

Všeobecný dozor prokuratury nad zákonností veřejné správy – pohled retrospektivní a prospektivní*

General Supervision of the Public Prosecutor's Office over the Legality of Public Administration – a Retrospective and Prospective View

Ondřej Božík**

Abstrakt

Článek pojednává o institutu všeobecného dozoru prokuratury nad zákonností veřejné správy, jenž byl součástí netrestní působnosti prokuratury za dob socialismu a měl do jisté míry sloužit jako náhrada neexistujícího správního soudnictví. Důraz je kladen na význam tohoto institutu jak stran ochrany veřejného zájmu, tak stran ochrany veřejných subjektivních práv adresátů. Článek se však neomezuje pouze na prázdnou deskripci historie, ale obsahuje také polemiku o tom, zda by některé dílčí aspekty tohoto institutu nemohly posloužit jako inspirace pro současnou právní úpravu a posílit tím netrestní působnost státního zastupitelství, případně formuluje úvahy *de lege ferenda*, které se v těchto souvislostech nabízí. Přitom je vzata v potaz také slovenská právní úprava, ve které má stále institut dozoru prokuratury nad zákonností veřejné správy své místo.

Klíčová slova

Dozor; prokuratura; veřejný zájem; protest; upozornění; zákonnost; socialistická zákonnost; veřejná subjektivní práva; správní soudnictví; prověrka; žaloba ve veřejném zájmu; státní zastupitelství; nejvyšší státní zástupce; zranitelná osoba.

Abstract

The article discusses the concept of general supervision of the prosecutor's office over the legality of public administration, which was part of the non-criminal competence of the prosecutor's office during the socialist era and was to some extent intended to serve as a substitute for the non-existent administrative justice system. Emphasis is placed on the importance of this institution both in terms of protecting the public interest and the public subjective rights of the addressees. However, the article does not limit itself to an empty description of the historical context, but also includes a polemic on whether some partial aspects of this concept could serve as inspiration for the current legislation and thus strengthen the non-criminal jurisdiction of the public prosecutor's office, or formulates *de lege ferenda* considerations that are offered in this context. In this context, account is also taken of Slovak legislation, in which the concept of prosecutorial supervision over the legality of public administration still has its place.

* Článek vznikl na Masarykově univerzitě v rámci projektu specifického výzkumu „*Netradiční prostředky ochrany před normativními správními akty*“ (MUNI/A/1693/2024) podpořeného z prostředků, které poskytlo Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy v roce 2025. Upřímný dík patří Mgr. Tomáši Svobodovi, Ph.D., za cenné rady, přátelský přístup a přínosné konzultace v době přípravy článku.

** Mgr. Ondřej Božík, doktorand, Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Brno / Ph.D. student, Faculty of Law, Masaryk University, Brno, Czech Republic / E-mail: 480493@mail.muni.cz / ORCID: 0009-0001-7274-5648

Keywords

Supervision; Prosecution; Public Interest; Protest; Notice; Legality; Socialist Legality; Public Subjective Rights; Administrative Justice; Vetting; an Action in the Public Interest; Public Prosecutor's Office; the Supreme Prosecutor; Vulnerable Person.

Úvod

Většina publikací zabývajících se správním soudnictvím či správním právem obecně obsahuje zpravidla v kapitole o historii správního soudnictví mimo jiné také pár vět o tom, že za dob socialismu bylo správní soudnictví zcela nedostatečně nahrazeno tzv. všeobecným dozorem prokuratury nad zákonností veřejné správy.¹ Tímto konstatováním a následným odkazem na zákon č. 65/1952 Sb., o prokuratuře je většinou pozornost stran všeobecného dozoru prokuratury vyčerpána.

Naopak publikace zabývající se státním zastupitelstvím a jeho historií se o prokuratuře a jejím fungování zmiňují dopodrobna, nicméně pouze velmi zdrženlivě se věnují samotnému všeobecnému dozoru. Jinými slovy – na relativně dlouhé časové období (od roku 1948 do roku 1993), po které byl tento institut součástí právního řádu, i s přihlédnutím k tomu, že se jedná o relativně nedávnou historii, se v odborné literatuře se příliš neobjevuje.

Důvodem takového upozadění bude zřejmě skutečnost, že se jedná o institut vzdálený současnému systému kontroly veřejné správy, kdy všeobecný dozor prokuratury neměl povahu kontroly soudní, a tedy nezávislé. Jde o narušení, na území České republiky již tradičního, správního soudnictví, které zde fungovalo už od dob Rakouska-Uherska. Toto narušení bylo důsledkem změny politického režimu a následného převzetí konceptu prokuratury po vzoru Sovětského svazu.

Prokurátoři využívali za dob socialismu k výkonu působnosti v oblasti všeobecného dozoru nad zákonností veřejné správy specifické prostředky v podobě (především) protestu a upozornění. Oba tyto prostředky přitom sloužily k rozdílným účelům, ačkoliv oběma mohl být (ať už přímo, nebo zprostředkovaně) chráněn jak veřejný zájem, tak veřejná subjektivní práva, přičemž právě na tyto aspekty všeobecného dozoru je kladen v textu zvláštní důraz. Využití těchto prostředků předcházelo zjišťování poznatků, přičemž v tomto ohledu se osvědčily zejména prověrky. Ačkoliv tyto instituty již český právní řád nezná, před rokem 1994 tvořily významnou součást netrestní působnosti prokuratury.²

¹ ŠKUREK, M. Vývoj správního soudnictví v českých zemích. In: FRUMAROVÁ, K. a kol. *Správní soudnictví*. Praha: Leges, 2022, s. 44–46; SLÁDEČEK, V. Správní soudnictví v České republice. In: SLÁDEČEK, V. a kol. *Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy*. Praha: Wolters Kluwer, 2010, s. 34 a násl. ISBN 978-80-7502-611-8.

² V tomto ohledu je zajímavá legislativní technika, kterou bylo „zrušeno“ řízení o protestu. Zákon č. 71/1967 Sb., správní řád obsahoval v § 69 právní úpravu řízení o protestu prokurátora proti rozhodnutí správního orgánu, která v něm zůstala až do jeho zrušení k 1. 1. 2006. V roce 1993 při přijímání zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství totiž nedošlo ke zrušení této právní úpravy, nýbrž pouze k zakotvení § 44 odst. 1 zákona o státním zastupitelství, který stanovil, že „*k ustanovením zákonů a jiných právních předpisů o protestu prokurátora a jeho upozornění se nepřiblíží.*“

Pro účely článku se jeví jako vhodné hned v úvodu zdůraznit, že vnímání veřejného zájmu i ochrany veřejných subjektivních práv bylo za dob socialismu výrazně vychýleno. To bylo způsobeno komunistickou ideologií, jež necítila potřebu poskytovat veřejnému zájmu, ani veřejným subjektivním právům v oblasti veřejné správy nějakou zvláštní ochranu, jelikož dostatečná ochrana měla být poskytnuta skrze dozor nad dodržováním socialistické zákonnosti. Ta byla pojmem zastřešujícím množinu různých komponent, které text reflektuje. Vycházelo se z premisy, že stačí poskytovat ochranu socialistické zákonnosti jako celku, čímž budou chráněny právě i její komponenty.³

Text podrobuje institut všeobecného dozoru prokuratury kritické reflexi a s informacemi o všeobecném dozoru dále pracuje, přičemž důraz je kladen především na vztah všeobecného dozoru prokuratury a správního soudnictví, které měl do jisté míry dozor suplovat. Právě tento vztah byl totiž předmětem obsáhlých doktrinárních diskuzí jak v roce 1969, tak v roce 1989, a prameny z těchto období ilustrují názorovou roztržičnost doktríny v otázkách vymezení tohoto vztahu.

V současné době je považována za jistý relikt všeobecného dozoru prokuratury správní žaloba nejvyššího státního zástupce. Při aktuální situaci, kdy v této oblasti dochází k nikoli nevýznamným legislativním změnám, by byla škoda ponechat informace získané při analýze všeobecného dozoru bez využití. Nedávná novela zákona o státním zastupitelství i připravovaná novela SŘS se dotýkají právě správní žaloby nejvyššího státního zástupce a nabízí se tedy otázka, zda, a do jaké míry je možné nalézt inspiraci pro posunutí současné právní úpravy (především správní žaloby nejvyššího státního zástupce a obecně netrestní působnosti státního zastupitelství) v historickém institutu všeobecného dozoru. Při těchto úvahách je zohledněna i slovenská právní úprava, která dozor prokuratury nad zákonností veřejné správy stále obsahuje.

1 Zřízení, organizace a působnost prokuratury

Prokuratura má letitou historii na území současného Ruska, které se při jejím konstruování inspirovalo absolutistickou Francií. V Rusku (a následně v Sovětském svazu) byla ve 20. letech 20. století přetvořena k obrazu Lenina, jenž se k ní vyjádřil zejména ve svém dopise politbyru ze dne 22. 5. 1922, který nesl název *O dvojí podřízenosti a zákonnosti*.⁴ V tomto dopisu apeloval na nutnost dodržování jednotné zákonnosti v celém Sovětském svazu a současně kritizoval dvojí podřízenost prokurátorů, kteří podléhali jak místním autoritám, tak centru.

Prokuraturu lze definovat jako státní orgán, který plnil úlohu veřejného žalobce a další zákonem stanovené úkoly, přičemž historicky se nejedná o pojem nový. Ostatně již začátkem 15. století císař Zikmund zřídil úřad *královského prokurátora*.⁵ S pojmy *prokurátor* či *prokuratura* jsme se mohli setkat i za dob tzv. první republiky, kdy označení prokurátor nesli

³ MIKULE, V. Správní soudnictví – ano či ne? *Právník*. 1968, roč. 107, č. 10, s. 777.

⁴ LENIN, V. I. O dvojí podřízenosti a zákonnosti. Nadiktováno 20. 5. 1922. In: *Sebrané spisy sv. 45*. 2. vyd. 1989, s. 232–236.

⁵ OTTO, J. *Ottův slovník naučný: ilustrovaná encyklopaedie obecných vědomostí. Dvacátý díl. Pobora – Q*. Praha: J. Otto, 1903, s. 756.

vedoucí jednotlivých článků státních zastupitelství. Mimo obecnou soustavu státních zastupitelství pak stála generální prokuratura.⁶ Ve smyslu výše uvedeném však byla prokuratura v Československu zřízena až v roce 1948 zákonem č. 319/1948 Sb., o zlidovění soudnictví, kterým byla zavedena soustava okresních a krajských prokuratur, které nahradily soustavu státních zastupitelství. Tyto prokuratury byly podřízeny generálnímu prokurátorovi, ten pak ministru spravedlnosti.⁷

V roce 1952 došlo ústavním zákonem č. 64/1952 Sb., o soudech a prokuratuře, k zavedení prokuratury tzv. socialistického typu, která již nebyla podřízena ministru spravedlnosti a v jejímž čele stál generální prokurátor. Podle § 6 tohoto ústavního zákona přísluší „nejvyšší dozor na přesné provádění a zachovávání zákonů a jiných právních předpisů všemi ministerstvy a jinými úřady, soudy, národními výbory, orgány, institucemi a úředními osobami, jakož i jednotlivými občany“ generálnímu prokurátorovi. Toho jmenoval prezident republiky a odpovědný byl vládě. Na tuto úpravu navazovalo podrobnější vymezení role prokuratury v zákoně č. 65/1952 Sb., o prokuratuře. Působnost a pravomoc měl podle tohoto zákona pouze generální prokurátor, jednotliví podřízení prokurátoři byli pouze jeho „orgány“ (jakožto administrativní aparát, nikoli jako vykonavatelé působnosti a pravomoci tohoto specifického státního orgánu v právním smyslu). Generální prokurátor podle § 2 písm. a) zákona o prokuratuře „*upozorňuje úřady, národní výbory, orgány a instituce na zjištěné závady a dává podnět k přezkoumání rozhodnutí a opatření, která odporují právnímu řádu.*“ Také mohl nově podle § 3 téhož zákona podávat proti rozhodnutím a opatřením, která odporují právnímu řádu, protest.

V souvislosti s „odhalením“ zločinů z dob stalinismu, nutnosti upevnění socialistické zákonitosti a zamezení jednání *ultra vires* se konala celostátní konference KSČ, která se zabývala zejména resorty vnitra, justice a prokuratury.⁸ Výsledkem byl nový zákon č. 65/1956 Sb., o prokuratuře, jehož prostřednictvím došlo k vyšší konkretizaci působnosti prokuratury na (v dobách socialismu) tradiční čtyři oblasti, z nichž jednou (dokonce první v pořadí) byl tzv. všeobecný dozor.⁹

Prokuratura se v roce 1960 objevila i v novém znění Ústavy¹⁰, kdy podle čl. 104 odst. 2 byl nově generální prokurátor odpovědný Národnímu shromáždění (nikoliv vládě). Čl. 105 Ústavy normoval, že „*orgány prokuratury jsou podřízeny jedině generálnímu prokurátorovi a vykonávají své funkce nezávisle na místních orgánech. Při veškeré své činnosti se opírají o iniciativu pracujícího lidu a jeho organizací.*“ V roce 1965 byl pak přijat nový zákon č. 60/1965 Sb., o prokuratuře, který

⁶ Státní zastupitelství se členilo na *státní zastupitelství při krajských soudech, vrchní (zemská) státní zastupitelství a generální prokuraturu.*

⁷ Mimo to vznikla v roce 1948 zákonem č. 232/1948 Sb., o Státním soudu, také Státní prokuratura, jež měla za úkol stíhat nechvalně známé politické procesy u Státního soudu.

⁸ LATA, J. Prokuratura. In: BOBEK, M., MOLEK, P., ŠIMÍČEK, V. (eds.). *Komunistické právo v Československu: kapitoly z dějin bezpráví.* Brno: Masarykova univerzita, 2009, s. 862. ISBN 978-80-210-4844-7.

⁹ Jednalo se o: a) všeobecný dozor (nad dodržováním zákonů a právních předpisů orgány státu, organizacemi i občany), b) dozor vykonávaný při trestním stíhání osob a dozor nad zachováváním zákonnosti orgány činnými v přípravném řízení trestním, c) dozor soudní (účast v řízení před soudy a dozor nad zachováním zákonnosti soudních rozhodnutí), d) dozor nad zachováním zákonnosti v místech, kde je omezována osobní svoboda.

¹⁰ Ústavní zákon č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky.

však provedl změny pouze kosmetického rázu. Za dob tzv. Pražského jara se hojně diskutovalo o roli prokuratury, její budoucnosti a možné koexistenci se správním soudnictvím, k jehož zřízení však nedošlo. V důsledku federalizace tehdejšího Československa (1969) pak existovaly tři soustavy prokuratur (jedna federální a dvě republikové).

Až do roku 1989 nedošlo k významnějším změnám a prokuratura fakticky v právním řádu České republiky existovala až do konce roku 1993 (do počátku účinnosti zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství). Jediná novela zákona o prokuratuře pouze vypustila socialistickou terminologii, ve zbytku zůstala nezměněna.¹¹ K výkonu všeobecného dozoru docházelo fakticky již jen ve vztahu ke správním rozhodnutím a přestaly se konat prověrky podle zákona o prokuratuře.¹²

2 Prostředky k prosazování zákonnosti

Prokurátoři prosazovali zákonnost veřejné správy zejména skrze *protesty a upozornění*.

Nejsilnějším prostředkem byl bezpochyby *protest*. Jednalo se o prostředek, který měl sloužit k odstranění zjištěné nezákonnosti v podobě nezákonného obecně závazného nařízení národních výborů, obecného právního předpisu a rozhodnutí, opatření a jiných aktů, které odporují zákonům a jiným právním předpisům.¹³ Nejednalo se však o případ, kdy by měl prokurátor rozhodovací pravomoc. Mohl pouze podat protest ke správnímu orgánu, jež nezákonný akt vydal, případně za určitých podmínek rovnou u orgánu nadřízeného. Pokud orgán protestu nevyhověl, předložil věc orgánu nadřízenému ve lhůtě stanovené prokurátorem a pokud tato stanovena nebyla, ve lhůtě stanovené zákonem.¹⁴ Při nevyhovění protestu ani nadřízeným orgánem mohl prokurátor podat další protest, kdy v posledku rozhodovala o protestu vláda.¹⁵

Protest ve věcech nařízení a provádění výkonu rozhodnutí měl sistační účinek *ex lege*, v ostatních případech jej na návrh prokurátora přiznal správní orgán.¹⁶ Na úpravu zákona o prokuratuře navazovala i příslušná úprava ve správním řádu. Protest bylo možné podat jak proti pravomocným, tak proti nepravomocným rozhodnutím, přičemž ze žádného zákona nevyplynula lhůta pro podání protestu (oproti dnešním prostředkům přezkumu správních rozhodnutí tak, alespoň formálně, nebyla chráněna právní jistota). Protest mohl směřovat i proti nicotným správním aktům.¹⁷ Orgán nebyl vázán právními názory vyslovenými

¹¹ LATA, J. *Státní zastupitelství ve světle proměn: drama o čtyřech dějstvích*. Praha: Auditorium, 2016, s. 29.

