

ZÁKON

ze dne 2019,

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

Parlament se usnesl na tomto zákoně České republiky:

ČÁST PRVNÍ

Změna zákona o státním zastupitelství

Čl. I

Zákon č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění zákona č. 261/1994 Sb., zákona č. 201/1997 Sb., zákona č. 169/1999 Sb., zákona č. 11/2001 Sb., zákona č. 6/2002 Sb., zákona č. 14/2002 Sb., zákona č. 151/2002 Sb., zákona č. 310/2002 Sb., zákona č. 192/2003 Sb., zákona č. 630/2004 Sb., zákona č. 381/2005 Sb., zákona č. 413/2005 Sb., zákona č. 79/2006 Sb., zákona č. 342/2006 Sb., zákona č. 121/2008 Sb., zákona č. 129/2008 Sb., zákona č. 314/2008 Sb., zákona č. 7/2009 Sb., zákona č. 218/2009 Sb., zákona č. 227/2009 Sb., zákona č. 286/2009 Sb., zákona č. 303/2011 Sb., zákona č. 459/2011 Sb., zákona č. 105/2013 Sb., zákona č. 293/2013 Sb., zákona č. 64/2017 Sb., zákona č. 222/2017 Sb., zákona č. 325/2017 Sb. a zákona č. 111/2019 Sb., se mění takto:

1. V § 9 se na konci odstavce 1 doplňuje věta „Nejvyšším státním zástupcem může být jmenován státní zástupce, který vykonal právní praxi po dobu nejméně 10 let, z toho nejméně 5 let ve funkci státního zástupce.“.
2. V § 9 odstavec 2 zní:

„(2) Funkční období nejvyššího státního zástupce je 10 let. Nejvyšší státní zástupce nemůže být do této funkce jmenován opakovaně.“.
3. V § 9 odst. 3 se slova „ministr spravedlnosti na návrh nejvyššího státního zástupce“ nahrazují slovy „nejvyšší státní zástupce“.
4. V § 10 se na konci odstavce 1 doplňuje věta „Vrchním státním zástupcem může být jmenován státní zástupce, který vykonal právní praxi po dobu nejméně 8 let, z toho nejméně 3 roky ve funkci státního zástupce.“.
5. V § 10 se na konci odstavce 2 doplňuje věta „Krajským státním zástupcem může být jmenován státní zástupce, který vykonal právní praxi po dobu nejméně 8 let, z toho nejméně 3 roky ve funkci státního zástupce.“.
6. V § 10 se na konci odstavce 3 doplňuje věta „Okresním státním zástupcem může být jmenován státní zástupce, který vykonal právní praxi po dobu nejméně 6 let, z toho nejméně 3 roky ve funkci státního zástupce.“.

7. V § 10 odstavec 4 zní:

„(4) Funkční období vrchního, krajského a okresního státního zástupce je 7 let. Vrchního a krajského státního zástupce lze jmenovat nejvýše na dvě po sobě jdoucí funkční období u státního zastupitelství téhož stupně.“

8. V § 10 odst. 5 se slova „nebo odvolat“ zrušují.

9. V § 10 odst. 6 se slova „ministr spravedlnosti“ nahrazují slovy „nejvyšší státní zástupce“.

10. V § 11 se vkládají nové odstavce 1 a 2, které znějí:

„(1) Funkce vedoucího státního zástupce zaniká uplynutím funkčního období.

(2) Vedoucího státního zástupce lze z této funkce odvolat pouze rozhodnutím kárného soudu v kárném řízení. Funkce vedoucího státního zástupce zaniká dnem nabytí právní moci rozhodnutí kárného soudu, kterým bylo uloženo kárné opatření odvolání z funkce vedoucího státního zástupce.“

Dosavadní odstavce 1 až 3 se označují jako odstavce 3 až 5.

11. V § 11 se na konci odstavce 4 doplňují věty „Funkce vedoucího státního zástupce nebo náměstka vedoucího státního zástupce zaniká též tehdy, byl-li vedoucí státní zástupce nebo náměstek vedoucího státního zástupce jmenován do funkce vedoucího státního zástupce jiného státního zastupitelství nebo jeho náměstka, a to dnem jmenování, nebo byl-li přeložen k výkonu funkce k jinému státnímu zastupitelství, a to dnem přeložení. Funkce náměstka vedoucího státního zástupce zaniká též tehdy, byl-li jmenován do funkce vedoucího státního zástupce.“

12. V § 13i se slova „, že státní zástupce zaviněně porušil povinnost státního zástupce nebo že svým chováním nebo jednáním ohrozil důvěru v činnost státního zastupitelství, v odbornost jeho postupu, anebo jím snížil vážnost a důstojnost funkce státního zástupce“ nahrazují slovy „okolnosti nasvědčující tomu, že se státní zástupce nebo vedoucí státní zástupce dopustil kárného provinění“.

