

Poř. č. 1/2009

Stanovisko ke sjednocení výkladu zákonů a jiných právních předpisů k otázce použitelnosti ustanovení § 12a zákona o státním zastupitelství při řešení sporů o příslušnost mezi státními zastupitelstvími

I. Ustanovení § 12a odst. 1 zákona o státním zastupitelství se použije na rozhodování sporů o příslušnost vztahujících se na veškeré činnosti v rámci vlastní zákonné působnosti státního zastupitelství.

II. Nejblíže vyšší státní zastupitelství rozhoduje formou usnesení pouze, jde-li o spor o příslušnost mezi státními zastupitelstvími v trestním řízení. To platí obdobně i o sporu o příslušnost mezi státními zastupitelstvími, jestliže dosud nebyl sepsán záznam o zahájení úkonů trestního řízení (§ 158 odst. 3 věta první trestního řádu) nebo nebyly provedeny neodkladné či neopakovatelné úkony podle § 158 odst. 3 věty třetí trestního řádu, ale jde o postup před zahájením trestního řízení. V ostatních případech rozhoduje neformálním přípisem.

III. Dospěje-li nejblíže 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 nejblíže vyššímu státnímu zastupitelství oprávněnému rozhodnout. Toto státní zastupitelství rozhodne o sporu o příslušnost s konečnou platností.

IV. Rozhoduje-li nejblíže 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.

Odbor trestního řízení Nejvyššího státního zastupitelství dal podnět k vydání stanoviska 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 (dále jen „zákon o státním zastupitelství“), k otázce způsobu vyřízení návrhů na rozhodnutí sporu o příslušnost ve věcech, ve kterých dosud nebylo zahájeno trestní ani přípravné řízení a není tedy dosud ani vykonáván dozor státního zástupce. Dotaz byl učiněn na základě sporu

o místní příslušnost mezi dvěma krajskými státními zastupitelstvími. Odbor trestního řízení Nejvyššího státního zastupitelství zaznamenal v této souvislosti nejednotnou praxi, kdy státní zastupitelství vyššího stupně „rozhoduje“ spor neformálním způsobem - přípisem, případně rozhoduje usnesením ve smyslu § 12a odst. 1 zákona o státním zastupitelství.

Nejvyšší státní zastupitelství si vyžádalo stanoviska vrchních a krajských státních zastupitelství, která naznačenou nejednotnost postupů potvrdila, a to nejen ve vztahu k nastolené problematice řešení kompetenčního sporu ve stadiu předcházejícím zahájení přípravného řízení sepsáním záznamu o zahájení úkonů trestního řízení podle § 158 odst. 3 věty první tr. ř., ale i v názorech na samotný účel a praktickou aplikovatelnost citovaného ustanovení § 12a odst. 1 zákona o státním zastupitelství, z hlediska toho, na jakou část působnosti státního zastupitelství dopadá.

K bodu I.:

Ustanovení § 12a bylo do zákona o státním zastupitelství doplněno novelou provedenou zákonem č. 14/2002 Sb. Jak vyplývá z důvodové zprávy [tisk 370 Poslanecké sněmovny – volební období 1998 – 2002], jedním z cílů novely bylo podrobněji upravit vydávání aktů řízení - pokynů, problematiku devoluce a atrakce a problematiku rozhodování kompetenčních sporů.

Samotný gramaticko-logický výklad ustanovení odstavce 1, ani důvodová zpráva, nedávají zcela jednoznačnou odpověď na řešení aplikačního problému, zda se vztahuje na celou působnost státního zastupitelství, případně pouze na její část, a to eventuálně kterou.

Nelze přisvědčit názorům, které se přiklánějí k názoru, že použití tohoto ustanovení zákona přichází v úvahu výlučně ve stadiu trestního řízení, které předchází zahájení přípravného (i trestního) řízení sepsáním záznamu o zahájení úkonů trestního řízení podle ustanovení § 158 odst. 3 věty první tr. ř. Takový názor především nemá oporu v zákoně; bylo by totiž nutné najít jinou právní úpravu. Za tu by bylo možno nepochybně považovat ustanovení § 24 odst. 1 tr. ř., jež by zde ovšem bylo možno aplikovat toliko analogicky. Dlužno však podotknout, že citované ustanovení po nabytí účinnosti novely provedené zákonem č. 265/2001 Sb. [dnem 1. 1. 2002] zní následovně:

(1) Vzniknou-li pochybnosti o příslušnosti soudu, rozhoduje o tom, který soud je příslušný k projednání věci, soud, jenž je nejbližše společně nadřízen soudu, u něhož byla podána obžaloba, jemuž byla věc postoupena podle § 295 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)]. 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.

