

## **Stanovisko Unie obhájců ČR č. 5/2015**

### **k návrhu zákona o státním zastupitelství**

Unie obhájců České republiky (dále jen "UOČR") obdržela od Ministerstva spravedlnosti České republiky dopisem ze dne 1. 4. 2015, č.j. MSP-110/2014-LO-SP/34 návrh zákona o státním zastupitelství (a návrh novely doprovodných zákonů) s tím, že má možnost do 30. 4. 2015 zaslat připomínky k navrhovaným předpisům. Návrh byl rozeslán všem členům UOČR s výzvou, aby se vyjádřili k předloženým návrhům. Připomínky jednotlivých členů byly projednány na zasedání presidia UOČR dne 28. 4. 2015, které schválilo znění jednotlivých připomínek.

Na podkladě zasláných připomínek bylo zpracováno i toto stanovisko. Spíše než připomínky k jednotlivým ustanovením návrhu, vnesla UOČR zásadní výhrady koncepčního charakteru. Pro přehlednost jsou dále uvedeny v jednotlivých bodech.

#### **1) K nutnosti přijetí zákona**

Vycházíme z přesvědčení, že **zákony by měly být měněny případně nahrazovány jinými zákony pouze v případě, kdy to je nezbytné a lze jednoznačně prokázat výhody takového legislativního záměru.** Cíl zákona je vymezen v bodu 2 důvodové zprávy k zákonu. Podle něj by: *nová úprava měla rozvíjet původní koncepci veřejné žaloby jako soustavy státních zastupitelství a v zájmu toho lépe a precizněji vymezovat vzájemné vztahy v soustavě. Návrh tak reaguje na dosavadní zkušenosti s platnou právní úpravou a usiluje o moderní pojetí státního zastupitelství, které je schopno nejen účinně čelit novým formám kriminality a chránit tak společnost před kriminalitou, ale též dosahovat společensky prospěšných cílů v oblastech mimotrestních, v nichž je státní zastupitelství jen obtížně nahraditelné nebo vůbec nezastupitelné.*

V důvodové zprávě k návrhu se netvrdí, natož aby obsahoval argumentaci, proč a v čem je stávající pojetí nemoderní či neschopné účelně plnit úkoly, uložené soustavě státních zastupitelství.

V bodě A.1.2. důvodové zprávy se tvrdí, že *v období následujícím po přijetí novely č. 14/2002 Sb., se začaly ve větší míře prosazovat administrativně byrokratické přístupy, neumožňující efektivní fungování soustavy v souladu s cíli úpravy deklarovanými v zákoně. Soustava státních zastupitelství je stále roztržštěna, spojena mechanismy vnějšího dohledu, poskytování informací a sledování postupu v konkrétních věcech, přičemž tyto postupy jsou vykonávány často nadměrně byrokraticky, formalisticky, bez možnosti posilovat principy nezávislosti a samostatnosti též jednotlivých státních zástupců (kdy se nezřídka přehnaně zdůrazňuje nezávislost jen státního zastupitelství jako instituce).* Pokud se v rámci státního zastupitelství prosazují administrativně-byrokratické přístupy (předkladatel je však blíže nespecifikuje), pak to není problém zákona o státním zastupitelství, ale těch, kteří jej v tomto orgánu realizují.

V bodě A. 1. 6. důvodové zprávy (zhodnocení rizik) je uvedeno: *V případě nepřijetí nové právní úpravy bude přetrvávat dosavadní stav, kdy některé zásahy mohou vyvolat debaty, zda jimi není zasahováno do vlastního výkonu působnosti státnímu zastupitelství nebo jednotlivých státních zástupců.* Není nám známo, že by existovaly nějaké zásadní debaty, ale ani to, jaké „některé zásahy“ by je mohly vyvolat, či je vyvolaly. Kromě toho debaty blíže nespecifikované příčinou, ale i debatujícími se mohou vyskytovat kdykoliv a nepochybně i u přijetí návrhu nového zákona o státním zastupitelství, neboť tento zákon zajisté nemůže debatám zabránit.

Z návrhu nevyplývá, co by nějakým způsobem zvýšilo již existující a podle UOČR dostatečnou nezávislost státního zastupitelství. Návrh ani nezmiňuje jediný konkrétní příklad vnějších zásahů do nezávislosti státního zastupitelství. Absentují ustanovení, která by měla čelit těmto zásahům.

Lze tedy uzavřít, že **předkladatel řadu tvrzení o nutnosti nové právní úpravy nedokládá odpovídajícími argumenty, není s to odůvodnit nutnost změny oproti stávající úpravě. Za takové situace nelze návrh podpořit.**

## **2) Státní zastupitelství jako součást moci výkonné**

Čl. 80 odst. 1 Ústavy charakterizuje státní zastupitelství jako orgán zastupující v trestním řízení veřejnou žalobu; další úkoly vykonává, stanoví-li tak zákon. Ústava zařadila státní zastupitelství do hlavy třetí mezi orgány moci výkonné. **Jestliže návrh označuje státní zastupitelství jako justiční orgán, měla by tomu odpovídat právní úprava nejen v zákoně, ale i v Ústavě.** Státní zastupitelství není nezávislým a nestranným orgánem typu soudu (tím spíše státní zástupce nelze považovat za obdobu soudců), to ostatně judikuje Ústavní soud v celku kontinuálně (viz např. Pl. ÚS 15/04). Na tom nemůže nic změnit ani předkládaný návrh, který zachovává celou řadu institutů, které zrovna nesvědčí o nezávislosti státních zástupců (možnost ukládat pokyny, dohledová oprávnění, prověrka skončené věci apod.).

Otázku po důvodu vyvolává též ustanovení § 2 odst. 1 návrhu, z něhož oproti dosavadní právní úpravě zmizela dikce, že státní zastupitelství dbá na ochranu základních lidských práv a svobod. Nově má státní zastupitelství respektovat a chránit "jen" lidskou důstojnost a rovnost všech před zákonem?

**UOČR nepodporuje "polovičaté řešení", kdy by státní zastupitelství bylo deklarováno jako justiční orgán bez odpovídající reflexe v právní úpravě včetně Ústavy. V každém případě je státní zastupitelství orgánem veřejné moci, který by měl především dbát na ochranu základních lidských práv a svobod.**

## **3) Postavení státních zástupců s ohledem na připravovanou rekonstrukci trestního procesu**

V současné době probíhá rekonstrukce trestního řádu. V této souvislosti byl jasně deklarován záměr změnit podobu trestního řízení tak, aby se jeho těžiště přesunulo před soud a obecně, aby došlo k jeho zrychlení. Hovoří se i o změně definici úlohy státních zástupců, a to zejména vzhledem

k jejich roli v novém trestním procesu, v němž by státní zástupce měl nést formální důkazní břemeno. Za této situace se nezdá být rozumné konstruovat celý systém státního zastupitelství, který může doznat značné změny, respektive nový trestní řád posléze může vyvolat potřebu úprav, které by fungování státního zastupitelství sladily se záměry trestního řádu.

Mimo uvedenou výhradu UOČR varuje i před pokusy novelizovat trestní řád ustanovením, které skrytě stanoví procesní použitelnost důkazů, když se uvádí, že úkon státního zástupce nelze považovat za neúčinný pouze pro nedostatek místní nepříslušnosti (srov. § 12 odst. 7 návrhu).

UOČR proto doporučuje **vyčkat konečné podoby trestního řádu a teprve poté formulovat strukturu a vztahy státního zastupitelství** tak, aby mohlo plnit funkce, které bude očekávat trestní řád. **Za nepřijatelnou považuje UOČR nepřímou novelizaci trestního řádu.**

#### **4) Koncentrace a centralizace namísto dekoncentrace a decentralizace aneb zrušení vrchních státních zastupitelství**

V souvislosti s proklamovaným posílením nezávislosti a nestrannosti státních zástupců by se dalo očekávat, že dojde k decentralizaci a dekoncentraci moci. Obsah návrhu tomu neodpovídá. **Zrušení vrchních státních zastupitelství bude znamenat koncentraci moci Nejvyššího státního zastupitelství (dále jen "NSZ") a nejvyššího státního zástupce.** Dosavadní kompetence vrchních státních zastupitelství se totiž přesunou na NSZ, které bude nejen dohledovým orgánem, ale i orgánem druhého stupně ve vztahu k rozhodování krajských státních zastupitelství (ale i ve vztahu k zamýšlenému "speciálu"). Vedle toho zůstává NSZ oprávnění provádět kontrolu skončených věcí (§ 36) a udílet v těchto věcech "závazné opatření k nápravě" (a to i ve vztahu ke "Speciálu").

**UOČR znepokojuje přílišná koncentrace moci Nejvyššího státního zastupitelství a nejvyššího státního zástupce v případě přijetí návrhu.**

#### **5) Speciální státní zastupitelství**

Pochybnosti vzbuzuje zřízení speciálního státního zastupitelství (dále jen "SSZ"). Vymezení jeho věcné působnosti je na jednu stranu **velmi široké** (§ 14 odst. 1) **s možností atrahovat některé věci** (§ 14 odst. 2) **nebo naopak se jich zbavit delegací** (§ 14 odst. 5), přitom tak může učinit téměř libovolně a bez možnosti přezkumu. Celkové nastavení příslušnosti SSZ pak může vést k nebezpečí, že návrhy na zajišťovací opatření, např. návrh na vzetí do vazby, na vydání příkazu k odposlechu a záznamu telekomunikačního provozu budou podávány v přípravném řízení ke kterémukoliv okresnímu (účelově vybranému) soudu v České republice.