13. V § 21 odst. 1 se písmeno f) zrušuje.

Dosavadní písmeno g) se označuje jako písmeno f).

14. V nadpisu části osmé se slova „**státních zástupců**“ zrušují.

15. V § 27 se za slova „státní zástupce“ vkládají slova „a vedoucí státní zástupce“.

16. § 28 zní:

„§ 28

(1) Kárným proviněním státního zástupce je zaviněné porušení povinností státního zástupce, zaviněné chování nebo jednání státního zástupce, jímž ohrožuje důvěru v činnost

státního zastupitelství nebo v odbornost jeho postupu anebo snižuje vážnost a důstojnost funkce státního zástupce.

(2) Kárným proviněním vedoucího státního zástupce je též zaviněné porušení povinností vyplývajících z funkce vedoucího státního zástupce.“

17. V § 30 odst. 1 úvodní části ustanovení se za slova „kárné provinění“ vkládají slova „podle § 28 odst. 1“.

18. V § 30 se za odstavec 1 vkládá nový odstavec 2, který zní:

„(2) Za kárné provinění podle § 28 odst. 2 lze vedoucímu státnímu zástupci uložit podle závažnosti kárného provinění některé z těchto kárných opatření:

- a) důtku,
- b) odnětí zvýšení platového koeficientu za výkon funkce vedoucího státního zástupce na dobu nejdéle 1 roku a při opětovném kárném provinění, jehož se vedoucí státní zástupce dopustil v době před zahlázením kárného postihu, na dobu nejdéle 2 let,
- c) snížení platu až o 30 % na dobu nejdéle 1 roku a při opětovném kárném provinění, jehož se vedoucí státní zástupce dopustil v době před zahlázením kárného postihu, na dobu nejdéle 2 let,
- d) odvolání z funkce vedoucího státního zástupce.“

Dosavadní odstavce 2 až 4 se označují jako odstavce 3 až 5.

19. V § 30 odst. 3 se slova „státního zástupce“ zrušují.

20. V § 30 odst. 5 se slova „snížení platu“ zrušují, za slova „odstavce 1 písm. b)“ se vkládají slova „a odstavce 2 písm. b) a c)“ a za slova „státnímu zástupci“ se vkládají slova „nebo vedoucímu státnímu zástupci“.

21. V § 31 se za slova „státními zástupci“ vkládají slova „a vedoucími státními zástupci“.

Čl. II

Přechodná ustanovení

1. Vedoucí státní zástupci jmenovaní přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona se považují za jmenované podle zákona č. 283/1993 Sb., ve znění účinném ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona.

2. Nejvyššímu státnímu zástupci, který vykonával tuto funkci ke dni nabytí účinnosti tohoto zákona, končí funkční období za 10 let ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona.

3. Vrchním, krajským a okresním státním zástupcům, kteří tuto funkci vykonávali ke dni nabytí účinnosti tohoto zákona a kteří započali s výkonem své funkce

- a) do konce roku 1995, končí funkční období uplynutím 2 let ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona,

- b) v letech 1996 až 2005, končí funkční období uplynutím 3 let ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona,
- c) v letech 2006 až 2011, končí funkční období uplynutím 4 let ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona,
- d) v letech 2012 až 2015, končí funkční období uplynutím 5 let ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona,
- e) v letech 2016 až 2019, končí funkční období uplynutím 6 let ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona,
- f) v období od 1. ledna 2020 do nabytí účinnosti tohoto zákona, se za počátek funkčního období považuje den nabytí účinnosti tohoto zákona.

4. Návrh na zahájení řízení o kárné odpovědnosti vedoucího státního zástupce je možné podat i pro jednání spáchané přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, byl-li kvůli němu podán přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona návrh na odvolání z funkce vrchního, krajského nebo okresního státního zástupce podle § 10 odst. 4 zákona č. 283/1993 Sb., ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, o kterém nebylo rozhodnuto přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, nebo bylo-li rozhodnutí ministra spravedlnosti o odvolání z funkce vrchního, krajského nebo okresního státního zástupce zrušeno přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona a vráceno ministru spravedlnosti k novému projednání a rozhodnutí; tento návrh však musí být podán do 6 měsíců ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona. V kárném řízení vedeném o tomto návrhu může být jako kárné opatření uloženo pouze odvolání z funkce vedoucího státního zástupce. Doba od podání návrhu na odvolání z funkce do podání návrhu na zahájení řízení o kárné odpovědnosti vedoucího státního zástupce se nezapočítává do lhůty stanovené zákonem upravujícím kárné řízení ve věcech státních zástupců pro podání návrhu na zahájení kárného řízení.

