

**Univerzita Karlova v Praze
Právnická fakulta**

Očekávatelné změny státního zastupitelství v České republice

Studentská vědecká odborná činnost

Kategorie: magisterské studium

2011

Autor: Vít Kučera

IV. ročník

Čestné prohlášení

Prohlašuji, že jsem práci předkládanou do IV. ročníku Studentské vědecké a odborné činnosti (SVOČ) vypracoval samostatně za použití literatury a zdrojů v ní uvedených. Dále prohlašuji, že práce nebyla dříve publikována, nebyla vcelku ani částečně obhájena jako práce diplomová či bakalářská a nebyla přihlášena do předchozích ročníků SVOČ či jiné soutěže.

V Praze dne 14. dubna 2011



Vít Kučera

Tuto práci věnuji JUDr. Pavlovi Zemanovi, Nejvyššímu státnímu zástupci České republiky, za přínosnou a příjemnou konzultaci, ke které laskavě svolil a dále zápal, se kterým se vrhl do snahy o navrácení důvěry, vážnosti a funkčnosti státnímu zastupitelství v České republice.

OBSAH

1. ÚVODNÍ SLOVO	5
2. HISTORICKÝ VÝVOJ STÁTNÍHO ZASTUPITELSTVÍ	6
3. FUNKČNÍ MODELY STÁTNÍHO ZASTUPITELSTVÍ.....	7
3.1 Česká republika.....	7
3.2 Francouzská republika.....	9
3.3 Spolková republika Německo	9
3.4 Italská republika	10
3.5 Slovenská republika	10
3.6 Další evropské státy	11
4. HLAVNÍ OČEKÁVATELNÉ ZMĚNY	11
4.1 Nový zákon o státním zastupitelství nebo novela?	12
4.2 Omezená funkční období	13
4.3 Jmenování do funkce.....	14
4.4 Odvolání z funkce	15
4.5 Předpoklady pro výkon funkce	16
4.6 Zvláštní rozpočtová kapitola pro státní zastupitelství.....	16
5. NETRESTNÍ PŮSOBNOST STÁTNÍHO ZASTUPITELSTVÍ	17
6. SPECIÁLNÍ PROTIKORUPČNÍ ZASTUPITELSTVÍ.....	18
6.1 Slovenský „Úrad špeciálnej prokuratúry“	18
6.2 Základní možné způsoby řešení v ČR.....	19
6.3 Očekávatelná podoba speciálního zastupitelství v ČR.....	21
7. ZÁVĚR.....	22
8. STUDIJNÍ MATERIÁLY	23

1. ÚVODNÍ SLOVO

Právo, zákon a spravedlnost jsou v současných českých souvislostech nezdědka chápány pouze jako prázdná slova kdysi vznešeného významu, jimiž se zdaleka ne výjimečně zaštiťují k jejich užívání nejméně oprávnění jedinci. Nesouhlasím však s názory některých osob, které prohlašují, že Česká republika již není či dokonce ani nikdy nebyla demokratickým právním státem, jehož občané a zejména reprezentanti ctí zákon, případně i nepsaná morální pravidla. Tak jako onak, při dodržování zákonů, stejně jako při vymáhání spravedlnosti a dohledem nad ní nelze spoléhat pouze na morální integritu jednotlivců, byť by samozřejmě měla být jedním z výběrových kritérií. K výše uvedenému proto dopomáhají některé ze složek státní moci, jak je definovali již třeba Montesquieu či Locke, respektive jednotlivé instituce, nadané konkrétními pravomocemi k takovéto činnosti, spadající pod některou z uvedených složek.

Jednou takovou institucí, která by měla přispívat k výkonu a zjištění spravedlnosti, a to zejména spravedlnosti trestní, je státní zastupitelství. Záměrně se vyhnu hodnocení, zda se této instituci do nedávné doby svou funkci dařilo (kvalitně) plnit. Naopak bez zaváhání si ale dovoluji tvrdit, že široká veřejnost takový názor zcela jistě nezastávala a ve státní zastupitelství ztratila důvěru a řekl bych, že s ní i očekávání nápravy. Události nedávné doby však naznačují, že období změn přece jen přichází a snaha o opětovné nabytí důvěry veřejnosti ve státní zastupitelství získává reálné obrysy. Již při letmém průzkumu zjistíme, že hlavním důvodem tolik potřebných změn je volání odborné i laické veřejnosti po zlepšení. To by však nebylo nic platné, pokud by jej nevyslyšela politická reprezentace, v tomto případě v první řadě ministr spravedlnosti, JUDr. Jiří Pospíšil. Ruku v ruce s touto reakcí pak kráčí odvolání JUDr. Renaty Vesecké z funkce Nejvyšší státní zástupkyně a její nahrazení JUDr. Pavlem Zemanem. Uvedené hlavní faktory jsou dle mého názoru stěžejní pro změny a reformy, které lze očekávat, případně změny, jejichž realizace již v době psaní právě čteného textu započala.

Případné čtenáře tímto prosím, aby si uvědomili, že velká část této práce je svým způsobem úvahou nad řešeními, kterými by se budoucí změny mohly ubírat. Ono uvažování samozřejmě vychází z nashromážděných a prostudovaných faktických informací, zejména (jak vyplývá z níže popsané struktury práce) z historie, mezinárodní komparace a vyjádření kompetentních osob, ale například i logiky a samozřejmě také mých subjektivních názorů.

V úvodu mi ještě zbývá zmínit strukturu předkládané práce. Po úvodní kapitole se budu krátce věnovat historickému vývoji instituce státního zastupitelství, a to hlavně na území odpovídajícím území naší současné republiky. V části další představím stávající situaci v České

republice, kterou ve stejné kapitole stručně porovnám s úpravami v zahraničních právních rádech. Poté se již dostaneme k zásadní části, kterou jsou, jak vyplývá i z názvu práce, očekávatelné změny v soustavě státního zastupitelství. Změny rozdělím do subkapitol, přičemž se vždy pokusím alespoň nastínit možnosti, kterými se v daném případě lze ubírat a zároveň volbu, kterou je možno v případě českého státního zastupitelství očekávat či která již byla veřejně představena. Kromě toho jednu menší kapitolu zaměřím na netrestní působnost státního zastupitelství. Zvláštní část věnuji také speciálnímu útvaru, který by měl, pravděpodobně v rámci soustavy státního zastupitelství, v blízké budoucnosti vzniknout.

2. HISTORICKÝ VÝVOJ STÁTNÍHO ZASTUPITELSTVÍ

Státní zastupitelství je „*soustava úřadů státu, určených k zastupování státu při ochraně veřejného zájmu ve věcech svěřených zákonem do působnosti státního zastupitelství*“¹. Vůbec poprvé se obdoba této instituce, byť samozřejmě ve velmi odlišné podobě, objevuje již v dobách starého Říma, kde existovala funkce „prokurátorů“ (např. *procuratores fisci*). Ti obstarávali v provinciích vzdálených od Říma císařské finanční i osobní zájmy.

V českých zemích se předchůdce dnešního státního zastupitelství prvně objevuje v první polovině 15. století jako Úřad královského prokurátora, jenž byl inspirován pravděpodobně modernější úpravou francouzskou. V obou zemích úřady zastávaly zejména postavení „vymahatelů“ majetkových zájmů. S postupem času však docházelo k nutnosti „vymáhat pokuty“, uložené za spáchání trestného činu a od této činnosti zbýval už jen malý krok k tomu, aby prokurátoři začali stíhat trestné činy, které nestíhal žádný soukromý žalobce - což bylo v době okolo 16. století běžnější. Obnovené zřízení zemské v 30. letech 17. století prokurátorovu funkci veřejného žalobce přímo potvrzuje. S nástupem inkvizičního řízení, pro něj je typické ztělesnění žalobce, obhájce i soudce v jedné osobě, postavení prokurátora jakožto veřejného žalobce zcela logicky ustupuje, byť formálně dále existovala i varianta řízení obžalovacího.

