



JUDr. Pavel Zeman
nejvyšší státní zástupce

Nejvyšší státní zastupitelství

Brno 28. 11. 2014
1 SL 339/2014

Vážená paní ministryně,

v odpověď na Váš dopis ze dne 19. 11. 2014, č. j. MSP-19/2014-SM-M/2, jímž jste mne požádala o sdělení připomínek a návrhů na změny, doplnění či případné vypuštění jednotlivých ustanovení návrhu zákona o státním zastupitelství, jakož i o určení kontaktní osoby pro vypořádání připomínek neformální cestou, tedy ještě před zahájením oficiálního připomínkového řízení, sděluji následující:

I. K navrhované právní úpravě obecně:

Jakkoli předložený návrh zákona formálně vychází z návrhu zákona obsaženého v tisku č. 1054/0 Poslanecké sněmovny v předcházejícím volebním období, každá podstatná změna provedená v předkládaném návrhu směřuje k politickému rozhodování či možnosti politického ovlivňování činnosti státního zastupitelství, což se typicky projevuje v tom, že:

- ministr spravedlnosti bude činit zcela volně téměř veškerá personální rozhodnutí v soustavě státního zastupitelství,
- výrazným způsobem se návrhem zákona mají rozšířit možnosti získávat informace ze soustavy státního zastupitelství, a to i z „živých“ trestních věcí (srov. § 49 odst. 2 návrhu, jak se níže dále rozvádí),
- ministr spravedlnosti hodlá ingerovat i do vydávání pokynů obecné povahy, tedy normativních interních aktů nejvyššího státního zástupce, které jsou ryze odborné povahy, a do působnosti státního zastupitelství i jednotlivých státních zástupců dále zasahuje i např. prostřednictvím institutu projednávání priorit trestní politiky i jiných politik Ministerstva spravedlnosti.

Pokud by měl být návrh zákona předložen v této podobě, znamenal by zásadní popření jakékoli autonomie soustavy státního zastupitelství, zavedení nedemokratických prvků do soustavy neslučitelných se základními principy soustavy orgánů veřejné moci v ČR.

Návrh zcela ignoruje skutečnost, že v čele soustavy státního zastupitelství stojí nejvyšší státní zástupce, jak z toho vychází § 35 odst. 1 návrhu. Naopak předpokládá, že v čele soustavy státního zastupitelství stojí ministr spravedlnosti, tedy politický činitel, který zcela nepřipustným způsobem zasahuje do činnosti státního zastupitelství i jednotlivých státních zástupců.

Ve svých důsledcích návrh znamená ohrožení základních náležitostí právního státu. Návrh nejen, že nevede k proklamovanému posílení nezávislosti státního zastupitelství, což se jeví nezbytným předpokladem pro účinné potírání kriminality, stejně jako pro výkon působnosti státního zastupitelství v jiných oblastech mimo trestní oblast působnosti, ale neznamená ani posílení nezávislosti jednotlivých státních zástupců. Ti by nadále měli být zcela závislí na ministru spravedlnosti jako předpokládané hlavě soustavy státního zastupitelství.

Mám za to, že akceptace návrhu zákona by vedla k popření principů vlastních skutečně optimálnímu fungování a struktury orgánů veřejné žaloby v demokratickém státě. Je totiž zcela nepřipustné, aby v čele soustavy stál ministr spravedlnosti a nikoli nejvyšší státní zástupce. Návrh je založen na tezi, že ministr spravedlnosti bude řídit celou soustavu, vyžadovat informace o postupu v jednotlivých věcech včetně tzv. „živých věcí“, nepřiměřeným a nepřipustným způsobem zasahovat do výkonu působnosti státního zastupitelství a jednotlivých státních zástupců, ale návrh zákona bezprostředně ohrožuje výkon působnosti státního zastupitelství především v trestní oblasti a efektivní boj s kriminalitou. Pokud by docházelo k politickým zásahům do postupu v jednotlivých věcech, je závažným způsobem narušena role a úloha státního zástupce jako činitele trestní spravedlnosti, jak z toho vycházejí i významné mezinárodní dokumenty (srov. např. Doporučení (2000) 19 o úloze veřejné žaloby v systému trestní justice, ale i další významné mezinárodní dokumenty, jež níže uvádím podrobněji.

Návrh dostatečně nereflektuje ani vývoj institucí veřejné žaloby v České republice po roce 1993, okolnosti předcházející přijetí novely č. 14/2002 Sb., ale ani v žádné podobě nevychází ze zkušeností zahraničních právních úprav veřejné žaloby v kterékoli jiné zemi. Je možno mít dokonce za to, že návrh by vedl k zakotvení systému veřejné žaloby, u něhož lze vyslovit pochybnosti, zda v takové nebo srovnatelné podobě existuje v některé jiné demokratické zemi (postavení ministra spravedlnosti jako hlavy soustavy orgánů veřejné žaloby je poměrně výjimečné, stejně jako „politický“ motivovaný způsob jedné varianty odvolání nejvyššího státního zástupce vládou, kdy se tato funkce stává politickou a závislou zcela na názoru ministra spravedlnosti jako politického činitele a vlády jako jednoho z vrcholných orgánů výkonné moci).

Mám za to, že návrh zákona se jeví potřebné zcela zásadně přepracovat, protože v této podobě nemůže být podkladem pro řádně prováděné připomínkové řízení.

Po formálně legislativní stránce si navíc jednotlivá ustanovení návrhu zákona odporují, což se týká ustanovení, která tvořila původní text z tisku 1054/0 (např. ustanovení § 2 odst. 1 části věty první před středníkem „proklamuje“ tezi, že státní zastupitelství vykonává svou působnost nezávisle a nestranně), avšak řada jiných ustanovení návrhu, jež byla do textu vložena dodatečně, zjevně takovému

postulátu odporuje. Srov. např. § 18 odst. 3 písm. b) – možné odvolání nejvyššího státního zástupce ze zcela vágních důvodů, v podstatě na základě volné úvahy vlády, která ani nemusí svůj závěr nijak odůvodnit, popř. § 19 odst. 2 a 3, kde je upravena naprosto volná pravomoc ministra spravedlnosti jmenovat krajské a okresní státní zástupce a fakticky zcela nerespektovat výsledky výběrového řízení, které se pak stává zcela nezávazným, a tedy i nadbytečným.

Evidentní závislost soustavy veřejné žaloby na nově vytvářené hlavě soustavy, kterou se nově stává ministr spravedlnosti, ale návrh nic takového nekonstatuje, vyplývá ze způsobu ovlivňování výkonu působnosti státními zastupitelstvími, stejně jako jednotlivými státními zástupci, jednak „vydávání“ pokynů obecné povahy jako zmiňovaných interních instrukcí „po projednání“ s ministrem spravedlnosti (§ 35 odst. 2 návrhu), jednak projednávání priorit trestní politiky nebo „jiných“ politik v působnosti ministerstva mezi ministrem spravedlnosti a nejvyšším státním zástupcem (§ 35 odst. 4 návrhu).

Pokyny obecné povahy jsou prostředkem interní normotvorby v oblasti působnosti státního zastupitelství i jednotlivých státních zástupců; pokyny obecné povahy jsou pro státní zástupce (případně i pro ostatní zaměstnance) závazné. Pokyny obecné povahy nejsou nástrojem trestní politiky, jejich prostřednictvím se reglementuje činnost státních zastupitelství, i jednotlivých státních zástupců při výkonu působnosti, nazývané též působností „vlastní“ (srov. zejména § 3 odst. 1 návrhu).

Pokud tedy návrh předpokládá projednávání pokynů obecné povahy s ministrem spravedlnosti, směřuje zjevně k tomu, že ministr spravedlnosti chce ovlivňovat postupy státních zastupitelství i jednotlivých státních zástupců v konkrétních věcech a zasahovat do vyřizování takových věcí (a k takovému účelu je velice široce upravena povinnost informovat ministra spravedlnosti, aby si vytvářel podmínky k nepřipustným zásahům, srov. § 49 odst. 2 návrhu a zcela vágní formulace „...pro účely tvorby politiky ministerstva...“). Ministr spravedlnosti jako politický činitel zjevně usiluje prostřednictvím projednávání návrhů pokynů obecné povahy o to, aby postupy státních zastupitelství i státních zástupců bezprostředně závisely na názorech a stanoviscích ministra spravedlnosti jako politického činitele. Totéž se týká i zamýšleného projednávání priorit trestní politiky a dokonce i „jiných“ politik v působnosti ministerstva, kdy se jedná zjevně o další způsob, jak zcela nepřiměřeně a nepřipustně ovlivňovat postupy státního zastupitelství i jednotlivých státních zástupců.

Úprava v § 35 odst. 2 a 4 návrhu odporuje znění § 2 odst. 1 věty před středníkem návrhu, protože je takto zcela vyloučeno, aby státní zastupitelství svou působnost vykonávalo nezávisle a nestranně, mělo by být uvedeno „závisle na stanoviscích ministra spravedlnosti jako vrcholného představitele soustavy státního zastupitelství“ a „stranický“, v souladu s názory a stanovisky ministra spravedlnosti a politické strany, kterou zastupuje.

Současně ale tato ustanovení odporují i znění § 2 odst. 1 poslední věty, protože by zde naopak mělo být uvedeno, že „ministr spravedlnosti je oprávněn kdykoli a bez uvedení důvodu zasahovat do působnosti státního zastupitelství i jednotlivých státních zástupců, která je mu podřízena“. Měl by být uveden odkaz

i na nedůvodnou a z hlediska rozsahu zcela nepřipustnou povinnost informovat ministra spravedlnosti, jak z toho vychází § 49 odst. 2 návrhu.

Současně citovaná ustanovení návrhu nejsou v souladu s ustanovením § 35 odst. 1, pokud se tu uvádí, že nejvyšší státní zástupce zastupuje soustavu státního zastupitelství navenek. Mělo by být uvedeno – pokud by úprava v § 35 odst. 2 a 4, dále v § 18 odst. 3 písm. b) a v § 19 odst. 2 a 3, stejně tak v navazujícím ustanovení § 49 odst. 2 návrhu, byla míněna skutečně normativně – že soustavu státního zastupitelství zastupuje ministr spravedlnosti, jemuž je nejvyšší státní zástupce podřízen.

Proklamované principy nezávislosti a nestrannosti, či alespoň posílení nezávislosti nejen státního zastupitelství, ale i jednotlivých státních zástupců, jsou zcela zásadně zpochybněny i nově vytvářenými úřady.

Specializované státní zastupitelství a Specializované vrchní státní zastupitelství představují složky státního zastupitelství, které mají nekoncepčně vzniknout mimo stávající strukturu státního zastupitelství, přičemž současně návrh zákona tyto složky nedostatečně provazuje na stávající strukturu. Dochází také k tomu, že je nerealisticky široce nastavena příslušnost Speciálního státního zastupitelství. Pokud by měla být citovaná úprava uvedena v život, pak by musel vzniknout velmi velký úřad, který by současně nebyl žádným specializovaným státním zastupitelstvím (tak široká příslušnost specializaci státního zastupitelství jako celku de facto vylučuje). Spíše lze usuzovat, že smyslem návrhu je zcela narušit principy efektivního fungování soustavy státního zastupitelství a vytvořit stav, kdy nebude možno plnit úkoly vymezené v § 3 odst. 1 návrhu. Zřízení obou těchto tzv. „specializovaných“ státních zastupitelství totiž povede k naprostému zneprůhlednění vzájemných vztahů v soustavě státního zastupitelství, ke vzniku nebezpečí permanentních sporů o příslušnost, což může vést posléze ke zpochybnění řádného fungování celé soustavy.