ČÁST DRUHÁ

Změna zákona o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů

Čl. III

Zákon č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů, ve znění zákona č. 151/2002 Sb., zákona č. 192/2003 Sb., zákona č. 314/2008 Sb., zákona č. 286/2009 Sb. a zákona č. 396/2012 Sb., se mění takto:

1. V § 1 se za slova „soudu, státních zástupců“ vkládají slova „, vedoucích státních zástupců“.
2. V § 2 písm. a) se za slova „zástupce a“ vkládají slova „vedoucího státního zástupce a“.
3. V § 4a odst. 7 se za slova „státní zástupce“ vkládají slova „nebo vedoucí státní zástupce“.
4. V § 8 se doplňuje odstavec 6, který zní:

„(6) Návrh na zahájení kárného řízení o kárné odpovědnosti vedoucího státního zástupce jsou oprávněni podat

- a) vláda proti nejvyššímu státnímu zástupci,
- b) ministr spravedlnosti a nejvyšší státní zástupce proti ostatním vedoucím státním zástupcům,
- c) vedoucí státní zástupce proti vedoucímu státnímu zástupci státního zastupitelství nižšího stupně ve svém obvodu.“.

5. V § 9 odst. 2 se slova „nebo státního zástupce“ nahrazují slovy „, státního zástupce nebo vedoucího státního zástupce“.

6. V § 9 odst. 3 se za slova „státní zástupce“ vkládají slova „, vedoucí státní zástupce“.

7. V § 12 odstavec 3 zní:

„(3) Pokud nepodali návrh na zahájení kárného řízení, předseda senátu vyrozumí o zahájení kárného řízení též

- a) předsedu soudu, k němuž je kárně obviněný přidělen k výkonu funkce, je-li kárně obviněným soudce, předseda soudu, místopředseda soudu nebo předseda kolegia Nejvyššího soudu nebo Nejvyššího správního soudu,
- b) nejvyššího státního zástupce, je-li kárně obviněným vedoucí státní zástupce,
- c) nejvyššího státního zástupce a vedoucího státního zástupce státního zastupitelství, k němuž je kárně obviněný přidělen k výkonu funkce, je-li kárně obviněným státní zástupce, nebo
- d) Exekutorskou komoru České republiky, je-li kárně obviněným soudní exekutor.“.

8. V § 14 písmeno b) zní:

„b) zanikla-li soudci, předsedovi soudu, místopředsedovi soudu, předsedovi kolegia Nejvyššího soudu nebo Nejvyššího správního soudu, státnímu zástupci nebo vedoucímu státnímu zástupci jeho funkce nebo, jde-li o soudce, předsedu soudu, místopředsedu soudu nebo předsedu kolegia Nejvyššího soudu nebo Nejvyššího správního soudu, bylo-li vzdání se funkce doručeno prezidentu republiky, ministru spravedlnosti nebo předsedovi Nejvyššího soudu nebo Nejvyššího správního soudu; jde-li o státního zástupce nebo vedoucího státního zástupce též tehdy, bylo-li vzdání se funkce státního zástupce nebo vedoucího státního zástupce doručeno vládě nebo ministru spravedlnosti; nebo, jde-li o soudního exekutora, zanikl-li mu výkon exekutorského úřadu,“.

9. V § 16 odstavec 4 zní:

„(4) Nejsou-li navrhovatelem, předseda senátu vyrozumí o termínu ústního jednání též ministra spravedlnosti a

- a) předsedu soudu, k němuž je kárně obviněný přidělen k výkonu funkce, je-li kárně obviněným soudce, předseda soudu, místopředseda soudu nebo předseda kolegia Nejvyššího soudu nebo Nejvyššího správního soudu,
- b) nejvyššího státního zástupce, je-li kárně obviněným vedoucí státní zástupce,
- c) nejvyššího státního zástupce a vedoucího státního zástupce státního zastupitelství, k němuž je kárně obviněný přidělen k výkonu funkce, je-li kárně obviněným státní zástupce, nebo
- d) Exekutorskou komoru České republiky, je-li kárně obviněným soudní exekutor.“.

10. V § 22 odst. 1 se za slovo „zástupce“ vkládají slova „, vedoucí státní zástupce“.
11. V § 23 odst. 1 se slova „nebo státního zástupce“ nahrazují slovy „, státního zástupce nebo vedoucího státního zástupce“ a slova „nebo státnímu zástupci“ se nahrazují slovy „, státnímu zástupci nebo vedoucímu státnímu zástupci“.
12. V § 23 odst. 2 se za slova „státního zástupce“ vkládají slova „nebo vedoucího státního zástupce“ a za slova „státní zástupce“ se vkládají slova „nebo vedoucí státní zástupce“.
13. V § 24 se slova „nebo státního zástupce“ nahrazují slovy „, státního zástupce nebo vedoucího státního zástupce“.