V pozdějších dobách přišla vlna povstání a následná revoluce v letech 1848 až 1849 donutila císaře oddělit soudnictví od správy a omezit svůj absolutistický vliv. V rámci těchto změn došlo k zavedení výhradně obžalovacího řízení a s ním nevyhnutelně také k faktickému obnovení instituce veřejného žalobce. V roce 1849 se také poprvé objevil termín „státní zastupitelství“ a „státní návladní“. V tzv. Stadionově ústavě z roku 1849 byla hlavní činností státního zastupitelství stanovena oblast trestního řízení, přičemž prozatímní trestní řád v roce 1950 přidělil státního zástupce k jednotlivým soudům včetně administrativy. Uvedený trestní řád uzákonil, že základní činností státního zastupitelství je z úřední povinnosti stíhat všechny trestné činy, o kterých se dozví

¹ Zákon č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů.

a k jejichž stíhání není třeba žádosti či souhlasu poškozeného. Už v této době tedy bylo povinností státního zastupitelství zejména podávat žalobu jménem státu a zastupovat jej v trestním řízení. Kromě toho například také dohlížet nad zákonností vyšetřování či mnoho jiných povinností a oprávnění, stejně jako dnes rovněž i mimo trestní řízení.

Další velké změny přinesl rok 1948. Státní zastupitelství bylo přejmenováno na státní prokuraturu a bylo podřízeno přímo ministru spravedlnosti, přičemž jeho úkolem v této době bylo pouze stíhání trestných činů podle zákona na ochranu republiky. V roce 1952 pak došlo ke kompletnímu „zničení“ alespoň názvem nestranné prokuratury a vzniku instituce prakticky nové, byť totožného názvu, jež se z orgánu veřejné žaloby stala strážcem socialistické zákonnosti, alespoň formálně nezávislé.

Posledním zásadním obdobím, co se týče rozsáhlejších změn, které dopadly na celou soustavu státního zastupitelství, je pochopitelně období pádu socialismu a zanedlouho po něm přicházející rozdělení Československé republiky na samostatné republiky Českou a Slovenskou. S ním přišel vznik nové Ústavy a dalších zákonů. Jelikož však tato poslední velká systémová proměna u nás zůstala ve značné míře dodnes platná, její představení i konkrétní, bližší analýzu ponecháme následující kapitole².

3. FUNKČNÍ MODELY STÁTNÍHO ZASTUPITELSTVÍ

Pravděpodobně po celém, minimálně demokratickém světě se vedou diskuze, zda existuje „správný“ model státního zastupitelství, ve kterém by byly co nejdokonaleji vyvážené vztahy nejen v rámci soustavy samotné, nýbrž i mezi soustavou jako celkem a jí nadřazeným státním orgánem, tedy stručně vztahy vnitřní i vnější. Úlohy, které jsou státnímu zastupitelství v jednotlivých zemích přisuzovány, se liší stejně jako podoba, která jim byla konkrétními zákony vtisknuta. Odpověď na otázku, který z modelů je nejlepší, zde bohužel nenajdete. Jednoduché porovnání českého modelu s ostatními, v zahraničí užívanými, nám ale přinese potřebný přehled o možných způsobech řešení, z nichž některé (přínejmenším jim podobné), můžeme v budoucnu očekávat i v našich poměrech.

3.1 Česká republika

Státní zastupitelství je v České republice upraveno zákonem č. 283/1993 Sb., o státním

² Právě skončená kapitola má sloužit pouze pro představu o úloze státního zastupitelství či jemu předcházejícímu orgánu v průběhu času, nikoliv jako zevrubný popis vývoje dané instituce. Pro bližší informace o historii státního zastupitelství doporučuji stránky Nejvyšší státního zastupitelství (<http://portal.justice.cz/nsz/hlavni.aspx?j=39&o=29&k=4471&d=149363>). Zájemci o ještě konkrétnější informace necht' vyhledají odbornou literaturu zabývající se právními dějinami.

zastupitelství. Kromě toho je nutno zmínit jeho zakotvení v Ústavě ČR³, konkrétně článku 80, jehož odstavec 1 zní: „*Státní zastupitelství zastupuje zákon veřejnou žalobu v trestním řízení; vykonává i další úkony, stanoví-li tak zákon.*“ V odstavci druhém téhož článku se dočteme, že „*působnost a postavení státního zastupitelství stanoví zákon*“, kterým je právě zákon výše uvedený. Z pohledu systematického členění Ústavy bylo státní zastupitelství zařazeno do Hlavy třetí, Moci výkonné, což je důležitá informace pro pochopení principů a vztahů, kterým je česká koncepce státního zastupitelství podřízena. Mimo jiné i z tohoto zařazení plyne velké množství omezení nestrannosti a částečně rovněž nezávislosti (která však není zákonem státnímu zastupitelství „*přislíbena*“) a jejichž změnu by měly předpokládané novely a reformy přinést v podobě, která bude podrobněji představena níže.

Z aktuálně platného znění zákona o státním zastupitelství vyplývá, že státní zastupitelství je „*soustava úřadů státu, určených k zastupování státu při ochraně veřejného zájmu ve věcech svěřených zákonem*“⁴ do jeho působnosti. Kromě dalšího pak zákon stanoví působnost státního zastupitelství v trestním i jiném než trestním řízení, vyjmenovává jednotlivé články soustavy, tedy Nejvyšší státní zastupitelství a zastupitelství vrchní, krajská (respektive Městské státní zastupitelství v Praze) a okresní (respektive Obvodní státní zastupitelství v Praze a Městské státní zastupitelství v Brně).

Zákon staví do čela soustavy Nejvyššího státního zástupce, jmenovaného vládou na návrh Ministra spravedlnosti a upravuje vztahy nadřízenosti a podřízenosti mezi jednotlivými stupni, zejména však mezi stupni bezprostředně navazujícími (tzv. vnitřní dohled).

Státní zastupitelství spadá pod resort Ministerstva spravedlnosti České republiky, které ale není soustavě státního zastupitelství nadříceno ve věcech jeho působnosti, nýbrž ve věcech správy a rozpočtu, neboť státní zastupitelství nemá, na rozdíl od například Ústavního soudu či úřadu Veřejného ochránce práv, vlastní rozpočtovou kapitolu, což bývá často kritizováno.

Státní zastupitelství není „*klasickým*“ orgánem výkonné moci, není správním orgánem, jak potvrdil i Nejvyšší správní soud: „*Přestože státní zastupitelství je v Ústavě zařazeno k moci výkonné, nejedná se o vykonavatele veřejné správy ve smyslu § 4 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního, neboť při výkonu své působnosti vystupuje jako nezávislý a nestranný státní orgán. Jedná se o zvláštní druh státního orgánu, který se od správních úřadů odlišuje druhem činnosti, tj. zastupování veřejné žaloby, odlišnost je dále možno odvodit z jeho nezávislosti.*“⁵

Nepředkládám v žádném případě vyčerpávající shrnutí zákonné úpravy, naopak. Jedná se pouze o nástin zákonné struktury soustavy v ČR, jež nutný k porovnání s právními řády

³ Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

⁴ Zákon č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství: § 1 odstavec 1.

⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. října 2005, spis. zn.: 6 As 58/2004-45.

vybraných evropských států. Jednotlivá „bolavá místa“ současného státního zastupitelství budou detailněji probrána ve vlastní kapitole.

3.2 Francouzská republika

Na rozdíl od České republiky je státní zastupitelství ve Francii („*ministère public*“) zařazeno do moci soudní. Ve francouzském trestním řízení provádí úkony v přípravném řízení vyšetřující soudce, do jehož činnosti je státní zastupitelství oprávněno zasahovat žádostí o provedení některých úkonů, nahlížení do spisu a podobně. Systém francouzského státního zastupitelství je velmi monokratický. Vyšší článek ale nemůže sám vykonávat pravomoc článků nižších, v rámci celé soustavy je však možné dávat shora dolů písemné pokyny i v jednotlivých věcech. Francouzské státní zastupitelství rovněž nakládá s opravným prostředkem, jež je obdobou české stížnosti proti porušení zákona, která je v ČR umožněna jen ministrovi spravedlnosti. Státní zástupce (či prokurátor) ve Francii může vstoupit i do jakéhokoliv řízení netrestního, kde však nemá postavení účastníka řízení, ale postavení „*spíše odpovídající „strážci zákonnosti“*“⁶.