Je tedy zjevné, že tato úprava nemluví o soudu, jenž by byl nejbližše společně nadřízen soudům, mezi nimiž spor o příslušnost vznikl (znění § 24 odst. 1 tr. ř. před uvedenou novelou), ale o soudu, který je nejbližše společně nadřízen soudu, u něhož byla podána obžaloba, nebo mu byla přikázána nadřízeným soudem, a soudu, který má být příslušný podle rozhodnutí o předložení věci k rozhodnutí o příslušnosti. Ke

změně došlo v úsilí odstranit příliš komplikovanou proceduru řešení sporů o příslušnost.

Analogické použití tohoto ustanovení přesto přichází v úvahu při rozhodování sporů o příslušnost v trestním řízení, nikoli samozřejmě [nejde o trestní řízení] při řešení ostatních sporů o příslušnost mezi státními zastupitelstvími.

Samotný odkaz na toto ustanovení a jeho analogické použití nepostačuje, to právě vzhledem k odlišnému znění § 24 odst. 1 tr. ř. před novelou č. 265/2001 Sb. a po citované novele. Musí se odkazovat i na ustanovení § 12a odst. 1 zákona o státním zastupitelství, které jinak představuje obecnou úpravu vztahující se na řešení sporů o příslušnost ohledně **veškeré zákonné působnosti státního zastupitelství**.¹

Nespadá sem tedy oblast výkonu správy státního zastupitelství, výjimku tvoří pouze stížnosti (§ 16b zákona o státním zastupitelství), které jsou někdy pokládány za instrument správy, a postupy podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů.²

V této souvislosti si je třeba uvědomit, že toto ustanovení lze použít i při řešení kompetenčních sporů, které přímo nesouvisejí ani s trestní, ani netrestní působností státního zastupitelství. Kompetenční spor by mohl vzniknout např. ohledně příslušnosti k vyřízení právě stížnosti podle § 16b zákona o státním zastupitelství.

Obdobně může spor vzniknout ve vztahu k vyřizování podání, jejichž vyřízení státnímu zastupitelství vůbec nepřísluší, jakkoli zde přichází v úvahu učinit určitý úkon ve vztahu k takovému podání (např. vyrozumění podatele a jeho poučení ve smyslu § 16a odst. 4 zákona o státním zastupitelství), zde se fakticky o „spor o příslušnost“ nejedná. Úkon ve smyslu § 16a odst. 4 zákona o státním zastupitelství může vykonat kterékoli státní zastupitelství, v první řadě to, kterému bylo takové podání doručeno. Bylo by zjevně nepřiléhavé, kdyby i v těchto případech bylo rozhodováno v rámci sporu o příslušnost, jaké státní zastupitelství má tento úkon provést; obtížné by bylo vůbec určit, podle jakých kritérií by se takový spor o příslušnost řešil.

K bodu II.

Pokud se jedná o formu rozhodování sporů o příslušnost, je třeba odlišovat trestní a netrestní, popř. další, oblast působnosti. Ustanovení § 12a odst. 5 zákona

