

III.

Informace o možnosti zřizování specializovaných soudních senátů a specializovaných útvarů státního zastupitelství zejména v oblasti boje proti korupci a závažné finanční kriminalitě

Úkol předložit vládě informaci o zřizování specializovaných soudních senátů a specializovaných útvarů státního zastupitelství zejména v oblasti boje proti korupci závažné finanční kriminalitě vyplývá pro Ministerstvo spravedlnosti z usnesení vlády č. 1 ze dne 5. ledna 2011, kterým vláda schválila Strategii vlády v boji proti korupci na období let 2011 a 2012 (dále jen „Strategie“) - úkol 4.6. S tímto úkolem je úzce provázán úkol pod bodem 4.3. Strategie změna místní příslušnosti orgánů činných v trestním řízení v případech souvisejících s trestnou činností ve státní správě a místní samosprávě. Při plnění tohoto úkolu byla zpracována potřebná analýza, z níž vychází i tento materiál.

Jedná se o dlouhodobě diskutovanou problematiku, která je částečně řešitelná stávajícími nástroji, avšak zejména u státních zastupitelství by mohlo nastavením určitých změn, které jsou níže uvedeny a podrobněji rozvedeny v analýze pod bodem 4.3. Strategie, dojít k efektivnějšímu postihu zejména korupčních trestných činů. Uvažovaná centrální specializace v rámci soustavy státního zastupitelství by zpřetrhala možné vazby na místní úrovni a zajistila vyšší efektivitu trestního postihu, jak je tomu v některých evropských státech. Inspiraci lze hledat zejména ve slovenské právní úpravě, a to vzhledem ke společnému zákonodárství v době nedávné, ale i v rakouské úpravě, se kterou máme společné dávnější právní kořeny. Zmiňovaný je též španělský systém, který se vyvíjí již od roku 1995. Velmi pozitivních výsledků dosahuje se svým systémem Rumunsko, jak vyplývá z níže uvedených stručných informací o zahraničních právních úpravách.

Specializované soudní senáty

Základní ústavněprávní norma Listina základních práv a svobod v čl. 38 odst. 1 deklaruje právo na zákonného soudce. Podle Listiny nikdo nesmí být odňat svému zákonnému soudci. Ústavněprávní princip práva na zákonného soudce je následně upraven v zákoně č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů, kde je upravena vnitřní organizace soudů a otázky rozvrhu práce. 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 jednacího 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.

Vyhláška ukládá předsedům soudů povinnost zajistit specializaci v rozsahu, v jakém je soud příslušný v daném stupni v těchto věcech podle zákona jednat.

Lze konstatovat, že v českém soudnictví funguje zcela transparentní rozdělování napadlých věcí a ústavně právní princip práva na zákonného soudce je v praxi plně respektován (srov. analýza k bodu 4.3. Strategie).

Ministerstvo spravedlnosti zajišťuje i potřebné vzdělávací akce pro soudce. Zajišťuje pracovní setkání s vybranými lektory vzdělávacích kurzů zaměřených na boj proti korupci. Na základě návrhů Ministerstva spravedlnosti, Nejvyššího státního zastupitelství, Unie státních zástupců, Justiční akademie, Transparency International, a dalších zainteresovaných subjektů byl zpracován návrh témat na vzdělávací akce Justiční akademie pro rok 2011. Byla dohodnuta koncepce intenzivního vzdělávání zaměřeného na boj proti korupci v roce 2011 – kombinace zahraničních zkušeností a jednoho třídního semináře v září a dvou jednodenních seminářů v každém regionu.

Lze uzavřít konstatováním, že soudy jsou svým postavením nezávislé a specializace na všech stupních (jak výše uvedeno) je zajištěna.

Protikorupční útvar státního zastupitelství

V oblasti postihu korupce je nutno konstatovat, že současné mechanismy na úrovni státního zastupitelství nevedou vždy k rychlému a systémovému boji proti korupci v trestní rovině. Například současné znění § 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, které omezuje věcnou příslušnost odborů závažné hospodářské a finanční kriminality v korupční oblasti pouze na případy, kdy došlo ke korupčnímu jednání v souvislosti s odhalováním či vyšetřováním trestných činů podle hlavy páté nebo šesté zvláštní části trestního zákoníku, se ukazuje jako již nikoli plně vyhovující. Případné rozšíření věcné působnosti těchto útvarů na korupční trestné činy v uvažovaném rozsahu (jak je uvedeno níže) naráží nejen na problém personálního obsazení a možnost dalšího materiálního zajištění výkonu této působnosti (už jen např. vzhledem k předpokládanému nárůstu počtu státních zástupců a administrativních zaměstnanců a omezeným možnostem jejich umístění v dosavadních prostorách), ale zejména na další limity, které nelze bez systémové změny v přístupu ke konstituování složky státního zastupitelství, která se má vypořádávat efektivně s korupčními kauzami, prostou úpravou věcné působnosti těchto útvarů ani jejich personálním (materiálním) posílením docílit.

