

DŮVODOVÁ ZPRÁVA

Obecná část

Hodnocení dopadů regulace (RIA)

V souladu s Plánem legislativních prací vlády na rok 2019 schváleným usnesením vlády č. 830 ze dne 12. prosince 2018 nebylo u tohoto návrhu zákona hodnocení dopadů regulace prováděno.

Zhodnocení platného právního stavu, odůvodnění hlavních principů navrhované právní úpravy a vysvětlení nezbytnosti navrhované právní úpravy v jejím celku

Zákon 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. I přes následné změny (zejména změny provedené zákonem č. 14/2002 Sb.) není současná právní úprava státního zastupitelství shledávána jako zcela optimální a je již dlouhodobě předmětem snah o revizi. V této souvislosti lze zmínit zejména věcný záměr nové úpravy zákona o státním zastupitelství schválený vládou jejím usnesením č. 756 ze dne 10. října 2012, či následný návrh zákona o státním zastupitelství předložený Poslanecké sněmovně v 6. volebním období (tisk 1054) nebo návrh zákona předložený Poslanecké sněmovně v 7. volebním období (tisk 789). Jedním z cílů všech těchto snah bylo posílení státního zastupitelství, resp. eliminace rizika zasahování výkonné moci do vlastní činnosti státního zastupitelství. Sledovaný záměr byl vyjádřen např. ve strategickém materiálu vlády „Od korupce k integritě – strategie vlády v boji s korupcí na období let 2013 a 2014“, kde se uvádělo: *„Ukazuje se proto potřebným vytvořit vyvážený systém, ve kterém na jedné straně budou politici jako nositelé legitimacy odpovědní 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.*

Jak ukázal komplikovaný legislativní proces u předchozích návrhů komplexní úpravy státního zastupitelství, které nakonec nebyly Poslaneckou sněmovnou ani věcně projednány (tisk 1054 prošel pouze prvním čtením, tisk 789 nebyl projednán vůbec), připravit návrh zákona, který by zcela nahradil dosavadní zákon č. 283/1993 Sb., není v současné době reálné.

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

Předložená novela zákona o státním zastupitelství a navazující novela zákona o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů proto reaguje pouze na nejpalčivější problémy současné úpravy a řeší tak pouze otázky spjaté se jmenováním a odvoláváním vedoucích státních zástupců, a dále pak některé otázky vyvolané požadavky praxe.

Jádrem předložené právní úpravy je především stanovení jasnějších pravidel pro jmenování a odvolávání vedoucích státních zástupců a trvání jejich funkčních období.

Právní úprava postupu jmenování a odvolávání vedoucích státních zástupců, a to zejména nejvyššího státního zástupce, by měla eliminovat riziko nepřípustného politického vlivu nebo tlaku ve spojitosti s fungováním státního zastupitelství.

V současné době nejvyššího státního zástupce jmenuje vláda na návrh ministra spravedlnosti, ostatní vedoucí státní zástupce jmenuje ministr spravedlnosti buď na návrh vedoucího státního zástupce bezprostředně vyššího státního zastupitelství nebo na návrh nejvyššího státního zástupce. Bližší požadavky na osoby vedoucích státních zástupců, kromě toho, že musí jít o státní zástupce, nejsou na zákonné úrovni stanoveny. Podle stávající právní úpravy je funkce vedoucích státních zástupců, tedy i nejvyššího státního zástupce, časově neomezená (absentuje ustanovení omezující výkon funkce na konkrétní období). Nejvyššího státního zástupce lze přitom odvolat bez uvedení důvodu, k odvolání ostatních vedoucích státních zástupců může dojít z důvodu závažného porušení povinností vyplývajících z výkonu jejich funkce vedoucího státního zástupce. Nejvyššího státního zástupce může odvolat vláda na návrh ministra spravedlnosti, ostatní vedoucí státní zástupce pak ministr spravedlnosti, který tak může učinit – nejde-li o odvolání z důvodu porušení povinností při výkonu státní správy státního zastupitelství – pouze na návrh vedoucího státního zástupce, který je oprávněn navrhopat jmenování do funkce, z níž má být vedoucí státní zástupce odvolán.

Právní úprava mechanismu odvolávání vedoucích státních zástupců, a zejména nejvyššího státního zástupce, je všeobecně vnímána jako nepříliš vhodná a je předmětem dlouhodobé kritiky. Není proto divu, že i v aktuální protikorupční strategii („Vládní koncepce boje s korupcí na léta 2018 až 2022“ schválené usnesením vlády ze dne 17. prosince 2018 č. 855) se počítá se zpracováním novelizace zákona o státním zastupitelství (*„Zcela zásadními aktéry v boji s korupcí jsou orgány činné v trestním řízení. Posílení jejich nezávislosti, materiálních a personálních kapacit, ale také vyšší míra odpovědnosti a nároků na ně kladených, je nezbytným předpokladem pro úspěšnou realizaci protikorupční politiky v trestněprávní rovině. Proto bude Ministerstvem spravedlnosti předložen návrh novely zákona o státním zastupitelství, který posílí záruky nezávislosti státního zastupitelství a státních zástupců tak, aby byla garantována absence politického ovlivňování výkonu pravomocí v trestní oblasti včetně korupčních věcí...“*). Ke změně právní úpravy v oblasti státního zastupitelství je Česká republika opakovaně vyzývána i ze strany mezinárodních organizací – tak podle doporučení daného České republice v rámci prvního cyklu hodnocení plnění Úmluvy Organizace spojených národů proti korupci (UNCAC) má Česká republika „zajistit nezávislost státního zastupitelství, včetně přijetí jasných pravidel pro odvolání nejvyššího státního zástupce, a poskytnout státním zastupitelstvím dostatečné zdroje k plnění jejich úkolů“, či v rámci doporučení z poslední 4. fáze hodnocení České republiky Pracovní skupinou OECD proti zahraničnímu podplácení pracovní skupina „s odkazem na úvahy podléhající režimu článku 5 Pracovní skupina doporučuje, aby Česká republika přijala opatření, která povedou k zajištění vyšší nezávislosti státních zástupců tak, aby úvahy zakázané článkem 5 Úmluvy nebyly nikdy během rozhodování o věcech vyšetřování a stíhání připuštěny v případech zahraničního podplácení...“. Toto doporučení má Česká republika již od hodnocení ve 3. fázi, tedy od roku 2013, a v rámci vyhodnocení plnění pracovní skupina v Hodnotící zprávě ze 4. fáze výslovně uvedla, že sice „neexistují žádné náznaky toho, že by politické faktory uvedené v článku

5 Úmluvy ovlivnily vyšetřování nebo rozhodování státních zástupců ohledně případů zahraničního podplácení v České republice. Hodnotitelé se však domnívají, že návrh, který je v Parlamentu² a který obsahuje záruky pro nejvyššího státního zástupce před bezdůvodným odvoláním, je důležitou a rozumnou iniciativou k zajištění nezávislosti státního zástupce a naléhavě požadují přijetí vhodných právních předpisů bez dalšího prodloužení. Dokud nebudou přijaty tyto právní předpisy, doporučení č. 3 z Fáze 3 zůstane neimplementováno.“. Hodnocení plnění tohoto doporučení bude přijato Pracovní skupinou OECD proti zahraničnímu podplácení v červnu tohoto roku a hodnotitelé již avizovali, že jeho splnění považují za zcela prioritní. Nejpodrobněji se k uvedenému vyjádřila Skupina států proti korupci (GRECO) v rámci 4. hodnotícího kola týkajícího se prevence korupce ve vztahu ke členům Parlamentu, soudcům a státním zástupcům, která mj. vyžaduje přijmout přísnější právní úpravu vedlejších činností státních zástupců včetně zavedení požadavku na jejich hlášení, odvolatelnost vedoucích státních zástupců jen v kárném řízení či zavedení výběrových řízení aj.

