

## Stanovisko TI k návrhu nového zákona o státním zastupitelství

V Praze dne 4. května 2015

### Úvodem

Průhledné a nezávislé fungování státního zastupitelství je zásadní pro odhalování sofistikované korupce a organizovaného zločinu. Dne 9. března 2015 TI vydala prohlášení,<sup>1</sup> ve kterém stanovila klíčové priority, jež v legislativní úpravě státního zastupitelství dlouhodobě prosazuje. Návrh nového zákona o státním zastupitelství předložený Ministerstvem spravedlnosti v polovině dubna 2015 se v zásadě zabývá se všemi těmito klíčovými prioritami:

#### **Stanovení jasné personální politiky bez možnosti politického ovlivňování**

Návrh přispívá k nezávislosti soustavy státního zastupitelství na politické moci především formalizací procesu jmenování a odvolávání vedoucích státních zástupců a zavedením časového ohraničení výkonu jejich mandátu.

#### **Vymezení podmínek pro zasahování do konkrétní věci (pravidla pro udělování a odmítání pokynů)**

Návrh jednoznačněji upravuje podmínky pro zasahování do konkrétní věci jak ve vztahu vedoucího státního zástupce k ostatním státním zástupcům téhož státního zastupitelství, tak mezi jednotlivými stupni státních zastupitelství, čímž odstraňuje stávající nejasnosti při výkonu dohledových oprávnění. V rovině odpovídajícího posílení odpovědnosti jednotlivých státních zástupců návrh zavádí institut hodnocení státních zástupců a poskytuje účinnější možnost vymáhat regresní náhradu škody po státních zástupcích v souvislosti s nahrazení škody státem z titulu odpovědnosti za nesprávný úřední postup nebo nezákonné rozhodnutí státního zástupce.

#### **Vytvoření specializovaného útvaru zaměřeného na potírání korupce**

Návrh počítá se zavedením specializovaného útvaru s celorepublikovou působností zaměřeného na potírání korupce a závažné majetkové a hospodářské kriminality založeného na spolupráci zkušených státních zástupců s odborníky na jednotlivé oblasti dotčených oblastí.

TI v zásadě vítá nynější podobu návrhu zákona o státním zastupitelství. Návrh řeší většinu nedostatků stávající právní úpravy a zabývá se všemi klíčovými prioritami TI. **Přijetí této podoby zákona o státním zastupitelství by přispělo k menší závislosti soustavy státního**

<sup>1</sup> Dostupné zde: <http://www.transparency.cz/prohlaseni-ti-nezavisle-a-nejstranne-statni-zastupitelstvi/>.

**zastupitelství na politické moci, transparentnějším vztahům uvnitř soustavy a efektivnějšímu stíhání korupce a organizovaného zločinu.**

### **Konkrétněji**

Návrh nového zákona o státním zastupitelství nově upravuje odvolatelnost nejvyššího státního zástupce před uplynutím funkčního období toliko na základě rozhodnutí kárného soudu v kárném řízení, což odstraňuje nedostatek stávající právní úpravy, na základě které může být nejvyšší státní zástupce před uplynutím funkčního období odvolán vládou na návrh ministra spravedlnosti i bez udání důvodů. **Ve spojení s časovým ohraničením mandátu (7 let) a s tím, že do této funkce nelze jmenovat opakovaně na dvě po sobě jdoucí období, by tak nová právní úprava posílila nezávislost nejvyššího státního zástupce na možných politických vlivech.**

Ostatní vedoucí státní zástupci mají být jmenováni na základě výsledku výběrového řízení též na časově omezenou dobu sedmi let, již s možností opakovaného výkonu funkce (ovšem stále s podmínkou úspěchu v novém výběrovém řízení). I jejich odvolatelnost má doznat změny, když stejně jako v případě nejvyššího státního zástupce mohou být před uplynutím funkčního období odvoláni z funkce pouze na základě rozhodnutí kárného soudu v kárném řízení oproti dnešní možnosti odvolání ministrem spravedlnosti pro závažné porušení povinnosti vyplývající z výkonu funkce vedoucího státního zástupce. **Dle názoru TI je navrhovaná úprava jmenování a odvolávání vedoucích státních zástupců nastavena vhodně a omezuje ingerenci politických vlivů do soustavy státního zastupitelství. Doporučujeme však vyloučit možnost opakování mandátu vedoucích státních zástupců.**

Návrh nového zákona o státním zastupitelství také podrobněji a jasněji upravuje vztahy uvnitř soustavy státního zastupitelství jak v oblasti dohledu vnějšího – mezi jednotlivými stupni státních zastupitelství, tak v oblasti dohledu vnitřního – mezi vedoucím státním zástupcem a ostatními státními zástupci (nově má být nazýván jako výkon řídicích a kontrolních oprávnění vedoucích státních zástupců). Zásadní změnou je, že návrh zákona počítá s tím, že napříště bude moci vedoucí státní zástupce, při zasahování do vyřizování věci nikoliv organizačního charakteru, moci udílet negativní pokyny jen ve výjimečných případech a vždy písemně. Státní zástupce, kterému byl tento pokyn adresován, bude moci následně podat námitky k nadřízenému státnímu zastupitelství z důvodu nezákonnosti pokynu či rozporu s uznávaným výkladem práva. Zároveň koncepce výkonu vnějšího dohledu je nově explicitně stanovena jako v zásadě následná (tedy nikoliv permanentní) za účelem posílení samostatnosti jednotlivých dozorových státních zástupců.

Předmětné posílení postavení jednotlivých státních zástupců musí jít ruku v ruce s posílením jejich odpovědnosti. Návrh nového zákona o státním zastupitelství zavádí v tomto směru mimo jiné institut pravidelného hodnocení státních zástupců, který má zpracovávat vedoucí státní zástupce a proti kterému může hodnocený státní zástupce podat námitky. Pokud je

státní zástupce třikrát po sobě v pravidelném hodnocení hodnocen tak, že neplní své povinnosti, může být, po souhlasu kárného soudu, přeložen k jinému státnímu zastupitelství

bez svého souhlasu. Hodnocení může mít také vliv na kariérní postup státního zástupce. **Dle názoru TI je třeba přesně vymezit kritéria hodnocení státních zástupců a omezit zejména možnost hodnocení na základě subjektivních či nepřezkoumatelných měřítek.**

Novinkou v rovině odpovědnosti jednotlivých státních zástupců má být také zavedení kárného řízení na návrh Ministerstva spravedlnosti v souvislosti s nahrazení škody státem z titulu odpovědnosti za nesprávný úřední postup nebo nezákonné rozhodnutí státního zástupce a s tím spojená možnost regresní náhrady škody po státním zástupci, avšak pouze v případě, pokud byla vina státního zástupce zjištěna v kárném nebo trestním řízení. **Vázanost regresní náhrady škody státním zástupcem na rozhodnutí kárného či obecného soudu je podle TI dostatečnou zárukou k objektivnímu rozhodnutí o této povinnosti.**

Návrh nového zákona o státním zastupitelství také počítá se zavedením specializovaného útvaru s celorepublikovou působností zaměřeného na potírání korupce a závažné majetkové a hospodářské kriminality se sídlem v Praze a s tím spojeným zrušením vrchních státních zastupitelství. Návrh počítá s výběrem vedoucího tohoto Speciálního státního zastupitelství na základě výběrového řízení s omezenou dobou výkonu mandátu na sedm let s možností opakovaného výkonu funkce (s podmínkou opětovného úspěchu ve výběrovém řízení). Věcná příslušnost je koncipována na majetkovou a hospodářskou trestnou činnost se škodou či získaným prospěchem ve výši alespoň 300 milionů Kč, majetkovou a hospodářskou trestnou činnost spáchanou ve prospěch organizované zločinecké skupiny, na trestnou činnost související s veřejnými zakázkami a insolvenčním řízením a konečně na úplatkářství. Návrh počítá také s rozsáhlou možností delegace, či naopak atrakce příslušnosti v konkrétních případech situovanou do rukou vedoucího Speciálního státního zastupitelství. Při Speciálním státním zastupitelství by působili i odborníci z jiných oborů, např. ekonomové či odborníci na problematiku veřejných zakázek. Nad působením předmětného specializovaného útvaru by nebyl vykonáván dohled, Nejvyšší státní zastupitelství by toliko rozhodovalo o opravných prostředcích proti rozhodnutím Speciálního státního zastupitelství. **Taková koncepce specializovaného útvaru do velké míry odpovídá požadavkům TI. Doporučovali bychom vyloučit možnost opakování mandátu vedoucího státního zástupce z důvodu jeho širokých pravomocí, stejně jako tomu je u nejvyššího státního zástupce. Zároveň je obtížné odhadnout nápad vymezené trestné činnosti z důvodu poměrně široce nastavené možnosti atrakce či delegace konkrétních případů. Vedoucí státní zástupce by musel k tomuto hledisku pečlivě přistupovat, aby byl zachován smysl a účel specializovaného útvaru. K omezení nápadu agendy by mohla přispět bližší specifikace příslušnosti ve vztahu k úplatkářským trestným činům a trestným činům spáchaným v souvislosti se zadáváním veřejných zakázek nebo insolvenčním řízením (například ve vztahu ke škodě či získanému prospěchu).**

**Závěrem TI v návrhu postrádá ustanovení umožňující státnímu zástupci podat návrh na zahájení občanského soudního řízení o neplatnost smlouvy o převodu vlastnictví v případech, kdy při jejím uzavírání nebyla respektována ustanovení omezující volnost jejich účastníků (ust. § 42 současného zákona o státním zastupitelství). Přestože tento institut není v praxi hojně užíván, poskytuje často jedinou obranu proti porušování zákona při převodu vlastnictví zejména na úrovni územní samosprávy.**