ČÁST TŘETÍ

ÚČINNOST

Čl. IV

Tento zákon nabývá účinnosti dnem 1. ledna 2020.

DŮVODOVÁ ZPRÁVA

A. Obecná část

1. Zhodnocení platného právního stavu, hlavní principy navrhované právní úpravy a nezbytnost navrhované právní úpravy

Hlavním cílem návrhu je posílení nezávislosti státních zástupců na eventuálních tlacích a politických vlivech.

Navrhovaná právní úprava má za cíl stanovit jasnější pravidla pro jmenování i odvolávání vedoucích státních zástupců, délku jejich funkčního období a možnost kárného postihu včetně souvisejících změn a doplnění zákona č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů, ve znění pozdějších předpisů, zejména v těchto směrech:

1. Podle stávající právní úpravy je funkce vedoucích státních zástupců, tedy i nejvyššího státního zástupce, časově neomezená (absentuje ustanovení omezující výkon funkce na konkrétní období). Nově by měla být délka výkonu funkce vedoucího státního zástupce omezena na určitou dobu s tím, že by měla být rovněž výrazně omezena možnost opakování výkonu funkce vedoucího státního zástupce. U nejvyššího státního zástupce navrhovaná právní úprava opakování funkce nepřipouští, u vrchních a krajských státních zástupců připouští výkon této funkce nejvýše dvě po sobě jdoucí funkční období u státního zastupitelství téhož stupně, pouze u okresních státních zástupců se připouští možnost opakovaného výkonu funkce.
2. Podle stávající právní úpravy lze nejvyššího státního zástupce odvolat bez uvedení důvodů, ostatní vedoucí státní zástupce z důvodu závažného porušení povinností vyplývajících z výkonu jejich funkce státního zástupce. Tato právní úprava umožňuje rozdílné posuzování stejných případů. Nově by proto měly být v zákoně jasně stanoveny a sjednoceny důvody pro odvolání vedoucích státních zástupců z jejich funkce, a to tak, že odvolání z vedoucí funkce by bylo možné výhradně v důsledku rozhodnutí nezávislého kárného senátu v kárném řízení. Pro možné odvolání vedoucích státních zástupců by tak byla stanovena jednotná hlediska. Jednalo by se o posílení postavení vedoucích státních zástupců, včetně nejvyššího státního zástupce, neboť je nebude možné odvolat z jiných důvodů než z důvodů vymezených v zákoně.
3. Stávající právní úprava postihu kárných provinění nerozlišuje mezi kárným proviněním, kterého se dopustí „řadový“ státní zástupce, a kárným proviněním, kterého se může – z titulu své funkce – dopustit pouze vedoucí státní zástupce. Navrhovaná právní úprava proto nově odlišuje tyto „manažerské kárné delikty“ a upravuje jejich postih, a to obdobně, jako je upraven postih kárných provinění „řadových“ státních zástupců, přičemž sankcí za kárný delikt může být též odvolání z funkce vedoucího státního zástupce. Odpovídajícím způsobem jsou pak změněna příslušná ustanovení zákona č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů, ve znění pozdějších předpisů.
4. Stávající právní úprava nestanoví podrobnější požadavky pro výkon funkce vedoucích státních zástupců. Za účelem zajištění právní erudovanosti, odbornosti a etablovanosti vedoucích státních zástupců se navrhuje stanovit jako podmínku pro výkon funkce určitý

minimální počet let vykonané právní praxe, která nemusí být vykonána nutně pouze ve funkci státního zástupce.

5. Přejídná ustanovení navrhované právní úpravy zachovávají v platnosti jmenování vedoucích státních zástupců podle stávající právní úpravy a upravují konec funkčního období jednotlivých vedoucích státních zástupců tak, aby k jejich obměně v těchto funkcích docházelo rovnoměrně a postupně. Cílem navrhované právní úpravy je stabilizace soustavy a plynulý přechod k novému systému.

Navržená změna právní úpravy je nezbytná k posílení nezávislosti státních zástupců na výkoné moci za současného stanovení jasné odpovědnosti a požadavků na odbornost státních zástupců.

Vedle opatření přispívajících ke zvýšení nezávislosti soustavy státního zastupitelství návrh odstraňuje věcně nedůvodnou, a tedy nepřijatelnou, diskriminaci na základě věku, projevující se v úpravě zániku funkce státního zástupce ex lege při dosažení věku 70 let.

2. Zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s ústavním pořádkem České republiky

Návrh zákona je v souladu s ústavním pořádkem, neboť úprava státního zastupitelství obsažená v čl. 80 Ústavy České republiky umožňuje postavení a působnost státního zastupitelství stanovit zákonem, přičemž státní zastupitelství je – na rozdíl od soudů – součástí moci výkoné a míra jeho nezávislosti na moci výkoné není v Ústavě nijak specifikována. Ústava tím, že ke konkrétní míře závislosti či nezávislosti státního zastupitelství mlčí, nijak nebrání posílení institucionálních záruk nezávislosti státního zastupitelství a státních zástupců, zůstane-li soustava státního zastupitelství nadále „ukotvena“ v kontextu moci výkoné. Ústava v tomto ohledu naopak poskytuje otevřený prostor pro hledání optimální míry institucionální nezávislosti soustavy státního zastupitelství tak, aby státní zastupitelství mohlo konat bez nepřijatelných vnějších vlivů svou primární a Ústavou výslovně vymezenou působnost veřejné žaloby v trestních věcech.

3. Zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s předpisy Evropské unie, judikaturou soudních orgánů Evropské unie a mezinárodními smlouvami, kterými je Česká republika vázána

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, 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.

4. Předpokládaný hospodářský a finanční dosah navrhované právní úpravy na státní rozpočet, na rozpočty krajů a obcí (ostatní veřejné rozpočty)

Navrhovaná úprava si nevyžádá zvýšené náklady ze státního rozpočtu, neboť navrhované změny budou realizovány v rámci již existující působnosti dotčených subjektů. Návrh zákona nemá vliv na rozpočty krajů a obcí, jelikož státní zastupitelství ani kárné soudy nemají na tyto rozpočty žádné vazby.

B. Zvláštní část

K čl. I – změna zákona o státním zastupitelství

K bodům 1 až 3 (§ 9)

Stávající znění § 9 odst. 2 zákona č. 283/1993 Sb. umožňuje vládě na návrh ministra spravedlnosti odvolat z funkce nejvyššího státního zástupce, a to v zásadě kdykoli a z jakéhokoli důvodu (postačuje pouze návrh ministra spravedlnosti). Taková úprava se nejvíce z hlediska institucionálních záruk nezávislosti soustavy státního zastupitelství jako vhodná.

Zabezpečením nestrannosti nejvyššího státního zástupce a s tím spojené nezávislosti na politických činitelích je časové omezení funkce na dobu 10 let (tj. na delší období než je volební období; časové omezení funkce se objevuje i v některých zahraničních úpravách, např. v Anglii je to 5 let, v Austrálii 7 let, na Slovensku je to 7 let) a zákaz jmenování stejné osoby do této funkce opakovaně. Nejvyšší státní zástupce, který bude jmenován na relativně dlouhou dobu, bude mít prostor pro dlouhodobější koncepční práci ve prospěch státního zastupitelství i boje s kriminalitou a zároveň si bude vědom svého omezeného časového mandátu. To se projeví v jeho neovlivnitelnosti i v závěrečné etapě výkonu funkce.

Zároveň je však zapotřebí, vzhledem k značně nezávislému postavení a samostatné odpovědnosti nejvyššího státního zástupce za chod státních zastupitelství, zajistit dostatečnou odbornost, etablovanost a zkušenost takového čelního představitele soustavy státních zastupitelství. V souladu s tímto cílem se navrhuje, aby funkci nejvyššího státního zástupce mohl vykonávat pouze státní zástupce, který má dostatečnou právní praxi a zároveň jsou u něj dány dostatečné záruky jeho odbornosti a zkušenosti (v Rakousku se u všech veřejných žalobců požaduje alespoň dvouletá soudní praxe, na Slovensku je to 5 let justiční praxe, v Anglii se u ředitele veřejné žaloby požaduje desetiletá praxe v oboru, v Irsku se požaduje deset let v soukromé praxi nebo v jakékoli právní službě pro stát). Navrhuje se proto, aby mohl být do této funkce jmenován pouze státní zástupce – odborník s nejméně desetiletou právní praxí, z toho nejméně 5 let ve funkci státního zástupce. Pojem „jiné“ právní praxe než praxe státního zástupce se blíže nevymezuje, neboť se nejvíce vhodným legální definicí tohoto pojmu možný výběr kandidátů zužovat. Užití obdobného neurčitého pojmu není ostatně ani v předpisech upravujících organizaci justice v širším smyslu žádnou výjimkou – srov. čl. 84 odst. 3 Ústavy České republiky stanovící jako kvalifikační předpoklad ústavního soudce 10 let činnosti v „právnickém povolání“, § 121 a 122 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů, týkající se přidělování a překládání soudců správního soudnictví („právní praxe v oboru ústavního, správního nebo finančního práva“ v případě přidělení soudců ke krajskému či Nejvyššímu správnímu soudu, „právní praxe“ bez dalšího vymezení v případě přeložení k Nejvyššímu správnímu soudu), či § 71 odst. 2 a 3

zákona č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích, ve znění pozdějších předpisů, týkající se přeložení soudců k Nejvyššímu, vrchnímu či krajskému soudu (rovněž „právní praxe“ bez dalšího vymezení).

