

Poznámky k problematice zákona o státním zastupitelství

Jiří SPÁČIL

I.

Parlament ČR přijal zákon o státním zastupitelství. Skutečnost, že dojde ke změnám v koncepci prokuratury, byla zjevná již od konce roku 1989 a bylo tedy poměrně dost času na rozvinutí odborné diskuze, založené na hluboké a všestranné analýze. Taková diskuze se však nerozvinula; pokud na dané téma byly publikovány některé práce s protichůdnými názory, neměly povahu vzájemné polemiky. Přesto lze konstatovat, že se vytvořila dvě krajní pojetí koncepce prokuratury. První, které by bylo možno nazvat maximálním, vycházelo z představy o zachování, ba i o rozšíření funkcí stávající prokuratury. Toto pojetí vycházelo především z kruhů bývalé GP ČSFR a z části i z generálních prokuratur republik. Prosadilo se ve Slovenské republice, jejíž právo přejalo dosavadní prokuraturu bez zásadních změn. Na druhé straně stálo pojetí minimální, které požadovalo zřídit státní zastupitelství jako orgán činný pouze v trestním řízení a které se promítlo do přijatého zákona. Vyslyšení nedošly názory, které odmítaly jak úsilí o zakonzervování stávajícího stavu, tak i snahu o ideologický přístup k problému projevující se ve snaze zrušit řadu institutů jen proto, že jejich původ leží v letech 1948 – 1989 (je ovšem zajímavé, že tento přístup se uplatnil pouze ve vztahu k prokuratuře a nezdá se, že by jeho nositelům vadily takové „vymoženosti“ 50. let jako bylo zrušení porot a podřízení vyšetřování ministerstvu vnitra). Podle těchto názorů měla být zkoumána funkčnost jednotlivých institutů a jejich slučitelnost s požadavky právního státu bez ohledu na dobu jejich vzniku. K takovému výzkumu však nedošlo, patrně i proto, že zákon o státním zastupitelství byl připravován ve značném chvatu. Domníváme se však, že tento chvat nebyl vyvolán objektivní nutností, ale politickým tlakem.

V této práci se chceme zamyslet na obecnými rysy a problémy přijaté právní úpravy. Pro úplnost připojujeme i historický přehled vývoje státního zastupitelství a prokuratury na našem území.

II.

Úřad královského prokurátora zřídil u nás císař Zikmund v roce 1437. Prvním královským prokurátorem byl Vilém ze Žlutic. Jeho úkolem bylo zastupovat krále v soudním řízení. Praktickým důvodem vzniku tohoto úřadu byla snaha krále o navrácení královských statků, rozchvácených během husitských bouří. Inspiraci pro zřízení úřadu našel Zikmund patrně v pokročilejší západní Evropě, zejména ve Francii, kde byl úřad královského prokurátora zřízen již ve 14. století. Nesporný byl i vliv recepce římského práva. Ve starém Římě totiž zastupovali zájmy fisku a císaře *procuratores fisci vel caesaris*¹.

Působnost královského prokurátora se rychle rozšiřovala a záhy převzal zastupování majetkových zájmů koruny u soudů. Působil také při vymáhání pokut za trestné činy, které plynuly do královské komory. Tyto fiskální důvody vedly k tomu, že někdy začátkem 16. století začali královští prokurátoři stíhat ty trestné činy, které soukromý žalobce nestíhal. Královský prokurátor působil zejména u zemského soudu; u soudů městských plnili obdobnou funkci královští rychtáři. Ovšem naprostá většina trestných činů byla i nadále stíhána ze soukromé iniciativy.

V 16. století se rozsah působnosti královského prokurátora dále rozšiřuje. Kromě ochrany zájmu fisku a zastupování veřejné žaloby udílí právní rady panovníkovi, podílí se na zákonodárných pracích a zasedá u soudů. Za Habsburků pak vystupuje prokurátor jako ochránce veřejného zájmu. Zastupuje poddané při sporech vyvolaných vrchnostenským útlakem, který často zabraňoval poddaným v plnění povinností vůči panovníkovi. V souvislosti s nárůstem agendy přibírá koncem 16. století prokurátor pomocníky a vzniká tak úřad, v němž skutečným zástupcem panovníka je jen představený úřadu – prokurátor. Tyto úřady byly nazývány prokurátorské komorní úřady, případně fiskální úřady. Obnoveným zřízením zemským bylo potvrzeno postavení královského prokurátora jako veřejného žalobce a byla mu uložena povinnost stíhat všechny trestné činy. Může se tedy zdát, že cesta ke konstituování orgánů veřejné žaloby byla obnoveným zřízením dovršena. Přesto význam tohoto orgánu jako orgánu veřejné žaloby ustupuje do pozadí. Důvodem je skutečnost, že již v 17. století se začíná u nás široce uplatňovat řízení inkviziční². Tato forma řízení má původ v římském procesu doby císařské a do našeho práva se dostala prostřednictvím práva kanonického. Inkviziční řízení nebylo koncipováno jako spor stran a lze mít pochybnost, zda šlo o řízení sporné. Povaha právního vztahu mezi jediným účastníkem a soudem nasvědčuje spíše tomu, že jde o hraniční typ řízení soudního a administrativního; dnes bychom mohli říci, že šlo o řízení nesporné. Inkviziční soudce plní roli žalobce, soudce i obhájce. V řízení inkvizičním žalobce vůbec nevystupuje; zahajuje-li se řízení k podnětu osoby, označuje se tato osoba jako

¹K postavení královských prokurátorů, viz. Dřímál, J. Stupková, M.: Česká finanční prokuratura, Praha 1970. Jurášek, S.: 500 let finanční prokuratury v Praze. Praha 1937. Viz též heslo Finanční prokuratura ve Slovníku veřejného práva česko-slovenského, Brno 1929, svazek I.

