



Sine 40/2015-OKK

V Praze 30. července 2015

Výtisk č.:

St a n o v i s k o

Rady vlády pro koordinaci boje s korupcí k návrhu zákona o státním zastupitelství a k návrhu zákona o změně některých zákonů v souvislosti s přijetím zákona o státním zastupitelství

I.

K celkovému zaměření návrhu

Předkládané návrhy zákonů mají za cíl vyřešit dlouhodobě diskutovanou otázku transformace soustavy státního zastupitelství do podoby modernějšího pojetí státního zastupitelství, které je schopno čelit novým formám kriminality, a chránit tak společnost zejména před kriminalitou jako takovou. Obecně lze konstatovat, že návrhy zákonů představují kvalitní základ pro splnění stanoveného cíle.

Cílem předkládaných návrhů zákonů je zejména:

- Posílení postavení státního zastupitelství a samostatného výkonu působnosti jednotlivými státními zástupci: vymezení vztahu státních zástupců a vedoucích státních zástupců, respekt k samostatnosti při vyřizování jednotlivých věcí, stanovení rozvrhu práce, omezení vydávání tzv. negativních pokynů, možnost odmítnutí splnění pokynu, zavedení funkčního období vedoucích státních zástupců, povinná výběrová řízení, odvolatelnost vedoucích státních zástupců pouze kárným soudem;
- posílení odpovědnosti státního zástupce: preciznější vymezení povinností státních zástupců, zavedení kárné odpovědnosti vedoucích státních zástupců, změny v kárném řízení, které umožní snazší uplatňování regresního nároku po státním zástupci;
- nová definice vztahů uvnitř soustavy, resp. vymezení podmínek, za kterých lze v soustavě vykonávat dohled (eliminovat riziko 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);
- zavedení specializace v oblasti závažné ekonomické kriminality zřízením nového Speciálního státního zastupitelství za současného zrušení dosavadních vrchních státních zastupitelství.

Plná účinnost obou právních předpisů se navrhuje dnem 1. ledna 2017.

II.

Vztah k vládní protikorupční politice

Návrhy výše uvedených zákonů jsou vyústěním dlouhodobých vnitrostátních snah (7 let) o transformaci soustavy státního zastupitelství, ale i reakcí na dřívější kritiku ze strany Evropské komise či Skupiny států proti korupci při Radě Evropy.

Vláda Bohuslava Sobotky se v Programovém prohlášení vlády zavázala k následujícímu: „Vláda prosadí nový zákon o státním zastupitelství, který zajistí nezávislost státních zástupců a jejich odpovědnost při vyšetřování trestných činů, například stanovením pevného funkčního období pro vedoucí státní zástupce a omezením možnosti jejich odvolání na přesně stanovené důvody a na rozhodnutí nezávislého kárného senátu. Součástí nové legislativy bude vytvoření systémových a organizačních předpokladů pro specializaci v boji se závažnou hospodářskou a finanční kriminalitou a všemi podobami organizovaného zločinu včetně korupce.

V rámci Vládní koncepce boje s korupcí na léta 2015 až 2017, která představuje stěžejní rámcový dokument s určujícím zaměřením pro oblast vládního boje s korupcí, byla tato oblast zařazena do okruhu problematiky Výkonná a nezávislá exekutiva. Podrobnější rozpracování je promítnuto v Akčním plánu boje s korupcí na rok 2015, ve kterém je konstatováno:

„Ve struktuře exekutivy hrají při potírání projevů korupce zásadní roli orgány činné v trestním řízení, plnící represivní funkci. Proto je za prioritu považováno předložení návrhu nové právní úpravy týkající se činnosti státního zastupitelství, a to Ministerstvem spravedlnosti. Tento návrh musí obsahovat zejména:

- zajištění nezávislosti státních zástupců,
- zajištění odpovědnosti státních zástupců při vyšetřování trestných činů,
- stanovení pevného funkčního období pro vedoucí státní zástupce a omezení možnosti jejich odvolání na přesně stanovené důvody a na rozhodnutí nezávislého kárného senátu,
- vytvoření systémových a organizačních předpokladů pro specializaci státních zástupců v boji se závažnou hospodářskou a finanční kriminalitou, zejména korupcí.

Státní zastupitelství je klíčovým úřadem hájícím veřejný zájem, čelí však nestandardním vnějším i vnitřním tlakům, kterým je třeba zamezit. Reglementace zásadních okruhů činnosti státních zastupitelství je předmětem zájmu Evropské komise a Skupiny států proti korupci při Radě Evropy (dále jen „GRECO“), které ve svých dokumentech vyjádřily požadavky na nezávislost státních zástupců, respektive fungování soustavy státních zastupitelství.“

III.

Způsob projednání návrhu

Oba materiály byly zaslány do mezirezortního připomínkového řízení dne 1. dubna 2015 vložení do elektronické knihovny Úřadu vlády s termínem pro zaslání připomínek do 30. dubna 2015. K návrhům zákonů bylo uplatněno cca 180 zásadních připomínek, které byly s připomínkovými místy předkladatelem projednány s tím, že přetrvávající rozpory jsou aktuálně



projednávány na úrovni náměstků. Přetrvávající rozpory se týkají zejména těchto ustanovení návrhu zákona o státním zastupitelství:

- § 14 - vymezení působnosti Speciálního státního zastupitelství, zejména atrakce a delegace;
- § 19 - pravomoc ministra spravedlnosti nevyhovět návrhu na jmenování vedoucího státního zástupce vybraného ve výběrovém řízení a dále opakování funkce vedoucího Speciálního státního zastupitelství;
- § 26 odst. 3 – absence dohledu nad postupem Speciálního státního zastupitelství;
- absence žalobního oprávnění státního zastupitelství při porušení zákonného omezení smluvní dispozice.

