

ODBOROVÝ SVAZ STÁTNÍCH ORGÁNŮ A ORGANIZACÍ



Senovážné náměstí 23, 110 00 Praha 1
Tel.: +420 224 222 241; Fax.: + 420 224 142 273
E-mail: statorg@cmkos.cz, <http://statorg.cmkos.cz>

STANOVISKO

k návrhu věcného záměru zákona o státním zastupitelství

Odborový svaz státních orgánů a organizací předkládá **následující připomínky a názory** k návrhu věcného záměru zákona o státním zastupitelství.

Tento věcný záměr nenaplnuje to, co údajně má být jeho základním smyslem, tedy posílit nezávislost postavení státního zastupitelství a zlepšit jeho činnost, zejména pokud jde o možnost ovlivňování jeho činnosti ze strany jiných subjektů. To je patrné již z úvodních částí (III. 1. Základní principy nové právní úpravy), kde se uvádí, že státní zastupitelství spadá do sféry moci výkonné (stále není jasné proč, když by mělo být samostatné a zákon mu, kromě justičních pravomocí, žádné pravomoci na úseku výkonu státní správy neumožňuje) a současně svým začleněním spadá do rámce moci soudní. Předně by si tedy předkladatelé měli ujasnit, zda jde o instituci „sui generis“ (což je podle našeho názoru správné), nebo o jakýsi útvar spadající do dvou sfér působení státní moci.

Kromě řady drobnějších připomínek, které však budou „na pořadu dne“ až při připraveném paragrafovém znění zákona, se připomínky soustředily na tyto základní problémy:

II. Postavení státních zástupců

1. Obecné otázky postavení státních zástupců.

Formulace, že státní zástupce přihlíží při svém rozhodování k účinnosti systému justice (str. 17) je nejasná. Pokud předkladatel odkazuje na znění mezinárodních dokumentů, pak je zde uvedeno namísto účinnosti slovo „efektivita“, což není zcela totéž, navíc je však všeobecně známo, že při překladech mezinárodních smluv dochází k nepřesnostem. Vzhledem k bohatosti českého jazyka lze jistě tuto úlohu vyjádřit přesně a jasně tak, aby bylo každému zřejmé, co se tímto pojmem myslí a nebyl pak možná různý výklad, podle situace.

2. Statusové poměry státního zástupce

Bod a) V obecné poloze se deklaruje, že státní zástupci mají právo na svobodu projevu, vyznání, shromažďování atd. **Z ústavních práv je u nich však vyjmuto právo na sdružování** v politických stranách a hnutích. Ač se toto omezení může na první pohled jevit jako velmi účelné s hlediska zaručení omezení vlivu politiky na činnost státního zastupitelství, je nutno důrazně zvažovat, zda se nejedná o nedůvodné omezení, které je v rozporu s mezinárodními smlouvami (Evropská úmluva o lidských právech – čl. II, Mezinárodní pakt o občanských a politických právech – vyhláška č. 120/1976 Sb. – článek 22 odst. 1 a 2.). Podle těchto smluv lze omezit právo sdružovací pro příslušníky ozbrojených sil nebo policie, státní zástupci mezi tyto složky nepatří. Dodáváme, že **u soudců toto omezení dáno není**, ačkoli oni jsou těmi, kdo rozhodují ve věci samé a měli by být dle zákona zcela nezávislí. Pokud tedy jedním ze smyslů nové právní úpravy je, jak se v ní uvádí, přiblížit postavení státních zástupců a soudců, je namístě **převzít v tomto směru formulaci, obdobnou u soudců** (§ 79-82 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích).

Bod g) není jasné, proč je výslovně uváděno, že se státní zástupce musí s náležitou úctou chovat mimo jiné k osobám vykonávajícím právnické povolání. Státní zástupce by se takto snad měl chovat k jakýmkoli osobám a není namístě vyvyšovat právníky nad ostatní povolání, zvláště když ostatním právníckým profesím taková povinnost stanovena není.

