

Zákon o státním zastupitelství
informace pro členy UPV na jednání dne 4. 9. 2014

I. Hlavní principy nové právní úpravy

Podle programového prohlášení vlády je jednou z priorit vlády „nesmlouvavý boj proti všem formám korupce a závažné hospodářské kriminalitě“, přičemž se vláda zavázala prosadit „nový zákon o státním zastupitelství, který lépe zajistí nezávislost státních zástupců a jejich odpovědnost při vyšetřování trestných činů“ a vytvořit „systémové a organizační předpoklady pro jejich specializaci v boji se závažnou a finanční kriminalitou a všemi podobami organizovaného zločinu včetně korupce“. Obdobný závazek je obsažen i v koaliční smlouvě. Rovněž tak v aktuální protikorupční strategii (Strategie vlády v boji s korupcí na období let 2013 a 2014) se předpokládá vytvoření nového zákona o státním zastupitelství, který zajistí specializaci na korupční trestné činy, závažnou finanční kriminalitu a terorismus, posílí nezávislost státního zastupitelství a odpovědnost za výkon svěřené pravomoci, změní způsob jmenování a odvolávání vedoucích státních zástupců, včetně uzákonění výkonu funkce na dobu určitou, změní způsob dohledové pravomoci nadřízených, způsob a formu ukládání závazných pokynů a způsob přidělování případů.

Návrh tak v souladu s tímto obecným zadáním přichází zejména

- **s větším oproštěním soustavy státního zastupitelství od politických vlivů**

Návrh sice nepřenechává personální otázky nejvyššímu státnímu zástupci nebo jiným vedoucím státním zástupcům ani nezavádí do soustavy státního zastupitelství prvky samosprávy, nicméně v rámci procesu jmenování vedoucích státních zástupců jsou zaváděna povinná výběrová řízení a dochází k omezení odvolatelnosti vedoucích státních zástupců tak, že je stanovena jejich odvolatelnost pouze na základě kárného provinění rozhodnutím kárného soudu (pracuje se ale i s tím, že odvolat nejvyššího státního zástupce bude možné i nadále vládou, která je odpovědna za trestní politiku, nicméně bude se tak moci stát pouze za splnění zákonných podmínek pro odvolání, tj. nebude nejvyššího státního zástupce možné odvolat z politických důvodů nebo bezdůvodně).

- **se zajištěním specializace na nejzávažnější kriminalitu**

Návrh přichází s myšlenkou vzniku samostatných státních zastupitelství specializovaných na určitý druh závažné kriminality, včetně kriminality korupční. Podle návrhu tedy nepůjde o určité složky některých dosavadních státních zastupitelství (viz současné odbory závažné hospodářské a finanční kriminality vrchních státních zastupitelství), byť s modifikovaným postavením (viz návrh z minulého volebního období), ale o zcela samostatné státní zastupitelství.

- **se zpřesněním vztahů v rámci soustavy a posílení nezávislosti státních zástupců**

Návrh zpřesňuje dosavadní úpravu tzv. vnitřního a vnějšího dohledu (terminologií minulého i současného návrhu dohledu a řídicích a kontrolních oprávnění vedoucích státních zástupců) – zejména se řeší otázka náležitostí pokynů, které bude možné odmítnout i pro odlišný právní názor, a problematika tzv. negativních pokynů.

- se zvýšením kárné odpovědnosti státních zástupců

V otázce kárné odpovědnosti návrh přichází s kárnou odpovědností vedoucích státních zástupců, zpracována je rovněž varianta diferencující skutkovou podstatu kárného provinění a v návaznosti na to stanoví podrobněji kárná opatření, která lze uložit. Těžiště změn v oblasti kárné odpovědnosti však leží v paralelně připravované samostatné novele zákona o kárném řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů, která se bude dotýkat i soudců, a proto by vybočovala z materie upravované tímto zákonem. Tato druhá novela by měla zavádět dvojinstančnost kárného řízení, umožňovat rozhodnout o vině za kárné provinění i po zániku funkce nebo na základě kárné žaloby podané v delší lhůtě než současné, což umožní následný regres. O této novele zatím probíhají interní diskuse.

II. Porovnání se současnou úpravou a úpravou předloženou v minulém volebním období

A. vztah mezi státním zastupitelstvím a exekutivou

A.1. Nejvyšší státní zástupce

- V rámci požadavků na omezení politických vlivů na státní zastupitelství návrh přichází s variantou jmenování nejvyššího státního zástupce Senátem na návrh vlády. Další variantou je jmenování vládou se souhlasem Senátu, popř. se nabízí i varianta zachování současného stavu (jmenování vládou na návrh ministra spravedlnosti – tato varianta zohledňuje, že politickou odpovědnost za trestní politiku má vláda).
- Návrh vymezuje i základní podmínky pro jmenování nejvyššího státního zástupce a stanovuje jeho funkční období (při stanovení zákazu opakování funkce) – nejvyšší státní zástupce je jmenován na 7 let; může jím být jmenován státní zástupce, který má vykonanou právní praxi po dobu nejméně 7 let, z toho nejméně 5 let ve funkci státního zástupce, veřejného žalobce, asistenta veřejného žalobce nebo jiné obdobné funkce u mezinárodního soudu nebo soudce a který svými odbornými znalostmi, profesními zkušenostmi a vysokou mravní integritou dává záruky řádného výkonu této funkce.
- Odvolání nejvyššího státního zástupce bude možné rozhodnutím soudu v kárném řízení nebo vládou v zákonem stanovených případech (pro víc jak půlroční nevykonávání funkce nebo pro zvlášť závažné porušení povinností nejvyššího státního zástupce).

A.2. Ostatní vedoucí státní zástupci

- Návrh i nadále počítá s tím, že ostatní vedoucí státní zástupce bude jmenovat ministr spravedlnosti, nicméně zavádí povinná výběrová řízení vyhlašovaná ministrem spravedlnosti. K výsledkům těchto výběrových řízení musí ministr přihlédnout a jmenování projednat s vedoucím státním zástupcem vyššího státního zastupitelství (druhá varianta pak podmínku projednání neukládá). Členy výběrových komisí jmenuje ministr spravedlnosti, nejvyšší státní zástupce a nadřízený vedoucí státní zástupce.

Popsaný postup jmenování vedoucích státních zástupců se vztahuje i na vedoucího speciálního státního zastupitelství (na rozdíl od předchozího návrh se počítá se samostatnými specializovanými státními zastupitelstvími odlišnými od dosavadních článků soustavy, návrh nepočítá se zrušením vrchních státních zastupitelství).

- Návrh vymezuje i základní podmínky pro jmenování vedoucích státních zástupců a stanovuje shodnou délku jejich funkčního období 5 let (vzhledem k povinným

výběrovým řízením se zákaz opakování funkce nestanoví). Odlišné požadavky jsou na délku minimální praxe [vrchní státní zástupce a vedoucí speciálního státního zastupitelství 6 let, z toho 4 roky ve funkci státního zástupce, veřejného žalobce, asistenta veřejného žalobce nebo jiné obdobné funkci u mezinárodního soudu nebo soudce; u krajského státního zástupce pak 5 let (4roky) a u okresního státního zástupce 4 roky (3 roky)]. Ostatní podmínky jsou shodné jako o nejvyššího státního zástupce.

- Odvolání vedoucích státních zástupců bude možné jen rozhodnutím soudu v kárném řízení, návrh proto přichází se skutkovou odstatou kárného provinění vedoucího státního zástupce. _

A.3. Náměstci vedoucích státních zástupců

Náměstky vedoucích státních zástupců jmenuje a odvolává ministr spravedlnosti na návrh vedoucího státního zástupce, o jehož náměstka jedná. Náměstkem nejvyššího státního zástupce může být jmenován pouze státní zástupce, který vykonává funkci státního zástupce nejméně 5 let.

B. Zajištění specializace na závažnou kriminalitu

Podle programového prohlášení vlády a koaliční smlouvy má být v rámci státního zastupitelství zajištěna specializace na boj se závažnou a finanční kriminalitou. Tuto specializaci je možné zajistit buď v rámci stávající soustavy (viz současné odbory závažné hospodářské a finanční kriminality vrchních státních zastupitelství) nebo vytvořením nového článku soustavy státního zastupitelství.

Zajištění samotné specializace nemusí být postačující pro dosažení efektivnějšího potírání nejzávažnějších forem kriminality. V rámci eliminaci podezření z ovlivňování kauz se navrhuje zákaz přeložení státních zástupců specializovaných na tuto nejzávažnější kriminalitu, která bude spadat do příslušnosti specializovaného úřadu, bez jejich souhlasu nebo bez jejich žádosti, zvažuje se zákaz ukládat jim negativní pokyny (viz níže) a stanovují se zvláštní požadavky na osobu vedoucího takového specializovaného úřadu. Nelze proto ponechat tuto specializaci jako doposud na podzákonných normách a přistoupit pouze k modifikaci OZHFK.

Návrh přichází s modelem vzniku samostatných státních zastupitelství. Předpokládá se, že každé z těchto speciálních státních zastupitelství (návrh předpokládá zřízení dvou) bude mít samostatně stanovenou agendu, tj. že půjde o specializovaná státní zastupitelství s celorepublikovou působností. V případě, kdy příslušné speciální státní zastupitelství nebude moci agendu vyřizovat (např. z důvodu podjatosti vedoucího státního zástupce), bude příslušné k vyřízení takové věci druhé speciální státní zastupitelství. Nadřízeným těmto specializovaným státním zastupitelstvím budou vrchní státní zastupitelství.

C. Zpřesnění vymezení vztahů v soustavě

K zefektivnění činnosti státního zastupitelství a k posílení nezávislosti jednotlivých státních zástupců by měly přispět změny ve vymezení tzv. vnějšího a vnitřního dohledu (v terminologii navrhovaného zákona ve vymezení dohledu a ve vymezení řídicích a kontrolních oprávnění vedoucích státních zástupců). Oproti dřívějšímu institutu vnitřního dohledu dochází k změně spočívající v tom, že bude vymezeno zřetelněji právo bezprostředně vedoucího státního zástupce nebo jím pověřeného státního zástupce zasahovat do vyřizování věci přidělené konkrétnímu státnímu zástupci. Vůči vymezeným pokynům, jimiž vedoucí

státní zástupce zasahuje do vyřizování věci (nejde tedy o pokyny organizační povahy) a které musí na žádost státního zástupce písemně stvrdit, může státní zástupce vznést námitky s povinným přezkoumáním nejbližší vyšším státním zastupitelstvím. Pokyn takto může být odmítnut pro rozpor se zákonem i pro rozpor s uznávaným výkladem práva. Návrh řeší i otázku tzv. negativních pokynů (pokynů směřujících zejména k tomu, aby něco nebylo činěno – např. aby nebylo zahajováno stíhání, nebyla podávána obžaloba, návrh na vzetí do vazby apod.), kdy se vymezují jeho náležitosti (povinná písemná forma, zákonný podklad), resp. variantně se zakazuje takový pokyn vůbec vydat, popř. zakazuje se jej vydat vůči státnímu zástupci speciálního státního zastupitelství.

Návrh rovněž stanoví povinné vydávání rozvrhů práce, což povede k jasnějšímu přidělování agendy a tím omezení vzniku korupčního prostředí.

D. Poradní sbor a jiné samosprávné prvky

Na základě připomínek Legislativní rady vlády k minulému návrhu došlo k přehodnocení potřeby zavedení Poradního sboru, a to i s ohledem na skutečnost, že v rámci minulého návrhu sloužil poradní sbor i jako jakási „vyvažující pojistka“ vůči posílenému postavení nejvyššího státního zástupce. Zřízení poradního sboru již nemá být obligatorní, každý vedoucí státní zástupce si jej nicméně může zřídit jako svůj (ryze) poradní orgán (nepočítá se tedy s jedním poradním sborem působícím pro celou soustavu státního zastupitelství ani s povinným projednáním úkonů vedoucího státního zástupce nebo ministra spravedlnosti).

III. Předpokládaný harmonogram legislativních prací

- říjen 2014: připomínkové řízení (v délce 20 pracovních dní)
- listopad až prosinec 2014: vypořádání připomínkového řízení a předložení návrhu vládě
- leden až březen 2015: projednávání návrhu pracovními komisemi Legislativní rady vlády, Legislativní radou vlády a vládou
- březen 2015: předložení Poslanecké sněmovně
- listopad 2015: předložení Senátu
- červenec 2016: nabytí účinnosti

Uvedený harmonogram vychází ze zkušeností s projednáváním jiných právních předpisů obdobné závažnosti a obdobných dopadů (rekodifikace trestního práva apod.), návrh účinnosti pak stanovuje přiměřenou dobu legisvakance, v jejímž průběhu by mělo dojít k zajištění podmínek pro fungování specializovaných státních zastupitelství.