

Analyza možností změn místní příslušnosti orgánů činných v trestním řízení v případech souvisejících s trestnou činností ve státní správě a místní samosprávě.

1. Úvodem

Úkol vyplývající ze Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2011 a 2012 (bod 4.3 Změna místní příslušnosti orgánů činných v trestním řízení v případech souvisejících s trestnou činností ve státní správě a místní samosprávě), schválené usnesením vlády ČR č. 1 ze dne 5. ledna 2011, spočívá v analýze možných způsobů oproštění orgánů činných v trestním řízení od působení regionálních vlivů v případech souvisejících s trestnou činností ve státní správě a místní samosprávě a v návrhu nejvhodnějších legislativních řešení. Nebezpečí obecné místní příslušnosti v trestním řízení spočívá ve skutečnosti, že často jsou mezi představiteli místní samosprávy a mezi místně příslušnými orgány činnými v trestním řízení úzké vazby. Objektivita trestních procesů vedených proti představitelům místní samosprávy je tak ohrožena. Vzhledem k rozloze a počtu obyvatel čelí Česká republika *eo ipso* zvýšenému nebezpečí existence rodinných, přátelských či kolegiálních vazeb. Cílem této analýzy je tedy nalezení možností, které přispějí k minimalizaci nebezpečí klientelismu (zvýhodňování známých) či nepotismu (zvýhodňování příbuzných) při vyšetřování trestných činů páchaných představiteli veřejné správy.

Místní (čili teritoriální, územní nebo prostorová) příslušnost je kategorií, jež řeší, který orgán určitého druhu a stupně, určený podle pravidel o věcné (resp. funkční) příslušnosti, je příslušný pro řešení určité konkrétní věci. Z uvedené definice je zřejmé, že otázka místní příslušnosti je neoddělitelná od problematiky příslušnosti věcné, resp. funkční. Pokud například dojde ke zřízení jednoho celostátního specializovaného útvaru, v jehož výlučné působnosti bude řešení určitých druhů případů, stane se otázka místní příslušnosti z povahy věci irelevantní.

Předmětný úkol úzce souvisí s dalším úkolem Ministerstva spravedlnosti, který rovněž vyplývá ze Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2011 a 2012 (bod 4.6 Zřizování specializovaných soudních senátů a specializovaných útvarů státního zastupitelství zejména v oblasti boje proti korupci a závažné finanční kriminalitě), předložit vládě informaci o zajištění specializace na trestnou činnost spojenou s korupcí a závažnou finanční kriminalitou u státních zastupitelství a soudů, s uvedením případných návrhů možností jejího prohloubení.

Nejprve je třeba vymezit okruh trestných činů, u kterých hrozí ze strany představitelů veřejné moci největší nebezpečí ovlivňování při jejich vyšetřování nebo kterých se představitelé veřejné moci typicky dopouštějí. U těchto trestních kauz se navrhuje zakotvit speciální příslušnost orgánů činných v trestním řízení. Další částí analýzy je tedy rozbor možných řešení při stanovení speciální příslušnosti jednotlivých orgánů činných v trestním řízení, tedy soudů, státních zástupců a policejních orgánů.

2. Okruh trestných činů

Nejprve je třeba vyřešit otázku, kterých trestných činů se má speciální příslušnost orgánů činných v trestním řízení týkat.

Základním kritériem, o kterém lze uvažovat, je speciální subjekt, tedy subjekt, u kterého zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále též „TZ“), požaduje zvláštní způsobilost či postavení. Ve vztahu k problematice boje proti korupci ve veřejné správě přichází jako speciální subjekt v úvahu především *úřední osoba* (terminologií starého trestního zákona „veřejný činitel“). Úřední osobou se mimo jiné rozumí člen zastupitelstva nebo odpovědný úředník územní samosprávy, orgánu státní správy nebo jiného orgánu veřejné moci [viz § 127 odst. 1 písm. d) TZ]. Podmínka „spáchání trestného činu úřední osobou“ je splněna pouze tehdy, pokud tato osoba plní úkoly státu nebo společnosti a používá pro plnění těchto úkolů jí svěřené pravomoci (§ 127 odst. 1 *in fine* TZ). K trestní odpovědnosti úřední osoby se totiž vyžaduje, aby trestný čin byl spáchán v souvislosti s její pravomocí a odpovědností (srov. § 127 odst. 2 TZ). Speciální příslušnost orgánů činných v trestním řízení by tedy mohla být dána u všech trestných činů, které spáchá úřední osoba, za podmínek stanovených v § 127 trestního zákoníku. Tato příslušnost potrvá samozřejmě i tehdy, vyjde-li trestný čin najevo až v momentě, kdy osoba již úřední osobou nebude, neboť i v takovém případě se lze obávat negativního ovlivňování průběhu řízení.