¹² Ibid.

¹³ § 15 odst. 1 zákona č. 60/1965 Sb., o prokuratuře.

¹⁴ Ibid., odst. 2, odst. 5.

¹⁵ Ibid., odst. 3, odst. 4.

¹⁶ V § 11 zákona č. 65/1956 Sb., o prokuratuře bylo uvedeno, že orgán „*může*“ zastavit výkon rozhodnutí. Šlo by tedy dovozovat, že se jednalo o správní uvážení orgánu o přiznání sistačního účinku. Doktrína se k tomu však stavěla opačně a dle jejího názoru je správní orgán povinen takovému návrhu prokurátora vyhovět. Viz HROMADA, J., PETRŮ, F. *Právní slovník*. Praha: Orbis, 1961, s. 484. Jednalo se o právní stav před účinností zákona č. 60/1965 Sb., o prokuratuře, ve kterém již toto bylo v § 16 odst. 1 normováno explicitně.

¹⁷ PIPEK, J. K některým otázkám všeobecného dozoru. *Socialistická zákonnost*. 1955, roč. 3, č. 1, s. 70.

v protestu a přezkoumával rozhodnutí jen v mezích protestu. Pokud však zjistil nezákonnost mimo rozsah protestu, jednalo se stále o vyhovění protestu.¹⁸ Lze také dodat, že úspěšnost protestů byla enormní.¹⁹ Můžeme se domnívat, že to nebylo zapříčiněno kvalitou protestů, nýbrž například obavou úředníků z případné odpovědnosti, pokud by se věc dostala „moc vysoko“ či neochotou „soupeřit“ s prokurátorem, který měl jak ve vztahu ke správním úřadům, tak obecně ve společnosti silné postavení.

Upozornění oproti protestu kladlo důraz na výchovný a preventivní charakter. Důvodem podání upozornění byla potřeba odstranění porušování zákonů a jiných právních předpisů, ke kterému docházelo zejména v postupu orgánu veřejné správy a není třeba proti této nezákonnosti brojit jiným prostředkem, např. protestem. Z dnešního pohledu bychom mohli konstatovat, že upozornění bylo typickým prostředkem, kterým se bylo možné bránit proti nezákonné správní praxi v obecném smyslu (bez návaznosti na konkrétní kauzu). Jak ale uvádí odborná literatura: „*není ovšem vyloučeno použít upozornění jako prostředku k odstranění nezákonnosti v jednotlivé věci, zejména tehdy, není-li správní řízení skončeno a porušení zákona je možno odstranit ještě během řízení (např. zjistit správně a úplně skutkový stav)*“.²⁰ Obsahově nedosahovalo takových nároků jako protesty, jelikož je bylo možné činit výjimečně i ústně. Upozornění byla nejčastěji výsledkem prokurátorských *prověrek*, kdy se často jednalo o tzv. *souborná upozornění*, ve kterém prokurátor shrnul všechny zjištěné nezákonnosti a navrhl soubor opatření, které je třeba přijmout k jejich odstranění.²¹ O výsledku projednání a o učiněných opatřeních musel orgán podat prokurátorovi zprávu.²²

3 Metody zjišťování nezákonnosti

Pokud jde to *metody*, kterými se prokurátoři měli možnost dozvědět o nezákonnosti ve veřejné správě, jednalo se primárně o *prověrky*, dále o *účast na zasedáních národních výborů, jejich orgánů, ale i jiných orgánů státní správy; přezkoumávání obecně závazných předpisů; vytěžováním spisů z jiných oblastí působnosti; povinnost správních orgánů podle § 40 odst. 3 správního řádu* a v neposlední řadě také *podněty pracujícího lidu*.

Důležitým je v této souvislosti pojem *soustavného dozoru*. *Raison d'être* soustavného dozoru spočíval v pravidelném a plánovaném výkonu dozoru v oblastech, kde to stav zákonnosti a úkoly „socialistické výstavby“ zvláště vyžadují.²³ Jinými slovy se jednalo o dozor v oblastech pro budování socialismu nejpálčivějších, ve kterých bylo třeba nejvíce dbát na to, že je socialistická zákonnost zachovávána. V těchto oblastech nesměl prokurátor vyčkávat na podnět pracujícího lidu, ale musel soustavně, dle stanoveného plánu, kontrolovat

¹⁸ PIPEK, 1955, roč. 3, č. 1, op. cit.

¹⁹ Uvádí se, že přes 90 % podaných protestů bylo úspěšných. Viz TOMAN, J. Poznatky prokuratury v ČSR o kvalitě a účinnosti prostředků všeobecného dozoru. *Prokuratura*. 1985, roč. 23, č. 2, s. 127.

²⁰ HROMADA, PETRŮ, op. cit., s. 484.

²¹ PIPEK, J. Některé zkušenosti z dosavadní práce prokuratury ve všeobecném dozoru. *Socialistická zákonnost*. 1955, roč. 3, č. 7, s. 525–526.

²² § 17 odst. 2 in fine zákona č. 60/1965 Sb., o prokuratuře.

²³ PIPEK, 1955, roč. 3, č. 7, op. cit., s. 523.

dodržování právních předpisů. Jako příklad oblasti soustavného dozoru lze uvést prověřování, jak národní výbory přispívají k organizačnímu a hospodářskému upevňování JZD (jednotných zemědělských družstev jakožto nástrojů nucené zemědělské kolektivizace) podle platných právních předpisů.

Právě v případech soustavného dozoru se nejčastěji využíval institut *prověrky*. Prověřce předcházela příprava v podobě studia spisů a stanovení programu celé prověrky. Následně samotná prověrka začínala pohovorem s vedoucím dozorovaného subjektu.²⁴ Při prověrce se mohl prokurátor seznamovat s veškerou dokumentací a materiály souvisejícími s předmětem prověrky, prověřovat včasnost a správnost vyřizování věcí, konat s pracovníky rozhovory a žádat vysvětlení a bezprostředně se seznamovat se situacemi a podmínkami vedoucími k nezákonnostem.²⁵ Výstupem prověrky bylo nejčastěji upozornění ve formě souhrnného upozornění, které mělo vysvětlit prověřovanému subjektu, v čem spočívala nezákonnost a jak jí předcházet. Rovněž jím mohl být protest, pokud se zjistila nezákonnost, která musí být odstraněna. Následně prokurátor předal nadřízenému prokurátorovi zprávu o prověrce, která sloužila ke sjednocování postupů provádění prověrek na daném úseku.²⁶

Pokud jde o účast na zasedáních národních výborů, jejich orgánů, ale i jiných orgánů státní správy, tak těchto se prokurátor účastnil s poradním hlasem, přičemž národní výbory měly povinnost vyzoomovat prokurátory o jednáních a předem jim poskytnout potřebné materiály.

Orgány veřejné správy, jež měly pravomoc vydávat právní předpisy, měly povinnost tyto předkládat prokurátorům. Na základě takto předložených právních předpisů je pak konkrétní prokurátor posoudil z hlediska zákonnosti. Nutno dodat, že v této oblasti bylo dodržování legality podle názoru prokuratury relativně bezproblémové, jelikož z její strany docházelo pouze k ojedinělým zásahům.²⁷

Za účinnosti správního řádu z roku 1955²⁸ byly podle § 40 odst. 3 nadřízené správní orgány rozhodující o změně nebo zrušení rozhodnutí národního výboru mimo odvolací řízení (reziduum dnešního přezkumného řízení) povinny toto rozhodnutí zaslat příslušnému prokurátorovi. Tato povinnost nebyla převzata do nového správního řádu z roku 1960.²⁹

Konečně se prokurátoři často dozvěděli o nezákonnostech skrze *podněty pracujících lidu*. V těchto případech se však adresáti veřejnoprávního působení domáhali nejčastěji ochrany jejich veřejných subjektivních práv, do kterých bylo zasaženo ze strany správních orgánů, nikoliv veřejného zájmu, což bylo logickým důsledkem neexistence klasického správního soudnictví.

²⁴ Nejčastěji byly prováděny prověrky v místech těchto úřadů, orgánů a institucí, nicméně na stížnosti prokurátorů stran nedostatečného zázemí pro výkon jejich činnosti spočívající v absenci zákonů, úředních listů a dalších potřebných podkladů bylo možné konat prověrku i na prokuratuře. Viz PIPEK, 1955, roč. 3, č. 7, op. cit., s. 525.

²⁵ PIPEK, J. Soustavný dozor prokuratury. *Socialistická zákonost*. 1955, roč. 3, č. 6, s. 463–464.

²⁶ PIPEK, 1955, roč. 3, č. 7, op. cit., s. 526.

²⁷ Ibid., s. 527.

²⁸ Vládní nařízení č. 20/1955 Sb., správní řád.

²⁹ Vládní nařízení č. 91/1960 Sb., správní řád.

4 Veřejný zájem a veřejná subjektivní práva prizmatem všeobecného dozoru

Za dob socialismu se v právním řádu i v doktríně pojem *veřejný zájem* objevoval spíše sporadicky. Častěji se objevoval zájem celospolečenský, zájem společnosti či zájem obecný.³⁰ Zatímco nynější zákon o státním zastupitelství hned v úvodním ustanovení stanoví, že státní zastupitelství je „*soustava úřadů státu, určených k zastupování státu při ochraně veřejného zájmu ve věcech svěřených zákonem do působnosti státního zastupitelství*“³¹, v žádném ze zákonů o prokuratuře účinných za dob socialismu se nic podobného nevyskytovalo.

Úkolem prokuratury bylo provádět dozor nad důsledným prováděním a zachováváním zákonů a jiných právních předpisů (tj. prováděním a zachováváním socialistické zákonnosti).³² Výkonem tohoto dozoru měla prokuratura podle § 2 odst. 2 zákona č. 60/1965 Sb., o prokuratuře, chránit „*stát a jeho ústavní zřízení, práva a zákonem chráněné zájmy občanů, práva a zákonem chráněné zájmy organizací a bojeschopnost ozbrojených sil a ozbrojených sborů*.“ Základním objektem ochrany tedy byla socialistická zákonnost, kdy projevy této ochrany byly následně konkretizovány v citovaném ustanovení zákona o prokuratuře. Nebyl to tedy veřejný zájem, ani veřejná subjektivní práva adresátů, nýbrž (po vzoru sovětské prokuratury) soulad se socialistickými právními předpisy. Ochranu veřejného zájmu i veřejných subjektivních práv ze strany prokuratury bychom mohli dovodit pouze zprostředkovaně, a to tak, že ochrana socialistické zákonnosti je pojmem nadřazeným, který v sobě zahrnuje jak ochranu veřejného zájmu, tak ochranu veřejných subjektivních práv. Toto plyne i z výše citovaného § 2 odst. 2 zákona č. 60/1965 Sb., o prokuratuře, ve kterém bylo uvedeno, že výkonem dozoru prokuratura chrání „*práva a zákonem chráněné zájmy občanů a práva a zákonem chráněné zájmy organizací*.“

Jakkoliv se výše uvedené pojetí zdá z dnešního pohledu chybné, podle myšlenky stojící za socialistickou zákonností a potažmo za socialismem samotným se jevila nemožnou situace, že by zájmy jednotlivce (resp. ochrana jeho veřejných subjektivních práv) mohly být v kolizi s veřejným zájmem, případě s jinými komponenty socialistické zákonnosti. Chránit se tedy měla socialistická zákonnost jako celek, a tím měla být chráněna ve výsledku jak veřejná subjektivní práva jednotlivých adresátů, tak veřejný zájem.³³ Jinými slovy řečeno, není možné z pohledu těchto teoretických východisek oddělovat ochranu veřejných subjektivních práv na jedné straně a veřejného zájmu na straně druhé, jelikož oběma byla ochrana v rámci všeobecného dozoru poskytována až na výjimky v podstatě stejným způsobem.³⁴

³⁰ Poslední ze jmenovaných pojmů se přitom objevuje doposud a např. podle Koudelky je širší než pojem veřejného zájmu. Vopálka naopak používá oba pojmy *promiscue*. K tomu více viz KOUDELKA, Z. Správní žaloba ve veřejném zájmu. *Trestní právo*. 2013, roč. 18, č. 7–8, s. 18–21. ISSN 1211-2860.

³¹ § 1 odst. 1 zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství.

³² Pojem socialistické zákonnosti byl v prvotních zákonech o prokuratuře pojmem legálním, následně byl vypuštěn a stal se tak pojmem teoretickým. Viz § 1 odst. 1 zákona č. 60/1965 Sb., o prokuratuře.

³³ MIKULE, 1968, roč. 107, č. 10, op. cit., s. 777.

³⁴ Výjimkou budiž správní soudnictví fungující ve věcech důchodového zabezpečení apod. Podrobněji viz sub 57.

Trefně situaci popsal Černý, podle něhož u prokuratury jde v podstatě o „ochranu práv a zákonem chráněných zájmů ve shodě s celospolečenskými zájmy.“³⁵ Ještě dál šla Pindryčová, podle níž „ochrana práv a zájmů jednotlivce jde v našem státě ruku v ruce s ochranou celé existence republiky. Souvisí to s celým pojetím našeho zřízení, ve kterém zájmy jednotlivce nejsou v rozporu se zájmem celkem, kde stát v nebyvalé míře podporuje a také oceňuje velké budovatelské úsilí a úspěchy našich pracujících.“³⁶ Jinými slovy řečeno, prokurátor v prvé řadě strážil zájmy socialistického státu, vše ostatní bylo až sekundární.³⁷ Pokud byla individuální práva v rozporu se „společenskými zájmy“ ve smyslu výše uvedeném, došlo k jejich potlačení.³⁸

Polemiku o tom, nakolik byla taková koncepce optikou právního státu správná a efektivní stran ochrany veřejného zájmu a veřejných subjektivních práv, jistě netřeba vést. Celá totiž stojí na relativně jednoduše vyvratitelném bludu, že „socialistická společnost je – na rozdíl od jiných – bezrozporná, a že to, co stát činí, je vždy automaticky identické s ‚pravými‘ (tzn. objektivními)³⁹ zájmy občanů.“⁴⁰ Nezbyvá než se ztotožnit s tvrzením Mikuleho, že skutečnost, že se jedná o pouhou socialistickou iluzi, si přitom uvědomovali i tehdejší sociologové, filosofové, politologové a právníci.⁴¹

5 Zhodnocení prokurátorského dozoru

5.1 Ochrana veřejného zájmu

Lze konstatovat, že veřejný zájem byl chráněn primárně samotnými správními orgány, jelikož ty slouží obecně k ochraně veřejného zájmu v rámci jejich věcné působnosti. Platí však, že se jednalo o orgány vysoce politizované a veřejný zájem tak byl posuzován prizmatem socialistické zákonnosti, resp. ideou socialismu samotnou. Pokud se tedy veřejný zájem

³⁵ ČERNÝ, D. Stížnosti – zasáhne prokurátor? *Rudé právo*. 13. 8. 1967, s. 2.

³⁶ PINDRYČOVÁ, L. Nová prokuratura a organisace soudů. *Lidové soudnictví*. 1952, roč. 3, č. 1, s. 239.

³⁷ LATA, J. Prokuratura. In: BOBEK, MOLEK, ŠIMÍČEK, op. cit., s. 878.

³⁸ Ke směřování veřejného zájmu se zájmem státu na budování socialismu docházelo dokonce i v judikatuře Nejvyššího soudu ČR. Podle rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 20. 3. 1950, sp. zn. Tz I 56/50: „Zájem státu na budování socialismu zejména na venkově zakládáním jednotných zemědělských družstev vyžaduje přísné stíhání veškerých zejména nepravdivých projevů, které by mohly tento vývoj brzditi nebo jakkoli stěžovati. Je proto považováno šíření takové poplašné zprávy za obzvláště důležitého veřejného zájmu.“ Ačkoliv jde o rozsudek v trestní věci, poskytuje dobrou ilustraci toho, jak za dob socialismu docházelo ke směřování zájmů socialistického státu a objektivních veřejných zájmů.

³⁹ Mikule zde přiléhavě doplnil, že se má jednat o „pravé“ zájmy občanů. Nemá se tedy jednat o ony socialistické „celospolečenské zájmy“ jakožto zástěrky zájmů státu na budování socialismu a komunismu, ale jednoduše o zájmy, které vyplývají té které osobě z jejího postavení.

⁴⁰ Hovoří zde o tom, že se jedná o již dávno známou koncepci tzv. policejního, pečovatelského nebo „oblažovatelského“ státu. MIKULE, 1968, roč. 107, č. 10, op. cit., s. 777.

