván § 9 odst. 2 ZoSZ, podle něhož může být nejvyšší státní zástupce odvolán vládou na návrh ministra spravedlnosti de facto kdykoliv, a to i bez udání důvodu. Někdy se v této souvislosti hovoří o tzv. jepičím životě nejvyššího státního zástupce. Je tak zcela zřejmé, že za tohoto stavu se ze strany nejvyššího státního zástupce jakákoliv koncepční změna připravuje či prosazuje jen velice obtížně. Daleko vhodnějším by bylo pojmenovat toto specializované státní zastupitelství tak, aby bylo na první pohled zřejmé, čím se bude zabývat, tedy aby samotný název odrážel jeho příslušnost, tedy např. Státní zastupitelství pro boj s korupcí a závažnou hospodářskou kriminalitou, což je ostatně pojmenování, které se již všeobecně vžil, neboť je velice často používáno nejen novináři, ale i laickou veřejností. Ostatně i dřívější vládní návrh zákona o státním zastupitelství (sněmovní tisk č. 1054 z V. volebního období) tzv. speciál pojmenovával jednoznačně jako Úřad pro potírání korupce, jenž byl součástí Nejvyššího státního zastupitelství.

s ohledem na jejich charakter usuzovat na spáchání některého z úplatkářských deliktů, aniž je od počátku toto podezření zjevné.⁴

Několik poznámek ke Speciálnímu státnímu zastupitelství

Ustanovení § 14 návrhu zákona⁵ stanoví příslušnost Speciálního státního zastupitelství hranicí škody ve výši 250 milionů korun. Není však vůbec zřejmé (ani odůvodněné), proč byla zvolena právě škoda v této výši. Upozorňuji, že v současnosti (§ 15 vyhlášky č. 23/1994 Sb.,

⁴ *Důvodová zpráva k návrhu zákona, s. 14.* Ministerstvo spravedlnosti České republiky [online]. Praha [cit. 11. 10. 2015]. Dostupné z: <http://portal.justice.cz/Justice2/MS/ms.aspx?j=33&o=23&k=4980&d=342087>

⁵ Ustanovení autorsky upraveno a zvýrazněno:

§ 14

(1) Státní zástupce Speciálního státního zastupitelství je příslušný k výkonu dozoru nad zachováváním zákonnosti v přípravném řízení i k řízení před soudem ve věcech trestných činů

- a) proti majetku uvedených ve zvláštní části hlavě páté trestního zákoníku a hospodářských uvedených ve zvláštní části hlavě šesté trestního zákoníku, jimiž byla způsobena na majetku nebo majetkovém podílu České republiky, Evropské unie, fyzických nebo právnických osob škoda nebo získán majetkový prospěch nejméně 250 mil. Kč, nebo jestliže byly spáchány ve prospěch organizované zločinecké skupiny,*
- b) souvisejících se slibem, nabídkou, poskytnutím, přijetím či žádáním úplatku,*
- c) spáchaných v souvislosti se zadáváním veřejných zakázek nebo s insolvenčním řízením,*
- d) podílnictví podle § 214 trestního zákoníku, podílnictví z nedbalosti podle § 215 trestního zákoníku, legalizace výnosů z trestné činnosti podle § 216 trestního zákoníku a legalizace výnosů z trestné činnosti z nedbalosti podle § 217 trestního zákoníku, pokud zdrojovým trestným činem je některý z trestných činů uvedených v písmenu a) až c).*

(2) Vyžaduje-li to závažnost, skutková nebo právní složitost věci, může vedoucí Speciálního státního zastupitelství rozhodnout o tom, že státní zástupce Speciálního státního zastupitelství je příslušný k výkonu dozoru nad zachováváním zákonnosti v přípravném řízení i v řízení před soudem ve věcech trestných činů

- a) uvedených v odstavci 1 písm. a), i když jimi byla způsobena škoda nižší než 250 mil. Kč nebo nebyly spáchány ve prospěch organizované zločinecké skupiny,*
- b) spáchaných proti České republice, cizímu státu nebo mezinárodní organizaci uvedených ve zvláštní části hlavě deváté trestního zákoníku, či ve věci trestných činů, jejichž důsledkem je vážná porucha v činnosti orgánu státní správy, územní samosprávy, soudu, státního zastupitelství, jiného orgánu veřejné moci nebo právnické nebo fyzické osoby, která je podnikatelem,*
- c) podílnictví podle § 214 trestního zákoníku, podílnictví z nedbalosti podle § 215 trestního zákoníku, legalizace výnosů z trestné činnosti podle § 216 trestního zákoníku a legalizace výnosů z trestné činnosti z nedbalosti podle § 217 trestního zákoníku, pokud zdrojovým trestným činem je některý z trestných činů uvedených v písmenu a) nebo b).*

...

(4) Státní zástupce Speciálního státního zastupitelství, který je příslušný k výkonu dozoru nad zachováváním zákonnosti v přípravném řízení ve věci některého z trestných činů uvedených v odstavcích 1 nebo 2, je příslušný i k výkonu dozoru nad zachováváním zákonnosti v přípravném řízení i v řízení před soudem též ve věcech dalších trestných činů, ohledně nichž je konáno společné řízení. Dojde-li k vyloučení věci ze společného řízení a u takové věci dále není příslušnost státního zástupce Speciálního státního zastupitelství, může vedoucí Speciálního státního zastupitelství rozhodnout o tom, že státní zástupce Speciálního státního zastupitelství je příslušný k výkonu dozoru nad zachováváním zákonnosti v přípravném řízení i v této věci, jinak je povinno věc neprodleně postoupit věcně a místně příslušnému státnímu zastupitelství.

(5) Vedoucí Speciálního státního zastupitelství může s ohledem na závažnost, skutkovou nebo právní složitost věci rozhodnout, že k výkonu dozoru nad zachováváním zákonnosti v přípravném řízení ve věcech trestných činů, ve kterých je činné, nebo v řízení před soudem je příslušný státní zástupce jiného státního zastupitelství; jeho příslušnost se určí podle tohoto zákona nebo jiného právního předpisu.

(6) Státní zastupitelství, jehož státní zástupce je příslušný k výkonu dozoru nad zachováváním zákonnosti v přípravném řízení ve věci některého z trestných činů uvedených v odstavci 2 písm. b) a c), informuje Speciální státní zastupitelství v těchto věcech o zahájení úkonů trestního řízení nebo o zahájení trestního stíhání.

(7) Příslušnost státního zástupce Speciálního státního zastupitelství není dána v řízení o mimořádných opravných prostředcích, s výjimkou obnovy řízení.

o jednacím řádu státního zastupitelství, zřízení poboček některých státních zastupitelství a podrobnostech o úkonech prováděných právními čekateli, ve znění pozdějších předpisů, dále jen „JŘSZ“) je stanovena příslušnost vrchních státních zastupitelství pro dozor nad zachováním zákonnosti v přípravném řízení trestním ve věcech některých úmyslných trestných činů (současná obdoba Speciálního státního zastupitelství), u nichž škoda dosahuje výše alespoň 150 milionů korun, tedy škody neporovnatelně nižší. Domnívám se, že už škoda ve výši 150 milionů korun odůvodňuje nutnost speciálního přístupu. Nerozumím tedy tomu, proč je nově hranice této škody téměř zdvojnásobována (byť návrh zákona počítá s fakultativní příslušností Speciálního státního zastupitelství i pro případy, v nichž bude škoda nižší – viz dále v textu). Tento výrazný posun nepovažuji za vhodný ani efektivní v rámci boje proti korupci, jímž se návrh zákona zaštiťuje. Upozorňuji, že současná hranice škody ve výši 150 milionů korun nezpůsobuje kolaps vrchních státních zastupitelství, neboť počet případů, které takto dozorují, není nikterak velký. Nadto postrádám jakékoliv odůvodnění této změny, když důvodová zpráva na tomto místě mlčí, resp. pouze suše konstatuje posun ve výši škody, ovšem již bez jakéhokoliv odůvodnění. Ať už se tedy jedná o politické či jiné rozhodnutí, doporučil bych alespoň tento posun náležitě argumentačně odůvodnit v důvodové zprávě.

Navrhovaná příslušnost Speciálního státního zastupitelství je mnohem širší, než je tomu v současné době u vrchních státních zastupitelství (§ 15 JŘSZ). Z návrhu zákona je patrna pravděpodobná snaha obsáhnout veškerou hospodářskou trestnou činnost či mít alespoň takovou možnost. Důsledkem toho je např. začlenění trestných činů souvisejících se zadáváním veřejných zakázek nebo s insolvenčním řízením, které jsou v příslušnosti okresních soudů (§ 16 zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů), do příslušnosti nově konstituovaného Speciálního státního zastupitelství. Z hlediska navrhované příslušnosti Speciálního státního zastupitelství bych rád poukázal zejména na skutečnost, že je formulována příliš široce (obligatorní příslušnost zahrnuje na jedné straně závažné kauzy se škodou nad 250 milionů korun a naproti tomu i zcela bagatelní kauzy z oblasti úplatkářství). K tomu je zde dána možnost vybrat si (atrahovat) fakultativně i kauzy méně závažné a zároveň jakoukoliv obligatorně příslušnou kauzu postoupit (delegovat), což přináší riziko možného zneužívání takto široce a nepřesně ohraničené příslušnosti. Lze zmínit, že u útvarů Policie České republiky s celostátní působností je sice situace obdobná, avšak výkon policejních činností u hospodářských a korupčních kauz probíhá nyní pod dozorem celé řady příslušných státních zastupitelství, což v praxi riziko zneužití kompetencí významně snižuje.

Ničím nekontrolovanou možnost atrakce a delegace (viz § 14 odst. 2 a 5 návrhu zákona ve spojení s § 26 odst. 3 návrhu zákona) lze považovat za nežádoucí. Jedná se o nesmírně široce stanovenou příslušnost, a tedy obrovskou výsadu, jež by mohla sloužit k vyzobávání atraktivních kauz, a tím pádem i zatěžování obecných státních zastupitelství těmi neatraktivními (o to však pracnějšími). Z konstrukce atrakce a delegace není též zcela zřejmé, zda lze jednou již atrahovanou věc, případně v jaké fázi delegovat příslušnému státnímu zastupitelství, případně, zda lze takovou věc poté znovu atrahovat.

Pravidlem by mělo být dovedení jednou atrahované či delegované věci až do pravomocného konce. Příslušnost Speciálního státního zastupitelství je díky navrhovanému modelu atrakce a delegace stanovena nesmírně široce, což je vždy nebezpečné.

Zamýšlená právní úprava pak bude zcela nedůvodně poskytovat obhajobě prostor k argumentům poukazujícím na manipulaci s trestními věcmi a na svévolné rozhodování o tom, kdo bude vykonávat ve věci dozor. Speciálnímu státnímu zastupitelství, resp. jeho vedoucímu, je dán velký prostor a svoboda ohledně rozhodování či dokonce vybírání si, které trestní věci budou tamní státní zástupci dozorovat a které nikoliv. V této souvislosti se jako vhodnější jeví úprava ve své podstatě analogická ke stávajícímu § 15 odst. 3 až 5 JŘSZ, tedy že by byl k přijetí takového rozhodnutí Speciálního státního zastupitelství vyžadován předchozí souhlas nejvyššího státního zástupce, tak, aby bylo zaručeno posouzení vhodnosti takového postupu ze strany více osob. Nejvyšší státní zástupce přitom ani podle stávající právní úpravy nemůže řízení o delegaci či atrakci zahájit, tedy nemůže tento proces aktivně iniciovat, ale jen se k vhodnosti takového postupu vyjádří.

Podle mého názoru je v § 14 odst. 6 návrhu zákona problematicky nastavena i informační povinnost všech státních zastupitelství, která musí informovat Speciální státní zastupitelství o zahájení úkonů trestního řízení nebo o zahájení trestního stíhání v těchto věcech. Navrhoval bych proto, zda by nebylo vhodnější vymezit příslušnost Speciálního státního zastupitelství zcela jednoznačně tak, jak je nyní uvedena v § 14 odst. 1 návrhu zákona bez jakýchkoliv výjimek uvedených v § 14 odst. 2 návrhu zákona. Nepovažuji rovněž za vhodné, aby o věcné příslušnosti (jak pozitivní – atrakci, tak negativní – delegaci) rozhodoval pouze vedoucí Speciálního státního zastupitelství (není zde možnost vyvolat spor o příslušnost). V tom lze jistě spatřovat silné prvky prokuratury, kde je jediná osoba nadřizena všem ostatním (princip monokracie, ovšem nikoliv pouze v rámci konkrétního státního zastupitelství, jak jej zná stávající § 11a odst. 2 ZoSZ, ovšem vůči celé soustavě). V zamýšleném postavení Speciálního státního zastupitelství tak lze spatřovat (byť důvodová zpráva opakovaně deklaruje opak) ohrožení stávajícího hierarchického vztahu nadřízenosti a podřízenosti jednotlivých stupňů soustavy státního zastupitelství, tedy rozklad současné decentralizované soustavy státního zastupitelství, jež se za uplynulou dobu 20 let dobře etablovala, funkčně i hierarchicky stabilizovala a funguje bez zjevných obtíží. Osoba vedoucího Speciálního státního zastupitelství bude v jistém smyslu osobou podobnou dřívějšímu generálnímu prokurátorovi, jenž nám byl vlastní před rokem 1994 a jenž měl dominantní postavení. Ačkoliv i dnes existuje monokracie v rámci soustavy státního zastupitelství, je tomu tak vždy pouze v rámci jednoho úřadu (vedoucí státní zástupce je nadřizen řadovým státním zástupcům v rámci konkrétního státního zastupitelství ve smyslu § 11a odst. 2 ZoSZ), nikoliv v rámci celé soustavy.⁶ Postavení vedoucího Speciálního státního

⁶ Zjednodušeně řečeno dnes platí, že bezprostředně vyšší vedoucí státní zástupce je nadřizen bezprostředně nižšímu vedoucímu státnímu zástupci. Vedoucí státní zástupce je nadřizen zaměstnancům ve svém úřadě. V rámci úřadu tedy panuje princip monokracie; v rámci soustavy však panuje princip hierarchie, ovšem pouze mezi dvěma nejbližšími stupni. Blíže viz KOUDELKA, Zdeněk, RŮŽIČKA, Miroslav, VONDRUŠKA, František. *Zákon o státním zastupitelství s komentářem a judikaturou*. Praha: Leges, 2010, str. 53 a násl. ISBN 978-80-87212-25-7.

zastupitelství,⁷ jenž bude rozhodovat o delegaci, resp. atrakci jednotlivých věcí (§ 14 odst. 2, 4 a 5 návrhu zákona), navíc ve spojení s nevykonáváním dohledu nad postupem Speciálního státního zastupitelství (§ 26 odst. 3 návrhu zákona) či v možnosti relativně dlouhého mandátu vedoucího Speciálního státního zastupitelství ve spojení s možností tuto funkci opakovat skutečně navozuje dojem generálního prokurátora, byť jen v úzké oblasti mu svěřené. Všechny tyto připomínky je třeba chápat jako spojenou nádobu, která ve výsledku konstituuje v jistém smyslu nejsilnější a nejstabilnější „státní orgán“ v tom nejširším smyslu, neboť který jiný orgán má takové postavení, takovou jistotu a takové možnosti (přímo se nabízí ona známá otázka – „kdo z Vás to má?“).

S ohledem na shora uvedené považuji zřízení Speciálního státního zastupitelství za nesystémové (pokud nebudou současně zrušeny i vrchní soudy), neekonomické (náklady, které budou spojeny se zrušením vrchních státních zastupitelství a se zřízením Speciálního státního zastupitelství, včetně nákladů spojených se zvýšením platů státních zástupců vrchních státních zastupitelství, kteří přejdou na Nejvyšší státní zastupitelství) a v neposlední řadě za nedůvodné. Představa, že zřízení Speciálního státního zastupitelství, jehož příslušnost bude z větší části kopírovat příslušnost dnešních vrchních státních zastupitelství, přispěje sama o sobě k účinnějšímu boji proti nejzávažnějším formám trestné činnosti, je iluzorní a nerealistická. Navrhovaná změna je pouze institucionální, resp. organizační a kosmetická, nepřináší žádnou zásadní úpravu či instituty, jež by přispěly k úspěšnějšímu odhalování a vyšetřování závažné trestné činnosti.⁸ Je neoddiskutovatelné, že je nezbytné zachovat specializaci v oblasti závažné ekonomické kriminality (např. stávající odbory závažné hospodářské a finanční kriminality fungující na vrchních státních zastupitelstvích).⁹

Vyjádřit lze rovněž pochybnosti nad sídlem Speciálního státního zastupitelství v Praze (§ 10 odst. 2 návrhu zákona), neboť lze konstatovat jisté korupčně rizikové prostředí,

⁷ Pouze okrajově lze zmínit § 17 odst. 2 návrhu zákona, který hovoří o tom, že nejvyšší státní zástupce je nadřazen vedoucímu Speciálního státního zastupitelství (dikce „*V rozsahu stanoveném zákonem je nejvyšší státní zástupce nadřazen vedoucímu Speciálního státního zastupitelství...*“). Z toho lze dovodit, že nově konstituované Speciální státní zastupitelství bude v jisté míře podřízeno Nejvyššímu státnímu zastupitelství. Nevidím proto důvod, aby za této situace bylo Speciální státní zastupitelství konstituováno samostatně, tedy úplně vyčleněno ze soustavy státního zastupitelství. Navíc upozorňuji, že dřívější návrh zákona o státním zastupitelství (sněmovní tisk č. 1054 z V. volebního období) se zřízením samostatného Speciálního státního zastupitelství vůbec nepočítal, neboť tento speciál měl být podřízen Nejvyššímu státnímu zastupitelství (viz § 36 a násl. sněmovního tisku č. 1054 z V. volebního období). Považoval bych proto za rozumnější, kdyby i stávající návrh zákona podřídil tento speciál přímo pod Nejvyšší státní zastupitelství (např. jako jeden z jeho odborů, jenž by nově vznikl). V tomto případě se však jedná o rozhodnutí politické, které dle mého názoru ačkoliv sice není nezbytně nutné, nezbyvá pravděpodobně nic jiného, než jej přijmout.

⁸ K tomu blíže viz obecné, vágní a zavádějící formulace, jimiž je odůvodňována nutnost zřízení Speciálního státního zastupitelství např. na str. 10 a 11 Závěrečné zprávy o hodnocení dopadů regulace (RIA), z nichž lze nabýt dojmu, že současná praxe vlastně není vůbec schopna pružně a odborně reagovat na kriminální činnost.

⁹ K tomu lze pouze dodat, že návrh zákona nebyl ani podroben nějaké širší diskuzi uvnitř samotné soustavy státního zastupitelství, což se odráží i v tom, že 6 z 8 krajských státních zastupitelství s návrhem zákona razantně nesouhlasí. Blíže viz internetový článek a připomínky tam uvedené: *Pelikánův zákon o státním zastupitelství nechceme, píše 6 z 8 krajských státních zastupitelství*. Česká justice [online]. Praha [cit. 11. 10. 2015]. Dostupné z: <http://www.ceska-justice.cz/2015/09/pelikanuv-zakon-o-statnim-zastupitelstvi-nehceme-pise-6-z-8-krajskych-statnich-zastupitelstvi/>.

jež je s ústředním centrem moci vždy spojeno; zmínit lze i jisté problémy, kterým v minulosti čelilo Vrchní státní zastupitelství v Praze. Za vhodnější řešení bych proto považoval, kdyby i tento ústřední justiční orgán byl umístěn mimo hlavní město, jak je tomu ostatně u všech ostatních ústředních justičních orgánů (nabízí se nejen Brno, které je již tradičním sídlem vrcholných justičních orgánů, státní zastupitelství nevyjímaje, ale např. i Olomouc, kde bude po zrušení tamního vrchního státního zastupitelství k dispozici vhodná budova, jež prošla v nedávné minulosti kompletní rekonstrukcí, a tedy potřebám nově konstituovaného Speciálního státního zastupitelství by plně vyhovovala). Nicméně tento způsob byl zvolen coby politická vůle, přesto se však domnívám, že by se zástupci soustavy státního zastupitelství, kteří se aktivně podíleli na přípravě návrhu zákona, měli co nejvíce snažit o vymanění z područí hlavního města, a nejen rezignovaně přijmout toto politické rozhodnutí.

Ustanovení § 19 odst. 1 návrhu zákona hovoří o jmenování vedoucího Speciálního státního zastupitelství. U něj však není na rozdíl od nejvyššího státního zástupce zakotven zákaz jmenování do funkce na dvě po sobě jdoucí období (§ 18 odst. 1 in fine návrhu zákona). To dle mého názoru nelze přijmout, neboť nevidím rozumný důvod, proč by mělo být umožněno vedoucímu Speciálního státního zastupitelství vykonávat funkci opakovaně, tím spíše za situace, kdy je jeho postavení konstituováno velice silně, kdy do jeho pravomocí (i jeho činnosti a činnosti Speciálního státního zastupitelství) nemůže nikdo jiný zasahovat. Tato konstrukce je neobvyklá (viz výše zmíněná ona slavná otázka – „kdo z Vás to má?“), a tedy mylná. Je-li postavení vedoucího Speciálního státního zastupitelství natolik výjimečné a silné, mám za to, že by i v jeho případě mělo dojít k vyloučení možnosti opakování výkonu funkce. Proto lze analogicky doporučit, aby byl i v případě vedoucího Speciálního státního zastupitelství zaveden požadavek, který je stanoven v případě nejvyššího státního zástupce (§ 18 odst. 1 in fine návrhu zákona), tj. zákaz opakování výkonu funkce.

Ustanovení § 26 odst. 3 návrhu zákona hovoří o nevykonávání dohledu nad postupem Speciálního státního zastupitelství,¹⁰ což se dle mého názoru zcela vymyká z nové koncepce státního zastupitelství. Upozorňuji, že samotná odbornost Speciálního státního zastupitelství nemusí vždy zajistit i správnost jeho postupu (argument předkladatele). Speciální státní zastupitelství by se tak tímto stalo celkem neovlivnitelným z vnějšího prostředí a jeho postavení by zcela vybočovalo z předkládané koncepce (posílení nezávislosti a s tím související odpovědnosti jednotlivých státních zástupců). Nemožnost výkonu dohledu ze strany Nejvyššího státního zastupitelství předjímá nedůvěru v nadřízený orgán, v jeho nestrannost i v rozhodovací schopnosti, což považuji za zcela nepřijatelné (předpokládám, že si státní orgány důvěřují, o to více snad orgány veřejné žaloby). Dohled totiž sám o sobě nepředstavuje riziko pro nestrannost a nezávislost speciálního článku státního zastupitelství, ale naopak je pojistkou proti případným excesům, ke kterým může zcela jistě docházet i u tohoto odborného tělesa. Neexistence dohledu nad Speciálním státním

¹⁰ Návrh zákona si v tomto ohledu na nic nehraje a vyloučení dohledu nad postupem Speciálního státního zastupitelství nemaskuje žádným pláštíkem, neboť § 26 odst. 3 návrhu zákona doslova zní: „Dohled nad postupem Speciálního státního zastupitelství se nevykonává.“ Předkladatel se za této situace nemůže divit, že toto ustanovení a jeho samotná formulace působí na všechny zúčastněné jako rudý hadr na býka.

zastupitelstvím pak vytváří dva druhy obviněných, kde jedna kategorie se může dovolávat odborného dohledu a kontroly v rámci soustavy státního zastupitelství a druhá, které je tato možnost zcela bezdůvodně odepřena, čímž je zároveň snížen počet využitelných „opravných“ prostředků a celkově je tak obviněný, jehož kauzu dozoruje Speciální státní zastupitelství, znevýhodněn, což považují za nejen nedůvodné, ale i porušující zásadu rovného přístupu k obviněným, což bude ve svém důsledku znamenat i nerovné postavení obviněných, neboť ti, kde výkon dozoru bude vykonávat Speciální státní zastupitelství, budou mít méně práv, než ti, kde bude výkon dozoru konat obecné státní zastupitelství. Mám tedy za to, že takový přístup je jistě nežádoucí a dokonce i neústavní (nerovný přístup k přezkumným prostředkům pro subjekty trestního řízení). Nehledě k tomu, že i nálezy Ústavního soudu ČR (za všechny např. usnesení Ústavního soudu ČR ze dne 28. 8. 2014, sp. zn. II. ÚS 2166/14¹¹ či nález Ústavního soudu ČR ze dne 2. 3. 2015, sp. zn. I. ÚS 1565/14¹²) judikovaly, že výkon dohledu je prostředkem nápravy vad trestního řízení a musí být vyčerpán před tím, než se subjekt dožaduje ochrany před Ústavním soudem.

Vyloučení dohledu nad postupem Speciálního státního zastupitelství je tedy zcela absurdní a nesystémové. Neexistence jakékoliv dohledové kontroly nad činností Speciálního státního zastupitelství, které by mělo zpracovávat nejsložitější trestní věci, pak vybízí k otázce na důvodnost a potřebnost výkonu dohledu např. v bagatelních trestních věcech řešených na jednotlivých okresních státních zastupitelstvích.

Nelze proto než doporučit předmětné ustanovení z návrhu zákona vypustit a nad Speciálním státním zastupitelstvím zakotvit dohled, jenž je klasickým prostředkem nejen českého trestního procesu.¹³

Konečně (byť vzhledem k výše uvedenému spíše okrajově a marginálně) není zřejmé, proč by měl mít vedoucí Speciálního státního zastupitelství stejný plat jako nejvyšší státní zástupce, když nejvyšší státní zástupce je vrcholným představitelem a funkcionářem státního zastupitelství (k zamýšlenému novelizovanému § 3 odst. 7 zákona č. 201/1997 Sb., o platu a některých dalších náležitostech státních zástupců, ve znění pozdějších předpisů). Za vhodné bych proto považoval, aby se plat vedoucího Speciálního státního zastupitelství pohyboval mezi platem nejvyššího státního zástupce a náměstka nejvyššího státního zástupce tak, aby to odpovídalo funkční pyramidě soustavy státního zastupitelství.

¹¹ Usnesení Ústavního soudu České republiky ze dne 28. 8. 2014, sp. zn. II. ÚS 2166/14. *Ústavní soud* [online]. Brno [cit. 11. 10. 2015]. Dostupné z: <http://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=85262&pos=1&cnt=1&typ=result>.

¹² Nález Ústavního soudu České republiky ze dne 2. 3. 2015, sp. zn. I. ÚS 1565/14. *Ústavní soud* [online]. Brno [cit. 11. 10. 2015]. Dostupné z: <http://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=87479&pos=1&cnt=1&typ=result>.

¹³ Komentář ke stávajícímu zákonu o státním zastupitelství na mnoha místech opakovaně hovoří o výkonu dohledu coby o těžišti kontrolní činnosti nad postupem konkrétního státního zastupitelství. Úvaha předkladatele, že nad postupem Speciálního státního zastupitelství bude vykonávána kontrola v rámci hlavního líčení v řízení před soudem či ze strany nejvyššího státního zástupce jako fakultativní kontrola skončené věci ve smyslu § 12 odst. 3 ZoSZ není dle mého názoru správná. K tomu blíže viz KOUDELKA, Zdeněk, RŮŽIČKA, Miroslav, VONDRUŠKA, František. Zákon o státním zastupitelství s komentářem a judikaturou. Praha: Leges, 2010, str. 58 a násl. ISBN 978-80-87212-25-7.

Rakouská právní úprava

V Rakousku je státní zastupitelství součástí rezortu Ministerstva spravedlnosti. Existuje Generální prokuratura v čele s generálním prokurátorem. Ta však působí jen u Nejvyššího soudu a netvoří společnou soustavu se čtyřmi vrchními zemskými státními zastupitelstvími, která jsou přímo podřízena (stejně jako Generální prokuratura) Ministerstvu spravedlnosti.¹⁴ Při vrchním státním zastupitelství ve Vídni je zřízeno celostátní Speciální státní zastupitelství pro hospodářské a korupční věci (někdy se lze setkat též s názvem Centrální státní zastupitelství ke stíhání případů hospodářské kriminality a korupce)¹⁵. Vrchním státním zastupitelstvím jsou pak podřízena ostatní státní zastupitelství. Vrchní státní zástupci mohou udělovat písemné odůvodněné pokyny podřízeným státním zástupcům i na nižších státních zastupitelstvích. Ministr je nadřizen nejen ve věcech správy, ale i ve věcech vlastní působnosti, může dávat písemné pokyny pro postup v konkrétní věci vrchním státním zastupitelstvím (a to dokonce i vůči tzv. Speciálu, který působí u Vrchního státního zastupitelství ve Vídni).¹⁶ O pokynech však ministr spravedlnosti následně po skončení věci informuje Národní a Spolkovou radu (má tedy politickou odpovědnost za toto vměšování do procesu, což je v našem politickém prostředí zcela nepředstavitelné).¹⁷ Rakouský model, který u nás fungoval od poloviny 19. století až do roku 1952,¹⁸ se tak stal zcela logicky inspirací i při tvorbě návrhu zákona.

Je všeobecně známo, že si státní zástupci Nejvyššího státního zastupitelství dlouhodobě (minimálně od roku 2011) vyměňují informace a čerpají zkušenosti z fungování veřejné žaloby v Rakousku, zejména ohledně tamějšího speciálu pro boj s korupcí.¹⁹ Tuto kooperaci ještě více podpořila předchozí ministryně spravedlnosti prof. JUDr. Helena Válková, CSc., neboť profesně, ale zejména osobně velmi dobře zná stávajícího rakouského ministra spravedlnosti JUDr. Wolfganga Brandstettera, a tedy na počátku tohoto roku „vyvezla“ několik členů soustavy státního zastupitelství (zejména z Nejvyššího státního zastupitelství) společně s vybranými zástupci jednotlivých politických stran do Vídně, kde s jeho pomocí

¹⁴ KOUDELKA, Zdeněk. *Státní zastupitelství II. – Prokuratury v Evropě a USA*. Právní prostor [online]. Praha [cit. 11. 10. 2015]. Dostupné z: <http://www.pravniprostor.cz/clanky/trestni-pravo/statni-zastupitelstvi-ii>

¹⁵ PLEISCHL, Werner. *Struktura trestní justice v Rakousku. Státní zastupitelství*. 2015, roč. 13, č. 5, s. 9. ISSN 1214-3758.

¹⁶ HORKÁ, Kateřina. *Státní zastupitelství v Rakousku. Státní zastupitelství*. 2012, roč. 10, č. 4, s. 20 a násl. ISSN 1214-3758.

¹⁷ FENYK, Jaroslav. *Veřejná žaloba. Díl 1, Historie, současnost a možný vývoj veřejné žaloby*. Praha: Institut Ministerstva spravedlnosti České republiky pro další vzdělávání soudců a státních zástupců, 2001, str. 64 – 68. ISBN 80-238-8543.

¹⁸ Rakouské právo nám bylo historicky blízké v celé řadě právních odvětví, a je pravdou, že nám stále může být inspiračním vzorem, a to pro celou řadu právních odvětví – za všechny např. v civilním právu procesním, neboť rakouský civilní proces je jedním z nejkvalitnějších a nejrychlejších civilních procesů vůbec. K tomu blíže viz LAVICKÝ, Petr a kol. *Moderní civilní proces*. Brno: Masarykova univerzita, 2014, str. 11 a násl. ISBN 978-80-210-7601-3 či LAVICKÝ, Petr a kol. (eds.). *Současnost a perspektivy českého civilního procesu: Sborník statí*. Brno: Masarykova univerzita, 2014, s. 35 a násl. ISBN 978-80-210-7686-0.

¹⁹ *Návštěva rakouské ministryně spravedlnosti na Nejvyšším státním zastupitelství*. Nejvyšší státní zastupitelství [online]. Brno [cit. 11. 10. 2015]. Dostupné z: <http://www.nsz.cz/index.php/cs/component/content/article/455-navsteva-rakouske-ministryne-spravedlnosti-na-nejvyjim-statnim-zastupitelstvi>.

uspořádala jednodenní seminář právě k tématu fungování speciálního státního zastupitelství v Rakousku, neboť jeho fungování je do značné míry převzaté právě z rakouské právní úpravy. Tato konference měla vysvětlit nutnost takto silně konstituovaného Speciálu a jeho fungování, nicméně celou řadu zúčastněných nepřesvědčila a neodbourala jejich pochyby a nejasnosti.

Konečně podstatným nedostatkem důvodové zprávy ve vztahu ke Speciálnímu státnímu zastupitelství je nejen její strohost a vyhýbání se sporným bodům, které zůstávají de facto nevysvětleny, a tedy ani erudovaný čtenář není alespoň naveden na důvody, které předkladatele ke zvolenému prostředku vedly, ale nemá žádné mezinárodní srovnání, což je v případě návrhu zákona této důležitosti, zcela jistě na škodu, a to tím spíše, když tato inspirace je v mnohých ohledech nejen zřejmá, ale i veřejně deklarovaná.

Závěrem

V první řadě lze zdůraznit, že přijetí nového zákona o státním zastupitelství v současné době není odůvodněno skutečně reálnou potřebou, neboť zásadní problémy při aplikaci stávajícího zákona o státním zastupitelství dle mého názoru nevznikají.

Současný návrh zákona je odlišný od předchozího návrhu zpracovaného Ministerstvem spravedlnosti ČR (sněmovní tisk č. 1054 z V. volebního období),²⁰ avšak v mezidobí neprobíhala uvnitř soustavy státního zastupitelství žádná odborná diskuze (nejen) o přínosu zrušení vrchních státních zastupitelství a zřízení Speciálního státního zastupitelství. Ohledně vzniku Speciálního státního zastupitelství v důvodové zprávě fakticky nenalézám žádný dostatečně argumentačně podložený důvod, neboť důvody tam uvedené jsou spíše politickou deklarací. Mám však za to, že fakticky nebyly identifikovány problémy současné právní úpravy a specifikovány důvody zrušení vrchních státních zastupitelství a potřebu vzniku Speciálního státního zastupitelství. V tomto směru lze odkázat na Zprávu o činnosti státního zastupitelství za rok 2014,²¹ ve které nebyly zaznamenány žádné kritické závěry k fungování a plnění úkolů státního zastupitelství. V důvodové zprávě se neargumentuje žádným konkrétním případem, kdy by postupem dosavadně příslušného dozorového státního zástupce byl zmařen žalobní potenciál v jakékoliv trestní věci, který by měl spadat do věcné příslušnosti Speciálního státního zastupitelství.

Za jediný významnější deficit stávající právní úpravy lze však spatřovat zejména institucionální bezbrannost nejvyššího státního zástupce. Takový stav bezesporu není žádoucí, nicméně přijetí komplexní právní úpravy, jež ruší dosavadní funkční a z hlediska své struktury i logicky pojatý justiční systém, nelze tímto deficitem odůvodnit.

²⁰ *Sněmovní tisk č. 1054 z V. volebního období včetně důvodové zprávy*. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky [online]. Praha [cit. 11. 10. 2015]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=6&CT=1054&CT1=0>.

²¹ *Zpráva o činnosti státního zastupitelství za rok 2014*. Nejvyšší státní zastupitelství [online]. Brno [cit. 11. 10. 2015]. Dostupné z: <http://www.nsz.cz/index.php/cs/aktuality/1048-trendy-v-kriminalit-se-pilinenmi-ukazuje-aktualni-zprava-o-innosti-statniho-zastupitelstvi>.

Zmíněný nedostatek, stejně jako další dílčí nedostatky, které praxe odhalila a ve většině případů i překlenula či při dobré vůli alespoň může překlenout, lze bez větších obtíží řešit technickou novelizací stávajícího zákona o státním zastupitelství.

Lze tedy shrnout, že vykleštění soustavy státního zastupitelství o vrchní státní zastupitelství a jejich specializované odbory na straně jedné a včlenění interně vyčleněného, resp. neorganického Speciálního státního zastupitelství na straně druhé představují prototyp nesystémových zásahů, ze kterých se soustava státního zastupitelství bude ještě dlouho vzpamatovávat.

V tomto směru tak návrh zákona nelze považovat za příliš racionální,²² a proto bych doporučoval v rámci probíhajícího legislativního procesu alespoň hlubší zamyšlení přinejmenším nad některými výše uvedenými spornými body.

Literatura

- FENYK, Jaroslav. *Veřejná žaloba. Díl 1, Historie, současnost a možný vývoj veřejné žaloby*. Praha: Institut Ministerstva spravedlnosti České republiky pro další vzdělávání soudců a státních zástupců, 2001, str. 64 – 68. ISBN 80-238-8543.
- HORKÁ, Kateřina. Státní zastupitelství v Rakousku. *Státní zastupitelství*. 2012, roč. 10, č. 4, s. 20 a násl. ISSN 1214-3758.
- KOUDELKA, Zdeněk, RŮŽIČKA, Miroslav, VONDRUŠKA, František. *Zákon o státním zastupitelství s komentářem a judikaturou*. Praha: Leges, 2010, str. 53 a násl., str. 58 a násl. ISBN 978-80-87212-25-7.
- KOUDELKA, Zdeněk. *Státní zastupitelství II. – Prokuratury v Evropě a USA*. Právní prostor [online]. Praha [cit. 11. 10. 2015]. Dostupné z: <http://www.pravniprostor.cz/clanky/trestni-pravo/statni-zastupitelstvi-ii>.
- KOZÁK, Vítězslav. Nad obsahem a formou skutečně racionální legislativy. In: VALDHANS, Jiří et al. (eds.). *DNY PRÁVA 2014. Sborník příspěvků z mezinárodní konference pořádané Právnickou fakultou Masarykovy univerzity*. Brno: Masarykova univerzita, 2015, s. 178 – 187. ISBN 978-80-210-7901-4. Příspěvek dostupný online: Právnická fakulta Masarykovy univerzity [online]. Brno [cit. 11. 10. 2015]. Dostupné z: <http://dnyprava.cz/content/cs/proceedings/2014/>.
- LAVICKÝ, Petr a kol. *Moderní civilní proces*. Brno: Masarykova univerzita, 2014, str. 11 a násl. ISBN 978-80-210-7601-3.

²² K racionalitě návrhů zákonů blíže viz KOZÁK, Vítězslav. Nad obsahem a formou skutečně racionální legislativy. In: VALDHANS, Jiří et al. (eds.). *DNY PRÁVA 2014. Sborník příspěvků z mezinárodní konference pořádané Právnickou fakultou Masarykovy univerzity*. Brno: Masarykova univerzita, 2015, s. 178 – 187. ISBN 9788021079014. Příspěvek dostupný online: Právnická fakulta Masarykovy univerzity [online]. Brno [cit. 11. 10. 2015]. Dostupné z: <http://dnyprava.cz/content/cs/proceedings/2014/>.

- LAVICKÝ, Petr a kol. (eds.). *Současnost a perspektivy českého civilního procesu: Sborník statí*. Brno: Masarykova univerzita, 2014, s. 35 a násl. ISBN 978-80-210-7686-0.
- Usnesení Ústavního soudu České republiky ze dne 28. 8. 2014, sp. zn. II. ÚS 2166/14. *Ústavní soud* [online]. Brno [cit. 11. 10. 2015]. Dostupné z: <http://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=85262&pos=1&cnt=1&typ=result>.
- Nález Ústavního soudu České republiky ze dne 2. 3. 2015, sp. zn. I. ÚS 1565/14. *Ústavní soud* [online]. Brno [cit. 11. 10. 2015]. Dostupné z: <http://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=87479&pos=1&cnt=1&typ=result>.
- *Návrh zákona o státním zastupitelství včetně důvodové zprávy*. Ministerstvo spravedlnosti České republiky [online]. Praha [cit. 11. 10. 2015]. Dostupné z: <http://portal.justice.cz/Justice2/MS/ms.aspx?j=33&o=23&k=4980&d=342087>.
- *Návštěva rakouské ministryně spravedlnosti na Nejvyšším státním zastupitelství*. Nejvyšší státní zastupitelství [online]. Brno [cit. 11. 10. 2015]. Dostupné z: <http://www.nsz.cz/index.php/cs/component/content/article/455-navtva-rakouske-ministryn-spravedlnosti-na-nejvyim-statnim-zastupitelstvi>.
- *Pelikánův zákon o státním zastupitelství nechceme, píše 6 z 8 krajských státních zastupitelství*. Česká justice [online]. Praha [cit. 11. 10. 2015]. Dostupné z: <http://www.ceska-justice.cz/2015/09/pelikanuv-zakon-o-statnim-zastupitelstvi-nehceme-pise-6-z-8-krajskych-statnich-zastupitelstvi/>.
- PLEISCHL, Werner. *Struktura trestní justice v Rakousku*. Státní zastupitelství. 2015, roč. 13, č. 5, s. 9. ISSN 1214-3758.
- *Sněmovní tisk č. 1054 z V. volebního období včetně důvodové zprávy*. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky [online]. Praha [cit. 11. 10. 2015]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=6&CT=1054&CT1=0>.
- Vyhláška č. 23/1994 Sb., o jednacím řádu státního zastupitelství, zřízení poboček některých státních zastupitelství a podrobnostech o úkonech prováděných právními čekateli, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 201/1997 Sb., o platu a některých dalších náležitostech státních zástupců a o změně a doplnění zákona č. 143/1992 Sb., o platu a odměně za pracovní pohotovost v rozpočtových a v některých dalších organizacích a orgánech, ve znění pozdějších předpisů.
- *Zpráva o činnosti státního zastupitelství za rok 2014*. Nejvyšší státní zastupitelství [online]. Brno [cit. 11. 10. 2015]. Dostupné z: <http://www.nsz.cz/index.php/cs/aktuality/1048-trendy-v-kriminalit-se-pili-nemni-ukazuje-aktualni-zprava-o-innosti-statniho-zastupitelstvi>.

Vědecká redakce MU

prof. MUDr. Martin Bareš, Ph.D.; Ing. Radmila Droběnová, Ph.D.;
Mgr. Michaela Hanousková; doc. Mgr. Jana Horáková, Ph.D.;
doc. PhDr. Mgr. Tomáš Janík, Ph.D.; doc. JUDr. Josef Kotásek, Ph.D.;
Mgr. et Mgr. Oldřich Krpec, Ph.D.; prof. PhDr. Petr Macek, CSc.;
PhDr. Alena Mizerová; doc. Ing. Petr Pirožek, Ph.D.;
doc. RNDr. Lubomír Popelínský, Ph.D.; Mgr. David Povolný;
Mgr. Kateřina Sedláčková, Ph.D.; prof. RNDr. David Trunec, CSc.;
prof. MUDr. Anna Vašků, CSc.; Mgr. Iva Zlatušková;
doc. Mgr. Martin Zvonař, Ph.D.

VEŘEJNÁ ŽALOBA A JEJÍ PERSPEKTIVY

Sborník příspěvků z workshopu

Petr Zarivnij (ed.)

Vydala Masarykova univerzita roku 2015

Spisy Právnické fakulty MU č. 538 (řada teoretická, Edice Scientia)

Ediční rada: J. Kotásek (předseda), J. Bejček, J. Hurdík, V. Kalvodová,
V. Kratochvíl, P. Mrkývka, R. Polčák, N. Rozehnalová

Zhotovitel: COMPUTER MCL Brno, spol. s r. o., Brněnská 1113, 664 42, Modřice

1. vydání, 2015

ISBN 978-80-210-8075-1