

### Poř. č. 1/2019

**Stanovisko k poučování podatelů podle § 16a odst. 7 zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o státním zastupitelství“), při vyřizování podání postupem podle § 16a odst. 3 a § 16a odst. 4 zákona o státním zastupitelství, možnosti přezkoumání způsobu vyřízení podání nejbližší vyšším státním zastupitelstvím a přijetí opatření v případě zjištění pochybení v rámci výkonu instančního dohledu nejbližší vyšším státním zastupitelstvím**

---

**I. Ustanovení § 16a odst. 7 zákona o státním zastupitelství obsahuje poučovací povinnost a odpovídající právo podatele nespokojeného se způsobem vyřízení podání žádat o přezkoumání jeho vyřízení a postupu nejbližší nižšího státního zastupitelství. Opatření při zjištěném pochybení je pak třeba přijmout v rámci výkonu instančního dohledu podle § 12d zákona o státním zastupitelství.**

**II. V případě postupu podle § 16a odst. 3 zákona o státním zastupitelství vyrozumí státní zastupitelství, kterému bylo podání doručeno, podatele o postoupení podání příslušnému státnímu zastupitelství a zároveň jej poučí podle § 16a odst. 7 zákona o státním zastupitelství. Ve vyrozumění o postoupení podání příslušnému státnímu zastupitelství je třeba náležitě odůvodnit věcnou a místní příslušnost státního zastupitelství, kterému je podání postupováno.**

**III. Při postupu podle § 16a odst. 4 věty první nebo věty druhé zákona o státním zastupitelství poučí státní zastupitelství, kterému bylo podání primárně doručeno, podatele podle § 16a odst. 7 zákona o státním zastupitelství, přičemž zároveň náležitě odůvodní svůj závěr o vyloučení podání z působnosti státního zastupitelství.**

---

Na Nejvyšší státní zastupitelství se obrátilo Vrchní státní zastupitelství v Praze a posléze i Vrchní státní zastupitelství v Olomouci s podněty k zaujetí stanoviska k otázce poučování podatelů při vyřizování podání podle § 16a odst. 3 a § 16a odst. 4 zákona o státním zastupitelství, jakož i o možnosti přezkoumání

způsobu vyřízení podání nejbližší vyšším státním zastupitelstvím podle § 16a odst. 7 zákona o státním zastupitelství. V souvislosti s tím vyvstala zároveň otázka, zda lze tzv. přezkum podle § 16a odst. 7 zákona o státním zastupitelství považovat za výkon instančního dohledu podle § 12d zákona o státním zastupitelství či nikoli, a dále, které státní zastupitelství je příslušné k vyřízení podání, jež s ohledem na svůj obsah zjevně nespadá do působnosti státního zastupitelství a současně z něj nevyplývá ani příslušnost jiného státního orgánu.

Poznatky zjištěné z předložených zpráv odboru trestního řízení Nejvyššího státního zastupitelství, kabinetu nejvyššího státního zástupce a dále všech krajských státních zastupitelství včetně Městského státního zastupitelství v Praze, pak odůvodnily zpracování stanoviska ke sjednocení výkladu zákonů a jiných právních předpisů k postupu státního zástupce při vyřizování podání podle § 16a odst. 3 a § 16a odst. 4 zákona o státním zastupitelství a dále při přezkoumávání vyřízení podání k žádosti podatele podle § 16a odst. 7 zákona o státním zastupitelství.

## I.

Přijímání a vyřizování podání podle § 16a zákona o státním zastupitelství patří co do četnosti mezi významnou náplň činnosti státních zástupců v rámci plnění úkolů státního zastupitelství. Především podání, jejichž prostřednictvím se podatelé domáhají výkonu působnosti státního zastupitelství, a která spadají do oblasti působnosti státního zastupitelství, představují pro státní zastupitelství významný zdroj poznatků. V návaznosti na tyto prvotní informace, týkající se zejména porušení zákona či jiného právního předpisu, je pak dotčené státní zastupitelství v souladu se zásadami upravenými v § 2 a § 24 zákona o státním zastupitelství povinno přijmout v rámci výkonu svěřené působnosti příslušná opatření ke zjednání nápravy.<sup>1</sup> V opačném případě, tedy pokud by dotčené státní zastupitelství na základě podání spadajícího do výkonu působnosti státního zastupitelství nevykonávalo svou pravomoc, jednalo by se o nepřípustné odmítnutí výkonu působnosti státního zastupitelství.

Samotný proces vyřizování podání došlých na státní zastupitelství je pak potřeba řešit obecně ve dvou základních rovinách, a to jednak v **rovině věcné**, kdy je nutné zkoumat, jaký charakter má posuzované podání, a jednak v **rovině procesní**, kdy je potřeba určit kdo, jakým způsobem a v rámci jakého režimu má být s podáním nakládáno. Přitom platí, že **základním východiskem při přijímání a vyřizování podání je, že každé podání se posuzuje podle svého obsahu**. Tento obecný princip je zakotven v § 16a odst. 1 zákona o státním zastupitelství. Současně tento požadavek na posuzování podání podle jejich obsahu vyplývá i z § 59 odst. 1 věty první trestního řádu.

