IV.

**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 legitimity odpovědni za jmenování vedoucích představitelů státního zastupitelství, na straně druhé ale bude státní zastupitelství fungovat bez přímého politického vlivu. Nezávislost státního zastupitelství je jiného typu než nezávislost soudcovská, která je zakotvena v Ústavě ČR. Nezávislost státního zastupitelství je nezbytnou podmínkou řádného fungování této soustavy, která musí být oproštěna od jakýchkoli politických vlivů a tlaků na rozhodování, zejména pak při plnění základního úkolu státního zastupitelství – zastupování veřejné žaloby v trestním řízení před soudem. Takto pojímaná nezávislost je uplatňována ve všech demokratických státech*“[[1]](#footnote-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.

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 zejména odvolávání vedoucích státních zástupců, a to především 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 navrhovat 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 – 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*“; 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 Parlamentu[[2]](#footnote-2) 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 prodlení. Dokud nebudou přijaty tyto právní předpisy, doporučení č. 3 z Fáze 3 zůstane neimplementováno*.“. 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 navrhují 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 nezahlazeného kárného postihu požadavek na odborné znalosti, profesní zkušenosti a morální vlastnosti garantující řádný výkon funkce a minimální 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 Nejvyšším státním zastupitelstvím nebo příslušným bezprostředně vyšším státním zastupitelstvím, kdy po dvou členech budou zastoupeni zástupci státního zastupitelství a exekutivy, pátým členem pak ve všech výběrových řízeníchbude soudce, který zajistí žádoucí vhled „vně“ soustavy,
		- ministr spravedlnosti nebude návrhem vázán, tj. ve výjimečném případě může odmítnout jmenovat navrženého kandidáta z důvodu, že neposkytuje záruky řádného výkonu funkce (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 započne až vláda ustavená v novém volebním období; obměna je plánována na více volebních období).

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 omezována 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 justice[[3]](#footnote-3), 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 ochrany soukromí i v oblasti ochrany osobních údajů stávající úpravu nikterak nemění, dopady v těchto oblastech se tudíž nepředpokládají. Ochrany soukromí se v širším slova smyslu nicméně dotýká navrhované zavedení evidenční ochrany státních zástupců.

Co se týče zaváděné evidenční ochrany státních zástupců, lze konstatovat, že ta 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; okruh těchto evidencí není zákonem stanoven. Tato evidenční ochrana se uplatní při důvodném podezření z ohrožení života nebo zdraví státního zástupce a jeho rodinných příslušníků. Evidenční ochrana státních zástupců bude spočívat v monitorování přístupu k informacím o nich jakožto o evidenčně chráněných osobách a v následném vyhodnocování záznamů o poskytnutí a využití těchto informací, a to za účelem efektivního předcházení jejich ohrožení. Nejde o to, aby byly údaje o státních zástupcích z příslušných evidencí vyškrtávány nebo pozměňovány, nýbrž je třeba disponovat přehledem o nakládání s nimi, vyvstávají-li pro to vážné důvody. I při poskytnutí evidenční ochrany jsou v jednotlivých evidencích vedeny osobní údaje o státním zástupci za stejných podmínek a ve stejném rozsahu jako v případech, kdy evidenční ochrana poskytována není; oproti jiným případům se ale informace o tom, že k těmto údajům někdo přistupoval, státní zástupce nedozví pouze cestou ad hoc žádosti, jako v jiných případech, nýbrž dochází k cílenému monitoringu těchto přístupů.

**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 navrhují 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 čtyřčlánkovou soustavu složenou z okresních, krajských a vrchních státních zastupitelství a Nejvyššího státního zastupitelství, přičemž zákon předpokládá existenci vyšších a nižších polních státních zastupitelství pro případ branné pohotovosti státu.

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 mají působit, neboť pojem „branná pohotovost státu“ není aktuálně nikde vymezen.