⁴¹ Ibid. Toto dokládá také poznámka Knappa k socialistické zákonnosti, kterou formuloval po pádu socialismu. K socialistické zákonnosti poznamenává, že „ve skutečnosti byla tato zákonost tak často porušována a sám její pojem byl tak pochybný, že tím byl zkompromitován pojem zákonosti vůbec.“ Viz KNAPP, V. *Teorie práva*. Praha: C. H. Beck, 1995, s. 212. ISBN 80-7179-028-1. Zajímavý je tento výrok především z toho důvodu, že sám Knapp, jak je obecně známo, se na budování socialismu nemalou měrou podílel.

určité skupiny osob neshodoval se zájmem socialistického státu na dodržování socialistické zákonnosti, ochrana mu ze strany veřejné správy poskytnuta nebyla. V této konstelaci pak nemohl být příliš nápomocen ani prokurátor, jelikož ten měl rovněž za úkol chránit socialistickou zákonnost, nebyl nezávislý a o jeho případném protestu rozhodoval opět orgán veřejné (státní) správy. Jednoduše řečeno, pokud se veřejný zájem neshodoval s ideologií socialismu, ochrana mu poskytnuta nebyla ani v rámci veřejné správy, ani skrze protest prokurátora (byť v podstatě opět v rovině veřejné správy).

Prokurátor mohl být do jisté míry schopen poskytnout ochranu veřejnému zájmu v rámci soustavného dozoru. Jak totiž bylo vysvětleno výše, jednalo se o oblasti, kde byl určitý kvalifikovaný zájem (byť ne čistě zájem veřejný, ale politicky zabarvený) na tom, aby tyto oblasti byly dozorovány prokurátory soustavně a plánovitě (zejména formou prověrek), bez nutnosti upozornění zvenčí. Tím, že dozor byl plánovaný a konstantní byly nezákonnosti efektivně zjišťovány a napravovány a lze předpokládat, že bylo zasahováno i v případech, kdy se nejednalo o zájmy socialistického státu, ale také kdy se nezákonnost dotýkala objektivních veřejných zájmů, jejichž porušení bylo při výkonu soustavného dozoru zjištěno. Význam tohoto jevu však snižuje z dnešního pohledu právě fakt, že se v případě soustavného dozoru jednalo o oblasti nejdůležitější pro budování socialismu a ochrana objektivních veřejných zájmů tak byla patrně spíše vedlejší produktem. Mimo oblast soustavného dozoru prokurátor zasáhl k ochraně veřejného zájmu také při vytěžení poznatků ze spisů z jiných působností. Naopak veřejný zájem mohl požívat významné ochrany ze strany prokuratury v případě kontroly obecně závazných nařízení, která musela být prokuraturám zasílána. Lze vyslovit domněnku, že podněty pracujících lidu většinou patrně směřovaly k ochraně jejich vlastních veřejných subjektivních práv, nikoliv k ochraně veřejného zájmu, byť ani toto nelze zcela vyloučit.

5.2 Ochrana práv adresátů

Ještě o něco hůře než ochrana veřejného zájmu na tom byla ochrana práv adresátů. Pokud bylo zasaženo do jejich práv ze strany veřejné správy rozhodnutím, měli po vyčerpání řádných opravných prostředků adresáti možnost se proti rozhodnutí bránit návrhem na obnovu řízení (byly-li splněny podmínky), podnětem k přezkoumání v mimoodvolacím řízení (obdoba dnešního přezkumného řízení) a konečně právě podnětem prokurátorovi. Žádná z těchto forem „obrans“ však nebyla nároková. Možnost adresátů domáhat se ochrany svých práv u soudu byla omezena na marginální výjimky, o nichž bude pojednáno dále. Proti ostatním formám činnosti veřejné správy se nemohli adresáti bránit v podstatě nijak.

Situace okolo podnětů adresátů prokurátorovi byla následující.⁴² Po obdržení podnětu provedl prokurátor jeho přezkum a nezjistil-li důvody k zásahu, vyrozuměl o tom podatele, který měl možnost obrátit se na nadřízeného prokurátora s žádostí o přezkum způsobu vyřízení věci. Naopak, pokud prokurátor zjistil, že dle jeho názoru došlo k porušení socialistické zákonnosti, konal (nejčastěji podal protest, případně upozornění). Podaným protestem prokurátor dosáhl pouze toho, že se správní orgán věci znovu zabýval. Neměl však žádné

⁴² Viz instrukci generálního prokurátora o všeobecném dozoru ze dne 27. 9. 1954.

prostředky, kterými by sám mohl zjednat nápravu. Postavení adresáta v případném řízení o protestu bylo velice slabé, jelikož protest se jím nedoručoval a mohlo se stát, že se o celém řízení mohl dozvědět až z rozhodnutí o protestu (proti kterému mohl podat odvolání). Patrně nejsilnějším oprávněním prokurátora, které mělo potenciál poskytnout ochranu právům adresáta, bylo jeho sistační oprávnění (které však věc neřešilo meritorně).

Mikule k tomuto uvádí, že dle dikce zákona by měl prokurátor podat protest proti každé zjištěné nezákonnosti, což se podle jeho názoru v praxi nedělo (naopak docházelo k výběru jen některých nezákonností).⁴³ Pro ilustraci lze doplnit statistické údaje, podle nichž bylo v roce 1966 podáno 176 942 podnětů. 55 747 směřovalo vůči rozhodnutím národních výborů, přičemž oprávněných z toho bylo 41,6 %.⁴⁴ Zoufalost adresátů vystihuje citát z Rudého práva: „*Nejhorší na věci je, že o porušování zákonů ze strany národních výborů všichni víme. Mohli bychom každý jmenovat řadu podobných případů, ale mlčíme, stáváme se apatickými a ani nevěříme, že by se to dalo řešit jiným způsobem.*“⁴⁵

5.3 Důvody nedostatečnosti všeobecného dozoru

Výše nastíněné problémy mají společného jmenovatele, kterým bylo faktické napojení na politické centrum. Z celého textu je patrné, že byt' prokuratura od roku 1952 nebyla *de lege* součástí Ministerstva spravedlnosti a tedy ani součástí moci výkonné, fakticky nebyla orgánem nezávislým, jelikož byla úzce napojena na Komunistickou stranu Československa (tak jako všechny státní orgány).

Výstižně to popisují Kuchta a Schelle, podle nichž: „*[p]řes balasné proklamovanou nezávislost se i pro řízení prokuratury uplatňovala zásada vedoucí úlohy komunistické strany při ovládnutí prokuratury a ovlivňování její činnosti. Komunistická strana politicky komplexně řídila práci prokuratury, podílela se na výběru a výchově kádru, určovala hlavní principy politiky a preventivní práce, koncepci systému sociální prevence. Hlavní zaměření činnosti prokuratury vycházelo ze závěrů a politických direktiv sjezdů KSČ.*“⁴⁶ Z toho je zřejmé, že se nejednalo a ani nemohlo jednat o nestranný a nezávislý orgán. Pozice strážce zákonnosti byla devalvována výběrovým přístupem⁴⁷ a tím, že zásah závisel na pouze na vlastní úvaze prokuratury nebo na objednavce z politického centra.⁴⁸ „*Takový orgán byl přímo předurčen pro prosazování nejrůznějších tlaků v zájmu mocenské stranické špičky. Jeho využívání či zneužívání bylo jen otázkou toho, jak se ve státě vyvinuly politické poměry, atmosféra, do jaké míry totalitní moc respektovala či nerespektovala práva svých občanů.*“⁴⁹ Na kvalitě ochrany

⁴³ MIKULE, V. Místo správního soudnictví v soustavě prostředků k zajištění zákonnosti správy. *Právník*. 1968, roč. 107, č. 10, s. 862.

⁴⁴ Nutno dodat, že oprávněnost posuzovaly samy správní orgány, což výsledky zkresluje. Viz zprávu generálního prokurátora. *Národní shromáždění*. 30. 6. 1966.

⁴⁵ ŠTĚPÁNKOVÁ, Z. Platí zákon pro každého? *Rudé právo*. 23. 9. 1967.

⁴⁶ KUČHTA, J., SCHELLE, K. *Státní zastupitelství*. Zlín: ŽIVA, 1994, s. 31. ISBN 80-901745-3-1.

⁴⁷ Např. za dob normalizace bylo obligatorní podmínkou profesního růstu členství v KSČ. V roce 1986 bylo členy či kandidáty KSČ 71 % prokurátorů. Viz KRUPAUER, J. Prokuratura po XVII. sjezdu v KSČ. *Prokuratura*. 1986, roč. 18, č. 4, s. 332.

⁴⁸ KUČHTA, SCHELLE, op. cit., s. 31.

⁴⁹ KUČHTA, SCHELLE, op. cit., s. 29.

jistě nepřidal ani fakt, že i když idea prokuratury sovětského typu je taková, že by prokuratura měla dozírat nad zachováváním zákonnosti na všech úsecích společenského života, i tak se soustředila spíše na působnost trestní.⁵⁰ Všeobecnému dozoru se věnovala pouze menšina prokurátorů.

Faktickou závislost přiznávali za dob Pražského jara i samotní (často bývalí) prokurátoři. Mlynář v článku pro Rudé právo uvedl, že byl z generální prokuratury vyštván jak vedením tehdejší generální prokuratury, tak oddělením ÚV KSČ, kterému tento úsek podléhal, protože podával protesty i tam, kde to naráželo na politické zájmy.⁵¹ Jiní prokurátoři generální prokuratury zase uvedli, že: „*protestuje-li prokurátor, tedy kvalifikovaný právník, proti nezákonnému rozhodnutí, často slyší: „Co si to zase vymyslel?“ A někdy nechybí ani vztažený prst: „Pozor na něho! Není to odpůrce socialistického pořádku, když se ujmá jednotlivce proti kolektivu, proti instituci?“*“⁵²

Nezávislí nebyli prokurátoři navíc také z čistě pragmatického důvodu, že byli při výkonu dozoru podřízeni prokurátorům vyšších stupňů (a to všech, nejen nejbližšího vyššího stupně). Nadřízený prokurátor totiž mohl vykonávat jednotlivé úkony prokurátorů jemu podřízených. Podle Zoulíka se jedná o systém: „*až vojenské podřízenosti [...] posilovaný i takovou pracovní právní úpravou postavení prokurátorů, která má své obdoby snad je ve feudálním právu (nerozvazatelnost pracovního poměru, pro kterou jsou prokurátoři „glabae adscripti“)*“⁵³ Navíc ani sám generální prokurátor nebyl nezávislý, jelikož plnil úkoly mu uložené stranickými orgány, Národním shromážděním nebo vládou (byť toto nemělo žádnou oporu v právním řádu), jak sám uváděl v jeho zprávě.⁵⁴

Dalším kazem byla skutečnost, že prokurátoři se často spokojili s tím, že jim bylo odpovězeno, že na základě protestu či upozornění byla přijata opatření, kterými byly nezákonnosti odstraněny.⁵⁵ Mazanec jakožto bývalý prokurátor k tomuto dodává, že „*poznatky o porušování zákona, na které jsme podávali upozornění, se čerpaly především z trestních spisů (vytěžování, které měli na starosti kolegové z trestního úseku); zpravidla šlo o nedostatečné zabezpečení majetku nebo neuplatnění náhrady škody vzniklé v pracovním poměru. Zdatný „dozorista“ měl vždy několik desítek takových poznatků v zásobě, aby mohl v případě nouze o jiné poznatky doplnit počet podaných upozornění na povinných dvacet nebo třicet měsíčně (požadavky nadřízených prokuratur se postupně zvyšovaly, ostatně tu fungovala také komická soutěž jednotlivých okresů a krajů o to, kdo podá upozornění víc, nicméně soutěž nebyla nikdy oficiálně vyhlášena). Velké podniky, které dostávaly dvě nebo tři upozornění týdně, měly cyklostylované odpovědi o tom, že věc byla projednána na poradě vedení, že odpovědnému pracovníkovi byly nedostatky vytknuty a že se příště nic takového nestane. Takové písemné kreace podnikových právníků*

⁵⁰ Např. na Městské prokuratuře v Brně působilo v 80. letech okolo 40 prokurátorů, z toho se netrestní působnosti (tedy všeobecnému a občansko-soudnímu dozoru) věnovalo kolem 6 osob. Na menších okresních prokuraturách byl pouze jeden „netrestní“ specialista. Viz KUČTA, SCHELLE, op. cit., s. 32.

⁵¹ MLYNÁŘ, Z. Dr. Urválek a ti cizí kolem procesů. *Rudé právo*. 17. 4. 1968, s. 3.

⁵² KAŠTÁNEK, J. Demokratizace a právní jistota. *Lidová demokracie*. 11. 3. 1968, s. 1.

⁵³ ZOULÍK, F. K postavení prokuratury. *Socialistická zákonnost*. 1968, roč. 16, č. 10, s. 389.

⁵⁴ MIKULE, 1968, roč. 107, č. 10, op. cit., s. 861.

⁵⁵ TOMAN, op. cit., s. 127.

*ostatně v těchto případech nejspíše nezajímaly ani ředitele podniku, který odpovědi podepisoval, ani prokurátora, který odpovědi ani pořádně nečetl.*⁵⁶

6 Správní soudnictví jako partner, nebo náhrada prokurátorského dozoru?

Často se uvádí, že správní soudnictví za dob socialismu vůbec neexistovalo, což je však částečně zavádějící tvrzení. Přesnější je vyjádření, že správní soudnictví v určité formě existovalo, nýbrž pouze ve velmi omezené míře.⁵⁷ Působnost soudů stran přezkoumávání správních rozhodnutí však byla natolik marginální, že bylo správní soudnictví za dob socialismu skutečně fakticky nepřítomné.⁵⁸ To pocíťovali nejvíce bezpochyby adresáti veřejnoprávního působení, jelikož správní soudnictví jako takové slouží primárně k ochraně veřejných subjektivních práv a tito tedy neměli možnost domáhat se ochrany u nezávislého soudu. Nepřítomnost správního soudnictví však pocíťoval také veřejný zájem, jelikož i tomu přísluší, byť spíše okrajově, ochrana ve správním soudnictví.

6.1 První kolo: rok 1968

Za dob Pražského jara se otevřela debata o zavedení správního soudnictví a o budoucnosti prokuratury. V tehdejší Akčním programu KSČ bylo uvedeno, že „[p]rávní politika strany vychází ze zásady, že při sporu o právo (včetně správních rozhodnutí státních orgánů) je základní zárukou zákonnosti řízení před soudem, který je nezávislý na politických činitelích a je vázán jen zákonem.“⁵⁹

Až do roku 1968 bylo v duchu výše uvedeného opakováno, že správní soudy jsou instituce vycházející z buržoazních představ o vztahu mezi občanem a státem, které mají pouze budit dojem legality a ve skutečnosti slouží zájmům reakčních vrstev, a že ochrana práv občanů bude lépe zabezpečena dozorem prokuratury.⁶⁰ Nejdříve se objevoval názor, že správní soudnictví není vůbec slučitelné se socialismem.⁶¹ Následný vývoj připustil koexistenci správního soudnictví a socialistického státu, nicméně se stále argumentovalo, že adresáti by měli natolik důvěřovat materiálním a politickým zárukám, které v socialistickém státě existují, že správní soudnictví nepotřebují.⁶² Jejich zájmy jsou ostatně (podle ideologie socialismu) souladné a bezrozporné, tudíž nemají důvod nedůvěřovat zárukám, které jim stát poskytuje.

⁵⁶ MAZANEC, M. Všeobecný dozor prokuratury let sedmdesátých a osmdesátých (aneb vzpomínky starého zbrojnoše). *Union*. 2008, s. 67 a násl.

⁵⁷ Existovala zde možnost napadnout rozhodnutí krajského národního výboru jako odvolacího orgánu nebo Správy důchodů jako orgánu prvoinstančního ve věcech důchodového zabezpečení, rozhodnutí orgánů Revolučního odborového hnutí ve věcech nemocenského pojištění, a dalších několik oblastí, které však nebyly natolik významné, jako výše jmenované. Viz MIKULE, 1968, roč. 107, č. 10, op. cit., s. 865–866.

⁵⁸ Což bylo důsledkem toho, že působnost byla vymezena způsobem pozitivní enumerace (oproti současné generální klauzuli). Z recentních publikací k tomuto viz POTĚŠIL, L. *Kasační stížnost*. Praha: C. H. Beck, 2022, s. 9. ISBN 978-80-7400-899-3.

⁵⁹ Akční program KSČ přijatý na plenárním zasedání ÚV KSČ dne 5. 4. 1968.

⁶⁰ Důvodová zpráva k vládnímu návrhu ústavního zákona č. 64/1952 Sb., o soudech a prokuratuře.