K předloženému návrhu je však třeba uvést ještě další velmi zásadní námitky, které podle mého názoru zcela vylučují možnost, že by návrh mohl obstát jako legislativní materiál v dalším připomínkovém řízení.

Především je nutno uvést, že návrh zákona je zpracován v diametrálním rozporu se schváleným věcným záměrem. Věcný záměr zákona o státním zastupitelství schválila vláda usnesením č. 756 ze dne 10. 10. 2012: Tímto usnesením vláda schválila věcný záměr zákona o státním zastupitelství s připomínkami:

1. zvážit finanční efektivitu zrušení a zachování vrchních státních zastupitelství, vyhodnotit vhodnost zachování či změny analogické vazby organizace státních zastupitelství na soudy,

2. zvážit dopracování posílení odpovědnosti státního zastupitelství za nezákonné jednání,

3. zvážit zavedení procesní trestněprávní imunity nejvyššího státního zástupce, samosprávných prvků v řízení státního zastupitelství, stanovení povinností státního zástupce přímo v zákoně, zavedení mocenských oprávnění státního zastupitelství mimo trestní řád,

4. zvážit optimální způsob jmenování a odvolávání funkcionářů v soustavě státních zastupitelství;

Ministru spravedlnosti bylo dále uloženo zpracovat a vládě do 31. března 2013 předložit návrh zákona o státním zastupitelství s tím, že v tomto návrhu zákona budou zohledněny připomínky uvedené v bodě I. tohoto usnesení a připomínky obsažené ve stanovisku Legislativní rady vlády.

Toto usnesení vlády nebylo zrušeno a je tak pro zpracovatele závazné. Samozřejmě, že i od schváleného věcného záměru se lze odchýlit, ale návrh zákona o státním zastupitelství předkládaný v současné době Ministerstvem spravedlnosti se od něho odchyluje v tak zásadních bodech, že jediné správné řešení by bylo postupovat přípravou nového věcného záměru s novými východisky a po jeho schválení předložit nový návrh zákona. Též i čl. 7 odst. 5 Legislativních pravidel vlády stanoví, že návrh zákona je zpracováván na základě věcného záměru schváleného vládou.

Současně je třeba uvést, že shora uvedené usnesení vlády České republiky sice uvádí, že by měly být při přípravě návrhu zákona opětovně zváženy některé tam uvedené aspekty zákona a tyto spolu s připomínkami Legislativní rady vlády zohledněny, ale tyto uložené úkoly nelze chápat tak, že by mohly a měly být zapracovány v návrhu zákona tak, že tyto budou v rozporu s koncepčním zaměřením zákona a budou rozporné s jinými částmi zákona.

I z těchto zásadních důvodů je třeba návrh zákona upravit tak, aby byl se shora uvedeným věcným záměrem zejména ve stěžejních bodech v souladu. Tuto výhradu nelze obejít poukazem na to, že šlo o jinou vládu. Česká republika je právním státem, předpokládajícím střídání vlád, nelze mít za to, že rozhodnutí vlády předchozí bude zcela zpochybněno i v odborných právních otázkách. Takový přístup vede k popření základních náležitostí právního státu, v podstatě jde o zcela účelový postup.

Návrh zákona je dále zpracován v rozporu se Strategií vlády v boji proti korupci na období let 2013 a 2014. Podle jejího bodu 1.9: je třeba předložit vládě návrh nového zákona o státním zastupitelství, který bude obsahovat zejména:

- zřízení Úřadu pro boj s korupcí, závažnou finanční kriminalitou a terorismem,
- posílení nezávislosti státního zastupitelství a odpovědnosti za výkon svěřené pravomoci,
- změnu způsobu jmenování a odvolávání vedoucích státních zástupců, a to uzákoněním výkonu funkce na dobu určitou,
- změnu způsobu dohledové pravomoci nadřízených,
- změnu způsobu a formy ukládání závazných pokynů,
- změnu způsobu přidělování případů.

Tato strategie je opětovně vládou schválená a závazná. Návrh zákona nerespektuje zcela zásadně první dva body uvedené výše. Je tedy třeba návrh zákona upravit tak, aby byl se shora uvedenou strategií v souladu.

Znovu zde platí, že Česká republika je demokratickým právním státem, který předpokládá svobodnou politickou soutěž, a tedy i naznačované střídání vlád. Bylo by třeba vysvětlit, proč se návrh odchyluje od strategie boje s korupcí, a naopak usiluje o zpochybnění efektivního a účinného postihu korupce, což podle mého názoru zcela jednoznačně vyplývá i z toho, co se zmiňuje výše o možných politických zásazích do soustavy státního zastupitelství.

Návrh zákona je ovšem v rozporu i s Programovým prohlášením vlády z února 2014 (str. 13), není vysvětleno, proč se od tohoto programového prohlášení tak zásadně odchyluje.

V programovém prohlášení se mj. uvádí: „Vláda prosadí nový zákon o státním zastupitelství, který lépe zajistí nezávislost státních zástupců a jejich odpovědnost při vyšetřování trestných činů, vytvoří systémové a organizační předpoklady pro jejich specializaci v boji se závažnou a finanční kriminalitou a všemi podobami organizovaného zločinu včetně korupce.“

Návrh zákona naopak zpolitizovává celou soustavu státního zastupitelství, kdy navrhovaná právní úprava sice formálně vychází z návrhu zákona o státním zastupitelství obsaženého ve sněmovním tisku č. 1054/0, který navazuje na schválený věcný záměr, ale pokud byly v návrhu zákona Ministerstvem spravedlnosti provedeny oproti původnímu znění změny, pak každá taková změna znamená posílení pravomoci Ministerstva spravedlnosti vůči státním zastupitelstvím. Ministerstvo spravedlnosti si na sebe atrahuje de facto veškeré obsazování vedoucích míst státních zástupců, rozšiřuje (a to i bez stanovení zákonných podmínek) možnosti politiků dostávat se i k těm nejcitlivějším informacím z trestního řízení apod. Takové změny je třeba jednoznačně odmítnout, jak se již výše uvádí.

Návrh zákona je v rozporu se Základními směry boje s korupcí na vládní úrovni - schváleno usnesením č. 418 vlády ze dne 4. 6. 2014 (jedná se o materiál již nové vlády).

Zde je odkazováno na závazek vlády z programového prohlášení „předložit legislativní návrhy řešení témat iniciativy Rekonstrukce státu (průhledné financování politických stran, elektronická majetková přiznání ke dni nástupu do funkce, smlouvy na internetu, zrušení anonymních akcí, odborné nominace do dozorčích rad, odpolitizování státní správy, státní zastupitelství bez politických zásahů do vyšetřování ...“.

Návrh zákona oproti tomu v nepřípustném rozsahu nastavuje politické ovlivňování, či rozhodování, o soustavě státního zastupitelství.

Je tedy třeba návrh zákona upravit tak, aby byl se shora uvedenými základními směry v souladu.

V předloženém Akčním plánu boje s korupcí na rok 2015 (pracovní verze z října 2014) je mj. uvedeno (str. 7), že návrh nového zákona o státním zastupitelství musí mimo jiné obsahovat i „posílení nezávislosti státního zastupitelství a odpovědnosti za výkon svěřené pravomoci“. Ani v tomto ohledu návrh zákona neodpovídá takovému postulátu.

K návrhu zákona není připojeno znění návrhu zákona o změně některých zákonů v souvislosti s přijetím zákona o státním zastupitelství. Takový zákon ale zcela zjevně potřeba bude, minimálně bude třeba v návaznosti na změny v oblasti kárné odpovědnosti reagovat i změnou zákona č. 7/2002 Sb. Dále bude třeba změnit zákon o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, zákona o pojistném na sociální zabezpečení, zákona o důchodovém pojištění, zákona o veřejném zdravotním pojištění, zákona č. 201/1997 Sb. a řadu dalších. To, že zákon není předkládán s tímto doprovodným zákonem, neumožňuje posoudit celkové jeho důsledky a ověřit, že navrhovaná právní úprava je provázána na jiné právní předpisy.

Za velmi vážný nedostatek považuji skutečnost, že k návrhu zákona nebyla přiložena důvodová zpráva, což výrazně ztěžuje možnost náležitého posouzení řady ustanovení návrhu zákona, kdy není zjevné, proč v některých případech, kdy výše konstatuji rozpory mezi jednotlivými ustanoveními zákona samého, s věcným záměrem schváleným vládou, i s programovým prohlášením vlády a prioritami boje proti korupci, bylo zvoleno zjevně nepřiléhavé (a mnohdy velmi kontroverzní) řešení.

Poukazuji na to, že text důvodové zprávy získalo Nejvyšší státní zastupitelství pouze neoficiálně, kdy není zřejmé, zda již opravdu jde o zdůvodnění návrhu, nebo se jedná o pouhou pracovní verzi.

II. K návrhu zákona konkrétně

Úvodem této části považuji za nezbytné zdůraznit, že uvádím pouze vybraná ustanovení návrhu, která pokládám za nejvíce pochybná a odporující principům optimálního fungování a struktury veřejné žaloby v ČR jako v demokratickém právním státě. Nejsou tedy zmíněny zcela všechny připomínky. Všechny dále uváděné připomínky jsou **zásadní. Vždy také navrhuji vrátit se k původnímu znění právní úpravy, jak byla obsažena v tisku 1054/0 Poslanecké sněmovny, pokud to přichází v úvahu, nebo navrhuji příslušnou navrhovanou úpravu zcela vypustit.**

1) K § 2 odst. 1 věta druhá

Toto ustanovení fakticky obrací zavedený princip chodu státního zastupitelství, když dosud platilo, že: „Nestanoví-li zákon jinak, věci svěřené do působnosti státního zastupitelství vykonávají státní zástupci; jiné orgány nebo osoby nesmí do jejich činnosti zasahovat nebo je při jejím výkonu nahrazovat anebo zastupovat.“, z čehož byly připuštěny zákonné výjimky na základě speciálních ustanovení. Nyní se stanovuje pravidlo upravující zasahování do výkonu působnosti státního zastupitelství na základě zákona. Jde o zřejmý odklon i od stávající právní úpravy v § 3 odst. 1 zákona o státním zastupitelství, a právní úprava tak stanovuje nižší standard nezávislého postavení státního zastupitelství jako celku a z toho vyplývajícího nezávislého postavení státních zástupců.

Návrh takové právní úpravy je tak v rozporu s Programovým prohlášením vlády z února 2014 (str. 13):

„Vláda prosadí nový zákon o státním zastupitelství, který lépe zajistí nezávislost státních zástupců a jejich odpovědnost při vyšetřování trestných činů, vytvoří systémové a organizační předpoklady pro jejich specializaci v boji se závažnou a finanční kriminalitou a všemi podobami organizovaného zločinu včetně korupce.“

Dále odporuje i Strategii vlády v boji proti korupci na období let 2013 a 2014, jejímu již zmiňovanému bodu 1.9 [předpokládá se: - předložit vládě návrh nového zákona o státním zastupitelství, který bude obsahovat zejména:

- zřízení Úřadu pro boj s korupcí, závažnou finanční kriminalitou a terorismem,
- posílení nezávislosti státního zastupitelství a odpovědnosti za výkon svěřené pravomoci,
- změnu způsobu jmenování a odvolávání vedoucích státních zástupců, a to uzákoněním výkonu funkce na dobu určitou,
- změnu způsobu dohledové pravomoci nadřízených,
- změnu způsobu a formy ukládání závazných pokynů,
- změnu způsobu přidělování případů.

