

# ŠALAMOUN

Spolek na podporu nezávislé justice v ČR

P.O.BOX 383, 111 21 PRAHA 1

IČ:63837714

Registrace Ministerstvem vnitra ČR: II./S-OS/1-25819/94-R

[www.spoleksalamoun.com](http://www.spoleksalamoun.com)

ID datové schránky : hfqnp5f

---

## VEŘEJNOSTI A ÚSTAVNÍM ČINITELŮM

Věc:

id.zn.:SalVsem170912GIJ

V Praze dne 17.9.2012

### NÁVRH OPATŘENÍ K ZAVEDENÍ ÚČINNÉHO DOHLEDU NAD ČINNOSTÍ JUSTICE A STÁTNÍHO ZASTUPITELSTVÍ

#### 1. Úvod

Průzkumy veřejného mínění ukazují, že důvěra veřejnosti k soudnictví a státnímu zastupitelství klesá. Odpovídá tomu i velký počet stížností a občas i trestních oznámení, podávaných občany a různými organizacemi na soudce a státní zástupce pro podezření ze zneužití pravomoci úřední osoby, vesměs odkládaných bez odpovídajících opatření. Za pozornost stojí zvláště stížnosti na nadužívání vazby. Justici a státnímu zastupitelství se přičítá přinejmenším část odpovědnosti za skutečnost, že vysokým počtem vězňů jsme suverénně nejkriminelnějším národem Evropské unie.

Jedním z důvodů klesající důvěryhodnosti zmíněných institucí je ovlivnění veřejného mínění masivními mediálními kampaněmi, zaměřenými na zneuctění tu činitelů trestního řízení, tu stran řízení. Připomínáme štvanci na exministra Pavla Němce v souvislosti s tzv. „kauzou katarského prince“, na JUDr. Pavla Kučeru kvůli jeho domnělé spoluodpovědnosti za „kauzu Čunek“, nověji na prezidenta republiky v souvislosti s udělením milosti Anně Benešové či na poslance Víta Bárta, nakládajícího se svými soukromými penězi, z trestních kauz případ Michaely Karbanové, domnělé organizátorky vraždy svého přítele, Milana Pavlise, jenž se v opilosti bránil nožem proti útoku dvěma teleskopickými obuškami, Jakuba Juřeny, jenž po ujetí dráhy 1 m rychlostí 6 km/hod. přešel a údajně usmrtil člověka či Barbory Škrlové, dle našeho názoru spíše oběti než spolupachatelky zločinů v „kuřimské kauze“. Obrazy případů, které média předkládají, mají zpravidla daleko do pravdivosti, ale veřejnost, která nemá jiný zdroj informací, je přijímá jako axiomy.

I když věci bývají jinak, než je média podávají, v pozadí všech těchto kauz a také daleko většího počtu jiných, o kterých se veřejnost běžně nedoví, je porušování služební kázně soudci a státními zástupci. Stát mu čelí zcela nedostatečně. Beztrestně procházejí i velké poklesky, jako zneužití pravomoci státních zástupců ve prospěch člena vlády (kauza Čunek), provedení nezákonného trestního procesu, spojeného s nezákonnou vazbou (kauza „katarský princ“), či méně významné, jako šestiletá nečinnost soudce v trestním řízení nebo zadržení procesního návrhu, jehož projednání by mohlo prospět obžalovanému.

Totalitní režim podřídil soudce a prokurátory bez ohledu na jejich stranickou příslušnost přísnému dohledu orgánů KSČ a stranické a profesní disciplině, které působily souběžně s dohledem státních orgánů a daleko účinněji. Listopadovým převratem byli soudci a státní zástupci zbaveni okovů podřízenosti státostraně, jejichž tlak ale nebyl nahrazen jinou, stejně účinnou silou.

Má to velký význam zvláště proto, že dosud více než třetina stavu soudců a státních zástupců jsou bývalí členové KSČ, kteří navíc obsazují převážnou část vedoucích míst. Z minulosti si přinesli pracovní návyky a právní názory, často pomíjející platnost Listiny základních práv a svobod, kromě toho mnozí bývalí prokurátoři, vojenští prokurátoři a vojenští soudci sklon k nadřazenému chování vůči stranám řízení a veřejnosti. Např. někteří po deseti letech platnosti zákona č.6/2002 Sb. ještě stále nevědí, že veřejnost má právo pořizovat zvukový záznam z řízení a pokoušejí se lustrvat přítomné v soudní síni, či zásadu „in dubio pro reo“ důsledně nahrazují pravidlem „in dubio contra reo“. Známe případy účelového zmanipulování důkazů ke škodě obviněného. V diskusích o novém zákonu o státním zastupitelství se často straší návratem k prokuratuře a nechce se vidět, že prokuratura sice byla zrušena, ale vláda nad státním zastupitelstvím je plně v rukou bývalých prokurátorů. Nic na tom nemění ani obsazení funkce nejvyššího státního zástupce a obou vrchních státních zástupců bezúhonnými osobami, poněvadž působí v obklíčení prokurátory, převážně bývalými členy KSČ.

Od polistopadové reformy justice a státního zastupitelství žijí soudci a státní zástupci v měkkém prostředí mlčky uznávané neomylnosti a beztrestnosti, zastírané profesní nezávislosti. To má ničivý vliv na jejich smysl pro odpovědnost za úroveň odváděných výkonů, popř. na jejich přístup k odpovědnosti za škody, působené státu a stranám řízení nesprávným výkonem služby, někdy i na jejich pracovní morálku. Účinnou překážkou účinnosti systému vnitřní kontroly, stížnostního a kárného řízení je profesní solidarita.

Jistý pokrok přinesla reforma kárného soudnictví novelou č. 314/2008 Sb. s účinností od 1.října 2008, spočívající ve zřízení kárného soudu při Nejvyšším správním soudu se smíšenými senáty, v nichž kromě soudců a státních zástupců zasedají také příslušníci jiných právnických profesí. Řízení je jednoinstanční, což je naprostá anomálie. Novelou bylo vyhověno rozhodnutí Ústavního soudu ČR o nepřipustnosti uplatnění zásady „kdo jmenuje, ten odvolává“: soudní funkcionáře a vedoucí státní zástupce lze odvolat pouze rozhodnutím kárného soudu.

Předpokládalo se, že odloučení kárného soudu od soustavy obecných soudů utlumí působení profesní solidarity a povede k častějšímu podávání kárných žalob a ukládání přísnějších trestů. Tento předpoklad se naplnil jen částečně. Reforma neodstranila neochotu kárných žalobců podávat kárné žaloby na kolegy.

Zrušení pravidla „kdo jmenuje, odvolává“ vedlo k významným provozním poruchám v soustavě státního zastupitelství.

## 2. Současná organizace stížnostního a kárného řízení.

Pravidla stížnostního řízení v soudnictví upravují §§164-174 zák.č. 6/2002 Sb. o sodech a soudcích. Fyzické a právnické osoby si mohou stěžovat na průtahy, na nevhodné

chování nebo narušování důstojnosti řízení soudními osobami. Stížnostním orgánem jsou předsedové soudů. Stížnost musí být vyřízena do dvou měsíců od oznámení.

Pravidla stížnostního řízení ve státním zastupitelství upravuje §16b zák.č. 283/1993 Sb. o státním zastupitelství. Každý si může stěžovat na průtahy při plnění úkolů státního zastupitelství nebo na nevhodné chování státních zástupců (na rozdíl od soudů se nemluví o důstojnosti řízení). Stížnostním orgánem jsou vedoucí státní zástupci. Lhůta pro vyřízení je dva měsíce. Opakovanou stížnost, která neobsahuje nové skutečnosti, lze bez dalšího odložit bez vyrozumění stěžovatele.

Nejvyšším stížnostním orgánem nad soudy a státními zastupitelstvími je ministr spravedlnosti jako nejvýše postavený úředník státní správy soudů a státních zastupitelství. Jeho pravomoc je zákonem značně omezena. Její skutečné využití je pak ovlivněno osobnostními vlastnostmi ministra a je nevalné.

Podmínkou zahájení kárného řízení se soudcem nebo funkcionářem státní správy soudů je naplnění skutkové podstaty zaviněného kárného provinění podle § 87 zák.č. 6/2002 Sb. Drobná provinění lze řešit výtkou předsedy soudu, u vážnějších může následovat kárná žaloba.

Podmínkou zahájení kárného řízení se státním zástupcem je naplnění skutkové podstaty zaviněného kárného provinění podle § 28 zák.č. 283/1993 Sb. o státním zastupitelství. Drobná provinění lze řešit výtkou vedoucího státního zástupce, u vážnějších může následovat kárná žaloba.

Definice kárného provinění je u obou profesních skupin vágní.

U obou profesí je nejnižším kárným opatřením důtka, nejvyšším zbavení funkce.

Kárné řízení se vede podle zák.č. 7/2002 Sb. o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů. Řízení se zahajuje na návrh kárného žalobce.