3.3 Spolková republika Německo

Státní zastupitelství ve Spolkové republice Německo je formálně zařazeno pod moc soudní, avšak bez přímých institucionálních vztahů a vazeb na soustavu soudů. Soustava státních zastupitelství nicméně odpovídá soustavě soudů, tedy zjednodušeně jsou státní zastupitelství rozdělena stejně jako soudy. Vzhledem k federativnímu uspořádání republiky je nutno rozlišovat tzv. spolkové zástupce („*Bundesanwälte*“) u Spolkového soudního dvora, v čele s generálním spolkovým zástupcem („*Generalbundesanwalt*“) a státní zástupce u vrchních zemských a zemských soudů. Státní zastupitelství, a to jak celá soustava tak jednotlivé úřady, jsou uspořádány monokraticky. Státní zástupce v SRN odpovídá za správnost a zákonnost přípravného řízení. Jeho hlavním úkolem je však samozřejmě zastupovat obžalobu před soudem.

Spolkový generální zástupce je do funkce jmenován prezidentem Spolkové republiky se souhlasem Spolkové rady. Zajímavostí je, že ve Spolkové republice Německo existuje velmi silné personální provázání, neboť je v podstatě pravidlem, že státní zástupci vykonávali rovněž funkci soudce a naopak. Podrobnosti však již nespádají do tématu této práce⁷. Principy fungování státního zastupitelství v SRN jsou jinak velmi podobné principům využívaným zákony českými.

⁶ KOUDELKA, Zdeněk. *Změny postavení státního zastupitelství*. ASPI [automatizovaný systém právních informací]. Ver. 13. Česká republika, 2010. Licencovaná verze. ASPI ID: LIT36459CZ. [cit. 11. 4. 2011].

⁷ Pro zájemce doporučuji, alespoň na úvod, například op. cit. 6 nebo ONDRUŠ, Radek, ČERNÝ, Josef. *Postavení a funkce státního zastupitelství v evropském srovnání*. ASPI [automatizovaný systém právních informací]. Ver. 13. Česká republika, 2010. Licencovaná verze. ASPI ID: LIT20187CZ. [cit. 11. 4. 2011].

3.4 Italská republika

Italské pojetí původně řadilo státní zastupitelství pod moc výkonnou, v dnešních dobách již však patří pod moc soudní. Jejich postavení je specifické v tom, že spadají do tzv. magistratur, které tvoří souhrn státních zástupců a právě soudců. Pravděpodobně právě tímto vlivem je dáno, že i státní zástupci mají naprostou (nabízí se říci soudcovskou) nezávislost, se kterou souvisí mimo jiné také jejich neseaditelnost a nepřeložitelnost. Správu státního zastupitelství vykonává nejvyšší soudcovská rada. Vedoucí státní zástupce řídí práci jemu přiděleného státního zastupitelství, dle předem jasného a oznámeného klíče přiděluje práci, přičemž odejmout věc již přidělenému zástupci lze pouze písemně a s odůvodněním. Kromě toho nemůže vedoucí státní zástupce zasahovat do konkrétního případu, čímž je zajištěna komplexní autonomie a nezávislost k danému trestnímu řízení přiděleného státního zástupce.

3.5 Slovenská republika

Na Slovensku⁸ je prokuratura samostatnou hierarchickou soustavou státních orgánů, v jejímž čele stojí generální prokurátor, s klasickými vztahy nadřízenosti a podřízenosti. Generálního prokurátora jmenuje prezident republiky na návrh parlamentu. Na rozdíl od České republiky má slovenská prokuratura vlastní rozpočtovou kapitolu. Vliv veřejné moci na slovenskou prokuraturu de facto končí jmenováním prokurátora a schvalováním rozpočtu, případně velmi omezenými možnostmi odvolání, přičemž nezávislost je podtržena rovněž faktem, že generální prokurátor je volen na delší funkční období, nežli sněmovna. Zvláštností je pak například to, že prokurátor na nižším stupni může odmítnout příkaz prokurátora ze stupně vyššího, se kterým nesouhlasí. Nadřízený však v krajním případě může takový úkon provést sám.

V nedávné době, v souvislosti s volbou nového generálního prokurátora, proběhly na Slovensku vášnivé diskuse o změně systému prokuratury na systém státního zastupitelství. Proti této změně, kromě pádného důvodu, že ve slovenské Ústavě je zakotvena prokuratura, byla nezřídka uváděna i zkušenost, jakou máme se systémem státního zastupitelství v ČR.

Pro úplnost ještě v této části dodávám, že základní rozdíl mezi prokuraturou a státním zastupitelstvím bývá spatřován v tom, že pravomoc státního zastupitelství je obecně vzato omezenější, než je tomu u prokuratury a je častější jeho podřazení pod moc výkonnou, zejména vládu. Tyto rozdíly však postupně ustupují a základní odlišnost mezi prokuraturou a státním zastupitelstvím začíná být především právě v jejich pojmenování, případně ještě vazbě na jejich

⁸ URL: <http://www.genpro.gov.sk/>

historický vývoj v duchu výše uvedeného.

Zároveň ve vztahu ke Slovenské republice předesílám, že zde již působí speciální útvar, zabývající se zejména postihem a vyšetřováním korupce a finanční kriminality a který řídí speciální prokurátor. K tomuto útvaru (*Úrad špeciálnej prokuratúry*⁹) se ještě později vrátíme v části, zabývající se možným zavedením jeho obdoby v ČR.

3.6 Další evropské státy

Velmi novou úpravu prokuratury najdeme v Polsku, kde byl v roce 2010 změněn tamní zákon o prokuratuře. V polské Ústavě o prokuratuře žádnou zmínku nenajdeme, zřízení je tedy ponecháno čistě na zákonné rovině, což usnadňuje veškeré změny – to ale nemusí být vždy výhodou. Dle novelizovaného zákona o prokuratuře je v Polsku zřízen generální prokurátor, jenž je jmenován na šest let prezidentem republiky. Toto jmenování nepodléhá kontrasignaci a nelze ho jmenovat opakovaně. Dříve byl nadřazeným polské prokuratury přímo ministr spravedlnosti, který ze své funkce vykonával právě i funkci generálního prokurátora.

Dánská úprava je postavena na 4 stupňovém systému. Nejvyšším stupněm je ministr spravedlnosti, který odpovídá za celou soustavu prokuratury. Jeho podřízeným je ředitel prokuratury (*Director of Public Prosecutions*), který soustavu řídí. Dalším stupněm jsou krajské prokuratury vykonávající svou působnost v geograficky členěných územích. Nejnižším stupněm jsou policejní ředitelé, spravující agendu v 54 policejních okresech, přičemž takovýto policejní ředitel je jak vedoucím policie, tak místní prokuratury v jedné osobě. Mimo tuto soustavu existují ještě dva zvláštní prokurátoři s celonárodní působností, kteří se zabývají výlučně závažnou hospodářskou kriminalitou. Dánský systém je naprosto odlišný od všech variant, jaké najdeme v Evropě i ve světě, s výjimkou systému norského. I přesto se však v současné době nehovoří o jeho změně, naopak je považován za funkční, flexibilní a úsporný, zejména vzhledem ke spojení některých funkcí na nižších úrovních soustavy.

Záměrně jsem nezmínil podobu státního zastupitelství, jak ho nalezneme například ve Velké Británii nebo ve Spojených státech amerických. Vzhledem k odlišnosti právních kultur v těchto zemích však nevěřím, že lze tyto státy brát přímo za vzor, byť nevylučuji, že se v nich lze v lecčem inspirovat. To by však již hluboce přesahovalo jak rozsah, tak záměr této práce, která se přece jen snaží věnovat zejména tomu, jak bude proměněno státní zastupitelství v České republice. Dosud uvedené příklady z evropských zemí k představě a dokreslení směrů, kterými se lze ubírat a které aktuálně v některém nám blízkém státě fungují, bohatě postačí.