2) K § 2 odst. 1 věta druhá

Mám za to, že je v rozporu s čl. 45 odst. 5 Legislativních pravidel vlády proveden odkaz - „v mezích zákona“. Zde není zřejmé, zda se jedná o normativní či nenormativní odkaz, ale v každém z těchto případů by měl být proveden, jak předpokládají Legislativní pravidla vlády.

3) K § 3 [a v této souvislosti i k § 9, § 10 odst. 2, § 14, § 17 odst. 1 písm. c) a e)]

Navrhované ustanovení správně určuje povahu působnosti státního zastupitelství tak, že vedle trestní působnosti je státní zastupitelství činné i v oblasti netrestní. Tuto zásadu vystihuje především v odstavci 1 písm. c). Pod písm. d) stanoví, že státní zastupitelství je justičním orgánem v oblasti mezinárodní spolupráce ve věcech trestních. Uvedenou pozici státního zastupitelství tedy redukuje jen na případ jeho působení v oblasti mezinárodní spolupráce ve věcech trestních. Jsme toho názoru, že by tato povaha státního zastupitelství měla být vyjádřena obecně, a to z těchto důvodů:

Státní zastupitelství není správním orgánem ani soudem, ale justičním orgánem nesoudního typu, jak bylo již podrobně odůvodněno v komentářové literatuře, na kterou se odkazuje (viz Kocourek, J., Záruba, J. Zákon o soudech a soudcích; Zákon o státním zastupitelství. Komentář 2., doplněné a přepracované vydání. Praha: C. H. Beck, 2004, str. 392 – 394).

Státní zastupitelství je (na rozdíl od správních orgánů) ústavní institucí právě proto, aby se tím stvrdila výlučnost jeho působnosti zejména v oblasti trestní. Proto se běžný zákon nemůže této výlučnosti dotknout. Jinak by nemělo smysl ústavní zakotvení uvedené instituce právě proto, že je zařazena mezi orgány výkonné moci. Ústavní zakotvení státního zastupitelství rovněž vyjadřuje jeho základní funkci spojovacího článku mezi mocí výkonnou a soudní. Logickým důsledkem charakteru státního zastupitelství jako orgánu, který představuje přechodnou formu mezi orgány

výkonné moci a soudem, na který je napojeno, je, že působnost a organizace státního zastupitelství je odvozována od struktury soudů. Narušení této funkce státního zastupitelství v historii přispívalo k rozkolísání rovnováhy mezi mocí soudní a výkonnou až přímo směrem k diktatuře výkonné moci, v jejímž područí byly i soudy, jež byly vnímány jako součást výkonné moci. Chyběla-li by funkce státního zastupitelství jako spojovacího článku, která by se projevila výkonem justiční pravomoci (nikoliv pravomoci v oblasti státní správy), tedy pravomoci justičního orgánu, docházelo by k absorbování státního zastupitelství oblastí státní správy a státní zastupitelství by existovalo jen podle svého označení. Ve své podstatě by se jednalo o správní orgán v hierarchické soustavě správních orgánů řízených resortním ministerstvem, který by nemohl chránit veřejný zájem, ale jen část státního zájmu zatíženého oborovým (resortním) zájmem. Posuzování tohoto zájmu by bylo formováno pokyny a směrnicemi nadřízeného ministerstva. Ve skutečnosti by státní zastupitelství zaniklo.

Kdyby státní zastupitelství nebylo mezičlánkem mezi soudní a výkonnou mocí, nastaly by fatální důsledky pro garanci ochrany integrity základních lidských práv a svobod, tedy hodnot, na kterých jsou postaveny základy demokratického zřízení právního státu. Případná argumentace, že tuto ochranu představují již nezávislé soudy, by byla výrazem hlubokého nepochopení způsobu uskutečňování spravedlnosti. Na úseku trestním bez veřejného žalobce není trestní soudce. Kdyby veřejný žalobce chránící veřejné zájmy nebyl nezávislým justičním orgánem, mohla by se tato jeho funkce spojit s mocí politickou. Pak by tato moc začala být určující pro moc soudní, protože by selektivně určovala, co se soudu předloží a co nikoliv. Hrozilo by, že hlediskem tohoto určení by nemuselo být vždy prosazení práva a spravedlnosti, ale v mírnějším případě resortní nebo jiné účelové zájmy.

Jinými slovy, z čl. 80 Ústavy, svědčícího o ústavním zakotvení státního zastupitelství, lze vyčíst, že povaha státního zastupitelství jako justičního orgánu je věcí ústavní výhrady, zatímco vnitřní výstavba a struktura státního zastupitelství je ponechána zákonu. Ve světle těchto závěrů je možné hodnotit limity a možné způsoby úpravy nadřízenosti a podřízenosti.

Vzhledem k ústavnímu zakotvení státního zastupitelství nutno dovodit, že administrativní vazby na státní zastupitelství jsou omezeny na jeho správu (vytvoření prostoru pro personální, vzdělávací, organizační a majetkové zabezpečení chodu úřadu). Administrativní strukturu tvoří ministerstvo a vedoucí státní zástupci (včetně náměstků) se speciálními útvary - řediteli správy. Nic víc a nic méně. Limitem pro zákonnou úpravu je nepřípustnost stanovení administrativních vazeb takovým způsobem, jenž by ve svých důsledcích vedl k možnosti ovlivňování výkonu pravomoci při naplňování trestních či mimotrestních působností státního zastupitelství. Jinými slovy administrativní vztahy nesmí být takové povahy, že by svou funkcí zajišťovaly úkony, jež náležejí do vztahu orgánů vyššího a nižšího stupně při výkonu zákonem svěřené působnosti (např. v případě uzákonění pokynů, aprobace pokynů soustavy nebo jejich kontroly, možnosti změny příslušnosti orgánů soustavy, vydávání směrnic či instrukcí apod.).

Poněvadž posláním státního zastupitelství je chránit lidskou důstojnost a vůbec lidská práva a svobody, byla by tato jeho role zmařena nebo závažným způsobem zpochybněna, kdyby centrální administrativní orgán měl pravomoc

ovlivňovat, tzn. řídit profesní činnost státních zástupců, např. na základě zakotveného práva hodnotit úroveň plnění povinností státními zástupci přímo, tedy mimo vyhodnocení plnění úkolů v rámci dohledu uskutečněného řádně v rámci soustavy. Vnější zásahy do výkonu působnosti státního zastupitelství by se dotkly principu rovnosti (v právech a povinnostech) člověka, vůči němuž státní zastupitelství za splnění zákonných předpokladů uskutečňuje spravedlnost, protože tento princip rovnosti je garantován v justiční sféře právě uskutečňováním práva člověka na stejné zacházení za stejných zákonných podmínek. Vnější zásah by takovou rovnost porušil. Státní zastupitelství je orgánem, který chrání a v zákonem stanovených případech zasahuje do základních lidských práv. Proto musejí být důsledně střeženy nástroje bránící zneužitelnosti této pozice např. i v důsledku vnějšího administrativního zásahu.

Dalším atributem státního zastupitelství jako justičního orgánu je, že kopíruje strukturu soudu, byť určité výjimky je nezbytné někdy připustit (např. z důvodu personálního zajištění výkonu působnosti na netrestním úseku). S touto zásadou není zcela slučitelné vytváření zvláštních, byť koincidujících orgánů. To může vést k tomu, že se zeslabuje princip předvídatelné příslušnosti státního zástupce, která je odvozena od příslušnosti soudu, jež se řídí zásadou, že každý má nárok na svého zákonného soudce. V případě zřízení zvláštního orgánu u státního zastupitelství by nastalo určité odloučení od zásady zachování příslušnosti státního zastupitelství podle příslušnosti soudu, které by vedlo k vytvoření speciální zásady, že každý má zákonný nárok na svého veřejného žalobce (prokurátora). Ostatně uvedené kopírování struktury soudů je základní vlastností státního zastupitelství jako profesionálního veřejného žalobce, protože uplatňování žalobní pravomoci je spjata s pravomocí soudu. V tom spočívá hlavní rozdíl státního zastupitelství a prokuratury, která plnila řadu jiných funkcí, pro jejichž zabezpečení byla nezbytná centralizace ve vlastní speciální struktuře. Prokuratura prosazovala zákonnost nezávisle na soudu. Naproti tomu státní zastupitelství tak může činit jen účastí u soudu, byť s výjimkami spočívajícími ve výkonu dozoru nad detencí, který je ovšem velmi specifickým dozorem, protože vyúsťuje v rozhodovací pravomoc. Státní zastupitelství je totiž oprávněno v oblasti dozoru nad detencí vydávat závazné justiční akty (příkaz k zachovávaní předpisů o výkonu detence, nařízení propuštění z detence). Poněvadž státní zastupitelství nevykonává činnost v oblasti státní správy, nemohou mít příkaz k dodržování předpisů nebo nařízení propuštění z detence povahu správních rozhodnutí (jak bylo ve starší literatuře někdy dovozováno). Proto jde o závazné justiční akty.

Ze všech těchto důvodů bude nutno v předvěti § 3 odst. 1 za slova „státní zastupitelství“ vložit slova „je justičním orgánem, který“. Pod písm. d) by pak bylo zapotřebí slova „je justičním orgánem“ nahradit slovy „plní úkoly“.

Obdobně se tato připomínka vztahuje i na speciální organizační útvary.

4) K § 5 odst. 1

Zde není zřejmé, jaký smysl má doplnění závěrečné části ustanovení oproti návrhu zákona o státním zastupitelství (sněmovní tisk č. 1054, ale i § 24 platného zákona o státním zastupitelství), když se jedná o převzetí stávající právní úpravy, která nevyvolávala výkladové obtíže. Zdá se, že jde opětovně o snahu posilování

hierarchické vázanosti činností uvnitř soustavy státního zastupitelství (zde uvnitř jednotlivého státního zastupitelství) na úkor samostatného odborného postupu státních zástupců.

5) K § 5 odst. 4

Není zřejmé, proč byla vypuštěna povinnost státního zástupce být činný v kárném senátu, když tam byl se svým souhlasem jmenován. Současně si je třeba uvědomit, že vypuštěním této činnosti tedy na tuto činnost již ve smyslu § 5 odst. 8 nebude považována za výkon funkce státního zástupce, tedy, státní zástupce činný v kárném senátu bude na tuto činnost uvolňován podle zákoníku práce bez náhrady mzdy, dojíždění na jednání kárného senátu nebude mít charakter pracovní cesty a zřejmě mu bude muset být takovému státnímu zástupci vyplácena odměna ze strany Nejvyššího správního soudu.

Jelikož nebyl předložen doprovodný zákon, tak není zřejmé, je-li tato úprava provázána do § 5 odst. 4 zákona č. 7/2002 Sb.: „Výkon funkce přisedícího senátu kárného soudu pro řízení ve věcech soudců, přisedícího senátu kárného soudu ve věcech státních zástupců, nejde-li o státního zástupce, a přisedícího senátu kárného soudu pro řízení ve věcech soudních exekutorů, nejde-li o soudního exekutora, je překážkou v práci z důvodu jiného úkonu v obecném zájmu ^{4b)} a přisedícím náleží za každý den jednání po dobu řízení u soudu, jehož je přisedícím, odměna za výkon funkce a náhrada výdajů spojených s touto funkcí.“.

Taková úprava představuje změnu velmi závažnou, s dopadem do hospodaření nejen státního zastupitelství, ale i do hospodaření Nejvyššího správního soudu, a je třeba ji zcela odmítnout.

6) K § 6 odst. 2 písm. d)

Státní zástupce by neměl být výdělečně činný v rámci zájmových organizací státních zástupců. Tato činnost by měla být vždy čestná a neměla by sloužit k dalšímu výdělku státních zástupců. Zde současně jde o úpravu značně obecnou, která by umožňovala v rámci zájmové organizace státních zástupců, nejčastěji ve formě spolku i výdělek z vedlejší hospodářské činnosti spolku spočívající např. v podnikání. Takovou právní úpravu je třeba odmítnout.

7) K § 9

Jak již bylo uvedeno v obecné části připomínek, zcela zásadní připomínky je nutno vznést ke zřizování Speciálního vrchního státního zastupitelství a Speciálního státního zastupitelství.

Tato právní úprava zásadně odporuje schválenému věcnému záměru (podrobněji viz výše v obecné části připomínek).

Dále není jasně určeno hierarchické zařazení do soustavy státního zastupitelství Speciálního státního zastupitelství. Zda se tedy svojí povahou jedná o státní zastupitelství okresního článku nebo článku krajského (zřejmě se jedná o postavení spíše krajského státního zastupitelství).

Speciální státní zastupitelství a Speciální vrchní státní zastupitelství se zcela vyčleňují z řádné soustavy státního zastupitelství, přičemž samo Ministerstvo spravedlnosti v návrhu zákona zjevně nezvládá jejich právní zakotvení v systému státního zastupitelství, jak uvedeno v připomínkách níže.

S ohledem na to, že původní návrh zákona o státním zastupitelství podle sněmovního tisku č. 1054 výslovně zrušil pro účely tam upravené tříčlankové soustavy státního zastupitelství možnost provádět tzv. dohled nad dohledem a toto se zachovává i v tomto návrhu (§ 26 odst. 3), tak Nejvyšší státní zastupitelství nebude mít žádnou možnost „kontroly“ nad jejich činností (vyjma kontrol následných § 36 návrhu zákona nebo § 174a trestního řádu), ale současně je zřejmě představou Ministerstva spravedlnosti, že by Nejvyšší státní zastupitelství mělo podle § 35 odst. 4 návrhu zákona v nějaké blíže neurčené míře realizovat priority trestní politiky; toto se opětovně jeví jako systémová neprovázanost navrhované právní úpravy.

Pokud měl být inspiračním zdrojem navrhované právní úpravy specializovaný finanční úřad, tak je třeba konstatovat, že tento úřad je úřadem jediným a jeho územní pracoviště jsou jeho vnitřní součásti, neexistuje tak hierarchická struktura specializovaných finančních úřadů.

Současně není vůbec stanovena hierarchická nadřazenost Speciálního vrchního státního zastupitelství nad Speciálním státním zastupitelstvím. Jen jazykový výklad spočívající v tom, že obě státní zastupitelství mají v názvu slovo „speciální“, zde není dostatečný; jedná se o natolik zásadní otázku, která musí být v návrhu zákona stanovena zcela jednoznačně. Pokud by mělo Speciální státní zastupitelství postavení krajského státního zastupitelství, tak není zřejmé, kdo by nad ním vykonával dohled a rozhodoval v rámci instančního rozhodování - mohlo by to být Speciální vrchní státní zastupitelství, ale i Vrchní státní zastupitelství v Praze.

Jestliže byly v minulosti vznášeny některé kritické názory ve vztahu k Úřadu pro potírání korupce, jak byl obsažen v návrhu zákona o státním zastupitelství ve sněmovním tisku č. 1054/0, ohledně jeho nesystémovosti ve vazbě na soudy, tak navržená právní úprava zcela vyděluje obě speciální státní zastupitelství z vazby na soustavu soudů.

V souvislosti s neprovázaností Speciálního státního zastupitelství a Speciálního vrchního státního zastupitelství nejsou též řešeny otázky, co vlastně bude v působnosti Speciálního vrchního státního zastupitelství. S ohledem na § 14 zřejmě nebude Speciální vrchní státní zastupitelství ani zastupovat věci zpracovávané v „prvním stupni“ Speciálním státním zastupitelstvím před odvolacím soudem.

Na jedné straně je třeba podporovat specializaci státních zástupců, a to zejména v oblasti korupční trestné činnosti i zřizováním specializovaných protikorupčních útvarů v rámci orgánů veřejné žaloby, což jako dobrou praxi doporučuje např. EU ANTI-CORRUPTION REPORT COM (2014) 38 final ze dne 3. 2. 2014, ale na druhou stranu takové specializované útvary musí mít přesnou právní úpravu a zcela jasné zařazení do struktury ostatních orgánů veřejné žaloby. Těchto požadavků navrhovaná právní úprava zjevně nedosahuje.

8) K § 9 odst. 3

Speciální vrchní státní zastupitelství a Speciální státní zastupitelství mají být podle navrhované právní úpravy organizační složky státu a účetní jednotky, pak bude třeba je „vybavit“ státním majetkem, se kterým budou hospodařit k naplnění své působnosti. Bude třeba zajistit novou budovu, resp. prostory, kde budou sídlit, které budou muset být dostatečně zabezpečeny. Speciální vrchní státní zastupitelství a Speciální státní zastupitelství budou muset být vybaveny správními pracovníky, administrativním aparátem, vybavením kancelářským nábytkem, informačními technologiemi apod. Toto si nepochybně u dvou takových institucí vyžádá finanční prostředky pro počáteční investici v řádu mnoha stovek milionů Kč a desítky až stovky milionů Kč každý rok. Návrh zákona ze sněmovního tisku č. 1054 byl rozpočtově odpovědný, zatímco tento návrh představuje neúměrné finanční výdaje. Současně je třeba připomenout i v minulosti uplatňovaný rozpor Ministerstva financí k návrhu zákona o státním zastupitelství z hlediska zajištění financování spojeného s navrhovanou právní úpravou.

Z důvodu absence změnového zákona též není zřejmé, jak to bude s odměňováním státních zástupců na Speciálním státním zastupitelství (nespadají do žádné kategorie, které zná stávající znění zákona č. 201/1997 Sb.).

V návaznosti na postavení Speciálního vrchního státního zastupitelství a Speciálního státního zastupitelství je zcela nevhodně zvolená účinnost zákona, neboť se budou zřizovat organizační složky státu a účetní jednotky bez vázanosti na rozpočet státu, resp. na rozpočtový rok.

9) K § 10 odst. 2

Není zřejmé, proč byla za sídlo Speciálního vrchního státního zastupitelství a Speciálního státního zastupitelství zvolena Praha. Rozhodně tak nemůže být činěno z důvodu příslušnosti, jak je upravena pro Speciální státní zastupitelství v § 12, neboť ta je nastavena tak široce, že není žádným směrem navázána na Prahu.

Zde též vyvstává otázka, zda se de facto nebude jednat o jedno státní zastupitelství, které bude v jedné budově a jen formálně bude rozděleno na dvě složky.

S ohledem na rozsah příslušnosti Speciálního státního zastupitelství, jak bude rozvedeno níže, je třeba očekávat na úrovni Speciálního státního zastupitelství cca 160 zaměstnanců (cca 100 státních zástupců, cca 60 pracovníků odborného administrativního aparátu a cca 20 zaměstnanců správy), u Speciálního vrchního státního zastupitelství lze očekávat cca 45 zaměstnanců (cca 20 státních zástupců, cca 15 pracovníků odborného administrativního aparátu a cca 10 zaměstnanců správy). Zde tak vyvstává otázka, zda bude mít Ministerstvo spravedlnosti vhodné prostory (zde nutno přihlížet k dostupnosti, bezpečnosti atd.) pro umístění těchto dvou státních zastupitelství.

Z důvodu absence důvodové zprávy k návrhu zákona nelze zjistit, zda a jak se tímto problémem Ministerstvo spravedlnosti zabývalo.

Rozsah nákladů se tak jeví nepřiměřeně velký s ohledem na problematické výsledky, které lze od takových státních zastupitelství očekávat.

10) K § 12

Návrh zákona zde vychází z původního konceptu návrhu zákona, kdy příslušnost státních zástupců se předpokládala též úpravou v zákoně o státním zastupitelství. Ministerstvo spravedlnosti ale již nereflexuje, resp. se nevypořádává, s názory na úpravu příslušnosti státních zástupců v trestním řízení, které vyplývají z činnosti Komise pro nový trestní řád (tato komise nebyla v době přípravy původního návrhu zákona zřízena). Je třeba, aby Ministerstvo spravedlnosti mělo koncepčně ujasněno, kde, jak a zda vůbec by měla být příslušnost státních zástupců v trestním řízení upravena a v jakém právním předpisu. Komise se zatím spíše přiklání ke stanovisku, že by příslušnost měl reglementovat trestní řád.

11) K § 12 odst. 5

Není zřejmé, proč se zde zakotvuje zvláštní režim přezkumu příslušnosti státního zastupitelství. Toto pokrývá již institut dohledu a pravidla pro vyřizování podání.

Současné není zřejmé, pokud se tedy nemá jednat o výkon dohledu, v jakém režimu bude nejbližší vyšší státní zastupitelství rozhodovat. Zřejmě by se jednalo o správní řízení přezkoumatelné v režimu správního soudnictví. Toto není vůbec vhodné a nadto je taková úprava zbytečná.

Zavádí se zde de facto princip zákonného státního zástupce, který ale z právní úpravy nevyplývá. V podrobnostech je možné odkázat na usnesení Ústavního soudu ze dne 27. 11. 2012, sp. zn. IV. ÚS 3627/12, kde Ústavní soud dovozuje, že: „Oproti tomu právo na zákonného státního zástupce Listina negarantuje, přičemž článek 38 odst. 1 Listiny nelze vykládat natolik extenzivně, že by jím poskytnuté záruky byly rozšířeny i ve vztahu k státnímu zástupci, a to z důvodu odlišnosti postavení státního zástupce v trestním řízení, jež má nejudiciální charakter [srov. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 17/10 ze dne 28. 6. 2011 (232/2011 Sb.), odst. 33. a 38.]. Státní zastupitelství není orgánem, který stojí nad procesními stranami autoritativně a definitivně rozhoduje o vině a trestu obviněného, ale jakožto strana v trestním řízení (srov. ustanovení § 12 odst. 6 trestního řádu) plní jemu ústavně uloženou povinnost zastupovat veřejnou žalobu v trestním řízení (srov. článek 80 odst. 1 Ústavy) a dbá především na ochranu veřejného zájmu, což může vést k legitimní pochybnosti o nestrannosti státních zástupců při posuzování střetu základních práv a svobod a veřejného zájmu, ačkoli i v činnosti státního zastupitelství musí převažovat veřejný zájem na zákonném a spravedlivém rozhodnutí (srov. Musil, J., Kratochvíl, V., Šámal, P. a kol. Trestní právo procesní, 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007, str. 199). Jakkoliv lze shledat řadu zákonných záruk nezávislosti a nestrannosti státního zástupce a z hlediska subjektivního je možno u státního zástupce dovodit obdobné rysy jako u subjektivně nezávislého soudce, přetrvávají rovněž prvky od soudní moci jej odlišující, jimiž jsou například prvky nadřízenosti či instančního dohledu v ustanovení § 11a, § 12, § 12c, § 12d, § 12e zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství (srov. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 17/10, odst. 32.), mezi které patří např. oprávnění vyššího státního zastupitelství odejmout věc nižšímu státnímu zastupitelství a vyřídit ji samostatně,

neřídí-li se jeho pokyny či je nečinné nebo se v jeho postupu vyskytují nedůvodné průtahy (srov. ustanovení § 12d odst. 2 a 3 zákona o státním zastupitelství), obdobně oprávnění vedoucího státního zástupce vykonávat dohled a dávat pokyny k postupu při vyřizování věcí státním zástupcům působícím u státního zastupitelství, v jehož čele stojí (srov. ustanovení § 12e téhož zákona). Současné pojetí postavení státního zastupitelství v trestním řízení tak stěží dovoluje konstruovat princip nezávislosti státního zástupce v kvalitě srovnatelné s principem nezávislosti soudce a právo na zákonného státního zástupce ve smyslu přidělení věci státnímu zástupci určenému podle stejně striktních pravidel, jak je tomu u rozdělování napadených věcí mezi soudce.“.

Je sice odkazováno na obiter dictum usnesení Ústavního soudu ze dne 17. 9. 2012, sp. zn. I. ÚS 2632/12, kde tento konstatoval, že právní úprava místní příslušnosti státního zastupitelství vykazuje ústavní deficit zejména z hlediska stupně právní síly právního předpisu, v němž je obsažena (na podzákonné, nikoliv zákonné úrovni), ale jednalo se toliko o obiter dictum daného rozhodnutí, které nemělo vliv na vlastní posouzení věci.

Dále je však třeba uvést, že lze předpokládat, že se k otázce právního zakotvení příslušnosti státního zástupce v trestním řízení vyjádří Ústavní soud znovu, a to při rozhodování o ústavní stížnosti ve věci sp. zn. Pl. ÚS 4/14.

Opětovně se tak zavádí další možnost administrativní komplikace zejména v rámci trestní působnosti státního zastupitelství. Není stanoveno, zda lze či nelze takový podnět podávat opakovaně a v jakých lhůtách, resp. zda nový podnět musí obsahovat nové skutečnosti atd. Zda jedno přezkoumání na základě podnětu jedné dotčené osoby je závazné i pro další dotčené osoby, nebo zda např. deset obviněných v jedné trestní věci budou moci podávat předmětné podněty postupně a o každém bude muset být samostatně rozhodováno nejbližším vyšším státním zastupitelstvím. Toto jsou zásadní nedostatky navrhované právní úpravy.

Celkově tak je třeba tuto navrhovanou právní úpravu odmítnout.

12) K § 13 odst. 1 a 2

Citovaná ustanovení zcela opomíjejí příslušnost k zastupování návrhu na schválení dohody o vině a trestu.

13) K § 14

Citovaná úprava stanovuje příslušnost státního zástupce Speciálního státního zastupitelství. Zde je však třeba konstatovat, že již na první pohled je takto nastavená příslušnost neúměrně široká. Naplňování takto široce koncipované věcné příslušnosti by znamenalo obsadit Speciální státní zastupitelství řádově desítkami státních zástupců. Jednalo by se tak téměř o celou dnešní působnost odborů závažné hospodářské a finanční kriminality vrchních státních zastupitelství, jak je upravena v § 15 jednacího řádu státního zastupitelství, a dále o v zásadě úplnou trestnou činnost spojenou s korupcí, kompletní trestnou činnost při zadávání veřejných zakázek atd. Jedná se o působnost rozsahem daleko přesahující působnost Úřadu

pro potírání korupce, jak byla upravena v návrhu zákona o státním zastupitelství podle sněmovního tisku č. 1054/0.

Zde je třeba opětovně poukázat, že k návrhu zákona není přiložena důvodová zpráva, která by měla obsahovat vyhodnocení, jaký rozsah trestné činnosti by mělo Speciální státní zastupitelství zpracovávat spolu s analýzou (nebo alespoň kvalifikovaným odhadem) počtu věcí, a na toto by muselo být navázáno i množství finančních prostředků a počet státních zástupců, kteří by byli třeba na pokrytí chodu Speciálního státního zastupitelství.

V rozumném počtu státních zástupců nebude moci být tak široká působnost vykonávána, a nezbude, aby bylo ve velkém rozsahu využíváno oprávnění podle ustanovení § 14 odst. 5. Podstatnou částí činnosti státních zástupců Speciálního státního zastupitelství, ale i vedoucího Speciálního vrchního státního zastupitelství, bude potom rozhodování o předávání věcí na jiná státní zastupitelství. A současně též vyhodnocování obsáhlé informační povinnosti podle § 14 odst. 6. Speciální státní zastupitelství a Speciální vrchní státní zastupitelství tak z podstatné části své činnosti budou státním zastupitelstvím s rozsáhlou administrativou, kde se trestní věci nebudou řešit, ale přeposílat na jiná či z jiných státních zastupitelství.

Jako zásadní problém rovněž vidím to, že Ministerstvo spravedlnosti sice stanoví v zákoně oblast působnosti Speciálního státního zastupitelství, ale systemizace svěřuje podle § 61 odst. 1 Nejvyššímu státnímu zastupitelství. Nejvyšší státní zástupce ale nemůže systemizaci stanovit volně, ale v souladu s § 61 odst. 2 podle objemu mzdových prostředků a celkového počtu systemizovaných míst státních zástupců stanovených ministerstvem. Nejvyšší státní zastupitelství tedy nebude moci ovlivnit působnost Speciálního státního zastupitelství, nebude moci ani ovlivnit obsazování míst státních zástupců Speciálního státního zastupitelství, nebude moci ovlivnit finanční prostředky, ale bude zodpovědný za stanovení dostatečného počtu státních zástupců pro Speciální státní zastupitelství, aby bylo schopné vykonávat svoji působnost. Takto se Ministerstvo spravedlnosti zbavuje odpovědnosti za to podstatné, a to zajistit jimi zamýšlený koncept Speciálního státního zastupitelství po stránce personální, a postaví Nejvyšší státní zastupitelství před neřešitelný problém, nadto za situace, kdy (jak uvedeno níže) ministr spravedlnosti bude podle § 97 odst. 1 bez vědomí Nejvyššího státního zastupitelství překládat státní zástupce ke Speciálnímu státnímu zastupitelství.

Dále toto ustanovení stanoví příslušnost státního zástupce Speciálního státního zastupitelství pro trestní řízení i v řízení před soudem, toto zřejmě bude znamenat, že bude zastupovat veřejnou žalobu nejen u odvolacího řízení (toto bylo předpokládáno i podle původní právní úpravy podle sněmovního tisku č. 1054/0, ale i před Nejvyšším soudem v řízení o mimořádných opravných prostředcích (i zde se jedná o řízení před soudem), což je třeba považovat za koncepčně chybné. Není tak provedena systémová návaznost na trestní řád a obvyklou působnost vrcholných orgánů veřejné žaloby právě v oblasti mimořádných opravných prostředků před nejvyššími soudy.

14) K § 14 odst. 1 písm. d)

Zde se příslušnost státního zástupce Speciálního státního zastupitelství stanovuje i pro trestné činy spáchané při zadávání veřejných zakázek. Trestní zákoník však v § 256, stejně jako v § 257, používá vyjádření „v souvislosti se zadáním veřejné zakázky“. Není tak zřejmé, zda text užitý v tomto návrhu zákona „při zadání veřejné zakázky“ má mít totožný význam s textem „v souvislosti se zadáním veřejné zakázky“, nebo se jedná o význam jiný, ale v takovém případě není jasné, co předkladatel tímto zamýšlel. Otázky příslušnosti by měly být upraveny zcela jasně, a proto je třeba předmětné vyjasnit.

15) K § 17 odst. 1 písm. c) a písm. e)

Není rovněž tak zřejmé, proč návrh zákona v případě Speciálního státního zastupitelství a Speciálního vrchního státního zastupitelství ustupuje od tradiční koncepce označování vedoucích státních zástupců. V těchto případech se pro označení vedoucího používá pojem „vedoucí“, což není standardní řešení a navrhuje se ho přehodnotit.

16) K § 18

K odvolávání nejvyššího státního zástupce pokládám za nezbytné uvést následující:

Jako zásadní nedostatek navrhované právní úpravy je třeba vidět neřešení problematiky odvolávání nejvyššího státního zástupce. Stávající nevyhovující systém odvolávání nejvyššího státního zástupce vládou, který je dlouhodobě ze strany odborné veřejnosti kritizován, byl de facto zachován.

Taková koncepce ale odporuje mezinárodním doporučením:

Zpráva Benátské komise CDL-AD(2010)040 z 3. 1. 2011 v bodech 39 a 40 uvádí, že musí být v zákoně stanoveny důvody odvolání a musí být garantováno slyšení v řízení o jeho odvolání. Navrhované znění tak toto doporučení nerespektuje.

Citace příslušné části zprávy:

„39. Zákon o prokuratuře by měl jasně definovat podmínky odvolání prokurátorů. Komise ve svém stanovisku k návrhu zákona měnícímu ústavní ustanovení o prokuratuře shledala, že: „Důvody pro takové odvolání by měly být definovány zákonem. (...) Benátská komise by upřednostnila zajít ještě dále při definování důvodů pro možné odvolání v ústavě samé. Dále by měl existovat obligatorní požadavek, že před přijetím jakéhokoliv rozhodnutí by expertní orgán měl zaujmout stanovisko, zda jsou dány dostatečné důvody pro odvolání.“

„40. V každém případě by Generální prokurátor měl mít právo na spravedlivé slyšení v řízení o jeho odvolání, včetně slyšení před parlamentem.“

Dále lze zmínit též mezinárodní srovnání - viz Způsoby jmenování a odvolávání nejvyššího státního zástupce, Parlamentní institut studie č. 5.313, květen 2011 - většinově se upravuje odvolávání nejvyššího státního zástupce v disciplinárním řízení (byť jsou určité rozdíly v jednotlivých zemích).

Z textu návrhu vyplývá, že nejvyšší státní zástupce by měl být odvoláván, porušuje-li zákonem stanovení povinnosti nejvyššího státního zástupce, a to buď prostřednictvím kárného řízení, nebo vládou na návrh ministra spravedlnosti. Jedná se v podstatě o řešení stejné situace dvěma způsoby, když v jednom případě by vlastně exekutiva přejímala pravomoci kárného soudu. V tomto směru zůstává zachována možnost politického ovlivňování soustavy státního zastupitelství cestou odvolávání nejvyššího státního zástupce vládou. Navíc se jedná o zjevnou nekoncepčnost a dichotomii vůči ostatním vedoucím státním zástupcům (viz § 19 odst. 4). Je nutné si dále uvědomit, že bude-li ponechána možnost odvolání vládou ze zákonem uvedeného důvodu, bude přirozeně přicházet v úvahu i přezkum ve správním soudnictví, což celou proceduru může neúměrně protahovat a zvyšovat nejistotu ohledně obsazení funkce nejvyššího státního zástupce (viz z minulosti případ „současné dvou“ krajských státních zástupců v Ústí nad Labem nebo v minulosti případ odvolání policejního prezidenta).

