

V Praze dne 5. dubna 2012

Výtisk č.:

S t a n o v i s k o

**Legislativní rady vlády k návrhu věcného záměru zákona o státním
zastupitelství**

I.

K celkovému zaměření návrhu

Návrh věcného záměru zákona se zaměřuje na koncepci budoucí právní úpravy výkonu působnosti orgánů veřejné žaloby v České republice, jimiž jsou státní zastupitelství a státní zástupci, přičemž vychází z analýzy dosavadního fungování soustavy státního zastupitelství, jejíž výsledky jednoznačně potvrdily závěr, že musí být vypracován návrh zcela nové právní úpravy v této oblasti. Předložený návrh vychází z Programového prohlášení vlády ze dne 4. srpna 2010 a ze Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2011 a 2012.

V návrhu věcného záměru zákona se navrhuje zredukovat soustavu státních zastupitelství, a to zrušením vrchních státních zastupitelství v Praze a Olomouci. Stávající působnost obou zmíněných vrchních státních zastupitelství bude převedena na Nejvyšší státní zastupitelství, v určitém rozsahu i na krajská státní zastupitelství, a zčásti též na specializovaný Úřad pro boj s korupcí, závažnou finanční kriminalitou a terorismem (dále jen „Úřad“), jehož zřízení se navrhuje. Úřad, který bude ustaven při Nejvyšším státním zastupitelství jako relativně samostatná složka, bude vykonávat působnost státního zastupitelství ve věcech trestných činů přijetí úplatku, podplacení a nepřímého úplatkářství a závažné finanční kriminality, zvláště závažných zločinů (i dalších trestných činů) spáchaných úředními osobami. Úřad bude řídit náměstek nejvyššího státního zástupce, jmenovaný nejvyšším státním zástupcem po projednání s Poradním sborem na dobu 10 let z řad státních zástupců Nejvyššího

státního zastupitelství. Vedoucí úřadu bude moci být do své funkce jmenován pouze jednou.

Podle navrhované právní úpravy bude nejvyšší státní zástupce jmenován prezidentem republiky na funkční období v délce trvání 10 let, a to bez možnosti jeho opakovaného jmenování. Nejvyšším státním zástupcem se bude moci stát státní zástupce, který má vykonanou právní praxi po dobu nejméně 10 let (z toho nejméně 6 let výkonu funkce státního zástupce), a který by svými odbornými znalostmi, profesními zkušenostmi a vysokou morální integritou byl zárukou řádného výkonu této funkce. Nejvyšší státní zástupce bude moci být odvolán pouze v kárném řízení vedeném před kárným soudem.

Vedoucí (okresní a krajské) státní zástupci budou jmenováni na základě výsledků výběrového řízení, pro jehož provádění budou stanovena jasná a jednoznačná kritéria.

Návrh věcného záměru zákona dále počítá se zřízením Poradního sboru státního zastupitelství, který se bude vyjadřovat k zásadním personálním otázkám. S jeho souhlasem bude vydán nejvyšším státním zástupcem etický kodex státního zástupce. Budou s ním projednávány návrhy vzorového organizačního a pracovního řádu i další důležité otázky týkající se soustavy státního zastupitelství.

II.

Vztah k právu EU

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

Předmětného návrhu 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.

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.

Předložený materiál výše uvedené akty práva EU přímo neimplementuje, implementace aktů práva EU v oblasti mezinárodní justiční spolupráce má být komplexně provedena návrhem zákona o mezinárodní justiční spolupráci v trestních věcech, který byl dne 23. února 2012 projednán Legislativní radou vlády.

Návrh věcného záměru zákona přímo nezapracovává do právního řádu České republiky právo EU. Aby však nedošlo k rozporu s právem EU (směrnicí 1999/70/ES), je nezbytné upravit text návrhu ve smyslu níže uvedené připomínky uplatněné k dílu XI. bodu 1 návrhu věcného záměru zákona.

III.

Způsob projednání návrhu

Návrh věcného záměru zákona byl projednán v připomínkovém řízení, jehož výsledky jsou uvedeny v předkládací zprávě a v části IV. předloženého materiálu.

Z předkládací zprávy vyplývá, že návrh věcného záměru zákona je vládě předkládán se třemi rozpory, a to s:

1. Ministerstvem financí, pokud jde o zhodnocení finančních dopadů navrhovaného řešení – Ministerstvo financí předpokládá, že finanční dopady budou uhrazeny v rámci rozpočtu výdajů kapitoly Ministerstva spravedlnosti,
2. Kanceláří prezidenta republiky, pokud jde o způsob jmenování nejvyššího státního zástupce prezidentem republiky,
3. místopředsedkyní vlády, předsedkyní Legislativní rady vlády a předsedkyní Vládního výboru pro koordinaci boje s korupcí ohledně způsobu jmenování vedoucího Úřadu pro boj s korupcí, závažnou finanční kriminalitou a terorismem.

Obsah a podrobný popis jednotlivých rozporů je obsažen v části IV. předloženého materiálu.

Návrh věcného záměru byl projednán pracovními komisemi Legislativní rady vlády pro správní právo, pro pracovní právo a sociální věci a pro trestní právo. Legislativní radou vlády byl návrh zákona projednán na její schůzi dne 5. dubna 2012.

IV.

Návrh změn

Legislativní rada vlády má k návrhu věcného záměru zákona o státním zastupitelství tyto připomínky:

Obecně k návrhu

1. Vzhledem k tomu, že funkce státního zástupce má být vykonávána v pracovním poměru, tedy jako závislá práce, je nezbytné důsledně zdůrazňovat nezávislost státního zástupce při výkonu funkce navenek, tj. vůči vnějším vlivům.
2. I přes zdůrazňování nezávislosti státních zástupců je vedoucí státní zástupce v rámci vnitřní kontroly téměř neomezeným pánem. Řadový státní zástupce může pouze odmítnout pokyn, který je v konkrétní věci v rozporu se zákonem (a to ještě návrh věcného záměru v této souvislosti přímo rozebírá možnosti jeho kárného postihu). Otázkou tedy zůstává, v jakých ohledech se postavení státního zástupce liší od postavení úředníka. K nezávislosti státních zástupců nijak

nepřispívá ani plošné „kádrování“ státních zástupců v rámci profesní historie (hodnocení) státních zástupců a absence prvku samosprávy v podobě obdoby soudcovských rad.