²K inkvizičnímu řízení u nás viz. blíže Storch, F.: Řízení trestní rakouské. Praha 1887, díl I., str. 57 a násl. Ze zahraniční literatury viz. Strogovič, M. S.: Kurs sovetskogo ugolovnogo processa. Moskva 1958, str. 602 a násl.

denunciant. Z hlediska právně politického je toto řízení výrazem jednotné, vnitřně nediferencované státní moci, typické pro absolutistická zřízení. Řízení inkviziční u nás v 18. století naprosto převládlo i když až do vydání Obecného kriminálního řádu soudního Josefa II. z roku 1778 formálně existovalo i řízení obžalovací.

Nevyžadoval-li inkviziční soud k zahájení řízení žalobce, je zřejmé, že i význam orgánů veřejné žaloby ustupoval do pozadí. S tím souvisí i vývoj pojmenování úřadu královského prokurátora. Zatímco v 17. století býval označován ještě jako úřad prokurátorský, začal se prosazovat název královský úřad fiskální a v 18. století jen název fiskální úřad. Trestní agenda fiskálních úřadů však až do roku 1850, kdy byly zrušeny, nezanikla. Jejich povinností bylo zejména stíhání nepravých šlechticů, vrchností utiskujících poddané, stíhání lichvy a kontrabandů.

K zásadnímu zvratu ve vývoji dochází v roce 1848. Konec absolutní monarchie činí dosavadní způsob výkonu státní správy nemožným a na troskách starých institucí vznikají nové, leckdy ovlivněné vzory pokročilejší západní Evropy. I když Bachův absolutismus přinesl i v justiční oblasti oživení některých překonaných institutů, k návratu před roku 1848 již nedošlo.

Nejvyšším rozhodnutím ze dne 29. 3. 1848 a císařským patentem, vyhlášeným pod číslem 164/1849 říšského zákoníku, bylo zřízeno státní zastupitelství pro řízení ve věcech tiskových. Trestní řád ze dne 17. 1. 1850 upravil postavení státního zastupitelství v §§ 51 – 60 a rozšířil jeho působnost na všechny trestní věci. Státní zastupitelství bylo vytvořeno po vzoru reformovaných trestních řádů německých, které se zase inspirovaly příkladem francouzským.

Ve Francii již ve 14. století působil činitel zastupující krále před soudem – královský prokurátor. Stejně jako u nás bylo jeho původním úkolem hájení majetkových zájmů koruny a fiskální zájmy jej přivedly přes vymáhání pokut, uložených v trestním procesu, až ke stíhání trestných činů. Tato působnost královského prokurátora však nezanikla s nastolením řízení inkvizičního; došlo pouze ke změně v tom směru, že jeho iniciativa spočívala v denunciaci. V 16. století se úřad královského prokurátora změnil ve veřejné ministerstvo (ministère public), které bylo pověřeno nejen iniciativou ve věcech trestních a civilních, ale mělo i vykonávat dozor nad soudy ve funkci strážce zákona. V období po revoluci z roku 1789 dochází k četným změnám. Dosavadní inkviziční řízení, které se stalo nástrojem mocenské zvrůle a ohrožovalo bezpečnost občanů mnohdy více, než „tradiční“ zločinci, se stalo neúnosným. Reformátoři soudního řízení byli nepochybně inspirováni příkladem anglickým, neboť v Anglii existoval jen proces akuzační s četnými právními zárukami pro obžalovaného. Ovšem ani systém anglické justice nebyl bez vad a navíc změnit celou strukturu práva a převzít cizí právo postavené na odlišném základě nebylo a není možné. Proto se reformátoři anglickým právem jen inspirovali a přispůbilibi jeho základním myšlenkám právo francouzské. Pozůstatky starého inkvizičního řízení lze spatřovat v tom, že řízení je rozděleno na dvě části, které jsou pozůstatkem tzv. inkvizice generální a speciální. Přípravné řízení zachovává ráz řízení inkvizičního, zatímco hlavní líčení má charakter obžalovací a je konstruováno jako kontradiktorní spor. Proto je tento typ řízení, který se uplatňuje i v našem právu, označován jako řízení smíšené.

V tomto procesu nelze hlavní líčení zahájit z iniciativy soudu, ale jen z iniciativy státního, případně soukromého žalobce. Organizace a působnost orgánů obžaloby se po roce 1789 rychle měnily až do doby, kdy Napoleonův trestní řád z roku 1808 ustálil organizaci a pravomoc veřejného ministerstva. To je nejen orgán veřejné žaloby, ale vykonává i dozor v řízení před soudy. Na druhé straně jej však soud může usnesením donutit k podání obžaloby. V řízení před soudem má silnější postavení než obžalovaný; to vyplývá z jeho postavení strážce zákonnosti. Má též rozsáhlé pravomoci v řízení civilním i správním.

V první polovině 19. století se francouzským příkladem inspirovaly některé státněmecké státy při reformách trestních řízení. Prostřednictvím tzv. reformovaných řádů trestních přešla instituce státního zastupitelství i do práva rakouského. V odborné literatuře byl veden spor, zda státní zastupitelství, které vzniklo u nás v letech 1848 – 1850, lze považovat za pokračovatele shora zmíněných fiskálních úřadů³. Je jisté, že státní zastupitelství nevzniklo reformou původních fiskálních úřadů. Je však též zřejmé, že z funkčního hlediska mezi těmito orgány nepochybná souvislost je, neboť fiskální úřad fungoval i jako orgán veřejné žaloby. V rakouském právu se pak francouzský vzor projevil zejména v organizaci státního zastupitelství, které bylo přičleněno k organizaci soudů a podřízeno ministru spravedlnosti, lze jej však vysledovat i v tom, že státní zastupitelství bylo nejen procesní stranou, ale i orgánem zabezpečujícím jednotnost judikatury⁴.