Výše uvedené nastavení speciální příslušnosti je však příliš široké a je třeba volit kritéria, aby speciální útvary nebyly zahlceny bagatelními případy a mohly se naplno věnovat závažným trestným činům. Možností, o kterých lze uvažovat v souvislosti se zúžením této široké skupiny trestných činů úředních osob, je v zásadě šest.

Ve vztahu k otázce místní příslušnosti se nabízí možnost vázat speciální příslušnost orgánů činných v trestním řízení nikoli na všechny trestné činy spáchané úředními osobami, ale pouze na trestné činy spáchané úředními osobami v daném regionu, neboť sledovaným cílem je zejména oproštění od místních vlivů. O opodstatněnosti tohoto kritéria však lze pochybovat. Další možností je vázat speciální příslušnost na trestný čin s určitým následkem. Vymezení takového kritéria, aby plnilo stanovený účel, by však bylo velmi obtížně nastavitelné.

Jako příliš úzké vymezení se jeví omezení speciální příslušnosti pouze na trestné činy, u jejichž základní skutkové podstaty je *úřední osoba* (speciální subjekt) jejím obligatorním znakem; jde pouze o trestný čin zneužití pravomoci úřední osoby (§ 329 TZ) a trestný čin maření úkolu úřední osoby z nedbalosti (§ 330 TZ).

Čtvrtou možností, jak zúžit skupinu trestných činů úředních osob, je omezit speciální příslušnost orgánů činných v trestním řízení pouze na úmyslné trestné činy spáchané úředními osobami. Podřazení všech nedbalostních trestných činů spáchaných úředními osobami pod speciální příslušnost by mohlo mít za následek zahlcení specializovaných orgánů bagatelními případy. Nicméně v této souvislosti je třeba uvést, že i v případech méně společensky škodlivých trestných činů (nedbalostních trestných činů) spáchaných úředními osobami může docházet k ovlivňování orgánů činných v trestním řízení; z tohoto pohledu se jedná o případy srovnatelně společensky nežádoucí. Ze statistických údajů přitom vyplývá, že nejde o takový počet trestných činů, který by měl vést k přílišnému zatížení orgánů činných v trestním řízení.

Pátým představitelným řešením je přiznat specializovaným útvarům orgánů činných v trestním řízení (v tomto případě zvláštního útvaru státního zastupitelství) oprávnění delegovat bagatelní (méně společensky škodlivé) věci na jinak místně příslušné orgány. Tuto

praxi umožňuje například rakouská právní úprava¹ a její největší výhodou je možnost flexibilně reagovat na konkrétní okolnosti daného případu. Šestou možností je přiznat zvláštnímu útvaru státního zastupitelství oprávnění, které by mu umožnilo v bagatelních věcech pověřit zastupování u soudu krajské státní zastupitelství. Poslední dvě uvedené řešení se jeví jako nejvhodnější, neboť nejlépe umožňují specializovaným útvarům brát ohled na všechny okolnosti případu a posoudit možné vlivy a potřebu své působnosti.

Skupinu trestných činů spáchaných úřední osobou by bylo vhodné rozšířit i o další trestné činy, jež spadají pod tzv. korupční trestné činy, u kterých je nebezpečí úzkého propojení mezi pachatelem a osobou mající vliv na regionální úrovni, neboť úřední osoba nemusí být vždy přímým pachatelem trestného činu. Z hlediska předvídatelnosti právní úpravy se jako vhodná varianta jeví taxativní výčet trestných činů, na který by se speciální příslušnost vztahovala.

