

## Shrnutí

Nová úprava státního zastupitelství vychází z **nejlepších praxí západních demokracií, respektuje veškerá doporučení Rady Evropy** a dalších mezinárodních organizací a zároveň v možné míře **rozvíjí původní koncepci veřejné žaloby** jako soustavy státních zastupitelství a v zájmu toho **lépe a precizněji vymezuje vzájemné vztahy v soustavě**. Ambicí návrhu je usilovat nejen o moderní pojetí státního zastupitelství, které je schopno účinně čelit novým formám kriminality a chránit tak společnost, ale též dosahovat společensky prospěšných cílů v oblastech mimotrestních, v nichž je státní zastupitelství jen obtížně nahraditelné nebo vůbec nezastupitelné.

**Cílem zákona tak je zejména posílení postavení státního zastupitelství a samostatného výkonu jeho působnosti jednotlivými státními zástupci, posílení odpovědnosti každého státního zástupce a nové vymezení podmínek, za kterých lze v soustavě vykonávat dohled. Zákon též zavádí specializaci v oblasti závažné ekonomické kriminality zřízením dvoustupňového speciálního státního zastupitelství s celorepublikovou působností.**

Návrh zákona vychází ze dvou základních východisek, a to:

- 1) Státní zastupitelství považuje Ústava za součást moci výkonné, v jejímž čele stojí vláda; odpovědnost za provádění trestní politiky má vláda (resp. ministr spravedlnosti), nikoli nejvyšší státní zástupce.

Z tohoto důvodu se ponechává jmenování vedoucích státních zástupců a jejich náměstků i nadále v rukou ministra, v případě nejvyššího státního zástupce pak v rukou vlády; jmenování se ovšem bude dít na základě výběrových řízení.

- 2) Role Nejvyššího státního zastupitelství by měla spočívat primárně v roli koordinační, metodické a sjednocující (obdobně jako v případě Nejvyššího soudu); ze strany Nejvyššího státního zastupitelství by měly být omezeny zásahy do živých kauz. Proto je nezbytné zachovat vrchní státní zastupitelství.

Návrh zákona tedy

- 1) **zachovává dosavadní čtyřčlankovou soustavu**, kterou obohacuje o samostatné *Speciální státní zastupitelství* a *Speciální vrchní státní zastupitelství* s celorepublikovou působností (náklady jsou odhadnuty na 150–250 mil. Kč), specializované zejména na majetkovou a hospodářskou kriminalitu, kde byla způsobena škoda min. 75 mil. Kč, korupční trestné činy a trestné činy spáchané při zadávání veřejných zakázek;
- 2) **modifikuje stávající systém jmenování vedoucích státních zástupců** (zavedení povinných výběrových řízení organizovaných ministerstvem spravedlnosti, povinné projednání jmenování vedoucího státního zástupce s nadřízeným vedoucím státním zástupcem namísto dosavadního návrhového oprávnění vedoucího státního zástupce);
- 3) zavádí **funkční období vedoucích státních zástupců**, jejich **odvolání bude zásadně možné pouze cestou kárného řízení** (s výjimkou nejvyššího státního zástupce, kde se předpokládá i nadále možnost, že bude – ze zákonem stanovených důvodů – zachována možnost jeho odvolání vládou); s tím souvisí zavedení skutkové podstaty kárného provinění vedoucího státního zástupce a jeho náměstka;
- 4) zavádí se povinné **poradní sbory pro každého vedoucího státního zástupce** (s výjimkou okresních státních zástupců), které se budou vyjadřovat zejména k vnitřní organizaci státního zastupitelství (ne však k personálním otázkám);
- 5) **diverzifikují se kárná opatření**, která je možné uložit za spáchaná kárná provinění, **zavádí se i nový druh kárného opatření** (podmíněné odvolání z funkce státního zástupce a podmíněné odvolání z funkce vedoucího státního zástupce).

## **Základní cíle úpravy**

Nová úprava posiluje postavení státních zástupců, precizuje povinnosti vedoucích státních zástupců a soustavu vybavuje potřebnými instrumenty pro to, aby mohla dostát zákonem stanoveným úkolům. Oproti tomu též posiluje odpovědnost státních zástupců za jejich činnost, která na jedné straně musí pružně a razantně reagovat na aktuální vývoj ve věcech v působnosti státního zastupitelství, na druhou stranu musí postupovat odpovědně a s respektem k oprávněným zájmům dotčených fyzických či právnických osob.

Nová úprava též odpovídajícím způsobem reaguje na všechna doporučení Rady Evropy a jiných významných mezinárodních institucí v oblasti fungování veřejné žaloby, a to v obou oblastech působnosti, tj. trestní i mimotrestní.

### **1. Posílení postavení státních zástupců a samostatného výkonu jejich působnosti**

Zákon lépe vymezuje vztah státních zástupců a vedoucích státních zástupců: zakotvuje respekt k samostatnosti při vyřizování jednotlivých věcí, stanoví pevná pravidla pro určení rozvrhu práce, omezuje vydávání tzv. negativních pokynů, umožňuje odmítnout splnění pokynu a zavádí projednávání organizačních věcí státního zastupitelství v Poradním sboru vedoucího státního zástupce.

Nová úprava tím výrazně přispívá k transparentnosti vnitřních vztahů, omezuje možnosti skrytého zasahování do vyřizování věcí a posiluje odpovědnost jednotlivého státního zástupce za výsledek věci, kterou vyřizuje.

Posílení postavení státních zástupců je přitom nezbytným krokem k vyšší profesionalizaci činnosti veřejné žaloby a k jasnému určení odpovědnosti za výsledek v konkrétní věci. Tohoto cíle nelze dosáhnout jen vymezením postavení soustavy státního zastupitelství navenek, ale též jednotlivých státních zástupců uvnitř soustavy, a to jak v rovině instanční (vztahy v soustavě a podmínky výkonu dohledu), tak i interně na jednotlivých státních zastupitelstvích (vymezení vztahu mezi státními zástupci a vedoucími státními zástupci a vymezení jejich práv a povinností).

### **2. Specializace v oblasti závažné ekonomické kriminality**

Zákon sleduje celosvětový trend specializace ve vybraných oblastech trestního práva – zejména závažné ekonomické trestné činnosti - formou zřízení specializovaného státního zastupitelství a odvolacího stupně takového státního zastupitelství, v obou případech s „celorepublikovou“ působností.

Zákon reflektuje skutečnost, že nejzávažnější formy úplatkářství se často vyskytují v souběhu s jinou majetkovou a hospodářskou trestnou činností, jež je zpravidla i snáze prokazatelná. Tuto skutečnost je proto potřeba promítnout jak do věcné příslušnosti speciálního státního zastupitelství, kterou nelze striktně omezit pouze na tzv. korupční trestnou činnost, ale ovlivňuje také personální skladbu specializovaného státního zastupitelství, resp. vyžaduje komplexnější specializaci státních zástupců v oblasti ekonomické kriminality, jakož i hlubší pracovní zkušenosti jednotlivých státních zástupců a multidisciplinární (mezioborový) přístup.

Specializace v uvedené oblasti umožní koncentraci zkušeností i dosažené odbornosti a může účinně bránit tzv. lokálním vlivům při vyřizování jednotlivých trestních věcí.

Předpokladem úspěchu je úzká kooperace mezi státními zástupci činnými ve specializovaném státním zastupitelství a jinými odborníky působícími tamtéž. Konkrétně by se mělo jednat o specialisty v oblasti obchodu, daňové správy, praní špinavých peněz, veřejných zakázek, ochrany dat, datových analýz a případně jiných.

### **3. Priority trestní politiky**

Nově se zavádí projednávání priorit trestní politiky mezi ministrem spravedlnosti a nejvyšším státním zástupcem, čímž se zaplňuje dosavadní mezera ve vztazích mezi soustavou státního zastupitelství a ministerstvem v oblasti odpovědnosti za fungování veřejné žaloby.

Ministerstvo je vrcholným orgánem správy státního zastupitelství, politicky odpovídá za chod státního zastupitelství a nedisponuje přitom žádnými instrumenty, kterými by mohlo svým povinností odpovědně dostát za současného zachování nezávislého výkonu působnosti státního zastupitelství.

Projednávání priorit trestní politiky se jeví jako vhodný nástroj k naplnění sledovaného účelu. Je nezbytné, aby soustava státního zastupitelství nevykonávala svou působnost zcela izolovaně bez ohledu na poznatky ať již resortního či meziresortního charakteru a disponovala potřebnou zpětnou vazbou ze strany odpovědného ministerstva.

### **4. Posílení odpovědnosti státních zástupců**

Nově definovaná odpovědnost za výkon jednotlivých úkonů státní správy, preciznější definice možného výkonu jiných činností, pokud jsou slučitelné s požadavky na řádný výkon funkce státního zástupce, přílehavější diverzifikace kárných opatření dle závažnosti kárných provinění jsou důležitými body posílení odpovědnosti jednotlivých státních zástupců a vedoucích státních zástupců. Posílení odpovědnosti je nezbytnou protiváhou garancí postavení státních zástupců a nestranného a samostatného výkonu jejich funkce.

### **5. Nová definice vztahů uvnitř soustavy**

Zákon lépe definuje účel výkonu dohledu v soustavě státního zastupitelství a jeho meze jak z hlediska časového, tak obsahového. Nová úprava chrání samostatný výkon působnosti státního zástupce činného ve věci v prvním stupni, poskytuje mu záruky zpětné vazby ze strany nadřízeného státního zastupitelství a zejména brání zneužívání institutu dohledu nikoli k zajištění odborného a účinného výkonu působnosti státních zástupců, ale skrytému vyžadování informací, které by jinak vyšší stupeň státního zastupitelství nebylo oprávněno vyžadovat, anebo je nehodlalo využít pro účely výkonu dohledu ve své vlastní působnosti.

### **6. Rozšíření katalogu prostředků zajišťujících činnost státního zastupitelství**

Dosavadní úprava zejména v oblasti mimotrestní působnosti sice umožňovala soustavě státního zastupitelství intervenovat v celé řadě mimotrestních oblastí, neposkytovala však státním zástupcům prakticky žádné instrumenty, které by umožňovaly získat kvalitní podklady pro úspěšný výkon působnosti v těchto oblastech. Státní zastupitelství nezřídka čelilo podnětům, kterým z těchto důvodů nemohlo objektivně vyhovět. Nová úprava usiluje o nápravu tohoto stavu s tím, že nadále považuje mimotrestní působnost státního zastupitelství za oblast, která doplňuje působnost v oblasti trestní a která z ní v mnoha případech vychází, anebo ve které je role státního zastupitelství jen obtížně zastupitelná.

### **7. Jmenování a odvolávání vedoucích státních zástupců**

S přihlédnutím ke specifickému postavení vedoucích státních zástupců a nejvyššího státního zástupce, které je značně odlišné oproti postavení, oprávněním a povinností předsedů soudů, se jeví jako potřebné odlišit délku funkčního období vedoucích státních zástupců, a to právě s přihlédnutím k náročnosti výkonu těchto funkcí a zejména možnosti a současně povinnosti ovlivňovat za zákonem stanovených podmínek průběh řízení v konkrétních věcech.

Je na místě omezit možnost odvolání vedoucích státních zástupců z funkce, na druhou stranu zákon posiluje jejich odpovědnost, a to i v rovině kárné. Funkční období vedoucích státních zástupců na dobu 5 let je adekvátní jejich manažerským kompetencím. Zásadně – avšak s výjimkou nejvyššího státního zástupce – neexistuje relevantní důvod vyloučit opakovaně jmenování do funkce vedoucích státních zástupců po provedeném výběrovém řízení. Opačný přístup by nerefletoval reálné možnosti soustavy státního zastupitelství generovat zájemce o výkon funkce vedoucích státních zástupců, ani generovat odpovídajícím způsobem způsobilé a zkušené odborníky. Zavedení funkčního období

a současně výběrových řízení brání „strnulosti“ soustavy v odborné rovině a rozrušuje možnosti nežádoucí personální propojení, „lokálního“ výkonu práva či přímo personální korupci.

Z pohledu specifického postavení nejvyššího státního zástupce se jeví jako potřebné zachovat možnost jeho odvolání z funkce. Nová úprava počítá s variantou odvolání z funkce cestou kárného řízení a zachovává též možnost odvolání Vládou ČR, v obou případech však ze zákonem stanovených důvodů. Absolutní nemožnost odvolat nejvyššího státního zástupce po dobu výkonu jeho mandátu není žádoucí a neumožňuje reagovat například na nečinnost a neplnění povinností nejvyššího státního zástupce v době přiměřené povaze jeho postavení a možným dopadům porušení jeho povinností. Stejně tak je ovšem nežádoucí ponechat možnost odvolat nejvyššího státního zástupce bez udání důvodů.

## **8. Finanční nároky plynoucí ze zřízení Speciálního státního zastupitelství**

Finanční nároky na zřízení Speciálního státního zastupitelství a Speciálního vrchního státního zastupitelství lze odvíjet od počtu přidělených státních zástupců a administrativních pracovníků a kromě toho též specialistů na vybrané oblasti práva či jiných odvětví. Kromě toho je třeba kalkulovat s náklady na alokaci sídel a vybavení těchto úřadů. Další náklady pak budou souviset se samotným výkonem působnosti, resp. celorepublikovým záběrem, což si vyžádá náklady spojené s cestováním (pokud nebudou zřízeny pobočky ve vybraných, zejména moravských regionech), resp. účasti u úkonů trestního řízení, zejména u hlavních líčení či veřejných zasedání ve vazebních věcech. Kromě toho je nezbytné počítat s materiálním vybavením těchto státních zastupitelství zejména moderní výpočetní jinou technikou.

Lze presumovat, že velkou část personálních potřeb bude možné pokrýt stávajícími státními zástupci a administrativními zaměstnanci státního zastupitelství. Jinak tomu je v případě odborných zaměstnanců, kteří nebudou působit coby státní zástupci, nýbrž jako odborný personál. Nicméně v tomto případě lze naopak předpokládat úsporu prostředků, které by jinak byly nezbytné na pořízení zejména odborných vyjádření, příp. některých znaleckých posudků.

V případě, že pro potřeby sídel speciálních státních zastupitelství či jejich poboček budou využity rezervy státu, resp. možnost alokovat sídla do budov ve vlastnictví státu, potom lze uvažovat o výrazné úspoře prostředků.

**Orientačně lze předpokládat, že náklady na zřízení specializovaných státních zastupitelství se mohou pohybovat v rozmezí 150 - 250 mil. Kč.** Na tyto náklady však nelze nahlížet izolovaně bez ohledu na benefity a profit, které může přinést úspěšný postih závažných forem ekonomické kriminality a též příjem státu plynoucí z odčerpání výnosů z trestné činnosti.