Bod 2g) (str. 22) státním zástupcům se **zakazuje být členy statutárních orgánů** nepodnikatelských subjektů, tedy i bytových družstev a společenství vlastníků jednotek. Přitom se současně státním zástupcům ukládá povinnost v bodu e) přistupovat odpovědně ke správě vlastního majetku atd. Pokud je státní zástupce vlastníkem jednotky nebo bytu v bytovém družstvu, pak není jasné, proč je mu zakázáno, aby se aktivně podílel na činnosti příslušného sdružení a tím mimo jiné i předcházel tomu, aby mu nevznikly závazky, které by jej mohly majetkově ohrozit. I v tomto směru musíme odkázat na skutečnost, že **u soudců takový zákonný zákaz právní úprava neobsahuje.**

III. Soustava státního zastupitelství:

2) zrušení vrchních státních zastupitelství

Považujeme za zcela nevhodné v době, kdy existují vrchní soudy. Vzhledem k tomu, že organizace státního zastupitelství vždy kopírovala organizační strukturu soudů (a to i z praktických důvodů, neboť státní zástupce se vždy účastí řízení, zejména trestních, ale i netrestních, u příslušného stupně soudu a tedy je zcela namístě, aby v sídle okresních soudů působila okresní státní zastupitelství, v sídle krajských soudů krajská a tedy v sídle vrchních soudů vrchní státní zastupitelství). Státní zástupci vrchních státních zastupitelství se účastní odvolacích řízení u vrchních soudů, kde by jejich účast musela být nahrazena státními zástupci nejvyššího státního zastupitelství, což je nepraktické již z toho důvodu, že **by stejně zůstaly zřízeny pobočky NSZ v sídlech vrchních soudů, kde by pracovali státní zástupci, ovšem za výrazného zlepšení jejich platových podmínek, neboť by byli odměňováni za stejnou práci, kterou vykonávají v současné době, platy státních zástupců NSZ.** Rozhodně by tedy tato změna nepřinesla ani finanční úspory, o které se v současné době tolik dbá, a to ani v případě proklamovaného snížení počtu státních zástupců, neboť by na druhé straně došlo ke zvýšení jejich počtu na NSZ, jak je o tom ostatně pojednááno i v dalších kapitolách návrhu. To souvisí i s uvažovaným zřizováním specializovaného Úřadu pro boj s korupcí, závažnou finanční kriminalitou a terorismem, který by měl mít na úrovni NSZ 15 státních zástupců.

Nemáme námítky proti racionalizaci činnosti VSZ a přezkoumání efektivity výkonu jednotlivých pravomocí, to však není důvodem pro jejich zrušení. Dodáváme však, že **toto zrušení současně umožní, aby NSZ přímo zasahovalo do činnosti krajských státních zastupitelství ukládáním závazných pokynů v konkrétních trestních věcech, jak se o tom dále v záměru hovoří,** a v podstatě mělo vliv cestou dohledu nad těmito zastupitelstvími i na činnost základních článků soustavy státního zastupitelství, což bylo v předcházejících obdobích kritizováno a byly přijímány právní úpravy, které by tuto možnost vyloučily nebo alespoň podstatně ztížily. V tomto směru je i současná platná úprava možnosti státního zastupitelství provést kontrolu skončené věci uvedená v § 12 odst. 3 zákona o státním zastupitelství nevyhovující, neboť neobsahuje možnost nižšího článku státního zastupitelství odmítnout pokyn NSZ k nápravě, pokud jej považuje za nezákonný.

Navrhovanou úpravou by tedy v podstatě došlo ke zrušení omezené a dělené vertikální kompetence jednotlivých stupňů státních zastupitelství, jejímž cílem bylo omezit možnost NSZ uplatňovat politické tlaky na nižší stupně státních zastupitelství. Pokud v minulosti přesto k takovému jednání došlo, nebylo to chybou právní úpravy, ale nezákonných postupů při uplatňování kompetencí konkrétních vedoucích funkcionářů státního zastupitelství.

U NSZ by tak došlo ke spojení činnosti prvoinstanční (činnost a existence Úřadu pro boj s korupcí atd.) a druhoinstanční (odvolací řízení před vrchními soudy), což rovněž nelze považovat za systémové řešení.

Obecně lze tedy tuto novou úpravu považovat za návrat zpět.