Do speciální věcné působnosti by tedy měly spadat zejména:

- všechny trestné činy spáchané úřední osobou ve smyslu § 127 TZ (popř. § 334 TZ); do této skupiny přirozeně náleží všechny trestné činy, u nichž znak „spáchaní úřední osobou“ patří do rámce základní skutkové podstaty, jde o skutkové podstaty s tzv. speciálním subjektem (trestné činy úředních osob dle § 329 a 330 TZ),
- trestný čin pletichy v insolventním řízení podle § 226 TZ (smyslem jednání např. podle § 226 odst. 1 TZ je tzv. pasivní úplatkářství),
- trestný čin manipulace s kurzem investičních nástrojů podle § 250 TZ,
- trestný čin sjednání výhody při zadání veřejné zakázky, při veřejné soutěži a dražbě podle § 256 TZ,
- trestný čin pletichy při zadání veřejné zakázky a při veřejné soutěži podle § 257 TZ,
- trestný čin pletichy při veřejné dražbě podle § 258 odst. 1 písm. b), c) a odst. 2 a 3 TZ,
- trestné činy přijetí úplatku, podplacení a nepřímého úplatkářství podle § 331, 332 a 333 TZ,
- trestné činy spáchané prostřednictvím investičních nástrojů, které jsou přijaty k obchodování na regulovaném trhu nebo o jejichž přijetí k obchodování na regulovaném trhu bylo požádáno, nebo jejich padělků a napodobenin.

¹ Srov. bod 4.6 Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2011 a 2012.

3. Speciální příslušnost u jednotlivých orgánů činných v trestním řízení

Jak plyne z výše uvedeného výčtu trestných činů (viz kapitola druhá), jež se navrhuje svěřit do působnosti speciálních orgánů činných v trestním řízení, jde zejména o trestné činy úředních osob a trestné činy spojené s korupcí. Kromě výše zmíněného nebezpečí klientelismu a nepotismu je úspěšné dovršení trestního řízení odsuzujícím rozsudkem komplikováno i složitostí těchto případů a skutečností, že v nich není osob, které by se cítily přímo poškozeny a byly tak motivovány k oznámení této trestné činnosti. Uvedená východiska potvrzují i statistická data, která svědčí o velké latenci trestné činnosti spočívající v korupčním jednání.² Nezbytným požadavkem tak kromě nezávislosti příslušných orgánů činných v trestním řízení, která je zárukou objektivního posuzování konkrétních případů, je jejich dostatečná odbornost.

Složitost celé problematiky z hlediska příslušnosti vyplývá mimo jiné z toho, že obecná (místní) příslušnost orgánů činných v trestním řízení je v zásadě stanovena tak, aby případ vedly z hlediska území orgány, které jsou činu (či pachateli) nejbližší. Toto řešení vychází ze základní myšlenky, aby orgány činné v trestním řízení byly co nejbližší k důkazním prostředkům (nositelům důkazu). Naopak v případech korupce, kde hrozí zvýšené nebezpečí narušení objektivnosti vedení trestních věcí, je základní ideou myšlenka oproštění se od regionálních vazeb, tedy tendence opačná.

3.1 Policie České republiky

Pokud jde o věcnou působnost jednotlivých útvarů Policie ČR, předpokládá se zachování režimu, ve kterém je věcná působnost vymezena závazným pokynem policejního prezidenta.³ Věcná působnost bude rozdělena mezi policejní orgány místní, krajské a zvláštní celorepublikový útvar. Tímto zvláštním útvarem, a tedy hlavním partnerem speciálního útvaru státního zastupitelství, by byl Útvar odhalování korupce a finanční kriminality (dále též „ÚOKFK“).

Tento model reflektuje jinou organizační a právní situaci, ve které funguje a bude fungovat policie na rozdíl od (specializovaného) státního zastupitelství. Specializaci na korupci proto nelze v policii modelovat stejným způsobem. Na rozdíl od specializovaného státního zastupitelství musí být počet policistů, věnujících se korupčním kauzám, výrazně větší než počet specializovaných státních zástupců. ÚOKFK nebude nikdy z pochopitelných důvodů specializován pouze na trestnou činnost úředních osob a trestnou činnost spojenou s korupcí, ale bude se zaměřovat i na jinou hospodářskou a finanční kriminalitu. V neposlední řadě v policii nelze dost dobře v rámci služebního zákona zavést speciální nezávislé postavení ředitele jednoho z útvarů (jak by to bylo možné u hlavy speciálního státního zastupitelství). Policie má navíc vždy, na rozdíl od státního zastupitelství, nad sebou právě nezávislý dozor ze strany státních zástupců, což je prvek, kterým naopak z principu specializované státní zastupitelství disponovat samozřejmě nebude.

