

**Poř. č. 5/2014**

**Stanovisko ke sjednocení výkladu zákonů a jiných právních předpisů při výkonu působnosti státního zastupitelství podle § 12 odst. 2 zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů**

**K rozhodování sporů o příslušnost mezi státními zastupitelstvími**

---

§ 12a odst. 1 zákona o státním zastupitelství  
§ 24 trestního řádu

**I. Rozhoduje-li státní zastupitelství spor o příslušnost v trestním řízení, odkazuje ve svém rozhodnutí pouze na § 12a odst. 1 zákona o státním zastupitelství, nikoliv též i na § 24 odst. 1 trestního řádu, a to ani per analogiam.**

**II. Dospěje-li státní zastupitelství, jemuž byla předložena věc k rozhodnutí sporu o příslušnosti, k závěru, že příslušné je státní zastupitelství mimo jeho obvod, vrátí věc státnímu zastupitelství, které mu věc k rozhodnutí sporu o příslušnosti předložilo s vyslovením svého právního názoru na určení příslušnosti.**

**O d ů v o d n ě n í:**

Výkladovým stanoviskem poř. č. 1/2009 Sb. výkl. stan. byly již v minulosti řešeny některé otázky spojené s rozhodováním sporu o příslušnost mezi státními zastupitelstvími. Výkladové stanovisko dospělo mimo jiné i k následujícím závěrům:

*„III. Dospěje-li nejbližší vyšší státní zastupitelství, jemuž byla předložena k rozhodnutí věc týkající se sporu o příslušnost, k závěru, že příslušné je státní zastupitelství mimo jeho obvod, předloží věc se svým odůvodněným stanoviskem nejbližší vyššímu státnímu zastupitelství oprávněnému rozhodnout. Toto státní zastupitelství rozhodne o sporu o příslušnost s konečnou platností.*

*IV. Rozhoduje-li nejbližze vyšší státní zastupitelství spor o příslušnost v trestním řízení, ve svém rozhodnutí odkazuje na § 12a odst. 1 zákona o státním zastupitelství a na § 24 odst. 1 trestního řádu per analogiam. Ve všech ostatních případech se odkazuje pouze na ustanovení § 12a odst. 1 zákona o státním zastupitelství.“*

Z praxe státních zastupitelství, zejména však z praxe odboru trestního řízení Nejvyššího státního zastupitelství, při rozhodování sporů o příslušnost vyplývá, že výše uvedené závěry výkladového stanoviska nejsou přijímány a je postupováno odlišně. Proto tímto výkladovým stanoviskem dochází ke změně právních závěrů, které jsou v právních větech výkladového stanoviska poř. č. 1/2009 Sb. výkl. stan. uvedeny shora, přičemž změny právních názorů jsou odůvodněny následovně:

#### K odkazu na zákonné ustanovení při rozhodování sporu o příslušnost:

Právní úprava rozhodování sporu o příslušnost je uvedena v § 12a odst. 1 zákona o státním zastupitelství, a to tak, že *„Spory o příslušnost mezi státními zastupitelstvími rozhoduje státní zastupitelství, které je vůči těmto státním zastupitelstvím nejbližze vyšší.“* Jedná se o právní úpravu, která byla do zákona o státním zastupitelství vložena jeho novelou provedenou zákonem č. 14/2002 Sb., která nabyla účinnosti dne 1. 3. 2002. Důvodová zpráva<sup>1</sup> k této novele byla v této části velmi stručná a pouze uvádí, že *„Navrhované upřesnění vztahů uvnitř soustavy státního zastupitelství řeší způsob rozhodování sporu o příslušnost ...“*. Přesto však i z takové právní úpravy je zřejmé, že záměrem zákonodárce bylo, a jak je i v návaznosti na samotné znění předmětného ustanovení dovozováno a praxi užíváno, že se dané ustanovení vztahuje na rozhodování sporů o příslušnost vztahujících se na veškerou činnost v rámci vlastní působnosti státního zastupitelství (k tomuto závěru dospělo pod bodem I. i výkladové stanovisko poř. č. 1/2009 Sb. výkl. stan.).

Tato právní úprava však nebyla zcela nová, ale v zákoně o státním zastupitelství ve znění účinném do 28. 2. 2002 byla obsažena v § 8 odst. 2; došlo tak k systematickému přesunutí daného ustanovení, nikoliv ke změně jeho obsahu či zcela nové právní úpravě. Obdobně ani důvodová zpráva<sup>2</sup> k „původnímu“ zákonu o státním zastupitelství nic konkrétnějšího k § 8 odst. 2 neuváděla: *„Příslušnost jednotlivých státních zastupitelství se shoduje s příslušností soudní; spory o ni, k nimž může dojít ve stádiu před projednáváním u soudu, řeší společně nadřízené státní zastupitelství.“*

Obdobné ustanovení, jak bylo v § 8 odst. 2 ve znění do 28. 2. 2002 a jak je od 1. 3. 2002 v § 12a odst. 1 zákona o státním zastupitelství bylo pro soudy v trestním řízení obsaženo v § 24 trestního řádu ve znění do 31. 12. 2001: *„Spory o příslušnost mezi soudy rozhoduje soud, který je jim nejbližze společně nadřízen.“* Až velkou novelou trestního řádu provedenou zákonem č. 265/2001 Sb. (a po doplnění zákonem č. 193/2012 Sb.) § 24 obsahuje v odstavci 1, že *„Vzniknou-li pochybnosti o příslušnosti soudu, rozhoduje o tom, který soud je příslušný k projednání věci, soud, jenž je nejbližze společně nadřízen soudu, u něhož byla podána obžaloba, návrh na potrestání, návrh na schválení dohody o vině a trestu, jemuž byla věc*

<sup>1</sup> Sněmovní tisk č. 879/0, Poslanecká sněmovna, 3. volební období, 1998 - 2002.

<sup>2</sup> Sněmovní tisk č. 537, Poslanecká sněmovna, 1. období, 1992 – 1996.

*postoupena podle § 39 zákona o soudnictví ve věcech mládeže nebo mu byla přikázána nadřízeným soudem, a soudu, který má být příslušný podle rozhodnutí o předložení věci k rozhodnutí o příslušnosti [§ 188 odst. 1 písm. a), § 222 odst. 1, § 257 odst. 1 písm. a), § 314p odst. 3 písm. a)]. Přitom je vázán jen zákonnými hledisky rozhodnými pro určení příslušnosti (§ 16 až 22). Není-li soud, jemuž byla věc předložena k rozhodnutí, nadřízen soudu podle zákona příslušnému, postoupí věc k rozhodnutí o příslušnosti tomu soudu, který je společně nadřízen soudu věc předkládajícímu a soudu podle zákona příslušnému.“ a dále v odstavci 2, že „Soud, který rozhoduje o příslušnosti soudu, může současně rozhodnout o odnětí a přikázání věci z důvodu uvedeného v § 25.“*

Na použitelnost či nepoužitelnost § 24 trestního řádu při rozhodování sporů o příslušnost mezi státními zastupitelstvími existují rozdílné právní názory. To, že rozhodování sporů o příslušnost mezi státními zastupitelstvími je řešeno výlučně podle § 12a zákona o státním zastupitelství, akceptuje část odborné literatury<sup>3</sup>. Naopak část odborné literatury zastává názor shodný s názorem uvedeným ad IV. výkladového stanoviska poř. č. 1/2009 Sb. výkl. stan.<sup>4</sup>

Zde je třeba poukázat na to, že zatímco novela trestního řádu provedená zákonem č. 265/2001 Sb., která nabyla účinnosti dne 1. 1. 2002, byla schválena dne 29. 6. 2001 a nabyla platnosti 3. 7. 2001, tak novela zákona o státním zastupitelství provedená zákonem č. 14/2002 Sb., která nabyla účinnosti 1. 3. 2002, byla schválena 18. 12. 2001 a nabyla platnosti dne 16. 1. 2002. Zákonodárce tak při přijímání předmětné novely zákona o státním zastupitelství nepochybně věděl o změně § 24 přijaté velkou novelou trestního řádu, a přesto ponechal obsahově znění nového § 12a odst. 1 totožné s původním zněním § 8 odst. 2 zákona o státním zastupitelství, jak uvedeno výše. Bylo tak záměrem zákonodárce na rozdíl o úpravy rozhodování o příslušnosti soudů ponechat úpravu rozhodování sporů o příslušnost mezi státními zastupitelstvími nezměněnu.

Současně je třeba přihlídnout k tomu, že velká novela trestního řádu zcela změnila podstatu rozhodování o příslušnosti soudů. Ustanovení § 24 odst. 1 trestního řádu tak již nadále neupravuje spory o příslušnost mezi soudy, ale rozhodování o příslušnosti soudu (toto se mimo jiné projevilo i ve změně nadpisu tohoto ustanovení). Soud rozhodující o příslušnosti soudu pro projednání podané obžaloby, návrhu na potrestání nebo návrhu na schválení dohody o vině a trestu, určuje příslušnost pouze na základě zákonných hledisek rozhodných pro určení příslušnosti a není v tomto vázán právním názorem uvedeným v usnesení, kterým je mu věc k rozhodnutí předkládána. Soudu rozhodujícímu o příslušnosti soudu je tak věc předkládána přímo soudem, který má za to, že není příslušný, aniž by zde byla nutná jakákoliv reakce soudu, který za příslušný považuje. U státních zastupitelství naopak musí existovat spor mezi dvěma státními zastupitelstvími, kdy jedno státní zastupitelství postoupí věc jinému státnímu zastupitelství z důvodu příslušnosti a toto

<sup>3</sup> Např. ŠÁMAL, Pavel a kol. *Trestní řád I. § 1-156*. Komentář. 7. vydání. Praha: C.H. Beck, 2013, str. 332.

<sup>4</sup> Např. ŠÁMAL, Pavel, NOVOTNÝ, František, RŮŽIČKA, Miroslav, VONDRUŠKA, František, NOVOTNÁ, Jaroslava. *Přípravné řízení trestní. 2., doplněné a přepracované vydání*. Praha: C.H. Beck, 2003, str. 642 až 643 nebo KOUDELKA, Zdeněk, RŮŽIČKA, Miroslav, VONDRUŠKA, František. *Zákon o státním zastupitelství s komentářem a judikaturou*. Praha: Leges, 2010, str. 72 a 73.

státní zastupitelství zastává právní názor odlišný, tedy že není příslušným státním zastupitelstvím; toto druhé státní zastupitelství pak vyvolává spor o příslušnost.

Ustanovení § 12a odst. 1 zákona o státním zastupitelství tedy upravuje výslovně řešení sporů o příslušnost mezi státními zastupitelstvími jako speciální postup rozhodování sporů o příslušnost mezi státními zastupitelstvími, a jelikož se jedná o právní úpravu speciální přímo pro státní zastupitelství, není na místě užívat § 24 trestního řádu, a to ani analogicky. Samozřejmě, že právní úprava § 12a zákona o státním zastupitelství není procesně komplexní a je třeba pro účely trestního řízení postupovat i podle jiných ustanovení trestního řádu např. co do určení formy rozhodnutí – usnesení podle § 119 odst. 2 trestního řádu nebo co do nepřipustnosti stížnosti proti takovému usnesení podle § 141 odst. 2 trestního řádu. Vlastní podstata rozhodování je ale samostatná, koncepčně rozdílná od § 24 trestního řádu a na rozhodování o příslušnosti soudů podle § 24 trestního řádu nezávislá. Užití analogie přichází do úvahy pouze v těch případech, kdy existuje „mezera“ v právu, kterou nelze překlenout jinak (obvyklým výkladem práva), než právě užitím jiné právní normy, která je pro danou situaci nejpodobnější. Z důvodů uvedených shora se o takovou situaci nejedná.

Proto rozhoduje-li státní zastupitelství spor o příslušnost v trestním řízení, odkazuje ve svém rozhodnutí pouze na § 12a odst. 1 zákona o státním zastupitelství, nikoliv též i na § 24 odst. 1 trestního řádu, a to ani per analogiam.

K postupu, kdy státní zastupitelství, jemuž byla předložena věc k rozhodnutí sporu o příslušnosti, dospěje k závěru, že příslušné je státní zastupitelství mimo jeho obvod:

Jak již bylo uvedeno výše, je třeba rozhodování sporů o příslušnost mezi státními zastupitelstvími podle § 12a odst. 1 zákona o státním zastupitelství považovat za samostatný postup nezávislý na postupu podle § 24 trestního řádu. Současně, jak bylo uvedeno výše, je zřejmé, že zákonodárce oproti soudům měl zájem ponechat rozhodování sporů o příslušnost v podobě pro státní zastupitelství tradiční a tradiční i pro soudy až do velké novely trestního řádu.

Z těchto důvodů nelze nadále přijímat závěry uvedené pod bodem III. výkladového stanoviska poř. č. 1/2009 Sb. výkl. stan., spočívající v tom, že „Dospěje-li nejbližší vyšší státní zastupitelství, jemuž byla předložena k rozhodnutí věc týkající se sporu o příslušnost, k závěru, že příslušné je státní zastupitelství mimo jeho obvod, předloží věc se svým odůvodněným stanoviskem nejbližší vyššímu státnímu zastupitelství oprávněnému rozhodnout. Toto státní zastupitelství rozhodne o sporu o příslušnost s konečnou platností.“. Tímto se de facto přebírá postup (byť formulačně poněkud jinak vyjádřený) upravený pro soudy v § 24 odst. 1 věta třetí trestního řádu. Tato právní úprava pro soudy vychází z rozhodnutí Rt 57/1994, které dospělo k závěru, že „Nadřízený soud, který rozhoduje ve sporu o příslušnost, není vázán tím, které soudy spor o příslušnost vyvolaly, ale jedině zákonnými hledisky rozhodnými pro určení příslušnosti. Je-li tedy podle těchto hledisek místně příslušný jiný soud, a soud rozhodující o sporu mu je rovněž nadřízen ve smyslu § 24 tr. ř., může rozhodnout, že je k projednání a rozhodnutí věci příslušný tento jiný soud. Není-li příslušnému soudu nadřízen, musí věc předložit tomu soudu, který je společně nadřízen příslušnému

*soudu i soudům vedoucím spor o příslušnost.*“, kdy obsahově (byť formulačně poněkud odlišně) z tohoto rozhodnutí vychází právě velkou novelou trestního řádu provedená změna § 24 trestního řádu.

I přesto, že rozhodnutí Rt 57/1994 bylo vydáno v době, kdy právní úprava sporů o příslušnost mezi soudy byla v § 24 trestního řádu upravena obdobně, jako je nyní úprava v § 12a odst. 1 zákona o státním zastupitelství, tak máme za to, že z tohoto rozhodnutí je pro státní zastupitelství využitelná toliko první a druhá právní věta tohoto rozhodnutí (která též odpovídá procesní situaci, o níž se v dané věci jednalo).

Podstatné je, že podle § 12a odst. 1 zákona o státním zastupitelství je „nejblíže vyšší“ státní zastupitelství věcně příslušné k rozhodování sporu o příslušnost mezi státními zastupitelstvími. V případě postupu podle bodu III. výkladového stanoviska poř. č. 1/2009 Sb. výkl. stan. však dochází k situaci, kdy „nejblíže vyšší státní zastupitelství oprávněné rozhodnout“ (jak uvedeno v tomto bodě) nerozhoduje spor o příslušnost, protože se na něho neobrátilo státní zastupitelství, kterému byla věc postoupena a toto se svojí příslušností nesouhlasí, ale věc mu předává k rozhodnutí státní zastupitelství, které mělo původní spor o příslušnost rozhodovat.

Dále též takové „nejblíže vyšší státní zastupitelství oprávněné rozhodnout“ není státním zastupitelstvím, které je „vůči těmto státním zastupitelstvím nejblíže vyšší“, jak výslovně požaduje zákonná úprava v § 12a odst. 1 zákona o státním zastupitelství.

Jak uvádí Wintr<sup>5</sup>: *„Meze pro extenzivní výklad ale je hranice nejširšího možného jazykového významu; po jejím překročení se už nejedná o extenzivní výklad (a tedy ještě interpretaci), nýbrž o analogii (a tedy dotváření práva).“*. Nelze tedy výkladem § 12a odst. 1 zákona o státním zastupitelství dospět k závěru, jak je prezentován v bodě III. výkladového stanoviska poř. č. 1/2009 Sb. výkl. stan. Současně je však třeba se zabývat ale i tím, zda by nebylo možné užít analogickou aplikací § 24 odst. 1 věta třetí trestního řádu právě na shora řešený problém, který není § 12a odst. 1 zákona o státním zastupitelství výslovně řešen. Zde je třeba na úvod uvést, že v procesním právu není analogie vyloučena. Zde by se jednalo o analogii iuris, neboť by analogicky nemělo být aplikováno ustanovení zákona o státním zastupitelství, ale ustanovení trestního řádu, tedy jiného právního předpisu. Užití analogie ale přichází do úvahy pouze v těch případech, kdy existuje „mezera“ v právu, kterou nelze překlenout jinak (obvyklým výkladem práva), než právě užitím jiné právní normy, která je pro danou situaci nejpodobnější. Zde však o takovou situaci nejde, neboť je zřejmé, že zákonodárce (jak již podrobně popsáno shora) výslovně zvolil pro státní zastupitelství model odlišný (resp. setrval na stávajícím modelu) od modelu rozhodování o příslušnosti u soudů, a to poté, co byla pro soudy provedena změna § 24 trestního řádu. Zákonodárci nic nebránilo, aby i pro státní zastupitelství tento režim sjednotil s režimem stanoveným pro soudy v trestním řízení.

Současně je třeba uvést, že ale ani v rámci analogie nelze aplikovat taková pravidla chování, která se neslučují se základním konceptem institutu, ke kterému mají být taková pravidla chování aplikována. Věta třetí § 24 odst. 1 trestního řádu je

---

<sup>5</sup> WINTR, Jan. *Metody a zásady interpretace práva*. Praha: Auditorium, 2013, str. 46.

aplikovatelná právě na způsob rozhodování o příslušnosti soudů, a není možné ji zasadit do režimu rozhodování sporu o příslušnost mezi státními zastupitelstvími, neboť by tímto tak byl popřen charakter tohoto rozhodovacího procesu, jako rozhodování sporu. S tímto není v rozporu postup, když státní zastupitelství rozhodující spor o příslušnosti rozhodne, že příslušné je jiné státní zastupitelství v obvodu jeho působnosti, neboť se stále jedná o rozhodnutí sporu, přičemž zákon nestanovuje, že je třeba spor rozhodnout příklonem k jednomu nebo druhému státnímu zastupitelství, mezi kterými spor o příslušnost vyvstal (samozřejmě, že státní zastupitelství takto nemůže rozhodnout ve prospěch příslušnosti státního zastupitelství mimo svůj obvod, ve vztahu ke kterému nemá vztah nadřízenosti).

Ze shora uvedených důvodů proto dospěje-li státní zastupitelství, jemuž byla předložena věc k rozhodnutí sporu o příslušnosti, k závěru, že příslušné je státní zastupitelství mimo jeho obvod, vrátí věc státnímu zastupitelství, které mu věc k rozhodnutí sporu o příslušnosti předložilo s vyslovením svého právního názoru na určení příslušnosti. Následně pak takové státní zastupitelství postoupí věc tomuto dalšímu státnímu zastupitelství a toto další státní zastupitelství může v případě nesouhlasu se svojí příslušností vyvolat standardní spor o příslušnost.

Mohou tedy nastat následující varianty po obdržení předložení věci k rozhodnutí sporu o příslušnost:

1) Státní zastupitelství postoupí podání bez meritorního posouzení podání podle § 16a odst. 3 zákona o státním zastupitelství státnímu zastupitelství příslušnému k rozhodnutí sporu o příslušnost – tato situace je odlišná od situace ad 2) a lze ji demonstrovat na následujícím příkladu:

- Okresní státní zastupitelství v Táboře postoupí z důvodu příslušnosti věc Okresnímu státnímu zastupitelství v Prachaticích
- Okresní státní zastupitelství v Prachaticích se svojí příslušností nesouhlasí a předloží věc k rozhodnutí sporu o příslušnost Vrchnímu státnímu zastupitelství v Praze
- Vrchní státní zastupitelství v Praze podle § 16a odst. 3 zákona o státním zastupitelství takové podání bez meritorního přezkoumání postoupí Krajskému státnímu zastupitelství v Českých Budějovicích věcně příslušnému k rozhodnutí sporu o příslušnost

2) Státní zastupitelství věc vrátí předkladateli s tím, že není příslušné k rozhodnutí sporu o příslušnost, kterou lze demonstrovat na následujícím příkladu:

- Okresní státní zastupitelství v Táboře postoupí z důvodu příslušnosti věc Okresnímu státnímu zastupitelství v Prachaticích
- Okresní státní zastupitelství v Prachaticích se svojí příslušností nesouhlasí a předloží věc k rozhodnutí sporu o příslušnost Krajskému státnímu zastupitelství v Českých Budějovicích
- Krajské státní zastupitelství v Českých Budějovicích shledá příslušným Okresní státní zastupitelství v Příbrami a s tímto vrátí věc Okresnímu státnímu zastupitelství v Prachaticích
- Okresní státní zastupitelství v Prachaticích postoupí z důvodu příslušnosti věc Okresnímu státnímu zastupitelství v Příbrami

- Okresní státní zastupitelství v Příbrami se svojí příslušností nesouhlasí (může samozřejmě i souhlasit) a předloží věc k rozhodnutí sporu o příslušnost Vrchnímu státnímu zastupitelství v Praze

3) Státní zastupitelství rozhodne spor o příslušnost tak, že

- deklaruje, že příslušné je státní zastupitelství, které je předkladatelem,
- deklaruje, že příslušné je státní zastupitelství, které původně postoupilo věc předkladateli, nebo
- deklaruje, že příslušné je jiné státní zastupitelství v obvodu jeho působnosti.

Toto výkladové stanovisko tak nahrazuje část výkladového stanoviska poř. č. 1/2009 Sb. výkl. stan. a jeho závěry v částech týkajících se bodů III. a IV.

Toto stanovisko ke sjednocení výkladu zákonů a jiných právních předpisů při výkonu působnosti státního zastupitelství bylo vydáno podle § 12 odst. 2 zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů.

Nejvyšší státní zástupce:  
**JUDr. Pavel Zeman v.r.**