¹ K zákonné působnosti státních zastupitelství viz především čl. 2 odst. 3 Ústavy (č. 1/1993 Sb.) a čl. 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod (č. 2/1993 Sb.), § 4 odst. 1, § 5, § 12c – 12f zákona o státním zastupitelství, § 16a a 16b zákona o státním zastupitelství. Dále pak trestní řád č. 141/1961 Sb., § 42 zákona o státním zastupitelství, § 62-62a zákona o rodině, § 67 zákona č. 97/1963 Sb., o mezinárodním právu soukromém a procesním, § 35-35a občanského soudního řádu č. 99/1963 Sb., § 68 odst. 6, § 75b, 257 obchodního zákoníku č. 513/1991 Sb., § 21 a 29 zákona č. 2/1991 Sb., o kolektivním vyjednávání, § 29 zákona č. 293/1993 Sb., o výkonu vazby, § 8 odst. 4 zákona č. 248/1995 Sb., o obecně prospěšných společnostech, § 1, § 2 odst. 1, § 3 odst. 3, § 4-7, § 8a, § 11 odst. 1 písm. a), b), odst. 2 písm. b), odst. 4 písm. a), b), odst. 6, § 12-14, § 15-16a, § 19 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, § 78 zákona č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody, § 118c odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb., o silničním provozu, § 39 zákona 109/2002 Sb., o výkonu ústavní výchovy nebo ochranné výchovy ve školských zařízeních a o preventivní výchovné péči ve školských zařízeních, § 66 odst. 2 soudního řádu správního č. 150/2002 Sb., zákon č. 218/2003 Sb., o soudnictví ve věcech mládeže, § 40 zákona č. 129/2008 Sb., o zabezpečovací detenci. Dále také srov. vyhlášku č. 23/1994 Sb., o jednacím řádu státního zastupitelství, zřízení poboček některých státních zastupitelství a podrobnostech o úkonech prováděných právními čekateli.

² Vznikl-li by – zřejmě zcela výjimečně – kompetenční spor mezi státními zastupitelstvími ve sféře výkonu správy [ve skutečnosti orgány správy státního zastupitelství, tzn. v tomto případě vedoucími státními zástupci, kteří jsou orgány správy státního zastupitelství (kromě jiných)], úpravu v § 12a odst. 1 zákona o státním zastupitelství nelze použít.

o státním zastupitelství, jež stanoví, že o odnětí a přikázání věci a o opravných prostředcích se rozhoduje usnesením, proti kterému není přípustná stížnost, nestanoví-li jinak zvláštní právní předpis, podle něhož se řízení vede, v těchto případech neplatí, protože se nezmiňuje výslovně též o rozhodování sporů o příslušnost. Absence výslovné úpravy vede k tomu, že podle zmíněného ustanovení není možné postupovat analogicky.

V trestní oblasti se plně aplikuje trestní řád. Podle ustanovení § 119 odst. 2 tr. ř. státní zástupce a policejní orgán rozhodují, jestliže zákon nestanoví něco jiného, usnesením. Výjimky by musel stanovit přímo trestní řád nebo jiný zákon.

Trestní řád je právním předpisem, který upravuje trestní řízení. Tato úprava se však dotýká i postupu, který trestnímu řízení předchází. To plyne jednak z § 158 odst. 1 tr. ř., který tvoří „přemostění“ mezi zákonem č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, a trestním řádem, zejména pokud jde o tzv. předprocesní činnost policie [vyhledávání signálů o skryté, připravované nebo již páchané, trestné činnosti], jednak z ustanovení § 59 odst. 4 až 6 a § 158 odst. 2 tr. ř. ohledně vyřizování oznámení o skutečnostech nasvědčujících spáchání trestného činu a jiných podnětů k trestnímu stíhání.

Ve všech těchto případech je nutné aplikovat ustanovení § 119 odst. 2 tr. ř. Jestliže trestní řád nestanoví něco jiného, státní zástupce rozhoduje usnesením. I pro rozhodování sporů o příslušnost mezi státními zastupitelstvími v rámci postupu před zahájením trestního (přípravného) řízení je nutno užít formu usnesení.

Nelze tedy přisvědčit názoru, že by v rámci trestního řízení bylo možno postupovat neformálním způsobem, tedy bez rozhodnutí formou usnesení, a to i s přihlédnutím k uváděnému ustanovení § 119 odst. 2 tr. ř. Není možné souhlasit s názorem týkajícím se obtížnosti formulace výroku takového rozhodnutí, vzhledem k tomu, že ještě neprobíhá přípravné řízení, a není tedy vykonáván dozor státního zástupce. Jde tu už jednoznačně o postup státního zástupce upravený trestním řádem, tedy o postup v trestním řízení. Státní zástupce tak rozhoduje o příslušnosti určitého státního zastupitelství např. i k vyřízení konkrétního podání, nikoli již k výkonu dozoru.