Na toto rozdělení působnosti pak organicky navazuje možnost speciálního útvaru státního zastupitelství postupovat podle ustanovení § 157 odst. 2 písm. b) zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů (dále též

² Srov. Bašný, A. Specializace v české justici. Jak posílit nezávislost obžaloby a soudu u citlivých případech. In sborník *Česká justice – otázka správy a nezávislosti*. Praha: Transparency International – Česká republika, 2010, s. 104–105.

³ Srov. čl. 6 závazného pokynu policejního prezidenta č. 30/2009 ze dne 21. dubna 2009, o plnění úkolů v trestním řízení.

„TŘ“), tedy po vyhodnocení okolností konkrétního případu (např. při podezření z podjatosti místnímu, krajskému policejnímu útvaru, či ÚOKFK věc odejmout a učinit opatření, aby byla přikázána jinému policejnímu útvaru. Tato pravomoc umožní speciálnímu útvaru státního zastupitelství, aby mohl operativně v případě jakéhokoliv podezření z podjatosti či z jiných důvodů rozhodnout o změně místní příslušnosti. V takovém systému se výrazně komplikuje možnost ovlivňovat nelegitimně jednotlivá trestní řízení působením na konkrétní útvar policie a naopak je dána možnost na policii nezávislého státního zástupce svým rozhodnutím působnost měnit v případě jakéhokoliv podezření.

3.2 Státní zastupitelství

Státní zástupce, který je orgánem činným v trestním řízení, je doktrínou označován jako *dominus litis* (pán) přípravného řízení. Státní zástupce má klíčovou roli, pokud jde o zahájení případu, jeho zákonné a věcně správné zpracování s následným podáním obžaloby (předložením případu soudu). Vzhledem k dominantnímu postavení státního zástupce v předsoudním stádiu trestního řízení je v případech trestných činů úředních osob a trestných činů spojených s korupcí vhodné zabývat se koncepcí státního zastupitelství s nejvyšší pečlivostí.

Již v současné době existují takřka na všech státních zastupitelstvích státní zástupci, kteří se specializují na boj s trestnou činností spojenou s korupcí. Nejvýraznější problémy současného systému jsou v zásadě dva. Prvním problémem je skutečnost, že státní zástupci specializující se na trestné činy spojené s korupcí mají ve své pracovní náplni ještě další trestné činy. Jejich odbornost a specializace je tak zákonitě rozmělněna. Druhý problém spočívá ve skutečnosti, že specializace těchto státních zástupců může být kdykoli jejich nadřízeným (i neformálně) změněna. Může tak poměrně snadno dojít k odebrání případu a jeho přidělení jinému státnímu zástupci. Dostatečné záruky nezávislosti, které jsou nezbytnou součástí objektivního rozhodování každé věci, jsou tak kromě nebezpečí klientelismu, pramenícího z místní příslušnosti, narušovány i touto skutečností. Státní zástupce má možnost odmítnout pokyn vedoucího státního zástupce či nadřízeného státního zastupitelství, jen je-li v přímém rozporu se zákonem.

V současné době neexistují v rámci soustavy státního zastupitelství dostatečně efektivní mechanismy pro boj s korupcí. Řešení spočívající v omezení věcné příslušnosti odborů závažné hospodářské a finanční kriminality vrchních státních zastupitelství (tzv. 6. odbory) v oblasti korupce pouze na případy, ve kterých došlo ke korupčnímu jednání v souvislosti s odhalováním či vyšetřováním trestných činů podle hlavy páté nebo šesté zvláštní části trestního zákoníku [srov. § 15 odst. 1 písm. d) vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 23/1994 Sb., o jednacím řádu státního zastupitelství, zřízení poboček některých státních zastupitelství a podrobnostech prováděných právními čekateli, ve znění pozdějších předpisů], se ukazuje jako neefektivní a nevyhovující. Ve sledovaném období let 2005 až 2010 bylo ve věcech týkajících se korupce⁴ v rámci působnosti odborů závažné hospodářské a finanční kriminality zahájeno trestní stíhání podle § 160 odst. 1 trestního řádu v celkem 10 věcech⁵ proti 35 osobám. Z uvedeného počtu podal věcně příslušný státní

⁴ V širším slova smyslu byla do přehledu zahrnuta i známá a široce medializovaná věc obv. Berky a spol., obv. J. B. (rozprodej pozemků úřednicí ministerstva pod cenou) a věc obv. J. T. (machinace úředníků Úřadu regionální rady při rozhodování o poskytování dotací z operačních fondů EU), přestože předmětem trestního stíhání nebylo přímo korupční jednání, neboť nebylo prokázáno, avšak byl prokázán „alespoň“ trestný čin zneužívání pravomoci veřejného činitele v souběhu s dalšími trestnými činy.