V souladu s těmito doporučeními a v návaznosti na předchozí legislativní návrhy činěné v této oblasti se navrhuje reformovat postupy při jmenování a odvolávání vedoucích státních zástupců. Konkrétně se navrhuje tyto změny:

- **zavedení odvolatelnosti vedoucích státních zástupců** (včetně nejvyššího státního zástupce) **pouze v rámci kárného řízení:**
 - s uvedenou změnou souvisí zavedení kárného provinění vedoucího státního zástupce (a náměstka vedoucího státního zástupce), které bude spočívat v zaviněném porušení povinnosti vyplývající z výkonu funkce vedoucího státního zástupce nebo náměstka vedoucího státního zástupce,
 - zároveň se navrhuje, obdobně jako v návrhu zákona o státním zastupitelství z minulého volebního období, i zvláštní důvod nezpůsobilosti k výkonu funkce vedoucího státního zástupce, který bude spočívat v tom, že pro nepřítomnost nebo pro nepříznivý zdravotní stav nemůže vedoucí státní zástupce vykonávat svoji funkci déle než jeden rok,
- **zavedení délky funkčních období** vedoucích státních zástupců (ve shodné délce pro všechny vedoucí státní zástupce, a to 7 let),
- **zavedení základních požadavků na osobu vedoucího státního zástupce** (kromě absence nezahmlazeného kárného postihu požadavek na odborné znalosti, profesní zkušenosti a morální vlastnosti garantující řádný výkon funkce a minimálně požadovaná doba praxe); minimální požadavky praxe jsou stanoveny i pro přeložení na vyšší státní zastupitelství i pro přidělení k jinému než okresnímu státnímu zastupitelství,
- výběr vrchních, krajských a okresních státních zástupců se bude dít výlučně cestou **výběrových řízení**, přičemž
 - s ohledem na možné námitky silného vlivu exekutivy na výběr funkcionářů státního zastupitelství budou výběrová řízení organizována státním zastupitelstvím, kdy po dvou členech budou zastoupeni zástupci státního zastupitelství a exekutivy, pátým členem pak ve všech výběrových řízeních bude soudce, který zajistí žádoucí vzhled „vně“ soustavy,

² tisk 789, 7. volební období

- ministr spravedlnosti nebude návrhem vázán, tj. může odmítnout jmenovat navrženého kandidáta (pak své stanovisko písemně odůvodní), nemůže ale jmenovat nikoho, kdo by nebyl vybrán ve výběrovém řízení a kdo mu nebude navržen oprávněnou osobou,
- v souvislosti se zavedením funkčních období vedoucích státních zástupců je řešena i **otázka omezení opakování výkonu funkce vedoucího státního zástupce**,
- v důsledku zavedení časově omezeného výkonu funkce vedoucích státních zástupců je třeba řešit postupnou obměnu stávajících funkcionářů státních zastupitelství, tj. upravit **přechodná ustanovení** (ta jsou nastavena tak, aby docházelo k postupné obměně vedoucích státních zástupců, přičemž s obměnou – vzhledem k navrženému datu nabytí účinnosti – započne až vláda ustavená v novém volebním období a dokončí ji až vláda následující).

Vedle těchto změn návrh obsahuje, jak již bylo předesláno, i některé změny, které vyplynuly z aktuálních potřeb praxe. Z nich je třeba upozornit zejména na

- zavedení oprávnění nejvyššího státního zástupce rušit či měnit nezákonné příkazy a nařízení ukládané státními zástupci v rámci výkonu netrestní působnosti [státní zástupce je oprávněn v zákonem stanovených případech v rámci dozoru prováděného v zařízeních, kde je v souladu se zákonem omezoována osobní svoboda (např. ve výkonu vazby, ve výkonu trestu aj.) vydávat příkazy k zachovávání právních předpisů či nařizovat propuštění osob z těchto zařízení, jsou-li tam bez právního podkladu; pro případ, že takový příkaz nebo nařízení je vydán nezákonně, není stanovena speciální možnost nápravy – novela zakotvuje jejich obligatorní přezkum a možnost nejvyššího státního zástupce ve stanovené lhůtě nezákonné příkazy nebo nařízení zrušit či nahradit vlastními]; toto nové oprávnění nejvyššího státního zástupce je předvídáno ve vládou schválené Koncepci vězeňství do roku 2025,
- úpravu vymezení úkolů, které mohou činit právní čekatelé – cílem zavedení oprávnění právních čekatelů provádět úkony i v rámci netrestní působnosti státního zastupitelství, resp. umožnění jejich intervence v civilních soudních řízeních, je zkvalitnění přípravy na jejich budoucí profesi; zakotvením zákazu intervence asistenta státního zástupce v řízení před soudem se pak sleduje sjednocení se zákonnou úpravou obsaženou v trestním řádu,
- zavedení evidenční ochrany státních zástupců a
- úpravu tzv. vedlejších činností v intencích doporučení GRECO.

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). Podle čl. 80 odst. 1 Ústavy státní zastupitelství zastupuje veřejnou žalobu v trestním řízení a vykonává i další úkoly, stanoví-li tak zákon. Toto ustanovení tak definuje hlavní úkol státního zastupitelství, který nemůže být státnímu zastupitelství odňat a kterým je zastupování veřejné žaloby, přičemž umožňuje, aby zákon stanovil, jaké další úkoly státní zastupitelství plní. Postavení a působnost státního zastupitelství přitom podle čl. 80 odst. 2 Ústavy stanoví zákon, kterým je v současné době zákon č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství. Ústava tak

nijak nevymezuje vztahy v soustavě státního zastupitelství, vztahy státního zastupitelství k exekutivě ani neklade limity pro jeho personální správu, a to jak ve vztahu ke státním zástupcům, tak ve vztahu k vedoucím státním zástupcům, včetně nejvyššího státního zástupce. Z Ústavy nijak nevyplývá, za jakých podmínek může být vedoucí státní zástupce jmenován či odvoláván.

Mezinárodní smlouvy, jimiž je Česká republika vázána, ani judikatura Evropského soudu pro lidská práva se na danou oblast nevztahují. V této souvislosti lze nicméně zmínit čl. 11 Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy členským státům č. R (2000)19 o úloze veřejné žaloby v systému trestní justice³, který 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.

Právo EU se na danou oblast rovněž nevztahuje, neboť 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.

Předpokládaný hospodářský a finanční dopad navrhované právní úpravy na státní rozpočet, ostatní veřejné rozpočty, na podnikatelské prostředí České republiky, dále sociální dopady, včetně dopadů na rodiny a dopadů na specifické skupiny obyvatel, zejména osoby sociálně slabé, osoby se zdravotním postižením a národnostní menšiny, a dopady na životní prostředí

Nepředpokládá se, že by navrhovaná právní úprava měla finanční dopady na státní rozpočet nebo ostatní veřejné rozpočty.

Navržená právní úprava není ani spojena s negativními sociálními dopady, s negativními dopady na rodiny či na specifické sociální skupiny obyvatel a jejich práva, ani s negativními dopady na životní prostředí.

