

# HISTORIE A SOUÈASNOST VEØEJNÉ PROKURATURY

Jan Pinz

## Prolegomena

Státní èinnost slouží státním úeelùm a je zprostøedkovávána státními orgány. Jde o èinnost smìøující v nejširším smyslu k hájení veøejných zájmù, a to způsobem stanoveným všeobecnì závaznými pøedpisy, zejména ústavními a jinými zákony.

V rámci této èinnosti jsou zejména vydávány právní pøedpisy, podle nich se postupuje pøi plnìní konkrétních úkolù veøejné správy a pøi rozhodování jednotlivých pøípadù právních nejistot a sporù. Mezi druhy státní èinnosti ovšem také patøí bdìní nad šetøením platných a úeinných právních norem, zabraòování jejich porušování, jakož i èinìní praktických opatøení v zájmu úeelù, kterým má stát sloužit. Jedním z úøadù, které od nejstarších dob vývoje státu plnily některé státní funkce, byla prokuratura. A• už se pùvodnì vantické dobì jednalo o majetkovou nebo finanèní správu anebo o právní zastupování èi místodržitelství. V každém pøípadì se idea prokuratury promítla recepcí øímského práva do koncepcí státního mechanismu pøevážné èásti Evropy a vykonala dále svůj urèitý vliv i na jiné právní kultury. Ani skuteènost, že starší právo hellenské a orientální upravovalo již rozvítený hospodáøský život (napø v Egyptì dokonale vybudovaný bankovní systém s korespondujícím právem bankovním a šekovým, vèetnì žirového øízení) nemùže umenšit obdiv, který pozorný jurista chová k logicky uzavøené, architektonicky krásné stavbì øímského práva. Od základù tohoto práva, položeného v øímské republice na právu civilním a právu praetorském, se rýsuje idea prokuratury v nejširším významovém urèení. Tato právní instituce se pozdìji - ve støedovìku, kdy se vytvoøil tzv. usus modernus pandectarum, pøenáší jako praxis iuris romani do recipujících evropských právních systémù.

## I. Prokuratura v období antiky

Základní význam slova „procuratio“ je spravování, správa, starost nebo péèe. Proto termín „procurator“ nejprve oznaèoval správce nebo lokálního vladaøe (procurator regni, ludi procurator), následnì zplnomocnìného správce, plnomocníka a koneènì právního zástupce. Konkrétnì v øímské republice byl prokurátorem nejdøíve zván správce domu a nìkdy i správce území jako místní vladaø. Poté zmocnì nec nepøátomné osoby a nakonec smluvní zástupce u soudu.

Antický soudní proces byl zahajován soukromoprávní cestou, i když bylo podání uèinìno v záležitostech veøejného zájmu „pro populo“ jako veøejná obžaloba. Procesní zastoupení vedle zákonných zástupcù (poruèník, opatrovník) zastával vìšinou prokurátor. V pøedjustianském právu mimo prokurátora býval ještì solemní zástupce a specifický zástupce cognitor. V klasickém právu byl prokurátor více spojen s funkcí správce majetku. Jako stálý peøovatel o cizí majetek byl trvalým orgánem svého principála. Vedle nìj vté dobì známe i obyèejného zástupce zmocnìného k vedení právního sporu.<sup>1)</sup> Tak si poøízí vlastní zástupce pro výkon zcizovacího práva a nebo se nabývá držba prostøednictvím prokurátora.

V Corpus iuris civilis<sup>2)</sup> je už všeobecnì uvádìn prokurátor. Prokurátor s generálním mandátem, pøedevším jako trvalý správce celého majetku – procurator omnium bonorum nebo jiný pøípad úplné zástupèí èinnosti – procurator ad res administrandas datum. Dále

<sup>1)</sup> Srv. BONFANTE, P. Instituce øímského práva. Brno: Právník, 1932, s. 133.

<sup>2)</sup> Úhrnný název sbírky císaøe Justiniana z 6. st. n. l., tzv. øímské právo justiniánské (Digesta, Institutione, Codex Iustinianus, Novellae) je Corpu iuris civilis.

prokurátor smandátem ad hoc èinit u soudu urèité procesní návrhy voboru soukromého práva – procurator ad lites, podobnì procesní zástupce vùtitele – procurator in rem suam jako zvláštní prokurátor (obdobnì procesní zástupce pã zápùjèce, di di ní apod.).