⁵ Ve věci obv. Berky a spol. bylo zahájeno trestní stíhání již v r. 2003, obžaloby byly podány v průběhu let 2005, 2006 a 2008.

zástupce obžalobu v 9 případech⁶ proti 31 osobám. Do současné doby však bylo soudem pravomocně rozhodnuto pouze ve 2 případech.

Za účelem oproštění vyšetřování výše uvedených trestných činů od místních vlivů je možné uvažovat o několika řešeních. První možností je přechod příslušnosti *ex lege* u vymezených trestných činů na krajská státní zastupitelství s tím, že v případě osob působících v příslušném kraji by byla dána příslušnost vrchního státního zastupitelství. Druhá možnost spočívá v přímém zakotvení příslušnosti vrchních státních zastupitelství u všech takto vymezených trestných činů. Místně příslušné by pak bylo buď Vrchní státní zastupitelství v Praze, nebo Vrchní státní zastupitelství v Olomouci. Obě právě nastíněná řešení však nepřinášejí žádné záruky pokud jde o odbornost, a lze mít pochybnosti i o naplnění požadavku nezávislosti. Nedostatkem obou možností při zakotvení obligatorní příslušnosti krajských nebo vrchních státních zastupitelství je pak zejména to, že by se musela zabývat i řadou bagatelních trestných činů bez jakýchkoli regionálních vazeb. Třetí možnost spočívá ve zřízení zvláštního útvaru státního zastupitelství, který by se specializoval pouze na výše vymezené trestné činy, tedy zejména na trestné činy spáchané úředními osobami a trestné činy spojené s korupcí.

Specializovanost zvláštního útvaru státního zastupitelství by byla dobrým předpokladem pro zajištění dostatečné odbornosti jednotlivých členů, neboť jednotliví členové takového útvaru by „nerozmělňovali“ svoje odborné znalosti a soustředili by svou činnost pouze v oblasti trestné činnosti úředních osob a trestné činnosti spojené s korupcí. Zvláštní centrální útvary státního zastupitelství (prokuratury) byly zřízeny v řadě evropských zemí (např. Španělsko, Rakousko, Chorvatsko či Slovensko).⁷ Zřízení takového pracoviště v České republice by umožnilo snadnější vzdělávání pracovníků a předávání zkušeností v rámci evropského prostoru (např. formou studijních stáží). Nezávislost tohoto útvaru by zajistilo jeho zřízení při Nejvyšším státním zastupitelství, přičemž i v rámci jeho struktury by požíval nezbytné nezávislosti, tj. zejména vedoucí takového útvaru by měl speciální postavení vůči nejvyššímu státnímu zástupci, který by nebyl oprávněn mu dávat pokyny ve věci a zasahovat do kauz řešených tímto útvarem. Odejmutí případu z důvodu specializace by v rámci takového útvaru nebylo možné. Zřízení zvláštního centrálního útvaru státního zastupitelství se tak jeví jako nejefektivnější řešení z pohledu snahy o účinné potírání korupce.

Jedná se o řešení, které je doporučováno i mezinárodními dokumenty. Úmluvu OSN proti korupci ze dne 31. 10. 2003 Česká republika podepsala dne 22. 4. 2005, nicméně Úmluvu dosud neratifikovala z důvodu absence právní úpravy o trestní odpovědnosti právnických osob. V současnosti probíhá projednávání návrhu zákona o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim v Parlamentu ČR, na základě jehož přijetí bude možné zahájit ratifikační proces Úmluvy OSN proti korupci, a to nejdříve začátkem roku 2012.⁸ Úmluva OSN proti korupci ve svém článku 36 ukládá smluvním státům povinnost zřízení zvláštních orgánů či zajištění osob specializovaných pro boj s korupcí. Takovým orgánům a osobám je dle Úmluvy nezbytné zajistit patřičnou nezávislost. Mezinárodní smlouvou již pro Českou republiku závaznou je Trestněprávní úmluva o korupci přijatá v rámci Rady Evropy dne 27. 1. 1999 (srov. sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 70/2002 Sb.m.s., o Trestněprávní úmluvě o korupci, český překlad znovu

⁶ Dvě původně samostatně stíhané trestní věci byly posléze spojeny ke společnému řízení a byla v nich podána jedna společná obžaloba.

