IV.

DŮVODOVÁ ZPRÁVA

Obecná část

A. Závěrečná zpráva o hodnocení dopadů regulace (RIA)

SHRNUTÍ ZÁVĚREČNÉ ZPRÁVY RIA

1. Základní identifikační údaje

Název návrhu zákona: Návrh zákona o státním zastupitelství	
Zpracovatel / zástupce předkladatele: Ministerstvo spravedlnosti	Předpokládaný termín nabytí účinnosti prvním dnem šestého kalendářního měsíce následujícího po vyhlášení zákona
Implementace práva EU: 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	
2. Cíl návrhu zákona	
Nová úprava by měla rozvíjet původní koncepci veřejné žaloby jako soustavy státních zastupitelství a v zájmu toho lépe a precizněji vymezovat vzájemné vztahy v soustavě. Tj., ambicí není přijít s „revoluční změnou“ právní úpravy státního zastupitelství, ale spíše reagovat na dosavadní zkušenosti s platnou právní úpravou a usilovat nejen o moderní pojetí státního zastupitelství, které je schopno účinně čelit novým formám kriminality a chránit tak společnost před kriminalitou, ale též dosahovat společensky prospěšných cílů v oblastech mimotrestních, v nichž je státní zastupitelství jen obtížně nahraditelné nebo vůbec nezastupitelné. Za tím účelem je třeba posílit postavení státních zástupců, precizovat povinnosti vedoucích státních zástupců a soustavu vybavit potřebnými instrumenty pro to, aby mohla dostát zákonem stanoveným úkolům. Oproti tomu je však třeba též posílit odpovědnost státních zástupců za jejich činnost, která na jedné straně musí pružně a razantně reagovat na aktuální vývoj ve věcech spadajících do působnosti státního zastupitelství, na druhou strunu musí postupovat odpovědně a s respektem k oprávněným zájmům dotčených fyzických či právnických osob.	
3. Agregované dopady návrhu zákona	

3.1 Dopady na státní rozpočet a ostatní veřejné rozpočty: Ano
Orientačně lze předpokládat, že náklady na zřízení specializovaných státních zastupitelství se mohou pohybovat v rozmezí 150-250 mil. Kč. Na tyto náklady však nelze nahlížet izolovaně bez ohledu na benefity a profit, které může přinést úspěšný postih závažných forem ekonomické kriminality a též příjem státu plynoucí z odčerpání výnosů z trestné činnosti.
3.2 Dopady na podnikatelské subjekty: Ne
3.3 Dopady na územní samosprávné celky (obce, kraje) Ne
3.4 Sociální dopady: Ne
3.5 Dopady na životní prostředí: Ne

A. Závěrečná zpráva o hodnocení dopadů regulace (RIA)

1. Důvod předložení a cíle

1.1. Název

Návrh zákona o státním zastupitelství

1.2. Definice problému

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 funkce 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 nejblíže 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, podle původního záměru zákonodárce.

V období následujícím po přijetí novely č. 14/2002 Sb., se začaly ve větší míře prosazovat administrativně byrokratické přístupy, neumožňující efektivní fungování soustavy v souladu s cíli úpravy deklarovanými v zákoně. Soustava státních zastupitelství je stále roztříštěna, spojena mechanismy vnějšího dohledu, poskytování informací a sledování postupu v konkrétních věcech, přičemž tyto postupy jsou vykonávány často nadměrně byrokraticky, formalisticky, bez možnosti posilovat principy nezávislosti a samostatnosti též jednotlivých státních zástupců (kdy se nezřídka přehnaně zdůrazňuje nezávislost jen státního zastupitelství jako instituce).

Za popsané situace je efektivním řešením 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).

Vládou schválená protikorupční strategii na roky 2013-2014 („Od korupce k integritě – strategie vlády v boji s korupcí na období let 2013 a 2014“) toto shrnuje takto: „*Z analýzy dosavadního fungování soustavy státního zastupitelství vyplývá nutnost vypracovat novou právní úpravu, která bude zcela nově reglementovat zásadní otázky činnosti a organizace státního zastupitelství, postavení, role a působnosti jednotlivých státních zástupců. Zároveň je třeba řešit i všechny otázky navazující, aby soustava státního zastupitelství mohla řádně*

fungovat, aniž by do postupu státního zastupitelství i státních zástupců bylo neodůvodněně zasahováno a aby byly vytvořeny odpovídající podmínky pro výkon jeho působnosti. Ukazuje se proto potřebným vytvořit vyvážený systém, ve kterém na jedné straně budou politici jako nositelé legitimity odpovědni za jmenování vedoucích představitelů státního zastupitelství, na straně druhé ale bude státní zastupitelství fungovat bez přímého politického vlivu. Nezávislost státního zastupitelství je jiného typu než nezávislost soudcovská, která je zakotvena v Ústavě ČR. Nezávislost státního zastupitelství je nezbytnou podmínkou řádného fungování této soustavy, která musí být oproštěna od jakýchkoli politických vlivů a tlaků na rozhodování, zejména pak při plnění základního úkolu státního zastupitelství – zastupování veřejné žaloby v trestním řízení před soudem. Takto pojímaná nezávislost je uplatňována ve všech demokratických státech“[1].

1.3. Popis existujícího právního stavu v dané oblasti

Čl. 80 odst. 1 Ústavy charakterizuje státní zastupitelství jako orgán zastupující v trestním řízení veřejnou žalobu; další úkoly vykonává, stanoví-li tak zákon. Ústava zařadila státní zastupitelství do hlavy třetí mezi orgány moci výkonné. Vzhledem k tomu, že jádrem činnosti státního zastupitelství je zastupování veřejné žaloby, lze činnost státního zastupitelství charakterizovat jako činnost justiční povahy, která je determinována charakterem státního zastupitelství jako orgánu veřejné moci. Státní zastupitelství má tedy charakter orgánu justičního, který nevykonává soudní moc, ale jeho justiční úkony mají povahu obdobnou výkonu soudní pravomoci. Pravomoc provádět úkony justiční povahy činí ze státního zastupitelství též předstupeň (zejména v oblasti trestní) nezbytný pro výkon soudní moci. Zvýrazňuje se tím určitá souvislost činnosti státního zastupitelství s činností soudu, která je v oblasti trestní závislá na uskutečňování výhradní pravomoci státního zastupitelství. Zdůrazňuje se tu rovněž role státního zastupitelství při ochraně veřejného zájmu ve věcech svěřených zákonem do jeho působnosti. Jde o klíčovou zásadu charakterizující povahu státního zastupitelství, která se stává slučitelná s vymezením funkce státního zastupitelství v Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy členským státům č. R (2000)19, o úloze veřejné žaloby v systému trestní justice. Vzít v úvahu je třeba i nezastupitelnou roli státního zastupitelství při uplatňování principů restorativní justice a jmenovitě odklonů v trestním řízení.

V současné době struktura státního zastupitelství kopíruje strukturu soustavy soudní, tj. jde o čtyřčlánkovou soustavu složenou z okresních, krajských a vrchních státních zastupitelství a Nejvyššího státního zastupitelství, přičemž zákon předpokládá existenci vyšších a nižších polních státních zastupitelství pro případ branné pohotovosti státu (přičemž však není zákonem řešena místní, věcná ani osobní působnost takovýchto státních zastupitelství). Vyhláška o jednacím řádu státního zastupitelství pak zřizuje některým státním zastupitelstvím jejich pobočky. Státní zastupitelství je přitom zásadně činné u toho soudu, u něhož působí, nestanoví-li zákon o státním zastupitelství nebo jiný právní předpis jinak (viz např. § 12d odst. 3 zákona o státním zastupitelství, § 265e odst. 1 tr. řádu, § 9 nebo § 15 vyhl. č. 23/1994 Sb., o jednacím řádu státního zastupitelství, zřízení poboček některých státních zastupitelství a podrobnostech o úkonech prováděných právními čekateli aj.). Takto je dána věcná příslušnost jednotlivých státních zastupitelství.

Vedoucí státní zástupce stanoví vnitřní organizaci státního zastupitelství, v jehož čele stojí, a rozdělení agendy státního zastupitelství mezi státní zástupce; přitom zajistí specializaci státních zástupců podle zvláštních právních předpisů (např. speciální průprava státních

[1] http://www.korupce.cz/assets/protikorupcni-strategie-vlady/na-leta-2013-2014/Strategie-2013-a-2014---aktualni-verze_1.pdf

zástupců požadovaná podle zákona č. 218/2003 Sb., o soudnictví ve věcech mládeže). Specializace v rámci jednotlivých státních zastupitelství je pak dále zajištěna vnitřními předpisy. Vedoucí státní zástupce vydává pro státní zastupitelství, v jehož čele stojí, organizační řád (viz pokyn obecné povahy 4/2009, vzorový organizační řád); organizační řád okresního státního zastupitelství vydává okresní státní zástupce po projednání s nadřízeným krajským státním zástupcem. Státní zástupce vyřizuje věci zpravidla podle své specializace. Seznam obligatorně stanovených specializací je uveden v příloze č. 1 vzorového organizačního řádu, jejich členění vzhledem k danému stupni státního zastupitelství je uvedeno v příloze č. 2 vzorového organizačního řádu. Je-li to odůvodněno vyřizováním agendy v působnosti státního zastupitelství, v jehož čele stojí, může vedoucí státní zástupce stanovit další specializace uvedené v příloze č. 1 vzorového organizačního řádu, anebo stanovit i jiné specializace. Z uvedených vnitřních předpisů vyplývá tedy mj. i povinnost zřídit na každém okresním i krajském státním zastupitelství specializaci na korupční trestnou činnost, o obsazení specializací jednotlivými státními zástupci však rozhoduje vedoucí státní zástupce. Specializace státních zástupců je určující pro přidělování práce, není však vyloučeno, aby v odůvodněných případech dostal státní zástupce přidělenou činnost i mimo svoji specializaci.

V čele státního zastupitelství stojí jeho vedoucí, jehož zastupuje jeho náměstek nebo náměstci v pořadí a v rozsahu jím stanoveném. Nejvyššího státního zástupce jmenuje vláda na návrh ministra spravedlnosti. Vláda může na návrh ministra spravedlnosti nejvyššího státního zástupce z funkce odvolat. Náměstky nejvyššího státního zástupce jmenuje a odvolává ministr spravedlnosti na návrh nejvyššího státního zástupce. Vrchní státní zástupce jmenuje ministr spravedlnosti na návrh nejvyššího státního zástupce. Krajské státní zástupce jmenuje ministr spravedlnosti na návrh vrchního státního zástupce, který stojí v čele vrchního státního zastupitelství, v jehož obvodu má být krajský státní zástupce jmenován. Okresní státní zástupce jmenuje ministr spravedlnosti na návrh krajského státního zástupce, který stojí v čele krajského státního zastupitelství, v jehož obvodu má být okresní státní zástupce jmenován. Ministr spravedlnosti může vrchního státního zástupce, krajského státního zástupce a okresního státního zástupce z této funkce odvolat, pokud závažným způsobem poruší povinnosti vyplývající z výkonu funkce vedoucího státního zástupce; nejde-li o odvolání z důvodu porušení povinností při výkonu státní správy státního zastupitelství, činí tak na návrh vedoucího státního zástupce, který je oprávněn navrhovat jmenování do funkce, z níž má být vedoucí státní zástupce odvolán. Ministr spravedlnosti může jmenovat nebo odvolat krajského nebo okresního státního zástupce též na návrh nejvyššího státního zástupce. Náměstky vrchních státních zástupců, krajských státních zástupců a okresních státních zástupců jmenuje a odvolává ministr spravedlnosti na návrh vedoucího státního zástupce, o jehož náměstka se jedná.