Uvedené ustanovení by navíc mohlo být účelově zneužitelné. V podstatě se úprava věcným rozsahem neliší od dosavadní úpravy, kdy vláda může nejvyššího státního zástupce odvolat i bez uvedení důvodu (§ 9 odst. 2 platného zákona). Správní soud by pak byl při přezkumu oprávněn pouze zkoumat, zda volné uvážení nevybočilo z širokých zákonných mezí a zda v konkrétním případě nešlo o libovůli. Vláda, která by měla pravomoc nejvyššího státního zástupce odvolat, by vydávala odvolací akt jako správní rozhodnutí. Navrhované ustanovení ve svých důsledcích zavádí zmiňovaný dvojí režim, ve kterém by mohl být nejvyšší státní zástupce odvolán, a to jednak režim řízení o odvolání kárným soudem, tj. Nejvyšším správním soudem, a jednak režim odvolání správním aktem vydaným vládou. Zákonem stanovený důvod odvolání vládou by musel být vzhledem k čl. 36 Listiny základních práv a svobod přezkoumatelný ve správním soudnictví, v daném případě Městským soudem v Praze, jehož rozhodnutí by teprve bylo přezkoumatelné Nejvyšším správním soudem z podnětu kasační stížnosti.

Ve hře jsou subjektivní veřejná práva úřední osoby zastávající funkci nejvyššího státního zástupce.

Současně je třeba uvést, že může reálně nastat situace, kdy ministr spravedlnosti bude tvrdit pochybení nejvyššího státního zástupce, ale současně bude mít dvě možnosti reakce, a to jednak kárný návrh a jednak návrh na odvolání vládou. Lze předpokládat, že v případě, pokud by se nejednalo o zcela jednoznačné a velmi závažné pochybení (což obvykle nastávat nebude), tak ministr spravedlnosti nepůjde do rizika přímého neúspěchu s kárným návrhem, ale půjde cestou odvolání vládou. Není systémové řešení, aby v jedné věci měl ministr spravedlnosti de facto volné uvážení, jakým ze dvou zcela odlišných procesních režimů ji řešit.

Navržené řešení pak vyvolává pochybnosti i v návaznosti na § 67 návrhu, podle kterého orgán správy státního zastupitelství, kterým je i Ministerstvo spravedlnosti, v jehož čele stojí ministr spravedlnosti, je povinen podat návrh na zahájení kárného řízení (nelze-li věc vyřídit podle § 86). Jelikož i důvody pro odvolání vládou jsou svojí podstatou kárným proviněním, není zřejmý vztah a limity jednotlivých procesních postupů odvolání nejvyššího státního zástupce.

Jde ale i o použitý termín vztahující se k možnosti odvolání nejvyššího státního zástupce, „porušuje-li zákonem stanovené povinnosti nejvyššího státního zástupce“. Podle použitého plurálu budou tak stačit toliko např. dvě bagatelní pochybení nejvyššího státního zástupce tvrzené ministrem spravedlnosti, což bude moci být záminkou k jeho odvolání. Zákon ani nestanoví, že by se mělo jednat o závažné pochybení, kdy při drobném pochybení v činnosti se jeví možnost odvolání z funkce jako zcela neadekvátní reakce (samozřejmě, pokud se nejedná o více byť drobných pochybení, což ale návrh zákona neupravuje).

Nová právní úprava by měla zjištěné problematické oblasti řešit, nikoliv zjevně vytvářet ještě výkladové a praktické obtíže, jako v tomto případě. Navrhovanou právní úpravu je třeba zcela zásadně odmítnout, a to nikoli pouze z důvodu nerespektování věcného záměru schváleného vládou, programového prohlášení a priorit boje s korupcí, ale i z důvodu vytváření nesčetných (a zároveň neřešitelných) aplikačních problémů.

17) K § 18 a § 19

K funkčnímu období nejvyššího státního zástupce a ostatních vedoucích státních zástupců:

Stanovení funkčního období nejvyššího státního zástupce na 10 let a ostatních vedoucích státních zástupců na 7 let, jak bylo uvedeno v návrhu zákona o státním zastupitelství ve sněmovním tisku č. 1054/0, plně korespondovalo s funkčními obdobími předsedy Nejvyššího soudu a předsedů ostatních soudů (§ 102 odst. 2, § 103 odst. 2, § 104 odst. 2 a § 105 odst. 2 zákona o soudech a soudcích). V tomto případě se tak zachovávala úzká spojitost mezi soustavou soudů a státních zastupitelství.

Není zřejmé, proč bylo zvoleno pro nejvyššího státního zástupce funkční období právě na 7 let a u ostatních vedoucích státních zástupců na 5 let.

Návrh nového zákona o státním zastupitelství, jak uvedeno shora, se přidržel funkčního období, které je stanoveno pro předsedy soudů, avšak předložený návrh se zřejmě snaží přiblížit postavení vedoucích státních zástupců více postavení představených orgánů výkonné moci – např. viz § 1 odst. 2 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů, kdy funkční období ředitele bezpečnostního sboru trvá 5 let s možností dvou po sobě jdoucích funkčních období (Policie České republiky, Hasičský záchranný sbor České republiky, Celní správa České republiky, Vězeňská služba České republiky, Generální inspekce bezpečnostních sborů, Bezpečnostní informační služba a Úřad pro zahraniční styky a informace).

Zde je třeba uvést, že funkční období nejvyššího státního zástupce by mělo být dostatečně dlouhé pro to, aby mohl činit koncepční práci v rámci státního zastupitelství, což se se snížením na 7 let výrazně omezuje.

Ze shora uvedeného lze mít za to, že navržené délky funkčních období vedoucích státních zástupců nejsou vhodně zvoleny, jejich volba není dostatečně

zdůvodněna a funkční období by měla korespondovat s předsedy soudů, neboť státní zastupitelství je třeba řadit do justice v širším smyslu.

18) K § 18 odst. 1

Návrh zákona stanovuje jako možnost povinné pětileté praxe pro výkon funkce nejvyššího státního zástupce nejen výkon funkce státního zástupce, ale i „veřejného žalobce, asistenta veřejného žalobce nebo jiné obdobné funkce u mezinárodního soudu nebo soudce“. Takové rozšíření se jeví jako krajně nevhodné. Funkce nejvyššího státního zástupce, jako vrcholná funkce v soustavě státního zastupitelství, není jen funkcí manažerskou, kde si kandidát na takovou funkci „vystačí“ se zkušenostmi z jiných profesí (třeba i ve vedoucích funkcích), ale s ohledem na nutnost řešení koncepčních otázek fungování státního zastupitelství je praktická osobní zkušenost z výkonu funkce státního zástupce nezbytná.

19) K § 19

Jako další posílení zjevné politizace státního zastupitelství je třeba vidět způsob ustanovování ostatních vedoucích státních zástupců včetně vedoucího Speciálního vrchního státního zastupitelství a Speciálního státního zastupitelství. Podle navrhované právní úpravy nemá být nejvyšší státní zástupce jakkoliv zainteresován do jmenování vedoucích státních zástupců jejich návrhem ministři spravedlnosti či jakkoli jinak.

Pouze bude zjišťováno jeho nezávazné stanovisko (projednání) ke jmenování vrchního státního zástupce a vedoucího Speciálního vrchního státního zastupitelství. O jiných jmenováních nebude nejvyšší státní zástupce ani informován. Toto nelze považovat za nic jiného, než zvýšení politizace státního zastupitelství a takovou právní úpravu je třeba zcela zásadně odmítnout.

Funkční období vedoucích státních zástupců (samozřejmě mimo nejvyššího státního zástupce, kde je režim odlišný) mají smysl v návaznosti na obsazování těchto míst na základě výsledků výběrového řízení (jak předpokládal § 16 odst. 1, § 16 odst. 2 a § 17 návrhu nového zákona o státním zastupitelství podle sněmovního tisku č. 1054/0). Předkládaný návrh zákona o státním zastupitelství s těmito výběrovými řízení počítá též, ale toliko formálně. Jak bude uvedeno v připomínce níže, tak výběrová řízení nebudou pro ministra spravedlnosti závazná a podle své úvahy bude moci vybrat kohokoliv, kdo se výběrového řízení zúčastnil. I tímto se tak zvyšuje politický vliv na obsazování funkcí vedoucích státních zástupců. Tímto tak konání výběrových řízení postrádá smysl, a tím reálně postrádá jakýkoli smysl i zavedení funkčních období.

20) K § 19 odst. 2

Toto ustanovení stanoví, že jmenování vedoucího Speciálního státního zastupitelství má být ministrem spravedlnosti projednáno, ale není stanoveno s kým, s kterým konkrétním funkcionářem či orgánem. U krajských státních zástupců je to s příslušným vrchním státním zástupcem. Tuto zjevnou chybu textu je třeba napravit určením, s kým má být jmenování projednáno.

21) K § 20 a § 21

Návrh zákona v tomto ustanovení stanoví pravidlo pro výběr vedoucích státních zástupců na základě výběrového řízení. Jak ale stanoví věta druhá odstavce 1, ministr spravedlnosti volně (formulace „důležitý důvod“ představuje neurčitý pojem umožňující volnou úvahu, protože vždy lze shledat nějaký důvod, který bude označen za důležitý) jmenuje kteréhokoliv z dalších uchazečů ve výběrovém řízení. Taková výběrová řízení zcela postrádají smysl.

Obdobně též v případě, že by výběrové řízení bylo opakovaně neúspěšné, tak může ministr spravedlnosti jmenovat vedoucího státního zástupce bez dalšího, tedy i bez jakékoliv konzultace či jiné vědomosti kohokoliv ze soustavy státního zastupitelství.

Opětovně rozhodující roli v celém procesu vykonává ministr spravedlnosti a znovu se tu jedná o zvýšení politického vlivu na obsazování vedoucích funkcí státních zástupců. To se týká i procesu jmenování a odvolávání náměstků vedoucích státních zástupců, kde také jde o uplatnění politického vlivu na obsazování těchto funkčních míst v soustavě státního zastupitelství.

22) K § 23 odst. 1

Dalším zvýšením politického zasahování ze strany ministra spravedlnosti je zcela volné rozhodování o pověření zastupováním funkce vedoucího státního zástupce nebo náměstka, a to až do doby, než bude funkce řádně obsazena.

23) K § 24 odst. 1

V tomto ustanovení chybí řešení situace, kdo bude rozhodovat spor o příslušnost mezi Speciálním státním zastupitelstvím a jinými státními zastupitelstvími. Není stanoveno, kde je místo Speciálního státního zastupitelství ve struktuře státního zastupitelství, jak již bylo uvedeno v připomínce výše.

24) K § 24 odst. 4

Jak již bylo uvedeno výše, není stanoveno zařazení Speciálního státního zastupitelství v struktuře státních zastupitelství, a není tak zřejmé, které státní zastupitelství bude rozhodovat o opravných prostředcích proti rozhodnutím tohoto státního zastupitelství.

25) K § 35 odst. 2

Znovu se tu rozšiřuje možnost politického zasahování do odborné činnosti Nejvyššího státního zastupitelství, a to do vydávání pokynů obecné povahy, jak již bylo zmíněno v obecné části připomínek. Nejvyššímu státnímu zástupci se zde sice stanovuje povinnost jen projednat tyto pokyny s ministrem spravedlnosti, ale není zřejmý účel takového projednání. Současně je třeba uvést, že návrh zákona předpokládá projednání přímo s ministrem spravedlnosti, tedy nepostačí jen vyjádření zaměstnanců Ministerstva spravedlnosti. S ohledem na vytíženost ministra spravedlnosti se tak může podstatným způsobem pozdržet i vydávání pokynů

obecné povahy, které budou popř. zcela dílčího charakteru, či jen např. v rámci spisové služby reagující na novou právní úpravu.

26) K § 36 odst. 1

Není zřejmé, proč návrh nepřijímá omezení možnosti v původním návrhu zákona [zmíněný sněmovní tisk 1054/0] konat kontrolu skončené věci. Kontrola skončené věci jako mimořádný zásah Nejvyššího státního zastupitelství by měla vykazovat určitou proporcionalitu, jak bylo upraveno v minulé verzi návrhu zákona.

27) K § 43 odst. 1

Není zde vůbec ujasněna koncepce stížnosti podle tohoto ustanovení. Stížnost na chování je vztažena ke konkrétním osobám (kategoriím zaměstnanců), ale stížnost na průtahy jen k plnění úkolů státního zastupitelství. Toto ale není provázáno do dalších odstavců tohoto paragrafu.

28) K § 43 odst. 6

Citované ustanovení je v rozporu s § 43 odst. 2 písm. f) - podle tohoto ustanovení je k vyřizování stížnosti na vrchního státního zástupce a vedoucího Speciálního vrchního státního zastupitelství příslušný nejvyšší státní zástupce. Podle § 43 odst. 3 je k přezkumu stížnosti příslušný ministr spravedlnosti. Zde se zřejmě má na mysli přezkum vyřízení stížnosti, ale jelikož toto návrh zákona výslovně nestanovuje, tak vytváří nejistotu ohledně osoby vyřizující předmětné stížnosti.

29) K § 44

Předkladatel zde stanovuje pravidla zpracovávání zprávy o činnosti státního zastupitelství. Oproti stávající právní úpravě se zkracuje lhůta pro podání zprávy na 4 měsíce.

Z praktických zkušeností se zpracováváním zpráv za poslední roky ovšem plyne, že byly vždy problémy se zpracováním sestav statistických údajů o činnosti státního zastupitelství, které jsou v odpovědnosti Ministerstva spravedlnosti. V případě, že bude Ministerstvo spravedlnosti požadovat podávání zprávy v kratší lhůtě, tak musí garantovat, že statistické údaje pro zpracování zprávy o činnosti budou vždy dostupné v plném rozsahu nejpozději do konce ledna každého kalendářního roku (což se při zkušenostech z posledních let jeví zcela nereálné, protože vypracování těchto podkladů je zadáváno soukromé firmě).

30) K § 49 odst. 2

Není vůbec zřejmé, proč Ministerstvo spravedlnosti navrhuje stanovit Nejvyššímu státnímu zastupitelství takto neúměrně široce koncipovanou informační povinnost. O tom už byla zmínka v obecné části připomínek.

Nejvyšší státní zastupitelství vždy v minulosti poskytovalo Ministerstvu spravedlnosti potřebnou součinnost v rámci přípravy právních předpisů apod., a to na základě zásady spolupráce mezi orgány vykonávající veřejnou moc. Formulace

předmětného ustanovení však činí z Nejvyššího státního zastupitelství obligatorní servisní a analytické centrum Ministerstva spravedlnosti, kde bude třeba zpracovávat všechny žádosti o informace de facto jakkoliv se vztahující k činnosti státního zastupitelství. Toto může administrativně neúměrně zatížit státní zastupitelství, zejména tam, kde informace nejsou statisticky zpracovávány a ze strany státních zastupitelství by bylo nutné analyzovat často velké objemy spisového materiálu. Ale taková úprava zcela zásadně odporuje principům vzájemných vztahů mezi orgány veřejné moci, nepřípustnosti zasahování do činnosti jiných orgánů a vlastní odpovědnosti ministerstva za svou činnost (navrhovanou úpravou svou odpovědnost ministerstvo přenáší na jiný orgán a fakticky odmítá plnit určité úkoly ve své gesci).

Nadto taková úprava – jak už bylo uvedeno v obecné části – nepřípustně zasahuje do nezávislého a nestranného výkonu působnosti státního zastupitelství i jednotlivých státních zástupců.

31) K § 51

Toto ustanovení opětovně rozšiřuje možnost politických zásahů do činnosti státního zastupitelství zaváděním, resp. rozšířením povinností podávat informace z činnosti státního zastupitelství dalším subjektům.

V odstavci 1 je stanovena povinnost z vlastní iniciativy (zákon oproti jiným informačním povinnostem zde nestanoví jako předpoklad žádost předsedy vlády o informace) podávat vymezený okruh informací předsedovi vlády cestou nejvyššího státního zástupce. Taková úprava bude na státní zástupce klást nemístné nároky na to, aby nepřetržitě sledovali např. všechny ekonomické zájmy a zahraniční politiku České republiky, aby mohli cestou nejvyššího státního zástupce informovat předsedu vlády o možnostech dotčení takového zájmu. Samozřejmě, že případné nesplnění takové povinnosti by zakládalo možnost postihu pro kárné provinění.

Taková povinnost je zjevně nerealizovatelná. Nejsou stanovena žádná kritéria informací, ani způsob informování o aktuálních politickou reprezentací sledovaných zájmech České republiky, které je třeba sledovat i v rámci trestního řízení.

Lze však konstatovat i neurčitost a politický přístup k citlivým informacím zejména z trestního řízení. Zavádí se totiž pro Parlament možnost požadovat blíže neurčené, tedy asi všechny informace, o které si kterýkoliv z orgánů Parlamentu požádá. Toto se jeví neakceptovatelné. Nadto, pokud je v jiných právních předpisech stanovena povinnost poskytovat informace ze strany státního zastupitelství, tak nemá být z legislativně technického hlediska opětovně opakováno i v zákoně o státním zastupitelství.

32) K § 69

Není tu vůbec respektováno nastavení Poradního sboru, jak byl koncipován ve věcném záměru (k tomu obecná připomínka - viz výše).

V návrhu obsažená koncepce je zcela zjevně nadbytečná, neboť se jedná sice o možnosti vyjadřovat se k některým oblastem týkající se činnosti státního

zastupitelství, ale současně toto není provázáno na vlastní rozhodovací procesy, kdy není třeba takových stanovisek ani vyčkávat a už vůbec není třeba se jimi řídit.

Současně není zřejmé, jak má být poradní sbor obsazován. Z celkem sedmi členů je způsob ustanovení jasný pro čtyři, a to volba. Návrh zákona však nestanovuje způsob ustanovení pro další tři členy.

33) K § 70 odst. 2 věta první

Je stanoveno, že dva členy komise jmenuje ministr spravedlnosti a nejvyšší státní zástupce. Výkladem předmětného ustanovení je možné vyvodit pouze jediný závěr, že se jedná o společné rozhodnutí o jmenování dvou členů. Tato koncepce je zcela pochybná, není vhodné na tomto místě formulovat „spolujmenování“. Současně též není stanoveno, jaký bude postup, když se na společném jmenování ministr spravedlnosti a nejvyšší státní zástupce neshodnou.

34) K § 76 odst. 3

Vkládá se tu nový důvod možnosti překládat státní zástupce i bez jeho souhlasu, a to pokud došlo „k podstatné změně příslušnosti státního zastupitelství“. Máme za to, že toto je neurčité, zřejmě se má na mysli „k podstatné změně právní úpravy příslušnosti státního zastupitelství“ a současně není zřejmé, co se myslí „podstatnou změnou“.

Takový koncept je zcela nepřijatelný a odporuje zákazu nucené práce. Odporuje i proklamované nezávislosti státního zástupce.

Nadto mám za to, že tak zásadní zásah spočívající v překládání státního zástupce bez souhlasu by se měl týkat toliko změny organizace státního zastupitelství, nikoliv jen příslušnosti, která může být měněna podle stávající právní úpravy např. vyhláškou ministra spravedlnosti.

Současně je též třeba připomenout shora uvedenou připomínku k nevyjasněnosti právní úpravy příslušnosti státního zastupitelství.

35) K § 77

V rozporu s posláním státního zastupitelství je státní zástupce řazen mezi zaměstnance. Zákon zakotvuje status pracovního poměru státního zástupce. Ten je však vztahem soukromoprávním, jenž je neslučitelný se stanovením disciplinární odpovědnosti za kárné provinění, jež je naproti tomu typická pro vztah veřejnoprávní. Úprava disciplinárního postihu pracovníků byla v minulosti ze zákoníku práce vypuštěna, protože šlo o mocenský zásah jednoho subjektu soukromoprávního vztahu vůči jeho druhému subjektu. Taková úprava totiž neobstála ve světle mezinárodních závazků týkajících se ochrany práv zaměstnanců. Naproti tomu je úprava disciplinární odpovědnosti charakteristická pro veřejnoprávní úpravu služebního poměru, podléhajícího kognici správního soudu. Z toho je tedy zřejmé, že pro výkon práce státních zástupců se nehodí režim úpravy pracovněprávního poměru. Proto doporučujeme zvážit, zda by na místo pracovního poměru státních zástupců neměl být stanoven jeho služební poměr státního zástupce, případně jako

výkon veřejné funkce, jak tomu bylo podle verze návrhu obsaženého v citovaném tisku 1054/0 (který by byl speciálně upraven), když již dosavadní úprava je silně modifikována speciální úpravou zákona o státním zastupitelství, takže již dávno ani nejde o standardní pracovní poměr (viz např. Vedral, J.: K pojetí rozhodnutí správního orgánu ve správním řádu a soudním řádu správním, Správní právo č. 1/2012, str. 1, v ASPI publikováno pod ID: LIT47567CZ). V praxi bylo již několikrát judikováno, že odvolání vedoucího státního zástupce je administrativním aktem a nikoliv pracovněprávním úkonem. Stejnou povahu by tedy měl mít i akt jmenování vedoucího státního zástupce.

36) K § 78

Navrhovaná právní úprava nepřevzala z původní verze návrhu zákona pravidelná hodnocení státních zástupců. Toto pravidelné hodnocení je důležité, neboť poskytuje kontinuální obraz o práci státního zástupce a umožňuje i komparaci s „ad hoc“ hodnoceními (zamezení excesů v rámci „ad hoc“ hodnocení). Dále viz též důvodovou zprávu k tomuto ustanovení z původní verze návrhu zákona.

37) K § 83 a § 84

Zásadní námitky je třeba vznést k navrhované právní úpravě kárných opatření. Předkladatel se zde snaží zavést systém v návaznosti na jednání nebo následky kárného provinění.

Tento systém je třeba odmítnout, protože vykazuje porušení základních zásad správního trestání jako „nulla poena sine lege“. V § 83 odst. 1 a § 84 odst. 1 a odst. 2 je uveden demonstrativní výčet (slovo „zejména“) jednání či následků, od kterého se má odvíjet ukládaná sankce. Takový demonstrativní výčet však budí nejistotu o tom, jaké další skutečnosti budou (zřejmě podle volné úvahy kárného soudu) do tohoto demonstrativního výčtu zavedeny. Toto je z hlediska právní jistoty nepřijatelné.

Současně i vymezená jednání a následky, která zakládají různé druhy trestnosti, jsou vymezeny neurčitě.

