

DŮVODOVÁ ZPRÁVA

A. Obecná část

Hodnocení dopadů regulace podle obecných zásad

Podle bodu 3. 8. (procesní pravidla) Obecných zásad pro hodnocení dopadů regulace (RIA), nebyla RIA na tento návrh zákona aplikována (viz schválený Plán legislativních prací vlády).

Zhodnocení platného právního stavu, odůvodnění hlavních principů navrhované právní úpravy, včetně dopadů navrhovaného řešení ve vztahu k zákazu diskriminace, a vysvětlení její nezbytnosti jako celku

Zákon č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, byl v původním znění přijat těsně po zásadní změně ve společnosti spojené s pádem totalitního režimu v roce 1989. Jeho hlavní úlohou bylo vytvořit model orgánu veřejné žaloby nahrazujícího monokratickou, centralizovaně uspořádanou, hierarchicky důsledně vystavěnou a z hlediska začlenění mezi mocenské orgány samostatně stojící prokuraturu s vlastním ústavním zakotvením, za současného zajištění transformace funkcí, které byly v té době stále ještě nedokončených ekonomicko-společensko-politických změn považovány za nezbytné pro fungování státu, zejména ve sféře justice jako celku.

Cílem tohoto zákona byla transformace prokuratury do nového orgánu zajišťujícího plnění funkcí veřejné žaloby v trestním řízení, který se měl naprosto zásadně od prokuratury lišit nejen obsahem náplně (svými funkcemi), ale i výstavbou, organizačním uspořádáním, vzájemnými vztahy a začleněním v systému orgánů veřejné moci.

Zákon č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění před jeho novelou provedenou s účinností od 1. 3. 2002 zákonem č. 14/2002 Sb., nevymezoval náležitě úlohu státního zastupitelství a státních zástupců, jakož i vztahy nadřízenosti a podřízenosti v soustavě státního zastupitelství. Nevytvořil odpovídající prostředky k rychlé a přesné komunikaci v rámci soustavy státního zastupitelství. Zákon jen obecně stanovil, že nejbližší vyšší státní zastupitelství vykonává dohled nad činností bezprostředně nižšího státního zastupitelství a že nižší státní zastupitelství podávají o své činnosti vyšším státním zastupitelstvím každý rok zprávu o činnosti. I když si mohlo vyšší státní zastupitelství kdykoli vyžádat podání zvláštní zprávy, byl tento systém podávání zvláštních zpráv nepružný. Zákon dále upravoval oprávnění nejvyššího státního zástupce vydávat pokyny obecné povahy ke sjednocení a usměrnění činnosti státního zastupitelství (pokyny obecné povahy se však mohly vztahovat výlučně na oblast výkonu vlastní působnosti státních zastupitelství podle § 4, § 4a, § 5 a 9 tehdy platného zákona). V zákoně však chyběly další nástroje sjednocování postupu státních zastupitelství (a státních zástupců) v podobě např. výkladových stanovisek nebo možnosti požádat předsedu Nejvyššího soudu o to, aby Nejvyšší soud zaujal stanovisko ke sjednocení výkladu zákonů a ostatních právních předpisů. Platný zákon rovněž dostatečně neřešil podmínky pro jmenování a odvolávání vedoucích státních zástupců, problematiku právních čekatelů a jejich čekatelské praxe a správu státního zastupitelství.

Novela zákona o státním zastupitelství č. 14/2002 Sb. (účinná od 1. 3. 2002) zdůraznila postavení státního zastupitelství jako státního orgánu, který ve prospěch společnosti a ve veřejném zájmu (na rozdíl od dřívějšího pojetí pouhého zastupování státu) zajišťuje aplikaci práva v oblasti výkonu spravedlnosti ve věcech, které zákon státnímu zastupitelství svěřuje. Na základě této novely mělo státní zastupitelství zastupováním veřejného zájmu plnit významnou úlohu nejen v systému trestní justice, ale také v netrestní oblasti, a bylo více zainteresováno v oblasti ochrany lidských práv a prevence trestné činnosti a porušování zákonů. Tato novela rovněž významně rozšířila rozsah oprávnění nejvyššího státního zástupce vůči celé soustavě státního zastupitelství; do té doby se jen velmi omezeně mohly uplatňovat kontrolní mechanismy zaměřené na nejnižší stupně státního zastupitelství.

Dalšími novelizacemi, které byly provedeny např. zákonem č. 192/2003 Sb., zákonem č. 342/2006 Sb., zákonem č. 121/2008 Sb., zákonem č. 7/2009 Sb., zákonem č. 218/2009 Sb., zákonem č. 286/2009 Sb., a zejména uplatňovanou aplikační praxí se aktuální podoba státního zastupitelství poměrně výrazně vzdálila od původně konstituovaného postavení, vymezení vztahů uvnitř i vně soustavy, kompetencí, mechanismů působení i rozsahu působnosti, proti původnímu záměru zákonodárce.

To, k čemu došlo v období následujícím po přijetí novely č. 14/2002 Sb., kdy se začaly ve větší míře prosazovat administrativně byrokratické přístupy, neumožňuje efektivní fungování soustavy v souladu s cíli úpravy deklarovanými v zákoně. Soustava státních zastupitelství je stále roztržena, spojena mechanismy vnějšího dohledu, poskytování informací a sledování postupu v konkrétních věcech, přičemž tyto postupy jsou však vykonávány nadměrně byrokraticky, formalisticky, bez možnosti posilovat principy nezávislosti a samostatnosti též jednotlivých státních zástupců (kdy se nezřídká přehnaně zdůrazňuje nezávislost jen státního zastupitelství jako instituce). Ukazuje se, že již nelze jít dále cestou dílčích novelizací, neboť některé zásadní otázky (např. redukci soustavy ze čtyř na tři stupně) jsou řešitelné jen podstatnými koncepčními změnami.

Za popsané situace pak skutečně reálným a efektivním řešením je jen **přijetí nového zákona o státním zastupitelství**, a na to navazující nezbytné zásahy do dalších souvisejících právních předpisů (zákonů a dalších právních předpisů nižší právní síly).

Nově navrhovaný zákon o státním zastupitelství využívá všech pozitivních zkušeností spojených s fungováním státního zastupitelství v letech 1994-2011. Návrh nepředpokládá nahrazení dosavadního modelu prokuraturou, která by byla konstruována jako samostatná moc „sui generis“, ale na jedné straně vychází z ústavního zařazení státního zastupitelství do sféry výkonné moci, na straně druhé je pak založen na tom, že státní zastupitelství nepochybně svým začleněním spadá do rámce moci soudní (justiční) v širším smyslu. Toto obecné konstatování však nepostačuje; musí přistoupit konkretizace spočívající v rozvedení těchto obecných principů v podobě jednotlivých ustanovení navrhovaného zákona.

Vychází se především z toho, že státní zastupitelství se, a to i oproti některým jiným orgánům veřejné moci, vyznačuje zásadní charakteristikou – plní v rozsahu své zákonné působnosti důležitou roli *při ochraně veřejného zájmu*. Státní zástupci jsou významnými činiteli výkonu trestní a ve vymezených případech i netrestní spravedlnosti. Státní zástupce přímo odpovídá za ochranu lidských práv v souvislosti se zahájením trestního stíhání vůči konkrétní osobě a za ochranu těchto práv při provádění následných vyšetřovacích úkonů. To platí i přesto, že – pokud jde o některá nejzákladnější práva (osobní svoboda, nedotknutelnost obydlí, apod.) – je odpovědnost přenesena také na soudce, který činí úkony v přípravném řízení, případně na soud, který rozhoduje o opravných prostředcích. Je-li zde spoluodpovědnost státního

zástupce jako veřejného žalobce za řádný (zákonný a spravedlivý) proces a za ochranu lidských práv a základních svobod v této souvislosti, je velice důležitý princip nezávislosti státního zastupitelství i státních zástupců jako jednotlivců a s tím úzce spojený princip nestrannosti.

Požadavek nezávislosti státního zastupitelství i státních zástupců jako osob, které vykonávají zákonem vymezenou působnost státního zastupitelství na jakýchkoli vnějších vlivech je přitom dán již tím, že státní zástupce je jedním ze základních činitelů výkonu spravedlnosti. Výkonem jeho působnosti je podmíněn i výkon zejména trestního soudnictví; jakýkoli vnější zásah ohrožující nebo narušující princip nestrannosti a nezávislosti činnosti státního zástupce je vážným omezením uskutečňování spravedlnosti a nepřipustným narušením podstaty právního státu. Nezávislost státního zastupitelství přirozeně nedosahuje nezávislosti soudů a soudců (která je ústavním principem), musí však být zajištěna v takovém rozsahu, aby státní zastupitelství mohlo působit při ochraně zákonem garantovaných zájmů. V této souvislosti také čl. 11 Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy členským státům č. R (2000) 19 o úloze veřejné žaloby v systému trestní justice stanoví, že státy musí přijmout příslušná opatření zaručující, že státní zástupci budou moci vykonávat své profesní povinnosti a odpovědnost bez neoprávněných zásahů nebo neoprávněného vystavení občanskoprávní, trestní nebo jiné odpovědnosti.

S nezávislostí státního zastupitelství úzce souvisí nestrannost státních zástupců. Je třeba konstatovat, že platná právní úprava v tomto směru nestanoví dostatečné záruky jak nezávislosti, tak nestrannosti, byť v obecné rovině určuje, že státní zástupce je při výkonu své funkce povinen odpovědně plnit své úkoly a respektovat přitom zásady, které zákon pro činnost státního zastupitelství stanoví; zejména je povinen postupovat svědomitě, odpovědně, nestranně, spravedlivě a bez zbytečných průtahů. Jakýkoli vnější zásah nebo jiný vliv, jehož důsledkem by mohlo být porušení některé z těchto povinností, musí odmítnout.

Z hlediska organizace státního zastupitelství v České republice i aktuálních modelů veřejné žaloby v Evropě a ve světě se na první pohled může zdát, že hierarchická struktura jak navenek, tak uvnitř systémů, je s nezávislostí státního zastupitelství neslučitelná. Je pochopitelné, že povaha činnosti státního zastupitelství je taková, že odlišuje státní zastupitelství od soudů; čemuž musí odpovídat i struktura soustavy státního zastupitelství jako úřadů státu určených k zastupování státu při ochraně veřejného zájmu ve věcech svěřených zákonem do působnosti státního zastupitelství. Nezbytná míra vnitřní hierarchie je veřejné žalobě vlastní, ale nesmí být dovedena až k byrokratizaci. Úměrně byrokratizaci roste závislost, neadresnost, komplikovanost a neprůhlednost systému a riziko jeho selhání. Hierarchie veřejné žaloby se odvíjí navíc ve dvou rovinách, jednak mezi stupni a jednak uvnitř každého orgánu. Mezinárodní dokumenty (citované doporučení Výboru ministrů Rady Evropy, rezoluce o „Úloze prokurátora“ v rámci činnosti Hospodářské a sociální rady OSN v roce 1990, Doporučení benátské komise atd.) zdůrazňují nezbytnost podrobné zákonné úpravy vnitřních vztahů s dostatečnými zárukami proti zneužívání hierarchie k porušování základních lidských práv a zákona vůbec.

Navrhovaný zákon je členěn následujícím způsobem:

Část první zahrnuje úpravu zákona o státním zastupitelství, části druhá až šestá návrh doprovodných novel zákonů souvisejících s tímto zákonem.

Část první „Státní zastupitelství“ se člení takto:

Hlava I (§ 1 až 3) „Postavení a působnost státního zastupitelství a základní zásady jeho činnosti“ upravuje postavení a působnost státního zastupitelství jako orgánu veřejné moci určeného k ochraně veřejného zájmu, který zastupuje veřejnou žalobu v trestním řízení a vykonává další působnost ve věcech svěřených mu zákonem. Rovněž tak zde jsou vymezeny základní zásady činnosti státního zastupitelství. Tato hlava stanoví působnost státního zastupitelství jako orgánu veřejné žaloby v trestním řízení, při výkonu dozoru nad dodržováním právních předpisů v místech, kde se vykonává omezení osobní svobody, orgánu působícího v jiném než trestním řízení („mimotrestní působnost“), jakož i to, že jde o orgán veřejné moci, který plní úkoly justičního orgánu v oblasti mezinárodní justiční spolupráce ve věcech trestních.

Hlava II (§ 4 až 18) „Postavení státních zástupců“ akcentuje především nezávislý, nestranný a samostatný výkon působnosti státních zástupců; jimi provedené úkony jsou považovány za úkony státního zastupitelství. Vychází z toho, že funkce státního zástupce je veřejnou funkcí. Zvláště zdůraznit je třeba povinnost státního zástupce odpovědně plnit své úkoly a respektovat přitom zásady, které zákon pro činnost státního zastupitelství stanoví, zejména povinnost postupovat nezávisle, nestranně, odborně, odpovědně, spravedlivě a bez zbytečných průtahů. Jakýkoli vnější zásah nebo jiný vliv, jehož důsledkem by mohlo být porušení některé z těchto povinností, musí státní zástupce odmítnout. Pracovní vztah státních zástupců se řídí vybranými ustanoveními zákoníku práce i zákona o státním zastupitelství. Jsou zde rovněž blíže vymezeny základní povinnosti státních zástupců. Úprava je tedy pojata jako veřejnoprávní s tím, že tam, kde je to uznáno za vhodné, se odkazuje na úpravu konkrétních institutů nebo vztahů v zákoníku práce.

Hlava III (§ 19 až 33) „Soustava státního zastupitelství, vztahy uvnitř soustavy státního zastupitelství a postavení vedoucího státního zástupce“ upravuje organizační uspořádání státního zastupitelství, vztahy uvnitř této soustavy, jež rozvádějí základní zásady činnosti státního zastupitelství uvedené v hlavě I a II. Navrhuje se zrušení stupně vrchních státních zastupitelství, a to s ohledem na nutnost zajistit efektivní výkon zákonné působnosti státního zastupitelství. Dále je zde upraveno postavení vedoucích státních zástupců a jejich náměstků, způsob jejich jmenování i odvolání (u vedoucích státních zástupců a u vedoucího Úřadu pro potírání korupce se předpokládá, obdobně jako u předsedů soudů výlučné odvolání v kárném řízení). V neposlední řadě tato hlava reglementuje kontrolu v soustavě státního zastupitelství, kde se navrhuje v právní úpravě provedení výrazných změn směřujících právě k posílení principu nezávislosti, nestrannosti a samostatnosti státních zástupců. Předpokládá se sice ponechání stávajícího vnějšího dohledu, pokud jde o dřívější vnitřní dohled, nahrazuje se řídicími a kontrolními oprávněními vedoucích státních zástupců. V úpravě těchto institutů byly provedeny poměrně závažné změny.

Hlava IV (§ 34 až 36) „Oprávnění nejvyššího státního zástupce“ vychází především z toho, že nejvyšší státní zástupce zastupuje soustavu státního zastupitelství navenek. Dále vymezuje oprávnění nejvyššího státního zástupce vůči celé soustavě státních zastupitelství, přičemž vychází z dnes platné právní úpravy, pouze ji upřesňuje, zejména pokud jde o to, že konkretizuje všechny okruhy případů, ve kterých může nejvyšší státní zástupce vydávat pokyny obecné povahy, stanoví, že vedle stanovisek ke sjednocení výkladu zákonů a jiných právních předpisů při výkonu působnosti státního zastupitelství lze vydávat i metodické návody za stejným účelem. Blíže upravuje podrobnosti provádění kontroly skončené věci a nově reglementuje institut zrušení nezákonného příkazu k zachování právních předpisů.

Hlava V (§ 37 až 39) „Úřad pro potírání korupce“ zřizuje zcela nový úřad, jehož hlavním posláním bude výkon působnosti státního zastupitelství v oblasti boje zejména s korupcí, závažnou finanční kriminalitou a terorismem. Zákon bude vymezovat působnost Úřadu pro potírání korupce. Tento úřad převezme část působnosti dřívějších odborů závažné hospodářské a finanční kriminality, dnes stanovenou v ustanovení § 15 vyhlášky č. 23/1994 Sb., o jednacím řádu státního zastupitelství, zřízení poboček některých státních zastupitelství a podrobnostech o úkonech prováděných právními čekateli. Počítá se s tím, že Úřad pro potírání korupce bude působit při Nejvyšším státním zastupitelství jako jeho výrazně autonomní organizační složka, přičemž jeho vedoucí bude náměstkem nejvyššího státního zástupce; tato funkce bude ovšem podléhat zvláštní jmenovací proceduře, režim odvolání z funkce bude podléhat stejným zásadám jako u vedoucích státních zástupců. Státní zástupci budou k Úřadu pro potírání korupce dočasně přidělováni, bude však přicházet v úvahu i opětovné dočasné přidělení. Po dobu trvání dočasného přidělení bude tedy zachována jejich funkce u státního zastupitelství, u něhož působili před dočasným přidělením. Dohled nad činností Úřadu pro potírání korupce bude vykonávat nejvyšší státní zástupce, nebo z jeho pověření jiný státní zástupce Nejvyššího státního zastupitelství. Vedoucí Úřadu pro potírání korupce bude vykonávat nad činností státních zástupců činných u tohoto Úřadu řídicí a kontrolní oprávnění. Specifické postavení Úřadu pro potírání korupce bude dále vyjádřeno i tím, že nejvyšší státní zástupce nesmí dát vedoucímu Úřadu pro potírání korupce ani jinému státnímu zástupci činnému u Úřadu pro potírání korupce negativní pokyn a vedoucí Úřadu pro potírání korupce nesmí dát při výkonu řídicích oprávnění negativní pokyn státnímu zástupci činnému u Úřadu pro potírání korupce.

Hlava VI (§ 40 až 45) „Právní prostředky zajišťující činnost státního zastupitelství“ zahrnuje úpravu právních prostředků činnosti státního zastupitelství při výkonu zákonné působnosti. Vzhledem k tomu, že podrobnosti postupu státních zástupců jako orgánů činných v trestním řízení stanoví trestní řád, těžiště bude spočívat především v úpravě prostředků činnosti v mimotrestní oblasti působnosti. V souladu již se stávající úpravou bude tato hlava obsahovat i reglementaci podnětů k výkonu působnosti státního zastupitelství a stížností na průtahy při plnění úkolů státního zastupitelství nebo na nevhodné chování státních zástupců, právních čekatelů, asistentů, vyšších úředníků a ostatních zaměstnanců státního zastupitelství.

Hlava VII (§ 46 až 55) „Zpracovávání informací státními zastupitelstvími“ v podstatných rysech přebírá dosavadní úpravu oprávnění státního zastupitelství zpracovávat informace včetně Centrální evidence stíhaných osob, jež i nadále nebude koncipována jako informační systém veřejné správy. Některé změny se naopak předpokládají ve sféře poskytování informací v soustavě státního zastupitelství, zejména omezení informačních toků v soustavě státního zastupitelství. Podrobněji se vymezuje poskytování informací Ministerstvu spravedlnosti a jiným orgánům veřejné moci.

Hlava VIII (§ 56 až 67) „Správa státního zastupitelství“ bez větších změn přebírá úpravu správy státního zastupitelství v dosavadní právní úpravě. Nadále tedy platí, že úkolem správy státního zastupitelství je vytvářet státnímu zastupitelství podmínky k řádnému výkonu jeho působnosti, zejména po stránce personální, organizační, hospodářské, finanční a výchovné, a dohlížet způsobem a v mezích tímto zákonem stanovených na řádné plnění úkolů státnímu zastupitelství svěřených. Výkon státní správy státního zastupitelství nesmí zasahovat do nezávislého, nestranného a samostatného výkonu působnosti státním zastupitelstvím. Ústředním orgánem správy státního zastupitelství je Ministerstvo spravedlnosti. V rozsahu vymezeném zákonem se na správě státního zastupitelství podílí Poradní sbor státního zastupitelství.

Hlava IX (§ 68 až 70) „Poradní sbor“ vymezuje postavení Poradního sboru, který bude mít především poradní a konzultativní roli; vytváří též určitou protiváhu posílenému postavení nejvyššího státního zástupce. Rozlišuje se mezi předchozím projednáním a vyjádřením Poradního sboru k určitým důležitým otázkám činnosti státního zastupitelství. Zásadně se vychází z toho, že Poradní sbor bude mít pouze konzultační a poradní funkci, nikoli funkci rozhodovací.

Hlava X (§ 71 až 83) „Státní zástupci“ upravuje způsoby jmenování státních zástupců, vymezuje předpoklady pro vznik funkce státního zástupce, obsah jejich pracovního vztahu, pravidla profesního růstu a kariérního postupu.

Hlava XI (§ 84 až 90) „Kárná odpovědnost“ stanoví hmotněprávní úpravu kárné odpovědnosti, procesní úprava i nadále zůstává obsahem zákona č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů. Především dochází ke změně pojmu kárné provinění, kdy se rozšiřuje i na kárné provinění vedoucího státního zástupce spočívající v závažném porušení povinností vyplývajících z výkonu funkce vedoucího státního zástupce. Institut vytknutí drobných nedostatků a poklesků se nahrazuje písemným upozorněním na možnost podání návrhu na zahájení kárného řízení při opětovném porušení povinností.

Hlava XII (§ 91 až 93) „Právní čekatelé a asistenti státních zástupců“ upravuje především postavení právních čekatelů, u nichž se nadále předpokládá, že budou hlavním zdrojem doplňování soustavy státního zastupitelství o nové státní zástupce. Nadále se však počítá s úpravou asistentů státních zástupců, u nichž pouze dochází k upřesnění jejich postavení a působnosti.

Hlava XIII (§ 94) „Odborné vzdělávání státních zástupců, právních čekatelů, vyšších úředníků státního zastupitelství a ostatních odborných zaměstnanců státního zastupitelství“ vymezuje obecné zásady vzdělávání státních zástupců i dalších profesí působících u státních zastupitelství, jež bude zajišťováno především prostřednictvím Justiční akademie, významnější podíl v této oblasti budou mít i státní zastupitelství, zejména Nejvyšší státní zastupitelství.

Hlava XIV (§ 95 až 103) „Společná, přechodná a závěrečná ustanovení“ řeší zejména důsledky zrušení vrchních státních zastupitelství jako stupně soustavy státního zastupitelství.

Navrhovaná právní úprava nemá bezprostřední nebo sekundární dopady na rovnost mužů a žen a nevede k diskriminaci jednoho z pohlaví, neboť nijak nerozlišuje ani nezvýhodňuje jedno pohlaví a nestanoví pro ně odlišné podmínky. Navrhovaná právní úprava nemá ani jiný dopad ve vztahu k zákazu diskriminace z jakéhokoli jiného důvodu.

Zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s ústavním pořádkem České republiky, s mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázán, a s akty práva Evropské unie

Navrhovaná úprava je v souladu s ústavním pořádkem České republiky (čl. 80 a čl. 63 odst. 2 Ústavy). Nový zákon o státním zastupitelství vychází z přirozeného požadavku garantování základních lidských práv a svobod a respektování mezí zásahů do těchto práv stanovených Listinou základních práv a svobod a zajištění plného souladu s Ústavou České republiky a ústavní úlohou orgánů veřejné moci působících v uvedené oblasti výkonu veřejné moci. To platí i ve vztahu k ochraně soukromí a osobních údajů.

Mezinárodní smlouvy, jimiž je Česká republika vázána, ani judikatura Evropského soudu pro lidská práva se na danou oblast přímo nevztahují.

Právo EU obecně neupravuje náležitosti výkonu funkce státního zástupce, právního čekatele, asistenta nebo vyššího úředníka státního zastupitelství, neboť prostřednictvím činnosti těchto osob dochází k výkonu veřejné moci.

Navrhované úpravy se však dotýkají následující předpisy práva EU:

- rozhodnutí Rady 2002/187/SVV ze dne 28. února 2002 o zřízení Evropské jednotky pro soudní spolupráci za účelem posílení boje proti závažné trestné činnosti,
- rozhodnutí Rady 2009/426/SVV ze dne 16. prosince 2008 o posílení Eurojustu a o změně rozhodnutí Rady 2002/187/SVV ze dne 28. února 2002 o zřízení Evropské jednotky pro soudní spolupráci za účelem posílení boje proti závažné trestné činnosti,
- rámcové rozhodnutí Rady 2002/465/SVV ze dne 13. června 2002 o společném vyšetřovacím týmu,
- rozhodnutí Rady 2008/976/SVV ze dne 16. prosince 2008 o Evropské soudní síti,
- Úmluva k provedení Schengenské dohody mezi vládami států Hospodářské unie Beneluxu, Spolkové republiky Německo a Francouzské republiky o postupném odstraňování kontrol na společných hranicích ze dne 14. června 1985.

Předložený materiál výše uvedené akty práva EU přímo neimplementuje, implementace předpisů EU v oblasti justiční spolupráce členských států je komplexně provedena zákonem o mezinárodní justiční spolupráci ve věcech trestních.

Úpravy pracovní pohotovosti státních zástupců se dále týkají:

- směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/88/ES ze dne 4. listopadu 2003 o některých aspektech úpravy pracovní doby,
- rozsudek Soudního dvora EU C-397/01 až C-403/01 ve věci *Pfeiffer*,
- rozsudek Soudního dvora EU C-14/04 ve věci *Dellas*.

Části odměňování se dále dotýkají:

- rozsudek Soudního dvora EU C- 555/07 ve věci *Seda Küçükdeveci proti Swedex GmbH & Co. KG.*,
- rozsudek Soudního dvora EU C-320/00 ve věci *Lawrence*,
- rozsudek Soudního dvora EU C-256/01 ve věci *Allonby*.

Úpravy pracovního poměru právních čekatelů se dále týká směrnice Rady 1999/70/ES ze dne 28. června 1999 o rámcové dohodě o pracovních poměrech na dobu určitou uzavřené mezi organizacemi UNICE, CEEP a EKOS.

Návrhu se dotýká i Směrnice Rady o zavádění opatření pro zlepšení bezpečnosti a ochrany zdraví zaměstnanců při práci.

Předpokládaný hospodářský a finanční dopad navrhované právní úpravy, dopad na státní rozpočet, ostatní veřejné rozpočty a hospodářské subjekty, sociální dopady a dopad na životní prostředí

Hospodářské a finanční důsledky a dopady bude mít zejména zrušení stupně vrchních státních zastupitelství a vznik Úřadu pro potírání korupce.

Zrušení vrchních státních zastupitelství si vyžádá přesun agendy (odbor trestního řízení, odbor mimořádných opravných prostředků, mezinárodní odbor, odbor veřejné žaloby v netrestních věcech) vrchních státních zastupitelství na Nejvyšší státní zastupitelství, které bude muset být posíleno i personálně. Rozsah činnosti v této oblasti vzroste s ohledem na zavedení nových agend.

Konkrétně to znamená, že Nejvyšší státní zastupitelství bude nově zajišťovat

- výkon dohledu vůči krajským státním zastupitelstvím v obdobném rozsahu a kvalitě, jak dosud činí obě vrchní státní zastupitelství,
- účast v odvolacím řízení,
- zajišťovat metodickou činnost vykonávanou dosud vrchními státními zastupitelstvími vůči krajským státním zastupitelstvím (tj. pořádání seminářů, aktivní účast na poradách specialistů na krajských státních zastupitelstvích apod.).

Zrušení vrchních státních zastupitelství přinese rovněž nárůst agendy u analytického a legislativního odboru Nejvyššího státního zastupitelství úměrně rozsahu, v němž převezme aktivity v oblasti analytické a metodické. Zároveň lze předpokládat nárůst pro zpracovávání podání i v kabinetu nejvyššího státního zástupce.

Pro případ zrušení vrchních státních zastupitelství předběžně uvažuje odbor správy Nejvyššího státního zastupitelství s přesunem cca 50 státních zástupců a tomu odpovídajícího počtu zaměstnanců administrativního aparátu v příslušné skladbě funkcí, na Nejvyšší státní zastupitelství. To zároveň předpokládá personální posílení odboru správy nejvyššího státního zastupitelství o cca 10 až 12 zaměstnanců.

Náklady spojené se zrušením vrchních státních zastupitelství a zřízením Úřadu pro potírání korupce se odhadují ve výši 22 770 tis. Kč (při zachování stávajícího počtu státních zástupců tj. 1 272 míst) + 2 448 tis. Kč pro 6 míst justiční strážce (prostředky na platy a související výdaje). Jednorázové výdaje na zřízení nového Úřadu (auta, výpočetní technika apod.) se pak odhadují na 12 694 tis. Kč. Návrh zákona o státním zastupitelství je jednou z priorit protikorupční strategie vlády na léta 2013 a 2014 schválené vládou. Při schvalování tohoto materiálu („Od korupce k integritě – strategie vlády v boji s korupcí na období let 2013 a 2014) uložila vláda svým usnesením č. 39 ze dne 16. ledna 2013 všem členům vlády zaslat místopředsdkyni vlády vyčíslení nákladů na realizaci jednotlivých úkolů v jejich gesci, místopředsdkyni vlády následně předložit vládě souhrnnou zprávu s požadavky na zabezpečení finančního krytí realizace jednotlivých úkolů ve Strategii a ministru financí zohlednit náklady spojené s plněním Strategie podle této zprávy v návrhu rozpočtu na rok 2014.

Navrhovaná úprava jinak nemá bezprostřední dopad na ostatní veřejné rozpočty, ani na hospodářské subjekty, zejména malé a střední podnikatele.

Navrhovaná úprava není spojena se sociálními dopady a nedopadá na životní prostředí.

Zhodnocení korupčních rizik

Navrhovaná úprava s sebou nepřináší zvýšení korupčního rizika, zejména vzhledem k tomu, že nezavádí nová správní řízení, popř. jiné vrchnostenské zásahy.

Předložený návrh je vyhotoven v intencích vládou schváleného věcného záměru zákona o státním zastupitelství a svým rozsahem je přiměřený množině vztahů, které má upravovat. Oproti stávající právní úpravě nedochází k neúměrnému rozšíření kompetence orgánů státního zastupitelství.

V rámci zrychlení a zefektivnění činnosti státního zastupitelství se navrhuje zeštíhlení soustavy zrušením vrchních státních zastupitelství v Praze a Olomouci. Státní zastupitelství bude nově konstituováno jako tříčlanková soustava relativně samostatných úřadů, do jejichž činnosti mohou v oblasti výkonu zákonné působnosti vyšší orgány soustavy zasahovat jen v mezích a za podmínek výslovně uvedených v zákoně o státním zastupitelství (především v rámci výkonu dohledu pokyny vydávanými v konkrétních věcech, kdy je upravena možnost odmítnout splnění pokynu pro jeho nezákonnost).

Návrh přesně stanoví kompetence jednotlivých stupňů státního zastupitelství v rámci výkonu dohledových pravomocí i kompetence vedoucích státních zástupců při kontrolní a řídicí činnosti vedoucích státních zástupců. Řídicí kompetence svěřené nejvyššímu státnímu zástupci a zvýšená míra oprávnění především při jmenování vedoucích státních zástupců ostatních státních zastupitelství je vyvážena zakotvením Poradního sboru státního zastupitelství, který bude činný především v personální oblasti. I vzhledem ke kompetencím nejvyššího státního zástupce, které může uplatňovat ve vztahu k ostatním článkům soustavy, bylo nezbytné zajistit dostatečnou ochranu osoby nejvyššího státního zástupce před vnějšími vlivy, a to zejména stanovením jasných pravidel pro jeho odvolatelnost před uplynutím funkčního období, kdy nejvyšší státní zástupce může být odvolán z funkce před uplynutím svého funkčního období pouze rozhodnutím kárného soudu v kárném řízení, a to pouze zákonem stanovených důvodů; nejvyšší státní zástupce tedy nemůže být zbaven své funkce zásahem ze strany exekutivy. Obdobný mechanismus byl zvolen i pro ostatní vedoucí státní zástupce (krajské a okresní státní zástupce) i pro vedoucího Úřadu pro potírání korupce. Pro eliminaci případných negativních vlivů na osobu vedoucího státního zástupce byl rovněž navržen zákaz opakování výkonu vedoucí funkce (s výjimkou okresních státních zástupců, kde by tento požadavek, jinak plně odůvodnitelný, vedl k možnému paralyzování činnosti okresních státních zastupitelství, protože na řadě z nich by vzhledem k jejich velikosti nebylo možné místo okresního státního zástupce fakticky obsadit). K výběru okresních a krajských státních zástupců bude docházet na základě výběrových řízení (obdobně jako je tomu při obsazování míst funkcionářů soudů), což přispěje k větší transparentnosti celého procesu jejich jmenování.

K zefektivnění činnosti státního zastupitelství a k posílení nezávislosti jednotlivých státních zástupců by měly přispět změny ve vymezení tzv. vnějšího a vnitřního dohledu (v terminologii navrhovaného zákona ve vymezení dohledu a ve vymezení řídicích a kontrolních oprávnění vedoucích státních zástupců), kdy smyslem nové úpravy je zejména bránit tomu, aby byl dohled vykonáván soustavně, aniž by tato činnost vyššího stupně státního zastupitelství řešila jakýkoli problém ve věci a fakticky by šlo jen o přezkoumávání jednotlivých kroků státního zástupce bezprostředně nižšího státního zastupitelství (což současná právní úprava umožňuje). Dohled v nové právní úpravě je konstituován nikoli jako dohled soustavný, resp. jako soustavný ho lze připustit jen zcela výjimečně, pokud to odůvodňuje povaha a závažnost věci. Dohled totiž nemůže nahrazovat vlastní výkon

působnosti státního zástupce a zasahovat neodůvodněně do samostatné činnosti a nezávislosti státního zástupce na jakýchkoli vnějších vlivech. Prováděním soustavného (tzv. permanentního) dohledu se nepřijatelným způsobem a navíc zcela nedůvodně oslabuje odpovědnost vedoucího státního zástupce, který by měl primárně odpovídat za organizování výkonu působnosti u státního zastupitelství, které řídí, a za jehož činnost nese odpovědnost; shodně by se jím oslabil i nezávislost, samostatnost a odpovědnost jednotlivého státního zástupce. V porovnání se současným stavem tudíž dochází ke změnám v zákonném vymezení dohledu, které směřují právě k posílení principu nezávislosti, nestrannosti a samostatnosti státních zástupců. Návrh zákona stanoví možnost odmítnutí splnění pokynu daného nadřízeným státním zastupitelstvím nebo vedoucím státním zástupcem a podrobně upravuje postup státního zástupce v takovém případě.

Efektivita fungování státního zastupitelství je úzce provázána s úspěšností aplikace dalších právních předpisů, především trestního řádu, jakož i předpisů hmotně právních (trestní zákon, zákon o trestní odpovědnosti právnických osob) nejen ze strany státního zastupitelství, ale především policejních orgánů, nad nimiž vykonává státní zastupitelství dozor. Ke zvýšení efektivity činnosti státního zastupitelství se navrhuje vznik Úřadu pro potírání korupce jako relativně autonomní složky Nejvyššího státního zastupitelství. Vysoká míra jeho relativní nezávislosti je vyjádřena především tím, že se výslovně stanoví, že Úřad pro potírání korupce působí při Nejvyšším státním zastupitelství, a tím, že sám zákon vymezuje jeho působnost. Tato působnost byla vymezena tak, aby odpovídala poslání a účelu činnosti Úřadu pro potírání korupce (zajištění zejména účinného postihu korupce, závažné finanční kriminality, terorismu a trestných činů úředních osob).

Vzájemný vztah mezi nejvyšším státním zástupcem a vedoucím Úřadu pro potírání korupce se vymezuje tak, že:

- vedoucí Úřadu pro potírání korupce bude náměstkem nejvyššího státního zástupce, přičemž se stanoví zvláštní procedura jmenování vedoucího Úřadu pro potírání korupce a jeho odvolávání (zejména možnost odvolání pouze rozhodnutím kárného soudu pro kárné provinění, zákaz opakování funkce ad.),
- nejvyšší státní zástupce bude vedoucímu Úřadu pro potírání korupce nadřízen ve stejném rozsahu jako ostatním náměstkům či jiným státním zástupcům, ale s tím rozdílem, že bude stanovena zásadní nepřipustnost tzv. negativních pokynů, jež by byly vydávány vedoucímu Úřadu pro potírání korupce, zákaz tzv. negativních pokynů bude rozšířen i na všechny státní zástupce k Úřadu pro potírání korupce přidělené,
- dohled nad postupem Úřadu pro potírání korupce bude vykonávat nejvyšší státní zástupce, výkon řídicích a kontrolních oprávnění vedoucí Úřadu pro potírání korupce (užije se jinak obecná úprava vnějšího a vnitřního dohledu, s výjimkou týkající se nepřipustnosti tzv. negativních pokynů).

Úřad pro potírání korupce bude obsazen státními zástupci, kteří k němu budou po projednání s Poradním sborem státního zastupitelství dočasně přidělováni nejvyšším státním zástupcem na dobu 7 let s možností opakování. Po uplynutí funkčního období zůstane státním zástupcům činným u tohoto útvaru zachována možnost vrátit se na své původní místo (vzhledem ke způsobu obsazování formou dočasného přidělení).

Bude stanovena nepřipustnost přeložení nebo dočasného přidělení vedoucího Úřadu pro potírání korupce a dalších státních zástupců přidělených k Úřadu pro potírání korupce

k jinému státnímu zastupitelství než Nejvyššímu státnímu zastupitelství, dále dočasného přidělení k Ministerstvu spravedlnosti, Justiční akademii nebo k jinému orgánu nebo organizaci se sídlem mimo území České republiky, do mírové nebo záchranné operace nebo k humanitární pomoci mimo území České republiky.

Vznikem Úřadu pro potírání korupce by měl vzniknout specializovaný útvar na boj s korupcí, závažnou finanční kriminalitou, terorismem, s trestnými činy spáchanými úředními osobami a dalšími trestnými činy, který bude (s ohledem na stanovené odchylky výkonu dohledu a řídicích a kontrolních oprávnění) relativně autonomní, s posílenými zárukami nezávislého výkonu činnosti, přičemž by měla být zároveň i eliminována rizika ovlivnění místními vlivy. Nebezpečí obecné místní příslušnosti v trestním řízení spočívá ve skutečnosti, že mezi představiteli místní samosprávy a mezi místně příslušnými orgány činným v trestním řízení mohou být úzké vazby nebo může být podezření na existenci těchto vazeb. Objektivita trestních procesů vedených proti představitelům místní samosprávy tak může být ohrožena. Cílem je tedy minimalizace nebezpečí klientelismu (zvýhodňování známých) a nepotismu (zvýhodňování příbuzných) při vyšetřování trestných činů páchaných představiteli veřejné správy (viz *Informace o zajištění specializace na korupci a závažnou finanční kriminalitu u státních zastupitelství a soudů*, kterou vláda schválila svým usnesením ze dne 19. 10. 2011 č. 767 a *Analýza možných způsobů oproštění orgánů činných v trestním řízení od působení regionálních vlivů v případech souvisejících s trestnou činností ve státní správě a místní samosprávě*, kterou vláda schválila svým usnesením ze dne 19. 10. 2011 č. 766).

Kontrolními mechanismy je, kromě již zmiňovaného dohledu či výkonu řídicích a kontrolních oprávnění, i možnost nejvyššího státního zástupce nařídit provedení kontroly skončené věci týkající se zvláště závažného zločinu u okresního a krajského státního zastupitelství nebo i jiné věci, pokud by postupem okresního nebo krajského státního zástupce mohl být závažným způsobem ohrožen veřejný zájem a nepřichází v úvahu provedení opatření v rámci výkonu dohledu nebo řídicích a kontrolních oprávnění vedoucího státního zástupce. Podle výsledků kontroly lze uložit určitý postup, vyslovit závazný právní názor nebo učinit jiná závazná opatření k nápravě. Další kontrolní oprávnění podle trestního řádu zůstávají beze změny.

Dostupnost informací pro veřejnost zákon neřeší, v této oblasti se uplatní zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím.

Navrhovaná úprava jako celek se shoduje se známou dobrou praxí, postupy, procesy a sankce v ní obsažené se jeví přiměřené při srovnání se stávající legislativou. Poznatky zjištěné při činnosti státních zastupitelství mohou být poskytnuty Institutu pro kriminologii a sociální prevenci k vědecké činnosti ohledně výskytu a forem korupce včetně zmapování korupčních rizik.

B. Zvláštní část

K části první (zákon o státním zastupitelství)

K § 1 a 2

K nezávislosti státního zastupitelství

Zdůrazňuje se tu role státního zastupitelství při ochraně veřejného zájmu. Jde o klíčovou zásadu charakterizující povahu státního zastupitelství, která se stává slučitelná s vymezením funkce státního zastupitelství v Doporučení Rec (2000) 19, o úloze veřejné žaloby v systému trestní justice. Státní zastupitelství nezastupuje stát, ale výslovně právě veřejný zájem. Ochranu veřejného zájmu musí stát při plnění svých funkcí zabezpečovat. Jde zejména o ochranu demokracie, lidských práv, především života a zdraví fyzických osob, životního prostředí, majetku státu i majetku fyzických a právnických osob apod.

Jestliže se zde uvádí, že státní zastupitelství svou působnost vykonává nezávisle na jakýchkoli vnějších vlivech a nestranně, nepředpokládá se, že by státnímu zastupitelství mělo být přiznáno postavení justičního orgánu typu soudu nadaného jeho nezávislostí (typu nezávislosti, která je vyhrazena soudní moci). Změny, které jsou uvedeny i v dalších ustanoveních návrhu, mají posílit jeho nezávislost na vnějších vlivech, nestrannost a samostatnost, posílení ochrany jeho postavení na úrovni zákona před jakýmkoli vnějšími, zejména pak politickými vlivy a tlaky, které mohou být vyvíjeny prostřednictvím orgánů moci výkonné. Proto je hlavním smyslem návrhu nového zákona vytvořit mechanismy, které státní zastupitelství v maximální míře před těmito vlivy izoluje, vytvoří zábrany proti jejich snadnému vnášení do soustavy státního zastupitelství a jež zajistí, že celá soustava bude působit jako konsolidovaný, svébytný, plně funkční a přitom na ostatních vlivech nezávislý orgán plnící v rámci soustavy orgánů výkonné moci své specifické pravomoci.

K nezávislosti státních zástupců

Nezávislost nelze pojímat pouze z pohledu státního zastupitelství jako orgánu či instituce, ale musí být akcentována i z pohledu jednotlivých státních zástupců. Nejde o to, že by se státní zástupci stali nositeli stejné nezávislosti, navíc ústavně deklarované a podporované řadou právních záruk, jako je tomu u soudců, ale o to, aby bylo jasně a nepochybnitelně vyjádřeno, že i státní zástupce (a ne toliko státní zastupitelství) je při výkonu své působnosti nezávislý, byť nejde o zcela shodný typ a kvalitu nezávislosti jako u soudců. Státní zastupitelství plní své úkoly především prostřednictvím státních zástupců a ti jako hlavní nositelé jeho pravomoci musí být vybaveni i odpovídajícími procesními zárukami tohoto postavení.

Jen v omezeném rozsahu lze z uvedené zásady připustit výjimky; tyto výjimky musí být upraveny s přihlédnutím k podané základní charakteristice role a postavení státních zástupců a musí být uplatňovány s maximální možnou mírou transparentnosti. Současně se však jako protipól této nezávislosti a samostatnosti zdůrazňuje i výrazné posílení odpovědnosti státních zástupců za kvalitní zpracování vyřizovaných věcí na vysoké odborné úrovni.

Působnost státního zastupitelství mohou vykonávat výlučně státní zástupci, jiní zaměstnanci státního zastupitelství (právní čekatelé, asistenti, vyšší úředníci státního zastupitelství a zmíněni jsou i ostatní odborní zaměstnanci státního zastupitelství, jejichž postavení a úkoly vymezuje zákoník práce) mohou zastoupit státního zástupce jen při plnění dílčích úkolů

v jednoduchých věcech, a jen, pokud tak stanoví zákon o státním zastupitelství. Ustanovení § 3 odst. 1 platného zákona o státním zastupitelství, jestliže uvádělo, že „...nestanoví-li zákon jinak, věci svěřené do působnosti státního zastupitelství vykonávají státní zástupci; jiné orgány nebo osoby nesmí do jejich činnosti zasahovat nebo je při jejím výkonu nahrazovat anebo zastupovat,“ vyjadřovalo zmíněný princip zcela nedostatečně.

Nezávislost státních zástupců se pojímá především jako jejich nezávislost na jakýchkoli vnějších vlivech. Vedle toho ale návrh vymezuje striktní pravidla, jež mají vést k posílení nikoli pouze formální, ale také skutečné „vnitřní“ nezávislosti, samostatnosti a nestrannosti jednotlivých státních zástupců. To platí i přesto, že navrhovaná právní úprava nesměruje v žádném případě k zavedení obdobné nezávislosti státních zástupců, jak je tomu v případě ústavně garantované nezávislosti soudců.

Důležitým požadavkem je důraz na nepřipustnost toho, aby vyšší státní zastupitelství zasahovalo do vyřizování věcí, ke kterým je podle zákona příslušné nižší státní zastupitelství, jinak než způsobem a v rozsahu stanoveným tímto zákonem. V dosavadní úpravě ustanovení § 3 odst. 3 platného zákona o státním zastupitelství stanovilo, že „...vyšší státní zastupitelství je oprávněno zasahovat do vyřizování věcí, ke kterým je podle zákona příslušné nižší státní zastupitelství, jen způsobem a v rozsahu tímto zákonem stanoveným“. Tím se naznačovalo, že případy zasahování do činnosti nižších státních zastupitelství jsou něčím zcela běžným, navrhovaná změna vychází z toho, že k zasahování do postupu nejbližší nižších státních zastupitelství ze strany nejbližší vyšších státních zastupitelství (či i Nejvyššího státního zastupitelství, pokud jde o oprávnění nejvyššího státního zástupce týkající se celé soustavy státního zastupitelství) může docházet opravdu jen zcela výjimečně.

Vedoucí státní zástupci sice vykonávají četná oprávnění při usměrňování a kontrole činnosti státních zástupců přidělených (ať už trvale nebo dočasně) ke státnímu zastupitelství, v jehož čele stojí, princip monokratičnosti, který byl typický např. pro prokuraturu, doznává dalšího oslabení. Vedoucí státní zástupce při výkonu svých řídicích a kontrolních oprávnění podle zákona musí respektovat nezávislost státních zástupců na jakýchkoli vnějších vlivech, nestrannost a samostatnost státních zástupců při vyřizování věcí svěřených do působnosti státního zastupitelství. Nejde jen o samoučelnou deklaraci vzhledem k tomu, že je výslovně v zákoně uvedeno, že důvody, za nichž může vedoucí státní zástupce (případně jiný jím pověřený státní zástupce) zasahovat do konkrétní věci svěřené k vyřízení státnímu zástupci, stanoví právě zákon o státním zastupitelství.

Stávající tzv. vnitřní dohled (§ 12e platného zákona o státním zastupitelství) se nově označuje jako „řídicí a kontrolní oprávnění“. Oproti dřívějšímu institutu vnitřního dohledu dochází k zásadní změně spočívající v tom, že mnohem jasněji a zřetelněji bude vymezeno právo bezprostředně vedoucího státního zástupce nebo jím pověřeného státního zástupce zasahovat do vyřizování věci přidělené konkrétnímu státnímu zástupci; vůči vymezeným pokynům, jimiž vedoucí státní zástupce zasahuje do vyřizování věci (nejde tedy o pokyny organizační povahy) a které musí být písemné, může státní zástupce vznést námitky s povinným přezkoumáním nejbližší vyšším státním zastupitelstvím v rámci dohledu (odepření splnění pokynu daného vedoucím státním zástupcem nebo jiným pověřeným státním zástupcem).

Zpřesněnou úpravou pravidel pro přidělování věcí bude nastaven transparentní proces přidělování věcí u státního zastupitelství s cílem omezit možné manipulace s vyřizovanými věcmi prostřednictvím jejich neodůvodněného odnímání konkrétnímu státnímu zástupci a přidělování jiným státním zástupcům téhož státního zastupitelství. Smyslem je dosáhnout posílení nezávislosti, dále i samostatnosti a odpovědnosti státního zástupce za vyřízení jemu

přidělené věci. Tento mechanismus však nebude a nemůže být postaven na principu tzv. zákonného soudce (který nelze v soustavě státního zastupitelství aplikovat), ale bude vycházet především ze stanovených specializací státních zástupců a vzájemné zastupitelnosti, bude přihlížet i k organizačním možnostem daného státního zastupitelství (z hlediska jeho personální obsazenosti) a umožní přitom vedoucímu státnímu zástupci operativní zajišťování chodu státního zastupitelství při vyřizování agendy podle okamžité situace. K přerozdělování již jednou přidělených věcí bude možno přistoupit zásadně jen v odůvodněných případech.

Nadále se umožní státnímu zástupci, aby ve vymezených případech odmítl pokyn, jímž zasáhne do jím vyřizované věci nejbližší vyšší státní zastupitelství při výkonu dohledu. Postup vyvolaný tímto odmítnutím upravuje podrobně zákon o státním zastupitelství tak, aby při odmítnutí pokynu pro jeho nezákonnost nebo z důvodu zjevného rozporu s uznávaným výkladem práva v zásadě nebyl státní zástupce nucen podle pokynu postupovat.

K § 3

Je zde upravena zákonná působnost státního zastupitelství („vlastní“ působnost státního zastupitelství, odlišná od působnosti nejvyššího státního zástupce nebo od správy státního zastupitelství).

K trestní působnosti státního zastupitelství

Plnění úkolů v trestním řízení patří mezi nejdůležitější činnosti vykonávané státním zastupitelstvím. Zákon o státním zastupitelství obsahuje jen obecnou úpravu a podrobnosti stanoví trestní řád. V trestním řízení plní tedy státní zástupce zejména úlohu veřejného žalobce, tak, jak je to výslovně též uvedeno v čl. 80 odst. 1 Ústavy, který je ústavním základem postavení státního zastupitelství. Právě při výkonu působnosti v trestním řízení – a to i s ohledem na historické zkušenosti z dosavadního fungování státního zastupitelství – má princip nezávislosti státního zastupitelství i jednotlivých státních zástupců zcela zásadní význam. Jedná se tu i o promítnutí rovnosti občanů před zákonem. Státní zastupitelství prostřednictvím státních zástupců zajišťuje i v trestním řízení ochranu veřejného zájmu. V přípravném řízení je státní zástupce „dominus litis“, v jeho rámci si vytváří předpoklady pro naplnění výlučné obžalovací funkce, vykonává kontrolní činnost (dozor) nad postupem policejních orgánů, které konají přípravné řízení. Jeho úlohou je zajistit, aby tyto policejní orgány postupovaly v přípravném řízení v souladu se zákonem, respektovaly lidská práva a základní svobody osob na řízení zúčastněných, jejich postup byl rychlý, plynulý a účinný. Jeho činnost v tomto směru směřuje i k tomu, aby nikdo nebyl stíhán bezdůvodně, a pokud je stíhán, aby byl stíhán podle zákona. Má-li být tedy zajištěno plnění těchto povinností a rovnost před zákonem, musí státní zástupce mít vytvořeny všechny nezbytné předpoklady a mezi nimi dominuje striktní požadavek nepřipustnosti zasahování do působnosti státního zastupitelství i jednotlivých státních zástupců.

V rozsahu své takto vymezené působnosti nese odpovědnost za výsledky přípravného řízení i za to, že nikdo nebude postaven před soud nedůvodně a žádná osoba také nebude v průběhu přípravného řízení bezdůvodně omezována na svých právech. Tak tomu je i přesto, že ochranu těch nejzákladnějších práv a svobod (osobní svoboda, nedotknutelnost obydlí, jiných prostor a pozemků, soukromí, apod.) zabezpečuje především soudce, který činí úkony v přípravném řízení, popř. soud, který rozhoduje o opravných prostředcích proti rozhodnutím soudce (§ 26 trestního řádu) či státního zástupce nebo policejního orgánu ve vymezených případech (§ 146a trestního řádu). Tím je dáno, že zde existuje i jistá spoluodpovědnost

státního zástupce i za ochranu těchto garantovaných základních práv a svobod, jednoznačně pokud jde právě o přípravné řízení trestní.

Podání obžaloby patří mezi jedno z výlučných oprávnění státního zástupce [§ 175 odst. 1 písm. a) trestního řádu], jímž realizuje svou obžalovací funkci. Obdobně se tyto zásady uplatní i vůči návrhu na potrestání, který státní zástupce podává ve zkráceném přípravném řízení, i návrhu na schválení dohody o vině a trestu (§ 175a trestního řádu). Pouze na základě podané obžaloby (návrhu na potrestání či i návrhu na schválení dohody o vině a trestu) se může konat trestní řízení před soudem; státní zástupce zde vystupuje v postavení strany (§ 12 odst. 6 trestního řádu). Soud proto není oprávněn zasahovat do výlučného práva státního zástupce jako veřejného žalobce. Nemůže zejména nijak nutit státního zástupce, aby podal obžalobu (nebo návrh na potrestání, případně aby sjednával dohodu o vině a trestu) též na další osoby (ohledně dalších osob).

Soudní řízení má tak charakter sporu mezi státním zástupcem (veřejným žalobcem) a obžalovaným (jeho obhájcem), kteří mají zásadně rovné postavení (zásada rovnosti procesních stran). Jedině rovnost stran umožňuje úplné a všestranné objasnění věci (§ 2 odst. 5 trestního řádu). Rovnost stran zde je i přes zvýšenou odpovědnost státního zástupce v řízení před soudem v rozsahu, v jakém v tomto stadiu řízení hájí veřejný zájem. Při podání a zastupování obžaloby se státní zástupce řídí zákonem a vnitřním přesvědčením založeným na uvážení všech okolností případu. V řízení před soudem vystupuje tak, aby byly objasněny všechny podstatné skutečnosti rozhodné z hlediska podané obžaloby (§ 180 odst. 2 věta první a druhá trestního řádu).

K výkonu dozoru v místech zákonného omezení osobní svobody

Pokud jde o výkon dozoru nad zachováváním právních předpisů v místech, kde se vykonává vazba, trest odnětí svobody, ochranné léčení, zabezpečovací detence, ochranná nebo ústavní výchova, a v jiných místech, kde je podle zákonného oprávnění omezována osobní svoboda, předpokládá se v zásadě převzetí dosavadní úpravy. Nepočítá se s tím, že by byl realizován návrat k pověřeným státním zástupcům, jak to zakotvoval zákon o státním zastupitelství před novelou provedenou zákonem č. 7/2009 Sb., protože princip nezávislosti a samostatnosti se bude ve zdůrazněném rozsahu vztahovat zcela na všechny státní zástupce, není pak na místě rozlišovat státní zástupce zaměřené na výkon dozoru nad zachováváním právních předpisů v místech, kde se vykonává příslušné omezení osobní svobody.

Ze strany veřejného ochránce práv a některých dalších subjektů bylo poukázáno na skutečnost, že předpokládaná úprava podmínek a způsobu výkonu dozoru v celé řadě sektorových zákonů dlouhodobě absentuje a proto je výkon dozoru ze strany státního zastupitelství nad některými místy, ve kterých je na základě zákona omezována osobní svoboda jednotlivců, obtížný, ne-li nemožný. V této souvislosti veřejný ochránce práv zmínil případy tzv. nedobrovolné hospitalizace podle zákona č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách, a dále o úpravu ochranného léčení podle zákona č. 373/2011 Sb., o specifických zdravotních službách. Obojí se vykonává v psychiatrických léčebnách, které v tuto chvíli státní zástupci fakticky nedozorují, a to z důvodů absence příslušných ustanovení v jednotlivých sektorových zákonech. (Obdobná situace je i ve vztahu k omezení osobní svobody, ke kterému dochází v policejních celách na základě zákona č. 273/2008 Sb., o Policii ČR či v zařízení pro zajištění cizinců podle zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců.) Státní zastupitelství tuto zvláštní dozorovou činnost v místech, kde je omezována osobní svoboda považuje za potřebnou a Ministerstvo spravedlnosti při jednání s příslušnými resorty podpoří legislativní změny v sektorových zákonech příslušných resortů, případně je

samo bude iniciovat, aby mohl být dozor v místech zákonného omezení osobní svobody efektivní.

K mimotrestní působnosti státního zastupitelství

Při výkonu mimotrestní působnosti státního zastupitelství stanovené v jiných právních předpisech nejde o samoučelné, izolované činnosti vykonávané bez souvislosti s hlavním posláním státního zastupitelství, kterým je ochrana veřejného zájmu. Naopak, ochrana veřejného zájmu je a bude vždy v jejich základu, stejně jako je tomu i v trestním řízení. Také ze vztahu k výkonu trestní působnosti jako základu činnosti a hlavní funkce státního zastupitelství zpravidla netrestní působnost vychází, na ni navazuje, nebo jí předchází. Působnosti státního zastupitelství mohou být účinné, jsou-li vykonávány komplexně.

Smyslem mimotrestních působností státního zastupitelství je ochrana veřejného zájmu, který byl hlavní motivací pro jejich uzákonění, a to z důvodu

- ochrany základních lidských práv a svobod,
- ochrany osob, které pro svůj věk, fyzické nebo duševní vlastnosti jsou na svých právech ohroženy,
- ochrany proti veškerým projevům korupce a klientelismu,
- ochrany principů tržní ekonomiky,
- potlačování závažných porušení platného práva v oblasti veřejné správy,
- působení k tomu, aby v občanském soudním řízení, zejména v případech, ve kterých převažuje veřejný zájem na uspořádání vztahů (nesporné řízení), byl řádně zjišťován skutkový stav, a též k tomu, aby civilní proces probíhal v souladu se zákony v intencích pravidel spravedlivého procesu.

Důležitým nástrojem státních zástupců bude využívání poznatků získaných při uskutečňování mimotrestních působností pro účely trestního řízení, jakož i využívání poznatků z trestního řízení pro výkon těchto působností.

Mimotrestní působnosti se uskutečňují jen v zákonem stanovených případech účasti státního zastupitelství v soudním řízení na základě jeho návrhu na zahájení řízení nebo na základě jeho vstupu do zahájeného soudního řízení.

I v této oblasti působnosti musí být striktně zachován princip nezávislosti a samostatnosti státního zastupitelství i jednotlivých státních zástupců.

Státní zastupitelství dále je justičním orgánem v rámci mezinárodní justiční spolupráce v trestním řízení, jak stanoví i jiný právní předpis (zákon o mezinárodní justiční spolupráci v trestních věcech).

K hlavě II (Postavení státních zástupců)

Vychází se z toho, že nezávislost státních zástupců na jakýchkoli vnějších vlivech musí být mnohem více zdůrazněna. Nezřídka totiž bývá tento princip zpochybňován a poukazuje se nikoli pouze na to, že nelze srovnávat pozici státního zástupce a nezávislého soudce, ale dokonce i na to, že státní zastupitelství i státní zástupci jsou správními úřady sui generis, přičemž v zájmu boje s kriminalitou a plněním dalších úkolů je nutné, aby státní zástupci byli

„řízení“ vládou, Ministerstvem spravedlnosti, a to případně i za účelem jakési koordinace jejich úkolů.

Je pak nezbytné zvláště zdůraznit v právní úpravě stejný princip, jaký je uveden již vůči státnímu zastupitelství jako instituci, totiž že jiné orgány nebo osoby nesmějí do činnosti státních zástupců zasahovat nebo je při jejím výkonu nahrazovat anebo zastupovat.

Na druhé straně ovšem i sami státní zástupci musejí bezpodmínečně garantovat, že budou odpovědně plnit své úkoly a respektovat přitom zásady, které zákon pro činnost státního zastupitelství stanoví; zejména postupovat nezávisle, nestranně, odborně, svědomitě, odpovědně, spravedlivě a bez zbytečných průtahů. Jakýkoli vnější zásah nebo jiný vliv, jehož důsledkem by mohlo být porušení některé z těchto povinností, musí státní zástupce odmítnout. Je třeba jen poznamenat, že obdobně byla vymezena jedna ze základních povinností státních zástupců v ustanovení § 24 odst. 1 platného zákona o státním zastupitelství.

V podstatných rysech se přebírá úprava dnes obsažená v § 18 odst. 6 a 7, 23 až 25 platného zákona o státním zastupitelství včetně úpravy povinnosti mlčenlivosti státního zástupce a možností jejího zproštění, a to i pro případ, že funkce státního zástupce v mezidobí zanikla.

Státní zástupce bude svoji funkci vykonávat jako veřejnou funkci. Nově navrhovaná právní úprava oproti předchozí mnohem více zdůrazňuje veřejnoprávní povahu funkce státního zástupce. Zákon v ustanovení § 78 vyjmenovává ustanovení zákoníku práce, která se na pracovní vztah státního zástupce užijí. Odměňování a další požitky státních zástupců upraví, jako dosud, zvláštní zákon.

Přízpůsobení postavení soudce odpovídá skutečnost, že:

- základní vymezení postavení státního zástupce zvláště zdůrazňuje nezávislost a nestrannost státního zástupce; nezávislost je zde uvedena nově a bude definována jako nezávislost na vnějších vlivech, s posílením o prvky garantujícími samostatnost a osobní odpovědnost každého státního zástupce za jím zpracovávanou konkrétní věc i v rámci vnitřních vztahů (při organizaci práce, přidělování a přerozdělování věcí atd.); nestrannost se předřazuje před ostatní zde uvedené pojmy, jakkoli se tím nikterak nesnižuje jejich význam;
- výčet základních povinností státního zástupce uvedených dnes v § 24 odst. 1 až 6 platného zákona o státním zastupitelství se zpřesněným vymezením maximálně přibližuje výčtu základních povinností soudce podle § 79 až 82 zákona o soudech a soudcích, samozřejmě s přihlédnutím ke zvláštnostem obou těchto profesí,
- výslovně se též zakotvuje to, že státní zástupce odpovídá za svou odbornou úroveň při výkonu funkce státního zástupce (srov. § 82 odst. 1 zákona o soudech a soudcích), jakož i to, že výkon činností spočívajících v plnění povinnosti dbát soustavným vzděláváním o prohlubování svých odborných právních a dalších znalostí potřebných pro řádný výkon funkce a přispívat svými znalostmi a schopnostmi při odborné přípravě a při odborném vzdělávání státních zástupců, soudců, právních a justičních čekatelů a dalších zaměstnanců státního zastupitelství (včetně možnosti přispívat ke vzdělávání též dalších profesí, zejména advokátů, advokátních koncipientů, kde navíc byly doplněny policejní orgány, protože myšlenku podílu státního zastupitelství na jejich vzdělávání je třeba považovat za velmi přínosnou a odpovídající i vztahu těchto profesí zejména v trestním řízení) se považuje za výkon funkce státního zástupce (obdobně, jak je tomu u soudců podle § 83 odst. 4 zákona o soudech a soudcích).

Vymezují se případy neslučitelnosti funkce státního zástupce s některými dalšími funkcemi, a to především s funkcí soudce nebo přisedícího, člena Parlamentu, s funkcí ve veřejné správě. Nejde o výčet taxativní, ale další případy inkompatibility funkce státního zástupce s jinými funkcemi musí výslovně stanovit zákon o státním zastupitelství nebo jiný zákon.

S ohledem na některé aplikační problémy, jež vyvstaly v souvislosti s členstvím státních zástupců ve správních radách obecně prospěšných společností, občanských sdružení, atd., zákon upravuje výslovně tyto otázky tak, že státní zástupce se může bezúplatně podílet na činnosti veřejně prospěšných společností, s výjimkou účasti v jejich statutárních a řídicích orgánech v případech, jestliže by toto členství v uvedených statutárních a řídicích orgánech bylo v rozporu se základními povinnostmi státního zástupce, zejména s povinností postupovat nezávisle, nestranně, odborně, svědomitě, odpovědně, spravedlivě a bez zbytečných průtahů.

Pokládá se nadále za nezbytné výslovně stanovit, že pokud byl státní zástupce pověřen jednotlivými úkony správy státního zastupitelství, je povinen svěřený úkon odpovědně vykonat (srov. stávající § 24 odst. 7 platného zákona o státním zastupitelství). Nejedná se tu o pouhou samozřejmost, a proto je ponechání tohoto ustanovení v novém zákoně o státním zastupitelství nutné.

Také doba výkonu činnosti státního zástupce v poradních orgánech vlády, ministerstev a ústředních správních úřadů, případně v orgánech komor Parlamentu nebo v rámci různých mezinárodních organizací (např. Radě Evropy, Evropské unie, OECD atd.) se posuzuje jako výkon funkce státního zástupce, bude-li to slučitelné s požadavky na výkon funkce státního zástupce.

K hlavě III (Soustava státního zastupitelství, vztahy uvnitř soustavy státního zastupitelství a postavení vedoucího státního zástupce)

K § 9 a 10

Navrhuje se zrušení stupně vrchních státních zastupitelství, státní zastupitelství tedy bude nově konstituováno jako tříčlanková soustava. Zůstane tak soustavou relativně samostatných úřadů, do jejichž činnosti mohou v oblasti výkonu zákonné působnosti vyšší orgány soustavy zasahovat jen v mezích a za podmínek výslovně uvedených v zákoně o státním zastupitelství (především v rámci výkonu dohledu pokyny vydávanými v konkrétních věcech, kdy bude upravena možnost odmítnout splnění pokynu pro jeho nezákonnost). Posíleno bude postavení Nejvyššího státního zastupitelství jako vrcholného článku soustavy. Uvedené posílení pozice Nejvyššího státního zastupitelství bude vyváжено postavením a působností Poradního sboru státního zastupitelství.

Zrušení stupně vrchních státních zastupitelství přinese tříčlankový model, který je sice průlomem do stávající koncepce výstavby státního zastupitelství, pro zajištění efektivnějšího výkonu spravedlnosti v České republice se však jeví vhodnějším než stávající čtyřčlankový model, a to s ohledem na velikost a územní uspořádání státu i model státní, resp. veřejné správy. Jakkoli by bylo možno namítat, že by tato změna měla být úzce provázána s odpovídající změnou uspořádání u soudů, je třeba vzít v úvahu, že soustava státního zastupitelství nemusí být nezbytně a bez jakýchkoli odchylek propojena se soustavou soudů. Státní zastupitelství nemusí v tomto směru bezprostředně sledovat soustavu soudů; rozhodující je v této souvislosti především efektivní zajišťování výkonu zákonné působnosti státního zastupitelství. Navíc je nutno zohlednit, že již podle dnešního právního stavu, kompetence vrchních státních zastupitelství nekorespondovala působností vrchních soudů.

Je také třeba vyvrátit možnou výhradu, že existence vrchních státních zastupitelství představovala dosud určitý „vyvažující“ prvek v soustavě státního zastupitelství, zejména tedy pokud jde o vztah mezi Nejvyšším státním zastupitelstvím a krajskými státními zastupitelstvími, tak tomu ani doposud nikdy nebylo. Naopak platilo, že čtyřčlanková soustava státních zastupitelství, která vznikla spíše nahodile a ne na základě zevrubné analýzy potřeb fungování soustavy, vytváří velice komplikovanou strukturu, vede k těžkopádnosti a také určité vzájemné izolovanosti jednotlivých stupňů této soustavy.

Nelze mít za to, že by tato změna mohla zvýšit riziko prosazování vnějších zájmů prostřednictvím silnějšího ústředního článku soustavy státního zastupitelství, neboť nová úprava akcentuje i prostředky potřebné ochrany v soustavě státního zastupitelství. V tomto kontextu je tedy naléhavě nezbytné zajistit dostatečnou ochranu osoby nejvyššího státního zástupce před vnějšími vlivy, jak z hlediska podmínek pro přístup k této funkci, tak změnou mechanismu jeho uvádění do funkce, tak i, a to zejména, stanovením jasných pravidel pro jeho odvolatelnost před uplynutím funkčního období.

V ostatním se stávající ustanovení § 6 a 7 platného zákona o státním zastupitelství přebírají do nové právní úpravy bez větších změn.

K § 11 až 13

Přebírá se princip, který je dnes zakotven v ustanovení § 7 odst. 2 platného zákona o státním zastupitelství, z něhož plyne, že státní zastupitelství působí u soudu, v jehož obvodu je činné, pokud jiný právní předpis nestanoví jinak (nadále lze tedy změnu příslušnosti státního zastupitelství k výkonu zákonné působnosti provést i vyhláškou Ministerstva spravedlnosti, což je právní stav účinný již od novely zákona o státním zastupitelství č. 14/2002 Sb.), s výjimkou Nejvyššího státního zastupitelství, které působí rovněž i při vrchních soudech (tato změna souvisí se zrušením vrchních státních zastupitelství při současném zachování vrchních soudů), popřípadě i u jiných soudů (týká se agendy Úřadu pro potírání korupce).

V současné době vyvolává značné potíže absence ustanovení o vyloučení státních zástupců, případně i dalších osob podílejících se ve vymezeném rozsahu na výkonu zákonné působnosti státního zastupitelství (právních čekatelů, asistentů státních zástupců, vyšších úředníků státního zastupitelství i dalších). Navrhovaná úprava vychází z obdobných zásad jako úprava v trestním řádu (§ 30, 31 trestního řádu). Na tuto úpravu se také odkazuje, pokud jde o působnost státního zastupitelství v trestním (přípravném) řízení.

K § 14

Vymezení pojmu „vedoucí státní zástupce“ se přejímá z dosavadní právní úpravy (§ 8 platného zákona o státním zastupitelství), samozřejmě s výjimkou vrchních státních zástupců.

Přebírá se též úprava zastupování vedoucích státních zástupců jeho náměstkem nebo náměstkou v pořadí a v rozsahu jím stanoveném. V zájmu řešení aplikačních problémů, jež vyvstávaly ohledně podmínek zastupování a platnosti úkonů vykonaných náměstkem vedoucího státního zástupce, se výslovně stanoví, že právní úkon náměstka učiněný v zastoupení vedoucího státního zástupce se považuje za úkon vedoucího státního zástupce. Odpovědnost vedoucího státního zástupce tím není dotčena.

Vedoucí státní zástupce stanoví vnitřní organizaci státního zastupitelství, v jehož čele stojí, v souladu se zásadami uvedenými ve vzorovém organizačním řádu, který vydává nejvyšší státní zástupce pokynem obecné povahy (tento vzorový organizační řád je, stejně jako každý jiný pokyn obecné povahy, závazný pro státní zástupce, a pokud tak nejvyšší státní zástupce v pokynu obecné povahy stanoví, i pro další zaměstnance zařazené k výkonu práce na státním zastupitelství – viz § 34 odst. 3). Vychází se tedy z určité autonomie pozice vedoucích státních zástupců v tomto směru. Vedoucí státní zástupce rovněž určuje pravidla pro rovnoměrné a nediskriminační rozdělení agendy státního zastupitelství mezi státní zástupce. Nadále platí, že vedoucí státní zástupce zajišťuje specializaci státních zástupců podle jiného právního předpisu, jímž se míní právní předpisy upravující zákonnou působnost státního zastupitelství. Dále se stanoví, že vnitřní organizace státního zastupitelství a rozvrh práce se zveřejní způsobem umožňujícím dálkový přístup, což je nezbytné v zájmu řádného informování veřejnosti o těchto důležitých otázkách. Posiluje se tím – plně v souladu s čl. 17 Listiny základních práv a svobod – transparentnost celé soustavy státního zastupitelství a poskytování informací o činnosti státního zastupitelství.

Výslovně se také stanoví, že vedoucí státní zástupce vydá v souladu se zásadami uvedenými ve vzorovém pracovním řádu obsaženém v pokynu obecné povahy nejvyššího státního zástupce (platí tedy stejná míra autonomie vedoucích státních zástupců jako ve vztahu k vnitřní organizaci státního zastupitelství) též pracovní řád státního zastupitelství, v jehož čele stojí. Pracovní řád okresního státního zastupitelství vydává krajský státní zástupce na návrh příslušného okresního státního zástupce.

K § 15

Upravuje se zde nový způsob jmenování nejvyššího státního zástupce. Je totiž žádoucí posílit princip nestrannosti a s tím spojené nezávislosti státního zastupitelství i jednotlivých státních zástupců, pokud jde o jmenování a odvolávání čelního představitele této soustavy.

Navrhuje se, aby nejvyššího státního zástupce jmenoval prezident republiky na návrh vlády. Návrh vládě předkládá ministr spravedlnosti po projednání s Poradním sborem státního zastupitelství.

Dalším zabezpečením nezávislosti a nestrannosti nejvyššího státního zástupce a s tím spojené nezávislosti na politických činitelích je i časové omezení výkonu funkce na dobu 10 let (tj. na delší období než je volební období Parlamentu i prezidenta republiky).

Nejvyšší státní zástupce, který bude jmenován na relativně dlouhou dobu, bude mít prostor pro dlouhodobější koncepční práci ve prospěch státního zastupitelství i boje s kriminalitou a zároveň si bude vědom svého omezeného časového mandátu. To se projeví v jeho neovlivnitelnosti i v závěrečné etapě výkonu funkce (z tohoto důvodu je stanoven zákaz opakování funkce).

Zároveň je však zapotřebí vzhledem k značně nezávislému postavení a samostatné odpovědnosti nejvyššího státního zástupce za chod státních zastupitelství zajistit dostatečnou odbornost, etablovanost a zkušenost takového čelního představitele soustavy státních zastupitelství. V souladu s tímto cílem se navrhuje, aby funkci nejvyššího státního zástupce mohl vykonávat pouze státní zástupce, který má dostatečnou právní praxi, po odpovídající dobu vykonával funkci státního zástupce, jsou tedy u něj dány dostatečné záruky jeho odbornosti a zkušenosti.

Navrhuje se proto, aby mohl být do této funkce jmenován pouze státní zástupce – odborník s nejméně desetiletou právní praxí, z toho nejméně 5 let ve funkci státního zástupce. Je sice na místě jistá otevřenost celé soustavy státního zastupitelství, nicméně nelze připustit, aby funkci nejvyššího státního zástupce mohla zastávat osoba nemající absolutně žádné zkušenosti z výkonu funkce státního zástupce. Stejně jako i některé jiné právní profese (zejména soudcovská) je funkce státního zástupce velice specifická a požaduje zvláštní odborné a mravní vlastnosti. Pomineme-li základní nezbytné předpoklady, jako jsou obecná právní erudovanost, mravní bezúhonnost a etablování se do pozice státního zástupce, pak jako další a zcela specifický požadavek pro řádný výkon funkce státního zástupce je zaujetí pro funkci veřejné žaloby. Kvalitní státní zástupce musí svou profesi vnímat jako poslání a být vnitřně přesvědčen o její jedinečnosti a nezastupitelnosti. V této souvislosti je třeba přihlídnout i k tomu, že nejvyšší státní zástupce není jen manažerem Nejvyššího státního zastupitelství, ale má zcela výlučná a zároveň velice významná oprávnění, kterými zasahuje do procesního vývoje konkrétních trestních věcí (např. prostřednictvím pravomoci rušit nezákonná rozhodnutí státních zástupců o zastavení trestního stíhání nebo postoupení věci jinému orgánu nebo pravomoci vykonávat kontrolu skončených věcí), a ovlivňuje i výkon činnosti státních zastupitelství prostřednictvím vydávaných pokynů obecné povahy a stanovisek.

Důvody, ze kterých může být nejvyšší státní zástupce odvolán před skončením funkčního období, stanoví jednoznačně zákon. Takovým důvodem může být výlučně závažné porušení povinností vyplývajících z funkce vedoucího státního zástupce a následné rozhodnutí kárného soudu v řízení podle zákona č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů. Samostatným důvodem by pak byla nezpůsobilost k výkonu funkce - nevykonávání funkce po delší dobu, např. z důvodu závažné nemoci, kdy vzhledem k významu postavení nejvyššího státního zástupce a vzhledem k jeho povinnostem je zapotřebí, aby tato funkce nezůstala dlouhodobě neobsazena. Ostatní důvody zániku funkce nejvyššího státního zástupce jako vedoucího státního zástupce zůstávají touto úpravou nedotčeny.

K § 16 a 17

Toto ustanovení upravuje jmenování vedoucích státních zástupců (s výjimkou nejvyššího státního zástupce, jehož jmenování je upraveno v § 15).

Krajského státního zástupce jmenuje ministr spravedlnosti na návrh nejvyššího státního zástupce, přičemž návrh na jmenování krajského státního zástupce nejvyšší státní zástupce předem projedná s Poradním sborem (pro posílení nezávislosti státního zastupitelství je přitom stanoveno, že nevyhoví-li ministr spravedlnosti návrhu na jmenování krajského státního zástupce, písemně to nejvyššímu státnímu zástupci odůvodní).

Okresního státního zástupce jmenuje nejvyšší státní zástupce na návrh krajského státního zástupce, který stojí v čele krajského státního zastupitelství, v jehož obvodu má být okresní státní zástupce jmenován. Rovněž i tento návrh musí být předem projednán s Poradním sborem.

Z obdobných důvodů jako u nejvyššího státního zástupce se také u ostatních vedoucích státních zástupců navrhuje omezit délku funkčního období, a to jednotně na dobu 7 let. Stejně jako u nejvyššího státního zástupce, který nemůže být do funkce nejvyššího státního zástupce jmenován po dvě za sebou jdoucí funkční období, je zakotven zákaz opakování funkce i pro

krajského státního zástupce; okresní státní zástupce nicméně může být jmenován případně i opakovaně (u okresních státních zástupců by požadavek, jinak plně odůvodnitelný, na zákaz opakování funkce vedl k možnému paralyzování činnosti okresních státních zastupitelství, protože na řadě z nich by vzhledem k jejich velikosti nebylo možné místo okresního státního zástupce fakticky obsadit).

Ze shodných důvodů jako u jmenování nejvyššího státního zástupce je i v případě krajských a okresních státních zástupců stanoven požadavek minimální doby právní praxe, minimální doby praxe státního zástupce a vysoké mravní integrity.

K odvolání z funkce vedoucího státního zástupce může dojít pouze na základě rozhodnutí kárného soudu v kárném řízení – jedná se o kárné provinění spočívající v zaviněném závažném porušení povinností spojených s funkcí vedoucího státního zástupce (anebo o nevykonávání funkce po delší dobu např. z důvodu nepříznivého zdravotního stavu apod.).

Pro posílení transparentnosti výběru vhodných kandidátů na funkci vedoucího okresního nebo krajského státního zástupce se zavádí výběrová řízení (obdobně jako je tomu u funkcionářů soudů).

K § 18

K posílení nezávislosti soustavy státního zastupitelství se dosavadní oprávnění ministra spravedlnosti jmenovat a odvolávat náměstky nejvyššího státního zástupce svěřuje nejvyššímu státnímu zástupci. Jmenování i odvolání náměstka je podmíněno souhlasem ministra spravedlnosti a projednáním s Poradním sborem státního zastupitelství, který zde plní důležitou konzultační roli (pokud se ministr spravedlnosti nebo Poradní sbor státního zastupitelství nevyjádří do 30 dnů, nastává fikce souhlasu). Tato pravidla se neuplatní pro náměstka nejvyššího státního zástupce, který je vedoucím Úřadu pro potírání korupce; jmenování a odvolávání vedoucího Úřadu pro potírání korupce je upraveno ve speciálním ustanovení § 19.

K § 19

Jedním z náměstků nejvyššího státního zástupce je vedoucí Úřadu pro potírání korupce. Vzhledem ke snaze o poměrně autonomní postavení Úřadu pro potírání korupce a k eliminaci možných politických a místních vlivů jsou stanoveny pro jmenování a odvolávání tohoto náměstka speciální pravidla.

Shodně jako každého jiného svého náměstka jej jmenuje nejvyšší státní zástupce, nicméně nevyžaduje se předchozí souhlas ministra spravedlnosti. Jmenování je pouze konzultováno s Poradním sborem státního zastupitelství. Vedoucí Úřadu pro potírání korupce (který je organizační složkou Nejvyššího státního zastupitelství) vykonává řídicí a kontrolní oprávnění, jsou tedy na něj kladeny obdobné nároky jako na vedoucího státního zástupce (požadovaná minimální doba právní praxe, minimální doba praxe státního zástupce, vysoká mravní integrita atd.).

Pro omezení rizika vzniku místních vazeb se stanoví omezení funkčního období vedoucího Úřadu pro potírání korupce, rovněž tak je stanov zákaz opakování funkce.

Pro posílení nezávislosti vedoucího Úřadu pro potírání korupce se neumožňuje (na rozdíl od jiných náměstků nejvyššího státního zástupce) jeho odvolání nejvyšším státním zástupcem;

vedoucí Úřadu pro potírání korupce může být odvolán z funkce před uplynutím svého funkčního období obdobně jako vedoucí státního zástupce pouze rozhodnutím kárného soudu v kárném řízení (v případě ostatních náměstků přichází v úvahu jejich odvolávání i bez udání důvodu přímo nejvyšším státním zástupcem – úprava možného odvolání vedoucího Úřadu před uplynutím funkčního období tak výrazně posiluje nezávislosti vedoucího Úřadu a omezuje vliv nejvyššího státního zástupce).

K § 20

K posílení nezávislosti příslušných vedoucích státních zástupců a současně i k posílení jejich odpovědnosti se dosavadní oprávnění ministra spravedlnosti jmenovat a odvolávat náměstky krajských státních zástupců a okresních státních zástupců svěřuje příslušnému vedoucímu státnímu zástupci. Jmenování i odvolání náměstka je podmíněno souhlasem nadřízeného vedoucího státního zástupce a projednáním s Poradním sborem státního zastupitelství, který zde plní důležitou konzultační roli (pokud se nadřízený vedoucí státní zástupce nebo Poradní sbor státního zastupitelství nevyjádří do 30 dnů, nastává fikce souhlasu).

K § 21

Nadále platí i to, že každý vedoucí státní zástupce i jeho náměstek se této funkce může vzdát písemným oznámením tomu, kdo ho do této funkce jmenoval. Vzdání se funkce vedoucího státního zástupce anebo odvolání z této vedoucí funkce nemají za následek zánik funkce státního zástupce. Stanoví se výslovně i důvod zániku funkce vedoucího státního zástupce, byl-li jmenován do funkce vedoucího státního zástupce jiného státního zastupitelství.

K § 22

Nový zákon výslovně upravuje dočasné pověření zastupování funkce vedoucího státního zástupce (i jeho náměstka, příp. i vedoucího Úřadu pro potírání korupce).

V nově navrhované úpravě jsou respektovány tyto zásady:

- zastupování výkonem funkce dočasně pověřuje ten, kdo do funkce jmenuje (jemuž přísluší jmenovací právo),
- pověření zásadně platí po celou dobu, po kterou trvají důvody pověření, přičemž se výslovně stanoví maximální doba trvání pověření nejvýše 6 měsíců; pověření se nechápe jako rovnocenná náhrada jmenování, jakkoli oba tyto instituty do značné míry splývají,
- tato úprava je zvláštní vůči obecné úpravě pro jmenování do funkce i odvolání z ní podle obecných zásad,
- projednání s Poradním sborem státního zastupitelství se pro účely pověření nepožaduje,
- výběrové řízení se neprovádí,
- stejného státního zástupce nelze pověřit výkonem funkce opakovaně,
- státnímu zástupci pověřenému zastupováním funkce zachovává se mu funkce státního zástupce u státního zastupitelství, k němuž byl přidělen nebo přeložen.

K § 23 a 24

Přejímá se zde bez větších změn obsah úpravy v § 12a a 12b platného zákona o státním zastupitelství. Dochází pouze ke zpřesnění vyloučení vedoucího státního zástupce, který může být vyloučen i pro účely vyřízení stížnosti nebo přezkoumání důvodnosti jejího vyřízení.

Obecně k § 25 až § 33

Kontrolou v soustavě státního zastupitelství se nadále rozumí výkon oprávnění stanovených tímto zákonem k zajištění řídicích a kontrolních vztahů mezi různými stupni státních zastupitelství a uvnitř jednotlivých státních zastupitelství při výkonu působnosti státního zastupitelství (srov. § 12c platného zákona o státním zastupitelství).

Zcela nově se upravuje institut dohledu. Ten byl dosud vykonáván s rozlišením dohledu vnějšího (ve vztahu nejbližší vyššího státního zastupitelství a nejbližší nižšího státního zastupitelství v jeho obvodu) a vnitřního (oprávnění vedoucího státního zástupce, popř. jím pověřeného státního zástupce, nad postupem státních zástupců, případně i jiných osob, kteří jsou přidělení, eventuálně činní, uvnitř státního zastupitelství, jehož je vedoucím).

Uvedené rozlišení sice po nabytí účinnosti novely zákona o státním zastupitelství provedené s účinností od 1. 3. 2002 zákonem č. 14/2002 Sb. přispělo k vymezení obecného vztahu mezi vnější a vnitřní kontrolou v soustavě státního zastupitelství, vedlo však k nejasnostem, zejména pokud jde o to, jaký je poměr těchto dvou forem kontroly, a dále i o to, jaká jsou oprávnění vedoucího (nebo jím pověřeného) státního zástupce uvnitř daného státního zastupitelství. Nadto dohled začal být vykonáván jako obligatorní forma kontroly, čímž se aplikace ustanovení o dohledu jednak postupně stala poměrně byrokratickou a soustavnou, a jednak takto vykonávaný dohled může až narážet na princip nezávislosti a samostatnosti při výkonu působnosti státního zastupitelství i jednotlivých státních zástupců. Prostřednictvím takto univerzálně pojatého a permanentně vykonávaného vnějšího dohledu také může být nepřiměřeně zasahováno do řídicí a kontrolní působnosti vedoucích státních zástupců, jakož i do nezávislosti, samostatnosti a odpovědnosti státních zástupců samotných.

Institut „vnitřního dohledu“ byl nahrazen institutem „výkon řídicích a kontrolních oprávnění vedoucích státních zástupců“. Nejde však až tak o název, jako spíše o skutečný obsah daného kontrolního institutu. Do obsahu této řídicí a kontrolní činnosti vykonávané uvnitř daného státního zastupitelství byly promítnuty změny, jež jsou zcela nezbytné, má-li být dosaženo žádoucího posunu ve vztahu k odstranění stále ještě dnes převažujících administrativně byrokratických přístupů ke kontrole v soustavě státního zastupitelství obecně.

K § 25 až 30

Smyslem nové úpravy je zejména bránit tomu, aby byl dohled vykonáván soustavně, aniž by tato činnost vyššího stupně státního zastupitelství řešila jakýkoli problém ve věci a fakticky šlo jen o přezkoumávání jednotlivých kroků státního zástupce bezprostředně nižšího státního zastupitelství. Dohled je konstituován nikoli jako soustavný, resp. jako soustavný ho lze připustit jen zcela výjimečně, pokud to odůvodňuje povaha a závažnost věci.

Dohled nemůže nahrazovat vlastní výkon působnosti státního zástupce a zasahovat neodůvodněně do samostatné činnosti a nezávislosti státního zástupce na jakýchkoli vnějších vlivech, zejména pak v přípravném řízení trestním, ale i v jiných oblastech působnosti státního zastupitelství. Prováděním soustavného (tzv. permanentního) dohledu se nepřijatelným způsobem a navíc zcela nedůvodně oslabuje odpovědnost vedoucího státního

zástupce, který by měl primárně odpovídat za organizování výkonu působnosti u státního zastupitelství, které řídí, a za jehož činnost nese odpovědnost; shodně se oslabuje i nezávislost, samostatnost a odpovědnost jednotlivého státního zástupce. Dohled by měl být vykonáván především jako následný a jen zcela výjimečně jako předběžný nebo průběžný (z pohledu rozdělení typů dohledu z hlediska časového).

Úprava dohledu přejímá stávající úpravu (včetně například úpravy oprávnění při výkonu dohledu, která byla v podstatných rysech převzata z ustanovení § 1 odst. 2 vyhlášky č. 23/1994 Sb., o jednacím řádu státního zastupitelství, nebo principu, že nejbližší vyšší státní zastupitelství může věc odejmout nejbližší nižšímu státnímu zastupitelství a vyřizovat ji samo i v případech nečinnosti nebo neodůvodněných průtahů), s těmito základními změnami:

- výslovně se vymezuje účel dohledu,
- dohled nesmí být vykonáván takovým způsobem, že by mohl nahrazovat nestranný a samostatný výkon působnosti státního zástupce, jakož i jejich nezávislost na jakýchkoli vnějších vlivech, a nedůvodně do nich zasahovat,
- o zahájení a důvodech výkonu dohledu, včetně jeho ukončení, se vyrozumí státní zastupitelství, vůči němuž dohled směřuje; po ukončení dohledu nejbližší vyšší státní zastupitelství seznámí nejbližší příslušné nižší státní zastupitelství se svými zjištěními, a pokud to přichází v úvahu, uloží mu pokyny k nápravě zjištěných nedostatků,
- přichází v úvahu i dohled před zahájením trestního řízení, a to v rozsahu oprávnění státního zástupce nejbližší nižšího státního zastupitelství vůči policejnímu orgánu podle trestního řádu,
- dohled nad dohledem je nepřipustný – jednalo by se fakticky o neplnohodnotný dohled, který by nemohl splnit účel dohledu,
- rozšiřuje se působnost dohledového stupně státního zastupitelství o oprávnění, resp. povinnost přezkoumat pokyn vedoucího státního zástupce nižšího státního zastupitelství, jehož splnění státní zástupce odmítl pro rozpor se zákonem nebo pro zjevný rozpor s uznávaným výkladem práva, pokud takový výklad nelze přesvědčivě odůvodnit (viz úprava řídicích a kontrolních oprávnění),
- pokyn vydaný nejbližší vyšším státním zastupitelstvím v rámci výkonu dohledu je vždy závazný a písemný; základní obsahové náležitosti pokynu jsou zakotveny přímo v zákoně a je nepřipustné je jakkoli obcházet pod sankcí neúčinnosti,
- podrobněji než dosud se upravují podněty k výkonu dohledu (viz níže).

Upouští se od úpravy tzv. pokynů nejbližší vyšších státních zastupitelství vydávaných tzv. ve věcech určitého druhu (§ 12d odst. 1 věta druhá platného zákona o státním zastupitelství). Jednalo se o kategorii pokynů značně matoucí a nejasného obsahu, přičemž vydáváním těchto pokynů může být zpochybňována nezávislost a samostatnost jednotlivých státních zástupců působících u nejbližší nižšího státního zastupitelství. Tato kategorie pokynů má své místo pouze v rámci vnitřního dohledu.

Státní zástupce může pokyn nejbližší vyššího státního zastupitelství daný v rámci výkonu dohledu odmítnout, avšak jen pro rozpor se zákonem nebo z důvodu zjevného rozporu s uznávaným výkladem, nelze v konkrétním případě takový odchýlný výklad přesvědčivě odůvodnit. V odmítnutí splnění pokynu je povinen státní zástupce uvést, v čem spatřuje porušení zákona, nebo odůvodnit zjevný rozpor s uznávaným výkladem práva, včetně odkazu

na konkrétní ustanovení zákona. Právním názorem vysloveným v pokynu je jinak státní zástupce vždy vázán a je povinen se jím řídit až do doby, kdy dojde ke změně skutkového (anebo právního – např. při změně právní úpravy) stavu.

Odmítne-li státní zástupce splnit pokyn daný nejbližší vyšším státním zastupitelstvím, předloží věc vedoucímu státnímu zástupci, který buď věc státnímu zástupci odejme a vyřídí ji sám, nebo ji předloží nejbližší vyššímu státnímu zastupitelství s návrhem na rozhodnutí, že se věc nejbližší nižšímu státnímu zastupitelství odnímá.

Nejbližší vyšší státní zastupitelství pak

- přezkoumá pokyn a vezme jej zpět (netrvá-li na jeho splnění),
- může věc převzít na sebe a vyřizovat ji samo (musí o tom rozhodnout, v trestním řízení v souladu s § 119 odst. 2 trestního řádu usnesením).

Výkon dohledu je v době po předání věci soudu omezen podle principu, že předáním věci jinému orgánu k řízení je nakládání s touto věcí plně v pravomoci tohoto jiného orgánu a není důvodu do činnosti jiného orgánu zasahovat z pozice orgánu vykonávajícího dohled nad státním zastupitelstvím, které původně věc vyřizovalo v rámci své působnosti (zásada: „podáním obžaloby v zásadě končí výkon dohledu“, která se obdobně týká i mimotrestní působnosti). Mimo to vyšší (dohledový) stupeň soustavy státního zastupitelství může v mezích zákona do věci zasáhnout jako funkčně příslušný orgán působící v řízení před instančně nadřazeným soudem. Není proto důvodu, aby takto zprostředkovaně zasahoval do řízení vedeného před nižším soudem. Státní zastupitelství výkon své působnosti fakticky neskončilo, neboť předalo řízení jinému k tomu příslušnému orgánu, v rámci něhož vykonává jinou působnost.

K podnětům k výkonu dohledu

Vzhledem k závažným obtížím v aplikační praxi se zvláště upravuje postup při přezkoumávání podnětů k výkonu (vnějšího i vnitřního) dohledu. Vymezuje se především vzájemný vztah mezi podněty k dohledu a k výkonu řídicích a kontrolních oprávnění, což působilo v praxi poměrně vážné problémy.

Především se ale zakotvuje okruh osob oprávněných k podání takového podnětu. Okruh podatelů těchto podnětů je nutně omezen s ohledem na podobnost k institutu řádných opravných prostředků. Jestliže má dojít k přezkoumání takového podnětu a k přijetí odpovídajících opatření, je plně na místě taková úprava, která zprůhlední tento postup a nebude vycházet z toho, že podnět k dohledu může podat kdokoli (jiná situace je potom u stížností, kde je naopak třeba připustit neomezený okruh možných podatelů těchto stížností).

Vzhledem k vyloučení možnosti vykonávat dohled nad dohledem a omezení možnosti vykonávat dohled po předání věci soudu nebo jinému orgánu došlo k přizpůsobení úpravy i u podnětů k výkonu dohledu. Zásadně tedy přichází v úvahu podání podnětu k výkonu vnějšího dohledu nad výkonem řídicích a kontrolních oprávnění vedoucího státního zástupce.

K § 31 až 33

Dosavadní právní úprava trpí nejednoznačností především rozsahu oprávnění, jež v rámci vnitřního dohledu podle ustanovení § 12e zákona o státním zastupitelství mohl vedoucí státní zástupce (nebo jiný jím pověřený státní zástupce) vykonávat. Návrh proto výslovně vymezuje

oprávnění, jež může vedoucí státní zástupce (jiný jím pověřený státní zástupce) při výkonu řídicích a kontrolních oprávnění provádět. Zároveň se demonstrativním způsobem vymezují nově i povinnosti vedoucích státních zástupců (další povinnosti vyplývají ze zákoníku práce).

Součástí úpravy zůstávají pokyny dávané v rámci výkonu řídicích a kontrolních oprávnění, protože bez tohoto institutu se i při úsilí o posílení nezávislosti státního zástupce na jakýchkoli vnějších vlivech, jejich samostatnosti i nestrannosti obejít nelze. Pokyny, zejména organizační povahy, lze samozřejmě vydávat ústně. Zásadně však písemnou formu musí mít tzv. negativní pokyny, jejichž konkrétní obsah návrh stanoví. Návrh dále vymezuje, že vedoucí (nebo jím pověřený) státní zástupce musí na žádost dotčeného státního zástupce pokyn písemně stvrdit.

Nesouhlasí-li státní zástupce s pokynem pro rozpor se zákonem nebo z jiného důvodu, a pokud vedoucí státní zástupce nebo jím pověřený státní zástupce pokyn na základě odmítnutí jeho splnění státním zástupcem nezruší, přezkoumá jej obligatorně nejbližší vyšší státní zastupitelství v rámci výkonu dohledu. Věc je pak vyřizována standardním mechanismem jako při výkonu dohledu. Státní zástupce je proto také povinen uvést v odmítnutí pokynu konkrétní ustanovení zákona, které mělo být pokynem porušeno nebo zdůvodnit zásadně odchylný právní názor.

Za velice důležitou součást návrhu, která zároveň významně posiluje pozici jednotlivých státních zástupců, je možno pokládat ustanovení § 35, jež vymezuje zásady rozvrhu práce, který musí vydat vedoucí státní zástupce, vždy po projednání se státními zástupci příslušného státního zastupitelství. V rozvrhu práce stanoví rozdělení agendy mezi jednotlivé státní zástupce, pravidla jejich vzájemného zastupování a zásady týkající se podepisování důležitých písemností. Dále se zde uvádějí pravidla, podle kterých lze věc odejmout státnímu zástupci, jemuž byla původně (podle rozvrhu práce) přidělena.

Vedoucí státní zástupce nebo jím pověřený státní zástupce si může vyřízení věci přidělené jinému státnímu zástupci z důležitých důvodů vyhradit; takto vyhrazenou věc je ale povinen vyřídit sám. Důvody pro takové opatření uvede ve spise státního zastupitelství. Návrh nezavádí sankce pro případ nerespektování zásad rozvrhu práce, podmínek pro odnětí věci státnímu zástupci a přidělení jinému státnímu zástupci - činnost vedoucích státních zástupců (jiných pověřených státních zástupců) bude podléhat dohledu a zákon poskytuje dohledovému státnímu zastupitelství dostatek nástrojů, jak případně se vyskytující problémy v této oblasti řešit.

Pro výkon vnitřního dohledu vůči právním čekatelům, asistentům, vyšším úředníkům a odborným zaměstnancům státního zastupitelství, pokud se podílejí na výkonu působnosti státního zastupitelství, se stanoví výjimky ohledně rozvrhu práce i možnosti věc odejmout a přidělit ji jinému právnímu čekateli, asistentovi, vyššímu úředníkovi státního zastupitelství. To nevylučuje použití ustanovení samotného zákona o státním zastupitelství anebo jiných právních předpisů (srov. např. § 20 zákona č. 121/2008 Sb., o vyšších soudních úřednících a vyšších úřednících státního zastupitelství a o změně souvisejících zákonů, podle něhož příslušný státní zástupce zruší pověření k provedení úkonu vyššímu úředníkovi státního zastupitelství a provede ho ve vlastní působnosti, jedná-li se o věc právně nebo skutkově složitou).

K hlavě IV (Oprávnění nejvyššího státního zástupce)

K § 34

Postavení nejvyššího státního zástupce má podle návrhu více odpovídat požadavkům a nárokům kladeným na celou soustavu státního zastupitelství, jakož i principu nezávislosti, samostatnosti, ale i zvýšené odpovědnosti za plnění úkolů spadajících do rámce jeho zákonné působnosti, státního zastupitelství i jednotlivých státních zástupců.

Stávající oprávnění nejvyššího státního zástupce podle platného zákona o státním zastupitelství budou zachována (srov. zejména § 12 odst. 1, 2, 4 až 6 platného zákona o státním zastupitelství) s určitými dílčími změnami vyžádanými praxí.

Navrhované změny se týkají především toho, že pokyny obecné povahy se mohou vydávat i za účelem stanovení zásad určení specializací státních zástupců (kde jde ovšem jen o převzetí stávajícího stavu, kdy specializace jsou součástí vzorového organizačního řádu), formou pokynu obecné povahy bude rovněž vydán i vzorový pracovní řád. Vzorový pracovní řád bude mít povahu pouhých zásad a bude vydáván po projednání s Poradním sborem státního zastupitelství; vydání vlastního pracovního řádu bude plně v kompetenci příslušného vedoucího státního zástupce (resp. krajského státního zástupce na návrh okresního státního zástupce).

Stanoviska ke sjednocení výkladu zákonů a jiných právních předpisů při výkonu působnosti státního zastupitelství se nadále mohou týkat výlučně zákonné (vlastní) působnosti státních zastupitelství tam, kde není jednotný postup státního zastupitelství ve věcech uvedených v § 5 a 6. Účel sjednocení výkladu zákonů a jiných právních předpisů při výkonu působnosti státního zastupitelství sleduje i nově zaváděná úprava metodických návodů pro státní zástupce, jež budou obsahovat soubor metodických doporučení týkajících se postupu státních zástupců. Stanoviska i metodické návody budou i nadále zásadně nezávazné, budou mít jen doporučující povahu.

K § 35

Oprávnění provést kontrolu skončené věci bude svěřeno výlučně Nejvyššímu státnímu zastupitelství. Na základě poznatků z aplikační praxe při využívání uvedeného institutu se však platná právní úprava zpřesňuje, a to zejména pokud jde o to, jaká opatření mohou být po skončení kontroly přijata - podle výsledků kontroly lze uložit určitý postup, vyslovit závazný právní názor nebo učinit jiná závazná opatření k nápravě, není však možné zrušit rozhodnutí státního zástupce nebo je nahradit rozhodnutím vlastním (nestanoví-li právní předpis jinak). Nadále se má za to, že provedení kontroly skončené věci nelze omezit žádnou propadnou lhůtou. Jedná se o mimořádné (a zároveň fakultativní) oprávnění nejvyššího státního zástupce, jež by se mělo týkat případů, ve kterých je zásadně zpochybnováno dodržování zásad postupu státního zastupitelství i jednotlivých státních zástupců (viz hlava první). Doplňuje se rovněž informační povinnost státního zastupitelství, jehož státní zástupce byl ve věci činný v prvním stupni, informovat Nejvyšší státní zastupitelství o způsobu vyřízení věci po splnění úkolů, které vyplynuly z kontroly skončené věci.

K § 36

Zákon zakotvuje oprávnění nejvyššího státního zástupce zrušit akt státního zástupce vydaný v rámci dozoru nad zákonným omezením osobní svobody, tj. příkaz k zachovávání právních předpisů platných pro výkon trestu odnětí svobody, vazby, zabezpečovací detence a ochranné nebo ústavní výchovy nebo nařízení propuštění osoby s takového zařízení. Takový akt je svou povahou závazným rozhodnutím, proto nemůže být zrušení těchto prostředků dozoru nástrojem dohledu, ale speciálním aktem justičního charakteru mimo dohled. Z těchto důvodů zákon svěřuje pravomoc k vydání tohoto mimořádného kasačního aktu nejvyššímu státnímu zástupci, přičemž jeho vydání bude omezeno relativně krátkou lhůtou v délce 3 měsíců. S ohledem na nevratnou povahu některých aktů z hlediska jejich faktických účinků bude nejvyššímu státnímu zástupci přiznáno i určité sistační oprávnění.

K hlavě V (Úřad pro potírání korupce)

Úřad pro potírání korupce není koncipován jako samostatné (specializované) státní zastupitelství. Takové řešení by vyvolalo četné problémy spojené především s tím, že by bylo nutné zvláště upravit vztahy takového orgánu k samotné soustavě státního zastupitelství, k jiným orgánům činným v trestním řízení, nově vymezit oprávnění státních zástupců činných u takového orgánu apod., šlo by nad to o řešení, které by s sebou přinášelo další finanční, materiální a personální nároky. Začlenění Úřadu pro potírání korupce do struktury Nejvyššího státního zastupitelství proto představuje optimálnější řešení, kde bude tvořit jeho výrazně autonomní složku.

Vysoká míra relativní nezávislosti je vyjádřena především tím, že se výslovně stanoví, že Úřad pro potírání korupce působí při Nejvyšším státním zastupitelství, a tím, že sám zákon vymezuje jeho působnost (§ 37 odst. 2).

Okruh těchto trestných činů byl vymezen tak, aby odpovídal poslání a účelu činnosti Úřadu pro potírání korupce (zajištění účinného postihu korupce, závažné finanční kriminality a terorismu). Zachovává se princip, že působnost Úřadu pro potírání korupce bude dána i v těch případech, kdy bude konáno společné řízení ve věci, v níž je dána jinak jeho působnost, nedojde-li k vyloučení věci za podmínek stanovených trestním řádem ze společného řízení. Působnost Úřadu je pojímána univerzálně a týká se celého přípravného řízení včetně postupu mu předcházejícího (předprocesní postup policie, zákon užívá pojmu „příslušnost k úkonům před zahájením trestního řízení“), stejně tak i řízení před soudem. Netýká se však řízení o mimořádných opravných prostředcích.

V tomto směru se vychází ze zkušeností spojených s fungováním odborů závažné hospodářské a finanční kriminality vrchních státních zastupitelství zřízených vyhláškou č. 311/2000 Sb., kterou byl s účinností od 5. 10. 2000 novelizován jednací řád státního zastupitelství (vyhláška č. 23/1994 Sb.).

Úřad může s předchozím souhlasem nejvyššího státního zástupce rozhodnout, že k výkonu dozoru nad zachováváním zákonnosti v přípravném řízení ve věcech trestných činů i k řízení před soudem je příslušné nižší státní zastupitelství; jeho příslušnost se potom určí podle obecných zásad (jde o obdobný princip, jaký je dnes obsahem ustanovení § 15 odst. 3 vyhlášky č. 23/1994 Sb., o jednacím řádu státního zastupitelství, vyžaduje se tedy i podmínka předchozího souhlasu nejvyššího státního zástupce, která má zajistit, aby k vrácení věci k dozoru nebo k postupu před soudem nedocházelo v nadměrné míře a nebylo tak neodůvodněně zasahováno do postupu nižších státních zastupitelství; musí jít o případy, kdy

změnu příslušnosti odůvodňuje skutečnost, že povaha a závažnost trestného činu již neodůvodňuje, aby ve věci byl příslušný specializovaný Úřad pro potírání korupce). Tento postup nelze uplatnit ohledně příslušnosti k úkonům před zahájením trestního řízení.

Nepředpokládá se úprava tzv. fakultativní působnosti Úřadu pro potírání korupce.

Vzájemný vztah mezi nejvyšším státním zástupcem a vedoucím Úřadu pro potírání korupce se vymezuje tak, že:

- vedoucí Úřadu pro potírání korupce bude náměstkem nejvyššího státního zástupce,
- stanoví se zvláštní procedura jmenování vedoucího Úřadu pro potírání korupce,
- nejvyšší státní zástupce bude vedoucímu Úřadu pro potírání korupce nadřizen ve stejném rozsahu jako ostatním náměstkům či jiným státním zástupcům, ale s tím rozdílem, že bude stanovena zásadní nepřipustnost tzv. negativních pokynů (§ 33 odst. 6), jež by byly vydávány vedoucímu Úřadu pro potírání korupce,
- zákaz tzv. negativních pokynů (§ 33 odst. 6) bude rozšířen i na všechny státní zástupce k Úřadu pro potírání korupce přidělené,
- dohled nad postupem Úřadu pro potírání korupce bude vykonávat nejvyšší státní zástupce, řídicí a kontrolní oprávnění vedoucí Úřadu pro potírání korupce (užije se jinak obecná úprava dohledu i řídicích a kontrolních oprávnění, s výjimkou týkající se nepřipustnosti tzv. negativních pokynů).

Úřad pro potírání korupce bude obsazen státními zástupci, kteří k němu budou po projednání s Poradním sborem státního zastupitelství dočasně přidělováni nejvyšším státním zástupcem na dobu 7 let s možností opakování. Po uplynutí funkčního období zůstane státním zástupcům činným u tohoto útvaru zachována možnost vrátit se na své původní místo (vzhledem ke způsobu obsazování formou dočasného přidělení).

Bude stanovena nepřipustnost přeložení nebo dočasného přidělení vedoucího Úřadu pro potírání korupce a dalších státních zástupců přidělených k Úřadu pro potírání korupce k jinému státnímu zastupitelství než Nejvyššímu státnímu zastupitelství, dále dočasného přidělení k Ministerstvu spravedlnosti, Justiční akademii nebo k jinému orgánu nebo organizaci se sídlem mimo území České republiky, do mírové nebo záchranné operace nebo k humanitární pomoci mimo území České republiky.

Úřad pro potírání korupce disponuje všemi oprávněními, jimiž disponují státní zástupci v trestních věcech (zastupování veřejné žaloby v řízení před soudem, výkon dozoru nad zachováváním zákonnosti v přípravném řízení včetně návrhové a rozhodovací pravomoci, pravomoc rozhodovat o stížnostech proti usnesením policejních orgánů, pravomoci při přijímání a vyřizování trestních oznámení a jiných podnětů k trestnímu stíhání, a pokud jde o postup před zahájením trestního řízení v rozsahu stanoveném trestním řádem, oprávnění v řízení po podání obžaloby nebo návrhu na potrestání včetně řízení o řádných opravných prostředcích).

K hlavě VI (Právní prostředky zajišťující činnost státního zastupitelství)

K § 40 až 42

Předpokládá se v podstatných rysech převzetí stávající úpravy zahrnuté do ustanovení § 14 až 16 platného zákona o státním zastupitelství.

Citovaná ustanovení se vztahují především na výkon působnosti zakotvené v ustanovení § 3 odst. 1 písm. c), tedy na výkon mimotrestní působnosti. Státnímu zastupitelství dosud chybí některé důležité prostředky umožňující získat relevantní informace pro výkon jeho mimotrestní působnosti, přestože tato působnost je důležitou součástí působnosti státního zastupitelství jako ochránce veřejného zájmu. Proto zákon upravuje oprávnění státního zastupitelství provádět potřebná zjištění k odhalení poznatků k výkonu působnosti, a to zejména pokud jde o oprávnění podat soudu návrh na zahájení řízení nebo žalobu podle tohoto zákona nebo jiného právního předpisu.

K § 43

Z dosud platné právní úpravy nevyplývá jednoznačně možnost opatřit si znalecký nebo tlumočnický úkon potřebný pro výkon působnosti státního zastupitelství. Byť je potřeba vyžadování znaleckých nebo tlumočnických úkonů v rámci mimotrestní působnosti státního zastupitelství prozatím výrazně nižší než při výkonu působnosti státního zastupitelství v trestním řízení, je žádoucí tuto možnost výslovně upravit (a to např. i ve vztahu k agendě žalob na ochranu veřejného zájmu podle § 66 odst. 2 soudního řádu správního). Postup při přibírání znalce nebo tlumočnicka včetně rozhodování o odměně a náhradě nákladů spojených se znaleckým nebo tlumočnickým úkonem se upravuje obdobně jako v trestním řádu.

K § 44 a 45

V podstatných rysech shodně se přebírá dosavadní úprava týkající se podnětů k výkonu působnosti státního zastupitelství a stížností na průtahy při plnění úkolů státního zastupitelství nebo na nevhodné chování státních zástupců, právních čekatelů, asistentů, vyšších úředníků a ostatních zaměstnanců státního zastupitelství.

S ohledem na vypuštění institutu dohledu nad dohledem se zrušuje i institut přezkoumání vyřízení podání.

Dále dochází pouze k některým dílčím zpřesněním. Pojem „státní orgán“ se v souladu s novou terminologií užívanou v právních předpisech nahrazuje pojmem „orgán veřejné moci“. U přezkoumání vyřízení podání se výstižněji vyjadřuje skutečnost, že pokud nejsou v podání požadujícím opětovně přezkoumání vyřízení uvedeny nové skutečnosti, věc již nelze dále přezkoumávat a podání se založí; o tom však musí být podatel poučen.

Stejně jako v dnes platném zákoně o státním zastupitelství (§ 16b) se upravuje institut stížností na průtahy při plnění úkolů státního zastupitelství nebo na nevhodné chování státních zástupců, právních čekatelů, asistentů, vyšších úředníků a ostatních zaměstnanců státního zastupitelství. Institut stížností se zde odděluje od podání, jimiž se podatel domáhá přezkoumání postupu orgánů správy státního zastupitelství. V souladu s § 173 odst. 1 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích, se stanoví, že stížnost na průtahy musí být vyřízena (což se týká i žádosti o přezkoumání předchozího vyřízení stížnosti) do jednoho měsíce od doručení. Stanoví se přesněji výčet případů, ve kterých se úprava týkající se podnětů

k výkonu působnosti státního zastupitelství a stížností na průtahy při plnění úkolů státního zastupitelství nebo na nevhodné chování státních zástupců, právních čekatelů, asistentů, vyšších úředníků a ostatních zaměstnanců státního zastupitelství nepoužije.

K hlavě VII (Zpracovávání informací státními zastupitelstvími)

K § 46

Přebírá se dosavadní úprava poskytování informací uvnitř soustavy státního zastupitelství (§ 12g platného zákona o státním zastupitelství). Omezují se však toky informací uvnitř soustavy státního zastupitelství úpravou, podle níž se zdůrazňuje jednak nezbytná potřeba vyžadování informací, jednak se požaduje, aby státní zastupitelství, které informaci žádá, uvedlo výslovně, z jakého tak činí důvodu, jakož i to, jak byla informace předtím poskytnutá využita, pokud to podle povahy věci přichází v úvahu. Vyžadování informací by nemělo být samoučelné, ohrožovat nezávislost státního zastupitelství i státních zástupců na jakýchkoli vnějších vlivech, jejich nestrannost a samostatný výkon působnosti. Vyžadování informací je pouze prostředkem, případně doplňkem dohledu.

Poskytuje se též možnost, aby si krajské státní zastupitelství vyžádalo zvláštní zprávu o postupu státních zástupců při výkonu působnosti státního zastupitelství; o tom informuje Nejvyšší státní zastupitelství. Nejde tu o omezení samostatné působnosti krajského státního zastupitelství vykonávat dohled u okresních státních zastupitelství v jejich obvodu, ale o zajištění nezbytné informovanosti o tom, jaké zvláštní zprávy byly vyžádány.

Převzata byla plně i úprava provádění potřebných zjištění pro účely zajišťování výkonu oprávnění nejvyššího státního zástupce (§ 12h platného zákona o státním zastupitelství) včetně možnosti vyžádat zvláštní zprávu.

K § 47 až 49

V podstatných rysech se přejímá dosavadní úprava, která je dnes obsažena v § 12i a 12j platného zákona o státním zastupitelství.

Pokud jde o zpracování osobních údajů státním zastupitelstvím, tj. shromažďování osobních údajů z různých zdrojů pro nezbytné postupy v mezích kompetencí státních zastupitelství, tedy zákonem stanovených účelů zpracování, jakož i další formy zpracování, podléhá režimu zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, včetně jeho § 3 odst. 6, bez dalšího. V případě trestního řízení je proto vyloučena aplikace § 5 odst. 1 a § 11 a 12 zákona o ochraně osobních údajů, která se nepoužijí pro zpracování osobních údajů nezbytných pro plnění povinností správce stanovených zvláštními zákony pro předcházení, vyhledávání, odhalování trestné činnosti a stíhání trestných činů. Zabezpečení osobních údajů však podléhá plně požadavkům § 13 zákona o ochraně osobních údajů i zde. V případě netrestní působnosti státního zastupitelství se výjimka podle § 3 odst. 6 zákona o ochraně osobních údajů nepoužije, nicméně vzhledem k tomu, že působností státního zastupitelství je shromažďování osobních údajů z různých zdrojů i na netrestním úseku, aplikace § 5 odst. 1 písm. h) zákona o ochraně osobních údajů je z povahy věci vyloučena.

V souladu s úpravou zahrnutou do ustanovení § 9 odst. 6 zákona o mezinárodní justiční spolupráci v trestních věcech se stanoví, že k předání osobních údajů do cizího státu podle tohoto zákona nebo jiného právního předpisu se nevyžaduje povolení Úřadu pro ochranu

osobních údajů podle zákona o ochraně osobních údajů [§ 16 a násl. zákona o ochraně osobních údajů]. Účelem výjimky z obecného povolovacího režimu je, že spolupráce s cizozemskými státními zastupitelstvími by měla být operativní, což by standardní model nedůvodně ztěžoval.

Centrální evidence stíhaných osob se upravuje v souladu se stávajícím zněním § 12i odst. 1 věty druhé platného zákona o státním zastupitelství, pouze se výslovně zdůrazňuje, že tuto evidenci vede Nejvyšší státní zastupitelství, které je správcem této evidence. Nadále platí, že centrální evidence stíhaných osob není informačním systémem veřejné správy ve smyslu zákona č. 365/2000 Sb., o informačních systémech veřejné správy a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Je sice vedena Nejvyšším státním zastupitelstvím jako orgánem veřejné moci, ale má povahu specifické evidence citlivých údajů z trestního řízení sloužících pro účely trestního řízení a přístupná jen orgánům činným v trestním řízení a v rozsahu plnění jejich úkolů též Probační a mediační službě, národnímu členu Eurojustu pro účely plnění úkolů v Eurojustu a Ministerstvu spravedlnosti pro účely plnění úkolů podle zákona o mezinárodní justiční spolupráci ve věcech trestních. Má tedy obdobnou povahu, jako jsou kriminalisticko-technické, kriminalisticko-taktické a podobné evidence policie, které rovněž nejsou informačními systémy veřejné správy [viz § 3 odst. 3 písm. b) zákona č. 365/2000 Sb.], navíc tu platí i další výluka z věcné působnosti zmíněného zákona podle jeho § 3 odst. 3 písm. c), podle něhož se zákon nevztahuje na informační systémy veřejné správy vedené orgány činnými v trestním řízení v souvislosti s trestním řízením, s výjimkou evidence Rejstříku trestů. Jiným osobám a pro jiné účely, než jsou uvedeny v § 50 odst. 2, se údaje neposkytují, databáze není veřejně přístupná.

Úprava centrální evidence stíhaných osob byla pouze zpřesněna v souladu s požadavky praxe, tedy především, že informace z centrální evidence stíhaných osob lze použít pouze pro účely trestního řízení. Pro účely plnění úkolů v Eurojustu má přístup do centrální evidence stíhaných osob také národní člen Eurojustu. Pro účely plnění úkolů podle zákona o mezinárodní justiční spolupráci ve věcech trestních lze údaje z centrální evidence stíhaných osob v nezbytném rozsahu poskytnout na vyžádání též ministerstvu.

Nově se stanovuje doba, po jejímž uplynutí dochází k likvidaci vedených osobních údajů.

Bližší podrobnosti týkající se přístupových práv jednotlivých osob k této databázi, podrobnosti její správy, zabezpečení vkládání dat a jejich aktualizace, přístupu do databáze, jakož i práva osoby, jejíž údaje jsou v evidenci vedeny, na poskytnutí informací o údajích o ní vedených, budou obsaženy v interních předpisech státního zastupitelství, a to v pokynu obecné povahy (v současné době jde o pokyn obecné povahy nejvyšší státní zástupkyně ze dne 19. června 2009 č. 2/2009) a provozním řádu centrální evidence stíhaných osob (v současné době opatření nejvyššího státního zástupce ze dne 20. dubna 2012 č. 4/2012).

Úprava poskytování údajů ze základního registru obyvatel, agendového informačního systému evidence obyvatel a informačního systému cizinců zůstává beze změn.

K § 50 až 52

Přebírá se zejména dosavadní úprava informování ministra spravedlnosti, resp. Ministerstva spravedlnosti, dnes zahrnutá do § 13 platného zákona o státním zastupitelství.

Zcela nová úprava se pak týká ostatních případů informování jiných orgánů veřejné moci. Dnes je sporné, zda lze informace získané v souvislosti s výkonem působnosti státního zastupitelství (zejména z trestního řízení) poskytovat jiným orgánům veřejné moci, protože výslovná úprava zpravidla chybí. Některé právní předpisy zakotvují informační povinnost o zjištěném porušení zákona v činnosti určitého orgánu vůči nejvyššímu státnímu zástupci (informační povinnost parlamentního kontrolního orgánu ohledně některých zpravodajských služeb), na druhé straně nemá státní zastupitelství (ani nejvyšší státní zástupce osobně) výslovně upravenou možnost informovat příslušné orgány ani o závažných porušeních zákona, jejichž řešení spadá do jejich působnosti. Informační povinnost vůči ministru spravedlnosti, resp. Ministerstvu spravedlnosti, sice upravena je, ale tato úprava v zásadě neumožňuje informovat obecně vládu nebo její jednotlivé členy. Ostatně bylo by také velice problematické sdělovat prostřednictvím ministra spravedlnosti informace jiným členům vlády, týkají-li se výlučně působnosti jimi řízených ministerstev, a to i v případech jakkoli závažných. Není také zřejmé, zda by takové informace bylo možno podat ze strany státního zastupitelství bez přímé žádosti ministra spravedlnosti jako člena vlády. Už vůbec není možné předat tyto informace jinému ústřednímu správnímu úřadu, pokud nemá své přímé zastoupení ve vládě, neboť nelze dovodit vztah ministra jako člena vlády k takovým ústředním správním úřadům a orgánům.

Kromě poskytování informací jiným orgánům veřejné moci, pokud je potřebují k výkonu své působnosti, se upravují bližší podmínky pro podávání informací z důvodů zájmu na zajištění základních zájmů státu, zejména obrany státu (§ 52). Vzhledem k výjimečnosti důvodů pro podávání informací v těchto případech bude oprávnění poskytovat tyto informace svěřeno přímo nejvyššímu státnímu zástupci.

Ohledně poskytování informací Parlamentu (výborům Poslanecké sněmovny nebo Senátu, vyšetřovací komisi Poslanecké sněmovny), se zásadně postupuje podle ustanovení jiných právních předpisů, jimiž jsou především zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, a zákon č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu. Informace se poskytují v souladu s principem, že státní zastupitelství nejsou zpravidla těmi subjekty, které by měly informace poskytovat; tím je především ministr spravedlnosti. Informace mohou být tedy podávány zpravidla jeho prostřednictvím. Dále je nutno vzít v úvahu, že není dotčena povinnost mlčenlivosti státních zástupců stanovená zákonem o státním zastupitelství.

K § 53

Ustanovení § 77 odst. 3 zákona 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a bezpečnostní způsobilosti, stanoví, že na poskytování utajovaných informací mezi Ministerstvem obrany, Ministerstvem spravedlnosti, soudy, státními zastupitelstvími, policií nebo celními orgány a obdobnými orgány cizí moci se § 77 odst. 1 citovaného zákona, stanoví-li mezinárodní smlouva, kterou je Česká republika vázána, nebo zvláštní právní předpis jinak, nevztahuje.

Zvláštním předpisem je zde např. § 94 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, z něhož plyne, že policie může subjektům uvedeným v § 89 citovaného zákona poskytovat utajované informace i bez souhlasu Národního bezpečnostního úřadu. Poskytování utajovaných informací se neuskutečňuje prostřednictvím Ústředního registru utajovaných informací podle jiného právního předpisu. Obdobné řešení se volí i v předkládaném návrhu.

K § 54

Upravuje se problematika zapůjčování spisů státního zastupitelství, což je problematika, která je dosud jen zcela nedostatečně řešena v trestním řádu ve vztahu k trestnímu (přípravnému) řízení, a dále pouze v interních předpisech státního zastupitelství. Při zapůjčování spisů, které lze zapůjčit za zákonem stanovených podmínek pouze se souhlasem vedoucího státního zástupce, je třeba dbát na zachování tajnosti utajovaných informací chráněných jiným právním předpisem a údajů, na které se vztahuje státem uložená nebo uznaná povinnost mlčenlivosti

K § 55

Zákon výslovně stanoví základní pravidla pro vedení osobního spisu státního zástupce, nahlížení do něj a jeho zapůjčování. Otázka vedení osobních spisů byla doposud upravena pouze normativní interní instrukcí (instrukcí Ministerstva spravedlnosti ze dne 23. ledna 1998, č.j. 46/98, kterou se stanoví způsob vedení osobního spisu, jeho obsah, podmínky jeho pohybu a ochrana osobních údajů v něm obsažených).

K hlavě VIII (Správa státního zastupitelství)

K § 56

Přejímá se v podstatných rysech stávající úprava obsažená v ustanovení § 13a platného zákona o státním zastupitelství.

Především tato úprava pozitivně stanoví obecné úkoly správy státního zastupitelství. Zásadním úkolem správy je vytváření potřebných předpokladů k řádnému výkonu působnosti státního zastupitelství. Jedná se o vytváření podmínek, jež jsou demonstrativním výčtem zde vyjmenovány, tj. předpokladů personálních, organizačních, hospodářských, finančních a výchovně vzdělávacích. Součástí tohoto pozitivního vymezení obecných úkolů správy státního zastupitelství je i oprávnění (a zároveň povinnost) orgánů správy státního zastupitelství dohlížet způsobem a v mezích zákonem o státním zastupitelství stanovených na řádné plnění úkolů státnímu zastupitelství svěřených. Nejde tu o dohled ani o výkon řídicích a kontrolních oprávnění vedoucích státních zástupců, protože dohled spadá pod „vlastní působnost státního zastupitelství“, jak ji vymezuje zákon, ale o činnost kontrolního charakteru vztahující se na plnění úkolů státního zastupitelství.

Součástí výkonu správy státních zastupitelství ze strany příslušných vedoucích státních zástupců (a to včetně okresních státních zástupců) je i povinnost v souladu s oprávněními stanovenými zákonem o státním zastupitelství dbát na plynulost řízení u odpovídajícího státního zastupitelství, dohlížet na řádné plnění povinností státních zástupců a dalších zaměstnanců působících u těchto státních zastupitelství.

V navrhované úpravě je však obsaženo i negativní vymezení úkolů správy státního zastupitelství, totiž že výkon státní správy státního zastupitelství nesmí zasahovat do nezávislého a nestranného výkonu jeho působnosti i působnosti vykonávané státními zástupci. To se týká jak Ministerstva spravedlnosti jako ústředního orgánu správy, tak i všech ostatních orgánů správy (včetně ředitelů správy, kteří nejsou bezprostředně orgány správy, ale jejími vykonavateli na potřebné odborné úrovni). Je zde tak vyjádřena další významnou záruka nezávislosti státního zastupitelství i státních zástupců.

Současně se zde dává průchod pojetí jen pomocné úlohy správy státního zastupitelství ve vztahu k jeho vlastní působnosti. To tedy znamená, že správou státního zastupitelství nesmí být zasahováno do jeho působnosti tak, že by ovlivňovala výsledek plnění jeho úkolů, ani tak, že by byla překážkou jeho činnosti. V rozporu s tímto ustanovením by ale byla i správa, jejíž výkon by nebyl natolik aktivní, aby bylo možné v celém rozsahu plnit úkoly zákonem svěřené státnímu zastupitelství.

V souladu s čl. 4 Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy členským státům Rec (2000) 19 o úloze veřejné žaloby v systému trestní justice, podle něhož státy přijmou účinná opatření, aby bylo zaručeno, že veřejní žalobci mohou plnit své profesionální povinnosti a odpovědnost na základě odpovídajících zákonných a organizačních podmínek, jakož i materiálních prostředků, jež mají k dispozici, přičemž takové podmínky se stanoví ve spolupráci se zástupci úřadů veřejné žaloby, je to, že se na správě státního zastupitelství podílí Poradní sbor státního zastupitelství.

K § 57 až 59

Ústředním orgánem správy státního zastupitelství je Ministerstvo spravedlnosti. To ostatně plyne i z ustanovení § 11 odst. 1 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, podle něhož Ministerstvo spravedlnosti je ústředním orgánem státní správy pro soudy a státní zastupitelství.

Orgány správy státního zastupitelství jsou též vedoucí státní zástupci a jejich náměstci.

Při výkonu kontroly ve věcech správy postupuje Ministerstvo spravedlnosti i ostatní orgány správy státního zastupitelství podle zákona o kontrole (kontrolního řádu) – viz § 1 odst. 2 citovaného zákona.

Státního zástupce je nadále možno pro jednotlivé případy pověřit i plněním jiných úkolů při správě státního zastupitelství, které spadají do působnosti konkrétního státního zastupitelství a nejsou vyhrazeny do výlučné pravomoci jiného orgánu státního zastupitelství.

Postavení ředitelů správ Nejvyššího a krajských státních zastupitelství se posiluje. Vyjadřuje se to zvýrazněním jejich samostatnosti (a plněním úkolů s vlastní odpovědností) při zajišťování provozu a některých dalších činností souvisejících s výkonem správy Nejvyššího státního zastupitelství a krajských státních zastupitelství. Nadále však platí, že tím není dotčena odpovědnost příslušného vedoucího státního zástupce jako orgánu správy státního zastupitelství v mezích, v jakých není dána odpovědnost ředitele správy. Vedoucí státní zástupce si může také vyhradit věci, které rozhoduje přímo, jak to plyne již z dnes účinného ustanovení § 13c odst. 8 poslední věty platného zákona o státním zastupitelství.

Ředitele správy státního zastupitelství jmenuje a odvolává příslušný vedoucí státní zástupce. Funkce ředitele správy státního zastupitelství je vykonávána v pracovním poměru založeného jmenováním. Obecně se vymezuje rozsah oprávnění a povinností ředitelů správ.

K § 60 až 66

Správa Nejvyššího státního zastupitelství, krajských a okresních státních zastupitelství zůstává bez podstatnějších změn. Vymezuje se podíl Poradního sboru státního zastupitelství na správě, zejména v personálních otázkách.

Pokud jde o působnost nejvyššího státního zástupce ve věcech správy, blíže se nově vymezuje sjednocování a kontrola výkonu spisové služby. Nejvyšší státní zástupce je především oprávněn v této oblasti vydávat příslušný pokyn obecné povahy (kancelářský řád státního zastupitelství). Rovněž tak je oprávněn nařídit Nejvyššímu státnímu zastupitelství provedení kontroly výkonu spisové služby u kteréhokoli nižšího státního zastupitelství; ustanovení o provádění zjištění u nižších státních zastupitelství se pak užije přiměřeně. O provedení kontroly výkonu spisové služby u některého okresního státního zastupitelství může požádat též příslušné nejbližší vyšší krajské státní zastupitelství. Způsob provedení kontroly pak bude záležitostí především tohoto krajského státního zastupitelství, jež musí mít zájem na řádném výkonu spisové služby u okresního státního zastupitelství ve svém obvodu.

Předpokládá se nově úprava systemizace míst státních zástupců (a dále i právních čekatelů, asistentů státních zástupců, vyšších úředníků a ostatních odborných zaměstnanců státního zastupitelství); doposud se jednalo o dělenou působnost Ministerstva spravedlnosti jako ústředního orgánu správy státního zastupitelství podle § 13d odst. 1 písm. a), b) platného zákona o státním zastupitelství, a příslušných vedoucích státních zástupců až do úrovně krajských státních zástupců podle § 13e odst. 1 písm. a), § 13f odst. 1 písm. a), § 13g odst. 1 písm. a) platného zákona o státním zastupitelství, kdežto u okresních státních zástupců se jednalo o podíl na zajištění jeho chodu po stránce personální a organizační zejména tím, že navrhovalo řádné obsazení okresního státního zastupitelství státními zástupci a ostatními zaměstnanci a vyřizovalo v rozsahu stanoveném nadřazeným krajským státním zástupcem personální věci státních zástupců a ostatních zaměstnanců okresního státního zastupitelství [§ 13h odst. 1 písm. a) platného zákona o státním zastupitelství]. Plán systemizací by měl podle návrhu stanovit nejvyšší státní zástupce, a to po projednání s Poradním sborem, a pokud jde o obvody krajských státních zastupitelství, též po projednání s příslušnými krajskými státními zástupci. Ministerstvo spravedlnosti pak na základě této systemizace míst státních zástupců, právních čekatelů, asistentů státních zástupců, vyšších úředníků státního zastupitelství a ostatních odborných zaměstnanců státního zastupitelství stanoví jejich počty.

Přejímá se též úprava ve stávajícím § 13i platného zákona o státním zastupitelství, pokud jde o podání návrhu na zahájení kárného řízení nebo na zahájení řízení o nezpůsobilosti státního zástupce vykonávat svou funkci. Jestliže jsou splněny zákonné předpoklady uvedeného návrhu (jak návrhu na zahájení kárného řízení, tak i návrhu na posouzení způsobilosti zastávat funkci), je příslušný orgán správy státního zastupitelství povinen takový návrh podat. Je samozřejmě potřebné učinit v tomto směru příslušná skutková zjištění. Jak ministr spravedlnosti, tak vedoucí státní zástupci, mohou provádět příslušné šetření. Současně se orgánům správy státního zastupitelství obdobná povinnost ukládá i vůči vedoucím státním zástupcům a vedoucímu Úřadu pro potírání korupce.

K § 67

Účast zájmových organizací státních zástupců na řešení vybraných otázek správy státního zastupitelství vychází ze stávajícího znění ustanovení § 13j platného zákona o státním zastupitelství.

K hlavě IX (Poradní sbor státního zastupitelství)

Poradní sbor státního zastupitelství má především poradní a konzultativní roli; vytváří určitou protiváhu nejvyššímu státnímu zástupci.

Na řešení zásadních otázek zejména v oblasti personální se bude Poradní sbor státního zastupitelství podílet ovšem nejen ve vztahu k nejvyššímu státnímu zástupci, ale i ve vztahu k ostatním vedoucím státním zástupcům, zejména krajským státním zástupcům (to se týká především personálních otázek, tj. plánu systemizací, který vypracovává nejvyšší státní zástupce, i plánu rozmístění státních zástupců, právních čekatelů, asistentů státních zástupců, vyšších úředníků a ostatních odborných zaměstnanců státního zastupitelství v obvodu příslušného krajského státního zastupitelství). Návrh rozlišuje mezi předchozím projednáním (návrh zde stanoví fikci kladného stanoviska pro případy, kdyby se Poradní sbor státního zastupitelství do třiceti dnů od jeho postoupení nevyjádřil) a vyjádřením. Poradní sbor nemá rozhodovací pravomoc.

Vyjádření nebo stanovisko Poradního sboru se může zveřejnit způsobem umožňujícím dálkový přístup (zda bude vyjádření nebo stanovisko zveřejněno, závisí na rozhodnutí Poradního sboru státního zastupitelství, pouze v případě vyjádření k výsledkům posuzování profesního růstu státních zástupců je zveřejnění podmíněno souhlasem státního zástupce, jehož profesní růst byl předmětem hodnocení).

Poradní sbor bude složen výlučně ze státních zástupců, kteří budou do Poradního sboru voleni na dobu 6 let s možností opakované volby, nejvýše však jednou, v přímých a tajných volbách probíhajících na všech státních zastupitelstvích. Členství v Poradním sboru je neslučitelné s funkcí vedoucího státního zástupce i jeho náměstka (nikoli však s ostatními vedoucími funkcemi). Volby vyhlásí Nejvyšší státní zastupitelství.

K hlavě X (Státní zástupci)

K § 71

Systemizace míst státních zástupců (a dále i právních čekatelů, asistentů státních zástupců, vyšších úředníků státního zastupitelství a ostatních odborných zaměstnanců) je upravena včetně účasti Poradního sboru státního zastupitelství na řešení těchto otázek v hlavě osmé návrhu („Správa státního zastupitelství“ – § 56 a násl.).

Přijímání státních zástupců se bude provádět formou výběrových řízení. Výběrové řízení bude upraveno jednotně pro všechny případy vyhláškou Ministerstva spravedlnosti, čímž se sleduje stanovení těchto pravidel tak, aby výběrové řízení probíhalo vždy transparentně, se zachováním důvěryhodnosti a rovných podmínek pro přístup uchazečů k obsazovaným místům v obvodech všech krajských státních zastupitelství. Po organizační stránce bude zajišťovat průběh výběrových řízení Nejvyšší státní zastupitelství.

K § 72

Předpoklady pro vznik funkce státního zástupce se vymezují v souladu se stávajícím ustanovením § 17 platného zákona o státním zastupitelství. Tyto předpoklady se navíc doplňují o podmínky plynoucí z jiných právních předpisů, jímž je především zákon č. 455/1991 Sb., kterým se stanoví některé další předpoklady pro výkon některých funkcí ve státních orgánech a organizacích České a Slovenské Federativní Republiky, České republiky a Slovenské republiky, ve znění pozdějších předpisů (viz obdobná úprava obsažená v § 60 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích).

Podmínka bezúhonnosti se stanoví zcela shodně, jak tomu je ve stávajícím § 17 odst. 4 platného zákona o státním zastupitelství. Pokud jde o vztah k zániku funkce státního zástupce, kde návrh předpokládá zánik funkce v souvislosti s pravomocným odsouzením pro trestný čin spáchaný úmyslně nebo odsouzením k nepodmíněnému trestu odnětí svobody pro trestný čin spáchaný z nedbalosti, je nutné vzít v úvahu i další možnost zániku funkce státního zástupce uvedenou v návrhu (nezpůsobilost k výkonu funkce státního zástupce z důvodů uvedených v zákoně; mezi tyto důvody patří i skutečnost, že státní zástupce byl pravomocně odsouzen za trestný čin a takové odsouzení nevedlo k zániku funkce státního zástupce, jestliže čin, za který byl odsouzen, svou povahou zpochybňuje důvěryhodnost jeho dalšího setrvání ve funkci státního zástupce).

Přejímá se dosavadní úprava odborných zkoušek, jež mají stejné účinky jako závěrečná zkouška podle zákona, jakož i toho, že ministr spravedlnosti rozhoduje o uznání jiných zkoušek za závěrečnou zkoušku podle zákona.

K § 73

I podle navrhované právní úpravy platí, že funkce státního zástupce vzniká jmenováním.

Navrhovaná úprava vymezuje, že státního zástupce jmenuje po provedeném výběrovém řízení na návrh nejvyššího státního zástupce po projednání s Poradním sborem ministr spravedlnosti na dobu časově neomezenou. Nepředpokládá se institut státních zástupců na určitou dobu nebo „na zkoušku“. Znění slibu zůstává stejné (viz § 18 odst. 3 platného zákona o státním zastupitelství). Odepření slibu nebo složení slibu s výhradou však má za následek to, že se na státního zástupce hledí, jak by nebyl jmenován.

K § 74

Rozhodování o trvalém přidělení bude prováděno v souladu s dnešní úpravou (§ 19 odst. 1 platného zákona o státním zastupitelství).

Doplňuje se (obdobně k § 67 odst. 1 a 71 odst. 2 a 3 zákona o soudech a soudcích) úprava, která stanoví určité doby právní praxe pro účely (trvalého) přidělení nebo přeložení k vyšším stupňům soustavy státního zastupitelství. Vzhledem k tomu, že soustava státního zastupitelství vyžaduje, aby byla zachována jistá míra pružnosti z důvodu efektivního obsazování funkcí u vyšších stupňů soustavy státního zastupitelství, jsou tyto doby právní praxe stanoveny pouze jako rámcové, a lze je tedy (byť výjimečně) prolomit.

K § 75 a 76

Rozhodování o dočasném přidělení bude prováděno v souladu s dnešní úpravou.

Sjednává se délka doby dočasného přidělení na čtyři roky s možností opětovného dočasného přidělení (s výjimkou státních zástupců dočasně přidělovaných k Úřadu pro potírání korupce). Dále se doplňuje (shodně s ustanovením § 70a odst. 1 zákona o soudech a soudcích) institut dočasného přidělení státního zástupce do mírové nebo záchranné operace nebo k humanitární pomoci mimo území České republiky, kde i nadále působí jako státní zástupce.

Existence institutu dočasného přidělení státního zástupce v zájmu využití zkušeností k Ministerstvu spravedlnosti nebo k Justiční akademii není v rozporu s principy nezávislosti,

nestrannosti, samostatnosti a odpovědnosti státního zástupce za plnění úkolů jako státního zástupce. Je zde zdůrazněn aspekt využití zkušeností na různých úsecích činnosti státního zastupitelství pro potřeby Ministerstva spravedlnosti nebo Justiční akademie. Ve všech těchto případech by bez toho, že státní zástupce vykonává funkci státního zástupce a nabyt významných zkušeností, znalostí a poznatků v této souvislosti, vůbec takové dočasné přidělení nemohlo přicházet v úvahu; státní zástupce i nadále musí splňovat všechny požadavky stanovené tímto zákonem pro výkon funkce státního zástupce a v plném rozsahu také podléhá režimu uvedeného zákona. I zde se stanoví délka doby dočasného přidělení na čtyři roky s možností opětovného dočasného přidělení.

Předpokládá se, že vyšší státní zastupitelství budou (v souladu s již stávající praxí) zpracovávat plány dočasných přidělení a kritéria, z nichž je třeba při vypracování takového plánu vycházet.

Do doby vydání nového nařízení vlády, k němuž se nově doplňuje zmocnění v odstavci 4, nadále trvá možnost náhrady nákladů a výdajů poskytovaných při výkonu funkce státního zástupce v zahraničí na základě nařízení vlády č. 372/2004 Sb., o poskytování náhrad některých výdajů státním zástupcům přiděleným k výkonu funkce státního zástupce v zahraničí.

K § 77

Úprava přeložení, a to i bez souhlasu nebo žádosti státního zástupce, zůstala v zásadě beze změn s těmito výjimkami:

1. Nově se stanoví obecná omezení pro přeložení, a to že
 - a) ke krajskému státnímu zastupitelství lze přeložit státního zástupce, který má právní praxi zpravidla nejméně pět let, a
 - b) k Nejvyššímu státnímu zastupitelství lze přeložit státního zástupce, který má právní praxi zpravidla nejméně osm let,příčemž toto přeložení je podmíněno splněním podmínky, že státní zástupce, který má být přeložen, svými odbornými znalostmi a zkušenostmi dává záruky řádného výkonu této funkce.
2. Nově se stanoví požadavek projednání s Poradním sborem, jakož i to, že proti rozhodnutí ministra spravedlnosti o přeložení státního zástupce bez jeho souhlasu nebo žádosti lze podat rozklad a je možno proti němu podat podle jiného právního předpisu správní žalobu k správnímu soudu.
3. Podstatnou změnou oproti současnému stavu je možnost přeložit státního zástupce z důvodu potřeby zajistit výkon působnosti určitého okresního státního zastupitelství, které výjimečně a z naléhavých důvodů není možno zajistit jinak. Toto dočasné omezení je přitom časově limitováno (státního zástupce lze takto dočasně přeložit na dobu nejvýše na dobu šesti měsíců), a je možné pouze jednorázově.

K § 78

Stanoví se zcela jednoznačně, že pracovní vztah státního zástupce vzniká dnem, který je stanoven k nástupu výkonu této funkce.

Na rozdíl od současné úpravy se v souladu se zákoníkem práce umožňuje pracovní pohotovost pouze mimo pracoviště. Na rozdíl od zákoníku práce však je možné pracovní pohotovost nařídit.

Jsou zde zároveň výslovně vyjmenovaná ustanovení zákoníku práce, která se užijí na pracovní vztah státního zástupce.

K § 79

Zavádí se nový institut posuzování profesního růstu státních zástupců prostřednictvím pravidelného (periodického) hodnocení státních zástupců. Předpokládá se i možnost takového sledování pro účely *ad hoc*. Účelem pravidelného vyhodnocování profesního růstu státních zástupců je motivovat státní zástupce k co nejlepším pracovním výkonům a jejich zapojení do vzdělávacího procesu organizovaného především Justiční akademií, případně dalšími vzdělávacími institucemi, vytvořit základ pro pozdější posuzování státního zástupce při hodnocení jeho profesní úrovně pro *ad hoc* potřebu a profesní růst.

Základním kritériem pro posuzování dosažené znalostní úrovně bude schopnost aplikační, tj. schopnost převádět získané poznatky do každodenní činnosti státního zástupce na svěřeném úseku, jakož i osobnostní předpoklady pro výkon funkce státního zástupce. Dalšími kritérii jsou popřípadě i další hlediska, jako je např. podíl státního zástupce na vzdělávací činnosti či jeho publikační činnost.

Státní zástupce může proti výsledku hodnocení brojit námitkami. Je upraven postup při vyřizování těchto námitek i možnost vyjádření k celé věci Poradním sborem státního zastupitelství.

K § 80

V kariérním řádu budou stanoveny konkrétní předpoklady kariérního postupu státního zástupce na řídicí funkci, na funkci vedoucího státního zástupce nebo jeho náměstka nebo k vyššímu státnímu zastupitelství. Kariérní řád stanoví v mezích zákonné úpravy další případné doplňující požadavky (např. při přeložení na krajské nebo Nejvyšší státní zastupitelství to, že státní zástupce má zkušenosti z výkonu dočasného přidělení k tomuto vyššímu státnímu zastupitelství zpravidla v trvání nejméně 6 měsíců).

Kariérní řád nebude vydáván formou pokynu obecné povahy nejvyššího státního zástupce.

K § 81

Plně se zachovává úprava dnes obsažená v § 21 platného zákona o státním zastupitelství, pouze s tou výjimkou, že se umožňuje též dřívější konsensuální zánik funkce státního zástupce v případě vzdání se funkce.

K § 82

V ustanovení § 82 se reglementuje dočasné zproštění výkonu funkce státního zástupce mimo kárné nebo trestní řízení (dočasné zproštění výkonu funkce státního zástupce z důvodu kárného nebo trestního řízení je obsaženo v § 90).

Oproti dosavadní úpravě dochází k významným změnám. Je-li totiž funkce státního zástupce vykonávána v pracovním vztahu, musí být kromě jiného slučitelná s právem EU z hlediska zásady, podle které přísluší všem zaměstnancům za stejnou práci nebo za práci stejné hodnoty stejná mzda nebo plat, jak se to promítá i do ustanovení § 110 zákoníku práce. Pokud tedy např. nebude v Justiční akademii nebo v Ministerstvu spravedlnosti státní zástupce vykonávat funkci státního zástupce, protože by byl výkonu této funkce dočasně zproštěn (stav podle současné právní úpravy), potom nemůže nadále dostávat za práci vykonávanou v jiném vztahu k jinému zaměstnavateli plat státního zástupce, který je stanoven právě a jen pro výkon této funkce. Obdobně platí, že v případě dočasného přidělení k jinému orgánu nebo organizaci se sídlem mimo území České republiky nebo k mírové nebo záchranné operaci nebo humanitární pomoci mimo území České republiky, pokud by příslušný jiný orgán nebo organizace se sídlem mimo území České republiky neposkytovaly státnímu zástupci plat nebo náhradu zvýšených nákladů, by bylo v případě dočasného zproštění výkonu funkce státního zástupce těžko akceptovatelné, aby mu byl poskytován dosavadní plat.

Proto se nově předpokládá existence institutu dočasného zproštění výkonu funkce státního zástupce jen v případech, kdy tato funkce vykonávána není a vykonávána být ani nemůže, tedy byl-li státní zástupce jmenován soudcem Ústavního soudu, veřejným žalobcem, asistentem veřejného žalobce nebo kdy vykonává jinou obdobnou funkci u mezinárodního soudu, a to po dobu výkonu této funkce.

Z uvedených důvodů se proto navrhuje řešení spočívající v tom, že ve všech ostatních případech (v případě přidělení k Ministerstvu spravedlnosti, Justiční akademii apod.) se funkce státního zástupce zachovává a není na místě uplatnění institutu dočasného zproštění výkonu funkce státního zástupce.

K § 83

Přebírá se tu plně úprava ve stávajícím ustanovení § 26 platného zákona o státním zastupitelství. Je zde reglementována způsobilost (resp. nezpůsobilost) k výkonu funkce státního zástupce (obdobně úpravě obsažené v § 91 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích). Tato úprava stanoví hmotněprávní důvody nezpůsobilosti k výkonu funkce státního zástupce, řízení o takové věci pak upravuje (formou odkazu na jiný právní předpis, tj. na zákon č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů) ustanovení § 89 odst. 2.

K hlavě XI (Kárná odpovědnost)

V podstatných rysech se přejímá dosavadní právní úprava kárné odpovědnosti státních zástupců i kárného řízení, jakož i řízení o způsobilosti státního zástupce zastávat funkci (k změnám v zákoně č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů, souvisejícím s navrhovaným zavedením nového druhu kárného provinění vedoucího státního zástupce a vedoucího Úřadu pro potírání korupce viz část pátou). Přejímá se rovněž dosavadní úprava institutu dočasného zproštění výkonu funkce státního zástupce v souvislosti s kárným nebo trestním řízením anebo řízením o jeho nezpůsobilosti zastávat funkci státního zástupce.

Změny jsou následující:

- a) rozšiřuje se pojem „kárné provinění“ i na závažné porušení povinností vedoucím státním zástupcem nebo vedoucím Úřadu pro potírání korupce (obdobně, jak je tomu v případě předsedů a místopředsedů soudů podle již dnes účinné úpravy),
- b) sjednocuje se doba pro zánik kárné odpovědnosti státního zástupce plynutím času se lhůtou uvedenou v § 8 odst. 1 zákona č. 7/2002 Sb. (se lhůtou pro podání kárné žaloby na státního zástupce); prekluzivní lhůta pro kárnou odpovědnost státního zástupce se tak sjednocuje s úpravou platnou pro soudce (viz § 89 zákona o soudech a soudcích), protože zde není k odchylné úpravě dán žádný věcný důvod,
- c) vytknutí drobných nedostatků a poklesků [§ 30 odst. 3 současného zákona o státním zastupitelství] se nahrazuje písemným upozorněním na možnost podání návrhu na zahájení kárného řízení při opětovném porušení povinností, zároveň se upravuje vyjmutí tohoto upozornění z osobního spisu (s čímž jsou spjaty účinky zahlazení prohrěšku, na které byl státní zástupce takto upozorněn). Proti upozornění se lze bránit standardními prostředky,
- d) zavádí se obligatorní zproštění výkonu funkce státního zástupce, který je trestně stíhán pro úmyslný trestný čin,
- e) upravuje se oprávnění vedoucího státního zástupce provádět pro účely podání návrhu na zahájení kárného řízení nebo řízení o způsobilosti státního zástupce zastávat svou funkci nezbytná šetření.

Ohledně navrhovaného nahrazení vytknutí drobných poklesků a nedostatků upozorněním na možnost podání návrhu na zahájení kárného řízení při opětovném porušení povinností (§ 88) je třeba uvést, že tato změna je odůvodněna vyvíjející se praxí (viz stávající judikatura správních soudů), podle níž udělení výtky státnímu zástupci podle § 30 odst. 3 platného zákona o státním zastupitelství představuje překážku věci pravomocně rozhodnuté pro případné uplatnění kárné odpovědnosti za týž čin, ačkoli podle povahy věci má jít jen o neformální (byť písemně udělený) akt. Na druhé straně není zřejmé, jaké účinky mají být s udělením výtky spojovány z hlediska pozdějšího postihu za jiný delikt a zejména, zda její účinky pominou ze zákona, zda je nutno (možno) udělenou písemnou výtku z osobního spisu státního zástupce vyřadit, zda ji lze napadnout oprávněným prostředkem, byť neformálního charakteru (např. námitkami, stížnostmi), a zda ji lze (nebo je nutno z určitých důvodů) dodatečně možno přezkoumat z hlediska věcné správnosti a případně i zrušit. Je proto žádoucí postavit najisto právní režim tohoto opatření, a zejména zajistit, aby důsledky *res iudicatae* s udělením upozornění nebyly spojovány.

K hlavě XII (Právní čekatelé a asistenti státních zástupců)

K § 91 a 92

Institut právních čekatelů návrh zamýšlí zachovat s ohledem na dosavadní velice pozitivní zkušenosti spojené s jejich fungováním v soustavě státního zastupitelství.

Ačkoli lze chápat tendence směřující k úplnému otevření justice pro přístup ostatních právnických profesí a vyústující až v požadavek na úplné zrušení institutu právních (justičních) čekatelů, institut právního čekatele je v této chvíli shledáván nenahraditelným, pokud má být funkce státního zástupce obsazena kvalifikovaným odborníkem připraveným ihned po svém jmenování do této funkce zastávat plnohodnotně všechny povinnosti státního zástupce. Důvodem je relativně dlouhodobá, cíleně zaměřená odborná průprava a výchova,

kteřá směřuje nejen k osvojení si nezbytné profesní odbornosti, ale i osobnostních vlastností nezbytných pro řádný, svědomitý a čestný přístup k výkonu funkce státního zástupce.

V rámci příprav na výkon působnosti státního zastupitelství jsou právním čekatelem osvojovány i metody činnosti, úzce spojené se zvláštní podstatou výkonu činnosti zejména dozorového státního zástupce, včetně administrativních postupů zajišťujících odborné a včasné provedení neodkladných úkonů, jimiž se může zásadně zasahovat do základních práv a svobod a jimiž se současně i zajišťuje, že účel trestního řízení bude naplněn, a že se tak stane zákonným a na potřebné odborné výši provedeným postupem. V důsledku úzkého sepětí činnosti státního zástupce s postupy policejních orgánů na samotném počátku prověřování jsou kladeny značné nároky i na vhodný taktický postup, na volbu prostředků a nástrojů sloužících k vyhledání a dokumentování trestné činnosti. Odborníci, kteří neabsolvovali potřebnou dobu praxe u státního zastupitelství, nebyli pro tyto účely zvláště připravováni, nemusí mít vždy při nástupu na státní zastupitelství tyto dovednosti a zkušenosti osvojeny. U státního zastupitelství přitom nejsou podmínky pro to, aby bylo možno takového odborníka ponechávat fakticky „mimo službu“ a vzdělávat jej teprve v průběhu doby, kdy už má naopak odevzdávat plnohodnotné výkony.

Shodně se současnou právní úpravou se právní poměry právních čekatelů budou řídit zákoníkem práce. Nutné odlišnosti stanoví zákon o státním zastupitelství.

Přijímání právních čekatelů se bude řídit plánem systemizací, o přijímání bude rozhodováno ve výběrovém řízení podle ustanovení § 2 až 8 vyhlášky č. 303/2002 Sb., o výběru, přijímání a odborné přípravě justičních a právních čekatelů a o odborné justiční zkoušce a odborné závěrečné zkoušce právních čekatelů.

Plně se zachovává dosavadní právní úprava týkající se průběhu čekatelské praxe včetně řetězení pracovních poměrů na dobu určitou právních čekatelů po vykonání závěrečné zkoušky, kdy tato otázka je upravena tak, aby to bylo v souladu s ustanovením § 39 odst. 2 zákoníku práce, který implementuje ustanovení 5 přílohy směrnice 1999/70/ES. Po úspěšném složení justiční zkoušky bude právnímu čekateli svěřen širší rozsah působnosti, ale zároveň mu vznikne povinnost strpět překládání v rámci kraje bez souhlasu, a to až do doby jmenování do funkce státního zástupce (mimo obvod kraje bude přeložení právního čekatele možné jen s jeho souhlasem), nejdéle však na 6 měsíců.

K § 93

Přejímá se bez větších změn úprava dnes obsažená v § 32a platného zákona o státním zastupitelství. Na rozdíl od současné úpravy se nicméně posiluje pomocná role asistentů, kdy asistent nemůže zastupovat státního zástupce v řízení před soudem (viz § 93 odst. 5, viz však i novela trestního řádu provedenou zákonem č. 193/2012 Sb.) a neumožňuje se mu složit závěrečnou zkoušku (viz § 34 odst. 9 současného zákona o státním zastupitelství). Negativní dopady posledně uvedené změny jsou kompenzovány přechodným ustanovením, podle kterého zaměstnanci, kteří jsou v den nabytí účinnosti tohoto zákona zařazeni jako asistenti státního zástupce, se mohou stát právními čekateli, aniž by se museli zúčastnit výběrového řízení (§ 97 odst. 4).

K hlavě XIII (Odborné vzdělávání státních zástupců, právních čekatelů, vyšších úředníků státního zastupitelství a ostatních odborných zaměstnanců státního zastupitelství)

K § 94

Tato část návrhu upravuje otázky týkající se vzdělávání státních zástupců, právních čekatelů, asistentů státních zástupců, vyšších úředníků státního zastupitelství i ostatních odborných zaměstnanců státních zastupitelství.

Problematika obdobného vzdělávání je nicméně upravena i v četných dalších ustanoveních zákona (např. ve vztahu k profesnímu růstu státních zástupců, působení, resp. spolupůsobení Poradního sboru mj. i v oblasti vzdělávání, koordinující role Nejvyššího státního zastupitelství i v uvedené sféře apod.).

K hlavě XIV (Společná, přechodná a závěrečná ustanovení)

K § 95

Toto ustanovení stanoví pravidla ochrany budov státních zastupitelství. Vymezují se i případy výjimek z těchto zákazů a povinností. Toto ustanovení koresponduje s § 7 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích, ve znění pozdějších předpisů. Ze zákazu vstupovat do budovy státního zastupitelství se zbrání nebo s jinými předměty, které jsou způsobitelné ohrozit život, zdraví nebo pořádek pak vyplývá možnost dodržování tohoto zákazu.

Doplňuje se dosud chybějící úprava tzv. evidenční ochrany státních zástupců, jež spočívá v ochraně poskytování údajů ze správních evidencí vedených k jeho osobě, osobě jeho manžela, partnera, dítěte a rodičů a jejich možné zneužití. Tato evidenční ochrana se uplatní při důvodném podezření z ohrožení života nebo zdraví.

K § 96

Vymezuje se vztah k některým institutům podle stávající a předchozí právní úpravy.

K § 97

Navrhuje se zachovat v platnosti jmenování státních zástupců, právních čekatelů a asistentů státního zástupce podle stávající právní úpravy. Do doby vydání nového nařízení vlády, k němuž se nově doplňuje zmocnění v § 76 odstavci 4, trvá možnost náhrady nákladů a výdajů poskytovaných při výkonu funkce státního zástupce v zahraničí na základě nařízení vlády č. 372/2004 Sb., o poskytování náhrad některých výdajů státním zástupcům přiděleným k výkonu funkce státního zástupce v zahraničí.

K § 98

Navrhuje se zachovat v platnosti jmenování vedoucích státních zástupců podle stávající právní úpravy. S ohledem na potřebu zajištění řádné realizace nového procesu jmenování vedoucích státních zástupců se navrhuje navázat ukončení funkčního období vedoucích státních zástupců na délku jejich dosavadního působení ve funkci vedoucího státního zástupce (obdobně jako tak učinila novela zákona o soudech a soudcích č. 314/2008 Sb. pro soudní

funkcionáře), přičemž je zapotřebí zohlednit i potřebu rovnoměrného ukončení funkce jednotlivých vedoucích státních zástupců tak, aby nedošlo k jejich hromadné výměně. Přechodná ustanovení začínají rokem 1994, kdy došlo k přeměně prokuratury na státní zastupitelství.

K § 99

V tomto přechodném ustanovení se řeší důsledky zrušení stupně vrchních státních zastupitelství. Předpokládá se zrušení funkcí vedoucích státních zástupců vrchních státních zastupitelství, dále přechod státních zástupců vrchních státních zastupitelství k Nejvyššímu státnímu zastupitelství. Řeší se dále i trvání pracovního poměru zaměstnanců Vrchního státního zastupitelství v Praze a Vrchního státního zastupitelství, stejně tak jako navazující otázky vztahující se k hmotnému majetku a majetkovým právům včetně závazků souvisejících s tímto majetkem, jakož i k jiným právům a závazkům. Je zde stanovena zvláštní právní úprava k úpravě obsažené v § 77 (přeložení státního zástupce bez jeho souhlasu nebo žádosti), což je dáno tím, že působnost, kterou vykonávají vrchní státní zastupitelství, v důsledku zachování vrchních soudů nezanikla, ale bude vykonávána Nejvyšším státním zastupitelstvím. Je řešeno i nakládání s věcmi, které nebyly ke dni nabytí účinnosti tohoto zákona Vrchním státním zastupitelstvím v Praze a Vrchním státním zastupitelstvím v Olomouci vyřízeny.

K § 100

O návrzích na odvolání z funkce vedoucího státního zástupce, o nichž nebylo ke dni účinnosti tohoto zákona rozhodnuto, již nebude rozhodovat ministr spravedlnosti, ale v souladu s novou právní úpravou bude o návrhu rozhodnuto kárným senátem v kárném řízení. Tímto přechodným opatřením se sleduje umožnění okamžitého rozhodování o dosud nerozhodnutých návrzích kárným senátem, čímž dojde k zajištění maximální objektivity při posouzení důvodnosti návrhu i při vydání samotného meritorního rozhodnutí.

K § 101

Stanovuje se povinnost Nejvyššímu státnímu zastupitelství zajistit volby do Poradního sboru státního zastupitelství tak, aby Poradní sbor státního zastupitelství mohl být ustaven nejpozději do 3 měsíců ode dne nabytí účinnosti zákona.

K § 102

Vymezuje se, v souladu s odpovídajícími částmi návrhu zákona, rozsah otázek, které budou upraveny podzákonými předpisy (vyhláškami Ministerstva spravedlnosti).

Rovněž tak se přejímá z dosavadní právní úpravy zmocnění pro fakultativní vydání vyhlášky, kterou mohou být stanoveny výjimky ohledně sídel a územních obvodů krajských a okresních státních zastupitelství, v obvodu Nejvyššího, krajského nebo okresního státního zastupitelství kterou mohou být zřízeny jeho pobočky nebo státní zastupitelství s výlučnou působností anebo kterou může být určeno, že věci určitého druhu z obvodu několika státních zastupitelství bude vyřizovat jedno státní zastupitelství (viz i § 11 odst. 1, podle kterého státní zastupitelství působí u soudu, v jehož obvodu je činné, pokud tento zákon nebo jiný právní předpis nestanoví jinak).

K § 103

Zrušují se právní předpisy předcházející novému zákonu o státním zastupitelství, tj. zákon č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství a jeho novely, a vyhláška č. 23/1994 Sb., o jednacím řádu státního zastupitelství, zřízení poboček některých státních zastupitelství a podrobnostech o úkonech prováděných právními čekateli, včetně všech jejích novel.

K části druhé (změna trestního řádu)

K bodům 1, 2, 8 a 10 (§ 12 odst. 2, § 88 odst. 8, § 88a odst. 2, § 174, § 183 odst. 2)

Legislativně technické změny vyplývající z novelizačního bodu 4 této části.

K bodům 3 a 4 (§ 157)

Nově se vymezují dozorová oprávnění státního zástupce. Dnešní úprava [zahrnutá jednak do ustanovení § 157 odst. 2 písm. a) až c), jednak do ustanovení § 174 odst. 1 a 2 trestního řádu] je nepřehledná, roztržitá, navíc i nejasná z pohledu, zda se vztahuje obecně na přípravné řízení (a to včetně zkráceného přípravného řízení), nebo jen na prověřování či jen na vyšetřování. V souvislosti s novou právní úpravou státního zastupitelství se navrhuje zpřesnění dosavadní úpravy dozorových oprávnění státních zástupců. Vychází se přitom ze systematického rozčlenění od obecných oprávnění, oprávnění vztahujících se na prověřování skutečností nasvědčujících spáchání trestného činu, oprávnění k výkonu dozoru, jež tvořila součást zmiňovaného ustanovení § 174 odst. 1, 2 trestního řádu.

K bodu 5 (§ 157a odst. 2)

Zpřesňuje se znění ustanovení § 157a odst. 2 trestního řádu, jež ohledně žádosti o přezkoumání postupu státního zástupce působí dojmem, že na jeho základě je možné požádat o přezkoumání jakéhokoli postupu státního zástupce. Tak tomu však není, protože dozor nad dozorem vykonávat nelze a úprava v § 157a odst. 2 trestního řádu může být i dnes aplikována pouze na věci uvedené v § 161 odst. 4 a 5 trestního řádu, v nichž koná státní zástupce vyšetřování a nad zákonností jeho postupu vykonává dozor státní zástupce.

K bodu 6 (§ 158e odst. 4)

Legislativně technická změna související se zrušením vrchních státních zastupitelství.

K bodu 7 (§ 160 odst. 2)

Doplňuje se informační povinnost o zahájení trestního stíhání státního zástupce, aby mohly být zváženy případné pracovní právní kroky (dočasné zproštění výkonu funkce státního zástupce, odvolání náměstka vedoucího státního zástupce apod.). Zároveň se z obdobných důvodů doplňuje informační povinnost vůči náčelníkovi Vojenské policie, jde-li o zahájení trestního stíhání vojáka z povolání.

K bodu 9 (§ 180 odst. 1)

Legislativně technická změna související s § 91 odst. 7 zákona o státním zastupitelství.

K bodu 11 [§ 265d písm. a)]

Změna vyplývající ze zrušení vrchních státních zastupitelství.

K bodu 12 (§ 466)

Změna vyplývající ze zrušení vrchních státních zastupitelství a ze vzniku Úřadu pro potírání korupce.

K části třetí (změna zákona o Ústavním soudu)

Navrhovaná změna směřuje k posílení postavení nejvyššího státního zástupce, kdy se vymezuje jeho možnost vstoupit jako vedlejší účastník do řízení před Ústavním soudem v případech řízení o zrušení zákonů nebo jiných právních předpisů nebo jejich jednotlivých ustanovení.

K části čtvrté (změna zákona o platu a některých dalších náležitostech státních zástupců)

K bodu 1 a 14 (název zákona a část druhá)

Část druhá zákona je již obsoletní, navrhuje se proto její vypuštění.

K bodu 2, 3, 5, 8, 10 a 12 (§ 3 odst. 4 a 5, § 4, § 7 odst. 5, § 10 odst. 4, § 12)

Legislativně technické změny související se zrušením vrchních státních zastupitelství.

K bodu 4 (§ 3 odst. 10)

Přejímá se úprava dosud obsažená v § 19 odst. 5 stávajícího zákona o státním zastupitelství, přenáší se však do zákona o platu státních zástupce, kam systematicky náleží.

K bodu 6 a 7 (§ 5 odst. 1 a 2)

Přidělení k Úřadu pro potírání korupce je v zákoně o státním zastupitelství stanoven jako zvláštní důvod přeložení, což se musí odrazit i v § 5 odst. 1.

K § 5 odst. 2: Podle dosavadní právní úpravy ministr spravedlnosti dočasně zproští výkonu funkce státního zástupce, který byl dočasně přidělen k Ministerstvu spravedlnosti nebo Justiční akademii, a to na dobu tohoto dočasného přidělení, po dobu dočasného zproštění výkonu funkce z tohoto důvodu však přísluší státnímu zástupci jeho dosavadní plat (viz § 22 odst. 1 a 4 současného zákona o státním zastupitelství). Tato úprava se opouští – podle návrhu nové právní úpravy již nebude obligatorním důsledkem dočasného přidělení státního zástupce k Ministerstvu spravedlnosti nebo k Justiční akademii dočasné zproštění funkce státního

zástupce, je proto zapotřebí upravit platové nároky státního zástupce po tuto dobu dočasného přidělení.

K bodu 9 (§ 9)

Přejímá se úprava dosud obsažená v § 22 odst. 4 stávajícího zákona o státním zastupitelství, přenáší se však do zákona o platu státních zástupců, kam systematicky náleží.

K bodu 11 (§ 11 odst. 1, § 13 odst. 1, § 16)

Pracovní vztah státního zástupce již nebude prováděn v pracovním poměru, čemuž je třeba přizpůsobit i dikci zákona o platu státních zástupců.

K bodu 13 (§ 17)

Zrušení novelizace zákona o státním zastupitelství

K části páté (změna zákona o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů)

K bodům 1, 2, 5 až 9 [§ 1, § 2 písm. a), § 9 odst. 2 a 3, § 14 písm. b), § 15 odst. 1 a 3, § 22 odst. 1, § 23 odst. 1 a § 24]

Navrhované zavedení nového druhu kárného provinění vedoucího státního zástupce (viz § 85 odst. 2) je nutno promítnout do jednotlivých ustanovení zákona o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů. Především musí být ustanovení zákona č. 7/2002 Sb. výslovně vztažena i na projednávání těchto kárných provinění, a to provedením úpravy v jeho § 1 a § 2 písm. a). V návaznosti na tuto změnu je třeba příslušně upravit (obdobně jako u funkcionářů soudů) i ustanovení § 9, 14, 15 a § 22 až 24.

K bodu 3 [§ 8 odst. 5 písm. b]

Legislativně technická změna související se zrušením vrchních státních zastupitelství.

K bodu 4 (§ 8 odst. 6 a 7)

Nejvyššího státního zástupce jmenuje prezident republiky na návrh vlády. Podle navrhované právní úpravy může být nejvyšší státní zástupce odvolán z funkce před uplynutím svého funkčního období pouze rozhodnutím kárného soudu v kárném řízení. Důvody, ze kterých může být nejvyšší státní zástupce odvolán před skončením funkčního období, stanoví jednoznačně zákon. Takovým důvodem může být výlučně závažné porušení povinností vyplývajících z funkce vedoucího státního zástupce a následné rozhodnutí kárného soudu v řízení podle zákona č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů. Výlučným kárným žalobcem je v těchto případech vláda.

Návrhem se stanoví i okruh osob, které mohou podat návrh na zahájení kárného řízení o kárné odpovědnosti vedoucího státního zástupce. Oproti výčtu osob, které mohou podat kárnou

žalobu na státního zástupce (§ 8 odst. 5), je okruh možných kárných žalobců rozšířen o veřejného ochránce práv. Podle § 1 odst. 7 zákona o Veřejném ochránci práv se působnost veřejného ochránce práv nevztahuje na Parlament, prezidenta republiky a vládu, na Nejvyšší kontrolní úřad, na zpravodajské služby České republiky, na orgány činné v trestním řízení, státní zastupitelství a na soudy, s výjimkou orgánů správy státního zastupitelství a státní správy soudů (pro navrhovanou změnu svědčí i skutečnost, že veřejný ochránce práv je již podle platné úpravy oprávněn podat návrh na zahájení kárného řízení proti kterémukoliv předsedovi nebo místopředsedovi soudu).

K části šesté (změna zákona o mezinárodní justiční spolupráci ve věcech trestních)

Navrhované změny v právní úpravě skrytého vyšetřování souvisejí se zrušením vrchních státních zastupitelství. Úkony dosud prováděné vrchním státním zastupitelstvím bude napříště provádět Nejvyšší státní zastupitelství.

K části sedmé (účinnost)

Navrhuje se nabytí účinnosti dnem 1. ledna 2015, aby byla zajištěna dostatečná doba legisvakance, která je nezbytná pro materiální a personální zabezpečení vzniku Úřadu pro potírání korupce a pro nezbytné úkony pro zrušení vrchních státních zastupitelství.