Dosavadní oprávnění vlády odvolat na návrh ministra spravedlnosti nejvyššího státního zástupce obsažené v § 9 odst. 2 se ruší. Vládě zůstane zachováno oprávnění nejvyššího státního zástupce na návrh ministra spravedlnosti jmenovat (§ 9 odst. 1).

V návaznosti na posílení organizační nezávislosti nejvyššího státního zástupce na ministru spravedlnosti se stávající pravidlo jmenování náměstků nejvyššího státního zástupce obsažené v § 9 odst. 3 (náměstky jmenuje a odvolává ministr na návrh nejvyššího státního zástupce) mění tak, že napříště si bude své náměstky nejvyšší státní zástupce jmenovat a odvolávat sám.

K bodům 4 až 9 (§ 10)

Obdobně jako v ustanovení § 9 odst. 1 u nejvyššího státního zástupce se i v § 10 odst. 1 až 3 doplňují minimální kvalifikační předpoklady pro jmenování do funkce u ostatních vedoucích státních zástupců – u vrchního a krajského státního zástupce 8 let právní praxe, z toho nejméně 3 roky ve funkci státního zástupce, u okresního státního zástupce pak 6 let právní praxe, z toho nejméně 3 roky ve funkci státního zástupce. Zároveň se i u ostatních vedoucích státních zástupců stanoví pevné funkční období, a to sedmileté. Pokud jde o možnost opakovaného jmenování, u vrchních a krajských státních zástupců se umožňuje opakované jmenování na dvě po sobě jdoucí funkční období u státního zastupitelství téhož stupně, na úrovni okresních státních zástupců není možnost opakovaného jmenování vyloučena. Tato úprava je nutným kompromisem mezi snahou o co možná nejvyšší ochranu proti personálnímu „zabetonování“ funkcí vedoucích státních zástupců a reálnými personálními možnostmi systému generovat vhodné kandidáty.

Stávající ustanovení § 10 odst. 4 zákona č. 283/1993 Sb., spočívající v oprávnění ministra spravedlnosti vrchního, krajského či okresního státního zástupce odvolat, pokud tito vedoucí státní zástupci „závažným způsobem poruší povinnosti vyplývající z výkonu funkce vedoucího státního zástupce“, a to na návrh vedoucího státního zástupce, který je oprávněn podle odstavců 1 až 3 navrhnout jmenování do funkce (návrh není potřeba, pokud se jedná o odvolání z důvodu porušení povinností při výkonu státní správy státního zastupitelství), se s ohledem na změnu koncepce postavení vedoucích státních zástupců ruší.

Systémová změna, která již nedovoluje odvolat vedoucího státního zástupce z funkce jinak, nežli rozhodnutím kárného senátu v kárném řízení ukončeném rozhodnutím o uložení kárného opatření odvolání z funkce vedoucího státního zástupce, se promítá i do úpravy § 10 odst. 5, kde se odnímá ministru spravedlnosti dosavadní právo odvolat krajského nebo okresního státního zástupce (na návrh nejvyššího státního zástupce).

K posílení nezávislosti nejvyššího státního zástupce a současně i k posílení jeho zodpovědnosti se dosavadní oprávnění ministra spravedlnosti jmenovat a odvolávat náměstky vrchních státních zástupců (§ 10 odst. 6), krajských státních zástupců a okresních státních zástupců svěřuje nejvyššímu státnímu zástupci. V souladu s předchozí úpravou může ke jmenování náměstka dojít pouze na návrh toho vedoucího státního zástupce, o jehož náměstka se jedná. V případě odvolání náměstků jde o pracovní právní řešení při obsazování a odvolávání funkcí náměstků vedoucích státních zástupců.

K bodům 10 a 11 (§ 11)

Změnami stávajícího ustanovení § 11 se docílí toho, aby napříště byly v tomto ustanovení systematicky vymezeny všechny způsoby zániku funkce vedoucího státního zástupce. Zároveň uvedenými změnami dochází k naplnění deklarovaného cíle navrhované úpravy, tedy posílení nezávislosti vedoucích státních zástupců na ministru spravedlnosti (resp. vládě).