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

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

Mechanismus jmenování (stanovení subjektů oprávněných jmenovat vedoucí státní zástupce, stanovení osob navrhujících 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 státní zástupci 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 těch vedoucích státních zástupců, kteří jsou jmenováni ministrem spravedlnosti (vrchní, krajští a okresní státní zástupci), 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 na základě činnosti ministerstva v oblasti správy státního zastupitelství či jiných relevantních zjištění bude mít ministr důvodně za to, že navržený kandidát neskýtá záruky řádného výkonu funkce,
tj. nesplňuje požadavky uvedené v § 10a odst. 1, nemusí navrženou osobu do funkce jmenovat, takový postup však musí písemně odůvodnit, a to jak navrhovateli, tak i samotnému kandidátovi. Předpokládá se přitom, že půjde o zcela výjimečné případy, kdy by ministr spravedlnosti návrhu nevyhověl. 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. Počítá se proto s tím, že dva členové výběrové komise budou jmenováni státním zastupitelstvím, dva členové ministrem a do výběru pátého člena, který bude soudcem a kterého rovněž jmenuje ministr, bude zapojen i předseda korespondujícího soudu (var. I), s nímž se musí ministr na výběru soudce dohodnout, popř. bude pátý člen zvolen náhodně losem ze soudních funkcionářů, kteří jsou činní na trestním úseku (var. II). Tím je oslaben vliv ministra na jmenování konkrétního soudce, čímž je čeleno námitkám, že si ministr „vybírá“ většinu členů komise. Účast soudce ve výběrové komisi je navrhována z toho důvodu, že je do výběrového řízení vnášen pohled další osoby, která má zkušenosti buď s oblastí trestního práva a může posoudit odborné znalosti uchazeče, nebo má i zkušenosti s řízením soudu a může posoudit předpoklady uchazeče pro výkon této řídící činnosti. Pluralita pohledů v rámci výběrové komise může napomoci řádnému zhodnocení jednotlivých předpokladů uchazeče.

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. Pokud jde o nejvyššího státního zástupce, umožňuje se započitatelnost i praxe soudce. Obdobná úprava byla obsažena již v návrhu předloženém v předchozím volebním období (tisk 789). Kromě obecných požadavků na osobu vedoucích státních zástupců (odborné znalosti, profesní zkušenosti a morální vlastnosti dávající záruky řádného výkonu této funkce, absence nezahlazeného kárného postihu) se tak stanovují i minimální požadavky na délku dosavadní praxe. Navrhovaná délka minimální praxe státního zástupce, která je nezbytným předpokladem pro výkon funkce vrchního, krajského nebo okresního státního zástupce, vychází již ze současné platné a aplikované dohody mezi vedoucími státními zástupci a ministrem spravedlnosti, dochází tedy pouze k tomu, že se tyto požadavky přesouvají
na úroveň zákona. Oproti stávající praxi se tudíž nic nemění. Na osobu nejvyššího státního zástupce se pak kladou o něco větší nároky než na osobu vrchního státního zástupce.

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 ÚOOÚ). Kromě toho nelze automaticky srovnávat funkci vedoucího státního zástupce s funkcí předsedy soudu, protože rozsah jejich činnosti a oprávnění se liší.

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 personální 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 (§ 12 odst. 1)**

Postup při výběrových řízeních na místo vedoucího státního zástupce, rovněž tak jako pravidla jednání výběrové komise (zvolení předsedy výběrové komise, řešení případných námitek podjatosti členů komise ze strany kandidátů apod.), bude stanoven nejvyšším státním zástupcem v pokynu obecné povahy. Pokyn obecné povahy je závazný jak pro státní zástupce, tak, pokud tak nejvyšší státní zástupce určí, i pro další zaměstnance státního zastupitelství. Postup při konání výběrových řízení na obsazení míst vedoucích státních zástupců v soustavě orgánů státního zastupitelství tak díky tomu bude předvídatelný a jednotný v rámci celé soustavy státního zastupitelství.

**K bodu 13 (§ 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 zachovávání právních přepisů platných pro výkon trestu odnětí svobody, vazby, zabezpečovací detence a ochranné nebo ústavní výchovy nebo nařízení propuštění osoby z takového zařízení. Důvodem návrhu na doplnění zákona o § 12f je současný neudržitelný stav nezměnitelnosti nezákonných příkazů státních zastupitelství. Nelze je změnit ani zrušit pokynem dohledového státního zastupitelství, žádný zákon nestanoví nástroj, kterým by bylo možné dosáhnout zrušení nezákonného příkazu.

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 zachovávání právních přepisů) nebo v délce 1 měsíce (půjde-li o nařízení propuštění osoby ze zařízení, kde se v souladu se zákonem omezuje osobní svoboda). 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. Tyto příkazy a nařízení budou ale i nadále závazné pro jejich adresáty, ti jsou povinni je provést bezodkladně (viz např. § 78 odst. 3 zákona č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody, a shodná ustanovení v dalších předpisech, podle nichž se provádí dozor v zařízeních, kde je ze zákonem stanovených důvodů omezována osobní svobody). Navrhovaná změna na uvedeném principu nic nemění, nijak se této povinnosti vydaný příkaz či nařízení respektovat nedotýká (jejich adresáti tedy nemohou odmítnout splnění tohoto pokynu s tím, že může ze strany nejvyššího státního zástupce v zákonné lhůtě dojít k jeho přehodnocení).

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

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 14 (§ 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 15 (§ 14 odst. 5)**

Základním problémem naplňování poslání státního zastupitelství v netrestní 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 netrestní 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.

Účelem navrhovaného odstavce 5 je tedy prověřovat na místě samém podklady, z nichž by státní zástupce vybral případy využitelné pro výkon vlastní netrestní působnosti státního zastupitelství, tj. pro podání žaloby nebo návrhu na zahájení řízení, k nimž je podle zákona oprávněn. Podle současného právního stavu si může státní zastupitelství vyžádat spis, musí jej nicméně konkretizovat. Konkretizace spisu je ale možná pouze tehdy, provádí-li státní zastupitelství šetření na základě podnětu osoby, která se domáhá již v konkrétní věci výkonu působnosti státního zastupitelství, popř. na základě poznatku vytěženého z výkonu trestní působnosti. Jenže státní zastupitelství je povinno vykonávat svoji působnost nejen na základě externích podnětů, ale na základě stavu zákonnosti, který výkon působnosti státního zastupitelství vyžaduje. K tomu účelu si nemůže vyžádat zaslání veškerých podkladů z oblasti své působnosti za určitý rok nebo léta, aby je mohl přezkoumat z toho hlediska, zda jsou splněny podmínky k podání návrhu soudu. Proto je navrhováno uzákonění metody zjišťování skutkového stavu tím, že se státní zástupce přímo dostaví k orgánům a osobám v ustanovení uvedeným, aby na místě mohl podklady vyhledat (ze spisů předložených na místě samém
na vyžádání státního zástupce); za tím účelem musí tyto osoby a orgány poskytnout státnímu zastupitelství potřebnou součinnost.

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 16 (§ 14 odst. 6)**

Jde o legislativně technickou změnu vyplývající z vložení nového odstavce do § 14.

**K bodům 17 a 41 (§ 17 odst. 1 a § 32a odst. 3)**

Navrhuje se konkretizace kvalifikačního předpokladu vysokoškolského vzdělání pro státní zástupce a asistenty státních zástupců.

**K bodům 18 až 20 (§ 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 ji 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 21 [§ 21 odst. 1 písm. d)]**

Jde o 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 22 [§ 21 odst. 2 písm. c), § 22 odst. 2 písm. c)]**

Jde o legislativně technické promítnutí změn provedených v § 26.

**K bodu 23 [§ 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. Možnost uložit tuto sankci však není vázána na nějaké specifické okolnosti kárného deliktu. Navrhuje se proto zpřesnění formulace stávající úpravy a, obdobně jako je tomu v právní úpravě dočasného zproštění výkonu funkce soudce [§ 100 odst. 1 písm. b) zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů], tento postup spojit s podmínkou, že tuto sankci musí kárný žalobce v kárném návrhu navrhnout (§ 9 odst. 2 zákona č. 7/2002 Sb.).

**K bodu 24 [§ 22 odst. 2 písm. c)]**

Jde o formální úpravu 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 25 (§ 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 26 (§ 24 odst. 7 a 8)**

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, subjekt, pro který státní zástupce ohlašovanou činnost vykonával, a v jakém rozsahu ji vykonával.

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.

Výslovně se také zakotvuje zákaz působení státních zástupců ve statutárních, řídicích a kontrolních orgánech podnikajících právnických osob, a to po celou dobu výkonu jejich funkce státního zástupce. Působení státních zástupců v orgánech těchto právnických osob per se by mohlo ohrozit důvěru v nezávislost a nestrannost státního zastupitelství, a proto se explicitně zakazuje.

**K bodům 27 a 28 (nadpis § 26, § 26 odst. 2)**

Úprava stanoví hmotněprávní důvody nezpůsobilosti k výkonu funkce vedoucího státního zástupce, kdy se i stanoví 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 29 (§ 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.

Tato evidenční ochrana státních zástupců bude spočívat v monitorování přístupu k informacím o nich jakožto o evidenčně chráněných osobách a v následném vyhodnocování záznamů o poskytnutí a využití těchto informací. Evidenční ochranou se obecně rozumí monitorování přístupů k informacím týkajícím se evidenčně chráněných osob za účelem efektivního předcházení jejich ohrožení (nebo týkajících se osob, které policie pohřešuje nebo hledá, což však nebudou případy předvídané tímto ustanovením). Nejde o to, že by měly být údaje o státních zástupcích z příslušných evidencí vyškrtávány nebo pozměňovány, nýbrž je třeba disponovat přehledem o nakládání s nimi, vyvstávají-li pro to vážné důvody.

Nepochybně také státní zástupci, stejně jako policisté, u kterých je evidenční ochrana předvídána, mohou být předmětem nežádoucího zájmu v návaznosti na svoji profesní činnost. Tomu ostatně v praxi dochází, o čemž svědčí narůstající počet poskytnuté krátkodobé ochrany spočívající v poradensko-preventivní činnosti, použití zabezpečovací techniky nebo i ve fyzické ochraně, popř. v kombinaci uvedených opatření. Poskytování krátkodobé ochrany podle zákona o Policii České republiky však představuje v současnosti pouze dílčí způsob ochrany proti vnějšímu nebezpečí v těch nejmarkantnějších případech. Je proto dána odůvodněná potřeba zavést evidenční ochranu i státních zástupců.

Ostatně zcela totožná ochrana je již v současné době poskytována celníkům (§ 59 zákona č. 17/2012 Sb., o Celní správě České republiky) či zaměstnancům České obchodní inspekce (§ 5d zákona č. 64/1986 Sb. o České obchodní inspekci). Při srovnání s ostatními osobami, kterým již právní řád tuto evidenční ochranu umožňuje poskytnout, a vzhledem k činnosti státních zástupců a jejich roli v trestním řízení se tak navrhované doplnění jeví jako zcela důvodné a opodstatněné.

**K bodům 30 a 31 (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 vydaným v kárném řízení, a to v reakci na spáchané kárné provinění, kterého se vedoucí státní zástupce dopustil při výkonu své funkce. Ustanovení části 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 32 (§ 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 koresponduje s obdobnou úpravou platnou pro funkcionáře soudů, vztahuje se na všechny vedoucí státní zástupce, včetně nejvyššího státního zástupce, a jejich náměstky). 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 33 (§ 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 prodlužuje 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.

**K bodům 34 až 36 [návětí § 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 spáchaná kárná provinění lze uložit. Není důvod, proč by se katalog možných kárných opatření, která lze uložit vedoucímu státnímu zástupci nebo náměstkovi vedoucího státního zástupce, měl odchylovat od katalogu kárných opatření, která lze uložit soudním funkcionářům (viz § 88 odst. 2 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích).

**K bodu 37 (§ 30 odst. 4)**

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

**K bodu 38 (§ 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 39 (§ 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 40 (§ 32)**

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

**K bodu 42 (§ 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 43 (§ 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 v jiném než pouze v trestním 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. Navrhovaná změna zajistí kvalitnější přípravu právních čekatelů na budoucí výkon profese státního zástupce, povede k jejich odbornému růstu, účast u jednotlivých úkonů přispěje k jejich budoucí samostatnosti a posiluje je v odpovědnosti za provedení takového úkonu.

**K bodu 44 (§ 42)**

Praxe ukazuje na faktické omezené dopady § 42 zákona o státním zastupitelství. 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 se nic nezměnilo v poměrech žalobce, ani v poměrech žalované obce, ale ani v poměrech úspěšného zájemce o koupi, resp. nabyvatele nemovitostí 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, nezbývá 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 je žádoucí, aby 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 (obdobné platí i ve vztahu k právu stavby). 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 a práva stavby, nikoliv obecně věci v právním smyslu, jak je tomu podle současného stavu po rekodifikaci soukromého práva. Zároveň dochází s ohledem na složitost problematiky ke změně příslušnosti, kdy napříště je toto oprávnění svěřeno krajskému státnímu zastupitelství.

**K čl. II – přechodná ustanovení**

**K bodu 1**

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

**K bodům 2 až 4 (varianta I)**

Tato varianta vychází z manažerského (hierarchického) modelu a jejím smyslem je zajistit, aby se vedoucí státní zástupce mohl podílet na výběru vedoucích státních zástupců bezprostředně nižších státních zastupitelství (model obdobný modelu uplatněnému u zákona
o státní službě). Z tohoto důvodu je funkční období nejvyššího státního zástupce a vrchních státních zástupců ukončeno k pevnému datu předcházejícímu datu, kdy skončí první funkcionáři nižších státních zastupitelství, přičemž je zohledněna dosavadní délka výkonu jejich funkce. Zároveň se zohledňuje i případ, kdy by k jejich obměně došlo ještě před tímto datem tak, aby nově jmenovaný státní zástupce působil v dané funkci po celé sedmileté funkční období.

Vzhledem k poměrně značnému počtu okresních státních zástupců je tento „hierarchický model“ ve vztahu k nim ale prolomen; pro účely přechodných ustanovení tvoří okresní a krajští státní zástupci jednu skupinu, která je vnitřně rozčleněna podle délky dosavadního výkonu funkce do pěti skupin, tj. ukončení funkčního období je u nich navázáno na délku jejich dosavadního působení ve funkci vedoucího státního zástupce. 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 tři následující volební období).

**K bodům 2 a 3 (varianta II)**

Druhá varianta vychází z modelu, kdy k obměně vedoucích státních zástupců dojde k návaznosti na to, kdy byli do funkce jmenováni. U nejvyššího státního zástupce se počítá s ukončením výkonu jeho funkce k pevnému datu i v této variantě tak, aby nový nejvyšší státní zástupce již mohl ovlivnit jmenování vedoucích státních zástupců nižších státních zastupitelství a aby dosavadní nejvyšší státní zástupce ve funkci neskončil ke shodnému datu jako vrchní státní zástupci a soustava se tak neocitla bez vedoucích funkcionářů. Zároveň se nicméně zohledňuje i případ, kdy by k jeho obměně došlo ještě před tímto datem tak, aby nově jmenovaný nejvyšší státní zástupce působil v dané funkci po celé sedmileté funkční období.

S ohledem na potřebu zajištění řádné realizace nového procesu jmenování vedoucích státních zástupců se tedy navrhuje navázat ukončení funkčního období vedoucích státních zástupců na délku jejich dosavadního působení ve funkci vedoucího státního zástupce tak, aby byla zajištěna jejich plynulá obměna v rámci následujících dvou volebních období.

**K bodu 5**

Jednoznačně se stanoví, že nově zakotvený zákaz opakování výkonu funkce vedoucího státního zástupce a omezení jmenovat vedoucího státního zástupce u téhož státního zastupitelství se uplatní i na stávající vedoucí státní zástupce (na vrchní, krajské i okresní státní zástupce i na nejvyššího státního zástupce), přičemž výkon funkce, kterou vykonávají ke dni nabytí účinnosti zákona, se považuje za výkon funkce podle nové právní úpravy. Pokud tedy ke dni nabytí účinnosti nové úpravy okresní státní zástupce vykonává svou funkci u určitého okresního státního zastupitelství, může ji u téhož státního zastupitelství po skončení funkčního období vykonávat již pouze jednou. Smyslem omezení opakování výkonu funkce
u téhož státního zastupitelství (popř. umožnění okresním státním zástupcům opakovat výkon funkce vedoucího státního zástupce u téhož okresního státního zastupitelství pouze dvakrát po sobě) je zabránění vzniku určitých místních vazeb; proto je třeba vztáhnout tuto úpravu 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 (reakcí na tato jednání může být pouze odvolání z funkce vedoucího státního zástupce, tj. lze uložit ty samé sankce 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 informační povinnost o tzv. vedlejších činnostech se navrhuje vztáhnout až na činnosti vykonávané po nabytí účinnosti tohoto zákona.

**K bodu 8**

Změna příslušnosti státního zastupitelství k podání návrhu na zahájení občanského soudního řízení o neplatnosti 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 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 a 6 až 18 [§ 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, § 24 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, § 24 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 části třetí – účinnost**

Datum nabytí účinnosti tohoto zákona je stanoveno tak, aby byla co možná nejrychleji naplněna doporučení vyplývající zejména z hodnotící zprávy GRECO. S obměnou vedoucích státních zástupců nicméně započne až vláda konstituovaná na základě nadcházejících voleb (viz čl. II).

1. http://www.korupce.cz/assets/protikorupcni-strategie-vlady/na-leta-2013-2014/Strategie-2013-a-2014---aktualni-verze\_1.pdf [↑](#footnote-ref-1)
2. tisk 789, 7. volební období [↑](#footnote-ref-2)
3. http://www.nsz.cz/images/stories/PDF/Soubory\_ke\_stazeni/rec200019czech1.pdf [↑](#footnote-ref-3)