Kárnými žalobci vůči soudcům a soudním funkcionářům jsou prezident republiky (který považuje tuto pravomoc za nesystémovou a odmítá ji využívat), ministr spravedlnosti a předsedové soudů, dále veřejný ochránce práv s omezením pouze na předsedy a místopředsedy soudů.

Kárnými žalobci vůči státním zástupcům jsou ministr spravedlnosti a všichni vedoucí státní zástupci.

Předsedové soudů a vedoucí státní zástupci ve vztahu k stěžovatelům zvenčí obvykle nepociťují odpovědnost za služební kázeň a pracovní morálku svých podřízených. Před pronásledováním nešvarů dávají přednost zastírání a obhajování jejich poklesků. V neúnosných případech se může stát, že se provinilci umožní resignace a následné přijetí do jiné privilegované profese. Kární žalobci svou pravomoc často přenášejí na náměstky, ač to odporuje zásadě nepřenosnosti osobní výlučné odpovědnosti. Obdobně se chovali všichni dosavadní ministři spravedlnosti. Není výjimkou, že návrhy na kárné řízení vyřizují nepříslušní úředníci ministerstva, někdy dokonce i stážisté.

Na rozdíl od státních zástupců, kteří mají zákonem uloženou povinnost stíhat každý trestný čin, o němž se dovědí, kární žalobci nemají stanovenou povinnost žalovat každé kárné provinění. Z naší praxe vyplývá poznatek, že jsou dojemně jednotní ve snaze kárné žaloby nepodávat, nebo naopak je podávat účelově na základě nesmyslných obvinění, pokud se někoho chtějí zbavit. Síla profesní solidarity a jiných vztahů uvnitř komunity brání plnému využití možností kárných žalobců stíhat kárná provinění.

### **3. Principy navržené úpravy**

**3.1 Návrhy reflektují posílení postavení prezidenta republiky přímou volbou.**

**3.2 Zůstane zachována funkčnost současného způsobu vedení stížnostního a kárného řízení. Nová opatření budou působit jako „nadstavbová“, zvyšující tlak na služební kázeň a pracovní morálku soudců, státních zástupců a služebních funkcionářů státní správy soudů a státního zastupitelství.**

**3.3 Rozsah pravomoci kárných žalobců zůstane zachován v současné podobě s výjimkou veřejného ochránce práv, jehož kárná pravomoc se rozšíří na všechny soudce a státní zástupce. Všem přibude zákonná povinnost podat kárnou žalobu vždy, když vznikne podezření ze spáchání kárného provinění, u mírnějších provinění použít písemnou výtku. Neplnění této povinnosti kárného žalobce bude speciálním kárným proviněním.**

**3.4 Zřídí se nezávislý orgán mimo působnost ministra spravedlnosti, který bude provádět vlastní kontrolní činnost a přijímat a prošetřovat stížnosti na průtahy, chování a porušování zákonů a judikatury soudci, státními zástupci a služebními funkcionáři státní správy soudů a státních zastupitelství.**

V této souvislosti se rozšíří obsah skutkové podstaty kárného provinění o neznalost zákonů a judikátů, vědomé nedbání zjevných skutečností, porušování procesních předpisů, nerespektování právních stanovisek Ústavního soudu ČR, Nejvyššího soudu ČR a Nejvyššího správního soudu, vzdorování důvodné námitce podjatosti, vědomé poškozování zájmů stran řízení, propadnutí závislosti na alkoholu nebo jiných drogách, v případě kárných žalobců neplnění povinnosti stíhat kárná provinění a drobné poklesky.

**Pracovní název orgánu: Generální inspekce justice (dále GIJ). Podřízenost prezidentovi republiky, který na návrh spojených senátních výborů (viz níže) jmenuje ředitele GIJ a jeho náměstka, uděluje jim pochvaly, výtky a podává na ně kárné žaloby, v nutných případech se souhlasem spojených senátních výborů je odvolává, přijímá a vyhodnocuje výroční zprávy GIJ.**

**Výstupem z činnosti GIJ budou:**

- a/ návrhy kárným žalobcům na udělení výtky jejich podřízeným**
- b/ návrhy veřejnému ochránci práv na zahájení kárného řízení**
- c/ návrhy protikorupčnímu státnímu zastupitelství na zahájení trestního řízení**
- d/ návrhy vedoucím funkcionářům státní správy soudů a státního zastupitelství na nápravná opatření, vyplývající z poznatků z kontrolní činnosti**

### **4. Generální inspekce justice**

#### **4.1 Předmět činnosti**

- 4.1.1 Kontrolní činnost :** provádí se na základě vlastního plánu kontrolní činnosti nebo na žádost oprávněných osob (např. prezidenta republiky, ministra spravedlnosti, předsedy Nejvyššího soudu ČR, nejvyššího státního zástupce, veřejného ochránce práv, předsedy vlády, předsedy Poslanecké sněmovny, předsedy Senátu, Ústavního soudu ČR) nebo na základě stížností občanů. Týká se využívání pracovní doby, dodržování procesních a pořádkových lhůt, využívání technických prostředků racionalizace činnosti, využívání vozového parku, atd. Netýká se finančního hospodaření.
- 4.1.2 Prověřování kárných podnětů fyzických a právnických osob.** Na základě obdržených podnětů GIJ shromáždí potřebné spisové podklady a další důkazy. Dojde-li po jejich vyhodnocení k podezření, že se podezřelý dopustil méně závažného provinění, oznámí to bez prodlení jeho nadřízenému s návrhem na udělení výtky. V případě podezření na závažné kárné provinění oznámí podezřelému, že proti němu vede řízení a vyrozumí o tom jeho nadřízeného. Provede výslechy podezřelého a svědků, popř. obstará další důkazy. Po uzavření šetření vyhodnotí důkazy a buď věc odloží, nebo navrhne veřejnému ochránci práv, aby podal kárnou žalobu, nebo navrhne protikorupčnímu státnímu zastupitelství, aby zahájilo trestní řízení.
- 4.1.3 Zpětné prověřování z úřední povinnosti postupu orgánů činných v trestním řízení u případů, u nichž došlo po vazebním stíhání nebo po odpykání trestu nebo jeho části k odložení věci podle §159a tr.ř., k zastavení trestního stíhání podle §172 tr.ř. nebo k vydání zprošťujícího rozsudku.**
- 4.1.4 Oprávnění GIJ.** GIJ má právo vyžádat si předložení spisů a zvukových záznamů, potřebných pro prověřování podnětů, dále vyslýchat podezřelé a svědky, vstupovat do objektů, nahlížet do služebních počítačů, požádat o součinnost PČR nebo GIBS.  
Každý zaměstnanec soudu nebo státního zastupitelství je povinen dostavit se na vyzvání do úřadovny GIJ za účelem podání vysvětlení, vydat požadované písemnosti, strpět nahlížení do služebního počítače.
- 4.1.5 Vztahy mezi „tradičními“ kárnými žalobci a GIJ.** Zahájí-li „tradiční“ kárný žalobce z vlastní iniciativy řízení s podřízeným, jež může vyústit v udělení výtky nebo kárné opatření, vyrozumí o tom GIJ. Má-li GIJ vlastní poznatky či podklady, použitelné v oznámeném řízení, dá je kárnému žalobci k dispozici.  
Pokud kárný žalobce ukončí řízení odložením, tj. bez přijetí jakýchkoli opatření, opět to oznámí GIJ, která pak může případně zahájit vlastní řízení. Oznámí-li GIJ „tradičnímu“ kárnému žalobci, že zahajuje v oblasti jeho pravomoci řízení, „tradiční“ kárný žalobce vlastní řízení nezahájí. Má-li pro ně podklady či poznatky, předá je GIJ
- 4.1.6 Sídlo GIJ** nebude v Praze ani v Brně
- 4.1.7 GIJ** se ve své činnosti přiměřeně řídí ustanovením trestního řádu.

#### **4.2 Personální obsazení.**

- 4.2.1 Inspektoři GIJ** se přijímají na dobu určitou sedmi let a smlouva jim smí být jednou obnovena. Mohou jimi být pouze soudci nebo státní zástupci, jimž se na dobu působení v GIJ pozastaví výkon funkce se zárukou návratu na původní působiště. Výjimečně se mohou stát inspektory advokáti nebo pracovníci jiných právních profesí, kteří musí na dobu působení v GIJ pozastavit výkon své dosavadní profese. Uchazeči o službu v GIJ musí být

bezúhonní, před r. 1990 nepůsobili v právnickém povolání a mají nejméně desetiletou letou praxi v právnickém povolání. Odměňování a další náležitosti přísluší podle předpisů, platných pro soudce.

- 4.2.2 Ředitele GIJ jmenuje prezident republiky na základě výběrového řízení, organizovaného předsedou Senátu. Vyhodnocení uchazečů provedou na společném zasedání členové ústavně právního výboru Senátu a výboru pro zahraniční věci, obranu a bezpečnost. Na jejich návrh ředitele jmenuje prezident republiky, který smí uplatnit právo veta, avšak nejvýše třikrát. Uchazeč musí vyhovovat nárokům na inspektora GIJ dle 4.2.1.

Stejná pravidla platí pro funkci náměstka ředitele GIJ, kterého jmenuje prezident republiky na návrh ředitele GIJ.

Funkční období ředitele a jeho náměstka je desetileté. Mohou být jmenováni jednou, popř. znova až po nejméně tříleté přestávce. Jsou-li vybráni z inspektorů GIJ, odpracovaná doba se jim nezapočítává do trvání mandátů.

## 5. Útvar kárné žaloby v úřadu Veřejného ochránce práv

### 5.1 Předmět činnosti

Útvar přijímá podněty GIJ k zahájení kárného řízení. V případě potřeby doplní dokazování. Dojde-li po vyhodnocení důkazů k závěru, že je na místě podat kárnou žalobu, vypracuje ji a předloží kárnému soudu. Zastupuje svým pracovníkem žalobu v kárném řízení. Při prověřování podnětů uplatňuje stejná oprávnění jako GIJ.

### 5.2 Personální obsazení

- 5.2.1 Pracovníky útvaru vybírá a jmenuje z řad soudců, popř. státních zástupců nebo výjimečně pracovníků jiných právních profesí veřejný ochránce práv ve výběrovém řízení. Jinak platí přiměřeně odst. 4.2.1
- 5.2.2 Vedoucího útvaru – hlavního žalobce - vybírá a jmenuje ve výběrovém řízení veřejný ochránce práv. Jinak jako odst. 4.2.2
- 5.2.3 Pracovní postupy útvaru se řídí jednacím řádem, vydaným veřejným ochráncem práv, přiměřeně přizpůsobeným pravidlům dle zákona o státním zastupitelství, jednacím řádu státních zastupitelství a trestního řádu.

### 5.3 Alternativní řešení

Alternativou k Útvaru kárné žaloby v úřadu Veřejného ochránce práv by mohl být samostatný úřad Veřejného kárného žalobce, jmenovaného prezidentem republiky na dobu prezidentova mandátu.

## 6. Dotčené právní předpisy

Přijetí navržených opatření si vyžádá úpravy zák. č. 6/2002 Sb. o soudech a soudcích, zák.č.283/1993 Sb. o státním zastupitelství, zák.č. 7/2002 Sb. o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů, zák. č. 349/1999 Sb. o veřejném ochránci práv, zák.č.141/1961 Sb. trestního řádu, zák.č. 273/2008 Sb. o

**Policii České republiky, zák. č. č. 341/2011 Sb. - Zákon o Generální inspekci bezpečnostních sborů.**

**Je na místě uvažovat o zásadní novelizaci právní úpravy působení veřejného ochránce práv nahrazením zák. č. 349/1999 Sb. ústavním zákonem, jímž by se veřejnému ochránci práv dostalo postavení ústavního činitele s rozšířenou pravomocí (kromě zde zmíněných pravomocí sankční pravomoc vůči právníckým osobám, porušujícím ustanovení Listiny).**

## **7. Náklady na zřízení a provoz**

**Nároky na státní rozpočet budou minimální. Tabulková místa pro pracovníky GIJ a Útvaru kárné žaloby budou včetně finančních prostředků převedena z resortu spravedlnosti nebo získána vnitřní reorganizací úřadu veřejného ochránce práv. Totéž platí o technickém vybavení.**

**GIJ zahájí činnost s 18 inspektory a šestičlenným sekretariátem, v útvaru kárné žaloby bude 8 žalobců s tříčlenným sekretariátem. Prokáže-li se nedostatečnost počtů, jednáním mezi ředitelem GIJ, veřejným ochráncem práv a ministrem spravedlnosti dojde k přesunu dalších tabulkových míst a finančních prostředků. V případě nemožnosti dosažení dohody rozhodne vláda.**

**Za občanské sdružení Šalamoun – Spolek na podporu nezávislé justice v ČR:**

  
**John Bok**  
předseda spolku Šalamoun

---

**tel. +420602262445**  
**tel. +420602414550**  
**tel. +420606410226**

**E-mail:john.bok@spoleksalamoun.com**  
**E-mail:daniela.kovarova@spoleksalamoun.com**  
**E-mail:zdenek.jemelik@spoleksalamoun.com**