V reakci na zavedení pevných funkčních období vedoucích státních zástupců se v nově vkládaném odstavci 1 výslovně stanoví, že funkce vedoucího státního zástupce zaniká uplynutím funkčního období.

V nově vkládaném odstavci 2 se sjednocují důvody pro odvolávání vedoucích státních zástupců. Všechny vedoucí státní zástupce bude možné odvolat z jejich vedoucí funkce výlučně rozhodnutím kárného soudu (Nejvyšší správní soud), který rozhodne o uložení kárného opatření odvolání z funkce vedoucího státního zástupce v řízení podle zákona č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů, ve znění pozdějších předpisů. Pro tento případ se v odstavci 2 větě druhé stanoví výslovné pravidlo, že funkce vedoucího státního zástupce zaniká dnem nabytí právní moci rozhodnutí kárného soudu, kterým bylo uloženo kárné opatření odvolání z funkce vedoucího státního zástupce.

Ostatní důvody zániku funkce vedoucího státního zástupce (vzdání se funkce písemným oznámením, zánik funkce státního zástupce) navrhovanou právní úpravou nejsou dotčeny. Z důvodu jasnosti a komplexnosti právní úpravy zániku funkce vedoucího státního zástupce se pouze do stávajícího odstavce 2 (nově odstavec 4) přidává výslovná úprava zabráňující souběhu výkonu funkce vedoucího státního zástupce či náměstka vedoucího státního zástupce, pokud dojde k tomu, že je vedoucí státní zástupce ještě v době trvání svého funkčního období jmenován do funkce vedoucího státního zastupitelství jiného státního zastupitelství, nebo pokud je přeložen k výkonu funkce k jinému státnímu zastupitelství.

K bodu 12 (§ 13i)

Ze stávajícího znění § 13i se vyjímá poměrně vágní a interpretační potíže vyvolávající text, který váže oprávnění (a vzhledem k indikativní dikci ustanovení též povinnost) příslušného orgánu správy státního zastupitelství podat návrh na zahájení kárného řízení v případech, kdy zjistí, že „státní zástupce zaviněně porušil povinnost státního zástupce nebo že svým chováním nebo jednáním ohrozil důvěru v činnost státního zastupitelství, v odbornost jeho postupu, anebo jím snížil vážnost a důstojnost funkce státního zástupce“. Obdobná formulace je užitá i v ustanovení § 128 odst. 1 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích, a rovněž i toto ustanovení je podrobováno kritice literatury. Jde totiž o to, že zmíněné ustanovení činí svůj odkaz na ustanovení o kárné odpovědnosti státních zástupců pouze opisem. Jde tak o jakousi (do jisté míry matoucí) dubletu k vymezení skutkové podstaty kárného provinění. S ohledem na to, že se zavádí zvláštní skutková podstata kárného provinění vedoucího státního zástupce, umožňuje tato situace provést změnu stávajícího ustanovení § 13i tak, že se povinnost orgánu správy státního zastupitelství podat návrh na zahájení kárného řízení naváže na zjištění okolností nasvědčujících tomu, že se státní zástupce nebo vedoucí státní zástupce dopustil kárného provinění. Zbývající část ustanovení § 13i zůstala beze změn (tj. kárné řízení lze zahájit také tehdy, je-li státní zástupce nezpůsobilý k výkonu funkce podle § 26 zákona č. 283/1993 Sb.).

K bodu 13 [§ 21 odst. 1 písm. f)]

Zákon o státním zastupitelství jako jeden ze způsobů zániku funkce státního zástupce vymezuje v ustanovení § 21 odst. 1 písm. f) dosažení věku 70 let. Jedná se o nepřipustně

diskriminační ustanovení, neboť funkce zaniká jen a pouze z důvodu věku zcela bez ohledu na reálné schopnosti funkci vykonávat. Lidé nad 70 let mají právo volit, jsou svéprávní a mají mít zachováno i právo pracovat ve funkci státního zástupce, a to za stejných podmínek jako mladší občané. Na diskriminačnosti ustanovení o zániku funkce z důvodu věku nemění nic ani to, že je obdobné ustanovení obsaženo i v jiných zákonech jako např. v zákoně o státní službě. Naopak zrušení příslušného ustanovení v tomto zákoně může přispět k jeho zrušení i v jiných zákonech.

K bodům 14 a 15 (nadpis části osmé a § 27)

Jak bylo uvedeno již 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. Vlastní vymezení kárného provinění vedoucího státního zástupce je obsaženo v návrhu ustanovení § 28 odst. 2.