Odmítnout je třeba i to, že se zřejmě jako jediné kritérium pro posuzování druhu a výše kárného opatření v rámci jednotlivých skupin posuzuje závažnost kárného provinění – viz text návrhu zákona „...lze uložit státnímu zástupci podle závažnosti kárného provinění některé z těchto kárných opatření: ...“. Toto je nepřijatelné, aby nemohla být v rámci rozhodování o druhu a výši kárného opatření vzata v úvahu i další dosud obvyklá kritéria, jako např. doznání, předešlá kárná bezúhonnost apod.

Současně tento přehled nereflektuje aktuální kárnou judikaturu, např. ve věci sp. zn. 12 Ksz 2/2008, kde byla státní zástupkyně uznána vinou kárným proviněním pro zcela neakceptovatelné veřejné vystoupení, a za které byla odvolána z funkce, by podle nových pravidel nemohlo být uloženo odvolání z funkce. I toto je nepřijatelné řešení.

Současně je třeba upozornit na zvýšení zátěže Nejvyššího správního soudu jako soudu kárného, bude-li v rámci kárné agendy pravidelně přezkoumávat řádné

plnění zkušební doby podmíněného odvolání z funkce a následně rozhodovat o osvědčení nebo neosvědčení. Současně tato rozhodnutí budou muset být činěna v celém senátu.

Navrhovanou právní úpravu je tak třeba v této podobě odmítnout a navrhuje vrátit se k původnímu znění právní úpravy, která reflektovala v zásadě totožné znění u státních zástupců a soudců.

38) K § 83 odst. 1 zvláště

Disciplinární delikt spočívající v nedůsledném výkonu činnosti je spíše populistickou deklarací než vymezením konkrétního porušení služební povinnosti. V praxi se tím nezvýší aktivita státních zástupců. V zájmu obrany proti použití tohoto obecného důvodu budou státní zástupci do spisu vyhotovovat rozsáhlé záznamy, v nichž budou vysvětlovat postup. Tato neproduktivní aktivita by mohla být preferována před skutečným naplňováním poslání státního zástupce, a to jen z obavy, aby nedůslednost nebyla dovozována z případu rychlého uplatnění trestní odpovědnosti nebo naopak z jejího neuplatnění. To ovšem neznámá, že by alibismus, pasivita, pohodlnost, neodbornost, jež mohou být hlavní příčinou nedůslednosti, neměly být postihovány. Pak ale projevy nedůslednosti, jež jsou takové závažnosti, že zasluhují disciplinární postih, musejí být v zákoně konkretizovány do ověřitelné podoby, aby pro konkrétně pojmenované jednání bylo možné uplatnit kárnou odpovědnost. Obecné označení nedůslednosti jako důvodu kárného postihu státního zástupce v praxi povede buď k neaplikovatelnosti tohoto důvodu, nebo naopak k jeho zneužití k „odstranění“ nepohodlného státního zástupce. Ustanovení § 83 by bylo možné spíše považovat za věcný záměr úpravy, nikoliv za zákonné ustanovení, jež by odpovídalo kritériím konkrétnosti, jak je vytyčil Evropský soud pro lidská práva. Podle něho zákon musí poskytovat určité garance proti zneužití oprávnění zasahovat do práv zaručených Úmluvou o lidských právech a základních svobodách. ESLP dále vyslovil závěr, že zákon, který upravuje pravomoc volného hodnocení veřejné moci, musí stanovit jeho rozsah a modalitu s dostatečnou přesností, aby skýtal nezbytnou ochranu (viz např. rozhodnutí ESLP ve věci Malene 1984, A – 82, § 88 nebo ve věci Eriksson z r. 1989, A – 156, § 59; srov. Dále Čapek, J.: Evropský soud a Evropská komise pro lidská práva, Linde Praha, a. s., Praha 1995, str. 74 a 75).

39) K § 83, § 84 a § 85

Ke kárnému opatření podmíněnému odvolání z funkce státního zástupce a k podmíněnému odvolání z funkce vedoucího státního zástupce nebo náměstka:

Mám za to, že tento druh kárného opatření není vhodným druhem kárného opatření, které by mělo být zaváděno. Státní zástupce zde bude pod enormním tlakem po dobu až 5 let, kdy i bagatelní porušení povinností státního zástupce je kárným proviněním, byť nyní řešené výtkou a podle navrhované právní úpravy postupem podle § 86. Ovšem i takové bagatelní kárné provinění by nutně podle § 85 odst. 1 znamenalo nutnost rozhodnout o neosvědčení se a zánik funkce státního zástupce podle 79 odst. 2 písm. e).

Taková právní úprava by ale vytvářela zvýšení možnosti vydíratelnosti nebo korupčního rizika takového státního zástupce ve snaze, aby byť i jen takové bagatelní kárné provinění nebylo odhaleno a aby mu nezanikla neosvědčením se funkce státního zástupce. Obdobně shora uvedené platí i pro vedoucí státní zástupce a jejich náměstky.

40) K § 96

Z ustanovení není zřejmé, zda se míní nepřetržitý výkon funkce vedoucího státního zástupce od jeho jmenování. Návrh zákona obsahuje poměrně krátké lhůty, po jejichž uplynutí má skončit funkce vedoucích státních zástupců.

Uvedenému ustanovení lze rozumět i tak, že jeho účelem je rychlá nominace nebo renominace vedoucích státních zástupců. Domnívám se, že tento způsob úpravy je zcela nepřijatelný, povede k destabilizaci činnosti v soustavě v očekávání funkčních změn, což si náš stát vzhledem k silné potřebě bezporuchového výkonu spravedlnosti nemůže dovolit. Masová renominace a nominace má své plné opodstatnění v porevolučním období, nikoliv v době, kdy se spíše musí prosadit stabilita orgánů ochrany práva. Konkrétní dobu výkonu funkce bude třeba nepochybně stanovit, nikoliv však ve formě unáhlených nominací.

41) K § 97 odst. 1

Zavádí se zcela zjevně neefektivní a asociální opatření spočívající v možnosti překládat státní zástupce bez souhlasu ke Speciálnímu státnímu zastupitelství a ke Speciálnímu vrchnímu státnímu zastupitelství. Nadto není zřejmé, proč se toto oprávnění vztahuje ke státním zástupcům na Vrchním státním zastupitelství v Praze, Vrchním státním zastupitelstvím v Olomouci a na Nejvyšším státním zastupitelství.

Opětovně lze mít pochybnost, zda by taková právní úprava nenarážela na ústavní limity zákazu nucené práce. Zde se neruší vrchní státní zastupitelství, tedy nedochází k organizačním změnám a nezaniká tedy místo výkonu práce (organizační jednotka). Současně změna příslušnosti státních zastupitelství není, jak jsem již odůvodnil výše k § 76, takovým důvodem, aby ospravedlňoval tak zásadní zásah do pracovního a osobního života státních zástupců.

Nadto obsazování míst právě na specializovaných státních zastupitelstvích by mělo být založeno na dobrovolnosti státních zástupců, neboť u takových státních zastupitelství je třeba požadovat vysokou motivaci státních zástupců k práci a současně po formální stránce je třeba právě zde trvat na výběrovosti těchto pozic (obsazování výběrovými řízeními). Prosté mocenské přeložení určitého počtu státních zástupců se tak k zajištění efektivního fungování těchto státních zastupitelství jeví jako více než problematické.

Jde o extrémní popření principu nezávislosti zakotvenému na jiném místě zákona.

42) K § 97 odst. 2

Toto ustanovení zřejmě reaguje na to, že bude zcela zrušena příslušnost podle § 15 vyhlášky č. 23/1994 Sb., a proto zanikne příslušnost odborů závažné hospodářské a finanční kriminality vrchních státních zastupitelství.

Ve svých důsledcích toto ustanovení znamená, že i po nabytí účinnosti tohoto zákona „dokončí rozběhnuté věci na vrchních státních zastupitelstvích“ právě státní zástupci vrchních státních zastupitelství. Toto ustanovení je však zcela chybně koncipované. Není z něho zřejmé, jestli věc je navázána přímo na konkrétního dozorového státního zástupce, který věc zpracovával dosud, nebo jen na vrchní státní zastupitelství:

- v případě, že se jedná o konkrétního státního zástupce, pak se jedná o nesprávné řešení, neboť tento státní zástupce může být přeložen podle § 97 odst. 1 a věc by tak zřejmě putovala s ním, což je neakceptovatelné

- v případě, že by se jednalo o to, že věc bude až do vyřešení zpracovávat vrchní státní zastupitelství, tak lze předpokládat, že u této zvlášť závažné a složité kriminality, kterou odbory závažné hospodářské a finanční kriminality vrchních státních zastupitelství dosud zpracovávaly, ji nebude mít na vrchních státních zastupitelstvích kdo kvalifikovaně dokončit, neboť lze předpokládat, že příslušní specializovaní státní zástupci budou podle § 97 odst. 1 přeloženi jinam a věc budou muset dokončit státní zástupci, kteří s takovou kriminalitou nemají dostatečné zkušenosti.

Dále je třeba uvést, že návrh zákona zcela neřeší situace, jak postupovat u trestné činnosti v působnosti Specializovaného státního zastupitelství od nabytí účinnosti zákona. Podle stávajícího znění zákona by všechna státní zastupitelství tyto trestní věci musela bez odkladu předat Speciálnímu státnímu zastupitelství, protože od nabytí účinnosti zákona přestanou být příslušnými. Toto povede k úvodnímu totálnímu zahlcení Specializovaného státního zastupitelství, a to za situace, kdy fakticky nebude toto státní zastupitelství ustavené, a to ani personálně, ani jinak.

Taková právní úprava by zjevně vedla k ohrožení zpracování běžících trestních věcí týkajících se závažné kriminality a je třeba ji zcela zásadně odmítnout.

43) K § 98 odst. 1

Zavádí se nedůvodně (a v elementárním rozporu s principy právního státu) pravá retroaktivita v oblasti kárné odpovědnosti - možnost podat kárný návrh proti vedoucímu státnímu zástupci za jednání, která nebyla kárným proviněním vedoucího státního zástupce, ale jsou jimi až podle nové právní úpravy.

44) K § 101

Nastavení doby účinnosti zákona během roku je zcela nevhodné, neboť nebude navázána na nutná rozpočtová opatření, jak již bylo uvedeno výše. Účinnost zákona je třeba naopak stanovit tak, aby přechod na novou právní úpravu byl co nejvíce plynulý a bezproblémový.

Jako kontaktní osobu k projednání připomínek k návrhu zákona o státním zastupitelství, kdy ale poukazuji na svou připomínku, že návrh je třeba zcela zásadně přepracovat, protože v této podobě je zcela neakceptovatelný, určuji sebe. Pro případ, že bych se nemohl jednání účastnit, zastoupí mě můj náměstek Mgr. Pavel Pukovec, popřípadě ředitel kabinetu Mgr. Jiří Pavlík.

Závěrem, prosím, přijměte mé vysvětlení, že se jedná o prvotní verzi připomínek, když vyčerpávajícím způsobem bude možné reagovat až v okamžiku, kdy nám bude spolu s návrhem zákona předložena i důvodová zpráva a související předpisy.

S pozdravem

JUDr. Pavel Zeman
nejvyšší státní zástupce

Vážená paní
prof. JUDr. Helena Válková, CSc.
ministřyně spravedlnosti
Ministerstvo spravedlnosti
Vyšehradská 16
128 10 PRAHA 2