V období bachovského absolutismu byl trestní řád z roku 1850 zrušen a nahrazen trestním řádem z roku 1853, který v mnohém znamenal návrat k inkvizičnímu řízení. Instituce státního zastupitelství však zůstala zachována.

Pád Bachova absolutismu musel nutně znamenat návrat k řízení akuzačnímu. Stalo se tak na základě Základního zákona státního o moci soudcovské z roku 1867. Tento zákon pak byl blíže proveden trestním řádem z roku 1873, který vycházel z trestního řádu z roku 1850. Organizace státního zastupitelství tímto řádem stanovená přetrvávala bez zásadních změn až do poloviny 20. století. Státní zastupitelství bylo monokratickým orgánem vybudovaným na zásadě podřízenosti, která se projevila ve dvou směrech; jednak vyšší složky byly nadřízené nižším, jednak úředníci státního zastupitelství jednali vždy jen v mezích zmocnění a příkazů vedoucího úřadu. Platila též zásada jednotnosti úřadu, která znamenala, že v kterémkoliv stádiu řízení bylo možno provést změnu v osobě státního zástupce. Nadřízení měli též právo devoluční a substituční; mohli kdykoli odejmout svému podřízenému věc a přidělit ji jinému úředníkovi. Ve vztahu k soudům bylo státní zastupitelství nezávislé. Hlavním úkolem státního zastupitelství bylo zastupování obžaloby v řízení před soudem včetně přípravného řízení. Spolupůsobilo i při výkonu trestu a až do roku 1922 vykonávalo dohled nad samostatnými věznicemi. Mělo i funkce v disciplinárním řízení proti soudcům, notářům a advokátům, působilo ve věcech notářských komor, při odnětí svéprávnosti a zastupovalo chudé strany v civilním řízení soudním⁵.

³Storch, F. : Řízení trestní rakouské. Praha 1887, díl I., str. 259.

⁴Kallab, J. : Učebnice trestního řízení. Brno 1930, str. 76.

⁵Miřička, A. : Trestní právo procesní. Praha 1932, str. 70 (tam jsou uvedeny i příslušné právní

Státní zastupitelství nemělo vůči obviněnému v žádném stádiu řízení mocenské postavení. Nicméně zásada rovnosti účastníků v řízení před soudem nebyla dovedena do důsledků, neboť některá práva, která měl státní zástupce, obviněný neměl; z toho důvodu se uvádělo, že státní zástupce vystupuje v řízení jako strážce zákona⁶. Postavení strážce zákona se projevovalo v tom, že státní zástupce měl povinnost přihlídnout i k okolnostem svědčícím ve prospěch obviněného, měl právo podat v jeho prospěch odvolání a měl i některá procesní práva nepřislušející obviněnému. Generální prokurátor měl pak proti rozhodnutí trestního soudu, jímž byl porušen zákon, právo podat zmateční stížnost pro zachování zákona. Státní zástupce měl právo žádat jiné úřady o pomoc. Bezpečnostním orgánům mohl přímo udílet rozkazy, jichž byli povinni poslechnout.

Organizace státního zastupitelství sledovala organizaci soudní. U okresních soudů působili funkcionáři státního zastupitelství, což byli buď úředníci státního zastupitelství nebo pracovníci jiných úřadů, kteří nemuseli mít právnícké vzdělání. U krajských soudů působil od roku 1928 prokurátor, u vrchních soudů vrchní prokurátor. Ten byl nadřízen všem nižším složkám a podléhal přímo ministru spravedlnosti. Generální prokurátor působící u Nejvyššího soudu byl podřízen ministru spravedlnosti a nebyl nadřízeným vrchního prokurátora. Jako prokurátor byl označován jen přednosta státního zastupitelství (viz zák. č. 201/1928 Sb. z. a n.). Státní zastupitelství v této podobě existovala do roku 1848, kdy byla přejmenována na prokuratury. Definitivně zanikla k 1. 1. 1953 na základě zák. č. 65/1952 Sb. o prokuratuře.

V souvislosti se zánikem fiskálních úřadů, které původně zastupovaly stát jak v civilním, tak i v trestním řízení, vznikla v roce 1850 finanční prokuratura. Zákonného podkladu se finanční prokuratura dostala až zákonem č. 97/1933 Sb. z. a n. o finančních prokuraturách. Finanční prokuratura byla zástupcem státu v majetkoprávních věcech a měla i další povinnosti, zejména podávat státním úřadům a podnikům právní posudky a spolupůsobit při jejich právních jednáních. V roce 1949 byl vydán nový zákon o finančních prokuraturách v němž se již promítaly nové poměry. Tento zákon však neplatil dlouho a k 1. 1. 1953 byly zrušeny zákonem č. 65/1952 Sb. o prokuratuře i finanční prokuratury. Po více než 100. letech se tak osudy státního zastupitelství a finanční prokuratury opět spojily; tak jak v roce 1850 oba orgány vznikly „na troskách“ fiskálního úřadu, tak byly v roce 1952 zrušeny stejným zákonem. Nově vzniklá prokuratura však převzala po svých předchůdcích jen agendu trestní. Netrestní úsek prokuratury byl budován na jiných základech než tomu bylo u finanční prokuratury, když měl být zaměřen k doзору nad dodržováním zákonnosti všemi subjekty práva. V praxi však prokuratura i v agendě tzv. všeobecného dozoru hájila majetkové zájmy státu a státních podniků, např. tím, že dbala, aby byly vymáhány jejich majetkové pohledávky.

předpisy).

⁶Výslovně je prokurátor označován za strážce zákona v těchto dílech: Krzymuski, E.: Wyklad procesu karnego Austriackiego. Krakov 1891, str. 183; Storch, F.: Dilo cit. v pozn. č. 3, Kallab, J.: Dilo cit. v pozn. č. 4 str. 70; Solnař, v.: Učebnice trestního řízení 1946 str. 65

V období po roce 1989 byla oprávnění prokuratury v civilní a správní oblasti postupně oklešťována. Vládní návrh novely o. s. ř. z roku 1991 navrhoval vypustit z občanského soudního řádu veškeré zmínky o prokurátorovi. Proti tomuto návrhu však bylo namítáno, že účast prokurátora v nesporném řízení není ani porušením zásady dispozitivní, ani neodporuje požadavkům právního státu. Důraz byl kladen i na praktické zkušenosti, které svědčily o neuspokojivém stavu v řízení před rejstříkovými soudy⁷. Tyto námítky došly částečného ohlasu, takže zákon v ust. § 35 o. s. ř. některá oprávnění prokuratury v této oblasti ponechal.

K zásadní změně dochází v souvislosti s přijetím zákona o státním zastupitelství. Tento zákon vymezuje státní zastupitelství především jako orgán činný v trestním řízení. Působnost prokuratury v oblasti veřejné správy byla opuštěna, státní zástupce však může podat návrh na zahájení civilního řízení, nebo do takového řízení vstoupit, připouštějí-li to zvláštní předpisy (zejména § 35 o. s. ř. a § 62 zákona o rodině).

III.

V základech minimálního pojetí státního zastupitelství, které se uplatnilo v zákoně úpravě, ležela suaha o restituci modelu vytvořeného trestním řádem z roku 1873. Proti takové snaze by mohly být vzneseny různé námítky, přesto by však tato restituční nepředstavovala nepřijatelné řešení. Starý model u nás fungoval bez větších problémů až do roku 1948 a v Rakousku funguje s úpravami dodnes. Přijatě řešení však přejímá pouze některé stránky klasické úpravy a roubuje je, podle našeho mínění neorganicky, u trestní řád z roku 1961⁸. Jako problematické chápáme podřízení státního zastupitelství ministerstvu spravedlnosti. V současné době je kladen důraz na prohloubení kontraktornosti trestního řízení, na posílení rovnosti stran v řízení před soudem a na zvýraznění akuzčního principu. Realizace těchto tendencí se neobejde bez posílení nezávislosti soudů ve vztahu k orgánům veřejné žaloby. Přijatá úprava má spíše opačné důsledky. Soud a prokuratura měly společně pouze to, že byly státními orgány s navzájem vymezenou pravomocí a působností. Jejich společné „zastřešení“, a to velmi volné, existovalo až na úrovni parlamentu, a proto šlo o orgány vzájemně nezávislé. Nyní je ministr spravedlnosti odpovědný nejen za personální a materiální zabezpečení výkonu justice, ale i za zajištění chodu státního zastupitelství. Z ust. § 13 odst. 1 zák. o státním zastupitelství je třeba dovodit, že ministr je v konečné instanci odpovědný i za celkový výkon funkcí státního zastupitelství a je v podstatě nejvyšším představitelem orgánů veřejné žaloby. Ministr má možnost ovlivňovat práci státního zastupitelství i prostřednictvím

⁷Spáčil J.: Novelizace o. s. ř. a oprávnění prokurátora v civilním řízení. Prokuratura č. 3-4/1991, str. 45 a násl.

⁸Otázka reformy prokuratury je jen jedním z prvků reformy trestního řízení a trestního práva vůbec, a proto ji nelze provádět mimo rámec celkové reformy trestního práva. Viz Spáčil J.: Nová koncepce prokuratury a reforma trestního řízení. Právní praxe č. 3/1993.

personální agendy. Vedoucí státních zastupitelství jsou totiž jmenováni a odvoláváni ministrem na základě volné úvahy (§ 22 odst. 2). Možnost ovlivňovat práci soudců je podstatně nižší. Nicméně i tato možnost existuje, neboť také povyšování soudců má v rukou justiční správa. Dříve kritizovaný rozsah pravomocí generálního prokurátora se z tohoto hlediska jeví jako podstatně skromnější.

V této souvislosti byly v osobních diskuzích vznášeny námitky, že není možno předem obviňovat státní činitele z pokusů o manipulaci trestním řízením. Je však zřejmé, že naše stanoviska nemají osobní povahu. Historické zkušenosti nicméně jednoznačně ukazují na opakované snahy o zneužívání moci, přičemž tyto snahy se vyskytují čas od času i v demokratických státech. Zákon je třeba tvořit s ohledem na vnitřní zákonitost upravované problematiky a s přihlédnutím k historickým zkušenostem, nikoliv s ohledem na konkrétní osoby. Je-li tedy možno zvýšit vzájemnou nezávislost orgánů žaloby a soudů a tím snížit možnost prosazování mimoprávních zájmů v trestním řízení, pak je to třeba již s ohledem na možné varianty vývoje provést. Bohužel však byl učiněn krok opačným směrem.

