

K novému zákonu o státním zastupitelství a souvisejícím právním předpisům

Návrh zákona je v podstatě návratem k návrhu zpracovaného vedením státního zastupitelství (sněmovní tisk 1054 a 1055), který byl z Poslanecké sněmovny vzat zpět usnesením vlády Jiřího Rusnoka z 24. 7. 2013, č. 555.

Lze konstatovat, že MSp v podstatě rezignovalo na zpracování vlastního zákona a s určitými změnami „oprášilo“ uvedený dřívější návrh dodaný ministerstvu SZ. Vlastní tvůrčí vklad MSp je dosti omezený. Přes některé rozdíly, především MSp akceptovalo základní koncepci spočívající v centralizovaném modelu státního zastupitelství s výraznou koncentrací kompetencí u NSZ, tedy model připomínající systém předrevoluční generální prokuratury.

Tento obrat v přístupu MSp je pozoruhodný, jelikož ještě v loňském roce současný ministr, jako náměstek odpovědný za legislativu, prohlašoval, že „státní zástupci si pro sebe připravili jinou normu a dnešní ministerská verze se jim nelíbí...jsou zastáncem jiné koncepce, založené na centralizovanějším systému. My chceme celou soustavu decentralizovat, což je hlavní obsahový rozdíl...návrh NSZ vrací diskusi zpět do doby centralizace, což jako ministerstvo nechceme. Decentralizované soustavy jsou imunnější vůči zásahům zvnějšku a zevnitř. Naproti tomu centralizovaná soustava bývá efektivnější, ale když někdo vynaloží dostatečné prostředky k útoku na centrum, může zničit celou soustavu....když se dostane nesprávný člověk na vrchol takové pyramidy, může ohnout celý systém.“ (Reflex 4. 12. 2014). -...ten text je primárně připraven Nejvyšším státním zastupitelstvím, což je to, co se mi na tom úplně nelíbí (Česká justice 22. 6. 2014).

Centralizovaný systém už sám svojí podstatou zpochybňuje proklamované posílení nezávislosti státních zástupců. Ani z dalších ustanovení zákona není příliš jasné, jak se nezávislost posiluje.

Pokud jde o soustavu SZ, nejde jen o samotnou redukci na třístupňovou organizační strukturu, ale i o to, kam se přesouvají dosavadní kompetence vrchních státních zastupitelství. V tomto směru vzniká NSZ jako obří instituce s rozsáhlými pravomocemi. Z textu návrhu se podává, zejména že:

Kromě rozsáhlých speciálních pravomocí podle § 20 odst. 2, § 35, § 37, § 45, § 59, § 61, a podle zákona ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů, získává NSZ, nebo přímo nejvyšší státní zástupce, oproti současnému stavu, značná procesní oprávnění:

NSZ je nejbližší nadřízený orgán všem KSZ se všemi pravomocemi z toho vyplývajícími. NSZ se v trestním řízení stává orgánem druhé instance ve vztahu ke KSZ i ve vztahu ke Speciálnímu státnímu zastupitelství (SSZ), zejména pokud jde o rozhodování o opravných prostředcích proti rozhodnutím státních zástupců (§ 24 odst. 4, § 9 odst. 1).

Opouští se původně zamýšlené organizační uspořádání SSZ, jako orgánu na krajské úrovni s druhým stupněm u VSZ. Tento speciální úřad se přesouvá v podstatě do pravomoci NSZ. NSZ je ve vztahu k SSZ nejbližší vyšším státním zastupitelstvím (§ 9 odst. 1). Vedoucí SSZ je

podřízen nejvyššímu státnímu zástupci (§ 17 odst. 2). Nejvyšší státní zástupce navrhuje vedoucího SSZ ministrovi ke jmenování do funkce (§ 19 odst. 2). NSZ může věc odejmout SSZ a přikázat ji jinému státnímu zastupitelství z důvodu podjatosti (§ 24 odst. 3). NSZ vyřizuje stížnosti na chování a průtahy vedoucího SSZ a přezkoumává jeho postup v tomto směru (§ 59 písm. c)).

