

### **Státní zastupitelství do roku 1848**

Kořeny dnešní instituce státního zastupitelství sahají až do roku 1437, kdy císař Zikmund zřídil Úřad královského prokurátora, do jehož čela byl jmenován Vilém ze Žlutic, jenž měl zastupovat krále v soudním řízení. Působnost královského prokurátora, který původně působil pouze u zemského soudu - zatímco u soudů městských plnili obdobnou funkci královští rychtáři - se rozšířila na vymáhání majetkových nároků krále, zastupování majetkových zájmů koruny u soudů a královští prokurátoři postupně začínají rovněž stíhat ty trestné činy, které nestíhal soukromý žalobce, zasedají u některých soudů a působí jako ochránci veřejného zájmu.

Na konci 16. století si v souvislosti se značným nárůstem agendy přibírá královský prokurátor pomocníky a vzniká tak úřad označovaný jako prokurátorská komora nebo také fiskální úřad, v jehož hierarchii je skutečným zástupcem panovníka pouze představený úřadu - prokurátor.

Přestože byla obnoveným zřízením zemským prokurátorovi uložena povinnost stíhat všechny trestné činy začíná tato funkce ustupovat do pozadí, neboť se od 17. století začíná uplatňovat tzv. řízení inkviziční, v němž inkviziční soudce plní roli žalobce, soudce i obhájce a žalobce v něm tedy vůbec nevystupuje. Tento druh řízení u nás v 18. století převládl, i když až do vydání obecného kriminálního řádu Josefa II v roce 1788, jenž taktéž mimo jiné znamenal konečné zrušení tortury v Českých zemích, formálně existovalo i řízení obžalovací.

V 18. století se pro úřad prokurátorský začíná užívat pojem královský úřad fiskální. Navzdory tomu trestní agenda fiskálních úřadů až do roku 1850, kdy byly tyto úřady zrušeny, nezanikla a k jejich povinnostem i nadále patřilo stíhání nepravých šlechticů, vrchnosti utiskující poddané, lichvy a kontrabandu.

### **Státní zastupitelství po roce 1848**

Rok 1848 znamenal důležitý zvrat ve vývoji státního zastupitelství. V polovině roku 1848 vznikají první provizorní státní zastupitelství působící při stíhání věcí tiskových, souzených porotami. Právní základ pro vybudování institutu státních zástupců v rakouských a českých zemích však položil až § 103 Stadionovy (březnové) ústavy z roku 1849, jenž uplatnil v trestním

procesu zásadu obžalovací, čímž bylo inkviziční řízení definitivně odstraněno.

Existence státního zastupitelství byla upravena také v základech nového soudního řízení a odtud přenesena do císařských rozhodnutí zavádějících novou soudní organizaci do jednotlivých korunních zemí. Pro Čechy byla tato organizace upravena v nařízení č. 290/1849 ř.z. a pro Moravu a Slezsko v nařízení č. 291/1849 ř.z. Organizaci státního zastupitelství specifikoval tzv. „organický zákon pro státní zastupitelství“, jenž vymezoval působnost tohoto orgánu. Zde se vedle sebe rovněž poprvé objevuje české označení „státní návladní“ i německé „Staatsanwaltschaft“ společně užívané až do počátku první Československé republiky.

Již ve Stadionově ústavě byla hlavním těžištěm činnosti státních zastupitelství určena oblast trestního řízení. Organický zákon v § 69 odkazoval na prozatímní trestní řád z 17. ledna 1850, podle něhož měli státní zástupci působit při všech okresních sborových soudech a všech zemských soudech, a to včetně potřebného počtu státních zástupců (tzv. substitutů), kancelářských úředníků a sluhů. Při vrchních zemských soudech v hlavních městech jednotlivých zemí - v Praze pro Čechy, v Brně pro Moravu a Slezsko a při kasačním soudu ve Vídni měli být ustanoveni vrchní zastupitelé nebo vrchní státní zástupci s potřebným počtem náměstků (generálních advokátů). Od dubna 1850 v Brně působila generální prokuratura a současně s jejím ustanovením začalo budování státních zastupitelství u jednotlivých zemských a okresních sborových soudů. Je tedy možné konstatovat, že tradice umístění vrcholu soustavy veřejné žaloby do Brna je dlouhá již více než 150 let.

### **Státní zastupitelství po roce 1850**

Základním úkolem státního zastupitelství bylo podle prozatímního trestního řádu č. 25/1850 ř.z. ze 17. ledna 1850 stíhat ex officio všechny trestné skutky, o nichž se dozví, a to s výjimkou těch činů, které mohly být stíhány výhradně na základě žádosti postiženého (tedy činů soukromožalobních); jednalo se o velice moderní princip, který se ve své podstatě udržel až do dnešních dnů. Státní zastupitelství tak mělo v první řadě hájit zájem státu na dodržování zákona při soudním řízení, podávat veřejnou trestní žalobu a zastupovat stát při trestním řízení a navíc mělo také dbát na to, aby nebyl stíhán nikdo nevinný. Státní zástupci dohlíželi nad zákonností vyšetřování. K jejich povinnostem patřila rovněž spoluúčast na všech přípravných vyšetřováních a na všech hlavních přelíčeních před okresními sborovými soudy i soudy zemskými, pokud si daný případ nevyhradil sám generální prokurátor při vrchním zemském soudu. Důležité funkce vykonávalo státní zastupitelství i rámci některých typů občanského soudního řízení

### **Státní zastupitelství v rámci první republiky**

Po vyhlášení samostatné Československé republiky v roce 1918 byl vydán zákon č. 11/1918 Sb., kterým se plynule navázalo na správu rakouskou a uherskou. V rámci soustavy veřejné žaloby došlo k odstranění titulu státní návladní a vrchní státní návladní a přejmenování vedoucích státních zástupců na prokurátory. Organizace veřejné žaloby byla podobná té dnešní. Základ tvořily tři stupně, a to:

- Generální prokuratura
  
- vrchní (zemské) státní zastupitelství
  
- státní zastupitelství při krajských soudech.

V rámci zákona č. 5/1918 Sb., jímž byl zřízen Nejvyšší soud s působností pro celou nově vzniklou Československou republiku, došlo při něm také k ustanovení generálního prokurátora s jeho zástupci nazývanými zprvu generální advokáti a následně náměstci generálního prokurátora či státní zástupci. Sídlem Generálního prokurátora bylo od roku 1919 Brno, generální prokurátor však nespadal do obecné soustavy státního zastupitelství. Jednalo se spíše o jakýsi orgán nadaný pravomocemi sui generis, který mohl podávat zmateční stížnost proti rozhodnutí kteréhokoliv trestního soudu, účastnil se jednání Nejvyššího soudu, avšak nikoliv v postavení strany, byl podřízen ministerstvu spravedlnosti, avšak úřady veřejné žaloby u sborových soudů prvé ani druhé stolice mu nepodléhaly.

Vrchní státní zastupitelství působila v rámci trestních řízení u vrchních soudů v jednotlivých zemích a v jejich čele stát vrchní prokurátor. Ostatní právní pracovníci tohoto zastupitelství měli označení státní zástupce. Vrchní prokurátor zejména dohlížel nad výkonem činnosti státních zastupitelství ve svém obvodu.

Státní zastupitelství při krajských soudech byla tvořena prokurátorem stojícím v jejich čele a

dále opět řadovými státními zástupci. Prokurátor a státní zástupci se účastnili na přípravném vyhledávání a vyšetřování trestných činů prováděných na krajských soudech, projednávali opravné prostředky podaných proti rozhodnutím okresních soudů v trestních věcech a dozírali na výkon trestů, podávali v trestních věcech na krajských soudech a porotních soudech obžalobu a zastupovali obžalobu na hlavním projednávání dané věci.

Oproti současné právní úpravě neexistovala okresní státní zastupitelství. U okresních soudů se tak účastnili v trestních věcech a proti jejich rozhodnutím podávali opravné prostředky pouze tzv. funkcionáři státního zastupitelství, kteří obvykle neměli ani právní vzdělání, byli podřízeni státním zastupitelstvím u krajských soudů a plnili příkazy jim davané.

Obecně je možné říci, že mnoho principů v rámci na nichž byla založena prvorepubliková veřejná žaloba je aktuální i dnes. V rámci vytváření nového modelu státního zastupitelství po roce 1989 bylo toto období bráno jako zřetelná inspirace.

### **Vývoj prokuratury po roce 1948**

Významné společenské změny přinesl rok 1948. Podle zákona č. 319/1948 Sb., o zlidovění

soudnictví celá soustava tvořená Generální prokuraturou, krajskými a okresními prokuraturami zůstala podřízena ministru spravedlnosti, přičemž Generální prokuratura nebyla ani řádným orgánem žaloby.

Významný předpis představoval zákon č. 232/1948 Sb., o státním soudu, kterým byla u tohoto soudu zřízena i Státní prokuratura, což byl orgán řízený státním prokurátorem zcela nezávislý na organizační struktuře veřejné žaloby a podřízený přímo ministru spravedlnosti, který prováděl výlučně stíhání trestných činů na základě zákona na ochranu republiky.

Další změnu přinesl soudcovský zákon č. 67/1950 Sb., který nově stanovil, že generálního prokurátora jmenuje prezident, státního prokurátora vláda a krajské a okresní prokurátory ministr spravedlnosti. Odvolat všechny tyto činitele mohl ministr spravedlnosti.

Toto uspořádání vydrželo jen do roku 1952, kdy byla ústavním zákonem č. 64/1952 Sb., o soudech a prokuratuře a prováděcím zákonem č. 65/1952 Sb., o prokuratuře, vytvořena prokuratura jako samostatný centralizovaný monokratický orgán nejvyššího dozoru v čele s generálním prokurátorem jmenovaným presidentem, avšak odpovědným vládě. Mezi další orgány generální prokuratury spadali náměstkové generálního prokurátora, krajští a okresní prokurátoři a jejich náměstci, vyšší a nižší polní prokurátoři a jejich náměstci, vyšší a nižší polní prokurátoři a jejich náměstci, ostatní prokurátoři a vojenští prokurátoři. Díky novelizaci OSŘ došlo k rozšíření věcné působnosti a možnosti vstupu prokurátora do řízení a dále např. o přezkoumávání zákonnosti obecně závazných nařízení národních výborů a obecně závazných právních předpisů ministerstev a následně o působnost dozoru prokuratury nad místy výkonu vazby, trestu odnětí svobody, ochranného léčení a ochranné výchovy.

Další změna nastala až v roce 1960 s vydáním nové ústavy, kdy byla Generální prokuratura podřízena moci zákonodárné - tedy národnímu shromáždění.

Víceméně poslední změny proběhly po federalizaci republiky v roce 1968 a nastavily strukturu, která v téměř nezměněné podobě vydržela až do přijetí současného zákona o státním zastupitelství. Tato struktura vypadala takto:

Zastřešující organizací byla stále Generální prokuratura Československé socialistické republiky. Dalšími částmi této struktury byly dále:

- Hlavní vojenská prokuratura
  
- Generální prokuratura České socialistické republiky
  
- Generální prokuratura Slovenské socialistické republiky
  
- krajské prokuratury
  
- městské prokuratury v Praze s působností krajské prokuratury



- obvodní a městské prokuratury s působností okresních prokuratur
- vyšší vojenské prokuratury (v postavení krajských prokuratur)
- vojenské obvodové prokuratury (v postavení okresních prokuratur)
- a v době branné pohotovosti státu také vyšší a nižší polní prokuratury.

Každá z prokuratur se pak skládala vždy z vedoucího prokurátora, řadových prokurátorů a vyšetřovatelů prokuratury. Rozsah pravomocí byl velice obsáhlý, prokuratura kontrolovala nejen veškerou moc výkonnou, ale i soudní. Přestože byla de iure definována jakožto zcela nezávislý orgán, byla v úzkém spojení s vládou komunistickou stranou, jejíž vedoucí postavení musela respektovat. Právě tato provázanost a od toho odvozené zavírání očí či přímo aktivní spolupráce na tzv. zločinech komunismu je snad nejtemnější stránkou v moderních dějinách naší veřejné žaloby, jejíž stíny dopadají až do dnešních dnů. Jako konkrétní smutné příklady je nutné uvést alespoň participaci tehdejších prokurátorů v rámci politických procesů s představiteli tehdejší opozice (viz například velice známý proces s M. Horákovou či R. Slánským) a dále účastí na tzv. Akci „K“ (akci Kulak, při níž byl zemědělcům zabavován majetek a následně byli vyháněni), kde nejen, že tyto protiprávnosti nestíhali, ale dokonce se účastnili jednání tzv. Bezpečnostních pětik, tedy orgánů, které v těchto věcech přímo nezákonně jednaly.

Byla to právě tato stránka, která vedla následně po sametové revoluci k odmítnutí prokuratury a zavedení státního zastupitelství, jakožto modelu veřejné žaloby značně odlišného. Modelu založeném na autonomii jednotlivých stupňů soustavy, na odmítnutí všeobecného dozoru nad zákonností ze strany veřejné žaloby (tedy i dozoru v netrestních věcech), jakož i na ústavním podřazení veřejné žaloby pod moc výkonnou a tím výrazným faktickým oslabením její pozice.

V souvislosti se svržením totalitního komunistického režimu došlo k faktickému očištění prokuratury od provázanosti s vládními strukturami a k poměrně výrazným personálním změnám. Tyto změny se opíraly o dva základní pilíře. Jednak bylo třeba zbavit se osob, které se na nepravostech minulého režimu přímo podílely a jednak bylo třeba zabezpečit, aby takovéto osoby se nemohly o funkci soudce nově ucházet. Základním právním nástrojem se zde stal zákon č. 451/1991 Sb., tzv. lustračního zákon, podle něhož bylo možné pro nesplnění možných lustračních podmínek jednak tehdejší prokurátory (dále i soudce, vyšetřovatele prokuratury a mnoho jiných pozic) odvolat z funkce a dále bylo stanoveno, že všichni uchazeči narození do 1. prosince 1971 musí před svým jmenováním soudcem, doložit negativní lustrační osvědčení. Následně došlo k drobné novelizaci zákona č. 60/1965 Sb., o prokuratuře zákonem č. 168/1990, který v návaznosti na ústavní vypuštění zásady o vedoucím postavení komunistické strany omezil dozor prokuratury nad rozhodováním soudů - ustanovení o všeobecném dozoru však ponechal v platnosti.

### **Změna prokuratury ve státní zastupitelství v roce 1993**

K zásadní změně postavení a úkolů prokuratury, později přejmenované na státní zastupitelství, došlo v roce 1993 v souvislosti s rozdělením Československa. V ústavním zákoně č. 1/1993 Sb., Ústavě České republiky, je obsažena hlavní úprava postavení státního zastupitelství, když se ve článku 80 tohoto zákona praví, že „státní zastupitelství zastupuje veřejnou žalobu v trestním řízení; vykonává i další úkoly, stanoví-li tak zákon“

. Instituce státního zastupitelství je tedy upravena v kapitole věnované moci výkonné, což předznamenává její personální, organizační a materiální podřízenost moci výkonné, konkrétně Ministerstvu spravedlnosti. Veškeré podrobnosti dotýkající se státního zastupitelství pak byly obsaženy v zákoně č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, který vstoupil v účinnost 1. ledna 1994. K provedení tohoto zákona byla vydána vyhláška ministerstva spravedlnosti č. 23/1994 Sb., o jednacím řádu státního zastupitelství, zřízení poboček některých státních zastupitelství a podrobnostech o úkonech prováděných právními čekateli.

I tento zákon však v průběhu doby doznal mnoha různých změn a novelizací. Připomenout je třeba zejména novelu č. 14/2002 Sb., jež odstranila dosavadní princip atomizace tím, že rozšířila a zpřesnila institut vnějšího a vnitřního dohledu v rámci soustavy a rovněž zavedla různá specifická oprávnění nejvyššího státního zástupce, jimiž může přispívat ke sjednocování rozhodování jednotlivých státních zastupitelství. Dále upravila některé otázky týkající se správy státního zastupitelství a zejména v ustanovení § 1 odst. 1 stanovila, že státní zastupitelství jedná k ochraně veřejného zájmu, který je nutno vidět v demokratické trestní justici v tom, že veřejný žalobce nejen stíhá osoby podezřelé ze spáchání trestného činu, ale i v tom, že veřejný žalobce má uloženy povinnosti k oběti trestného činu, mladistvým pachatelům, obhajobě apod. Tyto povinnosti se týkají ochrany základních práv a svobod, do nichž je zasahováno v trestním řízení, a to nejen obviněného, ale i dalších osob zúčastněných na trestním procesu.

Dalším výrazným předělem, bylo nabytí účinnosti nového soudního řádu správního zákon č. 150/2002 Sb., kterým byla rozšířena oprávnění nejvyššího státního zástupce na zcela novou oblast. Podle § 66 tohoto zákona je nejvyšší státní zástupce oprávněn podat žalobu proti rozhodnutím správních orgánů, shledá-li k tomu veřejný zájem, tedy zájem přesahující osobu jednotlivce. Zákon v tomto směru nenabízí konkrétní definici a posouzení tak bude vždy náležet ke konkrétnímu případu, obecně se však možné říci, že ochrana práva v objektivním smyslu (právního řádu) je veřejným zájmem bez ohledu na to, zda je porušováno v něčí prospěch či neprospěch.