Nová úprava má i důsledky na systém přípravného řízení. Až do poloviny tohoto století konali vyšetřování nezávislí vyšetřující soudcové. Tento stav měl své příčiny; v přípravném řízení jde o zajištění toho, aby před soud nebyl postaven pokud možno nevinný a naopak i o to, aby vinný byl řádně obžalován. K tomu, aby dosažení těchto cílů nebylo znemožněno v důsledku realizace mimoprávních zájmů, slouží nezávislost vyšetřujícího orgánu. Po zrušení vyšetřujících soudců došlo u nás po vzoru býv. SSSR k převodu vyšetřování do rukou policie. Přesto vzhledem k určité míře nezávislosti vyšetřovatele i prokuratury jako celku byla kvazisoudní povaha přípravného řízení zachována. Jak ukázaly zkušenosti z let 1989 – 1993 (fungování orgánů přípravného řízení v předchozích letech je třeba hodnotit nejen z hlediska účinnosti platné právní úpravy, ale i z hlediska tebejších poměrů ve společnosti), ani tento systém nezaručil oproštění trestního řízení od politických, mimoprávních vlivů. Jako reálné východisko z tohoto stavu se jeví justicializace přípravného řízení. K té však došlo jen částečně, ve věci rozhodování o uvalení vazby. Nová právní úprava má v tomto směru rozporné účinky. Na jedné straně zeslabuje justiční charakter přípravného řízení tím, že podřizuje státní zastupitelství výkoné moci, aniž by současně obnovila institut vyšetřujících soudů a tzv. populární žaloby, která by mohla alespoň v nejkřiklavějších případech zajistit, aby byl postaven před soud pachatel, jehož odsouzení by bylo v rozporu s mimoprávními zájmy výkoné moci. Při přípravě zákona byla totiž naprosto opomenuta skutečnost, že nejde pouze o to, aby nevinný nebyl odsouzen, ale že jde i o to, aby vinný byl postaven před soud i tam, kde je to proti politickým zájmům výkoné moci. Na druhé straně však přijatá úprava kvazisoudní charakter přípravného řízení posiluje zvýrazněním samostatného postavení jednotlivých státních zástupců a státních zastupitelství. V této souvislosti přináší zákon výrazné pozitivní změny. Nižší státní zastupitelství může odmítnout splnění pokynu, který považuje za nezákonný (§ b10); v takovém případě může vyšší státní zastupitelství věc vyřídit samo. Státní zástupci mohou odmítnout příkaz vedoucího, je-li v rozporu se zákonem (§ 11 odst. 3). Je-li odmítnutí neo-

podstatně, není patrně vyloučena úvaha o zavedení kárného řízení. Zákon však, narozdíl od dosavadní úpravy, světuje kárnou pravomoc do rukou kárného senátu (§ 28), přičemž o opravném prostředku proti rozhodnutí tohoto senátu rozhoduje Nejvyšší soud. Sblížení kárné odpovědnosti státních zástupců s principy, na nichž je založena kárná zodpovědnost soudců, oslabuje možné negativní účinky podřízení státního zastupitelství výkoné moci a je nesporně pozitivním krokem.

IV.

Další významnou změnou je upuštění od výkonu všeobecného dozoru, tedy „dozoru nad důsledným prováděním a zachováváním zákonů a jiných obecně závazných právních předpisů ministerstvy a jinými orgány státní správy, národními výbory, organizacemi a jednotlivými občany a nad tím, aby nikdo nebyl nezákonně omezován ve svých právech“ (§ 14 odst. 1 zákona o prokuratuře). Právě všeobecný dozor, jehož zavedení k nám bylo inspirováno sovětským vzorem, odlišoval prokuraturu od obdobných institucí v západních státech. Zvláštnost však nespočívala ve výkonu funkcí podřaditelných pod pojem všeobecného dozoru, ale v jejich soustředění u orgánů veřejné žaloby. V této souvislosti americký autor F. Morgan poznamenává, že švédský generální prokurátor je povinen sledovat, jak úřady plní své povinnosti. Poukazuje též na instituci ombudsmana, který v některých severovýchodních státech plní vůči orgánům státní správy funkce podobné všeobecnému dozoru prokuratury. Považuje též za zajímavé, že někteří autoři nazývají ombudsmany „prokurátory v civilních a vojenských záležitostech“ a zmiňuje se o tom, že základní metody jejich práce, spočívající ve vyřizování podnětů a ve vlastních prověrkách, připomínají metody práce sovětské prokuratury⁹.

Při úvahách o možnosti a nutnosti oživení některých funkcí, realizovaných dříve prostřednictvím všeobecného dozoru, je třeba se zamyslet nad filozofickým a právním základem všeobecného dozoru. V této souvislosti se lze setkat s názorem, který se uplatnil i v důvodové zprávě, že všeobecný dozor byl zřízen proto, aby mocenské centrum mohlo ovládat všechny oblasti života společnosti. Tento názor je však diskutabilní. Je totiž třeba položit otázku, proč by byl všeobecný dozor v tomto případě vybaven tak chabými prostředky k prosazení „vůle centra“ jako byly protesty a upozornění podle zákona o prokuratuře. Ve skutečnosti se prosazování „vůle centra“ dělo spíše metodami mimoprávními, které jsou v nedemokratických podmínkách podstatně účinnější než oficiální postup prostřednictvím státních úřadů. Příčiny vzniku všeobecného dozoru jsou tedy spíše projevem přepjatého racionalismu, příznačného pro ortodoxní marxismus. Ten vychází z přesvědčení, že celý komplex společenského života je ovládan určitými objektivními zákonitostmi. Stačí pouze tyto zákonitosti odhalit, určit ty, které pomáhají rozvoji společnosti, přeměnit je v zákony a určit orgán, který bude na dodržování těchto zákonů dozorovat. Pak už nic

⁹Morgan, F. : Soviet Administrative Legality. Stanford 1962, str. 7 a násl.

nemůže bránit rychlému rozvoji společnosti. V praxi se však realizace těchto myšlenek ukázala být neschůdnou. Dokladem je skutečnost, že například v Československu stála mimo pozornost všeobecného dozoru prokuratury nejzávažnější sféra právních vztahů, kterou představovaly vztahy mezi podniky. Klasickými soukroprávními záležitostmi se prokuratura nezabývala a pokud se na ni občané v těchto věcech obraceli, byli odkazováni na soud. Všeobecný dozor však byl v široké míře zaměřen na vnitřní činnost státních podniků. To vyplývalo z pojetí státního socialistického vlastnictví, které bylo promítnutím administrativní moci státu do hospodářské sféry. Zde hrál všeobecný dozor teoretický významnou roli, v praxi šlo však o roli okrajovou.

V této souvislosti je též třeba zmínit se o vztahu všeobecného dozoru a správního soudnictví. V literatuře se často uvádělo, že prokuratura převzala funkci správního soudu, zrušeného počátkem 50. let a že tak učinila „v mnohem prokrokovější, pružnější a účinnější podobě“. Tento zjevně nesprávný názor vyvolal zrcadlovou kritiku, také nesprávnou. Koncem 60. let a opětovně v současné době, se totiž objevila celá řada názorů, požadujících zrušení všeobecného dozoru a jeho nahrazení správním soudnictvím. Ve skutečnosti jde však o dva zcela rozdílné instituty, které si nemohou konkurovat. Správní soudnictví je zaměřeno na ochranu subjektivních práv účastníků správního řízení, jde o prostředek petiční ochrany práva, přičemž v soudním řízení je rozhodováno o meritů věci autoritativním způsobem. Všeobecný dozor byl zaměřen na ochranu práva objektivního, „návrh“ občana tu nebyl ničím více než podnětem a prostředky všeobecného dozoru působily jen uvnitř soustavy orgánů státní správy. Tak, jak byl všeobecný dozor schopen zajistit ochranu práva subjektivního jen přes právo objektivní a tudíž nepřímou, tak zase správní soudnictví chrání právo objektivní jen prostřednictvím ochrany práv subjektivních. Proto soud nemůže sjednat nápravu tam, kde objektivní právo bylo porušeno, aniž došlo k zásahu do subjektivních práv žalobce. Jinak řečeno, soud nemůže zasáhnout tam, kde bylo porušeno právo ve prospěch účastníka a v neprospěch společnosti, respektive státu.

Lze konstatovat, že koncepce všeobecného dozoru nad zachováváním v š e ch právních norem v š e m i subjekty práva se neosvědčila. Lze však též položit otázku, zda zákonodárce si byl vědom všech důsledků, které bude mít zrušení všeobecného dozoru, bez odpovídající náhrady. Podle informací, které jsou k dispozici (nepřímou to vyplývá i z důvodové zprávy) nebyl v této souvislosti pořízen kvalitativní ani kvantitativní rozbor vývoje agendy všeobecného dozoru, nebylo zjišťováno, o jaké případy v praxi jde a jak budou do budoucna řešeny. Zrušení všeobecného dozoru se v první řadě dotkne právního postavení občanů, kteří se až do konce roku 1993 na prokuraturu v hojně míře obraceli. Je sice skutečností, že je k dispozici soudní ochrana, která je efektivnější, ale je také zdoluhavější a nákladnější a pro mnohé občany proto méně přístupná. Navíc výčet věcí, které může řešit soud, je nižší než tomu bylo u prokuratury; jde například o správní rozhodnutí, která soudnímu přezkumu nepodléhají, rozhodnutí vydaná v řízení, v němž nebyl stěžovatelem účastníkem, interní normativní akty a o případy, kdy porušení práva nespočívá ve vydání vadného správního aktu. Projevem toho je i skutečnost, že ani zavedení

správního soudnictví neznamenal pokles podnětů občanů adresovaných prokuratuře a týkajících se správního řízení.

Také práva státu mohou být dotčena. Půjde zejména o nápravu vadných správních aktů, jimiž byl porušen zákon ve prospěch účastníků řízení. V těchto případech v minulosti podávala prokuratura protesty směřující ke zrušení těchto aktů. Nyní vnější orgán, který by mohl tyto případy řešit, chybí. To si uvědomovali patrně i tvůrcové návrhu zákona o státním zastupitelství, když v původním znění důvodové zprávy se snažili s uvedenou skutečností vypořádat tvrzením, že „jde o samostatnou problematiku, která by měla být řešena v rámci státní správy (tj. procesními prostředky podle správního řádu) nikoli mimo ní (tj. vnější kontrolou, jejíž opodstatněnost i efektivnost je problematická)“. Ke škodě věci zde nebylo uvedeno, na základě jakých výzkumů a teoretických poznatků dospěli tvůrci důvodové zprávy k tomuto závažnému závěru. Praktické zkušenosti totiž ukazují spíše na nižší účinnost vnitřní kontroly, při které hrají nezanedbatelnou roli vzájemné vztahy kontrolujících a kontrolovaných orgánů a jejich pracovníků. Proto existuje systém relativně nezávislých orgánů vnější kontroly (například v oblasti hygieny, bezpečnosti práce, obchodu apod.) a za nejvyšší formu kontroly státní správy je tradičně považována kontrola soudní. Pokud by tedy tvrzení o problematickosti vnější kontroly bylo míněno vážně, bylo by třeba zahájit přípravy ke zrušení forem vnější kontroly. Je ovšem třeba říci, že uvedená fráze asi nebyla myšlena vážně a měla spíše ospravedlnit skutečnost, že s výjimkou soudní kontroly u nás nyní neexistuje vnější kontrola státní správy. Proto v průběhu legislativního procesu z důvodové zprávy vypadla a byla nahrazena, volně řečeno, odkazem na „dědictví totality“.