Pokud by i nadále bylo trváno na zrušení VSZ, pak by jako ekonomická varianta bylo nejvýhodnější přemístění sídla NSZ do Prahy, kde sídlí všechny centrální státní orgány, kontrolní orgány, bankovní instituce, specializované policejní útvary i 12 úřadů státního zastupitelství (řada dalších se pak nachází v blízkosti Prahy). V Brně by pak stačilo ponechat menší pobočku pro zastupování u Nejvyššího soudu.

3. Vedoucí státní zástupci a jejich postavení

(Str. 34) U uvedení podmínek pro pověření funkcí vedoucího státního zástupce by bylo namíste upravit dobu pověření tak, jak je uvedena v bodech c) a d), tedy do doby, nežli bude jmenován nový vedoucí státní zástupce, uvést i u bodů a) a b), jinak není jasné, po jakou dobu bude pověření trvat, nebo neuvádět tuto dobu u žádného z bodů jednotlivě, ale souhrnně uvést, že pověření trvá do doby, nežli je jmenován jiný vedoucí státní zástupce.

IV) zřízení Útvaru pro boj s korupcí, závažnou finanční kriminalitou a terorismem

Před vážnými úvahami o zřízení tohoto útvaru by bylo namíste zjistit v sousední Slovenské republice, jak se jim zřízení „Špeciálnej prokuratúry a soudu“ osvědčilo, zejména při porovnání nákladů na zřízení a provoz těchto útvarů a jejich efektivitu.

Pokud by nedošlo ke zrušení VSZ, lze zcela jednoduše rozšířit kompetence speciálních útvarů, které na úseku dozoru v trestních věcech týkajících se závažné hospodářské a finanční kriminality existují u obou VSZ, případně rozšířit počet k tomuto útvaru zařazených státních zástupců. Vůbec již není jasné, proč by tento úřad nemohl sídlit v Praze ani v Brně, když jeho kompetence, vyžadující nepochybně spolupráci s centrálními a specializovanými útvary Policie ČR, ústředními orgány státní správy, centrálními kontrolními úřady, bankovními institucemi apod., které vesměs sídlí na území Prahy, by při zvažování nákladů na činnost tohoto úřadu naopak vyžadovaly, aby jeho sídlo bylo v Praze umístěno. Z dalších úvah o zřízení úřadu je zřejmé, že by pracovníci měli nárok na odlučné, státní zástupci platy na úrovni platů státních zástupců NSZ apod. Máme proto za to, že při rozšíření kompetencí již existujících útvarů by takový postup byl rozhodně hospodárnější. Není rovněž jasné, kdo a jakým způsobem by kontroloval činnost tohoto úřadu, který by se stal jakousi zcela samostatnou složkou v rámci státního zastupitelství, což nepovažujeme za systematické ani správné. Zřízením speciálního úřadu by navíc došlo i k přesunu agendy, dosud vyřizované specializovanými útvary VSZ, na nižší stupně státního zastupitelství, které jsou již v současné době značně pracovním zatížením množstvím úkolů na trestním i netrestním úseku. Je nutno zdůraznit, že tyto specializované útvary se zabývaly i postihem trestné činnosti proti finančním zájmům EU a proti jednotné evropské měně, což může být proto i negativně vnímáno se strany představitelů EU, neboť tyto kompetence nově vznikající úřad nepřebírá.

