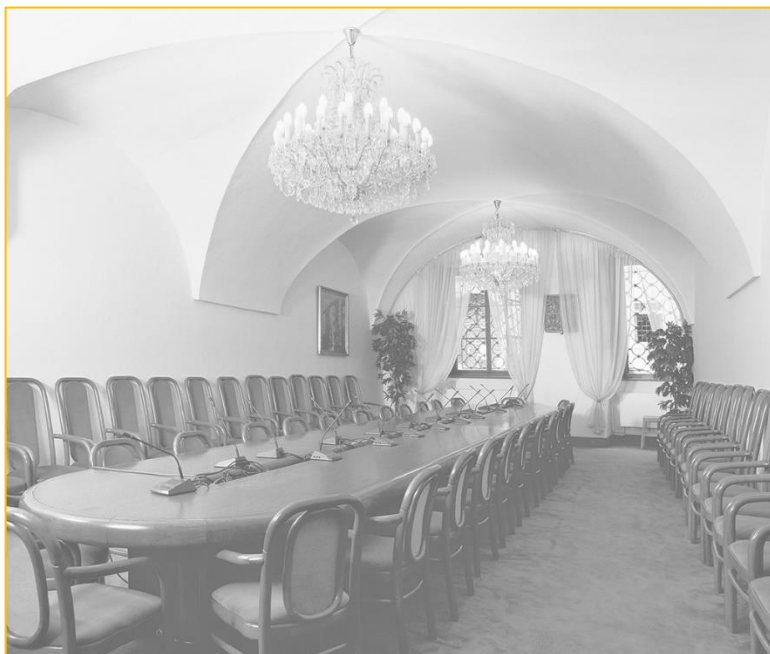




Jmenování, odvolávání, funkční období a kárná odpovědnost státních zástupců

Informační podklad ke kompatibilitě návrhu na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů a zákon č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů, ve znění pozdějších předpisů (sněmovní tisk 524), s právem EU



Informační podklad č. 0524
červenec 2019
autor: Eva Sochorová

AKTUÁLNÍ VYDÁNÍ:	ŘADA: STANOVISKA
Název: Jmenování, odvolávání, funkční období a kárná odpovědnost státních zástupců	Typ řady: online
Autor: Sochorová, E.	URL: http://www.psp.cz/sqw/ppi.sqw?d=4
Číslo: Stanovisko č. 0524	První vydání řady: říjen 1998
Datum: červenec 2019	Frekvence vydání řady: nepravidelná
	Zaměření: stanoviska kompatibility nevládních návrhů zákonů s právem EU
Klíčová slova:	Jazyk: CZ
Kárné provinění; kárné opatření; kárné řízení; nezávislost soudnictví; ministr spravedlnosti; Evropský zatýkácí rozkaz; vystavující justiční orgán; Soudní dvůr	Vydavatel: Kancelář Poslanecké sněmovny, Sněmovní 4, 118 26 Praha 1

PARLAMENTNÍ INSTITUT plní úkoly vědeckého, informačního a vzdělávacího střediska pro Poslaneckou sněmovnu, její orgány, poslance a Kancelář Poslanecké sněmovny, pro Senát, jeho orgány, senátory a Kancelář Senátu. Naše činnosti a produkty uvádíme níže.

**Oddělení
všeobecných
studií**

STUDIE Srovnávací studie Analytické studie	ODPOVĚDI NA DOTAZ Stručné odpovědi na dotazy členů Parlamentu	VYBRANÁ TÉMATA Studie zpracované k aktuálním problematikám	MONITORING Vybrané hospodářské měnové a sociální ukazatele	MIGRACE Přehled aktualit v oblasti migrace za vybrané období
PŘEHLED SZBP Společná zahraniční a bezpečnostní politika EU	EUROZÓNA+ Přehled ekonomických událostí v EU	PODKLADY pro zahraničně politická jednání	PŘEDNÁŠKY pro zahraniční delegace, PS, Senát	

**Oddělení pro
evropské
záležitosti**

STANOVISKA kompatibility nevládních návrhů zákonů s právem EU	KONZULTACE k předkládaným vládním návrhům zákonů	DOKUMENTY EU Výběr z aktů a dokumentů EU zaslaných PS	ZPRÁVY Aktuální agenda v Bruselu	PODKLADY pro jednání výboru na mezinárodní úrovni
---	--	---	--	---

**Oddělení
komunikace
a vzdělávání**

INFORMAČNÍ STŘEDISKO Informace o činnosti Poslanecké sněmovny a prohlídky budov	ECPRD Spolupráce s Evropským centrem pro parlamentní výzkum a dokumentaci	PŘEDNÁŠKY pro Poslaneckou sněmovnu, pro školy, veřejnost	INFORMAČNÍ MATERIÁLY o fungování Poslanecké sněmovny, o legislativním procesu	ZÁPISY ze schůzí, seminářů, přednášek, kulatých stolů
---	---	--	---	---

Informační podklad ke kompatibilitě návrhu na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů a zákon č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů, ve znění pozdějších předpisů (sněmovní tisk 524), s právem EU

Úvod:

Podle důvodové zprávy má předkládaný návrh za cíl posílit nezávislost státního zastupitelství prostřednictvím:

- Stanovení jasnějších pravidel pro jmenování a odvolávání státních zástupců, vedoucích státních zástupců a náměstků vedoucích státních zástupců

Navrhuje se:

- o zrušení odvolání nejvyššího státního zástupce vládou na návrh ministra spravedlnosti a odvolání náměstků nejvyššího státního zástupce ministrem spravedlnosti na návrh nejvyššího státního zástupce
 - o zrušení odvolání vrchních, krajských a okresních státních zástupců z vedoucí funkce ministrem spravedlnosti na návrh nadřízeného vedoucího státního zástupce
 - o vymezení předpokladů pro jmenování do funkce vedoucího státního zástupce
 - o odvolání vedoucího státního zástupce z funkce výlučně na základě rozhodnutí kárného soudu
 - o možnost odvolat náměstka vedoucího státního zástupce v kárném řízení; pro jeho jmenování minimálně 5 let ve výkonu funkce státního zástupce
 - o zánik funkce vedoucího státního zástupce nebo náměstka
 - jmenování do funkce vedoucího státního zástupce jiného státního zastupitelství
 - přeložením k výkonu funkce k jinému zastupitelství
 - u náměstka jmenováním do funkce vedoucího státního zástupce
 - nabytím právní moci rozhodnutí kárného soudu, jímž se ukládá odvolání z funkce
- Vymezení délky funkčního období
- Navrhuje se:
- o 10 let u nejvyššího státního zástupce; funkci nelze vykonávat dvě po sobě jdoucí funkční období
 - o 7 let u vrchního, krajského a okresního státního zástupce; funkci lze vykonávat maximálně dvě po sobě jdoucí funkční období
 - o V přechodných ustanoveních se navrhuje ustanovení, která mají za cíl postupné ukončení funkčního období stávajících vedoucích státních zástupců
 - Nejvyššímu státnímu zástupci zaniká funkce uplynutím 7 let od nabytí účinnosti navrhovaného zákona
 - U ostatních vedoucích státních zástupců je délka funkčního období odstupňována do šesti kategorií podle toho, kdy započali výkon své funkce

- Vymezení pravidel pro kárný postih

Navrhuje se:

- Rozšíření kárné odpovědnosti i na vedoucí státní zástupce a náměstky za kárné provinění, za něž by se mělo považovat zaviněné porušení povinnosti vyplývající z výkonu funkce vedoucího státního zástupce nebo náměstka
- Vymezení kárných opatření, která lze uložit vedoucím státním zástupcům nebo náměstkům (důtka; odnětí zvýšení platového koeficientu za výkon funkce; snížení platu o 30 % na určitou dobu, nejdéle na 1 rok, při opětovném kárném provinění nejdéle na 2 roky; odvolání z funkce vedoucího nebo náměstka). Odvolání z funkce by mělo být možné uložit vedle snížení platu.
- Výše uvedené rozšíření kárné odpovědnosti by se mělo promítnout také v zákoně o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů. Návrh na zahájení kárného řízení o kárné odpovědnosti nejvyššího státního zástupce by měla být oprávněna podat vláda. Dále je vymezen okruh osob, které by měly být oprávněny podat návrh na zahájení kárného řízení proti ostatním vedoucím státním zástupcům.

Stanovisko PI:

Za účelem posouzení slučitelnosti předloženého návrhu s unijním právem je třeba vzít v úvahu roli státních zastupitelství členských států při uplatňování unijního práva, související judikaturu Soudního dvora EU a evropské standardy fungování státního zastupitelství:

1) Úloha státního zastupitelství při uplatňování unijního práva

Státní zastupitelství hraje klíčovou roli v systému trestního soudnictví, zejména z hlediska spolupráce v trestních věcech. Pro uplatňování práva EU je řádné fungování státního zastupitelství podstatné například v oblasti boje proti praní špinavých peněz a korupci. Organizace státních zastupitelství je v pravomoci členských států. Tomu také odpovídá různé uspořádání prokuratury v jednotlivých členských státech.¹ Z unijního hlediska je však třeba brát organizaci státního zastupitelství jako jeden z ukazatelů strukturální nezávislosti systému soudnictví. Dodržování zásady právního státu a s tím spojené demokratické mechanismy jako je systém brzd a protiváh, v případě státního zastupitelství se jedná o jeho nezávislost na výkonné a zákonodárné moci, vyplývá z čl. 2 Smlouvy o EU. Dále požadavek nezávislosti vyplývá ze zásady účinné soudní ochrany uvedené v článku 19 Smlouvy o Evropské unii (SEU), podle kterého „*členské státy stanoví prostředky nezbytné k zajištění účinné právní ochrany v oblastech pokrytých právem Unie,*“ a z práva na účinnou právní ochranu zakotveného v článku 47 Listiny základních práv EU. Jakákoliv reforma systému justice, jehož součástí je i organizace státního zastupitelství, by měla být provedena v souladu se zásadou právního státu a evropskými standardy soudní nezávislosti (viz níže).²

¹ Blíže viz Srovnávací studie PI č. 5.331 *Právní úprava státního zastupitelství ve vybraných zemích*, únor 2017. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=131400>

² THE 2019 EU JUSTICE SCOREBOARD: Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Central Bank, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions COM(2019) 198/2. ISSN 2467-2254. Str. 50. Dostupné z: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/justice_scoreboard_2019_en.pdf

2) Judikatura Soudního dvora EU

Soudní dvůr EU se ve své judikatuře věnuje státním zastupitelstvím jakožto „vystavujícímu justičnímu orgánu“,“³ který vydává evropský zatýkáací rozkaz. Vyjádřil se, že „*takový orgán, jako je státní zastupitelství, který má v trestním řízení pravomoc stíhat osobu podezřelou ze spáchání trestného činu za účelem jejího postavení před soud, musí být považován za účastníka se na výkonu spravedlnosti dotyčného členského státu.*“⁴ A pokud v členském státě spadá podání obžaloby do pravomoci státních zastupitelství a pouze ta jsou příslušná k zahájení trestního stíhání, vyplývá z toho, že „*obecně jsou uvedena státní zastupitelství povolána v rámci trestního řízení k vytvoření podmínek nezbytných pro výkon soudní moci trestními soudy tohoto členského státu.*“⁵ Justiční orgán, který vystavuje evropský zatýkáací rozkaz, musí mít možnost ujistit vykonávající justiční orgán o tom, že jedná nezávisle na výkonné moci a tato nezávislost vyžaduje existenci statutárních a organizačních pravidel.⁶ Soudní dvůr EU proto dospěl k závěru, že pro výklad pojmu „vystavující justiční orgán“ ve smyslu čl. 6 odst. 1 podle rámcového rozhodnutí o evropském zatýkáacím rozkazu a postupech předávání mezi členskými státy⁷ „*musí být vykládán v tom smyslu, že se nevztahuje na státní zastupitelství členského státu, jež jsou vystavena riziku, že při přijímání rozhodnutí o vydání evropského zatýkáacího rozkazu budou přímo či nepřímo podléhat individuálním příkazům nebo pokynům ze strany výkonné moci, jako např. ministra spravedlnosti.*“⁸

3) Přehled evropských standardů fungování státního zastupitelství

Zpráva o nezávislosti a nestrannosti státního zastupitelství v členských státech Rady Evropy z roku 2017⁹ uvádí přehled evropských standardů fungování státního zastupitelství. Jedná se o:

- Nezávislost státního zastupitelství na výkonné a zákonodárné moci
- Funkční nezávislost zajištěnou způsobem jmenování a délkou funkčního období
- Nestrannost státních zástupců, etické kodexy a kodexy profesního chování a disciplinární opatření
- Dostatečné financování pro fungování systému státního zastupitelství

³ Vystavujícím justičním orgánem je justiční orgán vystavujícího členského státu, který je příslušný pro vydání evropského zatýkáacího rozkazu podle práva tohoto státu.

(čl. 6 odst. 1 rámcového rozhodnutí Rady 2002/584/SVV ze dne 13. června 2002 o evropském zatýkáacím rozkazu a postupech předávání mezi členskými státy, ve znění rámcového rozhodnutí Rady 2009/299/SVV ze dne 26. února 2009)

⁴ Bod 60. Rozsudek Soudního dvora (velkého senátu) ze dne 27. května 2019 ve spojených věcech Ve spojených věcech C-508/18 a C-82/19 PPU. Dostupné z:

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=214466&pageIndex=0&doclang=CS&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=6372493>

⁵ Tamtéž. Bod 62.

⁶ Tamtéž. Bod 74.

⁷ Rámcového rozhodnutí Rady 2002/584/SVV ze dne 13. června 2002 o evropském zatýkáacím rozkazu a postupech předávání mezi členskými státy, ve znění rámcového rozhodnutí Rady 2009/299/SVV ze dne 26. února 2009

⁸ Rozsudek Soudního dvora (velkého senátu) ze dne 27. května 2019 ve spojených věcech C-508/18 a C-82/19 PPU. Dostupné z:

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=214466&pageIndex=0&doclang=CS&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=6372493>

⁹ Rada Evropy: Bureau of the consultative council of European prosecutors (CCPE-BU), Report on the independence and impartiality of the prosecution services in the Council of Europe member States in 2017. CCPE-BU(2017)6. Dostupné z: <http://rm.coe.int/ccpe-bu-2017-6e-report-situation-prosecutors-2017/1680786f96>

- Zásady upravující vztah sdělovacích prostředků a výkon činností státního zastupitelství (transparentnost, svoboda tisku vs. ochrana osobních údajů a povinnosti ochrany důvěrných informací atd.)

K funkční nezávislosti zajištěné způsobem jmenování a délkou funkčního období tato zpráva blíže v bodech 20 - 25 uvádí, že co se týče výběrového řízení, odborné přípravy, kariérního postupu, platů, kárného řízení, převedení na jiné místo, by se na státní zástupce měly vztahovat podobné požadavky a záruky jako na soudce. Je proto třeba zajistit řádné funkční období a stanovit pravidla pro povyšování, kárnou odpovědnost a odvolání z funkce, zejména zákonem stanovenými jasnými postupy jmenování a odvolání.

- Jmenování státních zástupců

Státní zástupci by měli být jmenováni až do doby dosažení důchodového věku, protože jmenování na krátký časový úsek s možností znovujmenování s sebou nese riziko, že státní zástupci nebudou rozhodovat podle zákona, ale podle libosti osob, které je jmenují.

- Jmenování nejvyššího státního zástupce

Ve vztahu ke jmenování nejvyššího státního zástupce zpráva uvádí, že způsob, jakým ke jmenování a odvolání nejvyššího státního zástupce dochází, hraje klíčovou úlohu v tom, zda systém zajišťuje řádné fungování úřadu státního zastupitelství. Pokud má vláda určitou kontrolu nad jeho jmenováním, je důležité, aby způsob výběru byl takový, jenž by měl důvěru a respekt veřejnosti, jakož i systému soudů a státních zastupitelství a dalších právních profesí. Zpráva doporučuje, aby nejvyšší státní zástupce byl jmenován na dostatečně dlouhé období nebo natrvalo, aby byla zajištěna stabilita jeho mandátu a jeho nezávislost na politických změnách.

Srovnáme-li navrhovanou úpravu s evropskými standardy a požadavky unijního práva, lze navrhovanou úpravu shledat v souladu s evropskými standardy, potažmo s požadavky vyplývajícími z unijního práva.

Závěr:

Navržená úprava je slučitelná s právem EU.

Tento informační podklad je zpracován k uvedenému číslu sněmovního tisku a nereflextuje eventuální pozdější pozměňovací návrhy.

Materiál byl Parlamentním institutem zpracován na základě usnesení organizačního výboru Poslanecké sněmovny č. 168, II. volební období.