Není možné ani přihlídnout k námitce, že v případě rozhodnutí formou usnesení, tedy i s odůvodněním výroku, nejbližší vyšší státní zastupitelství, které o sporu o příslušnost rozhoduje, fakticky prejudikuje konečné posouzení vlastního charakteru podání a právního posouzení skutku, a to např. i z hlediska právní kvalifikace důležité pro účely stanovení věcné příslušnosti podle § 12 odst. 1 věty první vyhlášky č. 23/1994 Sb., o jednacím řádu státního zastupitelství, zřízení poboček některých státních zastupitelství a podrobnostech o úkonech prováděných právními čekateli, ve znění pozdějších předpisů, a tedy i ustanovení § 16 a § 17 tr. ř., což představuje úkony, které příslušejí do působnosti státního zastupitelství, které by bylo v pozdějších fázích řízení jinak příslušné k výkonu dozoru.

Jak bylo ovšem konstatováno výše, jedná se o úkony v trestním řízení, které předcházejí fázi, ve které se vykonává dozor státního zástupce. Není zde na místě hovořit o prejudikaci, neboť se jedná o fázi řízení, kdy ještě nemusí být zcela zřejmé, zda vůbec toto řízení do další fáze, tedy k postupu podle § 158 odst. 3 věty první či třetí tr. ř., dospěje.

I kdyby tomu tak bylo a nejbližší vyšší státní zastupitelství, které v této fázi rozhodlo o sporu o příslušnost, muselo být opětovně ze zákona jakýmkoliv způsobem činné v dalších fázích či stadiích trestního řízení, nemůže mít jeho původní rozhodnutí žádný vliv na další procesní postupy v dané věci. Tak tomu ostatně může

být i v situaci, kdy už ve věci probíhá trestní i přípravné řízení a dozor státního zástupce je již vykonáván.

Za postup v trestním řízení je nutno pokládat i eventuální spor o příslušnost mezi státními zastupitelstvími (státními zástupci), který by vznikl až po podání obžaloby (návrhu na potrestání). I tu se plně aplikuje § 119 odst. 2 tr. ř.

Ve všech ostatních případech se rozhoduje o sporu o příslušnost mezi státními zastupitelstvími **neformálním přípisem**. Ani tato skutečnost nezabavuje nejbližší vyšší státní zastupitelství povinnosti své rozhodnutí o sporu o příslušnost náležitě odůvodnit.

K bodu III.:

Nejbližší vyšší státní zastupitelství může po předložení věci (sporu o příslušnost mezi státními zastupitelstvími působícími v jeho obvodu, nemusí se vždy pochopitelně jednat jen o státní zastupitelství ve vztahu k němu bezprostředně nižší) dospět i k závěru, že ani jedno z těchto nižších státních zastupitelství není ve věci příslušné. Problém nevznikne, bude-li takto shledána příslušnost nižšího státního zastupitelství, jež bude činné v obvodu tohoto nejbližší vyššího státního zastupitelství. Komplikovanější bude postup, bude-li takto učiněn závěr, že příslušné je státní zastupitelství mimo jeho obvod. Návod pro řešení této situace lze najít v soudní judikatuře.³

Nejbližší vyšší státní zastupitelství v případě, že učiní takové zjištění, musí věc předložit nejbližší vyššímu státnímu zastupitelství oprávněnému o věci rozhodnout (např. krajské státní zastupitelství vrchnímu nebo Nejvyššímu státnímu zastupitelství, obdobně vrchní státní zastupitelství Nejvyššímu státnímu zastupitelství). Věc se předkládá s odůvodněným stanoviskem.

Toto nejbližší vyšší státní zastupitelství rozhoduje o sporu o příslušnost s konečnou platností. Spočívá-li podstata věci skutečně ve sporu o příslušnost, toto nejbližší vyšší státní zastupitelství ve věci rozhodne, a to i za předpokladu, že by toto nejbližší vyšší státní zastupitelství po přezkoumání věci dospělo k závěru, že příslušným je státní zastupitelství v obvodu nejbližší vyššího státního zastupitelství, jež mu věc se svým odůvodněným stanoviskem k rozhodnutí předložilo. V odůvodnění rozhodnutí o sporu o příslušnost je třeba i na tyto okolnosti poukázat.

Důvodem pro toto řešení je potřeba, aby spor o příslušnost byl vyřešen co nejrychleji a pokud možno zcela jednoznačně. Postup státních zástupců nepřislušných podrobně jinak upravuje zejména ustanovení § 12 odst. 3, popř. navazující ustanovení, vyhlášky č. 23/1994 Sb. Nic to ovšem nemění na nezbytnosti co nejdříve spornou otázku příslušnosti státního zástupce vyřešit. Zde je nutno podpůrně odkázat i na zdůvodnění, proč byla poměrně výrazně pozměněna procedura rozhodování sporů o příslušnost mezi soudy citovanou novelou trestního řádu č. 265/2001 Sb. Šlo o to, předejít zbytečným sporům a průtahům; totéž se týká státního zastupitelství, jakkoli zde není kladen tak zásadní důraz na institut zákonného soudce.

³ Zde srov. přiměřeně rozhodnutí Vrchního soudu v Praze ze dne 24. 3. 1994, sp. zn. Ntd 58/94 (č. 57/1994 Sb. rozh. tr.): „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 příslušným soudu nadřízen, musí věc předložit tomu soudu, který je společně nadřízen příslušnému soudu i soudům vedoucím spor o příslušnost.“ Je nutné vzít v úvahu, že toto judikaturní rozhodnutí bylo schváleno před nabytím účinnosti novely trestního řádu č. 265/2001 Sb., soustavy státního zastupitelství se však plně dotýká.

K bodu 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 tr. ř. per analogiam. To platí i přesto, že ustanovení § 24 odst. 1 tr. ř. po novele č. 265/2001 Sb. zní jinak než před touto novelou.⁴ Obecně však platí, že se týká rozhodování sporu o příslušnost mezi soudy. Pro státní zastupitelství přichází v úvahu [shodně jako i v jiných případech, např. odnětí a přikázání věci] jeho použití v trestním řízení per analogiam, přičemž je nutno přihlídnout i k znění § 12a odst. 1 zákona o státním zastupitelství, jak už bylo výše zmíněno. V úvahu je nutné vzít i fakt, že smysl a účel úpravy v § 24 tr. ř. je u soudů i u státních zastupitelství (státních zástupců) tentýž – směřuje se k rychlému a pokud možno jednoznačnému stanovení, který soud (které státní zastupitelství) se má dále věcí zabývat. Lze připustit, že v pozdějších stádiích řízení bude uvedený závěr (zejména pokud jde o příslušnost věcnou, ale platí to i ohledně příslušnosti místní – srov. aplikaci zákona č. 218/2003 Sb., o soudnictví ve věcech mládeže) zpochybněn (zejména na základě dokazování provedeného v řízení před nalézacím soudem); to nic nemění na tom, že příslušnost orgánu činného v trestním řízení musí být pro dané stadium či fázi řízení určena co nejrychleji a s ohledem na dosud učiněná skutková zjištění i pokud možno co nejjednoznačněji.

Tedy i přes fakt, že dotčené ustanovení § 24 tr. ř. zní po novele č. 265/2001 Sb. jinak než před citovanou novelou, se zřetelem na odchylky týkající se postupu a rozhodování soudů po podání obžaloby od přípravného řízení [kdy např. bude přicházet v úvahu i spor o příslušnost vzniklý mezi různými soudy ve vztahu k úkonům přípravného řízení], je na místě závěr, že při řešení sporů o příslušnost v trestním (zvláště přípravném) řízení se v rozhodnutí nejbližze vyššího státního zastupitelství, jež o sporu o příslušnost rozhoduje, odkazuje i na ustanovení § 24 odst. 1 tr. ř. per analogiam. Naproti tomu není možno odkazovat v této souvislosti na ustanovení § 12a odst. 5 zákona o státním zastupitelství per analogiam, a to ani za předpokladu, že by šlo o rozhodování v jiné než trestní oblasti působnosti.

Toto stanovisko bylo vydáno podle ustanovení § 12 odst. 2 zákona o státním zastupitelství.

Nejvyšší státní zástupkyně:
JUDr. Renata Vesecká
v zast. **JUDr. Karel Černovský v.r.**

⁴ Např. komentář autorů P. Šámala a kol. Trestní řád. Praha: C. H. Beck, 6. vydání, s. 200, výslovně zdůrazňuje, že úprava v § 24 tr. ř. se na rozhodování sporů o příslušnost mezi státními zastupitelstvími (stejně tak jako mezi policejními orgány) nepoužije.