Ke kompetencím tohoto úřadu pak vznášíme **naprosto zásadní námitku** v tom směru, že ačkoli základní zásadou rozhodování na všech úsecích práva, tím spíše na úseku práva trestního, je dvojinstančnost rozhodování, **v případě tohoto úřadu by se slučovala pravomoc rozhodovací s pravomocí přezkumnou, tedy v rámci jednoho úřadu by bylo rozhodováno stejně postavenými státními zástupci jako prvoinstančními orgány, ale současně o opravných prostředcích, včetně mimořádných**, což budí dojem vzniku instituce inkvizičního charakteru. Není také jasné, proč se doba výkonu funkce u tohoto úřadu považuje za dočasné přidělení. Bude-li tento úřad zřízen, pak má-li jít o stálý orgán státního zastupitelství, pak je třeba přesně stanovit funkční dobu, způsob jmenování do tohoto úřadu apod., aby se předešlo právě možnosti ovlivňování jeho činnosti a současně aby státní zástupci, kteří by měli být vysoce kvalifikovaní, měli dānu určitou stabilitu pro výkon velmi důležitých a náročných kompetencí. Z dosavadní činnosti obdobných specializovaných útvarů při VSZ nevyplývá potřeba dočasného působení specialistů u těchto útvarů, zvláště když podle dalších ustanovení se má zavést pravidelné hodnocení práce všech státních zástupců, tedy jistě i těch, kteří by byli zařazeni u navrhovaného úřadu a v případě, že by práci nezvládali, bylo by možné je zákonnou cestou z tohoto útvaru odvolat. Takovou možnost lze případně i vtělit do připravované právní úpravy. Vzhledem

k tomu, že tento útvar by byl řízen osobou v postavení náměstka NSZ, nejde o žádný nezávislý útvar, ale o útvar v podstatě závislý na osobě nejvyššího státního zástupce.

VII. Správa státního zastupitelství

3. postavení profesní organizace státních zástupců na pracovišti

Bod d) členové profesní organizace mají právo čerpat volno s náhradou mzdy za účelem jednání v zájmu profesní organizace, jimiž se podílí na plnění úkolů podle zákona.

Máme za to, že takto široce formulované právo by mohlo v důsledku mít negativní vliv na činnost menších státních zastupitelství, pokud není rozsah volna nijak vymezen (alespoň maximální dobou).

Poukazujeme na úpravu, která se týká uvolňování členů odborových organizací – viz § 200 zákoníku práce s tím, že pokud se profesní organizace staví na roveň organizacím odborovým (které rovněž zastupují státní zástupce a s jejichž účastí navrhopatel v celém návrhu zákona vůbec nepočítá), pak by neměla být práva zástupců občanského sdružení větší, nežli práva odborová.

6. Profesní hodnocení státních zástupců.

I s tímto institutem máme již zkušenosti z předrevolučních dob. Není jasné, zda je skutečně potřebné ho znovu zavádět, ovšem pokud bude hodnocení znovu zavedeno, je nezbytné stanovit podrobná kritéria, jinak může být zneužito k odstranění nepohodlného pracovníka („obyčejný“ pracovník má podle § 315 zákoníku práce se domáhat u soudu, aby zaměstnavatel jeho pracovní hodnocení upravit, **je tedy zcela namístě, aby i v případě státních zástupců bylo přípustné přezkoumání jiným orgánem.** Pouhé vyjádření Poradního sboru, byť by mohlo být v rozporu s hodnocením, tento postup nemůže nahradit).

XI. právní čekatelé, asistenti.....

Pokud jde o kompetence právního čekatele, není jasné, proč může čekatel po absolvování části praxe samostatně vystupovat v trestním řízení před soudem, kde se řeší závažné věci, jejichž důsledkem může být i ztráta svobody občana, a naproti tomu nemají možnost samostatně vystupovat ani u jednodušších občansko-soudních řízení. Advokátní koncipienti se těchto řízení účastní zcela běžně, navíc zpravidla jde o řízení, do nichž státní zástupce vstoupil a má dbát na správné rozhodnutí soudu, nejde však o věci natolik složité, aby právní čekatel nemohl v nich vyslovit svůj právní názor. Máme proto za to, že by měl mít právní **čekatel možnost samostatně působit i na netrestním úseku činnosti státního zastupitelství**, což by ostatně bylo dobrou průpravou pro pozdější skládání závěrečných zkoušek.

Postavení asistentů státních zástupců je neurčité, jejich kompetence se převážně překrývají s kompetencemi právních čekatelů. Máme proto za to, že by mělo být výrazně odlišeno, že právní čekatel se připravuje na práci státního zástupce, zatímco smyslem funkce asistenta by měla být pomoc státnímu zástupci s jednoduššími právními úkony a s technickým zpracováním jeho rozhodnutí apod.

V Praze dne 8.2.2012.

Ing. Jan Rovenský, v. r.
předseda odborového svazu