4. HLAVNÍ OČEKÁVATELNÉ ZMĚNY

⁹ URL: <http://www.genpro.gov.sk/organizacna-struktura-8851/47181s#urad-specialnej-prokuratúry>

V této kapitole se konečně dostáváme k samotnému jádru mojí práce, tedy k podrobnějšímu rozboru vybraných problémů, jež soustavu státního zastupitelství v České republice aktuálně sužují a u kterých lze důvodně očekávat změnu. Jako kritérium volby jsem zvolil, kromě rozboru změn již zveřejněných (u kterých i přes jejich nyní už oznámenou pravděpodobnou podobu, která pro ně byla zvolena, uvádím odlišné varianty) zejména subjektivní pocit „vadných“ ustanovení, který však nezůstává neovlivněn názory odborné veřejnosti, které jsem při přípravě na zpracování této práce načerpal. U obou variant vždy uvedu možnosti, které v daném případě přicházejí na mysl. Poté se pokusím detailněji vysvětlit, proč bude některá z variant s největší pravděpodobností vybrána, respektive proč podle mě byla vybrána.

4.1 Nový zákon o státním zastupitelství nebo novela?

Ačkoliv se na první pohled může zdát, že způsob, jakým bude reforma provedena – tedy zda bude vypracován zákon zcela nový či zda bude stávající zákon pouze novelizován – je v porovnání s ostatními problémy zanedbatelný, opak je pravdou. Jedná se totiž bez nadsázky o velkou reformu státního zastupitelství, která má změnit některé dosud až zásadní principy jejího fungování. Mluvíme tedy o změně vysloveně koncepční. Proto není možné ignorovat ani formu, jakou bude změna provedena.

Reálné možnosti existují vlastně pouze dvě, tedy zákon nový či novela stávajícího, jak už bylo uvedeno. Výhodou vyřešení problému novelou je bezesporu úspornost takového řešení, stejně jako jeho rychlost. Není totiž nelogické očekávat, že novela projde zákonodárným procesem rychleji, než zákon zcela nový, u kterého je vždy větší pravděpodobnost chyby apod. a který tak vyžaduje o něco větší pozornost (ač by tomu tak asi být nemělo). O rychlosti tvorby jako takové není třeba déle mluvit. Na druhou stranu, vypracování zákona zcela nového působí dojmem „nového počátku“, který české státní zastupitelství tolik potřebuje. Zákon bude vypracován ze systematického hlediska promyšleně a koncepčně tak, aby odpovídal zvolené formě. Nebude tvořen nepraktickými přílepkami k jednotlivým ustanovením, které do původního záměru zcela evidentně nezapadají. Pokud by navíc opravdu došlo k vytvoření níže rozebíraného speciálního protikorupčního zastupitelství, a tento útvar by spadl pod státní zastupitelství a nebyl by uzákoněn vlastním zákonem, jeho pouhé přidání do současného zákona o státním zastupitelství se mi nezdá být šťastný.

Nade všechny pochybnosti však bude první změna, jež by měla být účinná zhruba od podzimu roku 2011, provedena jen novelizací stávajícího zákona. Změna druhá, která by mohla přinést zásadnější změny, avšak méně akutní povahy, tedy změny prováděné pro vzdálenější budoucnost, by dle mého názoru měla být provedena zákonem zcela novým, který by splňoval

požadavky moderní, přehledné a funkční normotvorby.

4.2 Omezená funkční období

Současná právní úprava funkční období státních zástupců, a tímto slovním spojením je myšleno vedoucích státních zástupců (neboť jen ti jsou skutečně ve funkci), nikterak neomezuje. Časové období tedy není dáno a s tím souvisí i fakt, že není nijak nastavena ani opakovaná možnost jmenování. Po případném odvolání z funkce lze tedy teoreticky jmenovat vedoucího státního zástupce znova a tak stále dokola.

Už v době, kdy JUDr. Pavel Zeman nastupoval do funkce Nejvyššího státního zástupce, prohlašoval, že jednou ze změn, které hodlá prosedit, je omezené funkční období Nejvyššího státního zástupce bez možnosti opakovaného jmenování. V prvním reformním návrhu se tato změna vsutku objevuje, neboť je navrženo, aby Nejvyšší státní zástupce svou funkci vykonával po dobu deseti let a poté již nemohl být opětovně jmenován. U ostatních vedoucích státních zástupců, tedy vrchní, krajského, okresního a jim na roveň postaveným, bylo navrženo sedmileté funkční období s pouze omezenou možností opakovaného jmenování.

Zvolená varianta se zdá být rozumnou kombinací přípustných možností. V rámci odborných diskusí bývá ve vztahu k opětovnému jmenování velmi často zmiňována jen těžce zpochybnitelná obava o snahu o „zalíbení se“ tomu, kdo je oprávněn osobu, jejíž funkční období se chýlí ke konci, jmenovat. Pod tímto vlivem pak tato osoba činí rozhodnutí, která by za normální situace, respektive za situace, ve které by opětovné jmenování do funkce nepřicházelo v úvahu, neprovedla. Proto souhlasím se zvoleným řešením, tedy že Nejvyšší státní zástupce dle návrhu opětovně jmenován být nemůže, čímž je garantována stejná míra z tohoto pohledu nezpochybnitelné nezávislosti po celé funkční období. Naopak, u ostatních vedoucích státních zástupců, kteří jsou podrobni dohledu ze strany svého nadřízeného, je možnost omezeného znovujmenování ospravedlnitelná, neboť častá fluktuace schopných lidí by mohla ve výsledku znamenat nastoupení jedinců méně schopných, a to přímo do vedoucích funkcí. To však zdaleka není jediným důvodem, který si lze představit.

V souladu s výše uvedeným je samozřejmě i délka funkčního období, která byla zvolena taktéž logicky. V návaznosti na nemožnost opětovného jmenování by funkční období Nejvyššího státního zástupce mělo být delší, dle předloženého návrhu desetileté. Na rozdíl od toho, u ostatních vedoucích státních zástupců by se jednalo o funkční období kratší, sedmileté, což je spolu s možností znovujmenování ve výsledku smysluplné.

Jiné představitelné varianty jsou pouze kombinací výše uvedených, které by jistě také měly své pro a proti, avšak možnost v návrhu představená je, řekl bych, přinejmenším rozumná.

Otázkou k diskusi je určitě délka funkčního období. Deset let u Nejvyššího státního zástupce je relativně dlouhá doba, jejíž výběr lze odůvodnit například tím, že každý nový Nejvyšší státní zástupce přichází s jakousi vlastní koncepcí a představou o fungování celé soustavy, k jejímuž uvedení do praxe potřebuje určitou, dostatečně dlouhou dobu. Zároveň však nejde o období extrémně dlouhé, což je vzhledem k dále popsaným změnám v odvolávání rovněž důležité. Jednoznačná a nevyvratitelná či alespoň nezpochybnitelná odpověď na otázku, zda je lepší let deset nebo devět, však těžko existuje.

4.3 Jmenování do funkce

Jako další předkládám k zamyšlení s nápodědou otázku jmenování do funkce, přičemž funkcí opět rozumíme některou z pozic vedoucího státního zástupce. V nyní platné právní úpravě je Nejvyšší státní zástupce jmenován vládou na návrh ministra spravedlnosti, ostatní státní zástupce jmenuje vždy ministr spravedlnosti na návrh státního zástupce nadřízeného, který stojí v čele zastupitelství, v jehož obvodu má být nový vedoucí státní zástupce jmenován. Hlavním problémem této úpravy je samozřejmě velká závislost státního zastupitelství na ministru spravedlnosti. Ministr spravedlnosti tak má příliš velký prostor k „nátlaku“ a zbytečně velkou možnost k ovlivňování personálního obsazení.

Ve vztahu ke jmenování Nejvyššího státního zástupce mne napadá několik možností, které by zaručovaly nápravu výše uvedeného. Příkladem uvedu například jmenování prezidentem na návrh ministra spravedlnosti, jmenování prezidentem na návrh vlády, jmenování vládou na návrh soudcovské rady, případně rady státních zástupců, která by mohla být zřízena a různé období těchto možností, v nichž dojde pouze k záměně navrhovatele a jmenujícího orgánu. Se jmenováním Nejvyššího státního zástupce nerozlučně souvisí i možnost jeho odvolání, případně odpovědnosti některému z orgánů, o čemž však pojednám ve vlastní podkapitole. V k připomínkám předloženému návrhu je zvolen způsob jmenování vládou na návrh ministra spravedlnosti, což alespoň zčásti odstraňuje přehnanou pravomoc ministra spravedlnosti a zároveň umožňuje smysluplnou kontrolu ve formě například právě odpovědnosti vládě, byť ne zcela.

Jmenování ostatních vedoucích státních zástupců je zatíženo problematikou podobnou. Stávající právní úprava, dle které, zvolím-li názorný příklad, jmenuje krajského státního zástupce „*ministr spravedlnosti vrchního státního zástupce, který stojí v čele vrchního státního zastupitelství, v jehož obvodu má být krajský státní zástupce jmenován*“¹⁰, je ze stejného, výše

¹⁰ Zákon č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství: § 10, odstavec 2.

uvedeného důvodu, řešení nevhodné. Opět se nabízí vícero možností, jak uvedený neduh odstranit, které jsou víceméně podobné variantám nastíněným v souvislosti se jmenováním Nejvyššího státního zástupce. Jinou možností pak zůstává jmenování vedoucího státního zástupce přímo Nejvyšším státním zástupcem, na návrh stejné osoby jako je tomu doposud. Jde o řešení, které Nejvyššímu státnímu zástupci přiznává důležitou pravomoc v rámci jeho úřadu, za který je odpovědný a která mu umožní jeho efektivní vedení a správu. Tento způsob bude pravděpodobně použit právě v očekávané novele, k čemuž bych se osobně přikláněl.

4.4 Odvolání z funkce

Další velmi důležitou oblastí, mající nezanedbatelný vliv na fungování českého státního zastupitelství, je způsob odvolávání vedoucích státních zástupců z funkce. Ponechme stranou možnost písemného vzdání se funkce, která je logická a není na ní třeba nic měnit. Zaměřme se spíše na odvolání nedobrovolné. To je v současné době u Nejvyššího státního zástupce možné vládou na návrh ministra spravedlnosti. Ostatní vedoucí státní zástupci pak mohou být odvoláni ministrem spravedlnosti mimo jiné tehdy, když „závažným způsobem poruší povinnosti vyplývající z výkonu funkce vedoucího státního zástupce“¹¹ nebo také na návrh Nejvyššího státního zástupce. Kromě toho pro všechny vedoucí státní zástupce, včetně Nejvyššího, platí varianta odvolání na základě rozhodnutí kárného senátu Nejvyššího správního soudu v rámci kárného řízení.

Navrhovaná novela mění výše uvedené tak, že jedinou možností odvolání proti vůli státního zástupce by byla právě a pouze ta, učiněná na základě rozhodnutí kárného senátu v kárném řízení. S tím souvisí plánovaná změna zákona o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů¹², která má přinést rozšíření kárných provinění vedoucího státního zástupce nebo jeho náměstka o zaviněné porušení povinností, jež jsou spjaty s jeho manažerskou funkcí v rámci státního zastupitelství, v jehož čele stojí. Osobně vítám plánované odstranění možnosti odvolání ministrem spravedlnosti, nejsem si však jist, zda by neměla být Nejvyššímu státnímu zástupci spolu s pravomocí nižší vedoucí státní zástupce jmenovat přiznána rovněž pravomoc je z funkce odvolávat. Oživíme-li opět možnou existenci „zástupcovské rady“, nabízí se nám i možnost odvolání konkrétního státního zástupce touto radou, což by ale na druhou stranu mohlo znamenat jakési duplikování kárného řízení za cenu zbytečných komplikací a výdajů.

Přiznání pravomoci k odvolání Nejvyššímu státnímu zástupci by dávalo ještě větší smysl, pokud by byla zákonem zakotvena jeho odpovědnost některému kolegiálnímu orgánu, nejlépe vládě, jejíž kontrola by probíhala formou podobnou hlasování o důvěře na půdě Poslanecké

¹¹ Zákon č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství: § 10, odstavec 4.

¹² Tj. zákon č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů.

sněmovny. Takovéto přiznání kontroly by sice Nejvyššího státního zástupce mohlo na první pohled omezovat a ovlivňovat, ale vzhledem k nutnosti konsenzu ve vládě, potřebného k „vyjádření nedůvěry“ usnesením, by byla víceméně vyloučena svévole a zároveň by byl postaven kvalitní základ pro předání ještě širších pravomocí do rukou Nejvyššího státního zástupce - například výše uvedené. Zmíněné řešení jistě stojí za úvahu, ačkoliv se s ním dle dostupných informací v předloženém návrhu nepočítá.

4.5 Předpoklady pro výkon funkce

S čím ale připravená novela počítá je uzákonění předpokladů, které musí uchazeč o funkci některého z vedoucích státních zástupců splňovat. Obecně lze o takovém požadavku říci, že si lze jen těžko představit situaci, kdy by mohl být na škodu. Od státních zástupců se tak jako tak očekává, že budou lidmi vysokých morálních kvalit a zásad, znalci svého oboru. Nemůže tedy být od věci přinejmenším zmíněné požadavky promítnout do textu zákona. Samozřejmě lze dlouze polemizovat nad zvolenými slovními obraty, množstvím požadavků a jejich definování a tak dále.

Novelizovaný zákon by po Nejvyšším státním zástupci měl požadovat minimálně desetiletou právní praxi a odborné znalosti, u vrchních a krajských státních zástupců praxi alespoň šestiletou s obdobnými odbornými znalostmi a u zástupců okresních čtyřletou praxi a odborné znalosti. U všech budou výslovně vyžadovány morální kvality. Obsah tohoto pojmu bude ponechán výkladu, ale jistě může obsahovat velmi široké standardy. Kromě toho jsou již dnes stanoveny podmínky jako ukončení čekatelské praxe závěrečnou zkouškou a tak dále, u nichž rozhodně neexistuje důvod pro jejich změnu.

4.6 Zvláštní rozpočtová kapitola pro státní zastupitelství

Jak již bylo řečeno, častým terčem kritiky je skutečnost, že státní zastupitelství je spravováno ministerstvem spravedlnosti, což zjednodušeně znamená i to, že od něho dostává finanční prostředky. To jednoznačně oslabuje nezávislé postavení státního zastupitelství. Přitom svoji vlastní rozpočtovou kapitolu má například i Ústavní soud či úřad Veřejného ochránce práv (ombudsmana), které však oba mají neporovnatelně menší počet „zaměstnanců“. Přitom minimálně v případě veřejného ochránce práv nelze mluvit o silnější potřebě nezávislosti těchto institucí, obdařených vlastní rozpočtovou kapitolou, než jakou vyžaduje státní zastupitelství.

Odvrácenou stranou mince v tomto případě je skutečnost, že vlastní rozpočtová kapitola není vytvářena jednoduchým procesem a zároveň ani není lehké její spravování. Je třeba pověřit tímto určité osoby, přidělit jim potřebné pravomoci a podobně. Je tedy nutné zamyslet se nad poměrem

přínosu a komplikací při zařizování vlastní kapitoly. Já jsem však toho názoru, že v době již zmiňovaných velkých koncepčních změn by se nemělo hledět na složitost procesu proměny, nýbrž na výsledky, kterých může být v dlouhodobém horizontu dosaženo. Z tohoto pohledu by vytvoření vlastní rozpočtové kapitoly a finanční osamostatnění soustavy státního zastupitelství bylo více než vhodné. To tvrdím i přesto, že podobný názor nebyl podle mých informací ani ministrem spravedlnosti, ani Nejvyšším státním zástupcem zveřejněn, což ale ještě nutně neznamená, že ke změně nedojde.

5. NETRESTNÍ PŮSOBNOST STÁTNÍHO ZASTUPITELSTVÍ

Funkcí státního zastupitelství není pouze zastupování státu, přesněji veřejné žaloby ve věcech trestních. Státní zastupitelství není pouze orgánem činným v trestním řízení, ačkoliv mu veřejností často bývá mylně přisuzována pouze tato jediná role. Zmíněná funkce je zcela zřejmě funkční náplní stěžejní, což však nezabavuje pravomoci, které jsou státnímu zastupitelství přičteny v netrestních věcech, důležitosti ani potřeby. Onou netrestní oblastí, které budu věnovat ve světle tématu této práce několik málo následujících řádků, je zejména odvětví rodinného a sociálního práva. Namátkou mezi oprávnění státních zástupců v netrestních věcech patří například možnost podání návrhu na zahájení občanského soudního řízení o neplatnost smlouvy o převodu vlastnictví dle § 42 zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, či obecná možnost vstupu do občanského soudního řízení za podmínek stanovených občanským soudním řádem nebo do řízení insolvenčního a s tím spjatá další podání, kupříkladu podání žaloby pro zmatečnost ve věcech, kde bylo účastníkem řízení.

Smyslem této krátké kapitoly však není výčet oprávnění státního zastupitelství v netrestních věcech, nýbrž odpověď na otázku, zda lze i v této oblasti očekávat nějakou změnu. Přislíbenou odpovědí je, že nikoliv. Změnu v netrestní působnosti státního zastupitelství, tím spíše změnu zásadnější, očekávat nemůžeme. Upřímně řečeno jí totiž není třeba, neboť ani s vynaložením velkého úsilí jsem nenašel konkrétní případ objektivně prokazující nefunkčnost současné úpravy v tomto směru. U jednotlivých státních zastupitelství, stejně jako u státního zastupitelství Nejvyššího jsou zřízeny netrestní odbory (dále např. Mezinárodní odbor, samozřejmě Odbor trestní a také Odbor závažné hospodářské a finanční kriminality – viz následující kapitola), jejichž členové se na netrestní oblast specializují a jsou tak zárukou kvalitně odvedené práce, kterou by jen stěží mohlo vylepšit například zřízení zvláštního, samostatnějšího orgánu plnící funkce nesouvisející s trestním řízením.

Jedním z přípustných problémů může být, že vzhledem k omezeným personálním kapacitám na menších státních zastupitelstvích na okresní úrovni, vykonává na netrestní materii

specializovaný státní zástupce zároveň i funkci „klasického“ státního zástupce, čímž může neméně důležitá, avšak nezřídka odstrkované netrestní působnost tratit. To je však problém spíše personální nežli strukturální, který není nutno řešit na zákonné úrovni. Tím spíše, že na zastupitelstvih vyššího stupně již existují celé úseky s netrestní specializací, u Nejvyššího státního zastupitelství pak již zmíněný Netrestní odbor. Celkově lze netrestní působnost s nadsázkou shrnout tak, že až bude v ostatních oblastech působnosti státního zastupitelství pouze tolik problémů co v oblasti netrestní, zavládne na Ministerstvu spravedlnosti uspokojení z dobře odvedené reformní práce.

6. SPECIÁLNÍ PROTİKORUPČNÍ ZASTUPITELSTVÍ

Již na samém začátku této práce jsem předesílal, že jednu zvláštní kapitolu věnuji speciálnímu útvaru, zřízenému při státním zastupitelství, případně státnímu zastupitelství podobnému. Jedná se o speciální protikorupční zastupitelství, které se bude, jak je z jeho názvu koneckonců patrné, zabývat výhradně řešením korupčních případů nebo v rozšířenější podobě jeho působnosti rovněž případům závažně finanční a hospodářské kriminality mimo jiné i ústavních činitelů a politiků, tedy osob, v jejichž případě hrozí větší riziko ovlivňování nezávislosti a tedy objektivního výsledku, což se bude projevovat v jeho fungování a struktuře. Jeho zřízení patří do plánů současného Nejvyššího státního zástupce¹³, ačkoliv ještě momentálně není jisté, jaká přesná forma bude zvolena – zda bude nový úřad inspirován některou zahraniční úpravou, zda bude směsicí toho dle jeho zřizovatelů nejlepšího z těchto úprav či zda dokonce bude připraven návrh přicházející s koncepcí novou, „ušitou na míru“ pro české prostředí a kulturu. Ať bude výsledkem jakákoliv z nastíněných variant, jisté je, že protikorupční zastupitelství bude následovat nejdříve ve druhé, pozdější reformní vlně, případně v době vyhrazené představení zvláštnímu zákonu tento útvar upravující.

6.1 Slovenský „Úrad špeciálnej prokuratúry“

Pro představu se alespoň na okamžik vrátíme k našim slovenským sousedům a v krátkosti si představíme formu, jakou pro speciální zastupitelství zvolili oni. Inspirace zde je samozřejmě nejen vzhledem k ještě nedávno společnému vývoji a historii více než na místě, čímž však neříkám, že za oněch (bez pár roků) dvacet let nedošlo k oddálení naší kdysi společné a nejen právní kultury.

Ve Slovenské republice byly zákonem „č. 458/2003 Z.z., o zriadení Špeciálneho súdu a

¹³ Jak vyplývá například z rozhovoru, zveřejněném na severu Novinky.cz dne 9. ledna 2011, k dispozici URL: <http://www.novinky.cz/domaci/221778-novy-nejvyssi-statni-zastupce-pavel-zeman-chce-rozhodovat-bez-politickyh-vlivu.html>

Úradu špeciálnej prokuratúry¹⁴“, k 1.září 2004 zřízen Speciální soud a pro tuto studii důležitější Úřad speciální prokuratury. Musím však dodat, že dne 17. července 2009 Ústavní soud Slovenské republiky svým nálezem pro protiústavnost tento soud zrušil. Jeho agendu de facto přebíral poté zřízený „Špecializovaný trestný súd“, ačkoliv právní úprava jeho působnosti samozřejmě je řešena od protiústavního „předchůdce“ odlišně. Oba tyto orgány, ať už v současné nebo původní podobě, měly a mají sloužit k odhalování, vyšetřování a postihu korupce a jiné finanční kriminality ústavních činitelů. „Úrad špeciálnej prokuratúry“ má působnost na území celé Slovenské republiky a je zvláštní částí „Generálné prokuratúry“ Slovenské republiky. Co se týče samotného úřadu, jeho úkoly jsou v podstatě shodné s úkoly prokuratury klasické, avšak ve výše vymezených případech, spadající právě do působnosti „Špecializovaného trestného súdu“.

Co se týče hlavní činnosti „Úradu špeciálnej prokuratúry“, musíme nahlédnout do „zákona č. 153/2001 Z.z. o prokuratúre“, konkrétně jeho § 55b (který do zákona přinesla až novela výše zmíněným zákonem č. 458/2003 Z.z.), jež zní: „Úrad špeciálnej prokuratúry vykonáva dozor nad zachovávaním zákonnosti pred začatím trestného stíhania a v prípravnom konaní, trestne stíha osoby podozrivé zo spáchania trestných činov a uplatňuje oprávnenia prokurátora v konaní pred súdom, a to vo veciach, ktoré patria do právomoci Špeciálneho súdu.“ „Generálny prokurátor“ podává jednou ročně zprávu „Národnej rade Slovenskej republiky¹⁵“. Speciální prokuraturu vede „špeciálny prokurátor“, který se za výkon svojí funkce zodpovídá „generálnému prokurátorovi¹⁶“. Zákon uvádí další množství požadavků, které musí jednotlivci splňovat, aby mohl být do funkce prokurátora u speciální prokuratury jmenován, stejně jako pravomoci, jakými je vedoucí prokurátor tohoto speciálního úřadu nadán jak ve vztahu jeho obecné správy, tak ve vztahu ke konkrétním případům.

Nechci tuto práci zbytečně prodlužovat představováním zahraničních úprav, neboť popis cizích zákonů jako takový bude vzhledem k omezenému rozsahu vždy vytržený z širšího kontextu a tedy neúplný. Jsem však přesvědčen, že pro zajímavost a alespoň vzhledem k povaze předložené práce i pro relativní úplnost je nutné čtenáře s v zahraničí užívanými metodami seznámit, byť ani zdaleka ne vyčerpávající formou. Předchozí řádky snad tento účel naplnily a proto se nyní podívejme na variantu, kterou můžeme očekávat v České republice.

6.2 Základní možné způsoby řešení v ČR

Otázkou číslo jedna zůstává, zda připravovaný orgán vůbec bude součástí soustavy státního

¹⁴ Věřím, že citace ve slovenském jazyce není třeba překládat. Doufám, že to nebude žádnému čtenáři působit jakékoliv nepříjemnosti. Pokud ano, velice se omlouvám.

¹⁵ Zákon č. 153/2001 Z.z., o prokurátore, ve znění novel provedených zákonem č. 458/2003 Z.z. o zriadení Špeciálneho súdu a Úradu špeciálnej prokuratúry, § 55c.

¹⁶ Op. cit. 12, § 55d.

zastupitelství. Vzhledem k tomu, že personálními vazbami, mám na mysli zejména způsobem jmenování vedoucího zástupce, osob, které ho budou moci navrhnout a podobně, lze zajistit dostatečnou nezávislost tohoto útvaru i v případě, že by byl součástí existující soustavy, je tato otázka důležitá. Z tohoto důvodu tedy není nezbytné vytvořit soustavu kompletně novou, nehledě na veškeré komplikace, které by v případě zvolení takového postupu nastaly. Naopak jeho zařazení do soustavy již fungující a ve smyslu předchozí kapitoly zreformované by mělo sloužit snadnějšímu „spuštění“ faktické činnosti a tím pádem i dosažení hmatatelných výsledků. Jako vhodná se jeví i skutečnost, že nad celou soustavou, ať už se bude skládat z jakkoliv nazvaných částí, bude stát jeden garant nezávislosti a kvalitně odvedené práce v podobě Nejvyššího státního zástupce, který se jím stane mimo jiné i díky změnám, jejichž rozebrání tvoří jádro této práce.

Další otázkou pak je, zda se bude jednat o orgán s celorepublikovou působností, orgán přiřazený k jednotlivým soudům mající působnost v totožném obvodu (tedy vlastně například i jako oddělení státních zastupitelství stávajících) či zda půjde o podobu jakkoliv smíšenou. Odpověď na položenou otázku zčásti najdeme i v rozsahu pravomocí a také působnosti, jež budou speciálnímu zastupitelství svěřeny. Pokud by se mělo jednat pouze o plnění funkcí stávajícího státního zastupitelství jen v případech korupce a závažné hospodářské a finanční kriminality ústavních činitelů, zvolenou variantou by téměř nepochybně byl jeden úřad s celorepublikovou působností. Naopak, pokud by se jednalo o protikorupční státní zastupitelství v nejširším možném slova smyslu, tedy orgán, který vyšetřuje veškeré představitelné případy byť jen zdánlivě spjaté s korupcí, případně opět i s hospodářskou a finanční kriminalitou, muselo by se jednat o celou soustavu úřadů, ne nepodobnou soustavě státního zastupitelství tak, jak je nám známá dnes, nad kterou by dohlížel vedoucí speciální státní zástupce, s největší pravděpodobností podřízený přímo Nejvyššímu státnímu zástupci

Co se týče způsobů jmenování, logické by se jevílo, i v souladu s novelami nově prosazovaným, pravděpodobným směrem převzetí jmenovacích pravomocí vedoucích státních zástupců Nejvyšším státním zástupcem, jmenování vedoucího speciálního zástupce právě Nejvyšším státním zástupcem, a to samozřejmě zejména v případě podřízení speciálního zastupitelství zastupitelství obecnému. Se jmenováním blízce souvisí i předpoklady, které by jmenovaná osoba musela k uvedení do funkce splňovat. Předpokládám, že ty by se nelišily od požadavků na státní zástupce v soustavě dnešní, nicméně by opět záleželo na zvolené variantě. V případě celorepublikově jediného útvaru, jež by se podílel na vysloveně nejzávažnějších, nejsledovanějších a nejsložitějších případech lze očekávat kvalifikační požadavky vyšší než v případě protikorupčního zastupitelství na okresní úrovni. Velmi se mi zamlouvá myšlenka

možnosti působit ve speciálním útvaru pouze v jednom „funkčním období“, případně maximálně dvakrát, z toho jednou v pozici řadového speciálního zástupce a poté, po uplynutí určitého zákonem stanoveného období, v pozici speciálního zástupce vedoucího, existoval-li by oboustranný zájem. Ono období by přitom mohlo být relativně krátké - přesto by sloužilo k obměně a přerušování nežádoucích vazeb mezi jednotlivými spolupracujícími osobami, tedy hlavně státními zástupci a policisty zabývajícími se svěřenými případy.

Často je v souvislosti se zřízením speciálního protikorupčního zastupitelství v jakékoliv podobě zmiňována možnost jakéhosi izolovaného komplexu (sídla), kde by speciální státní zástupci žili a měli v rámci možností vše, co by k životu potřebovali. Nejsem si jistý, nakolik je tato varianta vážně myšlená a reálná, rozhodně však vím, že se mi nelíbí. Samotná představa, že bych měl po jakoukoliv delší dobu žít bez nadsázky odtržen od reality mě nijak neláká. K tomu přidejme skutečnost, že protikorupční státní zástupce nebude nikdy konat bez jakéhokoliv okolního tlaku, stejně jako tak nebude rozhodovat žádný soud a podobně. Jde o společenské funkce, které mají společnosti sloužit a chránit ji a proto je nelze ze společnosti ani vyloučit. Nehledě na to, že do funkce speciálního státního zástupce by měli být navrhováni a posléze vybíráni pouze ti jedinci, kteří jsou schopni vnějšímu tlaku v jakékoliv podobě čelit a odolávat (odolat) a kteří tím pádem ochranu v takto „drastické“ podobě nemají za potřebí. Stranou nechávám možnost, že zavedení izolace by spoustu potenciálních kvalitních uchazečů mohlo odradit, ať už z pocitu nedůvěry či jednoduše praktických důvodů.

6.3 Očekávatelná podoba speciálního zastupitelství v ČR

Zcela zásadním a bezesporu pozitivním konstatováním je, a platí to beze zbytku více méně pro celou tuto práci, že zavedení a tedy změna, v tomto konkrétním případě v podobě vytvoření speciálního protikorupčního útvaru státního zastupitelství, je opravdu očekávatelná, nikoliv pouze očekávaná, což je obrovský rozdíl. To vyplývá nejen z již novinového rozhovoru, ale i dalších článků¹⁷ či tiskové konference svolané Nejvyšším státním zástupcem ke 100 dnům JUDr. Pavla Zemana ve funkci.

V současné době lze z informací, které již byly předloženy veřejnosti, sestavit podobu orgánu tak, jak bude s velkou pravděpodobností v České republice uzákoněn, či spíše jak by si ho jeho „tvůrci“ přáli, neboť jejich návrh samozřejmě musí, jako každý jiný, projít zdlouhavým a často problematickým zákonodárným procesem. Nyní tedy ke slibované očekávatelné podobě. Na každém zastupitelství nižšího stupně, tedy okresních, krajských a jim na roveň postaveným by se měl vyskytovat státní zástupce – specialisty, který by řešil případy korupce a hospodářské

¹⁷ Např. URL: <http://domaci.ihned.cz/c1-51542150-na-korupci-si-posviti-specialni-utvar-a-zalobci-na-statnich-zastupitelstvih>

a finanční kriminality. Zde tedy zatím žádná změna, neboť i nyní fakticky existují na státních zastupitelstvích odbory, specializující se na uvedenou agendu. Novinkou by však bylo vytvoření speciálního protikorupčního útvaru, který by měl být zřízen při Nejvyšším státním zastupitelství v Brně a který by měl celorepublikovou působnost se zaměřením na nejzávažnější případy korupce a výše uvedených druhů kriminality. Podle dostupných informací se počítá s jeho zařazením do zákona o státním zastupitelství, což může leccos naznačovat o jeho zařazení do právního pořádku a mocenského systému.

Jakékoliv další údaje už by byly pouhými nepodloženými spekulacemi, ale je více než pravděpodobné, že, pokud se týče blíže probíraných otázek, bude využita některá z variant z předchozí podkapitoly.