Navrhuje se proto v návrhu zákona vyvážit postavení vedoucího státního zástupce a řadových státních zástupců, zejména v oblasti výkonu vnitřní kontroly, a to i s přihlédnutím k tomu, že státní zastupitelství je hierarchicky uspořádaná struktura a že v rámci takto koncipované struktury se nelze vyhnout závazným pokynům vedoucího státního zástupce. Ačkoliv návrh věcného záměru obsahuje zmínku o posílení nezávislosti státních zástupců, je třeba upozornit, že jde spíše o jejich procesní samostatnost. S ohledem na specifickou funkci, kterou plní státní zástupce, jej nelze činit zcela nezávislým v rozhodování. Je třeba mít na paměti, že nemá obdobné postavení jakou soudce, který rozhoduje a je povinen rozhodnout o podané obžalobě, přičemž podléhá kontrole procesních stran (a v hlavním líčení a veřejném zasedání i kontrole veřejnosti). Procesní strany disponují opravnými prostředky, kterými lze čelit nesprávnému postupu či rozhodnutí soudce, tím spíše libovůli. U státního zástupce je jeho postavení diametrálně odlišné. V raných stádiích trestního řízení by nezávislost státního zástupce skýtala nebezpečí libovůle, neboť by mnohdy ani neexistovala osoba oprávněná iniciovat jakoukoliv kontrolu nad jeho činností. Proto nelze vyloučit určitou ingerenci do procesního postupu státního zástupce, která má však sloužit právě a jen k důslednému plnění úkolů státního zástupce vyplývajících pro něj ze zásady oficiality, legality, vyhledávací a materiální pravdy, povinnosti dbát veřejného zájmu atd. Jedná se tedy spíše o míru procesní samostatnosti. Možnost téměř neomezeného nadřízeného postavení vedoucího státního zástupce vůči řadovým státním zástupcům však otevírá prostor naopak k jeho libovůli. Proto je zapotřebí, aby určitá konkrétní opatření vytvořila protiváhu jinak téměř neomezeného nadřízeného postavení vedoucího státního zástupce vůči řadovým státním zástupcům. Vhodným prostředkem by mohl být zejména transparentní a závazný rozvrh práce s minimem výjimek. Dalším prostředkem by mohlo být zavedení samosprávy u jednotlivých státních zastupitelství po vzoru soudcovských rad. Tyto rady státních zástupců by se měly vyjadřovat zejména k návrhům na jmenování vedoucích státních zástupců a jejich náměstků a k rozvrhům práce. Hodnocení státních zástupců (periodické vyhodnocování profesního růstu) je třeba lépe zdůvodnit a nastítnit, v čem se projeví.

3. Úřad pro boj s korupcí, závažnou finanční kriminalitou a terorismem je na jedné straně do určité míry samostatnou organizační složkou Nejvyššího státního zastupitelství, na druhé straně je však koncipován jako zcela jiný orgán než je státní zastupitelství, který pouze vykonává působnost státního zastupitelství ve věcech vymezených trestných činů, a to svými úředníky, jimiž ale mohou být jen státní zástupci. Největší slabinou Úřadu je jeho vyčlenění z běžných vztahů v soustavě státního zastupitelství, což znamená především absenci vnějšího dohledu ze strany vyššího stupně. Přesněji řečeno, vnitřní kontrolu má vykonávat vedoucí Úřadu, tj. náměstek nejvyššího státního zástupce, a dohled sám nejvyšší státní zástupce. Nejvyšší státní zástupce sice nebude moci vůči úředníkům Úřadu vydávat negativní pokyny, nicméně on sám má rozhodovat o opravných prostředcích proti jejich rozhodnutím. Na Nejvyšším státním zastupitelství se tedy kumuluje řízení v prvním a druhém stupni, jakož i řízení o mimořádných opravných prostředcích. Tento model lze stěží považovat za nezávislý. V této souvislosti lze připomenout, že Úřad by měl mít fakultativní příslušnost ve věcech trestných činů spáchaných úředními osobami, i když nejde o zvlášť závažný zločin. Poněkud překvapivě není do působnosti Úřadu převzata působnost stávajících Odborů závažné hospodářské a finanční kriminality podle § 15 odst. 1 písm. c), e) a f) vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 23/1994 Sb., o jednacím řádu státního zastupitelství, zřízení poboček některých státních zastupitelství a podrobnostech o úkonech prováděných právními čekateli, ve znění pozdějších předpisů, tj. činy, jimiž byla způsobena škoda na majetku nebo majetkovém podílu státu škoda ve výši nejméně 150 milionů Kč, činy, jimiž byly dotčeny finanční nebo ekonomické zájmy EU, a vymezené činy proti jednotné evropské měně. Mnohem jednodušší, levnější a účelnější alternativou se jeví využití stávajících Odborů závažné hospodářské a finanční kriminality, resp. rozšíření jejich působnosti.

V návaznosti na určitou výše nastíněnou problematičnost navrhované právní úpravy se doporučuje zřídit Úřad jako zcela samostatný orgán s tím, že pokud by nebyla zvolena tato cesta, je třeba řešit přinejmenším proceduru ustanovování vedoucího Úřadu. Tato procedura by neměla být výlučně v rukou nejvyššího státního zástupce, ale měla by být obdobná jako procedura ustanovování nejvyššího státního zástupce. Optimální by tedy bylo, kdyby vedoucího Úřadu volil Senát (stejně jako je výše navrhováno u nejvyššího státního zástupce), a to

na návrh nejvyššího státního zástupce. S tím souvisí jednak ustanovování zástupce vedoucího Úřadu, kde by měla být vedoucímu Úřadu dána možnost, aby svého zástupce jmenoval sám (tedy nikoli nejvyšší státní zástupce), jednak dočasné přidělování státních zástupců k Úřadu, které je třeba provázat s výběrovými řízeními, jejichž výsledky budou závazné (aby dočasné přidělování státních zástupců k Úřadu nebylo věcí volné úvahy nejvyššího státního zástupce). Tato personální opatření by mohla zmírnit obavu z přílišného provázání Úřadu s Nejvyšším státním zastupitelstvím, resp. nejvyšším státním zástupcem.

Fakultativní působnost ve věcech trestných činů spáchaných úředními osobami, ačkoli nejde o zvlášť závažný zločin, by neměla být zaváděna. Stejně tak by neměla být zaváděna možnost v odůvodněných případech rozhodnout, že k výkonu dozoru nad zachováváním zákonnosti v přípravném řízení ve věcech trestných činů, ve kterých je činný Úřad, je příslušné nižší státní zastupitelství. Působnost Úřadu by tedy měla být stanovena obligatorně, aby se předešlo spekulacím, proč Úřad v tom kterém případě využívá možnosti fakultativní příslušnosti nebo naopak možnosti předat věc nižšímu státnímu zastupitelství.

Pokud dohled nad postupem Úřadu nemá vykonávat nejvyšší státní zástupce, jak se uvádí v návrhu věcného záměru, ale Nejvyšší státní zastupitelství, je třeba toto řešení náležitě dopracovat, a to zejména s přihlédnutím k tomu, že se jedná o citlivou otázku provázanosti Úřadu s Nejvyšším státním zastupitelstvím, resp. nejvyšším státním zástupcem.

K návrhu věcného řešení

K části A

K dílu I. Postavení a působnost státního zastupitelství, základní zásady jeho fungování

K bodu 1. – Obecné otázky postavení státního zastupitelství a státních zástupců, základní zásady jeho fungování (str. 9 a násl.)

Při přípravě návrhu zákona o státní zastupitelství (dále jen „návrh zákona“) je nutno přesněji formulovat vymezení jeho působnosti. Stávající vymezení státního zastupitelství jako orgánu veřejné moci, který ve veřejném zájmu vykonává působnost ve věcech svěřených zákonem do působnosti státního zastupitelství, je použitelné v podstatě na kterýkoli orgán veřejné moci. Formulace současného

§ 1 odst. 1 zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění zákona č. 14/2002 Sb., se jeví jako poněkud zdařilejší.

K bodu 2. – Působnost státního zastupitelství (str. 13 a násl.)

U zakotvení právní úpravy podílu státního zastupitelství na legislativní, analytické a koncepční činnosti je třeba v návrhu zákona vyjádřit přesněji, o co se jedná, resp. v jaké konkrétní činnosti státního zastupitelství má tento podíl spočívat.

K dílu II. Postavení státních zástupců

K bodu 1. – Obecné otázky postavení státních zástupců (str. 16 a násl.)

Předně je nutné zdůraznit, že návrh zákona by neměl deklarovat skutečnost, že státní zástupci mají všechna politická práva a svobody v mezích ústavních předpisů. Navíc se jedná o deklaraci neúplnou, neboť zde nejsou zmíněny např. přímo aplikovatelné mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách, zejm. Úmluva Rady Evropy o ochraně lidských práv a základních svobod.

Návrh zákona by též neměl obsahovat obecná pravidla, podle kterých „mohou být práva státních zástupců v této oblasti omezena pouze v míře nezbytné pro zachování postavení státního zastupitelství jako orgánu veřejné žaloby“, neboť meze základních práv a svobod lze stanovit pouze zákonem (navrhovaným nebo jiným), ale „obyčejný“ zákon nemůže „zmocňovat“ k takové (ani jiné) úpravě jiný zákon, tedy jako normu stejné právní síly. Například právo na stávku nepřísluší státním zástupcům již na základě čl. 27 odst. 4 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), stejně tak, jako nemusí návrh zákona o státním zastupitelství obsahovat právní úpravu zachování petičního práva státních zástupců, neboť tato úprava je již obsažena v čl. 18 Listiny, který navíc žádnou možnost jeho omezení (na rozdíl např. od čl. 17 odst. 4 Listiny) nepředpokládá a v kontextu s čl. 4 odst. 2 Listiny tedy zřejmě ani neumožňuje.

Pokud má návrh zákona nějaká další základní práva a svobody státních zástupců omezit, je třeba přesně uvést která a v jakém směru, a současně takovou právní úpravu řádně zdůvodnit, a to s ohledem na čl. 4 odst. 4 Listiny, jinak je třeba vycházet z toho, že státní zástupci mají základní práva a svobody ve stejném rozsahu jako kdokoli jiný. Pravidlo, že při výkonu těchto práv státní zástupce musí zachovávat standardy a etiku své profese, je vzhledem k charakteru základních práv

a svobod, např. právo na svobodu projevu, příliš vágní. Stejně tak by bylo nevhodné uvádět do návrhu zákona demonstrativní výčet toho, co může státní zástupce při výkonu svých základních práv činit, neboť by se tak nutně stalo sporným to, co v tomto výčtu obsaženo nebude.

Z návrhu věcného záměru zákona není zřejmé, jak konkrétně bude v návrhu zákona posílena zejména proklamovaná nezávislost řadového státního zástupce. Z navrhovaných věcných řešení spíše vyplývá, že se pro tento okruh adresátů budoucí právní úpravy nic podstatného nemění, a že se tedy zachovává status quo. Rozvrh práce, řešení jmenování a odvolávání vedoucích státních zástupců, zrušení dohledu nad dohledem, a další záležitosti, které návrh věcného záměru zákona obsahuje, a které mají podle odůvodnění zajistit nezávislost státního zástupce, a jedná se tedy o hlavní cíl této nové právní úpravy, opravdovou nezávislost řadového státního zástupce z hlediska jeho obsahu nezávislosti a nestrannosti státního zástupce neřeší. Vedoucí státní zástupci jsou zejména manažery, vlastní dozor nad přípravným řízením a zastupování státu v trestním řízení před soudem však provádějí řadoví státní zástupci, kteří, dokud nebude zcela jasné, co mohou a nemohou činit, nikdy skutečně nezávislí nebudou, a to včetně odpovědnosti za své rozhodnutí při vědomí toho, že jejich rozhodnutí bude moci být kdykoliv podrobena kritice, ať už ze strany soudu, nadřízených či veřejnosti.

Konkrétně se jedná například o absenci možnosti odmítnout pokyn od vedení pro jiný právní názor, nikoliv jen pro jeho nezákonnost. Lze se domnívat, že i tento institut by měl návrh věcného záměru zákona obsahovat. Ne ve všech případech totiž musí jít o to, že lze jeden z postupů jednoznačně hodnotit jako zákonný a druhý jako nezákonný. S ohledem na nejednotnost výkladu řady právních institutů v různých odvětvích práva (nejen trestním), a to jak v teorii, tak i v praxi, půjde častěji spíše právě o nesoulad právního názoru mezi státním zástupcem, kterému je pokyn udělován, a státním zástupcem, který pokyn uděluje, než o nezákonnost pokynu. Především je však nutno respektovat omezení, že se to bude týkat výlučně případů, kdy odmítaný právní názor byl vysloven nadřízeným dotyčného státního zástupce v rámci vnitřní kontroly (stávajícího vnitřního dohledu) anebo při výkonu dohledu (dnešního vnějšího dohledu). Nelze připustit odmítnutí právního názoru vysloveného v rámci rozhodování „nadřízené“ instance v procesním režimu rozhodování o oprávném prostředku. Takové oprávnění nemá ani soud, orgány nižší stolice jsou zásadně podle výslovného znění zákona vázány názory odvolací instance a tento

princip je nutno zachovat i zde. Následný postup při odmítnutí pokynu z tohoto důvodu by byl obdobný jako u odmítnutí pokynu pro nezákonnost.

K bodu 2. – Statusové poměry státního zástupce (str. 19 a násl.)

1. Návrh předpokládá, že státní zástupci budou v pracovním poměru podle zákoníku práce. Jakkoliv jde o stávající stav, s pracovním poměrem jako poměrem soukromoprávním je pojmově neslučitelná kárná, tedy veřejnoprávní, odpovědnost za disciplinární delikty, kterou lze spojovat jen s poměry veřejnoprávními, např. služebním poměrem nebo jiným veřejnoprávním vztahem (členství v profesní komoře, členství v akademické obci atd.). Funkce státního zástupce by z tohoto důvodu měla být definována jako veřejná funkce (§ 5 zákoníku práce), a to vzhledem ke specifickému postavení státních zástupců a jejich povinnostem, které mají, resp. mají mít, podobně jako je tomu v případě soudců (§ 74 zákona o soudech a soudcích), kteří jsou rovněž kárně odpovědní (ovšem ne jako zaměstnanci státu). Pokud má stát prostřednictvím svých orgánů vystupovat vůči státním zástupcům jako zaměstnavatel, nemůže vůči nim současně v témže vztahu vystupovat svými orgány jako vykonavatel veřejné moci. Právní vztah státního zástupce ke státu je již dnes podle svého obsahu vztahem veřejnoprávním (či alespoň převážně veřejnoprávním), nikoliv soukromoprávním. Provedení této zásady by si vyžádalo rozsáhlejší přehodnocení vztahu navrhované úpravy k zákoníku práce (viz § 5 odst. 1 zákoníku práce), v kontextu s kárnou odpovědností je to však nutné. V této souvislosti by se měla navrhovaná právní úprava (vzhledem k nynější judikatuře soudů ve správním soudnictví) vypořádat s povahou právních aktů týkajících se jmenování a odvolávání státních zástupců (pokud nepůjde o rozhodnutí v kárném řízení podle zákona č. 7/2002 Sb.), včetně dočasného pověření k výkonu funkce, a to z hlediska jejich vztahu ke správnímu řádu, tzn. zda jde o veřejnoprávní akty mající povahu správních rozhodnutí přezkoumatelných ve správním soudnictví a zda a v jakém rozsahu se na ně má (nebo nemá) použít správní řád. Návrh to výslovně zmiňuje jen u rozhodnutí ministra spravedlnosti o přidělení státního zástupce k výkonu funkce nebo o jeho přeložení (viz díl IX. bod 2.). V širším smyslu jde o to, zda má být nezávislost a nestrannost státních zástupců zaručena institucionálně nebo prostřednictvím uplatňování jejich veřejných subjektivních práv na výkon veřejné funkce podle čl. 21 odst. 4 Listiny.

2. Návrh zákon nemusí deklarovat, že odpovědnost za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem státního zastupitelství se řídí jiným právním předpisem, tzn. zákonem č. 82/1998 Sb., neboť o tom není vzhledem k postavení a působnosti státního zastupitelství pochyb (jde o státní orgán vykonávající státní moc).
3. Při přípravě návrhu zákona se doporučuje nepoužívat taxativní výčty, jako například, že „ve výkonu své funkce se státní zástupce nesmí nechat ovlivnit zájmy politických stran, veřejným míněním nebo sdělovacími prostředky“ (vhodnější by bylo uvést, že se nesmí nechat nikým ovlivnit) nebo že svoji funkci musí vykonávat nezaujatě a bez ekonomických, sociálních, rasových, etnických, sexuálních, náboženských nebo jiných předsudků (vhodnější by bylo, že svoji funkci musí vykonávat nezaujatě a bez jakýchkoliv předsudků).
4. Při přípravě návrhu zákona se dále doporučuje zvážit, zda by neměly být některé činnosti v obecném zájmu upraveny tak, že k jejich výkonu je státní zastupitelství povinno státního zástupce uvolnit, pokud tomu nebrání provozní nebo jiné závažné důvody. Mezi tyto činnosti by měla zřejmě patřit i krátkodobá účast při vzdělávání na veřejných vysokých školách poskytujících vzdělání v oboru právo.
5. Při přípravě návrhu zákona je také nutné právní úpravu obsaženou v posledním odstavci na str. 21 vyjádřit obdobně jako je tomu u odstavce předchozího, tzn., že je zakázáno, aby státní zástupce vykonával funkce i bezúplatně, se stanovenými výjimkami.
6. Je-li stanovena povinnost mlčenlivosti i po skončení funkce státního zástupce, pak by měla být za její porušení stanovena i sankce. V návrhu zákona bude tedy vhodné formulovat skutkovou podstatu přestupku a přiměřenou sankci (pokutu).

K dílu III. Soustava státního zastupitelství, vztahy uvnitř soustavy státního zastupitelství a postavení nejvyššího státního zástupce

K bodu 1. – Soustava státního zastupitelství (str. 24 a 25)

I budoucí právní úprava by zřejmě měla obsahovat pravidlo nacházející se již v úpravě dosavadní, tedy, že sídla státních zastupitelství a obvody jejich územní

působnosti se shodují se sídly a obvody soudů (samozřejmě s výjimkou rušených vrchních státních zastupitelství).

K bodu 3. – Vedoucí státní zástupci a jejich postavení, jednání jménem státního zastupitelství (str. 31 a násl.)

1. V případě výběrového řízení se předpokládá, že dva členy výběrové komise jmenuje navrhovatel, po jednom členu nejvyšší státní zástupce, není-li navrhovatelem, ministr spravedlnosti a dva členy Poradní sbor. Z návrhu však není zřejmé, kdo bude jmenovat místo nejvyššího státního zástupce člena výběrové komise v případě, že navrhovatelem bude nejvyšší státní zástupce, či zda v tomto případě bude mít komise méně členů. Pro případ, že by měl být počet členů výběrové komise sudý, není v návrhu věcného záměru řešeno, jak se bude postupovat při rovnosti hlasů. V návrhu zákona by proto měl být počet členů výběrové komise vždy lichý, nebo by mělo být stanoveno, že při rovnosti hlasů rozhoduje hlas předsedajícího (muselo by se však vyjasnit, kdo by měl oním předsedajícím být). Z návrhu věcného záměru rovněž není jasné, jaký budou mít její závěry charakter pro toho, kdo má pravomoc jmenovat, zda se bude jednat o nezávazné doporučení nebo o závazný návrh, atd. Z návrhu rovněž nevyplývá, jaký specifický režim výběru bude platit pro nejvyššího státního zástupce.
2. U předpokladů pro ustanovení do funkce nejvyššího státního zástupce (str. 32) se navrhuje zvážit podmínku délky výkonu funkce státního zástupce (v návrhu se uvádí 6 let) z pohledu toho, nakolik má být soustava státního zastupitelství otevřená, či uzavřená. Je zřejmé že určité omezení je v tomto směru nezbytné, mimo jiné též jako záruka nezávislosti, je však otázkou, zda 6 let není příliš mnoho na to, aby nejvyšší státní zástupce mohl přinést do soustavy nový pohled, a zda se tak soustava nestává příliš uzavřenou.
3. Návrh zákona by měl výslovně stanovit, že v případě návrhu na odvolání nejvyššího státního zástupce v kárném řízení u kárného soudu zastupuje vládu ministr spravedlnosti.
4. Při tvorbě návrhu zákona se v případě pověření funkcí vedoucího státního zástupce podle písmene a) na str. 34 doporučuje upřesnit, že jde o situace, kdy

vedoucí státní zástupce z důvodu vyšší moci nemůže, nebo není schopen svou funkci vykonávat.

K bodu 5. – Kontrola v soustavě státního zastupitelství

K bodu 5.1. – Dohled a meze jeho výkonu (str. 37 a násl.)

1. Při tvorbě návrhu zákona se doporučuje znovu zvážit důvodnost absolutního vyloučení dohledu nad postupem bezprostředně nižšího státního zastupitelství, přešla-li věc do rozhodovací kompetence jiného orgánu (str. 38).
2. V návrhu zákona neuvádět pravidla typu „Dohled může být vykonáván na základě podnětu, nepřichází-li v úvahu jiné opatření nebo není-li na místě vyřídit podnět jinak, anebo z vlastní iniciativy.“. Dohled by měl být vždy činností vykonávanou ex offio a je lhostejné, odkud k němu vzejde podnět. V daném kontextu není jasné, co si lze představit pod institutem, na základě které bude možné „navrhnout vykonání dohledu u bezprostředně nižšího státního zastupitelství“, tedy zda půjde o návrh, kterému bude nutné vyhovět, nebo jen o podnět, a to zejména za situace, kdy není sporu o tom, že žádosti o informace se bude muset vyhovět.

K bodu 5.2 – Vnitřní kontrola u jednotlivých státních zastupitelství (str. 43)

Při zpracovávání paragrafovaného znění, konkrétně při vymezování působnosti státního zástupce a jejího výkonu, se navrhuje v této souvislosti nepoužívat pojmu „nezávislý výkon působnosti státního zástupce“, neboť pokud má mít vedoucí státní zástupce možnost vyhradit si aprobační určitých typů aktů, a pokud má plnit i roli sjednocujícího činitele při výkonu působnosti státního zastupitelství, pak těžko lze hovořit o nezávislém výkonu činnosti jeho podřízeného, anebo tu musí být výslovně vymezeno, o jaké akty (typově či konkrétně) půjde, jinak je tato zásada stěží převoditelná do paragrafového textu.

K bodu 5.3. – Postavení nejvyššího státního zástupce a jeho oprávnění vůči celé soustavě státního zastupitelství, postavení Nejvyššího státního zastupitelství (str. 45 a násl.)

Je patrně zcela nadbytečné, aby bylo v návrhu zákona uvedeno, že nejvyšší státní zástupce je oprávněn předsedovi Nejvyššího soudu navrhnout, aby Nejvyšší

soud zaujal stanovisko k výkladu zákona nebo jiného právního předpisu, a to i v kombinaci s předpokládanou novelou § 21 odst. 1 zákona o soudech a soudcích, neboť i nadále půjde o fakultativní pravomoc předsedy Nejvyššího soudu vázanou na vyhodnocení pravomocných rozhodnutí soudů. Předpokládaným způsobem lze jistě postupovat i dnes, aniž by to zákon musel stanovit, tedy nejde-li o povinnost předsedy Nejvyššího soudu, nemůže se jednat o zásah do nezávislosti soudu. V daném případě nejde o výkon působnosti, který by vyžadoval zákonnou úpravu, jež by tak jako tak měla povahu metodického návodu, který snad tyto instituce nepotřebují.

Doporučuje se, aby návrh zákona neobsahoval pravidlo, podle kterého by nejvyšší státní zástupce byl oprávněn požádat o to, aby se ve věcech souvisejících s výkonem působnosti státního zastupitelství mohl zúčastnit jednání vlády, Poslanecké sněmovny, Senátu, jejich výborů nebo komisí. Jednak z takového oprávnění neplyne povinnost daného orgánu účast na svém jednání umožnit (oprávnění o něco žádat je k ničemu bez reciproční povinnosti požádaného, nebudeme-li vycházet z toho, že samotnému oprávnění o něco žádat odpovídá automaticky povinnost žádosti vyhovět, což je dost sporné) a jednak není vhodné, aby nejvyšší státní zástupce vzhledem ke svému postavení a postavení státního zastupitelství jako takového měl možnost tímto způsobem komunikovat s politickými orgány. Odkaz na „věci související s výkonem působnosti státního zastupitelství“ je navíc značně vágní.

V odůvodnění tohoto bodu se uvádí, že „nově bude v zákoně zakotvena zásada, podle níž bude státní zastupitelství formulovat zásady činnosti státního zastupitelství“ a v několika dalších odstavcích se rozpracovává obsah a uplatňování této „politiky veřejné žaloby“. Taková konstrukce návrh věcného záměru ztěžuje orientaci v něm, neboť se stírají hranice mezi věcným řešením a jeho odůvodněním.

K bodu 5.4. – Řízení před státním zastupitelstvím a příslušnost k úkonům státního zastupitelství vykonávaným v rámci jeho působnosti (str. 49 a násl.)

Skutečný účel pravidla, že řízení před státním zastupitelstvím je neveřejné, je nejasný, před samotným státním zastupitelstvím žádné řízení, tedy zákonem upravený postup směřující k vydání rozhodnutí, patrně neprobíhá. Asi jde o neveřejnost činnosti státního zastupitelství jako takovou. V tomto kontextu není nutné do návrhu zákona vkládat pravidlo, že podávání informací o výkonu působnosti

a poskytování informací tím není dotčeno, neboť neveřejnost neznamená utajení ani povinnost mlčenlivosti, ale „pouze“ technologický prostředek k zajištění racionálního fungování dané instituce. Pokud by měl navrhovaný zákon stanovit odchylnou úpravu ve vztahu k zákonu č. 106/1999 Sb., bylo by třeba výslovně stanovit, jaké informace se neposkytují. Podle důvodové zprávy výslovné zakotvení principu neveřejnosti posílí ochranu informací, které státní zastupitelství v rámci výkonu své působnosti zpracovává a jejichž utajení je v řadě případů velmi důležité pro náležité objasnění věci ani že se tím zřetelně upraví vztah veřejnosti k interním spisům státního zastupitelství. Pokud však existují v této věci dnes nejasnosti, měla by nová úprava výslovně stanovit, jaké informace lze nebo naopak nelze veřejnosti poskytovat, pouhý odkaz na neveřejnost to nevyřeší.

K dílu IV. Úřad pro boj s korupcí, závažnou finanční kriminalitou a terorismem

Obecně

V návrhu zákona nebude moci být ustanovení, ve kterém by bylo obsaženo, že „se zřizuje Úřad pro boj s korupcí, závažnou finanční kriminalitou a terorismem“, neboť z dalšího textu vyplývá, že nepůjde o samostatný státní orgán, ale o vnitřní součást Nejvyššího státního zastupitelství, tedy vlastně zvláštní druh jeho působnosti, resp. zvláštní vnitřní organizační součást (odbor, sekce apod.), kterou však nelze zřizovat zákonem, jako nelze zákonem zřizovat sekci na ministerstvu (v odůvodnění se uvádí, že Úřad není koncipován jako zcela samostatné státní zastupitelství se specializovanou výlučnou působností, ale tvoří relativně samostatnou organizační složku Nejvyššího státního zastupitelství). V návrhu zákona proto nebude možné ani stanovit, že tento „Úřad vykonává působnost státního zastupitelství“ v určitých věcech, neboť půjde o součást Nejvyššího státního zastupitelství, a bude se tedy jednat o výkon působnosti Nejvyššího státního zastupitelství, nikoliv o výkon působnosti samostatného orgánu. Pokud by měl tento Úřad působit jako samostatný státní orgán, byť v rámci soustavy státního zastupitelství, muselo by to být v návrhu zákona vyjádřeno jiným způsobem.

V návrhu se uvádí, že Úřad bude moci požádat Nejvyšší kontrolní úřad nebo jiný kontrolní orgán o provedení kontroly. Kromě toho, že nepůjde o požadavek Úřadu ale Nejvyššího státního zastupitelství, jehož bude Úřad součástí, neboť není možné, aby byl Nejvyšší kontrolní úřad vzhledem ke svému postavení (ale možná ani jiný kontrolní orgán) takovým požadavkem vázán, už jen z toho hlediska, že kontrola

se vykonává ex offio a nikoliv na návrh. Nepůjde tedy o návrh ale o pouhý podnět, kdežto v případě žádosti o informace od jiných orgánů veřejné moci by naopak mělo být povinné příslušné informace poskytnout. Možnost uplatnění „pouhého“ podnětu ke kontrole se v návrhu zákona upravovat nemusí.

V další části návrhu (V.2.) se ovšem uvádí, že státní zastupitelství bude oprávněno v konkrétní věci požádat o provedení kontroly kontrolní orgán, který je příslušný ke kontrole na úseku, v němž státnímu zastupitelství náleží vést trestní řízení nebo podávat návrhy na zahájení soudního řízení a kontrolní orgán kontrolu provede nejméně v rozsahu uvedeném v žádosti státního zastupitelství, ovšem v odůvodnění k tomuto bodu se uvádí, že „oprávnění státního zastupitelství požadovat součinnost bude doplněno oprávněním „signalizovat příslušným orgánům veřejné moci svá případná negativní zjištění spadající do výkonu jejich působnosti“, což si odporuje.

Z legislativně-technického hlediska se upozorňuje, že v návrhu zákona bude nutné použít namísto termínu „penzijní fond“ pojmu „penzijní společnost“. Současně se doporučuje zvolit jiný název pro nově zřizovaný Úřad, resp. v jeho stávajícím názvu slova „boj s korupcí, závažnou finanční kriminalitou a terorismem“ nahradit jiným pojmem, např. „potírání korupce, závažné finanční kriminality a terorismu“.

K bodu 2. – Organizace a personální obsazení Úřadu, postavení vedoucího Úřadu (str. 56)

Při vymezování právního postavení vedoucího Úřadu v návrhu zákona, resp. náměstka nejvyššího státního zástupce, se nedoporučuje používat slovního spojení, že je zároveň „pověřen řízením Úřadu“, neboť oprávnění a zároveň i povinnost řídit úřad bude vyplývat už z postavení této osoby jako vedoucího Úřadu.

V sedmém odstavci tohoto bodu se řeší přidělování státních zástupců k Úřadu na dobu 7 let. Mělo by být vyjasněno, jak se bude řešit náhrada tohoto státního zástupce na jeho „mateřském“ pracovišti, vzhledem k tak dlouhé době jeho nepřítomnosti, která navíc může být prodlužována.

K bodu 3. písm. c) – Rozsah pravomocí Úřadu (str. 58)

Oprávnění žádat o projednání postupu bez oprávnění reagovat na danou situaci závazným pokynem ze strany státního zástupce se jeví jako nepříliš efektivní. I při vědomí toho, že tu jde o zásah do předprocesního stadia činnosti policie, v němž

ještě trestní řízení nebylo zahájeno a nenastaly tedy skutečnosti zakládající povinnost (a oprávnění) státního zástupce vykonávat v takové věci dozor, nicméně pokud se má toto atypické oprávnění Úřadu přiznat (tj. zvláštní oprávnění spojené s povahou činnosti a působností Úřadu jako specifického protikorupčního orgánu), což lze považovat za legitimní, mělo by být konstruováno tak, aby mohlo být také efektivně využíváno. Jinak řečeno, aby státní zástupce protikorupčního útvaru mohl další postup policie v takové věci ovlivnit, aspoň potud, pokud to má mít vazbu na předpokládané zahájení trestního řízení a provádění úkonů, které jsou pro jeho úspěšné dokončení klíčové (nejen co do zaměření, ale i co do charakteru a formy). Dává se proto v úvahu formulovat toto oprávnění spíše jako oprávnění uložit závazným pokynem další postup policejnímu orgánu.

K dílu V. Právní prostředky zajišťující činnost státního zastupitelství

K bodu 3. – Při výkonu mimotrestní působnosti (str. 61 a násl.)

Podle návrhu mají být ministerstva a jiné orgány veřejné moci (tedy pravděpodobně i soudy), orgány územní samosprávy, jakož i orgány profesní a zájmové samosprávy povinny bez průtahů vyhovět dožádáním státního zastupitelství činěným v mezích jeho působnosti a podávat mu potřebná vysvětlení, přičemž tyto povinnosti se mají vztahovat na právnické osoby, a na fyzické osoby pak jen v rozsahu, ve kterém je jim jiným právním předpisem svěřen výkon státní správy nebo ve kterém vykonávají podnikatelskou činnost. V daném případě se však zřejmě (i když jde o dosavadní úpravu) nemá na mysli dožádání jako procesní úkon, který by měl obecně směřovat vůči jinému orgánu veřejné moci stejného typu nebo spíše žádost o sdělení údajů, nikoliv žádost o provedení procesního úkonu.

Výčet a rozsah pravomocí, v rámci nichž má být státní zastupitelství oprávněno provádět potřebná zjištění k odhalení poznatků k výkonu působnosti u územních samosprávných celků, právnických osob a podnikajících fyzických osob, není příliš srozumitelný, neboť se v něm uvádí pro jaké účely má státní zastupitelství tyto pravomoci mít (první dvě odrážky) a souběžně u koho je může vykonávat (druhé dvě odrážky), přitom se v úvodu odstavce uvádí, že to má být „k výkonu působnosti u územních samosprávných celků, právnických osob a podnikajících fyzických osob“; citovaný text tak nedává smysl. V závěru se uvádí, že v souvislosti s tímto oprávněním státní zastupitelství může vstupovat do objektů, z této dikce však již

nevyplývá, že by se to týkalo i právnických osob a podnikajících fyzických osob nebo jen orgánů veřejné moci, u kterých asi právo vstupu není třeba regulovat.

V případě navrhovaného rozsahu netrestní působnosti státního zastupitelství jde, zejména u žalob ve veřejném zájmu (návrh na určení neplatnosti smlouvy o nakládání a hospodaření s majetkem územního samosprávného celku, žalobní oprávnění na náhradu škody za obce pro porušení povinností podle zákona o veřejných zakázkách a žalobní oprávnění k odčerpávání výnosů pocházejících z nelegitimních zdrojů) zřejmě o postupný a plíživý návrat k všeobecnému dozoru prokuratury (§ 14 až 17 zákona č. 60/1965 Sb., o prokuratuře). Zdá se navíc, že scházejí nějaká promyšlenější kritéria pro určování agend, které mají být svěřovány do tzv. netrestní působnosti státního zastupitelství, nemluvě o hodnocení možných dopadů zajišťování této působnosti (např. „pouhé“ vyřizování podnětů k žalobám ve veřejném zájmu) na působnost státního zastupitelství v oblasti trestního řízení.

Další navrhované oprávnění státních zástupců, a sice oprávnění podávat návrhy na určení nezákonnosti stávky, je uvedeno v návrhu věcného záměru zákona o stávce, což se v návrhu věcného záměru zákona o státním zastupitelství neuvádí, ač by asi mělo.

Navrhované žalobní oprávnění na náhradu škody za obce pro porušení povinností podle zákona o veřejných zakázkách není (na rozdíl od oprávnění podat návrh na zahájení občanského soudního řízení o určení neplatnosti smlouvy uzavřené územním samosprávným celkem, již bylo nakládáno s nemovitým majetkem nebo jejíž celkové plnění je vyšší než 50 000 Kč) uvedeno v souběžně předloženém „protikorupčním“ návrhu novely obecního zřízení a dalších zákonů, která obsahuje i novelu § 42 zákona č. 283/1993 Sb. Navíc ani není zřejmé, co je tím míněno. Zadavatelem veřejné zakázky je obec a pokud své povinnosti zadavatele poruší, odpovídá za správní delikt zadavatele podle zákona o veřejných zakázkách.

Vůbec pak není jasné, co se myslí žalobním oprávněním k odčerpávání výnosů pocházejících z nelegitimních zdrojů. Již z věcného záměru by měl vyplývat obsah budoucí právní úpravy, což v těchto případech splněno není.

Podle návrhu je mimotrestní působnost důležitou součástí působnosti státního zastupitelství jako ochránce veřejného zájmu; návrh sám však odpovídajícím způsobem nezdůvodňuje, proč a v jakém rozsahu má státní zastupitelství mít tuto roli ve vztahu k jeho „základní“ ústavní působnosti v trestní oblasti (čl. 80 odst. 1 Ústavy)

a jak se to na výkonu oné „základní“ ústavní působnosti v trestní oblasti projeví nebo může projevit.

K bodu 5. – Podněty k výkonu působnosti státního zastupitelství, podněty k výkonu dohledu nebo vnitřní kontroly a stížnosti na průtahy při plnění úkolů státního zastupitelství nebo na nevhodné chování státních zástupců, právních čekatelů, asistentů, vyšších úředníků a ostatních zaměstnanců státního zastupitelství (str. 64 a násl.)

Z formálního i praktického hlediska je poměrně komplikované (jakkoliv jde z velké části o převzetí dosavadní právní úpravy) rozlišovat mezi podněty k výkonu působnosti státního zastupitelství, podněty k výkonu dohledu nebo vnitřní kontroly a stížnostmi na průtahy při plnění úkolů státního zastupitelství nebo na nevhodné chování státních zástupců a dalších osob podílejících se na působnosti státního zastupitelství a pro každou kategorii těchto podání stanovovat poněkud jiná pravidla vyřizování. Vyřizování podnětů a stížností by mělo být vzhledem k jejich povaze (a vzhledem k tomu, že nejde o „základní“ působnost státního zastupitelství) co možná nejjednodušší.

V návrhu se uvádí, že podnět k výkonu dohledu nebo vnitřní kontroly může podat pouze osoba přímo dotčená postupem nebo rozhodnutím státního zastupitelství v konkrétní věci; v případě podnětu k výkonu pravomoci, která se uplatňuje pouze ex offo, což je dohled i vnitřní kontrola, však nelze zakládat žádnou „aktivní legitimaci“, neboť podnět, který není návrhem na zahájení řízení nebo jiného postupu, může dát kdokoli.

K dílu VI. Zpracovávání informací státními zastupitelstvími

K bodu 1. – Obecná ustanovení, Centrální evidence stíhaných osob (str. 67 a násl.)

1. Doporučuje se přehodnotit závěr, že centrální evidence stíhaných osob má být 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 pravdou, že tato evidence je 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. 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 by tu měla platit i výluka z věcné působnosti zmíněného zákona podle jeho § 3 odst. 3 písm. c), podle něhož se zákon se nevztahuje na informační systémy veřejné správy vedené orgány činnými v trestním řízení v souvislosti s trestním řízením, s výjimkou evidence Rejstříku trestů. Pokud by tato výluka nepostačovala pro vynětí centrální evidence stíhaných osob z režimu zákona č. 365/2000 Sb., měla by být tato úprava v uvedeném smyslu doplněna.

2. Při přípravě návrhu zákona je třeba sjednotit úpravu předávání osobních údajů do cizího státu v rámci spolupráce v trestních věcech s § 9 odst. 5 vládního návrhu zákona o mezinárodní justiční spolupráci ve věcech trestních. Návrh věcného záměru obsahuje pouze zmínku o spolupráci na základě mezinárodní smlouvy a zcela opomíjí spolupráci mezi členskými státy EU, která je často uskutečňována na základě jednotných zákonů přijatých v rámci vnitrostátního provedení předpisů EU (typicky rámcových rozhodnutí), jakož i spolupráci v bezesmluvním styku (na základě vzájemnosti).

K bodu 3. – Poskytování informací veřejnosti (str. 69 a násl.)

Není třeba, aby návrh zákona obsahoval pravidlo, že při poskytování informací o své činnosti v jiných případech než v trestním řízení nesmí státní zastupitelství zveřejňovat údaje podle jiného právního předpisu o ochraně utajovaných informací, údaje, na něž se vztahuje státem uložená nebo uznaná povinnost mlčenlivosti, jakož i údaje o osobách, které přímo nesouvisejí s výkonem jeho působnosti ve věci, neboť to plyne z příslušných právních předpisů.

V návrhu zákona též nemusí být uvedeno, že státní zastupitelství může zveřejnit informace z výkonu působnosti prostřednictvím internetu ani že přístup informací veřejnosti z výkonu působnosti státního zastupitelství je upraven jiným právním předpisem.

K bodu 4. – Poskytování informací Ministerstvu spravedlnosti a jiným orgánům veřejné moci (str. 70 a násl.)

V návrhu věcného záměru zákona se uvádí, že státní zastupitelství poskytuje prostřednictvím nejvyššího státního zástupce informace v nezbytném rozsahu vládě,

a to předsedovi vlády, má-li za to, že je závažným způsobem dotčen důležitý zájem obrany nebo bezpečnosti, mimořádně vážné ekonomické, zahraniční nebo jiné zvlášť důležité zájmy České republiky. Z této dikce však nevyplývá, zda tou osobu, která „má mít za to“, je míněn předseda vlády nebo nejvyšší státní zástupce.

V návrhu věcného záměru zákona se dále uvádí, že v současné době nelze informace získané v souvislosti s výkonem působnosti státního zastupitelství (zejména z trestního řízení) poskytovat jiným orgánům veřejné moci, protože výslovná úprava zpravidla chybí a že státní zastupitelství (ani nejvyšší státní zástupce osobně) nemá možnost informovat příslušné orgány ani o závažných porušeních zákona, jejichž řešení spadá do jejich působnosti, anebo na základě něhož mají jinak povinnost zahájit svou činnost, neboť taková povinnost či možnost podat informaci ze strany státního zastupitelství výslovně v žádném právním předpise upravena není. Podobná úprava však neexistuje ani na úrovni veřejné správy a spolupráce mezi nimi i bez takové úpravy funguje. Pokud tomu jiná právní úprava týkající se např. utajovaných informací nebrání, nemělo by nic bránit ani tomu, aby např. státní zastupitelství iniciovalo u správních orgánů zahájení řízení z moci úřední o správním deliktu nebo provedení kontroly formou podnětu, který doprovodí příslušnými informacemi.

K bodu 5. – Informační povinnost ve vztahu k orgánům Evropské unie a jiným mezinárodním institucím (str. 72 a násl.)

Při tvorbě návrhu zákona je třeba zpřesnit formulaci týkající se poskytování informací orgánům EU. Pochybnosti vyvolává zejména odkaz na jiný než přímo použitelný předpis EU, tedy předpis, který vyžaduje vnitrostátní provedení. Ustanovení koncipované jako tento bod návrhu věcného záměru by mohlo být jakousi bezbřehou blanketní implementací předpisů EU.

K bodu 6. – Nahlížení do spisů státního zastupitelství a jejich zapůjčování (str. 73 a násl.)

V návrhu zákona by nemělo být stanoveno, že při zapůjčování spisů je nutné učinit takové opatření, aby byla zachována tajnost utajovaných informací chráněných jiným právním předpisem nebo údajů, na které se vztahuje státem uložená nebo uznaná povinnost mlčenlivosti, neboť to plyne z příslušných právních předpisů upravujících tuto oblast.

K dílu VII. Správa státního zastupitelství

K bodu 1. – Obecné otázky správy státního zastupitelství (str. 74 a násl.)

Návrh zákona by neměl obsahovat pravidlo, podle kterého orgány správy státního zastupitelství jednají jménem státního zastupitelství, neboť nelze jednat jménem instituce, která nemá právní subjektivitu; tu má pouze stát a nikoliv jeho orgány.

Pravidlo, že správu státního zastupitelství ve věcech majetku státu a státního rozpočtu vykonává ministerstvo vždy prostřednictvím příslušných vedoucích státních zástupců, je nesrozumitelné, neboť státní zástupci nejsou součástí ministerstva. To platí i pro pravidla, že správu Nejvyššího státního zastupitelství vykonává ministerstvo prostřednictvím nejvyššího státního zástupce a správu krajských a okresních státních zastupitelství vykonává ministerstvo přímo nebo prostřednictvím příslušných vedoucích státních zástupců. Navíc to neodpovídá pravidlu, že orgány správy státního zastupitelství, tedy vedoucí státní zástupci a jejich náměstci, jednají jménem státního zastupitelství v rozsahu, v jakém správu státního zastupitelství podle tohoto zákona vykonávají, neboť nelze jednat současně za ministerstvo i za státní zastupitelství.

Pravidlo, že při zachování vlastní odpovědnosti mohou vedoucí státní zástupci pověřit jednotlivými úkony správy státního zastupitelství jiného státního zástupce nebo jiného zaměstnance státního zastupitelství, v jehož čele stojí, je zbytečné, neboť to platí obecně pro jakoukoliv vedoucí funkci (a nejen v rámci státního zastupitelství) počínaje ministrem, aniž by to zákon musel stanovit.

Není zřejmé, co znamená, že vedoucí státní zástupci jsou za výkon správy státního zastupitelství, v jehož čele stojí, odpovědni ministerstvu, tedy o jaký druh odpovědnosti se jedná, a dále v jakém vztahu by tato odpovědnost byla k jejich odpovědnosti kárné.

Dále je k tomuto bodu nutné zmínit, že úprava správy státního zastupitelství je příliš komplikovaná a v důsledku toho prakticky nesrozumitelná.

K bodu 2. – Správa Nejvyššího státního zastupitelství, krajských a okresních státních zastupitelství (str. 77 a násl.)

Nejvyšší státní zástupce má mít povinnost vydávat v rámci výkonu správy státního zastupitelství etický kodex státního zástupce, se souhlasem Poradního sboru, není však jasné, jaké by byly důsledky jeho porušení zejména ve vztahu ke

kárné odpovědnosti. Z tohoto důvodu se doporučuje při tvorbě návrhu zákona znovu posoudit nutnost odchylky od § 306 zákoníku práce a zejména posoudit právní povahu etického kodexu a kariérního řádu a nezbytnost jejich vydávání. Kariérní řád nebude přitom zakládat nároky na služební postup.

K dílu IX. Ustanovování státních zástupců a jejich pracovní poměr

K bodu 1. – Přijímání, jmenování a přidělování (trvalé či dočasné) státních zástupců (str. 83 a násl.)

1. Na str. 83 ve třetím odstavci u podmínek pro jmenování státním zástupcem, konkrétně u podmínky vzdělání, je třeba v návrhu zákona nahradit výraz „oblast práva“ výrazem „obor práva“. Podmínka vzdělání musí být stanovena stejně jako u ostatních kvalifikovaných právnických povolání (s ohledem na slučitelnost a možnou prostupnost). V kontextu práva EU v souvislosti s vyvažováním omezení volného pohybu lze upozornit na rozhodnutí Soudního dvora EU ve věcech C-345/08 a C-313/01. V kontextu s výše uvedeným se při přípravě návrhu zákona doporučuje zvážit, zda u podmínek jmenování státním zástupcem nemá být převzato u předpokladu vzdělání právní úprava obsažená v zákoně č. 85/1996 Sb., o advokacii, ve znění pozdějších předpisů.
2. Dále se upozorňuje na to, že při přípravě návrhu zákona jej bude nezbytné doplnit o podmínky stanovené jiným zákonem (zejména lustrační zákon).
3. Upozorňuje se na určitou disproporci ve vyjádření trestní bezúhonnosti při zániku funkce státního zástupce uvedenou na str. 90 ve vztahu k vymezení trestní bezúhonnosti při jmenování státních zástupců uvedenou na str. 83 návrhu. Do funkce státního zástupce nemůže být jmenována osoba, která byla pravomocně odsouzena za trestný čin (bez ohledu na to, zda byl trestný čin spáchán úmyslně či z nedbalosti), pokud se na ni podle jiné právní úpravy nebo na základě rozhodnutí prezidenta nehledí, jako by nebyla odsouzena. Naproti tomu funkce státního zástupce ze zákona zaniká dnem, kterým byl státní zástupce pravomocně odsouzen pro trestný čin spáchaný úmyslně nebo pravomocně odsouzen k nepodmíněnému trestu odnětí svobody pro trestný čin spáchaný z nedbalosti. Z uvedeného vyplývá, že pokud byla osoba k trestu odnětí svobody odsouzena podmíněně, nemůže se stát státním zástupcem, avšak pokud již funkci

státního zástupce vykonává, není to důvod pro skončení jejího výkonu. Doporučuje se proto při přípravě návrhu zákona tuto nevyváženost odstranit.

4. Při tvorbě návrhu zákona se doporučuje zvážit, zda by nebylo vhodnější vázat vznik pracovního poměru na složení slibu. Převzatá současná úprava se zdá zbytečně složitá a může v praxi vyvolat komplikace.

K dílu XI. Právní čekatelé, asistenti, vyšší úředníci a odborní zaměstnanci státního zastupitelství

K bodu 1. – Právní čekatelé (str. 94 a násl.)

1. V rozporu s tím, co je uvedeno v tabulce vypořádání zásadních připomínek (na str. 21), předkladatel neupravil text návrhu ve smyslu připomínky uplatněné Odborem kompatibility v rámci připomínkového řízení. Ta se týkala možnosti řetězení pracovních poměrů na dobu určitou právních čekatelů po vykonání závěrečné zkoušky. Tato předpokládaná úprava je v rozporu s § 39 odst. 2 zákoníku práce, který implementuje ustanovení 5 přílohy směrnice 1999/70/ES, a dále je v rozporu s ustanovením 8 odst. 3 přílohy téže směrnice, jež zakazuje při provádění rámcové dohody (tj. přílohy ke směrnici) snížení obecné úrovně ochrany pro zaměstnance na dobu určitou (viz současné znění § 34 odst. 6 zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů). Je tedy nezbytné při přípravě návrhu zákona provést úpravu textu tak, že buď se na pracovní poměr právního čekatele po vykonání závěrečné zkoušky bude vztahovat úprava stanovená zákoníkem práce (jak se předpokládá i na jiných místech návrhu), nebo musí být navrhovaná odlišnost dostatečně odůvodněna ve smyslu ustanovení 5 odst. 1 písm. a) přílohy výše uvedené směrnice, jež připouští existenci objektivních důvodů ospravedlňujících obnovení pracovního poměru na dobu určitou. Nicméně i s ohledem na zmiňované ustanovení 8 odst. 3 přílohy směrnice by muselo být toto zdůvodnění velice podrobné, neboť by se jednalo o změnu v neprospěch zaměstnance.
2. V návrhu zákona se doporučuje stanovit, že právní čekatelé se mohou podílet i na výkonu netrestní působnosti státního zastupitelství.

K dílu XIII. Přechodná a závěrečná ustanovení

Při přípravě návrhu zákona je třeba v rámci přechodných ustanovení pamatovat na případná probíhající správní řízení podle § 10 odst. 4 zákona č. 283/1993 Sb., a to i pro případ, že by rozhodnutí bylo zrušeno soudem ve správním soudnictví a vráceno k novému projednání, a na tuto skutečnost reagovat odpovídající úpravou přechodných ustanovení.

K dílu XIV. Účinnost

Navrhovanou účinnost lze pokládat, vzhledem k rozsahu a charakteru navrhované právní úpravy a vzhledem ke lhůtám legislativního procesu, za zcela nereálnou, navíc lze mít za to, že tato zcela nová právní úprava vyžaduje přiměřenou legisvakanci.

V.

Závěr

Legislativní rada vlády doporučuje vládě **s c h v á l i t** návrh věcného záměru zákona o státním zastupitelství, a přijmout k němu usnesení vlády a v něm stanovit:

„V l á d a

I. **s c h v a l u j e** návrh věcného záměru zákona o státním zastupitelství;

II. **u k l á d á** ministru spravedlnosti zpracovat a vládě do 30. června 2012 předložit návrh zákona o státním zastupitelství s tím, že v tomto návrhu zákona budou zohledněny připomínky obsažené ve stanovisku Legislativní rady vlády a závěry vlády.“.

Mgr. Karolína P e a k e
místopředsedkyně vlády
a předsedkyně Legislativní rady vlády