K bodu 16 (§ 28)

Stávající znění § 28 se nahrazuje novým zněním, které zohledňuje skutečnost, že určitých kárných provinění se může dopustit pouze vedoucí státní zástupce.

Odstavec 1 obsahuje mírně upravené znění dosavadního § 28, dochází pouze k vložení slov „státního zástupce“ za slova „kárným proviněním“, aby byla reflektována skutečnost, že jde o obecnou skutkovou podstatu kárného provinění, jehož se může dopustit jakýkoliv státní zástupce.

Odstavec 2 pak nově vymezuje speciální skutkovou podstatu kárného provinění vedoucího státního zástupce, jímž je zaviněné porušení povinností vyplývajících z výkonu funkce vedoucího státního zástupce. Tato úprava koresponduje s obdobnou úpravou platnou pro funkcionáře soudů (§ 87 odst. 2 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích, ve znění pozdějších předpisů) a navazuje rovněž organicky na stávající § 10 odst. 4, přičemž je vztažena i na nejvyššího státního zástupce.

K bodům 17 až 19 (úvodní část § 30 odst. 1, § 30 odst. 2 a 3)

Spolu se zavedením kárné odpovědnosti vedoucího státního zástupce za zvláštní kárné provinění 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, ve znění pozdějších předpisů), proto se stala tato úprava inspirací i pro navrhovanou úpravu týkající se vedoucích státních zástupců.

K bodu 20 (§ 30 odst. 5)

Kárné opatření spočívající v odnětí zvýšení platového koeficientu se vůči kárně postiženému vedoucímu státnímu zástupci 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 21 (§ 31)

Jde o legislativně-technickou úpravu reagující na zavedení zvláštní skutkové podstaty kárného provinění vedoucích státních zástupců.

K čl. II - přechodná ustanovení

K bodu 1

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

K bodům 2 a 3

S ohledem na potřebu zajištění řádné realizace nového procesu jmenování vedoucích státních zástupců se navrhuje navázat ukončení funkčního období vedoucích státních zástupců na délku jejich dosavadního působení ve funkci vedoucího státního zástupce (obdobně jako tak učinila novela zákona o soudech a soudcích č. 314/2008 Sb. pro soudní funkcionáře), přičemž je zapotřebí zohlednit i potřebu rovnoměrného ukončení funkce jednotlivých vedoucích státních zástupců tak, aby nedošlo k jejich hromadné výměně.

Bod 2 stanovuje stávajícímu státnímu zástupci konec funkčního období za 10 let ode dne nabytí účinnosti navrhované právní úpravy. De facto tak navrhovaná právní úprava zakládá stávajícímu nejvyššímu státnímu zástupci jedno celé nové funkční období, bez ohledu na dobu, v níž již v této funkci působí. Zvolené řešení odpovídá jak v minulosti uvažovaným modelům v návrzích novel zákona o státním zastupitelství, tak především modelu, který byl zvolen pro předsedy Nejvyššího a Nejvyššího správního soudu při novelizaci zákona č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích, zákonem č. 314/2008 Sb.

Bod 3 upravuje – s ohledem na počty ostatních vedoucích státních zástupců jmenovaných v jednotlivých letech – konec jejich funkčního období v následujících letech po nabytí účinnosti navrhované právní úpravy tak, aby k obměnám v těchto funkcích docházelo pokud možno rovnoměrně. Platí přitom, že čím dřívější je zahájení výkonu funkce vedoucího státního zástupce, tím dříve dojde k uplynutí jejich funkčního období.

K bodu 4

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 čl. III – změna zákona o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů

K bodům 1 až 3 a 5 až 13 [§ 1, § 2 písm. a), § 4a odst. 7, § 9 odst. 2 a 3, § 12 odst. 3, § 14 písm. b), § 16 odst. 4, § 22 odst. 1, § 23 odst. 1 a 2 a § 24]

Navrhované zavedení nového druhu kárného provinění vedoucího státního zástupce je nutno promítnout do jednotlivých ustanovení zákona o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů.

K bodu 4 (§ 8 odst. 6)

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 ostatních vedoucích státních zástupců – oprávnění podat kárnou žalobu je konstruováno obdobně jako v případě kárných žalob na státní zástupce.

K čl. IV - Účinnost

Datum nabytí účinnosti tohoto zákona je stanoveno na 1. ledna 2020, aby byla dosažena dostatečně dlouhá doba legisvakance, ale zároveň nebylo ohroženo dosažení cíle návrhu, tedy ochrany a stabilizace systému státního zastupitelství.

V Praze dne 14. srpna 2019

Jaroslav Kubera v. r.
Předseda senátu: