

Ke sp. zn. Pl. ÚS 4/14

Vyjádření České advokátní komory k návrhu na zrušení ust. § 15 odst. 3 věty druhé a odst. 5 vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 23/1994 Sb., o jednacím řádu státního zastupitelství, zřízení poboček některých státních zastupitelství a podrobnostech a úkonech prováděných právními čekateli, ve znění vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 4/2014 Sb.

Česká advokátní komora je zákonnou samosprávnou organizací advokátů, jako osob poskytujících profesionální právní služby, přičemž jedním z okruhů právní služby je i obhajoba v trestním řízení. Projednávaný návrh sice nesměřuje přímo k regulaci výkonu těchto činností, avšak dotýká se výkonu advokacie v podobě ochrany práv klientů, a tedy má Česká advokátní komora jako subjekt sdružující advokáty České republiky zájem na jasném vymezení procesu, v němž jsou služby advokátů poskytovány, a to s ohledem na požadavky garance spravedlivého procesu pro všechny zúčastněné osoby. Z tohoto pohledu se Komora přiklání k podanému návrhu, byť na základě jiných důvodů, než těch, které uvádějí navrhovatelé:

I.

Dle ust. § 26 odst. 1 trestního řádu je k provádění úkonů v přípravném řízení příslušný okresní soud, v jehož obvodě je činný státní zástupce, který podal příslušný návrh. Byť má přípravné řízení jiný charakter než následné meritorní posouzení trestním soudem, dojde-li k podání obžaloby, samotná jeho povaha balancuje na hraně mezi zajišťovacím a rozhodovacím procesem, neboť i v jeho rámci dochází k ovlivnění práv dotčených osob. Těžiště činnosti v přípravném řízení spočívá právě na státním zastupitelství, pouze k úkonům, které by mohly s ohledem na svou povahu vést k zásahu do práv dotčených osob, je vyžadováno rozhodnutí nestranného a nezávislého orgánu, jímž je pouze soud.

Ústavní soud ve své judikatuře opakovaně zaujal názor, že státní zastupitelství není součástí soudní moci - zejména srv. náleznost pléna Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 17/10, v němž Ústavní soud uvedl: „*Státní zastupitelství je v Ústavě systematicky zařazeno do hlavy třetí upravující moc výkonnou, a to do části, jež se týká vlády (čl. 80 Ústavy). Jakkoli navrhovatel i vedlejší účastníci polemizují s tímto systematickým zařazením státního zastupitelství pod moc výkonnou a dovozují, že z takového formálního podřazení moci výkonné neimplikuje jakýkoliv prvek závislosti na jiném orgánu veřejné moci, je faktem, že i konstrukce zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů, a to i po novele provedené zákonem č. 14/2002 Sb., účinné od 1. 3. 2002, obsahuje řadu prvků nesvědčících pro soudcovský charakter jejich nezávislosti. Tomu odpovídá ostatně i zcela odlišná role státního zástupce v soudním řízení: Podle § 2 odst. 3 trestního řádu je státní zástupce povinen stíhat všechny trestné činy, o nichž se dozví, pokud zákon nebo vyhlášená mezinárodní smlouva, kterou je Česká republika vázána, nestanoví jinak. Z Ústavy (čl. 80 odst. 1) tak státní zástupci disponují výlučnou (není-li zde konkurenčního institutu) žalobní pravomocí, případně další působností svěřenou zákonem [viz např. § 4 odst. 1 a 2, § 5 a 42 zákona č. 283/1993 Sb.; § 174-175 trestního řádu; § 62 a 62a zákona č. 94/1963 Sb., o rodině, ve znění pozdějších předpisů; § 9 zákona č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon)]. Tato oprávnění (resp. povinnosti) činí ze státního zastupitelství sice orgán (i v ústavní rovině) specifický oproti jiným státním orgánům (orgán sui generis), nikoliv však orgán soudní moci.*

V nálezu ze dne 8. 6. 2010 sp. zn. Pl. ÚS 3/09 (N 121/57 SbNU 495; 219/2010 Sb.), jímž byla zrušena část ustanovení § 83a odst. 1 části věty první a věty druhé trestního řádu Ústavní soud uvedl, že o vydání příkazu k prohlídce jiných prostor a pozemků nemůže rozhodovat státní zástupce, nýbrž nezávislý a nestranný orgán. "*Nelze totiž opomíjet skutečnost, že státní zástupci plní v kontradiktorním řízení funkce orgánu veřejné žaloby a jsou zákonem, jakož i slibem osobně zavázáni k ochraně veřejného zájmu (§ 18 odst. 3 zákona o státním zastupitelství). V přípravném řízení, kde mají zcela dominantní postavení, jsou společně s policejním orgánem povinni organizovat svou činnost tak, aby účinně přispívali k včasnosti a důvodnosti trestního stíhání (§ 157 odst. 1 trestního řádu). To vše může vést k legitimním pochybám stran jejich nestrannosti (resp. jejího zdání) při posuzování střetu základních práv a svobod osob s veřejným zájmem na stíhání trestné činnosti.*". V uvedené věci Ústavní soud dále odkázal na nálezn sp. zn. Pl. ÚS 11/04 ze dne 26. 4. 2005 (N 89/37 SbNU 207; 220/2005 Sb.), v němž byly vymezeny nároky na orgán, který materiálně vzato vykazuje takovou kvalitu, kterou lze ztotožnit se soudem. "*Ústavní pořádek České republiky (čl. 81 a 82 Ústavy) stanoví, že soudnictví vykonávají pouze nezávislé a nestranné soudy, respektive nezávislí a nestranní soudci, kteří se řídí základními pravidly spravedlivého procesu (čl. 1 odst. 1 Ústavy, hlava pátá Listiny). Tato ustanovení lze vykládat jako institucionální záruky materiálně chápaného výkonu soudní moci, a proto z hlediska práva na spravedlivý proces není nezbytné, aby ve všech případech byl soudem ve smyslu čl. 36 odst. 2 Listiny výhradně orgán začleněný do soustavy obecných soudů, avšak musí jít o orgán nezávislý, jehož členové disponují nezávislostí a nestranností při svém rozhodování. Dále musí mít nepodmiňovaný přístup ke zkoumání všech relevantních aspektů věci (skutkových i právních), a musí respektovat základní zásady spravedlivého procesu (např. zásadu nikdo nesmí být soudcem ve vlastní věci či zásadu slyšeny musí být obě strany), přičemž vykonatelné rozhodnutí již nelze dalším mocenským aktem zvrátit (vymezení soudnictví v materiálním smyslu).*".

K zásadně shodným závěrům o součásti státního zastupitelství jako součásti moci výkonné s postavením orgánu sui generis dospívá i právní doktrína (L. Bahýřová, J. Filip, P. Molek, M. Podhrázký, R. Suchánek, V. Šimíček, L. Vyhnánek. Ústava České republiky - Komentář. Linde Praha, 2010, s. 940, s. 943, s. 944, aj.).

Úkony učiněné státním zástupcem v přípravném řízení tak mají mít pouze povahu předběžnou, jejich konečným posuzovatelem je soud, jemuž náleží právo rozhodnout o prostředích, které buď samy o sobě představují zásah do základních lidských práv (např. rozhodování o vazbě), nebo by jejich naplnění k takovému zásahu mohlo směřovat (povolení některých úkonů k zajištění důkazních prostředků). Úkony státního zástupce teoreticky nemají charakter, jenž by jim umožnil v podobě vlastní nebo v podobě následků přetrvat přípravné řízení. Tento závěr je však skutečně pouze teoretický.

Není-li však státní zastupitelství možno z hlediska ústavněprávního považovat za orgán moci soudní, je třeba na něj aplikovat pouze ústavní principy moci výkonné, jíž je specifickou součástí.

Navrhovatelé znění ust. čl. 2 odst. 3 Ústavy ve spojení s ust. čl. 2 odst. 2 vyvozují, že přípravné řízení musí být jako klasický prvek vrchnostenské činnosti státu ovládáno rovněž zásadou zákonnosti. Ústava ani Listina však neobsahují žádný požadavek na to, aby byla zákonem určena místní nebo funkční příslušnost konkrétního orgánu veřejné moci, není-li jím soud. Pouze ve vztahu k soudům používá ust. čl. 38 Listiny pojem „příslušnost“.

V usnesení sp. zn. I. ÚS 2632/12 k tomu Ústavní soud uvedl, že „*prvotním, nikoli však jediným smyslem práva na zákonného soudce zakotveného v článku 38 odst. 1 Listiny je vyloučit svévolnou manipulaci při přidělování věcí jednotlivým soudcům, tj. zajistit nestranné rozhodování nezávislým soudcem. Ústavní imperativ, že nikdo nesmí být odňat svému zákonnému soudci, na jedné straně upevňuje soudcovskou nezávislost, na straně druhé pak představuje stejně cennou záruku, že k rozhodnutí jeho věci jsou povolávány soudy a soudci podle předem daných procesních pravidel tak, aby byla zachována zásada pevného přidělování soudní agendy, a aby byl vyloučen - pro různé důvody a rozličné účely - výběr soudů a soudců "ad hoc" [srov. nález sp. zn. III. ÚS 232/95 ze dne 22. 2. 1996 (N 15/5 SbNU 101), nález sp. zn. II. ÚS 2317/11 ze dne 24. 1. 2012, nález sp. zn. II. ÚS 2029/08 ze dne 28. 5. 2009 (N 125/53 SbNU 565), odst. 16., nález sp. zn. II. ÚS 1009/08 ze dne 8. 1. 2009 (N 6/52 SbNU 57)]. Má tak být zamezeno tzv. kabinetní justici, v níž by byl způsob rozhodnutí ovlivňován účelovým výběrem soudů a soudců [srov. nález sp. zn. III. ÚS 232/95 ze dne 22. 2. 1996 (N 15/5 SbNU 101), usnesení sp. zn. III. ÚS 642/08 ze dne 22. 5. 2009, usnesení sp. zn. II. ÚS 3316/09 ze dne 4. 11. 2010]. Nicméně ani právo na zákonného soudce nelze pojímat přepjatě a eliminovat tak jiné instituty práva na spravedlivý proces (srov. Wagnerová, E., Šimíček, V., Lagášek, T., Pospíšil, I. a kol. Listina základních práv a svobod. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2012, str. 792).*

(...) Oproti tomu právo na zákonného státního zástupce Listina negarantuje, přičemž článek 38 odst. 1 Listiny nelze vykládat natolik extenzivně, že by jím poskytnuté záruky byly rozšířeny i ve vztahu k státnímu zástupci, a to z důvodu odlišnosti postavení státního zástupce v trestním řízení, jež má nejudiciální charakter [srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 17/10 ze dne 28. 6. 2011 (232/2011 Sb.), odst. 33. a 38.]. Státní zastupitelství není orgánem, který stojí nad procesními stranami autoritativně a definitivně rozhoduje o vině a trestu obviněného, ale jakožto strana v trestním řízení (srov. ustanovení § 12 odst. 6 trestního řádu) plní jemu ústavně uloženou povinnost zastupovat veřejnou žalobu v trestním řízení (srov. článek 80 odst. 1 Ústavy) a dbá především na ochranu veřejného zájmu, což může vést k legitimní pochybnosti o nestrannosti státních zástupců při posuzování střetu základních práv a svobod a veřejného zájmu, ačkoli i v činnosti státního zastupitelství musí převažovat veřejný zájem na zákonném a spravedlivém rozhodnutí (srov. Musil, J., Kratochvíl, V., Šámal, P. a kol. Trestní právo procesní, 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007, str. 199). Jakkoliv lze shledat řadu zákonných záruk nezávislosti a nestrannosti státního zástupce a z hlediska subjektivního je možno u státního zástupce dovodit obdobné rysy jako u subjektivně nezávislého soudce, přetrvávají rovněž prvky od soudní moci jej odlišující, jimiž jsou například prvky nadřízenosti či instančního dohledu v ustanovení § 11a, § 12, § 12c, § 12d, § 12e zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství (srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 17/10, odst. 32.), mezi které patří např. oprávnění vyššího státního zastupitelství odejmout věc nižšímu státnímu zastupitelství a vyřídit ji samostatně, neřídí-li se jeho pokyny či je nečinné nebo se v jeho postupu vyskytují nedůvodné průtahy (srov. ustanovení § 12d odst. 2 a 3 zákona o státním

zastupitelství), obdobně oprávnění vedoucího státního zástupce vykonávat dohled a dávat pokyny k postupu při vyřizování věcí státním zástupcům působícím u státního zastupitelství, v jehož čele stojí (srov. ustanovení § 12e téhož zákona). Současné pojetí postavení státního zastupitelství v trestním řízení tak stěží dovoluje konstruovat princip nezávislosti státního zástupce v kvalitě srovnatelné s principem nezávislosti soudce a právo na zákonného státního zástupce ve smyslu přidělení věci státnímu zástupci určenému podle stejně striktních pravidel, jak je tomu u rozdělování napadených věcí mezi soudce.“

Tvrzení, jež je stěžejním obsahem návrhu, tak vyvrací Ústavní soud již ve svých publikovaných rozhodnutích sám. Součástí odůvodnění citovaného usnesení je zároveň v podstatě i přímá výzva stěžovateli, pokud spatřuje ústavní deficit právní úpravy místní příslušnosti státního zastupitelství v přípravném řízení v jejím zakotvení na podzákonné úrovni, měl by se domáhat zrušení právě této právní úpravy a nikoli právní úpravy jeho akcesorickým návrhem napadené (ust. § 26 trestního řádu), která z tohoto pohledu žádným ústavním deficitem netrpí.

Z pohledu ústavního zde není tedy dán žádný striktní požadavek na určení příslušnosti státního zástupce ke konkrétní kauze na úrovni zákona. Stran veřejné správy zde existuje pouze ústavní požadavek na zákonné vymezení působnosti orgánů moci veřejné.

III.

Dle čl. 1 Ústavy ČR Česká republika je svrchovaný, jednotný a demokratický právní stát založený na úctě k právům a svobodám člověka a občana. Samotná preambule Ústavy je i z pohledu judikatury Ústavního soudu považována za obsahové vyjádření závazků právního státu.

Jak vyplývá z nálezu Ústavního soudu ze dne 27. 3. 2003 sp. zn. IV ÚS 690/01 (N 45/29 SbNU 101), „ke znakům právního státu a mezi jeho základní hodnoty patří neoddělitelně princip právní jistoty (čl. 1 odst. 1 Ústavy), jehož nepominutelným komponentem je nejen předvídatelnost práva, nýbrž i legitimní předvídatelnost postupu orgánů veřejné moci v souladu s právem a zákonem stanovenými požadavky. Tato předvídatelnost postupu orgánů veřejné moci je vyjádřením maximy, na základě níž se lze v demokratickém právním státě spolehnout na to, že ve své důvěře v platné právo nikdo, tj. fyzická či právnická osoba, nebude zklamán. Pouze takto předvídatelné chování naplňuje v praxi fungování materiálně chápaného demokratického právního státu a vylučuje prostor pro případnou svévoli. Obsah citovaných ustanovení, totiž že státní moc lze uplatnit jen v případech, mezích a způsoby, které stanoví zákon, nelze totiž chápat jako volnou úvahu státních orgánů, zda tak učiní či nikoliv, ale naopak jako povinnost uplatňovat tuto moc (zákonem stanoveným způsobem) tam, kde je to nezbytné (k tomuto srov. náleze ve věci sp. zn. IV. ÚS 488/01 ze dne 11. 7. 2002, Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu, svazek 27, náleze č. 85), neboť podřízení státní moci v obou těchto směrech svrchovanosti zákona tvoří základ právního státu.“

Je tedy ústavním požadavkem, aby veřejná moc byla vykonávána v téže rovině předvídatelnosti, jakou by měla disponovat i moc soudní a dále by měly být zachovány rovněž principy rovnosti zbraní i v rámci úkonů přípravného řízení.

Česká advokátní komora vnímá uvedená ustanovení jako problematická nikoliv z důvodů jejich formální nedostatečnosti, nýbrž z důvodů objektivního, dlouhodobého zneužívání napadeného mechanismu, jenž se v podstatě stal právní zvyklostí. Jde o nástroj, jímž je ovládáno přípravné řízení zejména v politicky exponovaných kauzách a i když je posléze, po podání obžaloby, řízení přeneseno před zákonného soudce, i v rámci přípravného řízení lze manipulativním výběrem dozorujícího orgánu a jemu příslušného soudu ovlivnit řízení výraznou měrou. Právě přípravné řízení totiž z pohledu důkazního vymezuje budoucí strukturu trestního stíhání. Je třeba konstatovat, že jsou státní zastupitelství, jež jsou v některých kauzách činnější než jiná, a to bez ohledu na uvažovaný výsledek trestního řízení, a samy sebe rovněž patřičným způsobem zviditelňují.

Druhým aspektem věci je pak narušení principů rovnosti účastníků konkrétního řízení, kdy odebráním věci státnímu zástupci příslušnému podle místa spáchání trestného činu dochází k nedůvodnému zatěžování a zvyšování nákladů na straně obviněného v podobě pro něj větší časové a logistické náročnosti jednotlivých úkonů v rámci jeho obhajoby, ke ztrátě přímých informací o úkonech prováděných v rámci přípravného řízení jejich odsunutím do mnohdy výrazně větší vzdálenosti spojené se ztrátou znalosti místních poměrů na obou stranách, a to bez zřejmého důvodu, s výjimkou vůle právě vrchního státního zastupitelství, jež si věc atrahuje.

V důsledku stížností napadené právní úpravy dochází v některých případech i ke změně místní příslušnosti soudu v důsledku zákonné úpravy v ust. § 26 odst. 1 trestního řádu (k provádění úkonů v přípravném řízení je příslušný okresní soud, v jehož obvodě je činný státní zástupce, který podal příslušný návrh), což tak může být z hlediska práv obviněných nežádoucí.

Lze v tomto ohledu poukázat na trvalé zneužívání tohoto institutu, jak jej uvádějí ve svém podání navrhovatelé, totožně by bylo možné k jimi popsaným kauzám připojit další obsáhlý seznam věcí nikoliv tak známých. Takový důsledek pak lze spatřovat právě ve chtěné mezeře v zákonné úpravě, která s ohledem na její další konsekvence není z ústavního pohledu žádoucí. Zrušující, event. interpretativní nálezy Ústavního soudu by tedy mohl vést k narovnání stavu jinak formálně akceptovatelného, objektivně materiálně však v důsledku zneužívání vedoucího k totožnému porušování ústavního pořádku, jež měli na mysli navrhovatelé.

JUDr. Martin Vychopeň
předseda