⁶¹ MIKULE, 1968, roč. 107, č. 9, op. cit., s. 777.

⁶² Ibid.

Za zřízení plnohodnotného správního soudnictví orodovali zejména Zoulík⁶³ a Mikule,⁶⁴ jejichž publikace byly inspirativní nejen v té době (kdy bohužel vyzněly do prázdna), ale zejména po pádu socialismu v roce 1989. Oba se na stěžejních věcech shodovali. Spatřovali jako hlavní problém tehdejšího stavu v tom, že adresáti veřejnoprávního působení neměli v rukou žádnou možnost účinně hájit svá veřejná subjektivní práva, jelikož nemohli nijak vyvolat přezkum u nezávislého soudu.⁶⁵ Prokuratura podle nich jako celek nebyla fakticky nezávislým orgánem, jednotliví prokurátoři pak nejsou nezávislí fakticky ani právně, jelikož jsou podřízeni všem prokurátorům vyšších stupňů a podléhají stranickým tlakům.

Nutno však dodat, že nejen mezi těmito autory, ale mezi všemi autory, kteří na toto téma v předmětné době publikovali, panovala shoda na tom, že správní soudnictví bude a má být v nějaké podobě zřízeno (což je logický důsledek toho, že informace zazněla v samotném Akčním programu KSC). Nastala tedy otázka vzájemné koexistence prokuratury a správního soudnictví. Zde se již názory jednotlivých autorů různily.

Například Pipek navrhoval, že by se adresát v případě existence správního soudnictví musel nejdříve obrátit na prokurátora s neformálním podnětem.⁶⁶ Prokurátor by následně odůvodněnost návrhu přezkoumal a pak buď podal sám správní žalobu, anebo návrh odložil a žalobu by mohl podat sám adresát. Žaloba adresáta by tedy byla až subsidiární.⁶⁷

Toto odmítal Zoulík, který naopak prosazoval výrazné upozadění role prokuratury v oblasti veřejné správy a občansko-soudního dozoru. Argumentuje tím, že prokuratura tehdy vykonávala i tzv. soudní dozor a dozírala také na zákonnost postupu soudu. Pokud je prokurátor stranou v řízení u soudu a rozhodnutí nevyzní tak, jak navrhoval, tak je možné, že ustoupí ze své původní pozice, čímž se však jeho soudní dozor stane zbytečným. Druhou možností je, že bude dále hájit své původní stanovisko, čímž zase visí otazník nad tím, proč o věci nerozhodne hned prokurátor.⁶⁸ Prokuratura by měla podle Zoulíka být orgánem angažovaným k prosazování určitých (myšleno patrně veřejných) zájmů, což by se mělo odrazit také v jeho působnosti. Prokurátor by byl podle něj: „*povinen vykonávat určitý dozor nad činností správních orgánů, nikoliv dozor všeobecný, ale naopak speciální, k vybranému účelu zaměřený, jinak*

⁶³ ZOULÍK, 1968, roč. 16, č. 10, op. cit., s. 385–393; ZOULÍK, F. Úvaha nad některými problémy správního soudnictví. *Správní právo*. 1969, roč. 2, č. 3, s. 129–134. ISSN 0139-6005.

⁶⁴ MIKULE, 1968, roč. 107, č. 9, s. 769–779; MIKULE, 1968, roč. 107, č. 10, op. cit., s. 857–873.

⁶⁵ Podle Zoulíka se jednalo o pečovatelskou koncepci ochrany subjektivních práv, která spočívala v tom, že se odebíralo oprávnění k přezkumu z rukou nositele subjektivního práva, čímž byl nositel v tomto jeho právu omezen. Viz ZOULÍK, 1969, roč. 2, č. 3, op. cit., s. 137.

⁶⁶ PIPEK, J. Několik poznámek a podnětů k soudnímu přezkoumávání správních rozhodnutí. *Správní právo*. 1968, roč. 1, č. 6, s. 327. ISSN 0139-6005.

⁶⁷ Nad tímto uvažuje také Srbený, ačkoliv jiným pohledem – poněkud koncepčnějším. Argumentuje, že společenský smysl správního soudnictví by měl být v posílení ochrany práv osob. Klade si v návaznosti na návrh na přesunutí návrhové či žalobní iniciativy výlučně na adresáty otázku, zda je z tohoto hlediska skutečně správné, jestliže břemeno iniciativní péče o zákonnost se v tak významné míře přesune na adresáty. Podle Srbeného jde přece o zákonnost činnosti určité složky státního mechanismu. Na takové zákonnosti má a musí mít zájem jak stát, tak adresát. Viz SRBENÝ, J. Příspěvek k problematice vztahu všeobecného dozoru prokuratury a správního soudnictví. *Prokuratura*. 1990, roč. 22, č. 1-2, s. 53.

⁶⁸ ZOULÍK, 1968, roč. 16, č. 10, op. cit., s. 389.

*by se nedozvěděl o případech, kdy k porušení zákona došlo. S výjimkou těchto případů by se řízení před správním soudem zásadně neúčastnil, ledaže snad jako vedlejší účastník podporující žalovaný správní orgán v taxativně vymezených případech.*⁶⁹ Pokud jde o žalobní oprávnění, tak zde by zákrok prokurátora proti správnímu aktu byl vhodný zejména v případech, kdy správní orgán poruší zákon nikoli v neprospěch občana, ale naopak v jeho prospěch.⁷⁰

S tímto návrhem se ztotožňuje také Hromada, podle něhož byla koncepce prvorepublikové soudní kontroly příliš liberalistická, což je nežádoucí.⁷¹ Je naopak vhodné mít řešení pro výše uvedené případy (tzn. narušení zákonnosti ve prospěch adresáta, ale v neprospěch širších společenských zájmů), jelikož v těchto případech je nebezpečí, že nebude žádný žalobce. Hromada toto ještě rozvádí, kdy podle něj by mohl prokurátor ve výjimečných případech vyvolat řízení u soudu i v případě, že by bylo porušeno právo v neprospěch adresáta, pokud by na tomto nebylo možné spravedlivě očekávat, aby vystoupil na ochranu svých právem chráněných zájmů.⁷²

Mikule taktéž volá po zřízení plnohodnotného správního soudnictví a argumentuje tím, že správní soudnictví je v nějaké míře zřízeno téměř ve všech evropských státech, dokonce i ve státech socialistických.⁷³ Poukazuje také na trend rozšiřování působnosti správních soudů v Sovětském svazu, ze kterého byla převzata koncepce dozoru prokuratury a v té souvislosti uvádí, že správní soudy v Sovětském svazu mohou rozhodovat v některých věcech daňových, zemědělských, nově také ve věcech přestupků a navrhuje se také rozšíření o věci volební.⁷⁴ Upozorňuje také, že i původní idea Lenina byla taková, aby prokurátoři podávali protesty k soudům, nikoliv ke správním orgánům.⁷⁵ Podle Mikuleho má své opodstatnění zejména prověřková činnost prokuratury, jelikož jednak umožňuje odhalovat pachatele trestných činů páchaných úředníky veřejné správy, jednak také proto, že zabraňuje, aby se správa autonomizovala a poskytovala určitým osobám nebo skupinám neoprávněné výhody. Takto zaměřená činnost prokuratury může podle něj účelně správní soudnictví doplňovat.⁷⁶

⁶⁹ ZOULÍK, 1969, roč. 2, č. 3, op. cit., s. 136.

⁷⁰ Ibid., s. 138.

⁷¹ HROMADA, J. Několik úvah o problému renesance správního soudnictví. *Správní právo*. 1969, roč. 2, č. 1, s. 6. ISSN 0139-6005.

⁷² Zde by měl podle Hromady prokurátor hrát patrně roli kvaziopatrovníka. Hromada však zároveň uznává, že taková konstrukce by byla krajně delikátní a že by musela být vyhrazena dispoziční volnost předmětného adresáta i vůči prokurátorovi, již se zřetelem na netradičnost této koncepce. Konkrétně k tomuto viz ibid., s. 7.

⁷³ MIKULE, 1968, roč. 107, č. 10, op. cit., s. 773–774.

⁷⁴ Ibid., s. 773. V této souvislosti Mikule trefně poznamenává, že se zde projevuje snaha Československa být „*papežšíjší než papež*“. Viz ibid., s. 777.

⁷⁵ MIKULE, 1968, roč. 107, č. 9, op. cit., s. 860 a tam citovaná literatura.

⁷⁶ Podle Mikuleho by toto bylo vhodné zejména u obecně závazných právních předpisů vydávaných veřejnou správou, jelikož v platnosti zůstávala celá řada nezákonných normativních aktů, jež příkladmo uvádí. Viz ibid., s. 864.

6.2 Druhé kolo: rok 1989

Téma se později opět otevřelo až v době převratu (kdy však stále až do konce roku 1993 prokuratura fungovala).

Postoje jednotlivých autorů se příliš nezměnily. Do diskuse přispěl Balaš, podle něhož „*všeobecný dozor prokuratury a přezkoumávání správních rozhodnutí soudem vzájemně nevylučují, nýbrž naopak se mohou vhodně doplňovat.*“⁷⁷ Vycházel (stejně jako ostatní autoři) z toho, že správní soudy budou přezkoumávat pouze správní rozhodnutí, a tudíž by dozor prokuratury byl vhodný jako prostředek k ochraně proti zbytku (ne)činnosti veřejné správy.

Spáčil prosazoval myšlenku, že po převratu by měl být všeobecný dozor na pár let zachován, aby nevzniklo právní vakuum, jelikož v opačném případě by nebyly v právním řádu žádné prostředky ochrany veřejných subjektivních práv.⁷⁸ Alespoň v počáteční fázi by podle něj bylo vhodné nechat prokurátory vstupovat do sporů u správních soudů, jelikož se jedná o nejkvalifikovanější odborníky na veřejnou správu. Následně by měla být jejich kompetence omezena pouze na případy, kdy správní orgán poruší zákon ve prospěch účastníka řízení (porušení v neprospěch účastníka by spočívalo na jeho procesní aktivitě). Prosazoval také, že prokuratura by měla zůstat samostatnou a nezávislou na Ministerstvu spravedlnosti či vládě.⁷⁹

V kontrapozici s tímto přístupem stál Zoulík, který navázal na svou publikační činnost z dob Pražského jara.⁸⁰ Prosazoval podřízení státního zastupitelství Ministerstvu spravedlnosti. K názorovému posunu však došlo stran kompetencí prokurátora ve správním soudnictví, kdy nyní už by podle něj neměl mít prokurátor vůbec návrhové (zahájení soudního řízení) ani vstupní oprávnění (přistoupení do již zahájeného soudního řízení), a to ani v případech, kdy bude porušen zákon ve prospěch účastníka správního řízení. Toto odůvodňuje tím, že je to v rozporu se zásadní povahou správního soudnictví, které je povoláno k ochraně veřejných subjektivních práv. Adresát by byl podle něj objektem rozhodování. Prostřednictvím správního soudnictví by se takto dal v podstatě „procesualizovat“ všeobecný dozor.⁸¹

7 Slovensko jako současný reprezentant dozoru nad zákonností veřejné správy

Na rozdíl od České republiky, která po roku 1993 zakotvila namísto prokuratury státní zastupitelství, Slovensko zůstalo věrné prokuratuře. To však samo sebou neznamená, že zůstalo

⁷⁷ BALAŠ, V. Správní soud nebo všeobecný dozor prokuratury? *Prokuratura*. 1990, roč. 21, č. 1–2, s. 58.

⁷⁸ SPÁČIL, J. K problematice vztahu správního soudnictví a činnosti prokuratury. *Prokuratura*. 1990, roč. 21, č. 1–2, s. 72.

⁷⁹ SPÁČIL, J. K úvahám o budoucím postavení prokuratury v ČSFR. *Prokuratura*. 1990, roč. 21, č. 4, s. 196–204.

⁸⁰ ZOULÍK, F. Poznámky k postavení prokuratury. *Právní praxe*. 1993, roč. 41, č. 3, s. 156–166. ISSN 1210-0900. Názorový proud Zoulíka nakonec převážil a koncepce státního zastupitelství byla vystavěna na pilířích, které navrhoval. Jeho koncepce však nebyla použita v krystalické podobě, nýbrž za použití dílčích aspektů jiných názorových proudů. Zoulík byl následně povolán k tvorbě zákona o státním zastupitelství.

⁸¹ *Ibid.*, s. 161.

věrné prokuratuře v takové podobě, v jaké existovala za dob socialismu. Dozor prokuratury nad zákonností veřejné správy byl však (s nezbytnými změnami) zachován.⁸²

Čl. 149 Ústavy Slovenské republiky stanoví, že prokuratura chrání práva a zákonem chráněné zájmy fyzických a právnických osob a státu. Toto opakuje a rozvádí v § 3 zákona č. 152/2001 Sb., o prokuratuře, kdy podle odst. 2 téhož ustanovení: „*Prokuratúra je v rozsahu svojej pôsobnosti povinná vo verejnom záujme vykonať opatrenia na predchádzanie porušeniu zákonnosti, na zistenie a odstránenie porušenia zákonnosti, na obnovu porušených práv a vyhovenie zodpovednosti za ich porušenie. Pri výkone svojej pôsobnosti je prokuratúra povinná využívať zákonné prostriedky tak, aby sa bez akýchkoľvek vplyvov zabezpečila dôsledná, účinná a rýchla ochrana práv a zákonom chránených záujmov fyzických osôb, právnických osôb a štátu.*“ Zde můžeme spatřovat rozdíl oproti české právní úpravě, která pojímá státní zastupitelství jako soustavu úřadů státu určených k zastupování státu při ochraně veřejného zájmu ve věcech svěřených zákonem do jeho působnosti.⁸³ Slovenská právní úprava zjevně více akcentuje také ochranu individuálních práv a zájmů osob. I zde se však platí, že má svou působnost vykonávat ve veřejném zájmu.

Drgonec ke slovenské ústavněprávní úpravě poznamenává, že „*tento stav je dôsledkom sporov vedených o pôsobnosť a účel zariadenia prokuratúry v právnom štáte, predovšetkým ohľadne prípadnej premeny prokuratúry na štátne zastupiteľstvo, jako aj ohľadne zachovania pôsobnosti prokuratúry v netresnej oblasti. Neznalosť jednoznačných odpovedí v čase prípravy pôvodného znenia Ústavy SR na začiatku 90. rokov mala za následok vznik politickej dohody o rámcovej úprave ôsmej hlavy.*“⁸⁴ Z tohoto můžeme vyvodit, že při konstruování nové instituce veřejné žaloby po revoluci byla situace stejná jak v České republice – zjednodušeně řečeno nebylo jasné, jakým směrem se vydat. Na rozdíl od České republiky však Slovensko zvolilo zachování prokuratury, a to včetně dozoru nad zákonností veřejné správy.

Komplexní deskripce a analýza dozoru nad zákonností veřejné správy a správního soudnictví na Slovensku přesahuje možnosti tohoto článku. Pokusím-li se však pro účely tohoto textu tyto oblasti nastínit, na Slovensku je v čele prokuratury generální prokurátor,

⁸² Zde považuji za vhodné uvést, že z komparativního hlediska se v současnosti jedná o institut, který není příliš obvyklý. V „ryzí“ podobě se vyskytuje se pouze v některých východních státech, např. v Bělorusku či Moldavsku (čl. 4 běloruského zákona o prokuratuře a čl. 5 moldavského zákona o prokuratuře). Netrestní působnost státního zastupitelství ve vztahu k veřejné správě je v jednotlivých státech velmi různorodá. V Portugalsku státní zastupitelství dohlíží mimo jiné i na ústavnost normativních právních aktů (čl. 4 písm. l) portugalského zákona o státním zastupitelství). Ázerbájdžán umožňuje prokurátorům zahajovat správní řízení ve věcech správních deliktů (čl. 4 ázerbájdžánského zákona o prokuratuře). V Bulharsku se prokurátor může účastnit správních sporů tam, kde to stanoví zákon (čl. 136 odst. 3 bulharského zákona o soudnictví stanoví, že „[n]a nejvyšším státním zastupitelství a na okresních státních zastupitelstvích se zřizují správní odbory, jejichž státní zástupci se účastní řízení ve správních věcech“). Maďarsko zakotvuje kompetenci státního zástupce vstupovat do správních řízení soudních, stejně tak může ověřovat zákonnost rozhodnutí orgánů veřejné správy a podat výzvu k odstranění porušení zákona (čl. 2 odst. 1 písm. h) maďarského zákona o státním zastupitelství). Rumunská právní úprava pak stanoví, že státní zástupce vykonává mimo jiné i pravomoci stanovené správním řádem (čl. 67 písm. k) rumunského zákona o organizaci a výkonu soudnictví). V západních státech jsou právní úpravy stran kompetenci státního zastupitelství vůči veřejné správě zdrženlivější. Většina z nich totiž obsahuje buď právní úpravy podobné té české, tedy správní žaloby ve veřejném zájmu, nebo nemá státní zastupitelství či prokuratura ani tento nástroj ochrany veřejného zájmu.

⁸³ § 1 odst. 1 zákona o státním zastupitelství.

⁸⁴ DRGONEC, J. Ústava Slovenskej republiky: komentár. 3. vyd. Šamorín: Heuréka, 2012, s. 1553. ISBN 80-89122-73-8.

který je jmenován prezidentem na návrh Národní rady SR. Prokurátoři vykonávají dozor nad zákonností veřejné správy *přezkoumáváním zákonnosti správních aktů orgány veřejné správy* (tj. rozhodnutí, opatření, opatření obecné povahy, usnesení i podzákonných právních předpisů), *přezkoumáváním postupu orgánů veřejné správy, vykonáváním prověrek, uplatňováním poradního hlasu na zasedáních orgánů veřejné správy*.⁸⁵ Můžeme si povšimnout, že metody nejsou vzdálené od těch, které se uplatňovaly za dob socialismu. Prostředky, kterými prokurátoři disponují při výkonu dozoru, jsou *protest, upozornění, správní žaloba a vstup do řízení před správním soudem*.⁸⁶ Prokurátor na Slovensku může podat správní žalobu obecně tehdy, pokud proti správnímu aktu podal protest, kterému nebylo vyhověno.⁸⁷ V případě ochrany před nečinností půjde o upozornění, kterému nebylo vyhověno. Prokurátor může vstupovat do kteréhokoliv řízení před správními soudy a má vždy postavení účastníka řízení.

Institut dozoru nad zákonností veřejné správy je přitom na Slovensku tématem dosti kontroverzním. Najdou se jak autoři, kteří jej hájí, tak autoři, kteří by prokuraturu nejraději transformovali na státní zastupitelství bez oprávnění vůči veřejné správě.⁸⁸ Nejvíce se dané problematice věnuje Šramel, který je zastáncem zachování dozoru prokuratury nad zákonností veřejné správy.⁸⁹

Při své argumentaci zdůrazňuje, že „*pôsobnosť správneho súdnictva zďaleka nezapríča všetku rozhodovaciu činnosť orgánov štátnej* [chápejme spíše jako *veřejné* – pozn. aut.] *správy*.“⁹⁰ Také podtrhuje již výše zmiňované situace, kdy dojde k porušení zákona ze strany správního orgánu ve prospěch adresáta, čímž chybí žalobce, který by umožnil stav napravit. Toto rozvádí také třetím argumentem, že soud může logicky reagovat pouze na ty nezákonnosti, na jejichž přezkum dostal návrh. Prokurátor má podle něj zkrátka podávat návrhy tam, kde by nebyl žádný jiný navrhovatel. Půjde přitom nejen o výše zmíněné případy porušení zákona ve prospěch adresáta, ale také o ty případy, kdy osoby z nejrůznějších jiných důvodů nepodají žalobu či návrh soudu. Prokuratura by se podle něj měla podílet také na řešení obyčejných životních problémů osob, čímž obecně zvyšuje pocit právní jistoty a není pro adresáty cizí a vzdálený orgán. Například v případě nezákonné nečinnosti správního orgánu, proti které však dotčený adresát nepodává žalobu k soudu, by měl zasáhnout prokurátor, aby byl naplněn požadavek zákonnosti činnosti orgánů veřejné správy.⁹¹

⁸⁵ § 21 zákona č. 153/2001 Zb., o prokuratúre.

⁸⁶ Ibid., § 22.

⁸⁷ § 45 a násl. zákona č. 162/2015 Zb., súdny správny poriadok.

⁸⁸ Autorem hájícím institut dozoru prokuratury nad zákonností veřejné správy je především ŠRAMEL, B. Dozor prokuratury SR nad dodržiavaním zákonnosti orgánmi verejnej správy: nežiaduci relikty socialistickej minulosti? *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2022, roč. 30, č. 2, s. 367–368. ISSN 1210-9126. DOI: <https://doi.org/10.5817/CPVP2022-2-6>; nebo také ŠRAMEL, B. Netrestná pôsobnosť prokuratury SR – nutnosť alebo prežitok? *Justičná revue*. 2012, roč. 22, č. 8–9, s. 969–971. ISSN 1335-6461. Autorem prosazujícím opak je například GOLEMA, A. Prokuratúra vo vzťahu k súdnictvu v návrhu Ústavy Slovenskej republiky. In: *Justičná revue*. 1992, roč. 44, č. 10, s. 36–37. ISSN 1335-6461.

⁸⁹ Ibid.

⁹⁰ ŠRAMEL, 2022, roč. 30, č. 2, s. 387, nebo také ČIČ, M. Čl. 149. In: *Komentár k Ústave Slovenskej republiky*. Martin: Matica slovenská, 1997, s. 568. ISBN 80-7090-444-5.

⁹¹ ŠRAMEL, 2022, roč. 30, č. 2, op. cit., s. 387.

Prvý z argumentů dle mého názoru v současnosti (obrazně řečeno) pokulhává. Při jednoduchém srovnání slovenské a české právní úpravy správního soudnictví totiž dospějeme k závěru, že stran rozsahu působnosti správního soudnictví úpravy nejsou nepodobné. Naopak, v určitých aspektech je působnost slovenských správních soudů dokonce širší (přezkum podzákonných právních předpisů na návrh prokurátora či zainteresované veřejnosti). Tím se samozřejmě nedá konstatovat, že správní soudnictví poskytuje ochranu proti úplně každému zásahu (v nejširším smyslu) veřejné správy do práv adresátů, přičemž vždy se objeví určitá „bílá místa“. Ochrana je však nepochybně nastavena značně široce.

Poznatek stran případů, kdy dojde k porušení zákona správním orgánem ve prospěch adresáta je již jistým „evergreenem“. Bývá jím nejčastěji argumentováno i v české doktríně pro zdůvodnění existence správní žaloby nejvyššího státního zástupce ve veřejném zájmu.⁹² Síla tohoto argumentu je však nepopíratelná (především ve vztahu k porušení skutečně kvalifikovaného porušení veřejného zájmu, nikoliv jen běžného).⁹³ Jde v podstatě jen o to, kolik kompetencí se rozhodne daný stát svěřit instituci veřejné žaloby pro řešení těchto případů (Slovensko se rozhodlo pro širší přístup, Česká republika naopak pro zdrženlivější).

Zajímavým a v České republice do značné míry neobvyklým (přinejmenším ve vztahu ke správnímu soudnictví) je třetí z argumentů Šramela, tedy argument opodstatněnosti existence dozoru prokuratury z důvodu absence žalobce či navrhovatele i v jiných případech, než jen v případě porušení zákona ve prospěch adresáta. Vyvěrá patrně z jiného chápání postavení prokuratury na Slovensku ve smyslu uvedeném v počátku této kapitoly. Ani tomuto přístupu nelze odepřít jisté opodstatnění, které by mohlo být inspirativní (bližze viz kapitolu 11).

Pro úplnost dodejme, že někteří autoři vidí opodstatněnost existence dozoru nad zákonností veřejné správy také v tom, že se neuplatňuje pouze jako následná kontrola zákonnosti, ale má i důležitý preventivní charakter, který s sebou nesou především prověrky.⁹⁴ Rovněž zdůrazňují, že řízení o protestu nebo upozornění je podstatně rychlejší, než řízení před správními soudy.⁹⁵

8 Má institut všeobecného dozoru v České republice nyní místo?

Bylo vysvětleno, že Česká republika nenavázala na prokuraturu a namísto ní zřídila státní zastupitelství. Nejednalo se přitom pouze o změnu kosmetickou či ryze formální, nýbrž o změnu koncepční. Působnost státního zastupitelství je od roku 1994 soustředěna do trestního řízení, přičemž netrestní působnost je (oproti jejímu rozsahu za prokuratury) výrazně upozaděna. Naskýtá se tedy otázka, zda vůbec, a pokud ano, tak jakým způsobem by byly

⁹² Viz důvodovou zprávu k návrhu zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, s. 64.

⁹³ Leccos totiž dokáže zajistit také přezkum nadřízenými správními orgány v rámci přezkumného řízení, které slouží primárně právě k ochraně objektivního práva. V případě ústředních orgánů státní správy zase existuje větší míra veřejného tlaku, případně může být nápomocen také Veřejný ochránce práv. Je však pravdou, že v případě ústředních orgánů státní správy je ochrana z tohoto pohledu poněkud slabší.

⁹⁴ ŠUREK, S. Správné soudnictví a kam s dozorem prokuratury. *Učená právnická společnost'* [online]. 26. 2. 2013 [cit. 26. 10. 2024]. Dostupné z: https://beta.ucps.sk/Spravne_sudnictvo_a_kam_s_dozorom_prokuratury

⁹⁵ Ibid.

použitelné některé instituty z doby prokuratury, případně všeobecný dozor jako celek na současný systém záruk zákonnosti veřejné správy.

Lze s jistotou konstatovat, že všeobecný dozor jako náhrada správního soudnictví by neměl v současné právní úpravě místo. Již výše citovaní autoři si uvědomovali propastné rozdíly mezi ochranou veřejných subjektivních práv poskytovanou všeobecným dozorem na straně jedné a správním soudnictvím na straně druhé, navíc by taková právní úprava byla rozporná s Listinou základních práv a svobod a Evropskou úmluvou o ochraně lidských práv a s principem právního státu obecně. Na argumentaci výše citovaných autorů lze plně odkázat. K efektivní ochraně práv je nezbytný nezávislý soud, který není možné nahradit závislou institucí bez rozhodovací pravomoci. I z komparativního hlediska je navíc patrné, že i státy s fungujícím dozorem nad zákonností veřejné správy nakonec musely zřídit namísto či vedle tohoto dozoru správní soudnictví (příkladem budiž právě Slovensko).

Všeobecný dozor by patrně neměl mít místo ani jako doplněk fungujícího správního soudnictví, jelikož pominul jeden z hlavních důvodů, pro které se o tom vůbec uvažovalo. Důvodem byla ta skutečnost, že správní soudy měly přezkoumávat pouze správní rozhodnutí a všeobecný dozor prokuratury by tedy poskytoval ochrany proti zbytku (ne)činností veřejné správy⁹⁶ (a nezákonným rozhodnutím vydaným ve prospěch adresáta). Nyní je však ambicí správního soudnictví poskytnout ochranu před veškerými formami (ne)činnosti veřejné správy.⁹⁷ Výjimkou jsou v tomto ohledu podzákonné právní předpisy, jež mohou také přímo zasahovat veřejná subjektivní práva adresátů. Argument absence žalobce v případě nezákonného rozhodnutí ve prospěch adresáta není sám o sobě dostatečně silný na to, aby měl za důsledek zřízení dozoru. K tomu postačuje i institut správní žaloby ve veřejném zájmu, jak jej zná české právo.

Ve vztahu ke správním rozhodnutím se v duchu zachování všeobecného dozoru uvažovalo i o tom, že by se musel adresát nejdříve obrátit s podnětem na prokurátora a jeho žaloba soudu by byla až subsidiární. Tento Pipekův návrh vyvrátil úspěšně zejména Zoulík (viz výše), s jehož argumentací se lze ztotožnit. Je možné také doplnit domněnku, že mimo vyslovené argumenty by takový mechanismus značně zatěžoval státní zastupitelství a v konečném důsledku také státní rozpočet. Adresáti by totiž mohli využívat toho, že je může u správního soudu skrze tento mechanismus zastoupit kvalifikovaný právník bezplatně.⁹⁸

9 Prostor pro posun postavení státního zastupitelství v systému záruk zákonnosti veřejné správy?

Co do působnosti státního zastupitelství v kontextu systému záruk zákonnosti veřejné správy (či konkrétněji její kontroly) lze v prvé řadě poukázat na § 4 odst. 1 písm. b) zákona

⁹⁶ SRBENÝ, J. Aktuální otázky koncepce prokuratury. *Prokuratura*. 1969, roč. 1, č. 1, s. 22–23.

⁹⁷ Ačkoliv lze nalézt určitá „bílá místa“. Viz SVOBODA, T. a kol. *Žalobní typy ve správním soudnictví – aktuální otázky*. Brno: Masarykova univerzita, 2022, s. 23 a násl., s. 81 a násl. ISBN 978-80-280-0248-0. DOI: <https://doi.org/10.5817/CZ.MUNI.M280-0249-2022>

⁹⁸ To vede k úvaze, zda toto v případě správního soudnictví, kde adresát vystupuje jako obránce svých práv (potenciálně) zasažených veřejnou správou, není namístě.

o státním zastupitelství, podle kterého státní zastupitelství: „*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 omežována osobní svoboda.*“ Za účelem výkonu této působnosti disponuje státní zástupce několika pravomocemi,⁹⁹ přičemž podání, kterým se podatel domáhá, aby státní zastupitelství využilo své pravomoci a následná žádost o přezkoumání způsobu vyřízení podání podle § 16a odst. 7 zákona o státním zastupitelství představují právní prostředky ochrany, které je třeba vyčerpat před podáním zásahové žaloby ve správním soudnictví.¹⁰⁰ Tato působnost je jak z hlediska historického, tak z hlediska komparativního, již tradiční.

Jako jisté reziduum všeobecného dozoru prokuratury lze s trochou dobré vůle považovat druhou formu kontroly (v širším smyslu) veřejné správy ze strany státního zastupitelství, kterou je správní žaloba nejvyššího státního zástupce ve veřejném zájmu podle § 66 odst. 2 SŘS.¹⁰¹ Není ambicí tohoto článku popisovat ani analyzovat tento institut komplexně.¹⁰² Je jí však zaměření na ty aspekty, které jsou vnímány jako problematické a které by si zasloužily zlepšení, kdy odpovědi na s tím související otázky by bylo možné najít (mimo jiné i) v institutu (všeobecného) dozoru.

9.1 Správní žaloba nejvyššího státního zástupce a její budoucnost

Doktrína vnímala ještě donedávna jako nedostatek právní úpravy skutečnost, že státní zastupitelství sice mělo vymezenou určitou působnost a byla také zakotvena pravomoc podat správní žalobu, nýbrž již chyběl jakýkoliv zákonný základ pro možnost zjišťovat poznatky samotným státním zastupitelstvím.¹⁰³ Zjištění poznatků o nezákonnosti přitom logicky musí předcházet využití žalobního oprávnění podle § 66 odst. 2 SŘS. Za takové konstelace se tak státní zastupitelství muselo spoléhat na podněty adresátů, případně poznatky vytěžené z trestních spisů. Podle Málka: „*Zákon [...] svěřuje státnímu zastupitelství pro mimotrestní oblast výkonu působnosti prostředky k objasnění konkrétní věci, nikoliv k vyhledávání takových věcí, což naplňování působnosti státního zastupitelství výrazně limituje.*“¹⁰⁴ Navrhoval tedy *de lege ferenda* jednoznačnou právní úpravu, jež by zakotvila oprávnění státního zastupitelství k systematickému

⁹⁹ Viz např. § 78 odst. 2 zákona o výkonu trestu odnětí svobody.

¹⁰⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 3. 2021, č. j. 10 As 350/2020-36.

¹⁰¹ Ta v příspěvku však blíže popisována nebude, jelikož to jednak přesahuje rámec příspěvku, jednak to již učinili jiní, viz KÜHN, Z. § 66. In: KÜHN, Z., KOCOUREK, T. a kol. *Soudní řád správní: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 530–537. ISBN 978-80-7598-479-1.

¹⁰² A to i s ohledem na to, že se mu v poslední době dostává v doktríně relativně velké pozornosti. Viz VIČAROVÁ HEFNEROVÁ, H. *Ochrana veřejného zájmu v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu*. Praha: Leges, 2018, 240 s. ISBN 978-80-7502-272-1; HEJČ, D. K připravovaným změnám návrhových oprávnění k ochraně veřejného zájmu ve správním soudnictví. *Správní právo*. 2024, roč. 57, č. 4–5, s. 282–294. ISSN 0139-6005; MARTÍNEK, B. Správní žaloby nejvyššího státního zástupce – ohlédnutí po více než dvaceti letech. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2024, roč. 32, č. 3, s. 419–452. ISSN 1210-9126. DOI: <https://doi.org/10.5817/CPVP2024-3-3>

¹⁰³ MÁLEK, P. § 14. In: BRADÁČOVÁ, L. a kol. *Zákon o státním zastupitelství: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2023, s. 321. ISBN 978-80-7400-936-5.

¹⁰⁴ Ibid.

zjišťování poznatků u příslušných orgánů veřejné moci vymezených v § 14 odst. 1 a 2 zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství.

Výše uvedeným návrhům se dostalo sluchu, když v novele zákona o státním zastupitelství, jež nabyla účinnosti 1. 7. 2024, došlo k novelizaci ustanovení týkajícího se právních prostředků zajišťujících činnost státního zastupitelství.¹⁰⁵ Důvodová zpráva se přitom přiklání ke shora uvedeným závěrům o problematice zjišťování poznatků pro výkon této působnosti a faktickému odkázání státního zastupitelství na externí podněty. Od účinnosti novely bude moci státní zastupitelství při zjišťování poznatků pro výkon (nejen) této působnosti osobně a bezprostředně (byť to z daného ustanovení zcela explicitně nevyplývá, důvodová zpráva to však uvádí) provádět potřebná zjištění u všech orgánů uvedených v § 14 odst. 1, odst. 3 zákona o státním zastupitelství. Na témže místě je konstatováno, že: „*státní zastupitelství je povinno vykonávat svoji působnost nejen na základě externích podnětů, ale na základě stavu zákonnosti, který výkon působnosti státního zastupitelství vyžaduje.*“¹⁰⁶

Taková úprava se (byť vzdáleně) blíží prověrkám. Je třeba připomenout, že prověřková činnost prokuratury byla dokonce i odpůrci všeobecného dozoru obecně chválena. V rámci prověrky měl prokurátor možnost (a povinnost) zjišťovat všechny skutečnosti podstatné pro zjištění závěrů o (ne)zákonnosti přímo u orgánu veřejné správy. Mikule prezentuje statistické údaje o provádění prověrek a dovozuje, že by se mohlo jednat o vhodný doplněk správního soudnictví.¹⁰⁷ Také Srbený uvádí, že prověrky by mohly dobře působit právě pro získávání poznatků k uplatnění návrhového uplatnění.¹⁰⁸

S vědomím širší záběru veřejné správy se nabízí myšlenka, zda bude státní zastupitelství schopno identifikovat v rámci veřejné správy ty úseky a potažmo konkrétní věci, na které se zaměřit pro využití žalobního oprávnění. Jde zejména o to, aby bylo žalobní oprávnění využíváno efektivně a státní zastupitelství se při zjišťování poznatků soustředilo na ty úseky, kde dochází k porušování zákonnosti nejčastěji či nejflagrantněji (k tomu ostatně směřuje i samotná konstrukce v SŘS, která předpokládá porušení *závažného* veřejného zájmu).

V tomto ohledu by bylo možné nalézt jistou inspiraci v institutu soustavného dozoru za dob socialismu. Je samozřejmě iluzorní, že by státní zastupitelství takto kontrolovalo celou veřejnou správu a stalo se jakýmsi orwellovským „ministerstvem všekontroly“. Jak bylo uvedeno výše, za dob socialismu existoval institut soustavného dozoru, v rámci něhož byl ve stanovených oblastech dozor „zintenzivněn“. Pokusíme-li se teoreticky aplikovat podobnou konstrukci na současnou správní žalobu nejvyššího státního zástupce a nové rozšíření možnosti zjišťování poznatků (jakkoliv se nejedná o dozor), zjišťování poznatků by v takovém případě bylo vykonáváno soustavně ve vymezených oblastech, na jejichž dodržování je dán nejqualifikovanější veřejný zájem a kde to vyžaduje stav zákonnosti (což bylo koneckonců uvedeno i v samotné důvodové zprávě k novele, viz výše), např. ve formě namátkových kontrol. Bylo-li by třeba vymezit konkrétní oblasti, musel by být patrně proveden empirický

¹⁰⁵ § 14 odst. 5 zákona č. 83/2024 Sb., kterým se mění zákon č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství.

¹⁰⁶ Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona č. 83/2024 Sb., kterým se mění zákon č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství.

¹⁰⁷ MIKULE, 1968, roč. 107, č. 9, op. cit., s. 864.

¹⁰⁸ SRBENÝ, op. cit., s. 22.

výzkum, kdy následné vymezení by patrně postačovalo ve formě pokynu obecné povahy nejvyššího státního zástupce. Takový výzkum byl již historicky uskutečněn za dob socialismu (ve vztahu k doзору nad zákonností veřejné správy) a nutno dodat, že nepřinesl příliš konkrétní výsledky.¹⁰⁹ K obdobně proměnlivým závěrům dochází i Martínek, který se ve své práci zabýval všemi dosud podanými správními žalobami nejvyššího státního zástupce.¹¹⁰ Uvádí, že „s výjimkou oblasti práva stavebního a životního prostředí dochází k výrazným rozdílům jak v počtech, tak i v oblastech podaných žalob k ochraně veřejného zájmu v jednotlivých letech.“¹¹¹ Navíc se často jedná o velice specifické výšece správního práva. Z důvodu značné proměnlivosti by tedy jakékoliv pokusy o vymezení konkrétních oblastí se „zintenzivněným“ režimem bylo do značné míry nadbytečné.

Klíčová je tedy dle mého názoru především flexibilita. Pokud státní zastupitelství zjistí flagrantní či časté porušování zákonnosti v konkrétní oblasti, u konkrétního orgánu či ve prospěch konkrétního subjektu, mělo by se na toto zaměřit důsledněji a soustavněji, právě např. i s využitím namátkových kontrol. Uvedu-li konkrétní příklad z minulosti, nejvyšší státní zástupce podal celou řadu žalob ve veřejném zájmu z důvodu porušování zákonnosti při udělování licencí k provozu fotovoltaických či solárních elektráren.¹¹² Nastane-li situace, že státní zastupitelství zjistí mnohost či vysokou závažnost takových porušení, které jsou vzájemně nějakým způsobem propojeny, mělo by to vést k důslednějšímu a soustavnějšímu zjišťování poznatků.

Obecně mám však za to, že nehledě na výše uvedené úvahy novelou došlo ke zjednodušení zjišťování poznatků státním zastupitelstvím, jelikož se státní zastupitelství může o potenciálních nezákonnostech dozvědět jakýmkoliv způsobem, např. z médií či soudních rozhodnutí, čímž již není odkázáno jen na podněty či vytěžování svých spisů a informací o potenciální nezákonnosti může efektivně ověřit.

Za dob socialismu všeobecný dozor (tedy i prověrky) mohl vykonávat kterýkoliv prokurátor, přičemž z povahy věci tak činili pouze k tomu pověřeni specialisté na danou oblast („dozoristé“). Už tehdy přitom bylo ze strany doktríny často argumentováno nedostatečným personálním aparátem pro výkon této působnosti. Po účinnosti výše uvedené novely zákona o státním zastupitelství (a soudního řádu správního) lze očekávat nabobtnání této agendy, což si patrně vyžádá také personální úpravy.

¹⁰⁹ Výsledkem výzkumu bylo, že vylepšení tehdejšího stavu spočívá v „soustředění se pouze na závažná porušení právních předpisů a zaměřením dozoru vůči řídicím a kontrolním orgánům dozorovaných institucí, nikoliv výkonným, jak je tomu doposud.“ Podle názoru jednoho z prokurátorů účastníků se výzkumu: „se musí nastolit vážnost a serióznost směrem od ústředních orgánů dolů, aby se vědělo, že vedení to myslí vážně. Tu je třeba proto působit na centrum – nenabírat jiné systémy.“ Viz VAEOVÁ, V. K názorům na všeobecný dozor prokuratury. *Prokuratura*. 1990, roč. 21, č. 1–2, s. 68. Lze konstatovat, že takový mechanismus by patrně dobře fungoval právě u upozornění, která měla preventivní charakter a působila výchovně, směrem k efektivnějšímu dodržování zákonnosti. Za současného stavu však nepovažuji soustředění dozoru (resp. prověřkové činnosti) na řídicí a kontrolní orgány jako správné, jelikož ve výsledku má směřovat k odstranění nezákonného aktu.

¹¹⁰ MARTÍNEK, op. cit.

¹¹¹ Ibid., s. 419.

¹¹² Např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 2. 2016, č. j. 9 As 256/2015-229; rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 3. 12. 2015, č. j. 62A 96/2013-290; rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2015, č. j. 9 As 30/2015-70; rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 12. 2015, č. j. 9 As 19/2015-141; rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 11. 2015, č. j. 9 As 173/2015-71, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 8. 2015, č. j. 2 As 103/2015-171.

V této souvislosti mám za to, že v některých případech by mohlo být vhodnější, kdyby potřebná zjištění na místě prováděl státní zástupce nižšího státního zastupitelství, a to přinejmenším důvodu hospodárnosti, operativnosti, ale také kvůli lepšímu povědomí o místních poměrech. Zákonodárce však nenovelizoval § 12b odst. 3 zákona o státním zastupitelství, podle nějž: „*prošetřením podnětu k podání návrhu nejvyššího státního zástupce může Nejvyšší státní zastupitelství pověřit nižší státní zastupitelství.*“ Stále tedy bude prošetření vázáno pouze na „podnětové“ věci, což lze při významné novelizaci stran zjišťování poznatků i mimo konkrétní věc vnímat jako chybu, nebo přinejmenším jako škodu (stejně jako to, že pověření k prošetření nebývá ze strany Nejvyššího státního zastupitelství využíváno). Proti tomuto návrhu se dá naopak namítnout, že státní zástupci nižších státních zastupitelství nejsou experti zaměřující se na tuto působnost, resp. experti na správní právo (což však není problém neřešitelný, naopak mám za to, že by někteří státní zástupci nižších státních zastupitelství mohli být taktéž nositeli žalobního oprávnění – viz níže).

9.1.1 Jaký rozsah žalobní oprávnění má a jaký by mít mělo?

Přesuneme-li se k úvahám o rozsahu žalobního oprávnění, tak v doktríně z dob socialismu se stran rozsahu příliš odlišných názorů neobjevuje, jelikož vesměs všichni autoři vycházelí z toho, že správní soudy budou přezkoumávat pouze rozhodnutí. V rámci všeobecného dozoru mohli prokurátoři brojit proti jakékoliv formě (ne)činnosti veřejné správy. Naopak dnes může nejvyšší státní zástupce podat správní žalobu zatím pouze proti rozhodnutí, ačkoliv správní soudy poskytují (resp. by měly poskytovat) ochranu proti všem formám (ne)činnosti veřejné správy kromě podzákonných právních předpisů. I přes to, že státopolitická, sociální a právní situace dnes a kdysi je diametrálně odlišná, nevidím důvod k tomu, proč by neměl mít nejvyšší státní zástupce možnost napadnout správní žalobou (případně návrhem) i jiné formy činnosti veřejné správy.

Odůvodnění přitom nevyvěrá primárně z toho, že prokurátor kdysi mohl brojit proti všem formám (ne)činnosti (kdy tento argument je zde spíše podpůrný a svědčí o tom, že i historicky bylo toto prokuratuře svěřeno a navíc to lze nalézt také ve slovenské právní úpravě), nýbrž z důvodu pragmatického. Je jím potenciální porušení závažného veřejného zájmu, které je možné v případě jakékoliv formy (ne)činnosti veřejné správy.

S vědomím, že veřejný zájem má rovinu jak kvalitativní, tak kvantitativní, lze s jistotou konstatovat, že kvantitativní rovina může být u některých forem činnosti dokonce výrazně závažněji porušena, než v případě rozhodnutí. Např. v případě opatření obecné povahy se jeví zřejmým, že zde je *prima facie* vyšší riziko zasažení závažného veřejného zájmu, jelikož se týká v podstatě neomezeného počtu adresátů.

Na toto nyní, zdá se, bude zákonodárcem reagováno, a to v novele soudního řádu správního.¹¹³ Verze do připomínkového řízení rozšiřovala žalobní oprávnění také na zásahovou žalobu a návrh na zrušení opatření obecné povahy. Verze pro jednání vlády v duchu výše

¹¹³ Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, č. j. 101/2020-LO-SP. *odok.cz* [online]. [cit 30. 4. 2024]. Dostupné z: <https://www.odok.cz/portal/veklep/material/KORNCYHKVNMK/>

uvedeného zvolila opačný přístup a umožnila podat návrh na ochranu veřejného zájmu ve všech případech, kromě věcí volebních, kompetenčních, politických stran a ve věcech referend. Přibýly tedy zejména možnost napadnout žalobou nečinnost správního orgánu, stejně tak předpisy zájmové samosprávy. Stejný rozsah má žalobní oprávnění i ve verzi předložené Poslanecké sněmovně. Takový krok se jeví logickým, jelikož umožní nejvyššímu zástupci brojit správní žalobou i proti jiným formám (ne)činnosti, které závažným způsobem narušují veřejný zájem, než pouze proti rozhodnutím.¹¹⁴

Pokud jde o podzákonné právní předpisy, domnívám se, že v případě rozšíření kompetence správních soudů (toto se s ohledem na čl. 87 odst. 3 písm. a) Ústavy bude týkat nejspíše pouze NSS) také na přezkoumávání podzákonných právních předpisů by bylo vhodné rozšířit žalobní (návrhovou) legitimaci nejvyššího státního zástupce i o tuto oblast.¹¹⁵ Argumenty uvedené výše se *mutatis mutandis* uplatní i zde. Přinejmenším však považuji za vhodné zvážit doplnění oprávnění nejvyššího zástupce podat návrh na zrušení podzákonného právního předpisu Ústavnímu soudu, jež má např. také Veřejný ochránce práv (dále „VOP“), které dle mého názoru bezdůvodně absentuje. Pokud nejvyšší správní zástupce bude po novele SŘS moci napadnout všechny formy činnosti veřejné správy kromě podzákonných právních předpisů ve správním soudnictví, mělo by mu být umožněno napadat také podzákonné právní předpisy u Ústavního soudu. Opačný přístup je značně neorganický (vezmeme-li v potaz také srovnání se zmíněným Veřejným ochráncem práv). Tato změna by jistě nebyla tak palčivá jako v případě přezkumu ve správním soudnictví, navíc obdobným oprávněním disponují nejvyšší státní zástupci či generální prokurátoři často také v zahraničí (příkladem může být již zmíněné Slovensko).

Svoboda a Chamráthová upozorňují také na to, že pojetí rozhodnutí ve smyslu SŘS je v judikatuře správních soudů značně proměnlivé, což může mít vliv na rozsah žalobního oprávnění nejvyššího státního zástupce.¹¹⁶ Pokud by bylo rozhodnutí vyloženo v konkrétní věci soudem restriktivně, bylo by žalobní oprávnění omezeno. Zmíněná novelizace SŘS zlepší situaci v tom smyslu, že umožní podat správní žalobu či návrh napříč žalobními typy, v důsledku čehož již nebude hrozit (nebo přinejmenším bude toto riziko výrazně sníženo), že by žalobní oprávnění bylo v případě „hraničních úkonů“ omezeno. Zákodárce se rozhodl zachovat propojení správní žaloby ve veřejném zájmu s hlavním posláním správního soudnictví - ochranou subjektivních práv. Tím pádem nepřipadá v úvahu (alespoň ne nyní), že by předmětem soudní kontroly ve správním soudnictví mohly být prostřednictvím žaloby nejvyššího státního zástupce také odpovídající dozorní či „správcovské“ pravomoci

¹¹⁴ Obdobně HEJČ, D. Úvahy nad připravovaným rozšířením návrhové legitimace (nejen) nejvyššího státního zástupce ve správním soudnictví. *Státní zastupitelství*. 2024, roč. 22, č. 1, s. 19–25. ISSN 1214-3758.

¹¹⁵ Obecněji k přezkoumávání podzákonných právních předpisů správními soudy viz BOŽÍK, O. K přezkumu podzákonných právních předpisů správními soudy. *Správní právo*. roč. 66, č. 7–8, s. 379–407. ISSN 0139-6005.

¹¹⁶ SVOBODA, T., CHAMRÁTHOVÁ, A. Hranice mezi žalobními typy podle soudního řádu správního v kontextu (nejen) souhlasů podle stavebního zákona. *MUNI Law Working Paper*. Brno: Masarykova univerzita, 2018, roč. 2018, 2018.01, s. 19; SVOBODA, T. Několik poznámek k pojetí rozhodnutí podle soudního řádu správního. In: SVOBODA, T., HEJČ, D. (eds.). *COFOLA 2023: Conference for Young Lawyers*. 2023, s. 22.

správních orgánů, nad čím uvažoval Hejč, pokud by bylo opuštěno propojení správní žaloby nejvyššího státního zástupce s ochranou veřejných subjektivních práv.¹¹⁷

Za účelem odlehčení Nejvyššího státního zastupitelství a především zvýšení efektivity institutu by bylo dle mého názoru vhodné uvažovat o rozšíření žalobního oprávnění na další státní zástupce. Nabízí se především rozšíření na vedoucí státní zástupce, přičemž podobný návrh se již v minulosti dokonce objevil. Konkrétně se jednalo o rozšíření žalobní legitimace na vrchní a krajské státní zástupce.¹¹⁸ Bylo by k diskuzi, zda by toto rozšíření nebylo vhodné navázat na podmínku *prokázání* veřejného zájmu (kdy současná právní úprava vyžaduje toliko *shledání*). Nepochybně by totiž návrh rozšíření vzbudil v doktríně obavy, že bychom se mohli dostat do stavu, kdy by žalobní oprávnění již nebylo pouze výjimečným prostředkem sloužícím k nápravě těch nejzávažnějších porušení veřejného zájmu. Nutnost prokázat závažný veřejný zájem by utlumila obavy ze zneužití pravomoci a přílišné ingerence moci výkoné do moci soudní.

Sluší se připomenout, že při projednávání SRS v Poslanecké sněmovně byl institut správní žaloby nejvyššího státního zástupce málem vypuštěn, kdy návrh na vypuštění poslankyně Dundáčkové byl zamítnut až po zpochybnění hlasování poslancem Martínkem, a to těsně 69:61.¹¹⁹ Obavy při projednávání přitom byly primárně právě ze zneužití pravomoci a neurčitosti pojmu „*veřejný zájem*“, jež by si mohl nejvyšší státní zástupce interpretovat dle svého uvážení.¹²⁰ Rozšíření této pravomoci na jiné státní zástupce než toho nejvyššího by tedy jistě nebylo bezproblémové a i na politické úrovni by bylo přinejmenším delikátní (koneckonců ani přechozí návrh na rozšíření na krajské a vrchní státní zástupce nebyl přijat).

9.2 Státní zastupitelství jako ochránce zranitelných osob?

V poslední době se jak v doktríně, tak v aplikační praxi dostává jistě pozornosti problematika tzv. zranitelných osob.¹²¹ V České republice se touto oblastí práva zabývá především

¹¹⁷ HEJČ, D. Správní žaloba nejvyššího státního zástupce z hlediska poslání správního soudnictví. *Právník: teoretický časopis pro otázky státu a práva*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2023, roč. 162, č. 10, s. 912. ISSN 0231-6625. Dozorčí či „správcovské“ pravomoci správních orgánů přitom zmiňuje ve svém článku CODL, D. Zamyšlení nad stávajícím pojetím veřejných subjektivních práv jakožto základu aktivní žalobní legitimace v soudním řízení správním. *Právník*. 2021, roč. 160, č. 1, s. 58. ISSN 0231-6625.

¹¹⁸ Verze pro jednání vlády návrhu zákona č. 303/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony. Do Poslanecké sněmovny se pak dostal již vládní návrh okleštěný o toto rozšíření.

¹¹⁹ Poslanecká sněmovna. Stenografický zápis 46. schůze Poslanecké sněmovny ze dne 15. 2. 2002. *psp.cz* [online]. [cit. 26. 10. 2024]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/eknih/1998ps/stenprot/046schuz/s046457.htm>

¹²⁰ Konkrétně poslankyně Dundáčková uvedla: „*Jedná se o dlouholetý spor o to, jestli je možné nějakým způsobem veřejný zájem jako takový definovat. Nikdy jsme na půdě ústavně právního výboru ani na žádném jiném fóru nedospěli k tomu, že by taková definice byla možná. Vzhledem k tomu se mi taková možnost zdá příliš neurčitá a umožňující státu zasahovat nadbytečně tam, kde zasahovat nemá.*“ Poslanecká sněmovna. Stenografický zápis 46. schůze Poslanecké sněmovny ze dne 8. 2. 2002. *psp.cz* [online]. [cit. 26. 10. 2024]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/eknih/1998ps/stenprot/046schuz/s046298.htm>

¹²¹ Za zranitelné osoby mohou být považováni příslušníci národnostních menšin, osoby se zdravotním postižením, osoby s náboženským vyznáním, apatridé, cizinci, oběti trestných činů, vězni, bezdomovci, starší lidé atd. Vždy bude však nutno při posuzování individualizovat a zároveň platí, že při kumulaci zranitelnosti osoby je riziko vyšší (např. vězeň, který je zároveň starší člověk a cizinec).

Šimáčková, která upozorňuje na to, že právo často vychází z premisy nezávislosti, soběstačnosti a samostatnosti člověka, což je však v rozporu s tezí obecné zranitelnosti.¹²² Pojem zranitelné osoby přitom není pouze pojmem teoretickým, nýbrž také pojmem legálním (viz dále). Zranitelné osoby jsou rovněž zmiňovány v judikatuře soudů, především Ústavního soudu,¹²³ přičemž koncept zranitelnosti má původ v zahraničí.¹²⁴

Z pohledu práva je podstatné ve vztahu ke zranitelným osobám vnímat, že právní norma může právě v důsledku zranitelnosti osoby dopadnout na tuto osobu jinak, než dopadla na ostatní adresáty. Takový stav však není žádoucí a stát by měl usilovat o to, aby bylo při jakékoliv regulaci dosaženo nejen formální, ale i materiální rovnosti. Jinými slovy řečeno, „na lidskoprávní či ústavní rovině požadavek rovnosti lidí neznamená jen formální rovnost před zákonem, ale též materiální rovnost, zohledňující faktický dopad neutrálního abstraktního pravidla na konkrétního jednotlivce a potřebu aplikace takových opatření, která ve svých důsledcích skutečně poskytnou rovné šance ke splnění kritérií pro přístup k určitým statkům.“¹²⁵ Jak ostatně judikoval i sám Ústavní soud: „Kvalita, vyspělost a humanita každé společnosti se pozná podle způsobu, jakým zachází s těmi nejzranitelnějšími, s těmi, kdo se z jakýchkoli důvodů ocitli na jejím okraji; zda opravdu u všech lidí respektuje, že jsou svobodní a rovní si s ostatními v důstojnosti i právech, jak stanoví čl. 1 Listiny.“¹²⁶

Zákonodárce těmto osobám místy věnuje pozornost a konstruuje v právních předpisech speciální prostředky, které jsou těmto osobám k dispozici. Pojem zranitelné osoby obsahuje zákon o azylu,¹²⁷ v oblasti trestního a přestupkového práva existuje institut poškozeného,¹²⁸ zákon o obětech trestných činů pracuje s pojmem zvlášť zranitelné oběti (z čehož lze dovodit, že už samotná oběť je patrně zranitelnou osobou).¹²⁹ Na zranitelné osoby více než na kohokoliv jiného míří také například antidiskriminační právo nebo institut odstranění tvrdosti zákona.¹³⁰ Nutno také dodat, že v soukromém právu se uplatňuje zásada ochrany slabší strany.

Nemalou úlohu zastává v tomto ohledu VOP. Ten sleduje naplňování mezinárodní smlouvy upravující práva osob se zdravotním postižením, provádí sledování detence cizinců,

¹²² ŠIMÁČKOVÁ, K. K pojmu zranitelnost v českém právním prostředí, zejména v judikatuře Ústavního soudu. *Jurisprudence*. 2019, roč. 28, č. 5, s. 18. ISSN 1802-3843.

¹²³ Např. usnesení Ústavního soudu ze dne 17. 3. 2009, sp. zn. I. ÚS 113/09; usnesení Ústavního soudu ze dne 9. 3. 2010, sp. zn. IV. ÚS 378/09; nálezy Ústavního soudu ze dne 9. 2. 2016, sp. zn. I. ÚS 2933/15; nálezy Ústavního soudu ze dne 5. 12. 2017, sp. zn. IV. ÚS 1582/16.

¹²⁴ Např. rozsudek ESLP ze dne 4. 12. 1995, ve věci *Ribitsch proti Rakousku*, č. 18896/91, rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 28. 9. 2015, ve věci *Bonyid proti Belgii*, č. 23380/09, rozsudek velkého senátu z 13. 11. 2007, ve věci *D. H. proti České republice*, č. 57325/00, rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 17. 1. 2012, ve věci *Stanev proti Bulharsku*, č. 36760/06, rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 18. 2. 2014, ve věci *Ruiz Rivera proti Švýcarsku*, č. 8300/06.

¹²⁵ BÍLKOVÁ, V., ŠIMÁČKOVÁ, K., TYMOFEYEVA, A. *Lidská práva starších lidí*. Praha: Wolters Kluwer, 2022, s. 235. ISBN 978-80-7676-609-9.

¹²⁶ Nález Ústavního soudu ze dne 27. 10. 2015, sp. zn. I. ÚS 860/15, bod 84.

¹²⁷ § 2 odst. 1 písm. i) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu.

¹²⁸ § 43 a násl. zákona č. 141/1961 Sb., trestní řád a § 70 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

¹²⁹ Zákon č. 45/2013 Sb., o obětech trestných činů.

¹³⁰ Zákon č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací; § 53a zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a porůznu.

vykonává působnost ve věcech práva na rovné zacházení a ochrany před diskriminací.¹³¹ V neposlední řadě také provádí systematické návštěvy míst, kde se nacházejí nebo mohou nacházet osoby omezené na svobodě. Role VOP však spočívá (s ohledem na jeho typicky neformální působení) především v metodické pomoci a podpoře naplňování práv těchto osob.

Působnost VOP ve vztahu k osobám, které se nacházejí v místech, kde je omezována osobní svoboda, je do jisté míry sdílena se státním zastupitelstvím, přičemž státní zastupitelství v této oblasti vykonává dozor.¹³² Státní zastupitelství taktéž v podstatné míře přispívá k ochraně jiných skupin zranitelných osob, a to v civilním řízení, konkrétně v některých řízeních podle zákona o zvláštních řízeních soudních.¹³³ Typickými příklady takových řízení budou např. řízení o svéprávnosti nebo tzv. detenční řízení, kde se z povahy věci často jedná o osoby, které nejsou schopny efektivně hájit svá práva. Státní zastupitelství obecně slouží k zastupování státu při ochraně veřejného zájmu ve věcech svěřených zákonem do jeho působnosti, přičemž ochrana zranitelných osob je ve výše uvedených případech považována (zcela legitimně) za veřejný zájem.¹³⁴

Výše uvedené působnosti VOP a státního zastupitelství, stejně jako další uvedené prostředky v právním řádu, demonstrují, že zranitelné osoby mohou mít v důsledku jejich zranitelnosti často problém s uplatňováním jejich práv, a proto potřebují něčí pomoc. Z judikatury Ústavního soudu můžeme dovodit, že „účastní-li se soudního řízení zranitelná osoba, [...] a to zejména pokud se v řízení jedná o jejich práva či povinnosti, jsou obecné soudy povinny zpozornět a zvlášť dbát na to, aby tato osoba mohla v řízení plně uplatnit svá práva stejně jako jiní účastníci řízení.“¹³⁵ Takový přístup je nepochybně namístě, nicméně je *prima facie* zřejmé, že takové osoby budou mít často problém už se samotným přístupem k soudu, tzn. v případě zásahu do veřejných subjektivních práv problém vůbec podat správní žalobu (či už případné odvolání na úrovni veřejné správy).¹³⁶

Chce-li se totiž obecně osoba domoci svých práv u soudu, potřebuje zpravidla peníze na soudní poplatek, advokáta (případně umět si o osvobození od soudního poplatku či o ustanovení advokáta požádat), doručovací adresu, schopnost identifikovat právní problém, znalost procedur a hodně sil a vytrvalost.¹³⁷ V tomto ohledu vnímám jako nedostatek

¹³¹ § 1 odst. 3 a násl. zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv.

¹³² Sládeček k této „sdílené“ působnosti uvádí, že vznikla jako důsledek paralelního projednávání obou zákonů v parlamentu. Jedná se podle něj o citlivou oblast, kde duplicita nevádí a oba orgány spolu mohou spolupracovat. SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 4. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 443, poznámka pod čarou. ISBN 978-80-7598-564-4. Konkrétně se tímto tématem podrobně zabývá publikace RICHTEROVÁ, A. *Překryv působnosti veřejného ochránce práv a státního zastupitelství v oblasti kontroly detenčních zařízení*. Praha: Wolters Kluwer, 2020, 145 s. ISBN 978-80-7598-912-3.

¹³³ § 8 zákona č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních.

¹³⁴ DOBEŠ, P. § 5. In: BRADÁČOVÁ, op. cit., s. 54.

¹³⁵ ŠIMÁČKOVÁ, 2019, roč. 28, č. 5, op. cit., s. 18.

¹³⁶ Proto je také ve výše uvedených případech řízení podle ZŘS zakotveno oprávnění státního zástupce nejen se řízení účastnit, ale také podat návrh na zahájení řízení.

¹³⁷ ŠIMÁČKOVÁ, K. Nejnespravedlivější rozsudky. *Jiné právo* [online]. 1. 6. 2011 [cit. 5. 11. 2024]. Dostupné z: <https://jinepravo.blogspot.com/2011/06/nejnespravedlivejsi-rozsudky.html>

(přínejmenším v oblasti veřejné správy a potažmo správního soudnictví), že neexistuje skutečně efektivní mechanismus, který by pomohl zranitelným osobám s uplatňováním jejich práv.

Správní soudnictví je postaveno na dispoziční zásadě, a je tedy na subjektu práva, aby vystoupil na ochranu svých práv (platí právní zásada *vigilantibus iura scripta sunt*). Existuje poučovací povinnost, institut bezplatné právní služby podle zákona o advokacii, institut osvobození od soudních poplatků a na tento navázané ustanovení zástupce podle SŘS, již zmíněná pomoc VOP, bezplatné právní poradny¹³⁸ a pravděpodobně by se daly identifikovat i některé další instituty. Stačí to však? Jsou tyto prostředky dostatečně efektivní pro poskytnutí ochrany zranitelným osobám?

Šimáčková v této souvislosti uvádí: „Mám často pocit, že jsme jako učitelé na právnické fakultě žklamali, když vidím pěkně rostlého, dobře oblečeného mladíka v perfektně padnoucím obleku, jak omílá jedinou latinskou větu, kterou zná: *Vigilantibus iura scripta sunt*.“¹³⁹ Nedivím se jí. V případě zranitelných osob totiž cítíme, že je situace odlišná, než v případě jiných adresátů. Důvodem je právě tvrdý náraz této zásady na materiální rovnost.

Výše uvedené prostředky nejsou dle mého dostatečné. Společným jmenovatelem jejich nedostatečnosti je v jejich případě fakt, že nereflktují podstatu problému zranitelných osob. Jde o to, že tyto osoby zjednodušeně řečeno „nevědí, že nevědí.“ Jsou ztraceny v komplikovaném systému práva, o ustanovení advokáta bezplatně podle zákona o advokacii tyto osoby nemají ani tušení, stejně tak nemají ponětí o zbylých možnostech, které jim právní řád pro ochranu jejich práv nabízí.¹⁴⁰ Pokud se o nějakém z prostředků dozví, často na řešení problému rezignují, než aby byli po dlouhém odepisování pro ně nesrozumitelně odmítnuti.¹⁴¹ Proto právě v jejich případech bude docházet častěji k tomu, co Šimáčková nazývá „nejnespravedlivější rozsudky“ – taková soudní rozhodnutí, která nikdy nebyla vydána (ačkoliv vydána být měla).¹⁴²

Mám za to, že tyto osoby potřebují pomoc v tom smyslu, že za ně (v ideálním případě) někdo žalobu přímo podá, anebo ji alespoň sepiše.

Zde spatřuji prostor pro možné rozšíření působnosti státního zastupitelství.¹⁴³ Ochrana zranitelných osob by přitom korelovala s jeho úkolem, kterým je zastupování státu při ochraně veřejného zájmu (zde právě ochrany zranitelných osob) ve věcech svěřených do jeho

¹³⁸ Ačkoliv trend těchto poraden začíná stoupat, stále je Česká republika v tomto ohledu ve srovnání se zahraničím spíše pozadu – příkladem budiž např. Polsko, Izrael či USA, kde každá lepší právnická fakulta má svou bezplatnou právní poradnu, v rámci které pod dozorem advokátů studenti bezplatně pomáhají.

¹³⁹ ŠIMÁČKOVÁ, 1. 6. 2011, op. cit.

¹⁴⁰ Ilustrativní příklad v tomto ohledu uvádí Šimáčková, která jako soudkyně Nejvyššího správního soudu poslala účastníkovi formulář k prokázání jeho nemajetnosti. Účastník jí však poslal formulář zpět s dopisem, který obsahoval jeho vyjádření: „Moc se omlouvám, ale já tomu vůbec nerozumím“, k čemuž domaloval kytičku. ŠIMÁČKOVÁ, K. *Nejnespravedlivější rozsudky* [online]. Právnická fakulta Masarkovy univerzity. Dostupné z: <https://www.youtube.com/watch?v=OgiQNzumOpc> [cit. 6. 11. 2024].

¹⁴¹ Ibid.

¹⁴² Ibid.

¹⁴³ Připustíme-li ještě o kousek více odvážnosti, lze uvažovat ve vztahu ke zranitelným osobám o uplatnění zásady ofciality ve správním soudnictví. Toto by však znamenalo jeho fundamentální změnu.

působnosti zákonem. Jak bylo uvedeno výše, státní zastupitelství už obdobnou působnost vykonává, a to v nesporném civilním soudním řízení. Ve vztahu k netrestní působnosti státního zastupitelství existuje stanovisko č. 3 (2008) Poradního výboru evropských prokurátorů (jakožto poradního orgánu Výboru ministrů Rady Evropy) ze dne 21. 10. 2008, které formuluje některé zásady výkonu netrestní působnosti.¹⁴⁴ Lze dovodit, že případné rozšíření působnosti státního zastupitelství na ochranu zranitelných osob v oblasti veřejné správy by požadavkům tohoto doporučujícího dokumentu vyhovovalo. Jako důležité považují především písm. c) tohoto dokumentu, které uvádí, že funkce musí být vykonávány „v zájmu společnosti a ve veřejném zájmu, aby bylo zajištěno uplatňování práva, respektování základních práv a svobod...“ Aplikovatelné na tuto úvahu jsou i závěry ESLP vyslovené v (nutno podotknout v základu civilní) věci *Batsanina proti Rusku*, ve kterém tento soud judikoval, že „účast veřejného žalobce v civilním řízení mohla být ospravedlněna specifickými okolnostmi, jako např. ochranou zranitelných osob, které nebyly schopny samy hájit své zájmy...“¹⁴⁵

Podmínkou uplatnění případné pravomoci státního zastupitelství (ať už by byla jakákoliv – viz dále) by každopádně muselo být, že zranitelná osoba není schopna sama hájit své zájmy (individualizace by tedy byla nezbytná). V civilním řízení je účast státního zastupitelství omezena na zákonem definovaná řízení, což do jisté míry vyplývá i z výše citovaného stanoviska, které toto formuluje jako jednu ze zásad při výkonu netrestní působnosti. Je tedy otázkou, zda by bližší konkretizace (než pouze omezení na zranitelné osoby, které se nejsou schopny samy hájit) nebyla nezbytná i zde (vymezení určitých skupin zranitelných osob apod.).

Proti celé této úvaze lze argumentovat tím, že působnost v oblasti ochrany několika významných skupin zranitelných osob vykonává již VOP a tak by se mohly působnosti krýt. Již bylo naznačeno, že VOP však poskytuje pouze metodickou pomoc a podporu, případně poučit o správném postupu podle § 13 zákona o Veřejném ochránci práv, pokud obdrží podání, které je obsahově oprávněným prostředkem či žalobou. To zranitelným osobám často postačovat nebude. Oproti VOP je pro státní zastupitelství naopak typická formální účast v soudních řízeních, která je efektivnější. Navíc VOP již nyní do jisté míry sdílí se státním zastupitelstvím působnost ve vztahu k osobám, které se vyskytují v místech, kde je omezoována osobní svoboda, a patrně to ničemu nevádí. VOP a státní zastupitelství by spolu mohli při ochraně zranitelných osob spolupracovat.

Připustíme-li bližší úvahy o této odvážné konstrukci, nabízí se otázka, jakou roli by při ochraně zranitelných osob mělo státní zastupitelství zastávat a jaký by byl v těchto případech

¹⁴⁴ Dokument uvádí v bodě 34 tyto zásady: a) respekt dělby moci, b) nestrannost a férovost postupu, c) výkon odpovídajících funkcí v zájmu společnosti a ve veřejném zájmu, aby bylo zajištěno uplatňování práva a respekt k základním právům a svobodám, a aby byly tyto funkce vykonávány v rámci pravomocí udělených zákonem, d) co nejpřesnější konkretizace pravomocí v zákoně, e) zvenčí nejsou do aktivit státního zastupitelství přípustné žádné zásahy, f) musí být zachována rovnost zbraní, g) žaloba ve veřejném zájmu ze strany státního zastupitelství mimo trestní oblast nesmí porušovat zásadu *res indicata*, h) postup musí být odůvodněný a důvody postupu musí být zpřístupněny osobám a institucím účastným nebo majícím zájem na řízení, i) takové osoby musí mít možnost domáhat se nápravy ve vztahu ke konání nebo nekonání státního zastupitelství, j) měla by být pečlivě sledována judikatura ESLP.

¹⁴⁵ Rozsudek ESLP ze dne 26. 5. 2009, ve věci *Batsanina proti Rusku*, č. 3932/02, bod 37.

vztah státního zástupce k soudu.¹⁴⁶ Ideální by dle mého názoru bylo umožnit státnímu zástupci správní žalobu ve prospěch zranitelné osoby přímo podat, což by vedlo k neefektivnějšímu uplatňování práv zranitelných osob (a tedy také k materiální rovnosti). Následně by mohl zastávat např. roli osoby zúčastněné na řízení (ačkoliv by bylo patrně nezbytné upravit definici v SŘS).

Nastíněné myšlenky přitom nejsou zcela neopodstatněné. Náznaky lze totiž nalézt jak v minulosti, tak v současnosti. Hromada již v roce 1969 při úvahách o správním soudnictví uváděl, že by „*prokurátor mohl ve výjimečných případech vyvolat řízení u soudu i v případě, že by bylo porušeno právo v neprospěch adresáta, pokud by na tomto nebylo možné spravedlivě očekávat, aby vystoupil na ochranu svých právem chráněných zájmů.*“¹⁴⁷ Ochranou zranitelných osob argumentují také slovenští autoři při hájení opodstatnění zachování dozoru prokuratury nad zákonností veřejné správy. Šramel v tomto ohledu uvádí, že „*nemožno súhlasit' s názormi, ktoré považujú všetkých občanov za autonómne a svojprávne subjekty schopné hájiť svoje práva podľa vlastného uváženia a rozhodnutia bez akejkoľvek štátnej kurately. Reálna situácia je taká, že vždy v každom štáte sa budú nachádzať subjekty, ktoré túto schopnosť nemajú, a preto potrebujú pomoc'. Práve z toho dôvodu musí existovať orgán, ktorý by im pomáhal riešiť tieto problémy.*“¹⁴⁸

Závěr

Existence prokuratury a jejího všeobecného dozoru za dob socialismu byla logickým důsledkem změny formy vlády v tehdejší státě. Všeobecný dozor prokuratury byl do Československa přejat ze SSSR, kde jej v této podobě prosadil Lenin. Po dobu, kdy byl tento institut součástí právního řádu, měla prokuratura za úkol dozírat nad dodržováním socialistické zákonnosti, která byla referenčním kritériem, jímž byly formy (ne)činnosti veřejné správy přezkoumávány. Dá se konstatovat, že tím měla prokuratura chránit totožně jak veřejný zájem, tak veřejná subjektivní práva adresátů, jelikož podle socialistické ideologie postačilo chránit socialistickou zákonnost. Veřejný zájem i zájmy jednotlivých občanů jsou totiž s touto (podle této ideologie) identické a bezrozporné.

Během fungování prokuratury došlo několikrát k nikoliv bagatelním změnám v její organizaci, přičemž patrně nejvýznamnější změnou bylo její vyčlenění z resortu Ministerstva spravedlnosti. Tato změna měla vyvolat dojem nezávislosti prokuratury (přinejmenším té formální).

K výkonu působnosti na netrestním úseku ve vztahu k veřejné správě využívali prokurátoři zejména protestů a upozornění. Ačkoliv oba instituty směřovaly vůči jinému typu nezákonností, společná jim byla bezzubost, jelikož prokurátor nemohl o věci sám rozhodnout, ale o jeho protestu rozhodoval opět správní orgán. Pokud tedy veřejná správa sama

¹⁴⁶ Tento text si přitom neklade ambici předložit komplexní mechanismus, který by mohl být aplikován, ale pouze nastínit myšlenky stran některých dílčích aspektů (už jen z důvodu rozsahu textu). V tomto ohledu se tedy nabízí prostor pro možné bližší rozpracování a případné potvrzení, vyvrácení či pozměnění nastíněných problémů.

¹⁴⁷ HROMADA, 1969, roč. 2, č. 1, s. 6.

¹⁴⁸ ŠRAMEL, 2012, roč. 22, č. 8–9, op. cit., nebo také ŠUREK, op. cit.

neprojevila vůli napravit nezákonnost, kterou vyprodukovala, prokurátor neměl prostředek, jakým zjednání nápravy vymoci. Dozíralo se nad socialistickou zákonností veřejné správy jako celku, avšak v rámci soustavného dozoru docházelo k dozoru pravidelnému a plánovanému, jelikož byl dán kvalifikovaný zájem na striktním dodržování zákonnosti v určitých oblastech. V rámci něj byla také nejčastěji realizována prověřková činnost prokurátorů, kteří tímto mohli efektivně a bezprostředně zjišťovat nezákonnosti a také na ně rychle reagovat.

Při hodnocení prokurátorského dozoru je třeba kromě výše uvedené bezzubosti zmínit také skutečnost, že se často jednalo o ochranu poskytovanou pouze „na papíře“, jelikož prokurátoři se často spokojili s informací, že zjištěná nezákonnost byla napravena a opatření byla přijata, sami už však neověřili, zda vůbec a jakým způsobem. Prokuratury měly „stachanovsky“ interně normovaný počet protestů či upozornění, které musí za určitý časový úsek podat, což prokuratury tlačilo k podávání často nesmyslných protestů či upozornění. Celá prokuratura byla i přes tvrzenou nezávislost orgánem fakticky vysoce politizovaným, který podléhal stranickým vlivům. „Řadoví“ prokurátoři byli podřízeni svým bezprostředně nadřízeným prokurátorům, ale rovněž také prokurátorům nadřízených prokuratur, kteří si mohli bez omezení atahovat jejich věci. Nejednalo se tedy ani o nezávislý orgán jako celek, ani o nezávislé jednotlivé prokurátory.

Výrazné nedostatky v ochraně veřejného zájmu i veřejných subjektivních práv si uvědomovala také část doktríny, jež na toto téma začala hojně publikovat v roce 1968. Jednalo se především o Zoulíka a Mikuleho, kteří se snažili prolomit dosavadní kanonizaci prokuratury a upozornit na nutnost zavedení správního soudnictví. Vesměs obecně bylo přijímáno, že správní soudnictví by mělo být zřízeno. Nejednotné již však byly názory na vztah prokuratury a správního soudnictví stran oprávnění prokuratury a rozsahu dozoru prokuratury nad zákonností veřejné správy. Jelikož správní soudnictví nakonec zřízeno nebylo, otázka byla otevřena znovu až okolo roku 1990, načež finálně opuštěn byl všeobecný dozor prokuratury nad zákonností veřejné správy až účinností zákona o státním zastupitelství k 1. 1. 1994.

V duchu výše řečeného je nasnadě otázka, co z uvedeného plyne z pohledu současného práva. Jinými slovy, můžeme se zamyslet nad tím, zda mohou poznatky o všeobecném dozoru prokuratury posunout dnešní právní úpravu, zejména zda mohou posloužit k rozvinutí právní úpravy správní žaloby nejvyššího státního zástupce, ale i obecně netrestní působnost státního zastupitelství. Z důvodu komplexnějšího pohledu na problematiku bylo v textu krátce pojednáno také o slovenské právní úpravě, která institut dozoru nad zákonností veřejné správy obsahuje. Slovenská doktrína je přitom při debatách o opodstatněnosti jeho existence roztržštěná.

Při úvahách o vztahu dozoru státního zastupitelství a správního soudnictví nutné konstatovat, že správní soudnictví musí být zachováno, tudíž plnohodnotný návrat ke všeobecnému dozoru (jakožto jeho náhradě) nepřichází v úvahu. Stejně tak se nehodí ani kombinace všeobecného dozoru a správního soudnictví, a to především proto, že správní soudy poskytují ochranu (nebo mají alespoň tu ambici) proti všem formám (ne)činnosti veřejné správy a poskytují ji, jak se jeví, dostatečně efektivně a nezávisle, na rozdíl od tehdejší prokuratury.

Působnost státního zastupitelství v oblasti veřejné správy je v současné právní úpravě spíše marginální. Kromě výkonu dozoru nad osobami, které jsou drženy v místech, kde je omezo-
vována osobní svoboda, existuje v právním řádu správní žaloba nejvyššího státního zástupce
ve veřejném zájmu, která je považována za reziduum všeobecného dozoru.¹⁴⁹

Podle recentní novely zákona o státním zastupitelství bude mít státní zastupitelství mož-
nost zjišťovat poznatky i bez podmínky „konkrétní věci“, která je zakotvena nyní a sva-
zuje státnímu zastupitelství ruce stran efektivního zjišťování poznatků. Z důvodu flexibility
a proměnlivosti oblastí porušování veřejného zájmu se jeví jako zbytečné či dokonce kon-
traproduktivní vymezení konkrétních oblastí, v rámci kterých by ke zjišťování poznatků
docházelo soustavně (obdoba soustavného dozoru). Je však škoda, že v rámci této novely
nedošlo k úpravě možnosti pověření nižšího státního zastupitelství Nejvyšším státním
zastupitelstvím k prošetření i mimo „podnětové“ věci.

Vítáno je plánované rozšíření žaloby (návrhu) ve veřejném zájmu na zbylé formy činnosti
veřejné správy, které jsou přezkoumávány ve správním soudnictví. Toto do jisté míry zamezí
dosavadnímu problému s proměnlivostí pojmu rozhodnutí podle SŘS, která mohla mít vliv
na rozsah žalobního oprávnění nejvyššího státního zástupce. Především se tím ale odstraní
současný neorganický stav, kdy jiné formy činnosti (které mohly porušovat závažný veřejný
zájem často více, nežli „pouhé“ rozhodnutí) napadeny být nejvyšším státním zástupcem
nemohly. I po novele však nebude moci nejvyšší státní zástupce (ani žádný jiný) napadat
podzákonné právní předpisy, a to ani u Ústavního soudu. Toto vnímám jako nedostatek.

Aktivní procesní legitimaci má za současného stavu pouze nejvyšší státní zástupce, při-
čemž za dob socialismu vykonávali všeobecný dozor všichni prokurátoři (resp. dozo-
risté z jednotlivých prokuratur) na všech stupních prokuratury. Dalo by se však uvažovat
o rozšíření tohoto žalobního oprávnění (po vzoru např. slovenské právní úpravy) i na jiné
státní zástupce, zejména na vedoucí státní zástupce nižších stupňů státních zastupitelství.
Osobně se domnívám, že by se dalo uvažovat o rozšíření na vrchní a krajské státní zástupce,
a to po vzoru dříve již navrhované právní úpravy. Tento postup by však mohl zname-
nat opuštění mimořádnosti žaloby k ochraně veřejného zájmu a především by mohl vzbudit
obavy ze zneužití pravomoci. Tomu by se dalo zamezit podmíněním aktivní legitimace
prokázáním závažného veřejného zájmu.

Všechny zmíněné poznatky poskytují relativně široký pohled na vztah státního zastupitel-
ství a veřejné správy, případně státního zastupitelství a správního soudnictví v historickém
i aktuálním kontextu. Proto je v textu také vedena polemika o posunu netrestní působnosti
novým směrem, a to možné ochraně zranitelných osob ze strany státního zastupitelství
ve správním soudnictví. Vůči těmto osobám často právní normy působí v důsledku zranitel-
nosti jinak, než vůči ostatním adresátům, čímž může vznikat materiální nerovnost. Jedním

¹⁴⁹ Zajímavým je však v tomto ohledu rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 3. 2021, č. j. 10
As 350/2020-36, ve kterém NSS dovodil, že podání podle § 16a odst. 5 zákona o státním zastupitelství, kte-
rým se podatel domáhá toho, aby státní zástupce využil své pravomoci podle § 78 zákona o výkonu trestu
odnětí svobody a následná žádost o přezkoumání způsobu vyřízení podání podle § 16a odst. 7 zákona o stá-
tním zastupitelství představují právní prostředky ochrany, které je nutno vyčerpat před podáním zásahové
žaloby ve správním soudnictví, z čehož by se dalo dovodit, že se jedná o úkon přezkoumatelný ve správním
soudnictví.

z projevů tohoto jevu je pak také např. ztížený přístup k soudu. Ačkoliv právní řád na tyto osoby na několika místech pamatuje, mám za to, že v oblasti veřejné správy a především správního soudnictví tyto osoby často nemají efektivní možnost, jak hájit svá práva, i když by si je hájit přály. Právní řád je pro ně však natolik složitým a nepřehledným, že se hájit prostě nejsou schopny. Proto mám za to, že by státní zastupitelství mohlo naplňovat jeho poslání ochránce veřejného zájmu i tím, že by podávalo žaloby právě za takové osoby.

Příspěvek je zveřejněn pod mezinárodní verzí licence
Creative Commons 4.0 International (CC-BY-4.0).