Na jednotlivých státních zastupitelstvích sice působí státní zástupci, kterým byla vedoucím státním zástupcem podle vzorového organizačního řádu určena specializace pro boj s korupcí, tuto specializaci však mají vedle další specializace. (Vzorový organizační řád vydaný nejvyšším státním zástupcem v souladu s ustanovením § 12 odst. 1 a § 13e odst. 2 zákona o státním zastupitelství pokynem obecné povahy č. 4/2009 upravuje celkem 19 specializací v trestní oblasti.) Koncentrací agendy postihu korupce pod speciální útvar se sleduje právě možnost soustředit na tuto specializaci prvořadou pozornost a značné síly a prostředky. Vzhledem ke stávající zatíženosti státních zástupců velkým počtem agend k výraznému odlehčení ostatních státních zástupců nedojde.

Z uvedeného vyplývá, že dosavadní částečná specializace v rámci jednotlivých státních zastupitelství nezajišťuje možnost efektivního vzdělávání specialistů výlučně zaměřených na problematiku korupce ani odpovídající výběr specialistů pro tuto specifickou

agendu, nehledě na nemožnost docílit vždy striktního přetržení místních vazeb od prostředí, v němž korupce vzniká.

Dalším problémem je neexistence jasně stanovených (tj. zákonem vymezených) transparentních mechanismů přidělování, odnímání a přerozdělování již přidělených konkrétních věcí, což je pro vyřizování těchto kauz velmi citlivá otázka. V rámci organizace chodu práce u státního zastupitelství tak může být z rozhodnutí vedoucího státního zástupce příslušnost k vyřizování takové věci měněna a přenášena na jednotlivé státní zástupce.

V současné době je proto již třeba přistoupit k novým systémovým řešením, umožňujícím rychlý a komplexní boj s korupcí. S přihlédnutím k zahraničním zkušenostem některých (zejména sousedních) zemí a s přihlédnutím k výsledkům analýzy (bod 4.3. Strategie) lze dospět k závěru, že jednou z potřebných forem řešení je vytvoření specializovaného zvláštního úřadu státního zastupitelství. Hlavní výhody tohoto řešení se spatřují v

- jasně vymezené specializaci na vybrané trestné činy korupčního charakteru a trestnou činnost s korupcí typicky související,

- odstranění nežádoucích místních vazeb mezi korupčním prostředím a státními zástupci, kteří nesou odpovědnost za trestní řízení vedené proti pachatelům tohoto jednání, často pocházejícím právě z místního prostředí,

- možnosti navázání úzkých součinnostních vazeb s příslušnými specializovanými policejními útvary a týmy (je evidentní, že k zefektivnění komplexního boje proti nejzávažnějším druhům a formám trestné činnosti, které jsou často vzájemně provázané, bude nutné též zajistit úzkou vazbu na specializované týmy policejních složek),

- možnosti vybavit tento útvar zvláštními pravomocemi, které nemusí být, s ohledem na věcnou působnost, obecně dostupné ostatním orgánům činným v trestním řízení, anebo jim nemusí být dostupné v té fázi řízení (objasňování trestné činnosti), v níž je to nezbytné pro odhalení a dokumentování korupčního jednání,

- systémovém vyřešení věcné příslušnosti tohoto útvaru ve vazbě na věcnou příslušnost krajských soudů, resp. jejich vzájemnou souladnou úpravu, což bude současně garantovat požadavek na svěření této agendy do působnosti k tomu specializovaných senátů krajských soudů.

V březnu 2011 byla ustanovena pracovní skupina pro přípravu nového zákona o státním zastupitelství složená ze zástupců Ministerstva spravedlnosti, Nejvyššího státního zastupitelství a Unie státních zástupců. Úkolem pracovní skupiny je vypracovat návrh koncepčních změn týkajících se postavení státního zastupitelství, jeho působnosti, priorit činnosti a prostředků (nástrojů), pomocí nichž bude výkon působnosti zabezpečován, postavení státních zástupců, včetně jejich platového a sociálního zajištění, jakož i podmínek činnosti ostatních zaměstnanců státního zastupitelství, včetně právních čekatelů, asistentů a vyšších úředníků státního zastupitelství.

Připravovaný zákon o státním zastupitelství počítá za účelem zefektivnění boje s korupcí se zřízením speciálního protikorupčního útvaru při Nejvyšším státním zastupitelství. Do jeho věcné působnosti by měly náležet zejména následující korupční trestné činy a trestné činy s korupcí typicky související:

- trestné činy úředních osob (§ 127 TZ), za podmínky, že trestný čin byl spáchán v souvislosti s plněním úkolů úřední osoby,
- trestný čin pletichy v insolvenčním řízení podle § 226 TZ,
- 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) a c) a navazující 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.

Působnost protikorupčního útvaru by byla stanovena jako obligatorní s možností v méně závažných věcech pověřit zastupováním u soudu příslušné krajské státní zastupitelství.

Současně se předpokládá, že by trestné činy svěřené do působnosti tohoto útvaru projednávaly v prvním stupni krajské soudy (došlo by tedy ke změně věcné příslušnosti u těchto trestných činů a jejich zařazení do výčtu v § 17 tr. řádu). Obžaloby by proto byly speciálním protikorupčním útvarem Nejvyššího státního zastupitelství podávány vždy u příslušného krajského soudu, který tak bude rovněž plnit funkci specializovaného soudu pro boj s korupcí.

Organizace a personální obsazení

Po vzoru zahraničních úprav by protikorupční útvar měl být zřízen při Nejvyšším státním zastupitelství jako jednotný útvar působící na celém území České republiky, bez poboček.

Předpokládá se, že vedoucím útvaru bude ředitel - státní zástupce Nejvyššího státního zastupitelství - který by měl mít postavení náměstka nejvyššího státního zástupce. Byl by jmenován nejvyšším státním zástupcem na dobu 7 let s možností jednoho opakovaného jmenování. Zákon o státním zastupitelství by stanovil záruky proti event. ovlivňování (např. nejvyšší státní zástupce nebude oprávněn dávat mu pokyny zasahující do vyřizování věci, odvolatelný bude jen v kárném řízení).

Předpokládá se, že protikorupční útvar bude obsazen 15 až 20 státními zástupci, kteří budou k tomuto útvaru dočasně přidělováni na dobu 3 let (ve stadiu úvah je i doba 5 let) s možností opakování.

(V případě, že by bylo zavedeno výběrové řízení, byli by státní zástupci vybíráni ve výběrovém řízení - otázka jmenování do funkce bude upravena v návaznosti na koncepci nového zákona o státním zastupitelství.)

Po uplynutí funkčního období by zůstala státním zástupcům činným u tohoto útvaru zachována možnost vrátit se na své původní místo, vzhledem k formě jejich přidělení ke speciálnímu útvaru.

Správu protikorupčního útvaru bude vykonávat Nejvyšší státní zastupitelství. Sídlit by však měl v Praze nebo Středočeském kraji.

Pro případy výkonu dozoru v rozsáhlých kauzách by samozřejmě bylo možné jeho doplnění státními zástupci v rámci dočasného přidělení (stáže), které by mělo zajistit efektivní výkon dozoru (i co do délky tohoto přidělení).

Pravomoci

Ve vztahu k policejním složkám bude mít protikorupční útvar rozšířenou pravomoc určovat věcnou (případně i místní) příslušnost policejních orgánů [předpokládá se řešení formou rozhodnutí o odnětí a přikázání věci podle § 172 odst. 2 písm. b) tr. ř.]. Posuzování podmínek pro tento postup bude založeno na základě speciálně vymezené informační povinnosti o jednotlivých kauzách, informační povinnost budou plnit policejní útvary. V jednotlivých případech se předpokládá projednání důvodů pro tento postup se specializovaným protikorupčním útvarem státního zastupitelství, jehož rozhodnutí o příslušnosti bude mít přednost před vnitroresortní úpravou stanovící příslušnost policejních orgánů v těchto věcech. Tyto otázky budou upřesněny po projednání s ministrem vnitra a policejním prezidentem.

Nad rámec standardních pravomocí a působnosti bude protikorupční útvar oprávněn ve věcech spadajících do jeho působnosti vyžadovat informace od finančního analytického útvaru Ministerstva financí, jemuž bude uložena povinnost informovat specializovaný protikorupční útvar státního zastupitelství o podezřelých transakcích, pokud je dáno podezření ze spáchání trestného činu.

Při veškeré své činnosti bude specializovaný protikorupční útvar dbát, aby nedocházelo k nedůvodnému zasahování do soukromí osob a byla zajištěna ochrana osobních údajů.

Materiální zajištění a ochrana státních zástupců působících v útvaru

Předpokládá se, že státním zástupcům činným u protikorupčního útvaru bude poskytnuta materiální podpora v podobě bydlení, která bude mít (podobě jako u vrcholných funkcionářů soudů a nejvyššího státního zástupce) formu naturálního plnění. Státní zástupci činní u tohoto útvaru budou mít nárok na odlučné.

Bylo by žádoucí, aby v souvislosti s výkonem své působnosti byl protikorupční útvar oprávněn požadovat po Ministerstvu vnitra ohledně státních zástupců zařazených v tomto útvaru opatření k evidenci ochrany osobních údajů státního zástupce i jeho rodinných příslušníků, jakož i opatření k evidenci ochrany služebních vozidel tohoto útvaru.

Předpokládané finanční náklady

Kalkulaci výdajů spojených se zřízením specializovaného státního zastupitelství pro boj s korupcí podává přiložená sumarizační tabulka.

Kalkulace výdajů ke zřízení specializovaného státního zastupitelství pro boj s korupcí - sumarizační tabulka

		jednorázové	za období 3 roků
Mzdové náklady	na platy	0	52 603 200
	pojistné sociální	0	13 150 800
	pojistné zdravotní	0	4 734 288
	celkem	0	70 488 288
Náklady, investice: 3 služební automobily	celkem	2 559 778	0
Věcné výdaje	výpočetní technika	9 574 000	0
	ostatní nákupy	750 000	0
	celkem	10 324 000	0
Provozní náklady	pronájem PC linky	0	540 000
	kancel., všeobec., služby, opravy, cestovné	0	5 956 500
	PHM	0	1 150 560
	celkem	0	7 647 060
Energie	celkem	0	1 800 000
Nájemné kanceláří a jiných prostor	celkem	0	5 760 000
Vybavení kancel. nábytkem	celkem	3 500 000	0
Náklady na bezpečnost	celkem	4 000 000	0
Díličí kalkulační		20 383 778	85 695 348
Celkem kalkulační			106 079 126

Celkové předpokládané náklady představují částku 106 079 126,- Kč (vztaženo k období 3 roků působnosti). Je nutno zdůraznit, že pro účely zpracování předmětné kalkulace je rozhodující zejména personální obsazení takového státního zastupitelství, od něhož se odvíjejí také další vstupní parametry a s nimi spojené náklady mzdové, věcné a provozní. Vychází se z předpokládaného obsazení: 15 státních zástupců (včetně vedoucích státních zástupců), 6 administrativních pracovníků, 2 pracovníků správy a 1 řidiče.

Výše konečné částky bude též záviset na výši nákladů na zajištění budovy s kanceláři (umístění ve stávajících prostorách Nejvyššího státního zastupitelství zjevně není možné). Při stanovení výše očekávaných nákladů, jež bude potřeba do tohoto projektu vložit, je možné vycházet i ze zkušeností spojených se zaváděním specializovaných odborů hospodářské a finanční kriminality vrchních a Nejvyššího státního zastupitelství v roce 2000. (Podle dostupných poznatků pouze na zavedení těchto útvarů byla v prvním roce existence vyčleněna částka ve výši nejméně 50 000 000 Kč).

Zahraniční úpravy

Při zvažování nejvhodnějšího řešení posílení efektivity boje s korupcí se přihlíželo i k zahraničním úpravám, kde je často volen model specializovaného útvaru při nejvyšším článku soustavy státních zastupitelství, přičemž se uvádějí vybrané zahraniční úpravy takového specializovaného útvaru pro boj s korupcí.

Rakousko

Základní odlišností rakouské soustavy státního zastupitelství oproti soustavě české je skutečnost, že v jejím čele nestojí jeden nejvýše postavený státní zástupce vybavený rozhodovacími či kontrolními pravomocemi. Nejvyššími funkcionáři státního zastupitelství jsou vedoucí státní zástupci působící na Vrchních zemských státních zastupitelstvích ve Vídni, Linci, Innsbrucku a ve Štýrském Hradci. Je sice zřízena generální prokuratura, avšak její v podstatě jedinou pravomocí je působení u Nejvyššího soudu v rámci projednávání mimořádných opravných prostředků. Tato generální prokuratura nemá žádné rozhodovací pravomoci vůči ostatním státním zastupitelstvím. V Rakouské republice je to tedy ministr spravedlnosti, kdo může udílet pokyny nižším státním zastupitelstvím v konkrétních věcech. Této pravomoci ministra předchází povinnost nižších státních zastupitelství informovat jej v konkrétních případech stanovených zákonem (medializované případy nebo případy, kdy je mimořádně dotčen veřejný zájem) o konání trestních řízení. Informační povinnost státních zastupitelství ve vztahu k ministerstvu spravedlnosti je dána již od počátku trestního řízení, výjimku tvoří trestní věci dozorované Ústředním státním zastupitelstvím pro stíhání korupce, což bude zmíněno níže.

Ke zřízení specializovaného státního zastupitelství - Ústředního státního zastupitelství pro stíhání korupce (Zentrale Staatsanwaltschaft zur Velfolgung von Korruption) došlo v roce 2009, a to na základě doporučení vyplývajících z mezinárodních smluv (zejména Úmluvy OSN proti korupci ze dne 31.10.2003). Uvedené státní zastupitelství má celorakouskou působnost a pravomoc přesně vymezenou katalogovým způsobem. Těžištěm jeho činnosti je dozor nad konáním vyšetřování trestných činů souvisejících se zneužitím pravomoci úřední

osoby a s úplatkářstvím. S ohledem na velké množství bagatelních případů je stanovena fakultativní možnost delegovat skutkově i právně méně závažné věci na jinak místně příslušná státní zastupitelství (této možnosti je využíváno stále častěji, když v době vzniku zastupitelství docházelo k delegaci 1/3 všech dozorovaných věcí, zatímco v poslední době se jedná již o 2/3 všech tímto státním zastupitelstvím původně dozorovaných věcí). Do stádia trestního řízení před soudem se dostanou zhruba jen 2 - 3% věcí dozorovaných speciálním státním zastupitelstvím, avšak tento počet je stále o něco vyšší, než když byly korupční trestní věci dozorovány obecnými státními zastupitelstvími.

Ústřední státní zastupitelství pro stíhání korupce mělo být původně zcela nezávislé na pokynech ministra spravedlnosti, nakonec bylo rozhodnuto, že bude muset podávat zprávy o svém postupu před ukončením vyšetřování, tj. před podáním obžaloby nebo před vydáním rozhodnutí o zastavení trestního stíhání (zprávozá povinnost se týká stejného typu případů, které byly zmíněny výše). Teprve v této fázi může ministr spravedlnosti uložit tomuto státnímu zastupitelství pokyn. Speciální státní zastupitelství je navíc pod permanentní soudní kontrolou, neboť obžaloba je projednávána soudem a i rozhodnutí o zastavení trestního stíhání podléhá na základě stížnosti poškozeného soudnímu přezkumu. V rámci státního zastupitelství kontroluje každé rozhodnutí o zastavení trestního stíhání i vedoucí státní zástupce.

Hlavní předností speciálního protikorupčního státního zastupitelství je podrobný přehled o trestné činnosti korupčního charakteru v celém státě a s tím související specializace a vyšší odbornost zde přidělených státních zástupců. Problém s nutností cestovat po celém Rakousku mělo původně odstranit zřízení čtyř poboček speciálního státního zastupitelství u jednotlivých vrchních zemských státních zastupitelství, ukázalo se však, že tyto pobočky by nebylo možné žádoucím způsobem personálně obsadit. I bez zřízení poboček je složité kvalitně personálně obsadit specializované státní zastupitelství se sídlem ve Vídni, kde v současné době působí 10 státních zástupců. Dalších 12 tabulkových míst je neobsazených, což je dáno nedostatkem státních zástupců s odpovídající kvalifikací pro práci na tomto státním zastupitelství a s nedostatkem státních zástupců se zájmem o práci na tomto zastupitelství obecně. Vedoucí státní zástupce Ústředního státního zastupitelství pro stíhání korupce přitom nedisponuje dostatečnými (zejména finančními) mechanismy, jak státní zástupce motivovat k udělení souhlasu s přidělením k tomuto státnímu zastupitelství. Kromě státních zástupců pracují jako kmenoví zaměstnanci na Ústředním státním zastupitelství pro stíhání korupce i dva účetní s předchozí praxí ve velkých obchodních společnostech, kteří asistují již při domovních prohlídkách nebo prohlídkách obsahu počítačů při rozhodování, které zajištěné účetní soubory budou vhodné k dalšímu využití v trestním řízení. Tito kmenoví zaměstnanci připravují podklady pro postup státního zastupitelství, není jim zároveň přiznáno postavení soudních znalců.

V nejbližší době má dojít ke zřízení specializovaného státního zastupitelství pro boj s hospodářskou kriminalitou (Wirtschaftskriminalitätsstaatsanwaltschaft – WKSta), které bude mít celospolkovou příslušnost ke stíhání trestných činů hospodářského charakteru a bude působit u Vrchního zemského soudu pro trestní věci ve Vídni. Pravomoc tohoto státního zastupitelství bude stanovena jak obligatorně (katalogem trestných činů, k jejichž stíhání bude oprávněno), tak fakultativně (trestní věci velkého rozsahu, s velkým počtem poškozených, s celorakouským rozsahem, s požadavkem na zvláštní odborné znalosti při vyšetřování). Počítá se s personálním obsazením tohoto speciálního státního zastupitelství 30 – 40 státními zástupci. Toto státní zastupitelství vznikne transformací dosavadního Ústředního státního zastupitelství pro stíhání korupce, které zároveň přijde o část svých dosavadních kompetencí,

když bude oprávněno ke stíhání pouze těch korupčních trestních věcí, kde došlo ke zneužití pravomoci úřední osoby, v nichž bude dán vážný veřejný zájem. O tom, zda takový veřejný zájem bude dán, bude rozhodovat samo toto zastupitelství a bude si tyto věci atrahovat od obecných státních zastupitelství. Současně bude zakotvena povinnost obecných státních zastupitelství o existenci takových trestních věcí WKSt informovat.