Prokurátor uzavíral jednání ve jménu jiné osoby a tuto osobu procesnì zastupoval v jednání pøed soudem. Prokurátor byl také pãmým zástupcem ex lege pokud jednal za nedospì lce, choromyslné a právnické osoby.<sup>3)</sup>

Prokuratura v antických dobách ovšem byla jenom úøadem soukromoprávním (negotia et rationes procurator), ale též úøadem veřejnoprávním, resp. státním. Za øímského císaøství býval jednak prokurátor zástupce císaøe ve spravovaných zemích (napø cum procuratore in Hispania) a jednak správce císaøské pokladny. Vedle císaøských prokurátorù a prokurátorù – správcù císaøské pokladny existovali ještì prokurátora v císaøských provinciích jako správcí financí a v menších provinciích jako samostatní místodržitelé. Provinění císaøství prokurátora pro správu finanèní (zejména berní správu) a provinění císaøství prokurátora jako císaøství místodržící, stejnì jako císaøství prokurátora v císaøském domì (zástupci císaøe, správcí císaøské pokladny), byli povoláváni do funkce zøad rytíøù (equites).<sup>4)</sup>

Mezi správní úøady v Øímì patøly též dozoreí úøady v oboru policejním, stavebním, tržním zásobovacím, dopravním apod., nazývané aedilita. Aedilové se nazývali rovnìž prokurátora (procuratio aedium).<sup>5)</sup>

Vedle zplnomocnìných právních zástupcù, zvlášti ve sporech civilnì právních a majetkových, resp. finanèních správcù soukromoprávního charakteru zná tedy antické období i prokuraturu veřejnoprávní povahy jako zástupce státu, resp. veřejné správy.

## II. Prokuratura v období støedovì ku a novovì ku

V prvním období se vyskytuje prokuratura nejvíce v oblasti finanèní. Prokurátor je tu zástupce fisku podobnì jako øímský advocatus fisci, pozdìji nazývaný procurator fiscalis.<sup>6)</sup> Støedovìký prokurátor oznaèovaný v 17. století slovem fiskál byl jako panovnický prokurátor podøazen zemské komoøe a peøoval o zachování regálních práv. Vývojem doby pãbírali fiskálové více správních agendy, vèetnì zastupování státu.

Druhá poloha funkce prokuratury je spojena s vývojem orgánù veřejné obžaloby v soudním øzení, které bylo v antickém období nediferencované (proces civilní a trestní). Pùvodnì výhradnì soukromožalobní charakter tenduje k ustavení veřejného obžalobce. Tak vzniká uř ve 14. století úøad královského prokurátora ve Francii (procureur du roi) v inspiraci øímské prokuratury – procuratores fisci vel caesaris. Pùsobnost královského prokurátora se následnì rozšíøla smìrem k zastupování majetkových zájmù koruny u soudù. Od 16. století stíhají královští prokurátora trestné èiny, které nestíhal soukromý žalobce – procureur de la foi.

V èeských zemích pùsobí královský prokurátor zejména u zemského soudu. Stává se zároveň právním rádcem panovníka. Za habsburské monarchie vystupuje prokurátor jako ochránce veřejného zájmu. Jeho úøad je složen z pomocníkù prokurátora. Poèet tìchto úøadù vzrùstá a nazývají se prokurátorské komory. Pouze v 17. a 18. století, kdy pøevládá inkvisièní øzení podle kanonického práva, je význam prokuratury omezený.

Po roce 1848 se až do vzniku samostatného èeskoslovenského státu objevuje v rakouském právním øádu instituce veřejné obžaloby nazývaná podle nìmeckého vzoru

<sup>3)</sup> Viz Ibidem, s. 439.

<sup>4)</sup> Viz KRÁL, J. Státní øzení øímské. Praha: Jednota èeských filologù, 1921, s. 72.

<sup>5)</sup> Srv. Ibidem, s. 231 a n.

<sup>6)</sup> Též správce veřejné císaøské pokladny – fiscum Caesaris na rozdíl od správcù aeraria (procuratores aerarii) a soukromých císaøských pokladen.

„Staatsanwaltschaft“ státní nãvlnadní. Tento výraz pro úãad veãejné obãaloby (státní nãvlnadnictví) se vyskytuje bez pãesní jãího rozliãení spolu s názvem státní zastupitelství s tím, že vyšší státní nãvlnadní jsou pojmenováni slovem prokurátor (generální prokurátor u vrchních státních nãvlnadnictví, generální prokurátor pã vrchních zemských soudech, generální prokurátor u Nejvyššího a kasaèního soudu ve Vídni, generální prokuratura v Praze a generální prokuratura v Brnì). Pùsobnost orgánù prokuratury se po se pohybovala od úzkého vymezení na úsek veãejné obãaloby až po široké pojetí (ex officio stíhání všech trestných skutkù; hájení státních zájmù na dodržování procesního zákona a podání veãejné obãaloby, zastupování státu v trestním ãzení soudním, jakož i dozor nad zákonností vyšetøování a soudního procesu trestního).<sup>7)</sup>

### III. Prokuratura v dobì republiky Èeskoslovenské

Bìhem tzv. první republiky v podstatì pãetrvával právní stav na úseku prokuratury z období rakouské monarchie, vèetnì názvoslovné neuspoøádanosti. Vyšší funkcionáři státního zastupitelství se oznaãovali klasickým termínem prokurátor, nižší orgány slovem státní zástupce. Pro obor trestního soudnictví nad mládeží pãbyl speciální státní zástupce – žalobce mládeže, kterého jmenoval vrchní prokurátor. U nejvyššího soudu v Brnì sídlil generální prokurátor podãížený ministru spravedlnosti. Jeho hlavní èinností bylo podávání zmateèných stížností proti rozsudkùm trestních soudù pro nesprávnost nebo nezákonnost a proti nezákonným usnesením nebo postupu trestních soudù.

Samostatnými úãady byly finanèní prokuratury vzniklé z bývalých komorních prokuratur (advocatus fisci). Do oboru pùsobnosti finanèních prokuratur náleželo zastupování eráru pãed soudy a správními úãady, zastupování nadací a jiných osob se zvláštní státní ochranou a souèinnost pã tvorbì právních listin o smlouvách se státem. Finaèní prokuratury byl podãížený ministerstvu financí.

V pováleèném Èeskoslovensku v letech 1945 – 1948 byla struktura úãadu veãejné obãaloby modifikována pouze skuteèností stíhání a trestání kolaborantù a zrádcù za dobu okupace. V souvislosti se zãízením Národního soudu byl vládou jmenován nãrodní prokurátor, který jako ochránce veãejného zájmu byl podãížený ministerstvu spravedlnosti. Dosud nejednotná terminologie funkcionáøù veãejné obãaloby a zastupování státu se relativnì sjednotila. Vrchol orgánù prokuratury odpovídající nejvyššímu soudu tvoøil generální prokurátor. Na úrovni dosavadních vrchních soudù stanul zemský prokurátor a zemský viceprokurátor. Nejnižší èlánek struktury prokuratury korespondující nižším soudùm pãedstavoval prokurátor a viceprokurátor.<sup>8)</sup>

Prokuratura v období následujícím se osamostatnila, stala se dùslednì monokratickou, centralistickou a hierarchickou. Zároveò se terminologicky sjednotila na pùvodním ãmskoprávním názvu a strukturálnì provázala se soudní soustavou podle pùvodního francouzského vzoru. Její pùsobnost se již neomezovala na orgán veãejné obãaloby a úzké zastupování státu, nýbrž se rozšíøila na úroveò všeobecného kontrolního orgánu. Jako dozorový orgán nad zachováním zákonnosti (stížnost pro porušení zákona, prokurátorský protest a upozornìní, dozor nad trestním ãzením soudním vèetnì ãzení pãpravného, dozor nad výkonem trestu, obèanský soudní a všeobecný dozor) mìla prokuratura kontrolní pùsobnost soudní i výkonné moci. Tato úèinná kontrolní pravomoc a široká kontrolní pùsobnost byla obecnì i zvláštnì vystavena mocenskopolitickým tlakùm jak už k tomu podobná pãležitost svádí v podstatì každou politickou moc bez ohledu na ideologická hodnocení nebo formální kriteria.

<sup>7)</sup> Viz blíže KUCHTA, J. – SCHELLE, K. Státní zastupitelství. Zlín: Živa, 1994, s. 5 a n.

<sup>8)</sup> Srv. k tomu Ibidem, s. 22-26.

V zásadě – s ohlednutím od některých dobových deformací – sloužila prokuratura jako účinný nástroj právní kontroly, zejména v postupu proti nezákonnostem vůči řádným účastníkům občanského soudního řízení a řízení správního.

#### IV. Koncepce prokuratury v moderním právním státě

Stát, ve kterém veškeré jeho orgány vyvíjejí na základě a v mezích ústavních a jiných zákonů svoji činnost, a to způsobem formálně i materiálně správným lze nazvat státem právním.<sup>9)</sup> Přitom každý z těchto státních orgánů v mezích oboru své zákonné působnosti uplatňuje danou pravomoc. Čím více se pravomoc státního orgánu týká právního postavení občanů jako základního subjektu demokracie, tím větší je potřeba záruky naprosté nestrannosti tohoto orgánu. Zmíní-li se nestrannost je zvláště žádoucí u orgánu, který obstarává věci veřejného zájmu a zastupuje stát v právních jednáních. To je nepochybně případ prokuratury. Aby mohla objektivně vyjadřovat veřejný zájem a reprezentovat stát s vyloučením všech subjektivních vlivů a politických tendencí, musela by být orgánem samostatným a relativně nezávislým. Samostatnost státního orgánu typu prokuratury je podstatnou náležitostí jeho nestrannosti a zároveň předpokladem jeho kontrolovatelnosti.

Prokuratura je sice součástí moci výkonné, ale nikoliv běžným typem správního úřadu. Je to *pouvoir exécutif sui generis*, a tomu by mělo odpovídat i její relativně nezávislé postavení. Podřízení resortnímu ministerstvu, navíc působícímu v oboru soudní moci je sice tradiční z období rakouské monarchie, tzv. první republiky a z počátku padesátých let tzv. lidově demokratické republiky, ale z hlediska principů moderního právního státu se jeví jako překonané.

Obdobně je třeba pohlížet na obor působnosti prokuratury. Okleštění působnosti prokuratury jen na zastupování veřejné obžaloby je v neprospěch právních jistot občanů. Oprávněnost existence zejména všeobecného prokurátorského dozoru a občanského soudního dozoru ve veřejném zájmu se rovněž zdá být nepochybná. Stejně tak existují dobré důvody pro znovuzavedení finanční prokuratury pro agendu zastupování státu v majetkových záležitostech.

#### Conclusion

V latinském slově „procurator“ rezonuje myšlenkový svět dokonalého římského práva a ve francouzském pojmu „procurateur“ se odráží logická brilantnost francouzských právních institucí jako autentického dědictví antického ducha.

Na počátku bylo slovo „procuratio“ - úřad prokuratury v době, kdy se v antickém Římu ještě neuplatňovala dílba veřejných mocí ve státech. Ve středověké Francii se „procuratie“ stávala významným státním orgánem (*procureur du roi*, *procureur imperial*, *procureur de la foi*) s určujícím vlivem na evropskou a kontinentální právní kulturu: *procureur général grands*, *procurateurs de la nation*, *procurateur de la république*.

V naplnění této právní instituce se v neposlední řadě promítají principy moderního právního státu, protože právní jistoty občanů jsou zaručeny jen tehdy, je-li náležitá kontrola výkonu státní moci ve všech oborech. Kontrola zákonnosti cestou prokurátorského dozoru může doplňovat soudní kontrolu, zejména tam, kde sama z různých důvodů nepostačuje nebo je některým občanům méně dostupná.

**Recenzoval:** Mgr. Josef Sedláček, Ústav veřejné správy a práva, FES, Univerzita Pardubice

<sup>9)</sup> Viz HANEL, J.J. Všeobecná právo – i státní da. Praha: J. Otta, 1909, s.184.