Přesto, že další diskuze o případném zachování některých funkcí bývalého všeobecného dozoru učinilo přijetí zákona bezpředmětnými, máme za to, že v bližší nebo ve vzdálenější budoucnosti se tato problematika stane opět aktuální. Půjde jednak o ochranu a prosazování objektivního práva i subjektivních práv v oblasti veřejné správy a snad i ve vztazích mezi občany a těmi subjekty soukromého práva, které mají vůči občanům jen formálně rovnoprávné postavení, jako například zaměstnavatel nebo pronajímatel bytu. Za tímto účelem by bylo vhodné zřídit funkci ombudsmana, ovšem s přílehavějším českým pojmenováním. Dále půjde o otázku kontroly a dodržování právních předpisů ve správním řízení a o prosazování zájmu na dodržování právních předpisů orgány veřejné správy. Zde by bylo možno uvažovat buď o zřízení nového orgánu, nebo o odpovídajícím rozšíření pravomocí orgánů již existujících (například Nejvyššího kontrolního úřadu). Z toho vyplývá, že i když považujeme provedenou úpravu za uspěchanou, neuvažujeme o opětovném navrácení těchto funkcí orgánu veřejné žaloby. Státní zastupitelství by již v zájmu specializace mělo nyní zůstat u působnosti v trestním řízení, případně i v řízením civilním; mělo by jít tedy o orgán zastupující stát v soudním řízení. Jeho bývalá působnost v jiných oblastech by měla být svěřena jiným, specializovaným orgánům.

V.

Z důvodové zprávy, jakož i z mnoha úvah vyslovovaných v souvislosti s přípravou zákona vyplývá, že státní zastupitelství by mělo být orgánem kvalitativně jiné povahy než dosavadní prokuratura. Domníváme se však, že rozdíly v postavení těchto orgánů jsou spíše kvantitativní povahy a že souvislost mezi nimi je hlubší, než by se na první pohled mohlo zdát. Příčiny důrazu na diskontinuitu vidíme i v tom, že v 50. letech bylo vytvořeno dogma o „zcela nové“ povaze prokuratury, která je postavena na zcela jiných principech než státní zastupitelství. I když šlo o zjevně nadsazené tvrzení, motivované patrně snahou odlišit vše „socialistické“ od historických, tedy „buržoazních“ kořenů, bylo přijato nejen stoupenci leninského pojetí prokuratury, ale paradoxně i jeho odpůrci. Významné rozdíly mezi oběma orgány nelze podceňovat, nelze je však ani absolutizovat. Nejde tu jen o formální souvislost, která spočívá v tom, že státní zastupitelství, přejmenované po roce 1948 na prokuraturu, byla zrušena spolu s finančními prokuraturami zákonem č. 65/1952 Sb. o prokuratuře a prokuratura byla pak zase zrušena zákonem o státním zastupitelství. Tato formální souvislost je výrazem souvislosti funkční. **Státní zastupitelství je, stejně jako prokuratura, orgánem, který vykonává dozor v trestním řízení a v tomto řízení vystupuje jako „strážce zákona“.** Námitky směřující proti doзору prokuratury vycházely z běžného lidového chápání pojmu „dozor“ podle kterého je dozor spojen s mocí nad dozorovaným subjektem. V odborné literatuře i v legislativě je však tento pojem užíván v jiném smyslu. Obecně lze dozor vymezit jako činnost spočívající ve srovnávání existujícího stavu se stavem, který by měl nastat podle určitého souboru právních norem. Tato činnost směřuje k odstranění případného nesouladu a je konána s úřední povinností. Podá-li tedy státní zástupce odvolání proti rozhodnutí soudu z důvodu jeho věcné nesprávnosti, realizuje tím výkon dozoru. Případná námitka, že by v tomto případě i odvolání podané obžalovaným mělo charakter aktu dozoru, neobstojí. Podáním odvolání totiž obžalovaný prosazuje svá skutečná či tvrzená subjektivní práva a nemá povinnost odvolání podat. Naproti tomu státní zástupce je povinen podat odvolání, dospěl-li k závěru, že rozhodnutím soudu byl porušen zákon. V tomto případě nejde o ochranu subjektivního práva, ale o realizaci státního zájmu na prosazení objektivního práva. To vynikne v případě, kdy státní zástupce podává odvolání ve prospěch obžalovaného proti rozsudku, kterým bylo plně vyhověno jeho obžalobě. Naopak obžalovaný zřejmě právo odvolání proti zprošťujícímu rozsudku nemá.

Za významnou nepovažujeme ani skutečnost, že zákon o státním zastupitelství opouští termín „dozor“ a snaží se tento pojem nahradit „zájmem státu“, který se má patrně stát základním východiskem činnosti státního zastupitelství. V této souvislosti důvodová zpráva uvádí, že „Zájem státu je základní devizou pro jeho (tj. státního zastupitelství – pozn. J. S.) činnost . . . Na rozdíl od toho bývala prokuratura charakterizována jako objektivní orgán (tedy oproštěný od jakýchkoliv zájmů) což bylo ideologickou rouškou . . .“. Pominěme nyní skutečnost, že na téže stránce důvodová zpráva uvádí zásady, definované v Rezoluci o úloze prokurátora,

vypracované v rámci činnosti Hospodářské a sociální rady OSN, které je státní zastupitelství povinno dodržovat a k nimž patří i jeho objektivita. Položme však otázku o jaké „zájem státu“ vlastně jde. Domníváme se, že však jak z povahy věci, tak i z jednotlivých ustanovení zákona vyplývá, že státní zastupitelství může prosazovat jen zájem státu na realizaci platného práva a že zákonodárce nemohl mít jiný zájem na mysli. Tento zájem však prosazovala i prokuratura¹⁰. I když v zákoně o prokuratuře to není výslovně uvedeno, jeho výklad nepřipouští jinou možnost. Zdá se tedy, že by bylo namístě termíny jako „ideologická rouška“, pokud vůbec do důvodové zprávy patří, nakládat opatrněji.

Uvedli jsme též, že státní zástupce je v trestním řízení „strážce zákona“. I za platnosti trestního řádu z roku 1873 vystupoval jako strážce zákona a měl za úkol prosazovat jednotnost judikatury; v tom se shodovala rakouská i československá odborná literatura¹¹. Proto tvrzení, že prokurátor vystupoval v soudním řízení jako strážce zákona v důsledku uplatňování sovětského vzoru, je třeba odmítnout jako povrchní a neopodstatněné. Lze ovšem souhlasit se Storchem, který upozorňuje kriticky na skutečnost, že za trestního řádu z roku 1873 měl státní zástupce více práv než obžalovaný. Je však třeba též upozornit na skutečnost, že postavení strážce zákona do značné míry vyplývá z podstaty věci a je racionální. Stát nemá zájem jen na potrestání vinného, ale i na tom, aby nebyl potrestán nevinný. Nelze však vyložit, že dojde k odsouzení obžalovaného, aniž by pro vynesení takového rozsudku byly splněny podmínky a obžalovaný se neodvolal. Pro tyto případy je nejsnazším řešením uložit státnímu zástupci povinnost, aby odvolání podal on. Při podání odvolání státní zástupce prosazuje právo objektivní, působí jako strážce zákona a ať to zákon uvádí či nikoliv, vykonává dozor nad zachováváním zákona. Je ovšem třeba připustit, že pojmy „dozor“ a „strážce zákona“ jsou poněkud zastaralé a vyvolávají také určité nežádoucí asociace a proto lze očekávat, že teorie i praxe bude mít snahu se těmto pojmům vyhybat. Výrazem těchto přístupů je i nahrazení tradičních i a v západních státech obvyklých pojmů „Generální prokurátor“ a „Generální prokuratura“ pojmy „Nejvyšší státní zástupce“ a „Nejvyšší státní zastupitelství“. Na druhé straně lze poznamenat, že asociace jsou jevem velmi osobním a subjektivním a že stejně nežádoucí asociace mohou vyvolávat spojení typu „ideologická rouška“. Konečně je třeba zamyslet se nad tím, zda je státní zastupitelství orgánem státní správy. Důvodová zpráva uvádí s odkazem na článek 80 Ústavy, že státní zastupitelství je orgánem moci výkonné. Starší literatura tento problém neřešila; pouze Kallab uváděl, že státní zastupitelství je orgánem správním¹². Přesto není postavení státního zastupitelství jednoznačné. V odborné literatuře je totiž často princip dělby moci relativizován s tím, že jde o empirický pojem, jehož přesné vy-

¹⁰ Je třeba zdůraznit, že zde jde o systémovou úvahu, která nepřihlíží ke skutečné činnosti prokuratury v minulosti. Rozhodujícím činitelem ovlivňujícím fungování státního orgánu je totiž vždy společenské a politické klima a jeho vnitřní uspořádání je až druhotné. V této souvislosti působí snaha o srovnávání činnosti některých státních orgánů v minulosti jako nepřesvědčivé a účelové.

¹¹ Viz pozn. č. 6

¹² Kallab, J.: Dílo cit. v pozn. č. 4, str. 76

mezení je problematické¹³. Řešení této otázky pochopitelně nemůže být předmětem této práce¹⁴. Lze však poukázat na skutečnost, že významným rysem orgánů státní správy je jejich hierarchické uspořádání a uplatnění principu podřízenosti nižších složek vyšším. Tyto rysy však nová právní úprava oproti dříve platnému zákonu o prokuratuře spíše zeslabuje. Ani skutečnost, že vedoucí státního orgánu je jmenován předsednictvem parlamentu (viz Generální prokurátor ČR – při jeho jmenování však předsednictvo ČNR vystupovalo jako kolektivní hlava státu) anebo předsedou vlády (Nejvyšší státní zástupce) není rozhodující, neboť si lze stejně dobře představit správní orgán odpovědný přímo parlamentu nebo hlavě státu jako justiční orgán, jehož členové jsou jmenováni předsedou vlády. Ostatně organizační kritéria diferenciacie justice a státní správy byla v právní vědě podrobena hluboké kritice¹⁵. Je třeba vzít v úvahu i skutečnost, že přípravné řízení trestní, v němž státní zástupce vystupuje jako subjekt nadaný rozhodovací pravomocí, nemá povahu správního řízení (viz například účinky rozhodnutí o zastavení trestní stíhání). Proto se spíše podává závěr, že státní zastupitelství je obdobně jako prokuratura orgánem sui generis, v němž se pojí prvky moci soudní i výkonné. S bývalou prokuraturoou spojuje dnešní státní zastupitelství i mocenské postavení v přípravném řízení, které je podstatně silnější než v dobách, kdy Kallab označil státní zastupitelství za správní orgán.

* * *

S U M M A R Y

Notes on Problems of Law of State Representation

As of the beginning of 1994 the procurature will transform to state representation. Thereby we return to an institution that underwent a long development before it was abolished in 1953. The authors of the essay concentrated on covering the history of state representation from ancient times, yet direct their attention mostly to the post-1848 period. They give a description of state representation, its powers and organization. The system was finally established after the fall of Bach's absolutism, being based on the Fundamental Act on Judicial Power of 1867. The Act was implemented by the Penal Order of 1873, which followed the Order of 1850.

¹³Weyr, F. : Ústavní právo. Praha 1924, str. 30, Neubauer, z: Státověda a theorie politiky. Praha 1947, str. 105.

¹⁴Viz dílo cit. v pozn. č. 7

¹⁵Macur, J. : Správní soudnictví a jeho uplatnění v současné době. Brno 1992 str. 26.