Zhodnocení dopadů navrhovaného řešení ve vztahu k zákazu diskriminace a ve vztahu k rovnosti mužů a žen

Navrhovaná úprava je genderově zcela neutrální, vztahuje se na všechny osoby bez rozdílu pohlaví. Navrhovaná právní úprava neupravuje vztahy, které by se dotýkaly zákazu diskriminace ve smyslu antidiskriminačního zákona (tj. nerovného zacházení či znevýhodnění některé osoby z důvodu rasy, etnického původu, národnosti, pohlaví, sexuální orientace, věku, zdravotního postižení, náboženského vyznání, víry či světového názoru). Lze proto konstatovat, že právní úprava obsažená v návrhu zákona nemá žádné dopady ve vztahu k zákazu diskriminace.

Zhodnocení dopadů navrhovaného řešení ve vztahu k ochraně soukromí a osobních údajů

Jak ve vztahu k novelizaci zákona o státním zastupitelství, tak ve vztahu k novelizaci zákona o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů lze říci, že v oblasti

³ http://www.nsz.cz/images/stories/PDF/Soubory_ke_stazeni/rec200019czech1.pdf

ochrany soukromí i v oblasti ochrany osobních údajů stávající úpravu nikterak nemění, dopady v těchto oblastech se tudíž nepředpokládají.

Zhodnocení korupčních rizik

Navrhovaná úprava nepřináší zvýšení korupčního rizika. Návrh oproti současnému stavu pojistky proti korupčnímu ovlivnění státního zastupitelství naopak prohlubuje - 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 pouze rozhodnutím kárného soudu v kárném řízení. Obdobně je řešena odvolatelnost ostatních vedoucích státních zástupců před uplynutím funkčního období, kdy je možné je odvolat pouze kárným soudem v kárném řízení pro kárné provinění. Ke zvýšení transparentnosti procesu jmenování vedoucích státních zástupců ministrem spravedlnosti se navrhuje obligatorní výběrová řízení.

Zhodnocení dopadů na bezpečnost nebo obranu státu

Navrhovaná úprava nepřináší negativní dopady na bezpečnost nebo obranu státu.

Zvláštní část

K části první – změna zákona o státním zastupitelství

K bodu 1 (§ 1 odst. 2)

V rámci změn navrhovaných v § 10 dochází k vypuštění dosavadní legislativní zkratky „správa státního zastupitelství“. Ta se zavádí, ve shodě s Legislativními pravidly vlády, za slovním spojením, které nahrazuje, a to na místě, kde je toto slovní spojení v právním předpisu použito poprvé.

K bodu 2 (§ 3 odst. 2)

Na výkonu působnosti státního zastupitelství se kromě samotných státních zástupců podílejí i vyšší úředníci státního zastupitelství, asistenti státních zástupců a právní čekatelé, a to nejen v případech stanovených jiným právním předpisem, jak uvádí stávající § 3 odst. 2 zákona o státním zastupitelství, ale též i v případech, ve kterých tak stanoví sám zákon o státním zastupitelství (viz § 33 odst. 7 zákona o státním zastupitelství). Změna § 3 odst. 2 tak navazuje na § 33 odst. 7 a zajišťuje vnitřní konzistenci zákonného textu.

K bodu 3 (§ 6 odst. 1)

V současné době struktura státního zastupitelství kopíruje strukturu soustavy soudní, tj. jde o čtyřlánkovou 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.

Zákonem předpokládané nižší a vyšší polní státní zastupitelství je reziduum archaické úpravy, které již nemá v dnešní době význam. Neexistují žádné vyšší či nižší polní soudy, u nichž by tato státní zastupitelství v době odpovídající dřívějšímu pojmu „branná pohotovost státu“ působila, není dána jejich příslušnost ani nejsou zřejmé vztahy ke zbytku soustavy státního zastupitelství. Zákon o státním zastupitelství tak předpokládá existenci významných státních orgánů, aniž by sám či jiný právní předpis blíže určovaly způsob jejich naplnění, působnost a vztah k jiným státním zastupitelstvím či jiným orgánům veřejné moci. Ostatně i je sporné, kdy vlastně tato státní zastupitelství má působit, neboť pojem „branná pohotovost státu“ není aktuálně nikde vymezen.

K bodům 4 až 10 (§ 9, § 10, nové § 10a až 10d, § 11 odst. 2 až 4)

V souladu s obecnou částí důvodové zprávy se navrhuje změny v procesu jmenování a odvolávání vedoucích státních zástupců.

Mechanismus jmenování (stanovení subjektů oprávněných jmenovat vedoucí státního zástupce, stanovení osob navrhuje kandidáty na jmenování do těchto funkcí) se navrhuje zachovat, tj. i nadále bude nejvyššího státního zástupce jmenovat vláda, která ale může jmenovat do této funkce pouze osobu navrženou ministrem spravedlnosti (§ 9), ostatní vedoucí státního zástupce budou jmenováni ministrem spravedlnosti na návrh nadřízeného vedoucího státního zástupce nebo nejvyššího státního zástupce (§ 10 odst. 1 až 4). Obdobně jako v předchozích návrzích zákona o státním zastupitelství jsou do procesu jmenování vedoucích státních zástupců ministrem spravedlnosti zakomponována obligatorní výběrová řízení, tj. osoba, která nebude vybrána ve výběrovém řízení, nebude moci být do funkce vedoucího státního zástupce jmenována (na druhou stranu to ale neznamená, že ministr spravedlnosti státního zástupce,

který byl ve výběrovém řízení vybrán a navržen ke jmenování, musí v každém případě jmenovat – pokud navrženého kandidáta do funkce vedoucího státního zástupce výjimečně z důležitých důvodů nejmenuje, musí to písemně odůvodnit, a to jak navrhovateli, tak i samotnému kandidátovi). Výběrová řízení budou organizována státním zastupitelstvím, a to buď přímo Nejvyšším státním zastupitelstvím, nebo po dohodě s ním státním zastupitelstvím, jehož vedoucí je oprávněn podat návrh na jmenování státního zástupce do funkce vedoucího státního zástupce. V rámci výběrového řízení budou posuzovány osobnostní a odborné předpoklady pro výkon funkce vedoucího státního zástupce spolu s cíli, jichž hodlá ve funkci vedoucího státního zástupce dosáhnout, a konkrétními opatřeními, která navrhuje k jejich dosažení. Vzhledem k hlavnímu sledovanému cíli navrhované úpravy (oslabení rizika nežádoucího ovlivňování činnosti státního zastupitelství ze strany exekutivy) se navrhuje, aby ve výběrových komisích byli vždy zástupci exekutivy v menšině.

Zároveň je zapotřebí vzhledem k odpovědnosti vedoucích státních zástupců za chod státních zastupitelství (a v případě nejvyššího státního zástupce za chod celé soustavy) a vzhledem k jejich oprávněním (např. při výkonu dohledu, při výkonu oprávnění nejvyššího státního zástupce podle § 12 zákona o státním zastupitelství, § 174a trestního řádu aj.) zajistit jejich dostatečnou odbornost, etablovanost a zkušenost. V souladu s tímto cílem se navrhuje, aby funkci vedoucího státního zástupce mohl vykonávat pouze ten státní zástupce, který má dostatečnou právní praxi, po odpovídající dobu vykonával funkci státního zástupce (v případě nejvyššího státního zástupce se vzhledem ke specifikům této funkce zohledňuje i praxi soudce), a jsou tedy u něj dány dostatečné záruky jeho odbornosti a zkušenosti. Kromě obecných požadavků na osobu vedoucích státních zástupců (odborné znalosti, profesní zkušenosti a morální vlastnosti dávající záruky řádného výkonu této funkce, absence nezahmlazeného kárného postihu) se tak stanovují i minimální požadavky na délku dosavadní praxe.

V návaznosti na znemožnění odvolávání vedoucích státních zástupců ministrem spravedlnosti a odvolávání nejvyššího státního zástupce vládou se stanoví pevné funkční období vedoucích státních zástupců, před jehož uplynutím bude moci být vedoucí státní zástupce odvolán pouze rozhodnutím kárného soudu pro kárné provinění spočívající v zaviněném porušení povinností vyplývajících z výkonu funkce vedoucího státního zástupce. Toto období se stanoví shodně pro všechny vedoucí státní zástupce, a to v délce 7 let. V tomto směru návrh vychází z návrhu zákona o státním zastupitelství předloženém v minulém volebním období. Tato délka je kompromisem mezi potřebou poskytnout dostatečný prostor pro dlouhodobější koncepční práci ve prospěch státního zastupitelství i boje s kriminalitou a mezi požadavkem na omezení rizika určitých nežádoucích personálních lokálních propojení. Délka funkčního období vedoucích státních zástupců by měla být adekvátní jejich manažerským kompetencím. Je sice pravdou, že funkční období např. předsedy Nejvyššího soudu, Nejvyššího správního soudu nebo Ústavního soudu je stanoveno delší (10 let), nicméně v porovnání s jinými funkcemi v rámci orgánů veřejné moci je délka funkčního období 7 let poměrně ojedinělá (např. policejní prezident je jmenován na 5 let, stejně tak generální ředitel Celní správy, Vězeňské služby, předseda UOOU aj.).

Návrh rovněž přichází s omezením opakování výkonu funkce vedoucího státního zástupce – nově by měla být doba výkonu funkce nejvyššího státního zástupce nejen časově omezena, ale měl by být vyloučen i pozdější opakovaný výkon funkce nejvyššího státního zástupce totožnou osobou. Rovněž ostatní vedoucí státní zástupce nebude možné jmenovat na dvě po sobě jdoucí funkční období u téhož státního zastupitelství; s přihlédnutím k situaci na některých okresních státních zastupitelstvích se určitá výjimka navrhuje pro případy okresních státních zástupců, kteří mohou vykonávat funkci u téhož státního zastupitelství po dvě za sebou jdoucí funkční období.

Odvolávání vedoucích státních zástupců se nově bude moci dít pouze v kárném řízení, a to pro spáchání kárného provinění vedoucího státního zástupce (§ 28 odst. 2). Rovněž tak ukončení výkonu funkce z důvodu nezpůsobilosti k jejímu výkonu bude navázáno na rozhodnutí kárného soudu.

Právní úprava jmenování a odvolávání náměstků vedoucích státních zástupců se ze systematických důvodů vyděluje do samostatného ustanovení, na jejích hlavních principech se ale nic nemění (náměstka vedoucího státního zástupce jmenuje a odvolává ministr spravedlnosti na návrh vedoucího státního zástupce, o jehož náměstka se jedná; ministr ani v tomto případě není návrhem vázán, v případě nevyhovění se však striktně nevyžaduje písemné odůvodňování odchylného názoru ministra). V souladu s dohodou o výběru a kariérním postupu státních zástupců uzavřenou mezi ministrem spravedlnosti a vedoucími státními zástupci se stanoví minimální požadovaná délka praxe osoby, která by měla být jmenována do funkce náměstka nejvyššího státního zástupce.

K bodu 11 (§ 11 odst. 5)

V návrhu § 26 odst. 2 se vymezuje nezpůsobilost k výkonu funkce vedoucího státního zástupce. Bude-li vedoucí státní zástupce shledán kárným soudem nezpůsobilým k výkonu funkce podle navrhovaného § 26 odst. 2, neznamená to, že jsou zároveň dány důvody jeho nezpůsobilosti k výkonu vlastní činnosti státního zástupce.

K bodu 12 (§ 12f)

V uvedeném ustanovení se zakotvuje pravomoc nejvyššího státního zástupce zrušit akt státního zástupce vydaný v rámci dozoru nad zákonným omezením osobní svobody, tj. příkaz k zachovávaní právních předpisů platných pro výkon trestu odnětí svobody, vazby, zabezpečovací detence a ochranné nebo ústavní výchovy nebo nařízení propuštění osoby z takového zařízení. Zákon svěřuje pravomoc k vydání tohoto mimořádného aktu nejvyššímu státnímu zástupci, přičemž jeho vydání bude omezeno relativně krátkou lhůtou v délce 3 měsíců (půjde-li o příkaz k zachovávaní právních předpisů) nebo v délce 1 měsíce (půjde-li o nařízení propuštění osoby ze zařízení, kde se v souladu se zákonem omezuje osobní svoboda). Rozsah pravomoci nejvyššího státního zástupce bude spočívat nejen v pravomoci kasační, ale i v pravomoci nezákonné opatření nahradit vlastním opatřením nejvyššího státního zástupce (tj. příkazem nebo nařízením). S ohledem na nevratnou povahu některých aktů z hlediska jejich faktických účinků bude nejvyššímu státnímu zástupci přiznáno i určité sistační oprávnění.

Zvláštní přezkum prostředků dozoru (příkazu k zachovávaní právních předpisů, nařízení propuštění) bude provádět jen Nejvyšší státní zastupitelství, čímž ale nebudou dotčena dohledová oprávnění vyššího státního zastupitelství. V zájmu zajištění přezkumu bude každý vydaný příkaz či nařízení zaslán Nejvyššímu státnímu zastupitelství k přezkumu.

Vymezuje se zároveň základní procesní postup při vydávání tohoto rozhodnutí nejvyššího státního zástupce, zejména se stanoví náležitosti rozhodnutí nejvyššího státního zástupce, jakož i případ signace rozhodnutí náměstkem nejvyššího státního zástupce za legitimovaného nejvyššího státního zástupce.

Navrhovaný normativní text respektuje pojmosloví, které po novelách používají § 78 zákona č. 169/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů, § 29 zákona č. 293/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů, § 40 zákona č. 129/2008 Sb., ve znění pozdějších předpisů a § 39 zákona č. 109/2002 Sb., ve znění pozdějších předpisů, které na jedné straně legitimují k výkonu

dozoru státní zastupitelství, ale na straně druhé opravňují k používání metod a prostředků dozoru pouze státního zástupce.

K bodu 13 (§ 13i)

Navrhované změny zabezpečují provázanost měněného ustanovení s příslušnými ustanoveními části osmé, zejména se reaguje na nové vymezení kárného provinění a zavedení zvláštního důvodu nezpůsobilosti k výkonu funkce vedoucího státního zástupce.