Na úrovni policie odpovídá Ústřednímu státnímu zastupitelství pro potírání korupce Spolkový úřad pro potírání korupce (Bundesamt zur Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung - BAK), který byl zřízen ke dni 1.1.2011. Organizačně je podřízen ministerstvu vnitra, avšak jinému oddělení, než kterému je podřízena obecná kriminální policie, což má zdůraznit jeho nezávislost (samí často vyšetřují policisty, kteří se dopustili korupčního jednání). BAK má celorakouskou působnost a jeho primárním úkolem je konat vyšetřování trestných činů, v nichž je k výkonu dozoru příslušné Ústřední státní zastupitelství pro stíhání korupce. Kromě toho se celé oddělení BAK věnuje vědecké a metodické činnosti v oblasti boje proti korupci, když náplní své činnosti odpovídá našemu Institutu pro kriminologii a sociální prevenci (byť jen v oblasti korupce). Toto oddělení zaměstnává především sociology a právní znalce, kteří kromě primárního výzkumu aplikují zjištěné poznatky v rámci vzdělávací činnosti pro veřejné zaměstnance.

V Laxenburgu sídlí Mezinárodní protikorupční akademie (IACA). Jedná se o mezinárodní multidisciplinární středisko zabývající se korupcí jako společenským fenoménem. Od 8.3.2011 je IACA plnoprávnou mezistátní organizací. Dohodu o založení Mezinárodní protikorupční akademie jako mezinárodní organizace podepsalo 51 států a 2 mezinárodní organizace do konce r. 2010, včetně ČR dne 14.12.2010. Dosud ji ratifikovalo 13 států a 2 mezinárodní organizace, včetně ČR dne 6.6.2011. Dohoda vstoupila v platnost dne 8.3.2011 (tohoto dne se stala Mezinárodní protikorupční akademie mezinárodní vládní organizací) a pro Českou republiku dne 5.8.2011. Text Dohody je publikován pod č. 77/2011 Sb.m.s. Gestorem provádění Dohody a tedy i členství ČR v Mezinárodní protikorupční akademii je Ministerstvo vnitra, které spolupracuje s Ministerstvem spravedlnosti na základě usnesení vlády č. 868 ze dne 1.12.2010. IACA vypracovala program své činnosti v pěti pilířích (standardizované vzdělávání, programy „šité na míru“, mezidisciplinární akademické programy zakončené udělením akademického titulu, platformy pro přímý dialog – konference, speciální události a podpora antikorupčního think tanku). Každý rok pak IACA pořádá letní protikorupční akademii. IACA nemá možnost přímého působení na jednotlivé státy, v rámci prosazování výsledků své činnosti tak bude především apelovat na jednotlivé státy prostřednictvím přednášejících specialistů nebo účastníků jimi pořádaných kursů. Dosud je IACA teprve na začátku své činnosti, bude zaměstnávat 5 stálých profesorů, jinak bude využívat služeb smluvních přednášejících. Výhledově se plánuje zřízení poboček na jednotlivých kontinentech.

Slovensko

Zákonem č. 458/2003 Zb.z. byl zřízen Speciální soud a Úřad speciální prokuratury. V návaznosti pak vznikl i zvláštní policejní útvar s celorepublikovou působností pro odhalování a vyšetřování trestných činů patřících do věcné příslušnosti Speciálního soudu nazvaný Úřad boje proti korupci Prezidia Policejního sboru. Dne 20.5. 2009 rozhodl Ústavní soud SR o zrušení části zákona týkající se Speciálního soudu, ale ponechal v platnosti část zákona upravující Úřad speciální prokuratury. Ještě před jeho publikací ve Sbírce zákonů však

Národní rada SR přijala zákon č. 291/2009 Sb., kterým byl zřízen Specializovaný trestní soud, který na činnost zrušeného Speciálního soudu plynule navázal.