Samotný SSZ je jednostupňový s NSZ, jako druhou instancí. Přitom je třeba vidět, že obligatorní věcná příslušnost SSZ (§ 14) je velmi rozsáhlá (všechny korupční delikty, všechny majetkové a hospodářské trestné činy přesahující stanovenou částku atd.). Kromě toho si fakultativně může převzít i další věci nezahrnuté do obligatorní příslušnosti. Bude se tedy jednat o velký úřad nejen svými pravomocemi, ale i personálním obsazením apod. NSZ tedy bude moci v zákonných mezích zasahovat v podstatě do celé oblasti závažnější trestné činnosti v ekonomické a korupční oblasti. Na tom nic nemění ani to, že ve vztahu ke SSZ nebude vykonávat kontrolní činnost (dohled). Může však provádět kontrolu skončených věcí (§ 36).

K povaze SSZ je možno citovat ministra spravedlnosti (Česká justice 22. 6. 2014): „Netajím se tím, že jsem radikálně proti jednomu speciálu“. Jako důvod zmínil obavu z koncentrace moci. „To je strašně nebezpečná věc a bojím se, že minimálně v našem současném prostředí musí převážit to, abychom zabránili té koncentraci“. Speciály by podle něho mohly být buď na vrchních stupních, nebo se přesunout na krajskou úroveň.

NSZ zůstává zachována kontrola skončených věcí (§36) ve vztahu ke všem státním zastupitelstvím, tedy i OSZ. Ve vztahu k nim může v rámci této kontroly přijímat „opatření k nápravě“, tedy fakticky je pokynovat, bez možnosti pokyn odepřít, jako je tomu v dohledu.

Na NSZ se přesouvá agenda skrytého vyšetřování (agenti, předstírané převody) podle § 158e tr. ř. a zákona č. 104/2013 Sb., které dosud byla rozdělena mezi VSZ.

NSZ zůstávají plně zachovány kompetence podle tr. řádu a dalších právních předpisů v trestním řízení (oprávnění podle § 174 a tr. ř., agenda mimořádných opravných prostředků, mezinárodní spolupráce).

Nejvyšší státní zástupce se podle zákona výslovně podílí na formulování principů trestní politiky spolu s ministrem spravedlnosti, čímž jeho role získává zjevně i politický rozměr.

Třístupňová soustava zavádí zcela nelogický a asymetrický model ve vztahu k soustavě soudů a popírá zásadu, že SZ se zřizují a působí v sídlech soudů ve stejném stupni, což se vždy považovalo za znak postavení státního zastupitelství, jako orgánu justiční soustavy.

Soustředění kompetencí do jednoho centra lze považovat za velmi nebezpečné z hlediska zajištění nestrannosti a nezávislosti státních zástupců, jehož zárukou byl mimo jiné právě dosavadní systém dělených pravomocí. V podstatě dochází k popření základních zásad, pro které vznikla soustava státního zastupitelství, nahrazující centralizovanou generální prokuraturu. To platí především pro masivní vstup NSZ, jako centrálního orgánu, do trestního procesu.

K tomu je opět možno citovat velmi přesné názory pana ministra uveřejněné v médiích, zejména na postavení a charakter nejvyššího orgánu v soustavě SZ:

„NSZ má mít koordinační a metodickou roli. Nesmí být výkonným orgánem, k němuž se dostávají opravné prostředky proti živým věcem. Chceme oddělit práci s živými trestními kauzami od metodického vedení, vrchní státní zastupitelství v tom hrají velkou roli.....nejvyšší státní zástupce je tak trochu politická figura a proto by neměl vstupovat do živých věcí, tedy právě probíhajících trestních řízení. Nejvyšší státní zástupce nesmí být v dvojediné roli toho, kdo současně dohlíží na vyšetřování živých věcí a současně vede aktivní komunikaci na politické úrovni...“ (Reflex 4. 12. 2014).

„Pelikán se přiklonil k názoru ministryně Heleny Válkové, která je odpůrkyní rušení vrchních státních zastupitelství“ (Česká justice 22. 6. 2014).

Z hlediska nepřijatelné základní koncepce je třeba návrh zákona odmítnout jako celek. Ministerstvo, namísto zvenku přejeté normy, by mělo splnit svoji legislativní úlohu a vytvořit vlastní zákon, resp. vrátit se alespoň k zákonu, který již připravilo a tento dopracovat.

V Praze, dne 7. dubna 2015

Mgr. Marie Benešová

místopředsedkyně ÚPV Poslanecké sněmovny