Dne 11. června 2015 se předmětnou materií zabývala pracovní komise předsedy Rady vlády pro koordinaci boje s korupcí k transparentnosti státní správy. Z jednání vyplynul konsenzus nad výše uvedenými výhradami (rozpory) k předloženým materiálům.

IV.

Návrh změn

Všechny požadavky kladené na návrh nové úpravy týkající se činnosti státního zastupitelství Akčním plánem boje s korupcí na rok 2015 jsou ve verzi rozeslané do mezirezortního připomínkového řízení minimálně rámcově splněné. Přesto Rada vlády pro koordinaci boje s korupcí uplatňuje k návrhu zákona o státním zastupitelství a k návrhu zákona o změně některých zákonů v souvislosti s přijetím zákona o státním zastupitelství připomínky, jejichž akceptace povede ke kvalitativnímu zlepšení předkládaných materiálů:

- 1) Z hlediska požadavku na transparentci jmenování vedoucích státních zástupců se jeví jako problematické ustanovení § 19 odst. 4 návrhu zákona o státním zastupitelství, které ministru spravedlnosti umožňuje nevyhovět návrhu na jmenování vedoucího státního zástupce (všech vyjma nejvyššího státního zástupce), který byl vybrán výběrovou komisí v rámci výběrového řízení. Jedná se o výraznou pravomoc, která může být využívána i účelovým způsobem. Realizace transparentního výběrového řízení je tímto ustanovením do značné míry znevěhodněna. Pokud panuje mezi zástupci Ministerstva spravedlnosti a Nejvyššího státního zastupitelství dohoda nad tímto řešením, tj. zachování privilegia faktického práva veta ministru spravedlnosti při jmenování vedoucích státních zástupců, navrhuje se, aby bylo řešeno efektivnějším a transparentnějším způsobem, než jak je navrhováno. Ministr spravedlnosti by měl být minimálně vázán tím, že písemně uvede důvody odmítnutí jmenování dotčeného vedoucího státního zástupce.
- 2) V návaznosti na výše uvedenou připomínku je nutné poukázat na rizika spojená s možností výkonu dvou po sobě jdoucích funkčních období u vedoucího Speciálního státního zastupitelství. V individuálních případech může zájem o výkon druhého funkčního období u vedoucího Speciálního státního zastupitelství vyvolávat větší náchylnost k rozhodnutím, za která bude pozitivně hodnocen mimo jiné těmi osobami, které jej budou následně hodnotit ve výběrovém řízení.



- 3) Zřízením Speciálního státního zastupitelství by se měly vytvořit kvalitnější podmínky pro vyšetřování korupčních trestných činů a závažné hospodářské kriminality. Jako velmi diskutabilní se však jeví ustanovení § 26 odst. 3 návrhu zákona o státním zastupitelství, které stanoví absenci dohledu nad postupem Speciálního státního zastupitelství. Zejména z hlediska nerovnosti postavení obviněných může takové ustanovení základ rozpor s Listinou základních práv a svobod a Ústavou ČR. Druhý potenciální problém může představovat samotná skutečnost omezených možností dohledu či kontroly ze strany Nejvyššího státního zastupitelství. S tím souvisí pravomoc atrakce a delegace prošetřovaných případů ze strany Speciálního státního zastupitelství (§ 14 zákona o státním zastupitelství). Jakkoliv má možnost dispozice prošetřovanou věcí Speciálním státním zastupitelstvím racionální opodstatnění, nekonvenuje s absencí dohledu Speciálního státního zastupitelství. Kombinace obojího může představovat riziko svévolného postupu Speciálního státního zastupitelství, proto Rada doporučuje zavedení dohledu Nejvyššího státního zastupitelství vůči Speciálnímu státnímu zastupitelství.
- 4) Z návrhu není zřejmé, jakým způsobem bude vykonávána proklamovaná mimotrestní působnost státních zastupitelství v oblasti ochrany veřejného zájmu. Nabízí se např. analogie ustanovení § 42 zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů: „*Státní zastupitelství může 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.*“ Přestože není toto ustanovení dle vyjádření předkladatele v praxi příliš aplikováno, povede jeho zrušení bez náhrady k faktickému snížení rozsahu kompetencí státních zastupitelství a z hlediska věcného může do budoucna představovat potenciální rizika absence nástroje nápravy nežádoucího stavu.
- 5) V zájmu posílení demokratické kontroly Nejvyššího státního zastupitelství se navrhuje, aby se výroční zprávy o činnosti Nejvyššího státního zastupitelství předkládaly k projednání jedné z komor Parlamentu ČR.

V.

Závěr

Rada vlády pro koordinaci boje s korupcí doporučuje vládě v souladu s článkem 4 odst. 2 písm. a) Jednacího řádu Rady vlády pro koordinaci boje s korupcí **schválit** materiál „*návrh zákona o státním zastupitelství a návrh zákona o změně některých zákonů v souvislosti s přijetím zákona o státním zastupitelství*“ za předpokladu jeho dopracování v souladu se stanoviskem Rady.

Jiří Dienstbier v. r.

ministr pro lidská práva, rovné příležitosti a legislativu
a předseda Rady vlády pro koordinaci boje s korupcí