Úřad speciální prokuratury je zvláštní součástí generální prokuratury SR s teritoriální působností na celém území Slovenské republiky. Věcná příslušnost je vymezena shodně jako u Speciálního trestního soudu. Je příslušný v případech, kdy se trestné činnosti dopustí v souvislosti s výkonem funkce poslanec NR, člen vlády, státní tajemník, soudce, prokurátor, veřejný ochránce práv atd. Dále je příslušný k řízení v určitých trestných činech. Zejména se jedná o přijímání úplatku a úplatkářství, trestnou činnost zločineckých a teroristických skupin, majetkové a hospodářské trestné činy se škodou kvantifikovanou jako dvacetpěttisícnásobek tzv. „malé škody“ uvedené v trestním zákoníku. Rovněž je příslušný k řízení o trestné činu poškození finančních zájmů Evropských společenství.

V čele Úřadu speciální prokuratury stojí speciální prokurátor, jehož ustanovení je mimořádné. Je volen na 5 roků poslanci Národní rady na návrh generálního prokurátora, kterému je také jako jedinému odpovědný. Generální prokurátor není oprávněn uložit speciálnímu prokurátorovi ani jeho podřízenému prokurátorovi, aby nebylo zahájeno trestní stíhání, nebylo vzneseno obvinění, nebyl podán návrh na vzetí do vazby, byla věc postoupena jinému orgánu, bylo zastaveno trestní stíhání, nabyla podána obžaloba. Rovněž nesmí za něho konat jakékoli procesní úkony nebo rozhodnout, aby věc vyřídil jiný podřízený.

Prokurátoři Speciální prokuratury jsou jmenováni (na základě výběrového řízení) Generálním prokurátorem na návrh speciálního prokurátora. Toto jmenování je ovšem podmíněno souhlasem Rady prokurátorů, což je orgán volený všemi prokurátory.

Všichni soudci Specializovaného trestního soudu a prokurátoři speciální prokuratury podléhají velmi přísným bezpečnostním a majetkovým prověrkám a dalším omezením.

V roce 2008 bylo vzneseno obvinění 296 osobám a následně obžalováno 169 obviněných. Ve 31 případech byla uzavřena mezi prokurátorem a obviněným dohoda o vině a trestu; u 15 osob bylo řízení zastaveno. Pro trestné činy korupčního charakteru bylo ve stejném období stíháno 164 osob, obžaloba podána na 98 obviněných a odsouzeno bylo 61 osob.

Z uvedeného vyplývá, že centralizací vysoce specializovaných odborníků do jedné instituce v rámci prokuratury a jednoho speciálního soudu došlo na Slovensku k zefektivnění boje s trestnou činností korupčního charakteru.

Rumunsko

V Rumunsku působí protikorupční útvar rumunského státního zastupitelství (tzv. protikorupční agentura – National Anticorruption Directorate neboli DNA). Soudnictví v Rumunsku je čtyřstupňové (městské soudy, okresní soudy, odvolací soudy a Nejvyšší soud), přičemž u těchto soudů působí na stejných úrovních jednotlivá státní zastupitelství.

Protikorupční agentura vznikla v roce 2002 a v rámci soustavy rumunského státního zastupitelství se jedná o autonomní útvar působící u Nejvyššího soudu. Zajištěna je i její finanční nezávislost, když v rámci rozpočtu celého státního zastupitelství je část peněz

určených pro protikorupční agenturu předem stanovena a oddělena od ostatních finančních prostředků. DNA je podřízena pouze nejvyššímu státnímu zástupci, který však nemůže zasahovat do jednotlivých kauz a nemůže ani protikorupční agentuře věc odejmout a přidělit ji jinému státnímu zastupitelství. Vedoucí státního zástupce protikorupční agentury je jmenován prezidentem republiky na návrh ministra spravedlnosti, který je činěn se souhlasem Nejvyšší rady tzv. „magistrátů“, což je rada složená ze soudců a státních zástupců. Stejným způsobem jsou jmenováni i dva náměstci vedoucího státního zástupce a ředitelé jednotlivých odborů. Jejich funkční období je 3 roky a do funkce mohou být jmenováni nejvýše dvakrát za sebou.

Protikorupční agentura má jednak svůj centrální útvar, který sídlí v Bukurešti a dále 15 teritoriálních poboček po celém území Rumunska. Pravomoci centrálního útvaru a poboček jsou shodné, přičemž je pravidlem, že jednotlivé trestní věci jsou vyšetřovány a dozorovány na jednotlivých teritoriálních pobočkách podle místní příslušnosti, avšak mohou být aťahovány na centrální úroveň.