Ve vztahu k tomuto záměru vykazuje důvodová zpráva, závažný nedostatek. **Neuvádí žádné konkrétní údaje, o kolik věcí by se mělo ročně jednat.** Není tedy ani odhadem uvedeno, které konkrétní trestné činy by měly být předmětem dozoru tohoto specializovaného úseku a není ani uváděno (například s poukazem na statistiky MSp), kolik trestných činů stejného charakteru bylo vyšetřováno (dozorováno) v minulých letech. Nelze si tak učinit ani představu o tom, nakolik je třeba

vůbec zřizovat speciální útvar a proč by například nestačili specialisté či specializovaná oddělení na aktuálních Vrchních státních zastupitelství, kde ostatně existují. Otázkou tak zůstává, v čem se fakticky zlepší činnost současného systému, dojde-li vůbec k zefektivnění činnosti.

**Chybí též jakákoliv informace o existenci podobných útvarů v jiných zemích a o jejich faktickém fungování a zejména efektivitě (například zhodnocení zkušenosti Slovenska).**

**UOČR nepodporuje zavedení speciálního státního zastupitelství v předkládané podobě.**

## **6) Tzv. zapouzdření systému**

Ustanovení § 18 a následujících návrhu stanoví kvalifikační předpoklady, za kterých lze státního zástupce jmenovat do funkce vedoucího státního zástupce. Přitom jedním z těchto kvalifikačních předpokladů je minimální doba 3, 4 nebo 5 let ve funkci státního zástupce. To znamená, že **celý systém měl být tvořen výhradně kmenovými státními zástupci a je vyloučena jakákoliv profesní prostupnost** tak, aby se například nejvyšším státním zástupcem mohl stát odborník, ovšem z jiné dosavadní profese. Totéž platí pro ostatní vedoucí funkce.

Přechodné ustanovení (§ 93) dokonce umožňuje, aby se funkční období nejvyššího státního zástupce v podstatě prodloužilo, neboť oněch 7 let počne běžet až od účinnosti zákona (naproti tomu u krajských státních zástupců bude trvat pouhý rok).

**UOČR varuje před přílišným zapouzdřením systému.**

## **7) Ne/odpovědnost za výkon funkce**

V odst. 2 důvodové zprávy - cíl návrhu zákona je uvedeno, že je třeba posílit odpovědnost státních zástupců za jejich činnost. Fakticky ovšem zůstávají instrumenty označené jako kárné opatření (§ 81) velmi podobné úpravě aktuální, dochází spíše k oslabení kárné odpovědnosti (vágní skutková podstata kárného provinění, kárné sankce zmírněny). Zde je zcela zřejmý rozpor s cílem návrhu.

**Unie obhájců vyslovuje obavu, že státní zástupci zůstanou nadále neodpovědní za podávání zcela zjevně nesmyslných obžalob, za postupy, který jsou v rozporu s právními předpisy, a za újmu způsobenou nezákonnými trestními stíháními.**

## **8) Dopad na státní rozpočet**

Zřízení SSZ si podle důvodové zprávy vyžádá 20.300.000,- Kč. Další náklady související se zrušením vrchních státních zastupitelství jsou vyčísleny na 8.600.000,- Kč (souvisí s přechodem části agendy rušených vrchních státních zastupitelství na Nejvyšší státní zastupitelství) a na 1.600.000 Kč (odstupné pro některé zaměstnance rušených vrchních státních zastupitelství). Přitom důvodová zpráva uvádí, že díky zrušení vrchních státních zastupitelství nebudou čerpány stávající rozpočtové prostředky na jejich provoz. Současně se již ovšem naznačuje potřeba speciální budovy či části

budovy pro potřeby zmíněného speciálního státního zastupitelství, přičemž náklady nelze odhadnout a nelze odhadnout ani náklady spjaté s rozšířením Nejvyššího státního zastupitelství, kde se rovnou předpokládá stavba nového sídla.

**UOČR konstatuje, že je zřejmé, že změna zákona bude mít jakýsi dopad na státní rozpočet, ovšem nikdo není schopen říct jaký přesně.**

Z výše uvedených důvodů, pro zásadní koncepční nedostatky, dospěla **Unie obhájců České republiky** k závěru, že **návrh zákona nepodporuje jako celek a nedoporučuje jeho přijetí.**

V Praze dne 28. dubna 2015

**Unie obhájců ČR**  
JUDr. Tomáš Sokol, prezident

*Stanovisko schváleno Prezidiem Unie obhájců dne 28. dubna 2015*

*Zpracoval: doc. JUDr. Tomáš Gřivna, PhD.*