V zákoně o státním zastupitelství je obecná úprava týkající se nakládání s podáními, která jsou doručena na státní zastupitelství, upravena v § 16a zákona o státním zastupitelství. Citované ustanovení pak kromě pravidla, že podání se posuzují podle svého obsahu (§ 16a odst. 1 zákona o státním zastupitelství), popisuje nezbytné

---

<sup>1</sup> Koudelka, Z., Růžička, M., Vondruška, F.: Zákon o státním zastupitelství s komentářem a judikaturou. Praha: Leges, 2010, s. 246.

náležitosti takovýchto podání (§ 16a odst. 2 zákona o státním zastupitelství), stanoví postup při posuzování příslušnosti státního zastupitelství k vyřizování jednotlivých podání (§ 16a odst. 3 a 4 zákona o státním zastupitelství), dále upravuje způsob vyřízení podání (§ 16a odst. 6 zákona o státním zastupitelství) a oprávnění podatele nespokojeného se způsobem vyřízení svého podání, domáhat se přezkoumání způsobu vyřízení podání u nejbližší vyššího státního zastupitelství (§ 16a odst. 7 zákona o státním zastupitelství). V § 16a odst. 8 zákona o státním zastupitelství je pak obsaženo pravidlo, podle kterého se obecná úprava o přijímání a vyřizování podání podle § 16a zákona o státním zastupitelství neužije za situace, kdy jsou podání adresovaná státnímu zastupitelství podle zvláštního právního předpisu (např. podle trestního řádu, zákona č. 85/1990 Sb., o právu petičním, ve znění pozdějších předpisů či zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů) a tento zvláštní právní předpis obsahuje vlastní pravidla pro vyřizování podání určitého druhu.<sup>2</sup> Z toho důvodu se pak například podání, která se bezprostředně týkají trestního řízení včetně trestních oznámení, posuzují podle § 59 a § 158 trestního řádu a dále je s nimi nakládáno v režimu trestního řízení, přičemž úprava obsažená v zákoně o státním zastupitelství se nepoužije. Lze tak v této části shrnout, že **za situace, kdy je státnímu zastupitelství doručeno podání, které nemá charakter trestního oznámení nebo jiného podnětu k úkonům trestního řízení, a nejde ani o podání učiněné podle jiného zvláštního právního předpisu, jenž by obsahoval speciální právní úpravu pro vyřizování podání určitého druhu,<sup>3</sup> je státní zástupce povinen postupovat podle § 16a zákona o státním zastupitelství.**

Z hlediska důležitosti významu správného věcného vyřízení podání a případného vyvození tomu odpovídajících důsledků v podobě přijetí příslušných opatření ke zjednání nápravy ze strany státního zastupitelství, které je Ústavou České republiky a zákonem povoláno k ochraně základních lidských práv, je nezbytné rovněž zajistit, aby měl podatel bez ohledu na důvodnost tvrzeného nesouhlasu s postupem státního zastupitelství při vyřízení podání a tím pádem i úspěšnost své snahy o nápravu, k dispozici dostatečný kontrolní mechanismus, který by v případě zjištěných nedostatků v rámci prvotního vyřízení podání, vedl k nápravě předchozího nesprávného postupu.

S přezkoumáním vyřízení podání souvisí i v rámci názorové polemiky nastolená otázka vzájemného vztahu institutu dohledu upraveného v § 12c a násl. zákona o státním zastupitelství a ustanovení § 16a odst. 7 zákona o státním zastupitelství. V této souvislosti je pak potřeba předně vycházet z toho, že **ustanovení upravující institut dohledu jsou speciální vůči ustanovení § 16a odst. 7 zákona o státním zastupitelství, které obsahuje obecnou úpravu nakládání s podáním.**

---

<sup>2</sup> Koudelka, Z., Růžička, M., Vondruška, F.: Zákon o státním zastupitelství s komentářem a judikaturou. Praha: Leges, 2010, s. 248.

<sup>3</sup> Příkladný výčet zvláštních právních předpisů podává poznámka pod čarou č. 5e vztahující se k § 16a odst. 8 zákona o státním zastupitelství, kde se kromě trestního řádu uvádí ještě zákon č. 85/1990 Sb., o právu petičním, ve znění pozdějších předpisů a dále zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů. Vzhledem k demonstrativní povaze výčtu pak samozřejmě nelze vyloučit další podání učiněná podle jiných právních předpisů.