Na protikorupční agentuře pracují 4 druhy zaměstnanců: státní zástupci, tzv. justiční policie, odborní specialisté (znalci) a administrativní aparát. Státní zástupci jsou vybíráni z řad běžných státních zástupců a soudců, kteří mají nejméně šestiletou praxi, jsou morálně zachovalí a projdou výběrovým řízením. Na protikorupční agenturu jsou jmenováni (přiděleni) na dobu neurčitou rozhodnutím vedoucího protikorupční agentury se souhlasem Nejvyšší rady magistrátů. Státní zástupci jsou odpovídajícím způsobem ohodnoceni (jejich mzda je vyšší než mzda ostatních státních zástupců), přičemž je zajištěna i jejich nezávislost, která je obdobná nezávislosti soudců. Vůči státním zástupcům jsou zavedeny však také potřebné kontrolní mechanismy, z nichž lze poukázat zejména na majetková přiznání, povinnost ohlásit případný střet zájmů, prověrku bezpečnostním úřadem či nemožnost výkonu funkce soudce či advokáta u rodinného příslušníka státního zástupce.

Protikorupční agentura disponuje svou vlastní policií (tzv. justiční policie). Ta je složena z policistů přeložených z běžných složek policie na dobu 6 let s možností prodloužení o dalších 6 let, a to i opakovaně. Po tuto dobu jsou tito policisté podřízeni pouze státnímu zástupci bez možnosti, aby byli v rámci své pracovní činnosti kontrolováni a úkolováni též orgány Ministerstva vnitra. Justiční policie je vybavena vyspělou technikou k provádění operativních úkonů apod., což ji činí v podstatě nezávislou na dalších složkách policie.

Na protikorupční agentuře jsou dále zaměstnáni odborníci či znalci z různých oborů (ekonomika, finance, bankovníctví, IT apod.) a administrativní aparát. Protikorupční agentura má zákonem přesně stanovené pravomoci. Zabývá se pouze korupčním jednáním na tzv. střední a vyšší úrovni. Konkrétně musí být vždy splněno nejméně jedno z následujících kritérií:

- a) hodnota úplatku nejméně 10.000,- Euro,
- b) způsobená škoda nejméně 200.000,- Euro,
- c) pachatelem je úřední osoba (tyto osoby jsou v zákoně konkrétně vyjmenovány – člen parlamentu, člen vlády, soudce, státní zástupce, policista, voják, starosta, apod.)
- d) korupční jednání ke škodě fondů Evropské unie,
- e) další finanční kriminalita, kde způsobená škoda přesahuje 1 mil. Euro.

Trestní věci, které nesplňují shora uvedená kritéria, se řeší v rámci soustavy státního zastupitelství na běžných úrovních a protikorupční agentura v nich nemůže být činná.

Oproti protikorupční agentuře zřízené v rámci státního zastupitelství neexistuje v Rumunsku obdobný útvar či specializované senáty na soudech. Proto trestní věci, které protikorupční agentura řeší, jsou žalovány na běžných soudech dle věcné a místní příslušnosti. Po podání obžaloby pak před soudem intervenují státní zástupci z protikorupční agentury specializovaní na řízení před soudem. Není tedy pravidlem, že by dozorující či vyšetřující státní zástupce sám před soudem intervenoval, avšak není to vyloučeno.

Za posledních 5 let bylo vedeno vyšetřování v 840 věcech proti 2 900 osobám, z nichž cca 800 osob bylo již pravomocně odsouzeno. Cca 10% případů z celkového počtu žalovaných věcí bylo zproštěno.

Španělsko

Od roku 1995 působí ve Španělsku Speciální úřad prokuratury pro potlačování ekonomických zločinů souvisejících s korupcí (Fiscalía Especial para la represión de los delitos económicos relacionados con la corrupción). Tento úřad je formálně součástí soustavy státní prokuratury, má však silně nezávislé postavení. Od běžných prokuratur se liší tím, že v něm působí nejen vybraní prokurátoři, ale též vyšetřovatelé a řada dalších expertů. Do jeho kompetence patří nejzávažnější případy korupce, závažné případy finanční kriminality a zneužití funkce vysoce postavenými veřejnými činiteli.

Příslušnost úřadu není stanovena obligatorně – zvláštní prokurátor může kauzu postoupit běžné místně příslušné prokuratuře, pokud vyhodnotí, že vyšetřovaná trestná činnost není z konkrétních důvodů vhodná pro specializovaný úřad.

Vedoucí speciální prokuratury je jmenován na návrh generálního prokurátora vládou. Generální prokurátor tak však učiní až po povinném projednání s Radou generálního prokurátora, což je orgán volený všemi prokurátory Španělska.

(Čerpáno částečně z Bašný A.: Specializované protikorupční orgány v zahraničí, Česká justice – otázka správy a nezávislosti, Transparency International – Česká republika, 2010.)

Závěr

Ministerstvo spravedlnosti a Nejvyšší státní zastupitelství v současné době dokončuje přípravu základních tezí nového zákona o státním zastupitelství obsahujících zřízení speciálního protikorupčního útvaru při Nejvyšším státním zastupitelství.

Součástí tohoto zákona bude též novelizace dalších souvisejících zákonů, především trestního řádu.