K zajištění řídících a kontrolních vztahů mezi různými stupni státních zastupitelství a uvnitř jednotlivých státních zastupitelství při výkonu působnosti státního zastupitelství slouží institut dohledu (§ 12c a násl. současného zákona o státním zastupitelství). Na obecné ustanovení § 12c zákona o státním zastupitelství navazuje dále v § 12d až 12f úprava tzv. vnějšího dohledu (dohledu nad postupem nejblíže nižších státních zastupitelství vyšším státním zastupitelstvím) a úprava dohledu vnitřního (dohled vedoucího státního zástupce nad postupem státního zástupce činného u státního zastupitelství, v jehož čele vedoucí státní zástupce stojí). Dohled by měl vést k ovlivnění činnosti dohlíženého tak, aby jeho činnost byla v souladu s příslušnou normou. Dohled však nemůže nahrazovat vlastní výkon působnosti státního zástupce a zasahovat neodůvodněně do samostatné činnosti a nezávislosti státního zástupce na jakýchkoli vnějších vlivech, a to nejen 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). Státní zástupce může pokyn nejblíže vyššího státního zastupitelství daný v rámci výkonu dohledu odmítnout, avšak jen pro rozpor se zákonem.

1.4. Identifikace dotčených subjektů

státní zástupci

ostatní orgány činné v trestním řízení

1.5. Popis cílového stavu

Nová úprava by měla rozvíjet původní koncepci veřejné žaloby jako soustavy státních zastupitelství a v zájmu toho lépe a precizněji vymezovat vzájemné vztahy v soustavě. Tj., ambicí není přijít s „revoluční změnou“ právní úpravy státního zastupitelství, ale spíše reagovat na dosavadní zkušenosti s platnou právní úpravou a usilovat nejen o moderní pojetí státního zastupitelství, které je schopno účinně čelit novým formám kriminality a chránit tak společnost před kriminalitou, ale též dosahovat společensky prospěšných cílů v oblastech mimotrestních, v nichž je státní zastupitelství jen obtížně nahraditelné nebo vůbec nezastupitelné.

Za tím účelem je třeba posílit postavení státních zástupců, precizovat povinnosti vedoucích státních zástupců a soustavu vybavit potřebnými instrumenty pro to, aby mohla dostát zákonem stanoveným úkolům. Oproti tomu je však třeba též posílit odpovědnost státních zástupců za jejich činnost, která na jedné straně musí pružně a razantně reagovat na aktuální vývoj ve věcech spadajících do působnosti státního zastupitelství, na druhou strunu musí postupovat odpovědně a s respektem k oprávněným zájmům dotčených fyzických či právnických osob.

K jednotlivým dílčím cílům návrhu:

- <u>Posílení postavení státního zastupitelství a samostatného výkonu působnosti jednotlivými státními zástupci</u>

  V souvislosti s tím je třeba řešit vymezení vztahu státních zástupců a vedoucích státních zástupců, respekt k samostatnosti při vyřizování jednotlivých věcí, stanovení rozvrhu práce, omezení vydávání tzv. negativních pokynů, možnost odmítnutí splnění pokynu, projednávání organizačních věcí státního zastupitelství v poradním sboru vedoucího státního zástupce. Nová úprava by měla přispět k transparentnosti vnitřních vztahů, omezovat možnosti skrytého zasahování do vyřizování konkrétních věcí a posilovat odpovědnost jednotlivého státního zástupce za výsledek věci, kterou vyřizuje. Posílení postavení státního zástupce je nezbytným krokem k vyšší profesionalizaci činnosti veřejné žaloby a jasnému pojmenování odpovědnosti za výsledek v konkrétní věci. Tohoto cíle nelze dosáhnout jen vymezením nezávislosti navenek, ale též uvnitř soustavy státního zastupitelství, a to jak v rovině instanční (vztahy v soustavě a podmínky výkonu dohledu), tak i interně na jednotlivých státních zastupitelstvích (vymezení vztahu mezi státními zástupci a vedoucími státními zástupci a vymezení jejich práv a povinností). V souvislosti s tím je rovněž třeba řešit změnu způsobu jmenování a odvolávání vedoucích státních

zástupců, zavedení funkčního období vedoucích státních zástupců a stanovení důvodů jejich odvolání před uplynutím jejich funkčního období.

- Posílení odpovědnosti státního zástupce

  Nově definovaná odpovědnost za výkon jednotlivých úkonů státní správy, preciznější definice možného výkonu jiných činností pokud jsou slučitelné s požadavky na řádný výkon funkce státního zástupce, přiléhavější diverzifikace kárných opatření dle závažnosti kárných provinění jsou důležitými body posílení odpovědnosti jednotlivých státních zástupců a vedoucích státních zástupců. Posílení odpovědnosti je nezbytným projevem garancí postavení státních zástupců.

- Nová definice vztahů uvnitř soustavy, resp. vymezení podmínek, za kterých lze v soustavě vykonávat dohled

  Zákon by měl definovat účel výkonu dohledu v soustavě státního zastupitelství a jeho meze jak z hlediska časového, tak i z hlediska obsahového. Nová úprava chrání samostatný výkon působnosti státního zástupce činného ve věci v I. stupni, poskytuje mu záruky zpětné vazby ze strany nadřízeného státního zastupitelství a zejména brání zneužívání institutu dohledu nikoli k zajištění odborného a účinného výkonu působnosti státních zástupců, ale skrytému vyžadování informací, které by jinak vyšší stupeň státního zastupitelství nebylo oprávněno vyžadovat, anebo je nehodlalo využít pro účely výkonu dohledu ve své vlastní působnosti.

- Specializace v oblasti závažné ekonomické kriminality

  Cílem zákona je v souladu s programovým prohlášením vlády a koaliční smlouvou zajistit specializaci ve vybraných oblastech trestního práva – zejména v oblasti závažné ekonomické trestné činnosti. Návrh zákona tak činí formou zřízení specializovaného státního zastupitelství a odvolacího stupně takového státního zastupitelství, v obou případech s celorepublikovou působností. Zákon reflektuje skutečnost, že nejzávažnější formy úplatkářství jsou často průvodním jevem jiné majetkové a hospodářské trestné činnosti a v řadě případů na rozdíl od jiné ekonomické kriminality ani není prokázáno. Tuto skutečnost je proto potřeba promítnout jak do věcné příslušnosti speciálního státního zastupitelství, kterou nelze striktně omezit pouze na tzv. korupční trestnou činnost, ale ovlivňuje také personální skladbu specializovaného státního zastupitelství, resp. vyžaduje komplexnější specializaci státních zástupců v oblasti ekonomické kriminality, jakož i hlubší pracovní zkušenosti jednotlivých státních zástupců a multidisciplinární (mezioborový) přístup.

  Zákon sleduje celosvětový trend specializace ve vybraných oblastech trestního práva. Specializace v uvedené oblasti umožní koncentraci zkušeností i dosažené odbornosti a může účinně bránit tzv. lokálním vlivům při vyřizování jednotlivých trestních věcí. Předpokladem úspěchu je úzká kooperace mezi státními zástupci činnými ve specializovaném státním zastupitelství a jinými odborníky působícími tamtéž. Konkrétně by se mělo jednat o specialisty v oblasti daňové správy, AML, veřejných zakázek, data protection, datových analýz a případně jiných.

- Priority trestní politiky

  Nově se zavádí projednávání priorit trestní politiky mezi ministrem spravedlnosti a nejvyšším státním zástupcem, čímž se zaplňuje dosavadní mezera ve vztazích mezi soustavou státního zastupitelství a ministerstvem spravedlnosti v oblasti odpovědnosti za fungování veřejné žaloby.

Ministerstvo spravedlnosti je vrcholným orgánem správy státního zastupitelství, politicky odpovídá za chod státního zastupitelství a nedisponuje přitom žádnými instrumenty, kterými by mohlo svým povinnostem odpovědně dostát za současného zachování nezávislého výkonu působnosti státního zastupitelství. Projednávání priorit trestní politiky se jeví jako vhodný nástroj k naplnění sledovaného účelu. Je nezbytné, aby soustava státního zastupitelství nevykonávala svou působnost zcela izolovaně bez ohledu na poznatky ať již resortního či meziresortního charakteru a disponovala potřebnou zpětnou vazbou ze strany odpovědného ministerstva. Diskuse nad aktuálními aplikačními problémy, rozhodovací praxí soudů, závažnými společenskými tématy, kriminologickými poznatky v oblasti výzkumu kriminality a jejich souvislostí, zahraničními poznatky, prioritami EU v oblasti trestního práva, respektive adekvátností odezvy těchto výzev v činnosti soustavy státního zastupitelství, jsou těmi oblastmi, které by měly být důkladně a pravidelně diskutovány.

1.6. Zhodnocení rizika

V případě nepřijetí nové právní úpravy bude přetrvávat dosavadní stav, kdy některé zásahy mohou vyvolávat debaty, zda jimi není zasahováno do vlastního výkonu působnosti státního zastupitelství nebo jednotlivých státních zástupců.

2. Návrh variant řešení a vyhodnocení jejich nákladů a přínosů

Nově navrhovaný zákon o státním zastupitelství využívá všech pozitivních zkušeností spojených s fungováním státního zastupitelství v letech 1994-2014. Návrh nepředpokládá nahrazení dosavadního modelu prokuraturou, která by byla konstruována jako samostatná moc „*sui generis*“, ale vychází na jedné straně z ústavního zařazení státního zastupitelství do sféry výkonné moci, na straně druhé je pak založen na skutečnosti, 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, 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 nepřípustným 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.

Postavení Nejvyššího státního zastupitelství

Varianta I – ponechání současného stavu

Nejvyšší státní zastupitelství je vrcholným orgánem soustavy státního zastupitelství. V jeho čele stojí nejvyšší státní zástupce, který zastupuje soustavu státního zastupitelství navenek. Nejvyšší státní zastupitelství vykonává dohled nad činností vrchních státních zastupitelství, je činné při vyřizování podnětů ke stížnostem pro porušení zákona v trestních věcech. Vydává výkladová stanoviska, která řeší konkrétní aplikační problémy, s nimiž se státní zastupitelství setkává v praxi, a to jak v oblasti trestní, tak i netrestní. Rovněž je činné při vydávání pokynů obecné povahy, které slouží ke sjednocení a usměrnění postupu státních zástupců při výkonu působnosti státního zastupitelství či zajištění jednotné vnitřní organizace státního zastupitelství a jednotného výkonu spisové služby. Neopomenutelná role je Nejvyššímu státnímu zastupitelství svěřena i v oblasti zajišťování mezinárodní justiční spolupráce v trestních věcech. Nejvyšší státní zastupitelství dále vytváří zázemí pro výkon specifických oprávnění nejvyššího státního zástupce, mezi která patří například nařízení kontroly skončené trestní věci, zrušení nezákonných usnesení o zastavení trestního stíhání nebo postoupení věci, podání dovolání k Nejvyššímu soudu ve věcech trestních či podání žaloby k ochraně veřejného zájmu. Vzhledem k tomu, že k výkonu dozoru nad zachováváním zákonnosti v přípravném řízení ve věcech vyjmenovaných trestných činů vykonávají i vrchní státní

zastupitelství (viz § 15 vyhlášky č. 23/1994 Sb., o jednacím řádu státního zastupitelství, zřízení poboček některých státních zastupitelství a podrobnostech o úkonech prováděných právními čekateli), vykonává Nejvyšší státní zastupitelství i dohled nad činností OZHFK působících u Vrchního státního zastupitelství v Praze a Vrchního státního zastupitelství v Olomouci. V těchto věcech je pak na NSZ kumulována druhostupňová agenda i agenda mimořádných opravných prostředků.

Varianta II – zdůraznění koordinační a metodické funkce Nejvyššího státního zastupitelství

Státní zastupitelství je hierarchizovanou soustavou orgánů, přičemž vyšší státní zastupitelství nesmí zasahovat do vyřizování věcí, ke kterým je podle zákona příslušné nižší státní zastupitelství, jinak než způsobem a v rozsahu stanovenými právními předpisy. Současný stav, kdy je část věcí vyřizována prvoinstančně na vrchních státních zastupitelství, vede k tomu, že stížnostní a odvolací agenda a agenda mimořádných opravných prostředků je v těchto věcech koncentrována u jediného orgánu. Obdobně jako Nejvyšší soud, i Nejvyšší státní zastupitelství by mělo hrát především roli koordinační a metodickou.

Z tohoto závěru vyplývají tyto důsledky:

- prvoinstanční řízení by mělo probíhat pouze na okresní či krajské úrovni;
- je třeba zachovat 4 článkovou soustavu, tj. nemělo by dojít k rušení vrchních státních zastupitelství (státním zastupitelstvím rozhodujícím o stížnosti proti rozhodnutí krajského státního zastupitelství by mělo být vrchní státní zastupitelství, nikoli Nejvyšší státní zastupitelství);
- specializace na vybranou kriminalitu bude zajištěna na úrovni krajských státních zastupitelství.

Závěr: U Nejvyššího státního zastupitelství by měla být akcentována role koordinační a metodická, měly by být minimalizovány zásahy do „živých kauz“ a odstraněn nežádoucí stav, kdy jeden orgán je činný jak v rámci řádných, tak v rámci mimořádných opravných prostředků. Z tohoto důvodu se doporučuje varianta II.

Zajištění specializace na korupční, závažnou majetkovou a hospodářskou trestnou činnost

Varianta I – ponechání současného stavu

Využití stávajících odborů závažné hospodářské a finanční kriminality působících při obou vrchních státních zastupitelstvích se nenavrhuje, neboť by to bylo v rozporu s chápáním Nejvyššího státního zastupitelství jakožto orgánu plnícího primárně roli koordinační a metodickou, nikoli orgánu zasahujícího do pravomocně neskončených kauz. Současná úprava je průsečíkem změn, které v průběhu času reagovaly jednak na aktuální vývoj kriminality a dále pak na zatíženost dotčených odborů. Za dané situace se jeví jako vhodnější stávající úpravu nemodifikovat, nedoplňovat a přistoupit k úpravě zcela nové.

Varianta II – nezavádění specializace

Nezavedení specializace státního zastupitelství v oblasti ekonomické kriminality potažmo korupce by nereflektovalo dosud přijatá usnesení vlády ČR na tomto úseku. Rovněž by nebyla v souladu s doporučeními mezinárodních organizací a smluvními závazky ČR.

Varianta III – zřízení relativně autonomního útvaru při Nejvyšším státním zastupitelství

Tato varianta je v rozporu se shora vymezenou rolí Nejvyššího státního zastupitelství jakožto orgánu plnícího primárně roli koordinační a metodickou, nikoli orgánu zasahujícího do pravomocně neskončených kauz. Takto zřízený útvar by byl vyčleněn z běžných vztahů v soustavě státního zastupitelství, kdy by absentoval plnohodnotný dohled ze strany vyššího stupně, což znamená kumulaci řízení v prvním i druhém stupni, jakož i řízení o mimořádných opravných prostředcích na Nejvyšším státním zastupitelství.

Varianta IV – zřízení autonomního útvaru u vybraných krajských státních zastupitelství

Tato varianta vyhovuje požadavku, aby zásahy Nejvyššího státního zastupitelství do pravomocně neskončených kauz byly minimalizovány. Obsazení těchto specializovaných útvarů jednoho nebo více vybraných krajských státních zastupitelství konkrétními státními zástupci by však bylo plně v rukou vedoucího státního zástupce, což s sebou nese riziko, že tento útvar bude obsazen státními zástupci, kteří nebudou v této agendě dostatečně zkušení. Ostatně, specializace státních zástupců je určující pro přidělování práce, není však vyloučeno, aby v odůvodněných případech dostal státní zástupce přidělenou činnost i mimo svoji specializaci.

Varianta V – zřízení samostatného státního zastupitelství

Zřízení specializovaného státního zastupitelství nejlépe odráží aktuální potřeby v boji proti závažným formám ekonomické kriminality, která obecně vykazuje známky vysoké specializace, sofistikovanosti, multidisciplinárního přístupu, vysoké míry organizace, využívání elektronických komunikačních či platebních prostředků, a často přeshraniční kooperace nejen ve vztahu k zakládání korporací určených k páchání trestné činnosti či přímo legalizaci výnosů z trestné činnosti.

Navrhovaná koncepce širšího záběru v oblasti majetkové a hospodářské trestné činnosti ohraničené výší škody s akcentem na úplatkářství, trestnou činnost na úseku veřejných zakázek jakožto zdrojových trestných činů a souvisejícího podílnictví či legalizace výnosů z trestné činnosti se jeví jako plně vyhovující požadavkům na novou úpravu.

Toto pojetí nepřináší aplikační problémy a není na místě predikovat ani zvýšenou míru případných sporů o příslušnost. Obecnější vymezení zachovává pružnost řízení, neomezuje státní zástupce příliš restriktivním výčtem trestných činů a nepřináší nadměrné pochybnosti o věcné příslušnosti již na samém počátku trestního řízení.

Provázanost mezi majetkovou a hospodářskou trestnou činností a úplatkářstvím umožňuje se věnovat na patřičné úrovni i věcem, u kterých lze s ohledem na jejich charakter usuzovat na spáchání některého z úplatkářských deliktů, aniž je od počátku toto podezření zjevné.

Nově definovaná věcná příslušnost v kombinaci se zřízením zcela nového speciálního státního zastupitelství též umožní pečlivě uvážit personální otázky, resp. obsazení takového státního zastupitelství právě s přihlédnutím k nezbytné specializaci a zkušenostem.

Specializované státní zastupitelství by nemělo být personálně obsazováno nedostatečně zkušenými či začínajícími státními zástupci, byť ani v těchto případech nelze vyloučit formu dočasného přidělení s cílem prohloubení specializace zejména státních zástupců činných na úseku majetkové a finanční kriminality. Stáže takových státních zástupců je naopak potřeba podporovat.

Závěr: Doporučuje se varianta V.

Jmenování a odvolávání vedoucích státních zástupců

Varianta I – orgán jmenující vedoucí státní zástupce – ponechání současného stavu

Nejvyššího státního zástupce jmenuje vláda na návrh ministra spravedlnosti. Ostatní vedoucí státní zástupce jmenuje ministr spravedlnosti na návrh vedoucího státního zástupce nejblíže nadřízeného státního zastupitelství.

Tento model odpovídá skutečnosti, že státní zastupitelství je součástí moci výkonné, přičemž za jeho činnost nese (politickou) odpovědnost ministr spravedlnost, potažmo vláda.

Jako negativum současného stavu se uvádí, že nejsou dány minimální požadavky kladené osobu, která má být jmenována vedoucím státním zástupcem. Zákon by měl tento pociťovaný nedostatek odstranit.

Varianta II – do procesu jmenování vedoucích státních zástupců zapojit další subjekt

Státní zastupitelství je součástí moci výkonné, přičemž za jeho činnost nese (politickou) odpovědnost ministr spravedlnost, potažmo vláda. Jmenování nejvyššího státního zástupce jiným subjektem (prezidentem republiky, Senátem, Poslaneckou sněmovnou…), byť na návrh vlády, který jí předloží ministr spravedlnosti, samo o sobě negarantuje větší nezávislost takto jmenovaného nejvyššího státního zástupce. Ve jmenovací proceduře pouze přibývá navíc další politik nebo politický sbor, což může vést k opačnému než zamýšlenému důsledku, kdy jmenována bude osoba „nejméně vadící“. K posílení nezávislosti vedoucích státních zástupců je spíš třeba přistoupit k zárukám, aby nemohlo docházet k jejich politicky motivovanému odvolávání.

Varianta III – odvolání vedoucího státního zástupce – ponechání současného stavu

Vláda může na návrh ministra spravedlnosti nejvyššího státního zástupce z funkce odvolat, a to i bez udání důvodů. Ostatní vedoucí státní zástupce může z této jejich funkce odvolat ministr spravedlnosti, pokud závažným způsobem poruší povinnosti vyplývající z výkonu funkce vedoucího státního zástupce; nejde-li o odvolání z důvodu porušení povinností při výkonu státní správy státního zastupitelství, činí tak na návrh vedoucího státního zástupce, který je oprávněn navrhovat jmenování do funkce, z níž má být vedoucí státní zástupce odvolán. Ministr spravedlnosti může jmenovat nebo odvolat krajského nebo okresního státního zástupce též na návrh nejvyššího státního zástupce.

Stávající právní úprava, tj. možnost odvolat nejvyššího státního zástupce z jakéhokoliv důvodu či bez důvodu, není považována za systémovou. Postavení nejvyššího státního zástupce je v tomto kontextu výrazně nepříznivější, než postavení ostatních vedoucích státních zástupců, aniž by k tomu byl relevantní důvod. Zároveň se jedná o ustanovení významnou měrou oslabující nezávislost státního zastupitelství, neboť je jednoznačné,

že odvolání nejvyššího státního zástupce bez důvodu (či bez toho, že by závažně porušil povinnosti vyplývající z výkonu funkce či funkci reálně nevykonával) musí minimálně vyvolat pochybnost o politicky motivovaném zásahu. Omezení možností pro odvolání státního zástupce je přitom v navrhované úpravě vhodně doplňováno omezeným funkčním obdobím státního zástupce.

Rovněž tak odvolání ostatních vedoucích státních zástupců ze strany exekutivy může být vnímáno v konkrétním případě jako zásah ohrožují nebo zpochybňující nezávislost státního zastupitelství a vyvíjení nežádoucího politického tlaku.

Varianta IV – odvolatelnost vedoucích státních zástupců zásadně pouze rozhodnutím kárného soudu

K odstranění rizika, že bude zpochybňována nezávislost státního zastupitelství na politických vlivech, se navrhuje, že napříště bude vedoucí státní zástupce zásadně odvolatelný rozhodnutím kárného soudu v kárném řízení pro kárné provinění vedoucího státního zástupce.

Zároveň se přichází s omezením funkčního období vedoucích státních zástupců. S přihlédnutím ke specifickému postavení vedoucích státních zástupců a nejvyššího státního zástupce, které je značně odlišné oproti postavení, oprávněním a povinnostem předsedů soudů, se jeví jako potřebné odlišit délku funkčního období vedoucích státních zástupců, a to právě s přihlédnutím k náročnosti výkonu těchto funkcí a zejména možnosti a současně povinnosti ovlivňovat za zákonem stanovených podmínek průběh řízení v konkrétních věcech.

Je na místě omezit možnost odvolání vedoucích státních zástupců z funkce, na druhou stranu zákon posiluje jejich odpovědnost, a to i v rovině kárné. Funkční období vedoucích státních zástupců na dobu 5 let je adekvátní jejich manažerským kompetencím. Zásadně – avšak s výjimkou nejvyššího státního zástupce – neexistuje relevantní důvod omezit možnost opakovaného jmenování do funkce vedoucího státního zástupce po provedeném výběrovém řízení. Opačný přístup by nereflektoval reálné možnosti soustavy státního zastupitelství generovat zájemce o výkon funkce vedoucích státních zástupců, ani generovat odpovídajícím způsobem způsobilé a zkušené odborníky. Zavedení funkčního období a současně výběrových řízení brání „strnulosti“ soustavy v odborné rovině a rozrušuje možná nežádoucí personální propojení, „lokálního“ výkonu práva či přímo personální korupci.

Proti opakovanému výkonu mandátu vedoucího státního zástupce nesvědčí žádná zákonná či ústavně právní omezení. Státní zastupitelství je z Ústavy součástí moci výkonné, a ačkoli se nezávislost státního zastupitelství či státních zástupců má blížit nezávislosti soudů a soudců, nelze je ztotožňovat a naopak by nekritická aplikace stejných pravidel mohla ohrozit řádný výkon veřejné žaloby v České republice.

Z pohledu specifického postavení nejvyššího státního zástupce se jeví jako potřebné zachovat možnost jeho odvolání z funkce i ze strany vlády. Nová úprava tak počítá nejen s variantou odvolání z funkce cestou kárného řízení, ale zachovává i též možnost odvolání vládou, v obou případech však ze zákonem stanovených důvodů. Absolutní nemožnost odvolat nejvyššího státního zástupce po dobu výkonu jeho mandátu není žádoucí a neumožňuje reagovat například na nečinnost a neplnění povinností nejvyššího státního zástupce v době přiměřené povaze jeho postavení a možných dopadů porušení povinností. Stejně tak je ovšem nežádoucí ponechat možnost odvolat nejvyššího státního zástupce bez udání důvodů.

Závěr: doporučuje se vybrat variantu I a IV.

Poradní sbor

Varianta I – Koncepce poradního sboru jako protiváhy kompetencí vedoucích státních zástupců

Tato koncepce vyhovuje záměru zákona posílit samostatný výkon působnosti státních zástupců za současného stanovení vyváženého systému brzd umožňujícího efektivní výkon působnosti veřejné žaloby. Z tohoto důvodu se navrhuje svěřit do kompetence poradního sboru vedoucího státního zástupce zejména vnitřní organizační záležitosti státního zastupitelství jako je vnitřní organizace, rozvrh práce, specializace státních zástupců, vzdělávání a další, což omezuje riziko případné možné svévole ze strany vedoucího státního zástupce a umožňuje zároveň i participaci státních zástupců na výkonu správy a také využití zkušeností dalších státních zástupců právě při výkonu státní správy.

Varianta II – koncepce poradního sboru jako zárodku samosprávy státního zastupitelství

Vzhledem k ústavnímu zakotvení a povaze fungování veřejné žaloby se budování byť zárodků samosprávy státního zastupitelství nejeví jako ústavně konformní, ani funkční a žádoucí.

Varianta III – koncepce poradního sboru jako orgánu spoluodpovědného za výkon správy

Tato koncepce by předpokládala, že by se poradní sbor přímo podílel na výkonu správy tím, že by schvaloval vyjmenované kroky vedoucích státních zástupců. K takové úpravě však není důvod. Kromě těžkopádnosti řízení soustavy státního zastupitelství by tento model namísto koncentrace a posílení odpovědnosti přispěl k jejímu rozmělnění.

Závěr: doporučuje se vybrat variantu I.

3. Vyhodnocení nákladů a přínosů

Finanční nároky na zřízení Speciálního státního zastupitelství a Speciálního vrchního státního zastupitelství lze odvíjet od počtu přidělených státních zástupců a administrativních pracovníků, a kromě toho též od počtu specialistů na vybrané oblasti práva či jiných odvětví, kteří budou na těchto státních zastupitelstvích činní. Kromě toho lze kalkulovat s náklady na alokaci sídel a vybavení těchto úřadů. Další náklady pak budou souviset se samotným výkonem působnosti, resp. celorepublikovým záběrem, což si vyžádá náklady spojené s cestováním (pokud nebudou zřízeny pobočky ve vybraných, zejména moravských regionech), resp. účastí u úkonů trestního řízení, zejména účasti na hlavních líčení či veřejných zasedáních ve vazebních věcech. Kromě toho je nezbytné počítat s materiálním vybavením těchto státních zastupitelství zejména moderní výpočetní a jinou technikou, apod.

Lze presumovat, že velkou část personálních potřeb bude možné pokrýt stávajícími státními zástupci a administrativními zaměstnanci státního zastupitelství. Jinak tomu je v případě odborných zaměstnanců, kteří nebudou působit coby státní zástupci, nýbrž jako odborný personál. Nicméně v tomto případě lze naopak předpokládat úsporu prostředků potřebných na pořízení zejména odborných vyjádření, příp. některých znaleckých posudků.

V případě, že pro potřeby sídel speciálních státních zastupitelství či jejich poboček budou využity rezervy státu, resp. možnost alokovat sídla do budov ve vlastnictví státu, potom lze uvažovat o výrazné úspoře prostředků.

Orientačně lze předpokládat, že náklady na zřízení specializovaných státních zastupitelství se mohou pohybovat v rozmezí 150-250 mil. Kč. Na tyto náklady však nelze nahlížet izolovaně bez ohledu na benefity a profit, které může přinést úspěšný postih závažných forem ekonomické kriminality a též příjem státu plynoucí z odčerpání výnosů z trestné činnosti.

4. Implementace doporučené varianty a vynucování

Za implementaci a vynucování nové právní úpravy bude odpovědné Ministerstvo spravedlnosti.

5. Přezkum účinnosti regulace

Přezkum účinnosti navrhované úpravy bude v praxi průběžně provádět Ministerstvo spravedlnosti a jednotliví vedoucí státní zástupci.

6. Konzultace a zdroje dat

Při zpracování návrhu se vycházelo ze sněmovního tisu 1054 minulého volebního období a poznatků získaných v průběhu jeho projednávání. Jako zdroje dat sloužily statistiky Ministerstva spravedlnosti.

B. Zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s ústavním pořádkem České republiky, mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána, a s předpisy Evropské unie, judikaturou soudních orgánů Evropské unie nebo obecnými právními zásadami práva Evropské unie a judikaturou ESLP

Navrhovaná úprava je v souladu s ústavním pořádkem České republiky (čl. 80 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 Kücükdeveci 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**.**

C. Zhodnocení dopadů navrhovaného řešení ve vztahu k zákazu diskriminace

Navrhovaná právní úprava nemá bezprostřední, ani sekundární dopady na rovnost mužů a žen a nevede k diskriminaci jednoho z pohlaví, neboť nijak nerozlišuje, ani nezvýhodňuje jedno z pohlaví a nestanoví pro ně odlišné podmínky.

D. Zhodnocení dopadů navrhovaného řešení ve vztahu k ochraně soukromí a osobních údajů, dopadů na podnikatelské prostředí, sociálních dopadů a dopadů na životní prostředí

Pokud jde o zpracování osobních údajů státním zastupitelstvím, tj. shromažďování osobních údajů z různých zdrojů pro nezbytné postupy v mezích kompetencí státního 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.

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. Úprava centrální evidence stíhaných osob byla pouze zpřesněna v souladu s požadavky praxe. 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).

E. Zhodnocení korupčního rizika

Navrhovaná úprava s sebou nepřináší zvýšení korupčního rizika, zejména vzhledem k tomu, že nezavádí nová správní řízení, popř. jiné vrchnostenské zásahy. Předložený návrh svým rozsahem je přiměřený množině vztahů, které má upravovat. Oproti stávající právní úpravě nedochází k neúměrnému rozšíření kompetence orgánů státního zastupitelství.

Vzhledem ke kompetencím nejvyššího státního zástupce, které může uplatňovat ve vztahu k ostatním článkům soustavy, se navrhuje zvýšit jeho ochranu 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 buď rozhodnutím kárného soudu v kárném řízení, nebo vládou, ale pouze ze zákonem stanovených důvodů, přičemž toto rozhodnutí vlády bude soudně přezkoumatelné. Odvolatelnost ostatních vedoucích státních zástupců před uplynutím funkčního období je pak pouze soudem v kárném řízení pro kárné provinění. Ke zvýšení transparentnosti procesu jmenování vedoucích státních zástupců se navrhují obligatorní výběrová řízení.

Návrh stanoví (oproti současnému stavu dochází k jejich zpřesnění) kompetence jednotlivých stupňů státního zastupitelství v rámci výkonu dohledových pravomocí i kompetence vedoucích státních zástupců při kontrolní a řídicí činnosti vedoucích státních zástupců. 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 spočívala jen v 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. Prováděním soustavného (tzv. permanentního) dohledu se nepřijatelným způsobem a navíc zcela nedůvodně oslabuje odpovědnost příslušného 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 oslabila 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. Kontrolním mechanismem je, kromě již zmiňovaného dohledu či výkonu řídicích a kontrolních oprávnění, též možnost nejvyššího státního zástupce nařídit provedení kontroly skončené věci. 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.

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 nových orgánů státních zastupitelství – Speciálního státního zastupitelství a Speciálního vrchního státního zastupitelství. Tato státní zastupitelství budou specializována zejména na majetkovou a hospodářskou trestnou činnost se škodou či získaným prospěchem ve výši alespoň 75 mil. Kč a na korupční trestnou činnost (nejen úplatkářství). K posílení jejich nezávislosti se přitom navrhuje, že vedoucího Speciálního státního zastupitelství a státního zástupce přiděleného ke Speciálnímu státnímu zastupitelství a vedoucího Speciálního vrchního státního zastupitelství a státního zástupce přiděleného k Speciálnímu vrchnímu státnímu zastupitelství nelze po dobu přidělení k těmto státním zastupitelstvím přeložit bez jejich souhlasu.

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 (Postavení a působnost státního zastupitelství a základní zásady jeho činnosti)

K § 1 a 2

Dle čl. 80 Ústavy státní zastupitelství zastupuje veřejnou žalobu v trestním řízení a stanoví-li tak zákon, vykonává i další úkoly. Ústava sama tak určuje hlavní náplň činnosti státního zastupitelství, čímž je zastupování veřejné žaloby v trestním řízení, přičemž umožňuje, aby zákon stanovil, které další úkoly státní zastupitelství plní. Státní zastupitelství tak působí nejen jako orgán veřejné žaloby před trestním soudem, ale vykonává i dozor v přípravném řízení trestním a vykonává svoji působnost i v civilním soudním řízení, správním soudním řízení i mimo soudní řízení (dozor nad místy, kde je omezena osobní svoboda). Postavení a působnost státního zastupitelství přitom podle čl. 80 odst. 2 Ústavy stanoví zákon, kterým je předkládaný zákon o státním zastupitelství.

Návrh zákona o státním zastupitelství vymezuje v souladu s ústavním vymezením státní zastupitelství jako *soustavou orgánů určených k zastupování veřejné žaloby v trestním řízení a k výkonu další působnosti při ochraně veřejného zájmu v zákonem svěřených věcech*. Státní zastupitelství je tak (stejně jako doposud) hierarchicky řízenou soustavou orgánů veřejné moci; struktura orgánů státního zastupitelství se odlišuje od struktury soudů zejména v tom, že se vyznačuje vyšší mírou centralizace. V případě čtyřstupňové soustavy státního zastupitelství jde o hierarchii vždy dvou nejbližších stupňů, kdy nejblíže vyšší stupeň vykonává hierarchická oprávnění především ve formě dohledu, případně v některých věcech správy státního zastupitelství apod. V případě Nejvyššího státního zastupitelství se prvky hierarchie objevují nejen ve vztahu k vrchním státním zastupitelstvím, ale omezeným způsobem také ve vztahu k nižším stupňům. V základním vymezení státního zastupitelství zákon zdůrazňuje, že státní zastupitelství plní svoje úkoly při ochraně veřejného zájmu. Jde o klíčovou zásadu charakterizující povahu státního zastupitelství, která odpovídá vymezení funkce státního zastupitelství, jak je obsaženo v Doporučení Rec(2000)19, o úloze veřejné žaloby v systému trestní justice. Státní zastupitelství nezastupuje stát (nechrání zájmy státu), ale je povoláno k ochraně veřejného zájmu, což musí stát při plnění svých funkcí zabezpečovat. Jde zejména o ochranu demokracie, lidských práv, a především o ochranu života a zdraví fyzických osob, životního prostředí, majetku státu i majetku fyzických a právnických osob apod.

Státní zastupitelství svou působnost vykonává nezávisle a nestranně, což zákon výslovně uvádí v § 2. Nepředpokládá se však, že by státnímu zastupitelství mělo být přiznáno postavení justičního orgánu typu soudu a že by měl být nadán jeho nezávislostí (typem nezávislosti, která je vyhrazena soudní moci). Změny, které jsou uvedeny v dalších ustanoveních návrhu, mají za cíl posílit nezávislost státního zastupitelství, jeho nestrannost a samostatnost; sledovaným cílem návrhu je tak vytvořit mechanismy, které státní zastupitelství před negativními vlivy pokud možno 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 nezávislý orgán plnící v rámci soustavy orgánů výkonné moci své specifické pravomoci. Nezávislost státního zastupitelství tady nedosahuje nezávislosti soudů, ale musí být uplatňována tak, aby státní zastupitelství mohlo prostřednictvím prosazování práva spolupůsobit při ochraně zákonem chráněných zájmů, zejména tehdy, rozhoduje-li v konkrétní věci. Nezávislost přitom nelze pojímat pouze z pohledu státního zastupitelství jako orgánu či instituce, ale musí být akcentována i z pohledu jednotlivých státních zástupců (viz povinnosti státního zástupce uvedené v § 5 odst. 1).

K základním zásadám činnosti státního zastupitelství, kromě zmiňované zásady nezávislosti a nestrannosti (státní zastupitelství musí vykonávat svoji působnost bez jakékoli diskriminace založené na pohlaví, rase, jazyku, náboženství, politických a jiných názorech, národním nebo sociálním původu, majetku, narození nebo jiném postavení), zákon řadí

- zásadu zákonnosti, kdy státní zastupitelství musí postupovat v souladu s právním řádem a
- zásadu rychlosti a odbornosti (zásadu účinnosti), kdy státní zastupitelství musí postupovat vždy tak, aby věci v rámci jeho působnosti byly zpracovány nejvhodnějšími postupy, důsledně a co nejrychleji, a to při respektování lidských práv a základních svobod.

Působnost státního zastupitelství ve věcech mu svěřených vykonávají především státní zástupci. Vedle nich se na činnosti státního zastupitelství mohou podílet i ostatní zaměstnanci státního zastupitelství – právní čekatelé (§ 89 a násl.), asistenti státních zástupců (§ 91 a násl.), vyšší úředníci státního zastupitelství (zákon č. 121/2008 Sb., o vyšších soudních úřednících a vyšších úřednících státního zastupitelství a o změně souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů) a ostatní zaměstnanci. Jiné subjekty nemohou působnost státního zastupitelství nahrazovat, respektive mohou do působnosti státního zastupitelství vstupovat, jen pokud tak stanoví Ústava či zákon (viz působnost prezidenta republiky v trestním řízení či Ministerstvo spravedlnosti v rámci mezinárodní justiční spolupráce ve věcech trestních).

Jak vyplývá z § 1, státní zastupitelství není monokratickým orgánem, nýbrž tvoří soustavu orgánů. Každé státní zastupitelství vykonává svou působnost samostatně, pokud zákon neumožňuje zásah vyššího státního zastupitelství, především bezprostředně vyššího státního zastupitelství. Takový vztah je umožněn buď přímo zákonem o státním zastupitelství (dohled, prověrka skončené věci, pokyn bezprostředně vyššího státního zastupitelství) anebo některými dalšími zákony (odnětí a přikázání věci). Dosavadní úprava obsažená v § 3 odst. 3 platného zákona o státním zastupitelství stanovila, 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*“. Tato textace by mohla naznačovat, že případy zasahování do činnosti nižších státních zastupitelství jsou snad něčím zcela běžným. Změna navržená v § 2 odst. 3 vychází z toho, že k zasahování do postupu nejblíže nižších státních zastupitelství ze strany nejblíže vyšších státních zastupitelství (případně i Nejvyššího státního zastupitelství, pokud jde o oprávnění nejvyššího státního zástupce týkající se celé soustavy státního zastupitelství) může docházet 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. Vedoucí státní zástupce při výkonu svých řídicích a kontrolních oprávnění podle zákona však vždy musí respektovat nezávislost, nestrannost a samostatnost státních zástupců při vyřizování věcí svěřených do působnosti státního zastupitelství (viz § 26 odst. 2). V návaznosti na zdůraznění toho, že k zasahování do činnosti nižších státních zastupitelství by mělo docházet spíše výjimečně, dochází k úpravě tzv. vnitřního dohledu (§ 12e platného zákona o státním zastupitelství), který se nově označuje jako „řídicí a kontrolní oprávnění“. Oproti dřívějšímu institutu vnitřního dohledu dochází ke změně spočívající v tom, že 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 nejblíže vyšším státním zastupitelstvím v rámci dohledu (odepření splnění pokynu daného vedoucím státním zástupcem nebo jiným

pověřeným státním zástupcem). Nadále se umožní státnímu zástupci, aby ve vymezených případech odmítl pokyn, jímž zasáhne do jím vyřizované věci nejblíže 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 (nově) z důvodu zjevného rozporu s uznávaným výkladem práva v zásadě nebyl státní zástupce nucen podle pokynu postupovat.

K § 3

V ustanovení § 3 je upravena zákonná působnost státního zastupitelství („vlastní“ působnost státního zastupitelství odlišná od působnosti nejvyššího státního zástupce nebo od správy státního zastupitelství).

K písmenu a) - 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 státní zástupce zejména úlohu veřejného žalobce, tak, jak je to výslovně 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. 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. Dále aby 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 zajištěno plnění těchto povinností a zajištěna rovnost před zákonem, musí státní zástupce mít vytvořeny všechny nezbytné předpoklady, mezi nimi dominuje striktní požadavek nepřípustnosti 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 o opravných prostředcích proti některým rozhodnutím státního zástupce nebo policejního orgánu (§ 146a trestního řádu).

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 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.

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). 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 písmenu b) - 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. Není na místě rozlišovat státní zástupce zaměřené na výkon dozoru nad zachováváním právních předpisů v místech, kde se vykonává příslušné omezení osobní svobody a ostatní státní zástupce. Ze strany Veřejného ochránce práv a některých dalších subjektů je poukazováno 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. Jde o 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 podpoří případné legislativní změny v sektorových zákonech příslušných resortů, aby mohl být dozor v místech zákonného omezení osobní svobody efektivní.

K písmenu c) - k mimotrestní působnosti státního zastupitelství

Při výkonu mimotrestní působnosti státního zastupitelství stanovené v jiných právních předpisech nejde o samoúčelné, 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 (navazuje na ni), 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 ve zvláštních řízeních soudních, zejména v případech, ve kterých převažuje veřejný zájem na uspořádání vztahů, 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 je 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 účastí státního zastupitelství v soudním řízení na základě jeho návrhu na zahájení řízení nebo na základě jeho vstupu do zahájeného soudního řízení.

K písmenu d) – k působnosti v rámci mezinárodní justiční spolupráce v trestním řízení

Státní zastupitelství dále je justičním orgánem v rámci mezinárodní justiční spolupráce v trestním řízení, jak stanoví i jiný právní předpis (zákon č. 104/2013 Sb., o mezinárodní justiční spolupráci ve věcech trestních).

K části druhé (Postavení státních zástupců)

Návrh v této části vychází se z potřeby, aby nezávislost státních zástupců byla 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 „řízeni“ vládou či Ministerstvem spravedlnosti.

Zvlášť nezbytné je pak 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, odpovědně, v souladu se zákonem a bez zbytečných průtahů. Jakýkoli 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. Zákon v ustanovení § 77 vyjmenovává ustanovení zákoníku práce, která se na pracovní vztah státního zástupce užijí. Odměňování a další požitky státních zástupců upraví, jako dosud, zvláštní zákon.

Přizpůsobení postavení soudce odpovídá skutečnost, že:

- základní vymezení postavení státního zástupce zvlášť zdůrazňuje nezávislost a nestrannost státního zástupce; nezávislost je zde uvedena nově 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 (ale i policejních orgánů - myšlenku podílu státního zastupitelství na jejich vzdělávání je třeba považovat za přínosnou a odpovídající i vztahu těchto profesí zejména v trestním řízení) nebo studentů na vysoké škole; tato činnost se považuje za výkon funkce státního zástupce (obdobně, jak je tomu u soudců podle § 83 odst. 4 zákona o soudech a soudcích).
- Jako výkon funkce státního zástupce se posuzuje i 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.).

Vymezují se případy neslučitelnosti funkce státního zástupce s některými dalšími funkcemi, a to především s funkcí soudce nebo přísedícího, 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 výkon funkce státního zástupce je neslučitelný s výkonem funkce ve statutárních, řídicích a kontrolních orgánech právnických osob, pokud by výkon činností s tím spojených snižoval důvěryhodnost státního zastupitelství, ohrožoval důvěru v objektivní a nestranný výkon funkce státního zástupce nebo by mohl vést k průtahům při vyřizování jemu svěřených věcí.

K části třetí (Soustava státního zastupitelství, vztahy uvnitř soustavy státního zastupitelství a postavení vedoucího státního zástupce)

K § 9 až 10

Dosavadní čtvrčlánkovou soustavu státního zastupitelství se navrhuje doplnit o „novou větev“ státního zastupitelství – o Speciální státní zastupitelství a Speciální vrchní státní zastupitelství. Obě tato státní zastupitelství budou mít celorepublikovou působnost.

Speciální státní zastupitelství bude příslušné k výkonu dozoru nad zachováváním zákonnosti v přípravném řízení i v řízení před soudem ve věcech trestných činů stanovených v § 14 odst.

1, přičemž s ohledem na závažnost, skutkovou nebo právní složitost věci může dojít k postoupení věci jinak příslušnému státnímu zastupitelství. Speciální státní zastupitelství si bude moci atrahovat i věci vymezené v § 14 odst. 2. Nejblíže nadřízeným státním zastupitelství Speciálnímu státnímu zastupitelství bude Speciální vrchní státní zastupitelství.

Soustava státního zastupitelství zůstane 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 nebo zjevný rozpor s uznávaným výkladem práva), přičemž oproti současnému stavu dojde k přenesení veškeré proinstanční agendy na okresní (okresní státní zastupitelství) či krajskou (krajský státní zastupitelství a Speciální státní zastupitelství) úroveň. Návrh tak akcentuje postavení Nejvyššího státního zastupitelství jakožto orgánu s primárně metodickou a koordinační rolí.

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, a to s výjimkou pro Speciální vrchní státní zastupitelství nebo Speciální státní zastupitelství, které má celorepublikovou působnost.

Oproti stávající úpravě se nově v § 12 odst. 1 až 5 podrobněji rozpracovává věcná a místní příslušnost státních zastupitelství, resp. státních zástupců, při výkonu trestní působnosti státního zastupitelství. Dosavadní úprava vycházela z obecného ustanovení § 7 odst. 2 zákona o státním zastupitelství, analogického užití § 16 a násl. trestního řádu a především z ustanovení § 9, § 10 a § 12 a násl. vyhlášky 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. Ohledně takto stanovené příslušnosti byla ale v usnesení Ústavního soudu ze dne 17. 12. 2012 sp. zn. I. ÚS 2632/12 v rámci tam vysloveného *obiter dicta* vyslovena pochybnost o slučitelnosti s ústavním pořádkem z hlediska stupně právní síly, z něhož byla (v tomto konkrétním případě místní) příslušnost dovozována (z vyhlášky Ministerstva spravedlnosti). K odstranění případných pochybností o souladu s Ústavou se právní úpravu příslušnosti státního zástupce navrhuje zakotvit přímo v zákoně.

V § 12 odst. 1 se stanovuje věcná i místní příslušnost státního zástupce vázaná na příslušnost soudu. V § 12 odst. 2 a 3 odpovídá úpravě obsažené v dosavadním jednacím řádu státního zastupitelství. V § 12 odst. 4 se zavádí úprava obdobná § 25 trestního řádu, ale doplněná o nutnou žádost státního zástupce nebo souhlas s tímto postupem, aby nemohlo být nedůvodně zasahováno do vyřizované věci, a to s ohledem posilování nezávislosti státních zástupců (viz § 2).

Úprava příslušnosti k výkonu dozoru nad zachováváním zákonnosti v přípravném řízení konaném Generální inspekcí bezpečnostních sborů a k vyřizování věcí, v nichž zkrácené přípravné řízení konala Generální inspekce bezpečnostních sborů a úprava příslušnosti k vyšetřování trestných činů spáchaných příslušníky Generální inspekce bezpečnostních sborů, příslušníky Bezpečnostní informační služby, příslušníky Úřadu pro zahraniční styky a informace, příslušníky Vojenského zpravodajství, příslušníky Vojenské policie a zaměstnanci České republiky zařazenými k výkonu práce v Generální inspekci

bezpečnostních sborů a ke zkrácenému přípravnému řízení o těchto trestných činech (§ 13) se přebírá z dosavadního § 10 vyhlášky č. 23/1994 Sb., o jednacím řádu státního zastupitelství, zřízení poboček některých státních zastupitelství a podrobnostech o úkonech prováděných právními čekateli.

K § 14

Ustanovení § 14 představuje speciální ustanovení vůči § 12 a vymezuje příslušnost Speciálního státního zastupitelství.

Toto státní zastupitelství bude primárně věcně příslušné k výkonu dozoru nad zachováváním zákonnosti v přípravném řízení i v řízení před soudem ve věcech trestných činů proti majetku a ve věcech hospodářských se škodou nebo majetkovým prospěchem nejméně 75 mil. Kč, u korupčních trestných činů (nejen u úplatkářství) a u trestných činů spáchaných při zadávání veřejných zakázek. Příslušnost Speciálního státního zastupitelství bude dána rovněž u trestných činů podílnictví a legalizace výnosů z trestné činnosti (spáchaných v úmyslné i nedbalostní formě), bude-li predikativním trestným činem některý z výše uvedených trestných činů; zároveň se zachovává princip, že působnost Speciálního státního zastupitelství 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. Speciální státní zastupitelství však může s předchozím souhlasem vedoucího Speciálního vrchního státního zastupitelství rozhodnout, že k výkonu dozoru nad zachováváním zákonnosti v přípravném řízení ve věcech trestných činů i k řízení před soudem je příslušné státní zastupitelství, jehož příslušnost se 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 vedoucího Speciálního vrchního státního zastupitelství, která má zajistit, aby k tomuto postupu nedocházelo v nadměrné míře a nebylo tak neodůvodněně zasahováno do postupu jiných státních zastupitelství; musí jít o případy, kdy změnu příslušnosti odůvodňuje skutečnost, že povaha a závažnost trestného činu již neodůvodňuje, aby ve věci bylo příslušné Specializované státní zastupitelství).

Zároveň se navrhuje úprava tzv. fakultativní působnosti Speciálního státního zastupitelství, které může rozhodnout o tom, že je příslušné k výkonu dozoru nad zachováváním zákonnosti v přípravném řízení i v řízení před soudem ve věcech trestných činů proti majetku a ve věcech hospodářských, i když škoda nebo majetkový prospěch nedosahuje limitu 75 mil. Kč, a dále ve věcech trestných činů podle hlavy deváté (u těchto trestných činů je pak dána informační povinnost státních zastupitelství příslušných k výkonu dozoru nad zachováváním zákonnosti v přípravném řízení, která musí informovat Speciální státní zastupitelství o zahájení úkonů trestního řízení nebo o zahájení trestního stíhání v těchto věcech). I v těchto případech platí, že příslušnost Speciálního státního zastupitelství bude dána rovněž u trestných činů podílnictví a legalizace výnosů z trestné činnosti (spáchaných v úmyslné i nedbalostní formě), bude-li predikativním trestným činem některý z výše uvedených trestných činů; zároveň se zachovává princip, že působnost Speciálního státního zastupitelství 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.

K § 15 a 16

Tato ustanovení dávají výslovný zákonný rámec postupu při konání úkonů nepříslušným státním zástupcem, které však nelze pro jejich neodkladnost odložit. 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 a 31 trestního řádu).

K § 17

Vymezení pojmu „vedoucí státní zástupce“ se přejímá z dosavadní právní úpravy (§ 8 platného zákona o státním zastupitelství), samozřejmě s doplněním úpravy pro vedoucí státní zástupce, kteří budou stát v čele nově zřizovaných státních zastupitelství (v čele Speciálního státního zastupitelství a Speciálního vrchního státního zastupitelství)

Přebírá se též úprava zastupování vedoucích státních zástupců jeho náměstkem nebo náměstky 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 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). 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 § 18

S ohledem na ústavní postavení státního zastupitelství jako orgánu výkonné moci zařazeného v té části Ústavy, jež se týká vlády, je ponecháno jmenování nejvyššího státního zástupce v kompetenci vlády. Tj., způsob jmenování nejvyššího státního zástupce se navrhuje zachovat (i nadále by jej měla jmenovat vláda na návrh ministra spravedlnosti).

K posílení principu nestrannosti a s tím spojené nezávislosti státního zastupitelství i jednotlivých státních zástupců, pokud jde o odvolávání čelního představitele této soustavy,

slouží časové omezení výkonu funkce, přičemž délka funkčního období (7 let) poskytuje prostor pro dlouhodobější koncepční práci ve prospěch státního zastupitelství i boje s kriminalitou. Nejvyšší státní zástupce si bude vědom svého omezeného časového mandátu, což 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 odpovědnosti nejvyššího státního zástupce za chod státních zastupitelství zajistit jeho 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 nebo obdobnou funkci, a 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 sedmiletou právní praxí, z toho nejméně 5 let ve funkci státního zástupce veřejného žalobce, asistenta veřejného žalobce nebo jiné obdobné funkci u mezinárodního soudu nebo soudce. 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 přihlédnout 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, event. vlády (s případným následným soudním přezkumem). 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 § 19 a 20

Toto ustanovení upravuje jmenování vedoucích státních zástupců (s výjimkou nejvyššího státního zástupce).

Vedoucího státního zástupce jmenuje ministr spravedlnosti po projednání s vedoucím státním zástupcem nejblíže vyššího státního zastupitelství, přičemž podmínkou pro jmenování je provedení výběrového řízení, které vyhlašuje Ministerstvo spravedlnosti. Výběrová komise vybere z uchazečů, kteří ve výběrovém řízení uspěli, 3 nejvhodnější a sestaví pořadí dalších uchazečů, kteří ve výběrovém řízení uspěli, a seznam uchazečů, kteří ve výběrovém řízení neuspěli. Ministr vybere po projednání s vedoucím státním zástupcem nejblíže vyššího státního zastupitelství jednoho uchazeče z 3 nejvhodnějších uchazečů. 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 5 let. Vzhledem k tomu, že jmenování

státního zástupce do funkce vedoucího státního zástupce je podmíněno výběrovým řízení (přičemž převaha členů výběrové komise je jmenována státním zastupitelstvím), není vyloučeno, aby vedoucí státní zástupce, nejde-li o nejvyššího státního zástupce, byl jmenován i na dvě po sobě jdou období.

Ze shodných důvodů jako u jmenování nejvyššího státního zástupce je i v případě ostatních vedoucích státních zástupců stanoven požadavek minimální doby právní praxe, minimální doby praxe státního zástupce či jiné obdobné funkce 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.).

K § 21

Přebírá se právní úprava jmenování a odvolání náměstků vedoucích státních zástupců – náměstky vedoucích státních zástupců jmenuje a odvolává ministr spravedlnosti na návrh vedoucího státního zástupce, o jehož náměstka jedná (viz § 8 odst. 2, § 9 odst. 3 a § 10 odst. 6 stávajícího zákona o státním zastupitelství). Zároveň se (pouze ale pro funkci náměstka nejvyššího státního zástupce) navrhuje stanovit alespoň minimální podmínky, za kterých může být státní zástupce jmenován do funkce náměstka. Náměstka vedoucího státního zástupce lze odvolat i bez uvedení důvodů (platí však, že i odvolání náměstka je podmíněno návrhem vedoucího státního zástupce, o jehož náměstka jde).

K § 22

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. Jako nový důvod zániku funkce náměstka se doplňuje uložení kárného opatření odvolání z funkce vedoucího státního zástupce nebo náměstka a neosvědčení se ve zkušební době podmíněného odvolání z funkce vedoucího státního zástupce nebo náměstka (viz část desátá).

K § 23

Nový zákon výslovně upravuje dočasné pověření zastupování funkce vedoucího státního zástupce (i jeho náměstka).

V nově navrhované úpravě jsou respektovány tyto zásady:

- zastupování výkonem funkce dočasně pověřuje ministr spravedlnosti,
- pověření zásadně platí po celou dobu, po kterou trvají důvody pověření, přičemž se výslovně stanoví maximální doba trvání pověření nejvýše 12 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,
- 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 § 24 a 25

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 a k řešení případů, kdy vzniknou důvodné pochybnosti o nepodjatosti a nestrannosti projednání věci u Speciálního vrchního státního zastupitelství nebo Speciálního státního zastupitelství (vzhledem k tomu, že tato zastupitelství mají mít celorepublikovou působnost, nemůže dojít k odnětí a přikázání věci „jinému státnímu zastupitelství téhož druhu a stupně“, ale věc bude přikázána Nejvyšším státním zastupitelstvím státnímu zastupitelství, jehož příslušnost se určí podle obecných pravidel obsažených v § 12).

Obecně k § 26 až § 34

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 nejblíže vyššího státního zastupitelství a nejblíže 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 § 26 až 31

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 nejblíže vyšší státní zastupitelství může věc odejmout nejblíže 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 nejblíže vyšší státní zastupitelství seznámí nejblíže 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 nejblíže nižšího státního zastupitelství vůči policejnímu orgánu podle trestního řádu,
- dohled nad dohledem je nepřípustný – 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 nejblíže vyšším státním zastupitelstvím v rámci výkonu dohledu je vždy závazný a písemný; základní obsahové náležitosti pokynu jsou zakotveny přímo v zákoně a je nepřípustné je jakkoli obcházet pod sankcí neúčinnosti,
- podrobněji než dosud se upravují podněty k výkonu dohledu (viz níže).

Upouští se od úpravy tzv. pokynů nejblíže 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 nejblíže nižšího státního zastupitelství. Tato kategorie pokynů má své místo pouze v rámci vnitřního dohledu.

Státní zástupce může pokyn nejblíže vyššího státního zastupitelství daný v rámci výkonu dohledu odmítnout, avšak jen pro rozpor se zákonem nebo z důvodu zjevného rozporu s uznávaným výkladem práva, nelze v konkrétním případě takový odchylný 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 nejblíže vyšším státním zastupitelstvím, předloží věc vedoucímu státnímu zástupci, který buď věc státnímu zástupci odejme a vyřídí ji sám, nebo ji předloží nejblíže vyššímu státnímu zastupitelství s návrhem na rozhodnutí, že se věc nejblíže nižšímu státnímu zastupitelství odnímá.

Nejblíže 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 nadřízeným 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 zvlášť 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). Podnět k výkonu dohledu může přitom podat i Ministerstvo spravedlnosti (viz jeho úloha v trestní politice a v řízení podle zákona č. 82/1998 Sb.).

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 § 32 až 34

Dosavadní právní úprava trpí nejednoznačností především v otázce rozsahu oprávnění, jež v rámci vnitřního dohledu podle ustanovení § 12e dosavadního 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 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 (§ 32 odst. 6), 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 zákonného důvodu, a pokud vedoucí státní zástupce nebo jím pověřený státní zástupce pokyn na základě odmítnutí jeho splnění státním zástupcem nezruší, přezkoumá jej obligatorně nejblíže 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 § 34, 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 části čtvrté (Oprávnění nejvyššího státního zástupce)

K § 35

Zákonné vymezení postavení nejvyššího státního zástupce odpovídá požadavkům a nárokům kladeným na celou soustavu státního zastupitelství, zejména pak požadavkům na nezávislost, samostatnost a zvýšenou odpovědnost za plnění úkolů spadajících do rámce jeho zákonné působnosti.

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 nejvyššího státního zástupce; 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. 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 § 36

Oprávnění provést kontrolu skončené věci bude svěřeno výlučně Nejvyššímu státnímu zastupitelství (oproti současnému stavu, kdy nejvyšší státní zástupce může nařídit, aby kontrolu skončených věcí provedlo buď Nejvyšší státní zastupitelství, nebo jím pověřené státní zastupitelství).

Smyslem institutu kontroly skončené věci je vytvořit kontrolní mechanismus, který zamezí uplatňování místních vlivů v postupu nejnižších stupňů soustavy státního zastupitelství a povede k tomu, že dohled vykonávaný pouze ve vztahu nejblíže vyššího a bezprostředně nižšího státního zastupitelství bude doplněn další úrovní kontroly, která umožní, aby bylo možno napravit případná pochybení v postupu státních zastupitelství dvou nejnižších stupňů.

Jedná se svoji povahou o mimořádnou formu kontroly (nejde o standardní formu kontroly, těžiště kontrolní činnosti i nadále bude spočívat ve výkonu dohledových oprávnění), která bude vykonávána na základě rozhodnutí nejvyššího státního zástupce (tj. bude vykonávána pouze fakultativně).

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. Jak bylo uvedeno, jedná se o mimořádné (a zároveň fakultativní) oprávnění nejvyššího státního zástupce, jež by se mělo týkat případů, ve kterých je zásadně zpochybňováno dodržování zásad postupu státního zastupitelství i jednotlivých státních zástupců (viz část 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 § 37

Zákon zakotvuje oprávnění nejvyššího státního zástupce zrušit akt státního zástupce vydaný v rámci dozoru nad zákonným omezením osobní svobody, tj. příkaz k zachovávání právních přepisů 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. 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 (půjde-li o příkaz k zachovávání právních přepisů) nebo v délce 1 měsíce (půjde-li o nařízení propuštění osoby ze zařízení, kde se v souladu se zákonem omezuje osobní svoboda). S ohledem na nevratnou povahu některých aktů z hlediska jejich faktických účinků bude nejvyššímu státnímu zástupci přiznáno i určité sistační oprávnění.

K části páté (Právní prostředky zajišťující činnost státního zastupitelství a podání k jeho činnosti)

K § 38 až 40

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 § 41

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 tlumočníka včetně rozhodování o odměně a náhradě nákladů spojených se znaleckým nebo tlumočnickým úkonem se upravuje obdobně jako v trestním řádu.

K § 42 a 43

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 opětovné přezkoumání vyřízení uvedeny nové skutečnosti, věc již nelze dále přezkoumávat a podání se založí; o tom však musí být podatel poučen.

Stejně jako v platném zákoně o státním zastupitelství (§ 16b) se upravuje institut stížnosti na průtahy při plnění úkolů státního zastupitelství nebo na nevhodné chování státních zástupců, právních čekatelů, asistentů, vyšších úředníků a ostatních zaměstnanců státního zastupitelství. Institut stížnosti 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 do jednoho měsíce od doručení (což se týká i žádosti o přezkoumání předchozího vyřízení stížnosti). 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 části šesté (Zpracovávání informací státními zastupitelstvími)

K § 44

Obdobně jako v dosavadní úpravě se stanoví povinnost nejvyššího státního zástupce předložit prostřednictvím ministra spravedlnosti vládě zprávu o činnosti státního zastupitelství. Tato zpráva obsahuje analytické podklady k činnosti státního zastupitelství v trestní i netrestní oblasti. Zpráva o činnosti státního zastupitelství je tak informačním zdrojem i o stavu a vývoji kriminality. Zpráva o činnosti tak může sehrát svoji významnou úlohu při koordinaci opatření pro omezování, potlačování a předcházení trestné činnosti a jiného porušování zákonnosti a pro zabezpečování jednotného postupu při uplatňování právních předpisů.

Oproti současné úpravě se zkracuje lhůta, ve které má být zpráva o činnosti vládě předložena a stanoví se, že obligatorní součástí je též souhrnná zpráva o činnosti Speciálního vrchního státního zastupitelství a Speciálního státního zastupitelství za uplynulý kalendářní rok.

K § 45

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 samoúčelné, 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 vrchní státní zastupitelství, Speciální vrchní státní zastupitelství a 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 vykonávat dohled nad nižšími státními zastupitelstvími, 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 § 46 až 48

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 státního 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 je jen orgánům činným v trestním řízení a Probační a mediační službě (v rozsahu plnění jejích úkolů), 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 § 47 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 § 49 až 51

Přebírá se zejména dosavadní úprava informování ministra spravedlnosti, resp. Ministerstva spravedlnosti, dnes zahrnutá do § 13 platného zákona o státním zastupitelství. Tato úprava se rozšiřuje o možnost Ministerstva spravedlnosti požádat o informace vztahující se k činnosti státního zastupitelství, pokud takové informace potřebuje pro přípravu právních předpisů nebo pro účely tvorby politiky v oblasti jeho působnosti.

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 upravenu 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. 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 § 52

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 § 53

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 § 54

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 části sedmé (Správa státního zastupitelství)

K § 55

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 stanovených zákonem o státním zastupitelství na řádné plnění úkolů státnímu zastupitelství svěřených. Nejde tu ani 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 jde 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 významná 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 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 budou podílet i poradní sbory vedoucích státních zástupců [viz např. povinnost projednání plánů systemizací s poradními sbory podle § 69 odst. 2 písm. b) nebo odst. 3 písm. b)] a to, že orgány správy státního zastupitelství mají při výkonu své působnosti postupovat v součinnosti se zájmovými organizacemi státních zástupců (viz § 68).

K § 56 až 58

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. Kromě úkolů, které pro Ministerstvo spravedlnosti plynou z uvedeného zákona (z jeho § 22 až 25, které ukládají Ministerstvu spravedlnosti i dalším ministerstvům zejména zkoumat společenskou problematiku v okruhu své působnosti, analyzovat dosahované výsledky v této oblasti, činit opatření k řešení aktuálních otázek, zpracovávat koncepce rozvoje svěřených odvětví, připravovat návrhy zákonů a jiných právních předpisů týkajících se věcí patřící do jeho působnosti, dbát na zachovávání zákonnosti v okruhu své působnosti a zabezpečovat ve své působnosti úkoly související se sjednáváním mezinárodních smluv, s rozvojem mezinárodních styků a mezinárodní spoluprací), vyplývají specifické úkoly Ministerstva spravedlnosti jakožto ústředního orgánů státní správy pro státní zastupitelství z ustanovení § 59 návrhu zákona.

Orgány správy státního zastupitelství jsou též vedoucí státní zástupci a jejich náměstci, zákon pak vymezuje jejich role při výkonu správy v § 60 až 67. 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.

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.

Postavení ředitelů správ jednotlivých 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, Speciálního vrchního státního zastupitelství, vrchních státních zastupitelství, Speciálního státního zastupitelství a krajských státních zastupitelství. Tím není dotčena odpovědnost příslušného vedoucího státního zástupce jako orgánu správy státního zastupitelství za provádění kontroly výkonu činnosti 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 § 59 až 67

Správa Nejvyššího státního zastupitelství, krajských a okresních státních zastupitelství zůstává bez podstatnějších změn. Zároveň se zakotvují úkoly správy, kterou provádí vedoucí Speciálního státního zastupitelství a Speciálního vrchního státního zastupitelství.

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 nejblíže 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. 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 nadřízeným krajským státním zástupcem personální věci státních zástupců a ostatních zaměstnanců okresního státního zastupitelství [§ 13h odst. 1 písm. a) platného zákona o státním zastupitelství]. Plán systematizací by měl podle návrhu stanovit nejvyšší státní zástupce, a to po projednání se svým poradním sborem; plán systemizací pro obvody vrchních státních zastupitelství, Speciálního vrchního státního zastupitelství, krajských státních zastupitelství a Speciálního státního zastupitelství stanoví po projednání s příslušnými vedoucími státními zástupci. Ministerstvo spravedlnosti pak na základě této systematizace 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 jejich náměstkům.

K § 68

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

K části osmé (Poradní sbor)

K § 69

Každý vedoucí státní zástupce s výjimkou okresních státních zástupců zřizuje povinně poradní sbor, který má napomáhat k uplatňování efektivních forem a metod řízení a k uplatňování poznatků z činnosti státních zástupců. Poradní sbor státního zastupitelství má poradní a konzultativní roli, nikoli roli rozhodovací.

Poradní sbor se bude podílet na řešení některých otázek zásadních pro řádný chod státního zastupitelství (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). Poradní sbor tak bude projednávat (obligatorně) zejména otázky vnitřní organizace státního zastupitelství, rozvrh práce a pracovní řád a plány systemizací a plány rozmístění státních zástupců, právních čekatelů, asistentů státních zástupců, vyšších úředníků státního zastupitelství a ostatních odborných zaměstnanců zařazených k výkonu práce na státním zastupitelství; poradní sbor nejvyššího státního zástupce pak i návrhy pokynů obecné povahy nejvyššího státního zástupce, jimiž se vydává vzorový organizační řád státního zastupitelství, stanoví zásady rozdělení specializací státních zástupců, kritéria hodnocení profesního růstu státních zástupců a vydává vzorový pracovní řád. Poradní sbor se může vyjadřovat i k dalším otázkám (viz demonstrativní výčet obsažený v § 69 odst. 4)

Poradní sbor každého vedoucího státního zástupce bude složen výlučně ze státních zástupců, z nichž část bude do poradního sboru volena na dobu 6 let v rovných, přímých a tajných volbách, část bude jmenována vedoucím státním zástupcem. Členství v poradním sboru je neslučitelné s funkcí vedoucího státního zástupce i jeho náměstka (nikoli však s ostatními vedoucími funkcemi). Volby vyhlásí a zjišťuje státní zastupitelství, u kterého je poradní sbor zřizován.

K části deváté (Státní zástupci)

K § 70

Systemizace míst státních zástupců (a dále i právních čekatelů, asistentů státních zástupců, vyšších úředníků státního zastupitelství a ostatních odborných zaměstnanců) je upravena v části sedmé návrhu („Správa státního zastupitelství“).

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. Výběrové řízení bude provádět výběrová komise, která ve výběrovém řízení ověří, zda uchazeč o funkci státního zástupce splňuje předpoklady pro funkci státního zástupce, a posoudí jejich odborné znalosti a schopnosti nezbytné pro výkon funkce státního zástupce. Po organizační stránce bude zajišťovat průběh výběrových řízení Nejvyšší státní zastupitelství.

K § 71

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).

Těmito podmínkami tedy jsou

- státní občanství České republiky,
- plná svéprávnost,
- bezúhonnost,

- věk nejméně 25 let ke dni jmenování státním zástupcem,
- vysokoškolské vzdělání (řádné ukončení studia magisterského studijního programu právo a právní věda v oboru právo na vysoké škole v České republice),
- úspěšně složená závěrečná zkouška,
- mravní vlastnosti, které dávají záruku, že osoba bude funkci státního zástupce řádně zastávat,
- souhlas s jmenováním do funkce státního zástupce a s přidělením k určitému státnímu zastupitelství.

Podmínka bezúhonnosti se stanoví 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).

Za závěrečnou zkoušku se považuje též odborná justiční zkouška a advokátní zkouška, o uznání jiných zkoušek za závěrečnou zkoušku rozhoduje ministr spravedlnosti (viz § 90 odst. 8). V tomto směru dochází rovněž k převzetí dosavadní právní úpravy. Stejné účinky jako závěrečná zkouška má i odborná justiční zkouška, soudcovská zkouška, jednotná soudcovská zkouška a advokátní zkouška, vojenská právní zkouška, prokurátorská zkouška a závěrečná zkouška vykonaná přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona (§ 94 odst. 4).

K § 72

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 ministr spravedlnosti na dobu časově neomezenou. Nepředpokládá se institut státních zástupců na určitou dobu nebo „na zkoušku“. Znění slibu zůstává v zásadě stejné (viz § 18 odst. 3 platného zákona o státním zastupitelství). Odepření slibu nebo složení slibu s výhradou však má za následek má za následek nejmenování státního zástupce.

K § 73

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 § 74 a 75

Rozhodování o dočasném přidělení bude v zásadě prováděno v souladu s dnešní úpravou, možnost dočasně přidělit státního zástupce k jinému státnímu zastupitelství s jeho souhlasem se rozšiřuje i na případy, kdy je to odůvodněno požadavky na prohlubování odborných znalostí a zkušeností státního zástupce.

Sjednocuje se délka doby dočasného přidělení na čtyři roky s možností opětovného dočasného přidělení. 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 nabyl 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 § 75 odst. 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. Nové nařízení vlády bude obsahově totožné s platným nařízením vlády č. 372/2004 Sb. To znamená, že shodně jako v platném nařízení vlády bude upravovat náhradu zvýšených životních a vybavovacích nákladů, náhradu jízdních výdajů a výdajů za ubytování a náhradu výdajů spojených s přepravou osobních věcí.

K § 76

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 minimální délku praxe (5 let pro přeložení ke krajskému státnímu zastupitelství, 7 let k vrchnímu státnímu zastupitelství a ke Speciálnímu státnímu zastupitelství a 8 let ke Speciálnímu vrchnímu státnímu zastupitelství a Nejvyššímu státnímu zastupitelství), přičemž tyto doby právní praxe jsou stanoveny pouze jako rámcové, a lze je tedy (byť výjimečně) prolomit. Přeložení je podmíněno splněním podmínky, že státní zástupce, který má být přeložen, svými odbornými znalostmi a zkušenostmi dává záruky řádného výkonu této funkce.
2. 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

šesti měsíců), a je možné pouze jednorázově. Dojde-li zákonem ke změně v organizaci státního zastupitelství nebo změně obvodů státního zastupitelství, lze přeložit státního zástupce bez jeho souhlasu nebo žádosti (za splnění dalších zákonných podmínek), a to pouze do 6 měsíců ode dne nabytí účinnosti zákona, který zakládá důvod pro takové rozhodnutí.

K § 77

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

Státní zástupce bude svoji funkci vykonávat jako veřejnou funkci. Podle ustanovení § 5 odst.1 zákoníku práce se na vztahy vyplývající z výkonu veřejné funkce vztahuje zákoník práce pouze tehdy, pokud to výslovně stanoví (§ 392 odst. 1 zákoníku práce) nebo pokud to stanoví zvláštní právní předpisy. Zákon v ustanovení § 77 proto vyjmenovává ustanovení zákoníku práce, která se na pracovní vztah státního zástupce užijí. Odměňování a další požitky státních zástupců upraví, jako dosud, zvláštní zákon. Zároveň se na tomto místě upravuje režim pracovních pohotovostí, které – na rozdíl od současné úpravy – budou umožněny (v souladu se zákoníkem práce) pouze mimo pracoviště, na rozdíl od zákoníku práce je však bude možné nařídit.

K § 78

Zavádí se nový institut posuzování profesního růstu státních zástupců prostřednictvím hodnocení státních zástupců, a to pro

a) hodnocení pro účely přeložení nebo dočasného přidělení k vyššímu státnímu zastupitelství nebo pro účely výkonu funkce vedoucího státního zástupce nebo náměstka vedoucího státního zástupce, nebo

b) hodnocení pro účely probíhajícího kárného řízení, řízení o způsobilosti státního zástupce vykonávat svou funkci nebo trestního řízení.

Kritéria hodnocení profesního růstu a postup při jejich provádění stanoví pokyn obecné povahy, přičemž tento pokyn musí být obligatorně projednán poradním sborem nejvyššího státního zástupce. Předpokládá se, že v rámci hodnocení se posoudí plnění povinností uvedených v § 5 státním zástupcem, zejména jeho odborná úroveň, nestrannost, samostatnost a odpovědný přístup k plnění povinností státního zástupce a vyřizování přidělených věcí bez zbytečných průtahů, přičemž při posuzování odborné úrovně, odpovědného přístupu k výkonu povinností a vyřizování věcí bez zbytečných průtahů bude možné vzít v úvahu i závěry prověrek v rámci výkonu vnějšího dohledu nebo obdobných zjištění, vztahují-li se konkrétně k postupu státního zástupce, jehož hodnocení se provádí. 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 uplatnit námitky. Je upraven postup při vyřizování těchto námitek.

K § 79

Zachovává se úprava dnes obsažená v § 21 platného zákona o státním zastupitelství s tou výjimkou, že se umožňuje dřívější konsensuální zánik funkce státního zástupce v případě vzdání se funkce. Doplňuje se dále zánik funkce v návaznosti na odsouzení k trestu zákazu činnosti spočívajícímu v zákazu výkonu veřejné funkce pro trestný čin spáchaný z nedbalosti a dále další důvod zániku funkce vázaný na rozhodnutí o tom, že se státní zástupce neosvědčil ve zkušební době podmíněného odvolání z funkce státního zástupce, což je nový druh kárného opatření, který může být státnímu zástupci uložen kárným soudem za kárné provinění (viz část desátá).

K § 80

V tomto ustanovení se reglementuje dočasné zproštění výkonu funkce státního zástupce mimo kárné nebo trestní řízení.

Oproti dosavadní úpravě dochází k významným změnám. Je-li totiž funkce státního zástupce vykonávána v pracovním vztahu, musí být kromě jiného slučitelná se zásadou, podle které přísluší všem zaměstnancům za stejnou práci nebo za práci stejné hodnoty stejná mzda nebo plat. 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 § 81

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 zákon č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů. Zároveň se upravují nově případy nezpůsobilosti vedoucího státního zástupce.

K části desáté (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 svoji 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 náměstka vedoucího státního zástupce viz zároveň předkládaný návrh zákona o změně některých zákonů v souvislosti s přijetím zákona o státním zastupitelství). 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 náměstkem vedoucího státního zástupce (obdobně, jak je tomu v případě předsedů a místopředsedů soudů podle již dnes účinné úpravy),

b) upravuje se doba pro zánik kárné odpovědnosti státního zástupce plynutím času (odkazem na lhůtu pro podání kárné žaloby na státního zástupce uvedenou v § 8 odst. 1 zákona č. 7/2002 Sb.), čímž dochází k odstranění dosavadního rozporu mezi zákonem o státním zastupitelství a zákonem o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů a sjednocení této lhůty pro zánik kárné odpovědnosti s úpravou platnou pro soudce (viz § 89 zákona o soudech a soudcích), protože zde není k odchylné úpravě dán žádný věcný důvod,

c) zavádí se nový druh kárného opatření, a to podmíněné odvolání z funkce (vedoucího) státního zástupce nebo náměstka vedoucího státního zástupce, kdy k zániku funkce státního zástupce, vedoucího státního zástupce nebo jeho náměstka dojde tehdy, pokud státní zástupce, vedoucí státní zástupce nebo náměstek vedoucího státního zástupce neosvědčí ve zkušební době (pokud se ve stanovené době dopustí kárného provinění nebo trestného činu),

d) 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. Toto upozornění nicméně nepředstavuje překážku věci pravomocně rozhodnuté. Proti upozornění se lze bránit standardními prostředky,

e) zavádí se obligatorní zproštění výkonu funkce státního zástupce, který je trestně stíhán pro úmyslný trestný čin.

Ohledně navrhovaného nahrazení vytknutí drobných poklesků a nedostatků upozorněním na možnost podání návrhu na zahájení kárného řízení při opětovném porušení povinností 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 opravným prostředkem, byť neformálního charakteru (např. námitkami, stížností), 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.

Z hlediska možný kárných opatření, která je možné uložit za spáchané kárné provinění, dochází kromě již zmiňovaného zavedení podmíněného odvolání z funkce státního zástupce a podmíněného odvolání z funkce vedoucího státního zástupce nebo jeho náměstka dochází v návrhu k přesnější diferenciaci opatření, které lze za spáchaná kárná provinění podle jejich závažnosti státnímu zástupci uložit.

K části jedenácté (Právní čekatelé a asistenti státních zástupců)

K § 89 a 90

Institut právních čekatelů se navrhuje zachovat s ohledem na dosavadní pozitivní zkušenosti spojené s jejich fungováním v soustavě státního zastupitelství.

Lze sice chápat tendence směřující k úplnému otevření justice pro přístup ostatních právnických profesí, které vyúsťující až v požadavek na úplné zrušení institutu právních (justičních) čekatelů, nicméně 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, která 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 zvlášť připravováni, nemohou mít vždy 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 § 91

Přejímá se bez podstatných 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 odstavec 5, viz však i novela trestního řádu provedená 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 (§ 95 odst. 4). Asistenta státního zástupce jmenuje a odvolává vedoucí státní zástupce příslušného státního zastupitelství na návrh státního zástupce, o jehož asistenta se jedná. Na skončení pracovního poměru asistenta státního zástupce se přiměřeně použije § 73a zákoníku práce. Funkce asistenta státního zástupce se považuje za zrušenou, zanikne-li funkce příslušného státního zástupce nebo je-li příslušný státní zástupce dočasně přidělen nebo přeložen k jinému státnímu zastupitelství.

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

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.

Odborné vzdělávání státních zástupců, právních čekatelů, asistentů státních zástupců, vyšších úředníků státního zastupitelství a ve vymezeném rozsahu i ostatních zaměstnanců zařazených k výkonu práce na státních zastupitelstvích zajišťuje zejména Justiční akademie se sídlem v Kroměříži. Činnost Justiční akademie a její postavení upravuje jiný právní předpis (zákon č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích, ve znění pozdějších předpisů).

Jednou ze základních povinností státního zástupce je povinnost dbát soustavným vzděláváním o prohlubování svých odborných právních a dalších znalostí potřebných pro řádný výkon funkce. Vzdělávání organizovaného Justiční akademií se nicméně státní zástupci účastní nepovinně, tj. na základě dobrovolnosti; ke splnění uvedené povinnosti prohlubovat své odborné a další znalosti pak využívají vedle akcí pořádaných Justiční akademií a samostatného studia vzdělávací akce organizované státními zastupitelstvími, vysokými školami či jinými vzdělávacími institucemi.

Problematika obdobného vzdělávání je kromě této části nicméně upravena i v dalších ustanoveních zákona (např. v ustanovení o správě státního zastupitelství, v postavení státních zástupců nebo ve vymezení úkolů poradních sborů)

K části třinácté (Společná, přechodná a závěrečná ustanovení)

K § 93

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. Do budovy státního zastupitelství je zakázáno vstupovat se zbraní nebo s jinými předměty, které jsou způsobilé ohrozit život, zdraví nebo pořádek. Tento zákaz se nevztahuje na osoby v zákoně přímo vyjmenované (státní zástupce a příslušníky ozbrojených sil a bezpečnostních sborů, jestliže vstupují do budovy státního zastupitelství v souvislosti s plněním služebních povinností), dále pak na osoby, o nichž to stanoví v jednotlivých případech vedoucí státní zástupce.

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 státního zástupce a jeho rodinných příslušníků.

K § 94

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

K § 95

Navrhuje se zachovat v platnosti jmenování státních zástupců, právních čekatelů a asistentů státního zástupce podle stávající právní úpravy. Do doby vydání nového nařízení vlády 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 § 96

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 § 97

V tomto přechodném ustanovení se řeší důsledky zřízení Speciálního státního zastupitelství a Speciálního vrchního státního zastupitelství, které částečně převezmou agendu tzv. šestých odborů (§ 15 jednacího řádu státního zastupitelství, který stanovoval agendu těchto odborů, by měl být bez náhrady zrušen). Jde tedy o změnu struktury soustavy a podstatné změny příslušnosti státního zastupitelství, které odůvodňují možnost přeložit státní zástupce činné u vrchních státních zastupitelství nebo u Nejvyššího státního zastupitelství.

Ve věcech, ve kterých ke dni účinnosti tohoto zákona vykovává dozor nad zachováním zákonnosti v přípravném řízení nebo je v prvním stupni činný před soudem státní zástupce vrchního státního zastupitelství, se předpokládá, že zásadě zůstane jeho příslušnost zachována i po nabytí účinnosti tohoto zákona. Aby byl zajištěn pokud možno plynulý přechod agendy, umožňuje se, aby vrchní státní zastupitelství s předchozím souhlasem nejvyššího státního zástupce rozhodlo, že k výkonu dozoru nad zachováváním zákonnosti v přípravném řízení ve věcech trestných činů, ve kterých je činné, nebo v řízení před soudem je příslušné jiné státní zastupitelství, jehož příslušnost se určí podle obecných ustanovení zákona.

K § 98

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 § 99

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

Rovněž tak se přejímá z dosavadní právní úpravy zmocnění pro fakultativní vydání vyhlášky, kterou se mohou zřídit v obvodu Speciálního vrchního státního zastupitelství, vrchního státního zastupitelství, Speciálního státního zastupitelství, krajského nebo okresního státního zastupitelství jeho pobočky.

K § 100

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 § 101

Navrhuje se nabytí účinnosti prvním dnem šestého kalendářního měsíce po jeho vyhlášení, aby byla zajištěna dostatečná doba legisvakance, která je nezbytná pro materiální a personální zabezpečení vzniku Speciálního státního zastupitelství a Speciálního vrchního státního zastupitelství.

-