V § 12c zákona o státním zastupitelství je pak dohled definován jako výkon oprávnění stanovených zákonem o státním zastupitelství k zajištění řídicích a kontrolních vztahů mezi různými stupni státních zastupitelství a uvnitř jednotlivých státních zastupitelství při výkonu působnosti státního zastupitelství. Účelem dohledu v rámci soustavy státního zastupitelství je především zajištění účinné kontroly toho, jak státní zástupci vykonávají jim svěřené povinnosti v rámci výkonu působnosti státního zastupitelství. Jedná se tedy o kontrolní a přezkumný mechanismus, který se uplatní především ve vztazích vyplývajících z výkonu tzv. vlastní působnosti státního zastupitelství, dále k zajištění jednotné vnitřní organizace státního zastupitelství a jednotného výkonu spisové služby a organizaci a řízení práce [srov. § 12 odst. 1 a § 13e odst. 2, § 13f odst. 2 a § 13g odst. 1 písm. j) zákona o státním zastupitelství; srov. i § 1 odst. 1 vyhlášky 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; dále jen „jednacím řád“]. Naproti tomu nelze dohled vykonávat v oblasti výkonu správy státního zastupitelství podle § 13a a násl. zákona o státním zastupitelství, mimo oblasti vyplývající z citovaných § 12 odst. 1 a § 13e odst. 2, § 13f odst. 2 a § 13g odst. 1 písm. j) zákona o státním zastupitelství, dále v souvislosti s vyřizováním stížností podle § 16b zákona o státním zastupitelství anebo žádostí podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů.<sup>4</sup> Sluší se dále doplnit, že v § 12d zákona o státním zastupitelství je upraven dohled instanční, tedy dohled nejbližší vyššího státního zastupitelství nad postupem nejbližší nižších státních zastupitelství, a v § 12e citovaného zákona dohled vnitřní, což je dohled vykonávaný vedoucím státním zástupcem nad postupem státních zástupců působících u státního zastupitelství, v jehož čele stojí. Samotný výkon instančního dohledu je pak dohledovým státním zastupitelstvím uskutečňován prostřednictvím nástrojů k jeho výkonu, které jsou upraveny v § 1 odst. 2 jednacím řádu.

Ustanovení § 16a odst. 7 zákona o státním zastupitelství ve větě první obsahuje úpravu, podle níž není-li ten, kdo podání učinil, se způsobem vyřízení spokojen, může požádat o přezkoumání vyřízení podání nejbližší vyšší státní zastupitelství, jehož rozhodnutí v téže věci je konečné.

Věta druhá citovaného ustanovení stanoví, že o možnosti přezkoumání je třeba toho, kdo podání podal, vždy poučit, zakládá tedy obligatornost této poučovací povinnosti v návaznosti na prvotní vyřízení podání v režimu ustanovení § 16a zákona o státním zastupitelství. V závěru § 16a odst. 7 zákona o státním zastupitelství je pak upraveno oprávnění nejbližší vyššího státního zastupitelství, které může vrátit věc nejbližší nižšímu státnímu zastupitelství k opětovnému přezkoumání, pakliže v rámci přezkoumání vyřízení podání dojde k závěru, že žádost o přezkoumání postupu nejbližší nižšího státního zastupitelství obsahuje nové skutečnosti, jež by mohly samy o sobě nebo ve spojení s jinými odůvodnit jiné posouzení věci. Posledně zmíněné oprávnění nejbližší vyššího státního zastupitelství vůči nejbližší nižšímu státnímu zastupitelství však nelze v žádném případě interpretovat jako kontrolní a přezkumnou činnost nejbližší vyššího státního zastupitelství, která by dostatečně a efektivně

<sup>4</sup> Srov. stanovisko poř. č. 1/2006 Sb. v. s. Nejvyššího státního zastupitelství ze dne 15. 2. 2006.

zajistila ochranu práv podatele nespokojeného s vyřízením svého podání. Z teleologického výkladu § 16a odst. 7 zákona o státním zastupitelství tedy vyplývá, že cílem a smyslem tohoto ustanovení je náležité zajištění ochrany práv podatele v souladu s čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

Po obdržení podání, které vyslovuje nespokojenost s vyřízením předešlého podání podatele, je třeba nejprve takové podání posoudit, a to (jak již bylo uvedeno výše) podle obsahu, aby byl zjištěn jeho přesný obsah a bylo možno určit režim, v jakém bude vyřizováno. Při posouzení podání se postupuje i podle § 16a odst. 7 věty třetí zákona o státním zastupitelství.

Při zjištění, že režim vyřizování podání navazuje na poučení uvedené v § 16a odst. 7 věta druhá zákona o státním zastupitelství, je vlastní přezkum vyřízení předešlého podání již činěn v rámci instančního dohledu (jak již uvedeno výše). Závěr o aplikaci režimu dohledu při přezkoumání vyřízení podání podle § 16a odst. 7 zákona o státním zastupitelství podporuje i skutečnost, že k tomuto přezkumu je povoláno nejbližší vyšší státní zastupitelství, což je v souladu s konstrukcí funkční příslušnosti instančního dohledu, který, jak je obecně známo, nelze vykonávat přes dva stupně. V neposlední řadě je potřeba poukázat na význam, jaký samotnému dohledu připisuje ve své rozhodovací praxi Ústavní soud, který jej zejména v souvislosti s ústavně garantovaným právem na účinné vyšetřování, resp. na efektivní trestní řízení, pojímá jakožto univerzální prostředek nápravy.<sup>5</sup>

**Prostřednictvím nástrojů instančního dohledu je tak možné reagovat na situaci, kdy při přezkoumání v rámci výkonu takového dohledu budou zjištěny nedostatky.** Výjimku představují případy, kdy k vyřízení podání postupem podle § 16a odst. 3 a 4 zákona o státním zastupitelství dochází ze strany Nejvyššího státního zastupitelství, coby vrcholného orgánu soustavy státního zastupitelství, čemuž bude věnována pozornost v rámci jednotlivých způsobů vyřízení podání v dalších bodech tohoto stanoviska.

Součástí poučení při vyřízení přezkumu je s ohledem na využití institutu dohledu i poučení podle § 1 odst. 4 jednacního řádu.

V této souvislosti je pak potřeba předně zdůraznit, že jednou ze zásad právního státu je efektivní ochrana základních práv jednotlivců ze strany státu, která se nesmí odehrávat toliko v rovině teoretické a iluzorní, a je proto nezbytné, aby se podatelům v souvislosti s vyřízením jejich podání v režimu § 16a zákona o státním zastupitelství, dostalo vždy náležitého poučení podle § 16a odst. 7 téhož zákona, aby tak mohli

---

<sup>5</sup> Srov. náleží Ústavního soudu ČR ze dne 2. 3. 2015 sp. zn. I. ÚS 1565/14, ve kterém Ústavní soud ČR poukázal na to, že podnět k výkonu dohledu je obecně účinným opravným prostředkem pro osobu, která namítá závadný postup v šetření zaměřenému na odhalení skutečností nasvědčujících tomu, že byla obětí spáchaného trestného činu, a zároveň představuje nezbytnou podmínku přípustnosti ústavní stížnosti. Stejně závěry lze v podstatě vysledovat např. v usnesení Ústavního soudu ČR ze dne 22. 10. 2014 sp. zn. I. ÚS 2486/14, dále náleží Ústavního soudu ČR ze dne 12. 8. 2014 sp. zn. I. ÚS 3196/12 či usnesení Ústavního soudu ČR ze dne 3. 8. 2015 sp. zn. IV. ÚS 1317/15.

dostatečně hájit svá práva. Tento požadavek pak rovněž souvisí i s právem na účinné vyšetřování.<sup>6</sup>

## II.

Postup předpokládaný v § 16a odst. 3 zákona o státním zastupitelství dopadá na případy, kdy je podání primárně doručeno nepřislušnému státnímu zastupitelství, avšak oproti případům předpokládaným v § 16a odst. 4 zákona o státním zastupitelství nelze s ohledem na obsah podání, bez ohledu na to jak je tím, kdo jej učinil, označeno, přinejmenším vyloučit, že vyřízení podání spadá do působnosti státního zastupitelství, a zároveň je možné určit, které státní zastupitelství přichází v úvahu jako věcně a místně příslušné k jeho vyřízení. V takovém případě státní zastupitelství, kterému bylo podání doručeno, postoupí podání po posouzení jeho obsahu a zároveň určení věcné a místní příslušnosti určitého státního zastupitelství k jeho vyřízení, příslušnému státnímu zastupitelství. V této souvislosti je nutno předeslat, že postoupení podání včetně prezentovaných důvodů, které k tomuto postupu postupující státní zastupitelství vedly, samo o sobě závazně nezakládá věcnou a místní příslušnost státního zastupitelství, jemuž bylo podání postoupeno, ani nestanoví závazným způsobem další postup tohoto státního zastupitelství.<sup>7</sup>

Vyřízením se rozumí i vyřízení v rejstřících a evidenčních pomůckách státního zastupitelství, které podání postupuje jinému státnímu zastupitelství.

Požadavek na vyřízení věci příslušným státním zastupitelstvím upravený v § 16a odst. 3 zákona o státním zastupitelství rovněž vychází i z čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, v němž je mj. zakotveno základní právo jednotlivce domáhat se ochrany svých práv u jiného orgánu než soudu, neboť stejně jako u jiných státních orgánů, například soudů, je nutné i u státního zastupitelství důrazně trvat na dodržování příslušnosti, která je stanovena zákonem, a je nepochybně v zájmu řádného objasnění a posouzení věci a tedy i v zájmu samotného podatele, který se cítí být v podání tvrzeným protiprávním jednáním dotčen, aby jím učiněné podání meritorně vyřizovalo věcně a místně příslušné státní zastupitelství.<sup>8</sup> V opačném případě by vyřízení podání nepřislušným státním zastupitelstvím, pakliže by z jeho obsahu vyplývala zřejmá věcná a místní příslušnost jiného státního zastupitelství, bylo zcela nepřípustným projevem libovůle takového státního zastupitelství, neboť podle čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod jsou orgány veřejné moci, mezi které spadá i státní zastupitelství, povinny vykonávat státní moc pouze na podkladě výslovného zákonného zmocnění, v jeho intencích a způsobem, který stanoví zákon (*secundum et intra legem*). Tento ústavní imperativ striktně vymezující limity pravomoci a působnosti orgánů veřejné moci tedy nelze chápat jako prostor orgánů vykonávajících veřejnou moc pro jejich svévolné uvažování v tom směru, zda budou postupovat tím či oním způsobem, byť by se takový postup mohl zdát z jejich pohledu v konkrétním případě více než vhodný, neboť takové jednání nemající oporu

<sup>6</sup> Viz náleží Ústavního soudu ČR ze dne 12. 8. 2014 sp. zn. I. ÚS 3196/12-1 a náleží Ústavního soudu ČR ze dne 19. 1. 2016 sp. zn. II. ÚS 3436/14-1.

<sup>7</sup> Srov. výkladové stanovisko č. 1/2014 Sb. v. s. Nejvyššího státního zastupitelství ze dne 18. 6. 2014.

<sup>8</sup> Podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod se každý může domáhat stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu.

v zákoně, by pak zcela jistě neslo znaky libovůle a bylo by nejen protizákonné, ale i protiústavní.<sup>9</sup>

Samotné věcné (meritorní) vyřízení podání provádí až věcně a místně příslušné státní zastupitelství, kterému je podání nepříslušným státním zastupitelstvím za tímto účelem postupováno. Postoupením podání končí vyřizování dané věci (v rejstřících a evidenčních pomůckách) u toho státního zastupitelství, které podání postupuje, a naopak začíná vyřizování věci u toho státního zastupitelství, jemuž byla věc postoupena.

Poznatky z aplikační praxe nižších státních zastupitelství ukazují na to, že velká část podání, jejichž prostřednictvím se podatelé domáhají výkonu působnosti státního zastupitelství, je adresována věcně a místně nepříslušným státním zastupitelstvím, případně konkrétním státním zástupcům působícím u těchto státních zastupitelství. Typicky se podatelé v takovýchto případech obracejí na státní zastupitelství vyšších stupňů. Nejvyšší státní zastupitelství nevyjímaje, případně vedoucí státní zástupce těchto státních zastupitelství, kteří jsou široké veřejnosti známi. Takovéto počínání podatelů, mnohdy navíc právně zastoupených, však statisticky není ani zdaleka tak zapříčiněno jejich omylem či neznalostí procesních pravidel určujících věcnou či místní příslušnost státního zastupitelství, nýbrž je dáno jejich zcela záměrnou snahou domoci se z jejich pohledu efektivnější ochrany svých práv. Z toho tedy jednoznačně vyplývá, že podatel má kromě zájmu na samotném výsledku vyřízení podání i naprosto evidentní zájem na tom, aby jím učiněné podání vyřizovalo jím určené státní zastupitelství, případně konkrétní státní zástupce, přestože si je v řadě případů od samého počátku vědom nepříslušnosti podáním primárně dotčeného státního zastupitelství. V důsledku toho pak nastává již v okamžiku nápravy podatelem vyvolané nepříslušnosti státního zastupitelství kolize mezi jeho záměrnou snahou, aby jím učiněné podání vyřizovalo jím určené státní zastupitelství, či konkrétní státní zástupce, a zákonnými mantinely upravujícími věcnou a místní příslušnost státních zastupitelství, které je potřeba bezpodmínečně respektovat.

Popsané jednání některých podatelů tak pouze podtrhuje význam správného vyvození věcné a místní příslušnosti jakožto zcela zásadního a stěžejního úkonu státního zastupitelství na samém počátku procesu vyřizování podání, od kterého se následně odvíjí zákonnost dalšího nakládání s podáním. Navíc, jak se dokládá z praxe, určování věcné a místní příslušnosti je mnohdy otázkou právně složitější nežli samotné meritorní posouzení podání.

Pokud tedy vyjdeme z toho, že se poučovací povinnost vztahuje i na případy předpokládané v § 16a odst. 3 zákona o státním zastupitelství, bezesporu se tím posiluje právní jistota podatelů a tím pádem i efektivnější ochrana jimi uplatňovaných práv, zejména v souvislosti s určováním věcné a místní příslušnosti státního zastupitelství, jejíž případné nesprávné vyvození by tak mohlo být k žádosti poučeného podatele napraveno v rámci výkonu dohledu již v počáteční fázi procesu nakládání s podáním. Na druhou stranu, pokud by takto poučený podatel na vyrozumění o postoupení podání věcně a místně příslušnému státnímu zastupitelství nikterak nereagoval, bylo by zcela jistě možné důvodně předpokládat,

---

<sup>9</sup> Viz např. nález Ústavního soudu ČR ze dne 27. 3. 2003 sp. zn. IV. ÚS 690/01.

že takovýto postup akceptuje. V důsledku toho by se nejbližší vyšší (dohledové) státní zastupitelství otázkou věcné nebo místní příslušnosti, pakliže by ji podatel namítal až v návaznosti na věcné vyřízení podání a samozřejmě za předpokladu, že by odpovídala zákonným kritériím, již dále nezabývalo a soustředilo by se pouze na přezkum meritorního vyřízení podání ze strany nejbližší nižšího státního zastupitelství. Bez praktického významu pak není ani zpřehlednění procesu nakládání s podáním, neboť poučením podatele je zároveň předurčováno nejbližší vyšší státní zastupitelství, které je následně v rámci výkonu dohledu povoláno k případnému přezkumu vyřízení podání.

Ačkoliv tedy postoupení podání věcně a místně příslušnému státnímu zastupitelství podle § 16a odst. 3 zákona o státním zastupitelství nelze z hlediska jazykového výkladu považovat za vyřízení podání v tom směru, že by zakládalo poučovací povinnost podle § 16a odst. 7 citovaného zákona, není možné na posuzovanou problematiku nahlížet takto izolovaně pouze v rovině teoretické, ale je potřeba reflektovat i zmíněné praktické aspekty, neboť aplikační praxe, a to se týká i soustavy státního zastupitelství, nemůže být bez vývoje, a nelze tudíž vyloučit, že bude a to i při nezměněné právní úpravě v průběhu času měněna v návaznosti na vývoj sociální reality. Kromě toho není možné opomenout ani hledisko lidskoprávní, a to tím spíše, že otázka poučování podatelů přímo souvisí s ústavně garantovaným právem na soudní a jinou právní ochranu obsaženou v čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. **Vztažení poučovací povinnosti podle § 16a odst. 7 zákona o státním zastupitelství i na postup předpokládaný v odst. 3 téhož ustanovení, je tedy v tomto směru potřeba vnímat jako posílení ochrany práv podatelů, kterým je tímto způsobem ze strany státního zastupitelství coby orgánu veřejné moci poskytován vyšší standard ochrany jejich práv.** Zajištění vyššího standardu ochrany práv podatelů v průběhu procesu nakládání s podáním nepochybně zvyšuje kvalitu práva na spravedlivý proces a zároveň přispívá k naplnění základních principů fungování státního zastupitelství (§ 2 odst. 2 in fine zákona o státním zastupitelství).<sup>10</sup>

**Z výše uvedených důvodů je tedy potřeba trvat na tom, aby v případě postupu podle § 16a odst. 3 zákona o státním zastupitelství, v jehož rámci dochází k nápravě podatelem vyvolané věcné nebo místní nepřislušnosti státního zastupitelství, vyzoomělo podáním primárně dotčené státní zastupitelství podatele o postoupení podání příslušnému státnímu zastupitelství a zároveň jej poučilo podle § 16a odst. 7 zákona o státním zastupitelství.**

Určitou výjimku stran poučovací povinnosti pak představují případy, kdy k vyřízení podání postupem podle § 16a odst. 3 zákona o státním zastupitelství dochází ze strany Nejvyššího státního zastupitelství, coby vrcholného orgánu soustavy státního zastupitelství, a poučování podatelů podle § 16a odst. 7 zákona o státním zastupitelství tudíž nemá v takovém případě žádné opodstatnění.

---

<sup>10</sup> Poskytnutí vyššího standardu ochrany lidských práv ostatně předpokládá i čl. 53 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (publikované pod č. 209/1992 Sb.).



Za účelem sjednocení stávající aplikační praxe lze doporučit formulovat poučení podatele podle § 16a odst. 7 zákona o státním zastupitelství v případě postupu podle § 16a odst. 3 téhož zákona v následujícím znění:

*„Poučuji Vás, že podle § 16a odst. 7 zákona o státním zastupitelství máte právo, jestliže nejste spokojen/a se způsobem vyřízení podání, požádat o přezkoumání vyřízení podání nejbližší vyšší státní zastupitelství, jehož rozhodnutí v této věci je konečné, a přijetí opatření v rámci výkonu dohledu (§ 12d odst. 1 zákona o státním zastupitelství). Tímto nejbližší vyšším státním zastupitelstvím je .....*“

Zároveň musí být podatel o postoupení podání příslušnému státnímu zastupitelství vyrozuměn podle § 16a odst. 3 zákona o státním zastupitelství in fine, přičemž s odkazem na princip právní jistoty, který jakožto předpoklad právního státu v sobě subsumuje především efektivní ochranu práv všech právních subjektů a předvídatelnost postupu státu a jeho orgánů, zejména v případě porušení právních předpisů, je nezbytné trvat na tom, aby státní zástupce postupující podání svůj postup náležitě odůvodnil, neboť tím zvyšuje legitimitu uplatňovaného postupu.

V tomto ohledu je pak zcela nepřijatelné, pakliže se státní zástupce ve vyrozumění adresovanému podateli v obecné rovině omezí toliko na lakonické sdělení spočívající v tom, že podání je postupováno věcně a místně příslušnému státnímu zastupitelství, aniž by však současně uvedl konkrétní důvody, které jej k takovému postupu vedly.

**Vyrozumění adresované podateli ve smyslu § 16a odst. 3 zákona o státním zastupitelství by tak mělo předně obsahovat posouzení obsahu podání podle § 16a odst. 1 zákona o státním zastupitelství včetně toho, proč je v tomto stadiu nakládání s podáním obecně možná působnost státního zastupitelství. Následně by měl státní zástupce přesvědčivým způsobem rozvést důvody, z nichž dovozuje věcnou a místní příslušnost jiného státního zastupitelství.** Netřeba připomínat, že náležité odůvodnění postupu státního zástupce vyplývá z požadavku řádného výkonu funkce státního zástupce, který je zakotven v 24 odst. 1 zákona o státním zastupitelství.

### III.

Postupem podle § 16a odst. 4 zákona o státním zastupitelství dochází na základě posouzení merita věci ze strany státního zastupitelství k vyloučení podání z působnosti státního zastupitelství. V praxi se tedy jedná o podání požadující zásah státního zastupitelství ve věcech, v nichž mu nebylo zcela evidentně svěřeno oprávnění vykonávat svou působnost,<sup>11</sup> a buďto je zde namísto státního zastupitelství dána příslušnost k vyřízení podání jiného státního orgánu, o jehož příslušnosti není pochyb (§ 16a odst. 4 věta první zákona o státním zastupitelství), nebo vyřízení podání nespadá do působnosti státního zastupitelství ani žádného jiného státního orgánu (§ 16a odst. 4 věta druhá zákona o státním zastupitelství). V prvním případě pak státní zastupitelství, kterému bylo podání prvotně doručeno, podání vyřídí tak, že jej neprodleně zašle podateli a podle povahy věci jej vyrozumí

<sup>11</sup> Kocourek, J., Záruba, J.: Zákon o soudech a soudcích; Zákon o státním zastupitelství. Komentář. 2. doplněné vydání. Praha: C. H. Beck, 2004, s. 524.

o tom, na který jiný státní orgán, o jehož příslušnosti není pochyb, se má obrátit. Druhý případ reaguje na podání, k jejichž věcnému vyřízení není s ohledem na jejich obsah věcně a místně příslušné žádné státní zastupitelství ani jiný státní orgán, a proto nezbyvá, než je založit a podatele o tomto způsobu vyřízení vyrozumět.

Z hlediska vyřízení podání ze strany státního zastupitelství v režimu § 16a odst. 4 zákona o státním zastupitelství je oběma zmíněným variantám společný závěr státního zastupitelství spočívající v tom, že vyřízení podání s ohledem na jeho obsah nespadá do působnosti státního zastupitelství, což je logicky vzato pravý opak toho, čeho se podatel na základě svého přesvědčení domáhá, minimálně v okamžiku, kdy toto podání vůči státnímu zastupitelství činí.

Otázkou přímo související s poučovací povinností podle § 16a odst. 7 zákona o státním zastupitelství však nicméně zůstává, zda postup státního zastupitelství podle věty první v § 16a odst. 4 zákona o státním zastupitelství, při kterém dochází k vrácení podání, jehož vyřízení s ohledem na svůj obsah spadá do oblasti působnosti jiného státního orgánu, lze označit za meritorní vyřízení podání stejně, jako je tomu v případě postupu podle § 16a odst. 4 věty druhé zákona o státním zastupitelství, jenž dopadá na případy, kdy podání nespadá do oblasti působnosti státního zastupitelství ani jiného státního orgánu. V tomto směru je možno metodou jazykového výkladu dospět k závěru, že vyřízení podání postupem podle § 16a odst. 4 věty první zákona o státním zastupitelství má povahu specifického „mezitímního“ věcného vyřízení podání, neboť přestože je sice vyloučena působnost státního zastupitelství, tak není vyloučena působnost jiného státního orgánu. V konečném důsledku je tak k věcnému vyřízení takového podání povolán jiný příslušný státní orgán, na který je věcné vyřízení podání podle povahy věci nepřímou delegováno na základě vyrozumění podatele ze strany státního zastupitelství, jehož prostřednictvím podatele v tomto směru iniciuje. Přestože je možno důvodně předpokládat, že se takto informovaný podatel v souladu s jemu poskytnutým vyrozuměním, které má ve své podstatě rovněž povahu poučení, skutečně obrátí na jiný státní orgán, do jehož působnosti vyřízení podání spadá, nelze však vyloučit, že podatel setrvá na svém prvotním požadavku spočívajícím v tom, aby se podáním v rámci své působnosti, která však objektivně dána není, zabývalo podáním primárně dotčené státní zastupitelství. Ať již vycházejí důvody, které vedly podatele k tomu, že podání primárně adresoval právě na státní zastupitelství, z neznalosti katalogu pravomocí jednotlivých orgánů veřejné moci nebo z jeho záměrně cíleného požadavku, aby se podáním zabývalo výlučně státní zastupitelství a nikoli jiný státní orgán, je potřeba vycházet z toho, že závěr státního zastupitelství spočívající v tom, že podání nespadá do jeho působnosti, je z pohledu podatele konečný, a proto je potřeba trvat na požadavku dvouinstančního modelu řízení. Tento systém dvojité kontroly, který představuje jeden z principů účinného vyšetřování,<sup>12</sup> pak zabraňuje situacím, kdy by byl výkon působnosti státního zastupitelství vyloučen z důvodu nesprávného právního názoru konkrétního státního zástupce.

**Lze proto shrnout, že přestože nelze vrácení podání podateli včetně jeho případného vyrozumění o tom, na který jiný státní orgán se má obrátit**

---

<sup>12</sup> Viz usnesení Ústavního soudu ČR ze dne 12. 1. 2016 sp. zn. II. ÚS 3451/15.

(§ 16a odst. 4 věta první zákona o státním zastupitelství), označit za věcné vyřízení podání v pravém slova smyslu, je potřeba ze shora naznačených důvodů vycházet z toho, že tímto postupem dochází k vyloučení podání z působnosti státního zastupitelství. Vzhledem k tomu je potřeba v návaznosti na ústavně garantované právo podatele na soudní a jinou právní ochranu vycházející z čl. 36 Listiny základních práv a svobod trvat na poučovací povinnosti podle § 16a odst. 7 zákona o státním zastupitelství i v případě postupu podle § 16a odst. 4 věty první zákona o státním zastupitelství, neboť náležité poučení podatelů o jejich právech, resp. o právu přezkumu způsobu vyřízení podání, zaručuje spolu s přezkumným řízením plnou ochranu jejich práv.

V případě postupu podle věty druhé v § 16 odst. 4 zákona o státním zastupitelství, pak není jakýchkoli pochybností o tom, že za situace, kdy podání nespadá do působnosti státního zastupitelství ani jiného státního orgánu, je takovýto autoritativní závěr státního zastupitelství věcným vyřízením podání, na které se vztahuje poučovací povinnost podle § 16a odst. 7 zákona o státním zastupitelství.

Stejně jako v případě postupu podle § 16a odst. 3 zákona o státním zastupitelství, představují určitou výjimku případy, kdy k vyřízení podání postupem podle § 16a odst. 4 zákona o státním zastupitelství dochází ze strany Nejvyššího státního zastupitelství, coby vrcholného orgánu soustavy státního zastupitelství.

Za účelem sjednocení stávající aplikační praxe lze doporučit formulovat poučení podatele podle § 16a odst. 7 zákona o státním zastupitelství v případě postupu podle § 16a odst. 4 věty první i druhé téhož zákona v následujícím znění:

*„Poučuji Vás, že podle § 16a odst. 7 zákona o státním zastupitelství máte právo, jestliže nejste spokojen/a se způsobem vyřízení podání, požádat o přezkoumání vyřízení podání nejbližší vyšší státní zastupitelství, jehož rozhodnutí v této věci je konečné, a přijetí opatření v rámci výkonu dohledu (§ 12d odst. 1 zákona o státním zastupitelství). Tímto nejbližší vyšším státním zastupitelstvím je .....*“

Ze stejného důvodu lze v případě postupu podle § 16a odst. 4 zákona o státním zastupitelství doporučit formulovat vyzoomění podatele podle § 16a odst. 4 věty první i druhé zákona o státním zastupitelství v následujícím znění:

- *„Z obsahu Vašeho podání vyplývá, že jeho vyřízení není v působnosti státního zastupitelství. Lze usuzovat, že k vyřízení podání je příslušný jiný státní orgán, kterým je ..... „ (v případě postupu podle § 16a odst. 4 věty první zákona o státním zastupitelství),*
- *„Z obsahu Vašeho podání příslušnost nevyplývá a jeho obsah zjevně nesouvisí s činností státního zastupitelství. V souladu s § 16a odst. 4 věta druhá zákona o státním zastupitelství bylo proto Vaše podání založeno.“ (v případě postupu podle § 16a odst. 4 věty druhé zákona o státním zastupitelství).*

S odkazem na princip právní jistoty je dále nezbytné trvat na tom, aby státní zástupce svůj postup ať již podle věty první či druhé v § 16a odst. 4 zákona o státním zastupitelství náležitě odůvodnil zejména z hlediska postavení a úkolů státního zastupitelství coby orgánu veřejné moci a dále vymezení rozsahu jeho zákonem stanovené působnosti podle § 4 odst. 1 zákona o státním zastupitelství.

Pokud jde o problematiku vyřizování podání, která s ohledem na svůj obsah zjevně nespádají do působnosti státního zastupitelství a zároveň z nich nevyplývá ani příslušnost jiného státního orgánu, tak ačkoli nelze způsob vyřízení tohoto typu podání jakkoli paušalizovat, neboť se bude vždy odvíjet od konkrétních skutečností vyplývajících z jejich obsahu, lze v tomto směru odkázat na výkladové stanovisko č. 1/2014 Sb. v. s. Nejvyššího státního zastupitelství, které na tuto problematiku dopadá. Přitom je nutné dodat, že z poznatků získaných ze soustavy státního zastupitelství nevyvstala potřeba toto výkladové stanovisko jakkoli revidovat.

Nad rámec toho, co je uvedeno shora, je třeba podotknout, že v případech, kdy nebude možno v souvislosti s přijetím opatření po přezkoumání podání podatele a zjištění pochybení využít mechanismus dohledu, ať už instančního nebo vnitřního, postupuje se při přezkoumání takového podání jen podle § 16a odst. 7 zákona o státním zastupitelství (jde o všechny případy, kdy přijetí opatření v rámci výkonu dohledu nepřichází v úvahu pro nepoužitelnost úpravy v § 12c až § 12e zákona o státním zastupitelství).

**Toto stanovisko ke sjednocení výkladu zákonů a jiných právních předpisů bylo vydáno podle § 12 odst. 2 zákona o státním zastupitelství.**

Nejvyšší státní zástupce:  
JUDr. Pavel Zeman v. r.