⁷ K zahraničním právním úpravám podrobněji viz bod 4.6 Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2011 a 2012.

⁸ Viz též bod 5.3 aktualizovaného znění Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2011 a 2012, které bylo schváleno vládou ČR usnesením č. 370 ze dne 18. 5. 2011.

vyhlášen pod č. 43/2009 Sb.m.s.). Příslušné ustanovení týkající se vytvoření zvláštních orgánů pro boj s korupcí je obsaženo v čl. 20: „Každá smluvní strana přijme taková legislativní a jiná opatření, aby bylo zajištěno, že určité osoby nebo orgány budou specializovány pro boj s korupcí. Budou mít potřebnou nezávislost v souladu se základními zásadami právního systému smluvní strany tak, aby byly schopny vykonávat svoje funkce účinně a oproštěny od nepřípustného tlaku. Smluvní strana zajistí, aby personál těchto orgánů byl odpovídajícím způsobem vyškolen a aby pro jeho úkoly byly zajištěny příslušné finanční zdroje.“⁹ Z uvedeného je zřejmé, že současný stav může být hodnocen jako rozporný s čl. 1 odst. 2 Ústavy, který proklamuje, že Česká republika dodržuje závazky, které pro ni vyplývají z mezinárodního práva. Zřízení zvláštního útvaru státního zastupitelství, který bude požívat značné nezávislosti v rámci struktury státního zastupitelství i mimo ní, je tedy vhodným řešením i z hlediska ústavněprávního.

Vedoucí zvláštního útvaru státního zastupitelství by mohl mít postavení náměstka Nejvyššího státního zástupce, podobně jako je tomu např. v Chorvatské republice. Pro zajištění nezávislosti v rámci struktury státního zastupitelství by nejvyšší státní zástupce neměl mít oprávnění udílet vedoucímu zvláštního útvaru státního zastupitelství pokyny a zasahovat do vyřizování věcí. Jmenování vedoucího zvláštního útvaru státního zastupitelství bude upraveno v návaznosti na koncepci nového zákona o státním zastupitelství. Odvolatelnost tohoto vedoucího by měla být možná jen v kárném řízení. S ohledem na kontinuitu vedení zvláštního útvaru státního zastupitelství by bylo vhodné, aby jeho vedoucí byl ve funkci delší dobu, než budou jeho řadoví členové.

U speciálního útvaru je nutné mimo jiné počítat se zvláštním materiálním zajištěním a ochranou zde působících státních zástupců. Tento krok je nezbytným předpokladem pro zajištění nezávislosti speciálního protikorupčního útvaru a jeho kvalitního personálního obsazení. Lze předpokládat, že zvýšené finanční náklady¹⁰ budou v dlouhodobém horizontu kompenzovány větší úspěšností při vyšetřování trestných činů.

Vyšší finanční ohodnocení by mělo být vyváжено povinností průběžného prověřování bezpečnostních a majetkových poměrů členů útvaru.¹¹

3.3 Soudnictví

U soudů má problematika jejich příslušnosti ústavněprávní rozměr. Článek 38 odst. 1 Listiny základních práv a svobod zakotvuje právo na zákonného soudce a požadavek, aby příslušnost soudu i soudce byla stanovena zákonem. Postulát zákonem stanovit příslušnost soudu i soudce se vztahuje mimo jiné na věcnou (resp. funkční) a místní příslušnost soudu. Nedílnou součástí práva na zákonného soudce je princip přidělování soudní agendy a určení složení jednotlivých senátů na základě pravidel obsažených v rozvrhu práce soudů. Jen takový systém zaručuje dostatečnou míru právní jistoty pro adresáty právních norem a je účinným nástrojem v boji proti tzv. kabinetní justici.

Právo na zákonného soudce je základním způsobem zajištěno úpravou obsaženou v zákoně č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích). Vnitřní organizaci soudů a rozvrh práce upravují § 40 až 45 zákona o soudech a soudcích. V současné době lze konstatovat, že

⁹ Čl. 20 Trestněprávní úmluvy o korupci.

¹⁰ Podrobněji k odhadovaným finančním nákladům srov. bod 4.6 Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2011 a 2012.

¹¹ Blíže viz tamtéž.

ústavní princip práva na zákonného soudce je v praxi respektován a právní úprava poskytuje dostatečné záruky nezávislosti soudního rozhodování.

Pravomoc a příslušnost soudů v trestních věcech řeší ustanovení § 13 až 26 trestního řádu. Věcně příslušné jsou pro řízení v prvním stupni v zásadě okresní soudy (§ 16 TR). Krajský soud koná v prvním stupni řízení o trestných činech, pokud na ně zákon stanoví trest odnětí svobody, jehož dolní hranice činí nejméně pět let, nebo pokud za ně lze uložit výjimečný trest, a dále bez ohledu na tyto podmínky u taxativně vymezených trestných činů (srov. § 17 TR). Vyhláškou č. 37/1992 Sb., o jednacím řádu pro okresní a krajské soudy, jsou stanoveny podrobnosti organizace a specializace u základních článků soudní soustavy.

Na základě § 2 jednacím řádu jsou na trestním úseku stanoveny specializace pro věci

- a) korupce veřejných činitelů,
- b) korupce při veřejných zakázkách,
- c) korupce při veřejných soutěžích,
- d) korupce při dražbách.

Pro prohloubení současné specializace lze doporučit sjednocení působnosti pro trestné činy, které budou náležet do kompetence zvláštního útvaru státního zastupitelství (jejich předpokládaný výčet srov. v kapitole druhé), tak, aby ve věcech trestných činů úředních osob a trestných činů spojených s korupcí byly příslušné soudy jednoho článku soudní soustavy (buď okresní nebo krajské). Z důvodu posílení záruk nezávislosti a za účelem oproštění od místních vlivů je žádoucí, aby v těchto věcech byly příslušné krajské soudy, což bude vyžadovat například legislativní změnu § 17 trestního řádu.

Zřízení speciálního trestního soudu tak, jak je tomu například na Slovensku, se nedoporučuje, neboť toto řešení by se mohlo ocitnout v rozporu s ústavním pořádkem České republiky.¹² Česká Ústava se o zřízení specializovaných (či mimořádných) soudních orgánů výslovně nezmiňuje. Komentářová literatura, ačkoli se explicitně nevyslovuje k možnosti zřízení mimořádného či úzce specializovaného samostatného soudu, zdůrazňuje, že Ústava ve svém čl. 81 užívá množné číslo, když hovoří o „nezávislých soudech“. Vyvozuje se, že pravomoc se svěřuje vždy více než jednomu orgánu stejného typu.¹³ Z toho samozřejmě nelze dovodit absolutní zákaz zřízení specializovaného soudu. Zřízení specializovaného soudního tribunálu však z hlediska organizačních a procesních požadavků ústavněprávní síly (např. právo každého jednotlivce na soudní přezkum, tedy právo na odvolání v trestních věcech jako součást práva na spravedlivý proces) pokládáme za rizikové.

¹² Speciální soud na Slovensku byl nálezem Ústavního soudu Pl. ÚS 17/08 ze dne 20. 5. 2009 zrušen.

¹³ Srov. Klíma, K. a kol. *Komentář k Ústavě a Listině*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2005, s. 382.

4. Závěr

Z předložené analýzy vyplývá, že potřeba změn v (místní) příslušnosti orgánů činných v trestním ve věcech trestných činů úředních osob a trestných činů spojených s korupcí se nejnaléhavěji projevuje v oblasti státního zastupitelství. Zde s ohledem na dobré zkušenosti ze zahraničí a mezinárodní závazky České republiky se jako nejvhodnější řešení jeví zřízení zvláštního útvaru státního zastupitelství při Nejvyšším státním zastupitelství, který by požíval nezbytných záruk nezávislosti jak rámci struktury státního zastupitelství, tak mimo ni.

V soudní soustavě se v souvislosti s tím nenavrhuje zřízení zvláštního specializovaného soudu, ale stanovení věcné příslušnosti krajských soudů pro trestné činy úředních osob a trestné činy spojené s korupcí i v těch případech, ve kterých jsou v současné době v prvním stupni příslušné okresní soudy.