K bodu 14 (§ 14 odst. 5)

Základním problémem naplňování poslání státního zastupitelství v mimotrestní oblasti, kterým je ochrana veřejného zájmu, je absence účinných prostředků k odhalování případů, ve kterých je uplatnění pravomoci státního zastupitelství k ochraně práva a spravedlnosti nezbytné. Státní zastupitelství je závislé na externích podnětech fyzických či právnických osob nebo orgánů veřejné moci, pokud poznatky k uplatnění pravomoci nezíská vytěžením z výkonu trestní působnosti. Jinými slovy, rozsah uplatňování netrestní působnosti je ve svých důsledcích v režii jiných subjektů (autorů podnětů) nebo je výsledkem nahodilého setkání státního zástupce s takovým poznatkem při výkonu své působnosti, zejména na úseku trestním. Výjimkou je pouze netrestní působnost v oblasti těch případů detencí, které zvláštní zákony podřizují dozoru státního zastupitelství. Pokud jde o jiné mimotrestní působnosti, platné právo neumožňuje státnímu zastupitelství vyhledávat poznatky závažného veřejného zájmu metodou jejich zjišťování u původců těchto poznatků, na jejichž základě by státní zastupitelství bylo povinno uplatnit svoji pravomoc k ochraně veřejného zájmu. Jinými slovy, zákonodárce uložil státnímu zastupitelství uplatňovat ve stanovených případech svoji pravomoc, ale současně mu neumožnil tyto případy systematicky vyhledávat či získané informace ověřovat. To se týká případů, kdy zákon státnímu zastupitelství svěřil pravomoc podávat ve veřejném zájmu žaloby, resp. návrhy na zahájení mimotrestního soudního řízení. Pokud jde o vstupy do řízení, lze poznatky zjišťovat z nápadu návrhů nebo usnesení soudu o zahájení řízení týkajících se netrestních působností, jež vedoucí kanceláří okresních a krajských soudů zasílají státnímu zastupitelství [§ 6 odst. 9 písm. f) vyhlášky č. 37/1992 Sb., ve znění pozdějších předpisů].

K bodu 15 (§ 14 odst. 6)

Legislativně technická změna vyplývající z vložení nového odstavce do § 14.

K bodům 16 až 18 (§ 19 odst. 1 a 2)

Státní zástupce by měl být přidělován po svém jmenování zásadně k okresnímu státnímu zastupitelství. V mimořádných případech, lze-li předpokládat, že díky vysokým odborným znalostem bude daná osoba řádně vykonávat funkci státního zástupce i na jiném než okresním státním zastupitelství, lze jej jmenovat i jinam, bude-li splněna podmínka minimální právní praxe. Navržená délka požadované právní praxe odpovídá současné dohodě o výběru a kariérním postupu státních zástupců uzavřené mezi ministrem spravedlnosti a vedoucími státními zástupci, oproti současnému stavu se nicméně nenavrhuje, aby bylo možné ze stanoveného požadavku na minimální právní praxi povolit výjimku.

Určitá délka praxe se vyžaduje i pro přeložení na vyšší stupeň státního zastupitelství – uplatnění případné odchylky, která se připouští, by mělo být v žádosti o přeložení či

ve stanovisku nejvyššího státního zástupce, které se k této žádosti povinně přikládá, odůvodněno prokázanou vysokou odbornou úrovní státního zástupce (viz § 19 odst. 2 čtvrtá věta před středníkem).

K bodu 19 [§ 21 odst. 1 písm. d)]

Zpřesnění stávající úpravy, která zánik funkce státního zástupce pojí se dnem, k němuž byl jmenován soudcem. Vzhledem k tomu, že odmítnutí složení slibu soudce nebo jeho složení s výhradou má za následek, že se na soudce hledí, jako by nebyl jmenován, a vzhledem k tomu, že i Ústava v čl. 93 odst. 1 hovoří o tom, že se soudce ujímá funkce složením slibu, navrhuje se navázat zánik funkce státního zástupce nikoli na jeho jmenování soudcem, ale až na den, kdy složil slib soudce.

K bodu 20 [§ 21 odst. 2 písm. c), § 22 odst. 2 písm. c)]

Legislativně technické promítnutí změn provedených v § 26.

K bodu 21 [§ 22 odst. 2 písm. b)]

Podle současné právní úpravy může ministr spravedlnosti státního zástupce dočasně zprostit výkonu funkce, je-li státní zástupce kárně stíhán pro takové kárné provinění, pro které je možno uložit kárné opatření odvolání z funkce. Navrhuje se zpřesnění této úpravy tak, aby lépe vyjádřila požadavek, aby se k dočasnému zproštění výkonu funkce přistupovalo až tehdy, pokud se kárné řízení vede pro kárné provinění, za které lze – s ohledem na jeho povahu a závažnost – očekávat odvolání z výkonu funkce státního zástupce, nově se přitom zavádí i další podmínka, a to, že tuto sankci musí kárný žalobce v kárném návrhu navrhnout (§ 9 odst. 2 zákona č. 7/2002 Sb.). Obdobné se navrhuje i pro případy, kdy bude podáván kárný návrh směřující k odvolání vedoucího státního zástupce nebo náměstka vedoucího státního zástupce.

K bodu 22 [§ 22 odst. 2 písm. c)]

Formální úprava stávajícího textu zákona – podle zákona o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů je vedeno řízení o způsobilosti státního zástupce vykonávat svou funkci [§ 2 písm. b), § 26], nikoli o jeho nezpůsobilosti.

K bodu 23 (§ 24 odst. 6)

Navrhovaná změna zavádí rozšíření dovolených činností státního zástupce o činnosti sportovní. Umožní se tak, aby státní zástupci vykonávali sportovní činnost i jako činnost výdělečnou. Jedná se o změnu provedenou v reakci na požadavky praxe, která poukazuje na případy státních zástupců, kteří např. provozují závodní sportovní činnost, nicméně bez této změny právní úpravy nemohou tuto činnost provozovat jako činnost výdělečnou (přičemž mnohdy je ocenění spíše symbolické). Kvalitativně se přitom přivýdělek v rámci sportovní činnosti neliší např. od přivýdělku v rámci činnosti umělecké. Současně však zůstává zachován požadavek, že tyto činnosti musí být slučitelné s požadavky na řádný výkon funkce státního zástupce. V souvislosti s možností působení státního zástupce v orgánech komor Parlamentu dochází k legislativně technickému upřesnění, že se jedná o orgány poradní.

Dále je také výslovně uvedeno, že za vedlejší činnost v podobě správy vlastního majetku lze považovat také členství v orgánech bytových družstev, společenství vlastníků jednotek a jiných právnických osob, jejichž hlavní předmět činnosti je zaměřen na uspokojování bytových potřeb svých členů. Tato změna má za cíl především jasné stanovení, že tyto činnosti lze považovat za správu vlastního majetku, a tudíž i činnost, kterou může státní zástupce během výkonu své funkce vykonávat i jako výdělečnou. Je však nutné zdůraznit, že se tato výjimka nevztahuje na působení státních zástupců v orgánech jakéhokoli bytového družstva, společenství vlastníků jednotek nebo právnické osoby s hlavním předmětem činnosti zaměřeným na uspokojování bytových potřeb svých členů, nýbrž pouze na ty, ve kterých je státní zástupce členem, resp. vlastníkem jednotky, jelikož v ostatních případech by se již nejednalo o správu vlastního majetku.

K bodu 24 (§ 24 odst. 7)

Zákon o státním zastupitelství v současné době nevyžaduje, aby státní zástupci hlásili povolené vedlejší činnosti, jako je pedagogická nebo umělecká činnost nebo působení v poradních orgánech vlády apod.; nepředpokládá tedy kontrolu těchto aktivit ani toho, zda „jsou slučitelné s výkonem funkce státního zástupce“. V intencích doporučení GRECO se proto zakotvuje oznamovací mechanismus, kdy ex post budou tyto činnosti hlášeny (termín hlášení se přitom shoduje s termínem pro lhůty pro podání oznámení podle zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů). Předmětem ohlášení bude předmět této činnosti, způsob a místo jejího výkonu, pro který subjekt státní zástupce ohlašovanou činnost vykonával a v jakém rozsahu. Obdobně oznámí i neplacený výkon funkce ve statutárních, řídicích a kontrolních orgánech podnikajících právnických osob.

Cílem zavedení tohoto oznamovacího režimu je zamezit situacím, kdy vedoucí státní zástupce nemá žádné informace týkající se vedlejší činnosti státních zástupců působících u daného státního zastupitelství. Současně je cílem také vytvořit určitý systém kontroly dodržování zákona státními zástupci, a to především za účelem zamezení případného narušení důstojnosti státního zástupce nebo státního zastupitelství nebo ohrožení důvěry v nestranný a odborný výkon působnosti státního zastupitelství nebo státního zástupce.

Z oznamovací povinnosti je vyloučena správa vlastního majetku, jelikož jde o výdělečnou činnost, která je svou povahou od ostatních činností odlišná. V případě správy vlastního majetku se nepředpokládá ovlivňování státního zástupce v souvislosti s vedlejší výdělečnou činností, přičemž tato činnost je již v současnosti předmětem oznámení podle zákona o střetu zájmů.

K bodům 25 a 26 (nadpis § 26, § 26 odst. 2)

Úprava stanoví hmotněprávní důvody nezpůsobilosti k výkonu funkce vedoucího státního zástupce, kdy se i stanovuje délka období, po jejímž uplynutí se státní zástupce považuje za nezpůsobilého k výkonu funkce vedoucího státního zástupce, nevykonával-li po tuto dobu z důvodu nepřítomnosti nebo z důvodů zdravotních svoji funkci. Řízení o takové věci pak upravuje zákon č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů.

Tato úprava nevylučuje, aby byl státní zástupce, který zastává funkci vedoucího státního zástupce, uznán ze zdravotních důvodů za nezpůsobilého i k výkonu funkce státního zástupce podle § 26 odst. 1 písm. a).

K bodu 27 (§ 26a)

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

K bodům 28 a 29 (nadpis části osmé a § 27)

Jak bylo uvedeno v obecné části důvodové zprávy, vedoucího státního zástupce, včetně nejvyššího státního zástupce, bude možné odvolat pouze rozhodnutím kárného soudu vydaném v kárném řízení, a to v reakci na spáchané kárné provinění, kterého se vedoucí státní zástupce dopustil při výkonu své funkce. Ustanovení část osmé se tak nově budou vztahovat jak na případy kárné odpovědnosti státního zástupce, tak i na případy kárné odpovědnosti vedoucího státního zástupce a zároveň i na případy kárné odpovědnosti náměstka vedoucího státního zástupce. Vlastní vymezení kárného provinění vedoucího státního zástupce a náměstka vedoucího státního zástupce je obsaženo v návrhu ustanovení § 28 odst. 2.

K bodu 30 (§ 28)

Vymezuje se kárné provinění vedoucího státního zástupce nebo náměstka vedoucího státního zástupce jako zaviněné porušení povinnosti vyplývající z výkonu funkce vedoucího státního zástupce nebo náměstka vedoucího státního zástupce (úprava, korespondující s obdobnou úpravou platnou pro funkcionáře soudů, navazuje na stávající § 10 odst. 4, přičemž je vztahena i na nejvyššího státního zástupce). Zároveň se reformuluje skutková podstata kárného provinění státního zástupce tak, aby lépe odpovídala základním povinnostem státních zástupců (§ 24 odst. 2), slibu státního zástupce (§ 17 odst. 3) a základním zásadám činnosti státního zastupitelství (§ 2 odst. 2).

K bodu 31 (§ 29)

Sjednocuje se lhůta pro zánik kárné odpovědnosti státního zástupce (vedoucího státního zástupce, náměstka vedoucího státního zástupce) s lhůtou pro zánik kárné odpovědnosti soudce. Dvouletá lhůta pro zánik kárné odpovědnosti soudců byla součástí právního řádu do nabytí účinnosti zákona č. 314/2008 Sb., do té doby byla stanovená shodná (dvouletá) lhůta i pro podání kárného návrhu. Uvedeným zákonem došlo k prodloužení lhůty pro podání kárného návrhu na tři roky, a v návaznosti na to došlo i k prodloužení lhůty pro zánik odpovědnosti soudců za kárné provinění (viz důvodová zpráva ke změně § 89 zákona o soudech a soudcích obsažené v zákoně č. 314/2008 Sb. – „vzhledem k tomu, že se v § 9 odst. 1 zákona o řízení ve věcech soudců a státních zástupců prodloužuje objektivní lhůta pro podání návrhu na 3 roky, je třeba stejným způsobem prodloužit i lhůtu pro zánik odpovědnosti za kárné provinění“); obdobná změna však ve vztahu k státním zástupcům nebyla provedena, pro odchylnou úpravu přitom není dán racionální důvod.

Zároveň se navrhuje řešit otázku, jaký vliv má zahájení trestního stíhání vedeného pro týž skutek proti téže osobě na běh lhůty pro zánik kárné odpovědnosti. Skutečnost, že za totožné jednání bylo totožné osobě sděleno obvinění v trestním řízení, lze mít jednoznačně za okolnost zakládající důvody pro přerušení běhu uvedené lhůty, kdy je žádoucí poskytnout osobám oprávněným k podání návrhu na zahájení kárného řízení dostatečný časový prostor

pro případné podání onoho návrhu po ukončení trestního řízení, přičemž musí být počítáno i s určitým časovým odstupem, kdy se o ukončení trestního řízení a jeho výsledku tyto osoby dozvědí. Shodná změna se navrhuje i v souběžně předkládaném návrhu ve vztahu k soudcům.

Tato změna souvisí i se změnou navrhovanou ve vztahu k § 9 odst. 1 zákona č. 7/2002 Sb. (viz příslušný novelizační bod části druhé tohoto návrhu).

K bodům 32 až 34 [návěti § 30 odst. 1, § 30 odst. 1 písm. c), § 30 odst. 2 a 3]

Spolu se zavedením kárné odpovědnosti vedoucího státního zástupce nebo náměstka vedoucího státního zástupce je třeba stanovit i možná kárná opatření, která za ně lze uložit. Není důvod, proč by se katalog možných kárných opatření, které lze uložit vedoucímu státnímu zástupci nebo náměstkovi vedoucího státního zástupce, měl odchylovat od katalogu kárných opatření, které lze uložit soudním funkcionářům (viz § 88 odst. 2 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích).

K bodu 35 (§ 30 odst. 4)

Formální úprava zohledňující skutečnost, že napříště se kárného provinění podle zákona o státním zastupitelství bude moci dopustit nejen státní zástupce, ale též i vedoucí státní zástupce nebo náměstek vedoucího státního zástupce.

K bodu 36 (§ 30 odst. 6)

Kárné opatření spočívající v odnětí zvýšení platového koeficientu se vůči kárně obviněnému vedoucímu státnímu zástupci nebo náměstkovi vedoucího státního zástupce uplatní až od prvního dne měsíce následujícího po dni právní moci rozhodnutí o uložení tohoto kárného opatření, shodně jako je tomu u kárného opatření snížení platu [podle § 30 odst. 1 písm. b) i podle § 30 odst. 2 písm. c)]

K bodu 37 (§ 31)

Stávající ustanovení § 31 pouze deklaruje existenci jiného právního předpisu, pro nadbytečnost se proto navrhuje jeho zrušení.

Namísto toho se zakotvuje oprávnění provádět šetření před podáním návrhu na zahájení kárného řízení nebo řízení o způsobilosti k výkonu funkce, a to s využitím stávajících prostředků zajišťujících činnost státních zastupitelství (část pátá zákona o státním zastupitelství).

K bodu 38 (§ 32)

Stávající ustanovení § 32 pouze deklaruje existenci jiného právního předpisu, pro nadbytečnost se proto navrhuje jeho zrušení.

K bodu 39 (§ 32a)

Novelou trestního řádu provedenou zákonem č. 193/2012 Sb. byla v trestním řádu vyloučena možnost, aby se státní zástupce nechal v řízení před okresním soudem zastoupit asistentem státního zástupce (důvodová zpráva uvedeného zákona výslovně ke změně § 180 odst. 1

trestního řádu uvádí, že „toto oprávnění zcela vybočuje z úkolů a poslání asistenta státního zástupce“). Navrhovaná změna tudíž dává do souladu znění zákona o státním zastupitelství se zněním trestního řádu. Zároveň se tato změna samozřejmě promítá i do § 33 odst. 7 zákona o státním zastupitelství (viz příslušný novelizační bod této části), který v současném znění rovněž počítá s možností, že asistent státního zástupce může v řízení před okresním soudem zastoupit státního zástupce.

K bodu 40 (§ 33 odst. 7)

Z poznatků praxe vyplývá vhodnost rozšířit výčet jednoduchých úkonů státního zástupce nebo státního zastupitelství, které jsou oprávněni provádět právní čekatelé tak, aby zahrnoval i oblast netrestní působnosti státního zastupitelství. Samozřejmě i na netrestním úseku by byl právní čekatel nadále oprávněn vykonávat pouze jednoduché úkony státního zástupce (resp. státního zastupitelství) nebo administrativní činnosti, které je s ohledem na délku své dosavadní praxe, své odborné znalosti a schopnosti schopen zvládnout. Zastoupení nic nemění na odpovědnosti státního zástupce za provedení daného úkonu. Současné znění zákona o státním zastupitelství připouští účast právních čekatelů pouze v trestním řízení (viz § 33 odst. 7 zákona o státním zastupitelství), v jiných věcech takováto možnost dána není. Pro budoucí profesní vývoj by nesporně prospělo, pokud by právní čekatelé mohli zastoupit státního zástupce i u jiného než pouze trestního řízení (i v těchto případech se ale navrhuje zachovat stávající omezení, že k zastoupení může dojít pouze v řízení u okresního soudu). Pověření právního čekatele k provedení úkonu nebo činnosti musí být zadokumentováno. Navrhované změny zajistí kvalitnější přípravu právních čekatelů pro budoucí výkon profese státního zástupce, povede k jejich odbornému růstu, účast u jednotlivých úkonech přispěje k jejich budoucí samostatnosti a posiluje je v odpovědnosti za provedení takového úkonu.

K bodu 41 (§ 42)

Praxe ukazuje na faktické omezené dopady § 42. Jestliže soud žalobě státního zastupitelství na určení neplatnosti smlouvy o převodu nemovité věci vyhoví, pak jeho rozsudek neplní funkci vkladové listiny, protože neobsahuje údaj o tom, komu svědčí vlastnické právo. Již dříve bylo judikováno, že „vyhověním žalobě na určení neplatnosti smlouvy o převodu nemovitosti nic nezměnilo v poměrech žalobce, ani v poměrech žalované obce, ale ani v poměrech úspěšného zájemce o koupi, resp. nabyvatele nemovitosti podle žalobou napadené smlouvy. Uvedený rozsudek by se totiž nemohl stát podkladem k provedení zápisu (ve formě záznamu ve smyslu § 7 odst. 1 zákona č. 265/1992 Sb., o zápisech vlastnických a jiných věcných práv k nemovitostem, ve znění pozdějších předpisů) vlastnického práva k předmětným nemovitostem ve prospěch obce a zakládal by tak (logicky) situaci přispívající k nezbytnému podání další určovací žaloby, tentokrát na určení, že obecní majetek, jenž byl předmět kupní smlouvy a kterou soud shledal neplatnou, resp. určil, že je neplatná, je ve vlastnictví žalované obce“ (viz rozhodnutí NS sp. zn. 30 Cdo 3378/2009). Je tedy na původním vlastníku (který vlastnické právo absolutně neplatnou smlouvou nemohl převést), aby se pak domáhal zápisu svého vlastnického práva k nemovité věci v katastru nemovitostí. Rozsudkem deklarujícím neplatnost převodní smlouvy nepozbytí vlastnického práva doložit nemůže, nezbyvá mu tedy nic jiného, než vlastní aktivitou dosáhnout vydání dokladu nebo rozhodnutí, jež by obsahovalo výrok o určení jeho vlastnického práva, které by již bylo uvedenou vkladovou listinou. Další věcí je, že převodce nebude ochoten být aktivní ke změně zápisu, který byl již proveden na základě neplatné smlouvy.

Za tohoto stavu by bylo žádoucí, kdyby namísto žaloby o neplatnosti smlouvy o převodu vlastnictví za podmínek stanovených v § 42 zákona o státním zastupitelství bylo státnímu zastupitelství svěřeno oprávnění podávat žalobu na určení vlastnictví k hmotné věci převodce, který uzavřel smlouvu o převodu vlastnického práva k hmotné věci absolutně neplatnou z důvodu nerespektování omezení volnosti účastníků. Neplatnost smlouvy by se tedy v řízení posuzovala jen jako předběžná otázka. Ustanovení § 42 se proto navrhuje upravit tak, aby žaloba státního zastupitelství ve věcech předvídaných tímto ustanovením byla skutečným nástrojem nápravy, a nikoliv jen deklarováním protiprávního stavu, k jehož odstranění nakonec nedojde. Žalobní oprávnění by mělo být zúženo jen na případy převodu vlastnictví ohledně hmotné věci, nikoliv obecně věci v právním smyslu, jak je tomu podle současného stavu po rekodifikaci soukromého práva. Zároveň dochází s ohledem složitost problematiky ke změně příslušnosti, kdy napříště je toto oprávnění svěřeno krajskému státnímu zastupitelství.

K čl. II – přechodná ustanovení

K bodům 1 až 5

S ohledem na požadavky právní jistoty se výslovně deklaruje, že jmenování dosavadních vedoucích státních zástupců, ke kterému došlo podle stávající právní úpravy, zůstávají v platnosti.

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 při zohlednění jejich postavení v rámci hierarchie státního zastupitelství. Navrhovaný mechanismus umožní plynulou obměnu vedoucích státních zástupců, kdy nebude docházet k jejich hromadné výměně (obměna krajských a okresních státních zástupců je přitom rozložena na dvě následující volební období).

Jednoznačně se i stanoví, zda nově zakotvený zákaz opakování výkonu funkce vedoucího státního zástupce a omezení jmenovat vedoucího státního zástupce na dvě po sobě jdoucí funkční období u téhož státního zastupitelství se uplatní i na stávající vedoucí státní zástupce.

K bodu 6

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 rozhodováno kárným soudem v kárném řízení. Tímto přechodným ustanovením se sleduje, aby bylo možno rozhodnout o dosud nerozhodnutých návrzích na odvolání vedoucího státního zástupce přímo kárným soudem, čímž dojde k zajištění maximální objektivity při posouzení důvodnosti návrhu i při vydání samotného meritorního rozhodnutí. S ohledem na zákaz retroaktivity však předmětem kárného návrhu mohou být pouze ta jednání, pro něž byl podán návrh na odvolání z funkce vedoucího státního zástupce, tj. jiné skutky nemohou být do kárného návrhu zahrnuty. Rovněž tak je omezena škála možných sankcí, které lze takto uložit (reakce na tato jednání může být pouze odvolání z funkce vedoucího státního zástupce, tj. ta samá jako podle dosavadních předpisů – nebude-li žalované jednání dosahovat takové míry závažnosti, aby tato sankce byla uložena, nebude uložena žádná sankce; opačný přístup by znamenal zhoršení situace vedoucích státních zástupců, které by bylo v rozporu se zásadou zákazu retroaktivity).

K bodu 7

Nově zakotvenou zprákovou povinnost o tzv. vedlejších činnostech se navrhuje vztáhnout až na činnosti vykonávané po nabytí účinnosti tohoto zákona, tj. poprvé bude plněna v roce 2023 ve vztahu k činnostem vykonávaným po nabytí účinnosti tohoto zákona.

K bodu 8

Změna příslušnosti státního zastupitelství k podání návrhu na zahájení občanského soudního řízení o neplatnost smlouvy o převodu vlastnictví v případech, kdy při jejím uzavírání nebyla respektována ustanovení omezující volnost jejich účastníků, se projeví až v řízeních zahájených po dni nabytí účinnosti tohoto zákona; v řízeních, ve kterých státní zastupitelství již přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona návrh podle § 42 zákona o státním zastupitelství již podalo, se příslušnost nemění.

K části druhé – změna zákona o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů

K bodům 1 až 4, 8 až 18 a 20 [§ 1, § 2, § 4a odst. 7, § 9 odst. 2 a 3, § 12 odst. 3 písm. b) a c), § 14 písm. b), a c) § 15 odst. 3, § 16 odst. 4 písm. b) a c), § 20 odst. 1 písm. b) a c), § 22 odst. 1, § 23 odst. 1 a 2 a § 26]

Navrhované zavedení nového druhu kárného provinění vedoucího státního zástupce nebo náměstka vedoucího státního zástupce a možnost posuzování způsobilosti vedoucího státního zástupce vykonávat svoji funkci je nutno promítnout do jednotlivých ustanovení zákona o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů. Především musí být ustanovení zákona č. 7/2002 Sb. výslovně vztažena i na projednávání těchto otázek, a to provedením úpravy jeho § 1 a 2. V návaznosti na tuto změnu je třeba příslušně upravit (obdobně jako u funkcionářů soudů) i další ustanovení zákona (§ 4a, § 9, § 12, § 14 až 16, § 20, § 22, § 23 a § 26).

K bodu 5 (§ 8 odst. 6 a 7)

Podle navrhované právní úpravy mohou být nejvyšší státní zástupce i ostatní vedoucí státní zástupci odvoláni z výkonu své funkce před uplynutím stanoveného funkčního období pouze rozhodnutím kárného soudu v kárném řízení, a to pro kárné provinění vedoucího státního zástupce. Je proto třeba stanovit, kdo může v těchto případech vystupovat v roli kárného žalobce.

Navrhuje se, aby návrh na odvolání nejvyššího státního zástupce v kárném řízení mohla podat pouze vláda, nepostačuje tedy návrh samotného ministra spravedlnosti, třebaže je jinak vůči státním zástupcům univerzálním kárným žalobcem. Navrhovaná právní úprava stanoví i okruh osob, které mohou podat návrh na zahájení kárného řízení o kárné odpovědnosti vedoucího státního zástupce a náměstka vedoucího státního zástupce – oprávnění podat kárnou žalobu je přitom nastaveno obdobně jako v případě kárných žalob na státní zástupce.

K bodům 6 a 7 (§ 9 odst. 1)

Navrhuje se zrušení lhůty k podání návrhu na zahájení kárného řízení s objektivně určeným počátkem (den spáchání kárného provinění) v délce 3 let.

Objektivní lhůta podle § 9 odst. 1 je lhůta, která se uplatňuje pouze v řízeních ve věcech soudců a státních zástupců. Ve věcech soudních exekutorů je lhůta pro podání návrhu (kárné žaloby) stanovena speciálně, a to v § 117 odst. 3 exekučního řádu, který stanovuje lhůtu pouze jednu (též s objektivně určeným počátkem) a lhůty podle § 9 odst. 1 kárného řádu (subjektivní i objektivní) se v tomto případě nepoužijí.

Pokud má být na podkladě kárného návrhu rozhodnuto o tom, že se kárně obviněný dopustil kárného provinění, musí být návrh podán před uplynutím lhůty pro zánik kárné odpovědnosti. Ta je dnes stanovena v délce tří let (tj. ve shodné délce jako je objektivní lhůta pro podání kárného návrhu) pro soudce v § 89 zákona o soudech a soudcích, pro státního zástupce je pak stanovena v délce dvou let v § 29 zákona o státním zastupitelství (tato dosavadní disproporce mezi zákonem o soudech a soudcích a zákonem o státním zastupitelství se navrhuje odstranit – viz příslušný novelizační bod části první tohoto návrhu zákona), lhůta pro zánik kárné odpovědnosti se počítá též ode dne spáchání kárného provinění.

Dále se navrhuje nově v § 9 odst. 1 stanovit, jaký vliv má vedení trestního stíhání na běh zbývajících lhůt pro podání návrhu na zahájení kárného řízení [podle platné právní úpravy nemá zahájení trestního stíhání proti téže osobě pro týž skutek vliv na běh lhůt pro zánik kárné odpovědnosti a lhůt pro podání návrhu na zahájení kárného řízení, resp. kárné žaloby, viz § 89 zákona o soudech a soudcích, § 116 odst. 14 exekučního řádu, § 29 zákona o státním zastupitelství, § 9 odst. 1 kárného řádu a § 117 odst. 3 exekučního řádu; lhůty pro zánik kárné odpovědnosti i pro podání návrhu (kárné žaloby) tedy běží bez ohledu na případné trestní stíhání]. Nově má být stanoveno, že se lhůta zahájením trestního stíhání vedeného proti téže osobě a pro týž skutek přerušuje. Skončením takového trestního stíhání počíná běžet lhůta nová (dochází tedy k přerušení lhůty, nikoliv k jejímu stavení).

Nebude tedy nutné – za účelem zachování lhůt – podávat návrh na zahájení kárného řízení (kárnou žalobu) a následně kárné řízení podle § 15 kárného řádu přerušovat.

K bodu 19 (§ 24)

Podle současné právní úpravy dochází k zahlazení kárného provinění uplynutím 5 let od právní moci rozhodnutí o uložení kárného opatření za předpokladu, že již skončil výkon kárného opatření (pokud výkon kárného opatření do té doby neskončil, kárný postih se zahltazuje až vykonáním kárného opatření). Tato lhůta se jeví jako nepřiměřená, i v porovnání např. se lhůtami pro zahlazení kárného opatření podle zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě (1 roku ode dne nabytí právní moci rozhodnutí, byla-li jím uložena písemná důtka, 2 roky ode dne nabytí právní moci rozhodnutí, bylo-li jím uloženo snížení platu, nebo 3 roky ode dne nabytí právní moci rozhodnutí v ostatních případech) a v porovnání s lhůtami pro zahlazení trestů (lhůta 5 let je stanovena pro zahlazení odsouzení k trestu odnětí svobody převyšujícímu jeden rok a nepřevyšující 5 let).

K části třetí – účinnost

Datum nabytí účinnosti tohoto zákona je stanoveno tak, aby spadalo až do nového volebního období, tj. aby s obměnou vedoucích státních zástupců započala až vláda konstituovaná na základě nadcházejících voleb.