7. ZÁVĚR

Jedním z neskromných cílů, které jsem si před psaním předložené práce vytyčil, bylo zaprvé stručně informovat o stávající (neutěšivé) situaci v českém státním zastupitelství. To činím v naději, že se jedná o souhrn informací, spadajících v době její tvorby již alespoň jednou nohou do oblasti – s mírnou nadsázkou - právních dějin. Druhým důležitým cílem bylo zamýšlení se nad očekávatelnými změnami, respektive podobou jednotlivých změn, jejichž provedení je v plánu a dokonce již započalo. Alternativně k tomuto jsem se pokusil zmínit odlišné možnosti, kterých sice využito nebylo nebo pravděpodobně nebude, ale které v daném případě přicházely v úvahu. Bohužel nejsem vlastníkem křišťálové koule a tak je možné, že mnou navržená možnost, kterou pokládám za nejlepší a proto pravděpodobnou, nebude v zákonné podobě využita. To je realitou zejména u těch změn, které se dají očekávat, ale o jejich bližší podobě se ještě veřejně nedebatovali a ani se k nim oprávněné osoby nevyjadřovali. Přesto, i pokud se budu mýlit, věřím že rozšířím obzory všech čtenářů o představitelných variantách a „nastartuji“ tak jeho zamýšlení nad tématem, případně i diskusi.

Mám-li na závěr zlehka bilancovat, začnu nejprve negativně. Je zarážející, jak dlouhou dobu fungovalo české státní zastupitelství na základě objektivně ne zcela vhodné zákonné úpravy a jí stanovených principů. Je jasné, že právní řády se vyvíjejí, reagují na změny ve společnosti a přinášejí novou a (bohužel však ne vždy) lepší úpravu určité problematiky. Stejně tak znepokojivé je, že se stejně dlouhou dobu o změnách maximálně mluvilo a žádné se neděly. Nelze se potom veřejnosti divit, že ve státním zastupitelství a často „ve stát“ vůbec nemá žádnou důvěru. Státní zastupitelství v České republice bylo poškozováno velkým množstvím přinejmenším podivných kauz, které nejenže nikdo nevyřešil, ale často snad ani neřešil. S tímto nelichotivým výčtem však přichází známá pravda, že ode dna se dá nejlépe odrazit. Jsem přesvědčen, a pravděpodobně

nejsem zdaleka jediný, že k takovému odrazu ode dna počátkem roku 2011 skutečně v soustavě státního zastupitelství došlo.

Celá tato práce se nesla v pozitivním duchu a přesvědčení, že provedené změny povedou k lepšímu systému nejen veřejné žaloby, oproštěnému od veškerých, nyní známých problémů. K systému, ve kterém budou pracovat schopní lidé, kteří budou za svoji dobře odvedenou práci dostatečně motivujícím způsobem odměněni. Z vlastních zkušeností při studiu nabytých mohu s čistým svědomím říct, že v současné době není státní zastupitelství „vysněnou cílovou stanicí“ studentů práv z jakékoliv fakulty a s jakýmkoliv studijními výsledky. Nelze se divit. Mohlo by se to však změnit, což by jistě bylo přínosem i přesto, že soustava netrpí personálním nedostatkem a v žádném případě jsem výše řečeným nechtěl naznačit, že současné personální obsazení v jakékoliv pozici na jakékoliv úrovni je nekvalitní.

Právě teď už nám nezbyvá nic jiného, než doufat, že současný Nejvyšší státní zástupce, JUDr. Pavel Zeman s mohutnou podporou Ministra spravedlnosti, JUDr. Pospíšila, budou mít tolik odhodlání a hlavně síly - jak osobní, tak politické - aby změny prosadili i na parlamentní půdě a následně je veřejnosti v dobrém světle představili. A samozřejmě uvedli do praxe. Dosavadní vývoj naznačuje, že splnění tohoto přání je - očekávatelné.

8. STUDIJNÍ MATERIÁLY

Knižní zdroje:

FENYK, Jaroslav. *Veřejná žaloba. Díl druhý: Příručka pro práci státního zástupce*. Praha: Institut vzdělávání Ministerstva spravedlnosti České republiky, 2002.

FRYŠTÁK, Marek a kol. *Trestní právo procesní*. 1. vydání. Ostrava: KEY Publishing s.r.o., 2008. ISBN 978-80-87071-72-4

MUSIL, Jan. *Trestní právo procesní*. 3. vydání. Praha: C.H.Beck, 2007. ISBN 978-80-7179-572-8

CÍSAŘOVÁ, Dagmar a kol. *Trestní právo procesní*. 1. vydání. Praha: ASPI, 2008. ISBN: 978-80-7357-348-5

KOUDELKA, Zdeněk, RŮŽIČKA, Miroslav, VONDRUŠKA, František. *Zákon o státním zastupitelství s komentářem a judikaturou*. 1. vydání. Praha: Leges, 2010. ISBN: 978-80-87212-25-7

Elektronické zdroje:

<http://portal.justice.cz/nsz/hlavni.aspx?o=29&j=39&k=455>, [cit. 11. 4. 2011]

<http://www.specialnysud.sk/>, [cit. 11. 4. 2011]

http://sk.wikipedia.org/wiki/%C5%A0peci%C3%A1lny_s%C3%BAd_Slovenskej_republiky, [cit. 11. 4. 2011]

<http://www.genpro.gov.sk/organizacna-struktura-8851/47181s#urad-specialnej-prokuratury>, [cit. 11. 4. 2011]

<http://domaci.ihned.cz/c1-51542150-na-korupci-si-posviti-specialni-utvar-a-zalobci-na-statnich-zastupitelstvih>, [cit. 11. 4. 2011]

<http://www.novinky.cz/domaci/221778-novy-nejvyssi-statni-zastupce-pavel-zeman-chce-rozhodovat-bez-politickyh-vlivu.html>, [cit. 11. 4. 2011]

<http://www.ochrance.cz/>, [cit. 11. 4. 2011]

ASPI:

KOUDELKA, Zdeněk. Změny postavení státního zastupitelství. ASPI [automatizovaný systém právních informací]. Ver. 13. Česká republika, 2010. Licencovaná verze. ASPI ID: LIT36459CZ. [cit. 11. 4. 2011]

ONDRUŠ, Radek, ČERNÝ, Josef. Postavení a funkce státního zastupitelství v evropském srovnání. ASPI [automatizovaný systém právních informací]. Ver. 13. Česká republika, 2010. Licencovaná verze. ASPI ID: LIT20187CZ. [cit. 11. 4. 2011]

ONDRUŠ, Radek. Oprávnění státního zastupitelství na úseku ochrany dětí a mládeže. ASPI [automatizovaný systém právních informací]. Ver. 13. Česká republika, 2010. Licencovaná verze. ASPI ID: LIT20292CZ. [cit. 11. 4. 2011]

SVOBODA, Cyril. Nová působnost státního zastupitelství. ASPI [automatizovaný systém právních informací]. Ver. 13. Česká republika, 2010. Licencovaná verze. ASPI ID: LIT3018CZ. [cit. 11. 4. 2011]

PODHRÁZKÝ, Milan. K právní povaze odvolání z funkce vedoucího státního zástupce. ASPI [automatizovaný systém právních informací]. Ver. 13. Česká republika, 2010. Licencovaná verze. ASPI ID: LIT3577CZ. [cit. 11. 4. 2011]

LATA, Jan. Nezávislý státní zástupce – dosažitelné přání nebo zbožná realita?. ASPI [automatizovaný systém právních informací]. Ver. 13. Česká republika, 2010. Licencovaná verze. ASPI ID: LIT35069CZ. [cit. 11. 4. 2011]

COUFAL, Petr, KUČERA, Pavel. Několik poznámek k úvaze o nezávislosti státního zastupitelství. ASPI [automatizovaný systém právních informací]. Ver. 13. Česká republika, 2010. Licencovaná verze. ASPI ID: LIT6796CZ. [cit. 11. 4. 2011]

Judikatura:

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. října 2005, spis. zn.: 6 As 58/2004-45

Právní předpisy:

Zákon č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů

Zákon č. 141/1961 Sb, trestní řád

Zákon č. 153/2001 Z.z., o prokurátúre

Zákon č. 458/2003 Z.z., o zriadení Špeciálneho súdu a Úradu špeciálnej prokuratúry

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

Zákon č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství

Důvodová zpráva k zákonu č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství

Důvodová zpráva k zákonu č. 14/2002 Sb., o změně zákona o státním zastupitelství

Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád