

3x
Brno, 3. 3. 2014

ÚSTAVNÍ SOUD ČR	
Joštova 8, 660 83 Brno	
Došlo dne:	26 -03- 2014 2
3x	krát Přílohy: 2
Čj.: viz číselný kód Vyřizuje: 3	

Ústavní soud
Joštova 8
660 83 Brno

Příloha: Listina s podpisy navrhujících poslanců

Návrh na zrušení § 15 odstavce 3 věty druhé a odstavce 5 vyhlášky Ministerstva spravedlnosti o jednacím řádu státního zastupitelství

Navrhovatel: Skupina poslanců
jednající poslancem JUDr. Pavlem Blažkem Ph.D.
Kancelář Občanské demokratické strany Brno-město
Šilingrovo n. 3, 602 00 Brno

Účastník: Ministerstvo spravedlnosti, Vyšehradská 16, 128 00 Praha

Nepředchází

1. Předmět návrhu, souhlas s rozhodnutím bez ústního jednání

Navrhovatel jako skupina poslanců pověřila, aby za ni jednal poslanec Pavel Blažek s tím, že může pro zastupování skupiny udělit plnou moc advokátu. Navrhovatel navrhuje zrušení § 15 odst. 3 věty druhé a odstavce 5 vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 23/1994 Sb. o jednacím řádu státního zastupitelství ve znění vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 4/2014 Sb. pro rozpor s čl. 2 odst. 3, čl. 79 odst. 1 a odst. 3 a čl. 80 odst. 2 Ústavy č. 1/1993 Sb., s čl. 2 odst. 2 a čl. 38 Listiny základních práv a svobod a s § 40 odst. 2 zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství.

Napadené ustanovení § 15 odst. 3 věty druhé zní: „Dojde-li k vyloučení věci ze společného řízení a u takové věci dále není příslušnost vrchního státního zastupitelství dána podle odstavce 1 nebo 2, může vrchní státní zastupitelství s předchozím souhlasem nejvyššího státního zástupce rozhodnout o tom, že je příslušné k výkonu dozoru nad zachováváním zákonnosti v přípravném řízení i v této věci, jinak je povinno věc neprodleně postoupit věcně a místně příslušnému státnímu zastupitelství.“

Napadené ustanovení § 15 odstavce 5 zní: „Výžaduje-li to závažnost, skutková či právní složitost věci, může vrchní státní zastupitelství s předchozím souhlasem nejvyššího státního zástupce rozhodnout o tom, že je příslušné k výkonu dozoru nad zachováváním zákonnosti v přípravném řízení ve věcech

a) uvedených v odstavci 1 písm. a) až c) a e), i když jimi byla způsobena škoda nižší než 150 mil. Kč, nebo

b) pokud na majetku jiného subjektu vznikne škoda alespoň 150 mil. Kč.“



Navrhovatel souhlasí, aby Ústavní soud rozhodl bez ústního jednání.

2. Rozpor s čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny

Obě ustanovení ústavního pořádku obsahují ústavní kogentní normu: „*státní moc lze uplatňovat jen v případech, mezích a způsoby, které stanoví zákon*“. Tuto normu nelze chápat jinak, než že pokud státní moc, tedy stát jako vrchnostenský subjekt, zasahuje do práva a povinností osob, může tak činit jen, jestliže je k tomu zákonem zmocněna. Za stát jednají státní orgány. Státním orgánem je i státní zastupitelství, v čele kterých stojí jednotliví státní zástupci. Tyto orgány moci výkonné musí respektovat panství zákona jako základ své činnosti. Státní zastupitelství nezastupují jen veřejnou žalobu před soudem, ale mají také rozsáhlá práva v přípravném řízení trestním, kdy dozorují činnost policejního orgánu, ale také mohou samy vyšetřovat některé trestné činy. Přípravné trestní řízení je pak řízením, kdy státní moc může velmi razantně zasáhnout a někdy i velmi dlouhodobě do práv osob. Proto je logické, že přípravné trestní řízení jako klasický prvek vrchnostenské činnosti státu, musí být ovládáno zásadou zákonnosti, kterážto je právě obsažena v čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny. Do této zásady zákonnosti patří i to, že ve vrchnostenské činnosti nemůže být činný jakýkoliv státní orgán, ale jen orgán příslušný ze zákona a to z pohledu stanovení věcné i místní příslušnosti.

Napadené ustanovení umožňuje, aby byla stanovena příslušnost dozorového státního zastupitelství pouhým spolurozhodnutím vrchního státního zastupitelství a nejvyššího státního zástupce. V dané věci je tedy nejen porušen požadavek na to, aby příslušnost státního orgánu byla dána zákonem, ale i to, aby příslušnost byla dána vůbec normativním právním aktem. Napadené ustanovení umožňuje, aby příslušnost státního zastupitelství, která je jinak dána dle obecných pravidel, byla změněna individuálním rozhodnutím – fakticky spolurozhodnutím vrchního státního zastupitelství a nejvyššího státního zástupce bez toho, že by byly dány jasné limity pro toto rozhodnutí. Záleží tedy na volné úvaze obou dotčených subjektů státního zastupitelství. To připouští libovůli nejen v příslušnosti orgánů státního zastupitelství, ale umožňuje státnímu zastupitelství jako jedné straně řízení před soudem změnit i příslušnost soudu pro přípravné řízení. To je v demokratickém právním státě pro trestní řízení naprosto nepřijatelné.

Tuto libovůli měnit příslušnost státních orgánů individuálním rozhodnutím bez zákonného základu nenajdeme u jiných orgánů. Není v soudním ani ve správním řízení. Tato jiná řízení umožňují změnu příslušnosti individuálním rozhodnutím jen na základě zákonem předpokládaných důvodů, které v konkrétní věci jsou zjištěny – např. pro podjatost úředních osob. Taková úprava je i ve státním zastupitelství – možnost odnětí a přikázání z důvodu vyloučení vedoucího státního zástupce – § 12a zákona o státním zastupitelství. V napadených ustanoveních jednacího řádu státního zastupitelství jde však o situaci odlišnou, bez zákonného základu a ojedinělou v našem právním řádu, která může být zdrojem libovůle a zneužití moci.

3. Rozpor s čl. 79 odst. 1 a čl. 80 odst. 2 Ústavy

Čl. 79 odst. 1 Ústavy obsahuje normu, že působnost správních úřadů stanoví pouze zákon. Čl. 80 odst. 2 obsahuje normu, že působnost státního zastupitelství stanoví zákon. Působnost je mimo jiné věcná a místní. Navrhovatelé jsou toho názoru, že podmínka zákonnosti se nevztahuje pouze na stanovení působnosti státního zastupitelství jako celku, ale i jeho jednotlivých úřadů (orgánů) ve formě jejich příslušnosti. Pokud ústava nechává určitou úpravu obyčejnému zákonu, je povinností zákonodárce takovou úpravu věcně skutečně provést a nelze ji dále přenechávat na podzákonné předpisy, pokud samotná ústava neumožňuje další přenesení na podzákonné předpisy.

I když státní zastupitelství není klasickým správním úřadem, je upraveno v rámci vládní složky moci výkonné v čl. 80 Ústavy. Vztahuje se tak na něj nejen čl. 80 Ústavy, ale i další obecné povinnosti, které Ústava stanoví vůči orgánům moci výkonné při realizaci vrchnostenské veřejné moci. Z tohoto hlediska se čl. 79 odst. 1 Ústavy, pokud stanoví povinnost, že působnost úřadů může být určena jen zákonem, vztahuje i na státní zastupitelství. Konečně jde o bližší provedení čl. 2 odst. 3 Ústavy o vázanosti státní moci zákonem pro oblast orgánů výkonné moci. V případě požadavku na to, že působnost orgánu má být stanovena zákonem, považujeme za správné vyložit pojem „*správní úřad*“ pomocí rozšiřujícího výkladu tak, že povinnost zákonné působnosti se vztahuje na všechny orgány moci výkonné, tedy i státní zastupitelství. Odkazujeme zde na to, že obdobně se používá rozšiřující výklad pojmu „*státní moc*“ dle čl. 2 Ústavy nejen na vlastní moc státních orgánů, ale i na celou veřejnou moc, kam patří státní moc i moc samosprávných orgánů, pokud vykonávají vrchnostenskou působnost.

Konečně státní zastupitelství vykonává nejen působnost v trestním řízení, ale i v netrestní oblasti, včetně aktivní legitimace ve správním soudnictví. Z hlediska funkčního je pak jeho působnost v netrestní oblasti obdobná jako působnost správních úřadů v užším slova smyslu, včetně postupu dle správního řádu jako základního procesního předpisu u správních úřadů (poskytování informací podle zákona o svobodném přístupu k informacím ze strany státního zastupitelství je založeno na stejných procesních postupech jako u správních úřadů obecně).

Rovněž je možné poukázat na velmi široký výklad pojmu správní úřad správními soudy. Jestliže správní soudy již pod správní úřad podřadily i prezidenta republiky¹, aby jeho akty mohly přezkoumávat, či komoru Parlamentu (rozhodování o pokutě), pak je na místě pod tento pojem podřadit i státní zastupitelství, pokud jde o zákonnost stanovení příslušnosti jednotlivých úřadů státního zastupitelství. I když právní teorie podřazení prezidenta pod pojem správní úřad neakceptuje² a Ústavní soud výslovně uvedl, že se nezabýval otázkou, zda lze prezidenta při výkonu jeho pravomoci považovat za správní úřad.³ Tedy i Ústavní soud považoval za potřebné zdůraznit, že se automaticky neztotožňuje v této věci s právním názorem Nejvyššího správního soudu. Nicméně tyto výhrady nelze vztáhnout ke státnímu zastupitelství, jehož akty mohou být přezkoumány jako akty správního úřadu správními soudy, pokud nejsou vydány v trestním řízení (pořádkové pokuty podle zákona o státním zastupitelství, poskytování informací podle zákona o svobodném přístupu k informacím).⁴

1 Rozsudky Nejvyššího správního soudu č. 905/2006 Sbírky rozhodnutí Nejvyššího správního soudu (4Aps 3/2005) a č. 1717/2008 Sbírky rozhodnutí Nejvyššího správního soudu (4Ans 9/2007-197).

2 ZDENĚK KOUDELKA: Soudní kontrola aktů prezidenta republiky, *Právo, ekonomika, management* 2/2010, ISSN 1804-3550, s. 51-62. ZDENĚK KOUDELKA: *Prezident republiky*. Praha 2011, ISBN 978-80-87212-95-0, s. 168-177.

3 Část IV. odůvodnění usnesení Ústavního soudu z 5. 1. 2012, II.ÚS 1368/2010.

4. Rozpor s čl. 79 odst. 3 Ústavy a § 40 odst. 2 zákona o státním zastupitelství

Ústavní ustanovení umožňuje na základě a v mezích zákona vydávat právní předpisy. Tyto právní předpisy jsou prováděcími právními předpisy a nemohou stanovit novou pravomoc státnímu orgánu či funkcionáři, která již není stanovena přímo v zákoně. Zákon o státním zastupitelství umožňuje stanovit příslušnost státních zastupitelství vyhláškou odchylně od zákona. Pak však musí tuto příslušnost stanovit vyhláška sama, nikoliv dále umožnit odchylné stanovení příslušnosti v konkrétních případech dle libovůle vrchního státního zastupitelství a nejvyššího státního zástupce. Vyhláška, která má něco upravit, ale tuto úpravu posouvá dál na jiné subjekty je vždy v rozporu se zákazem terciární normotvorby a zákazem subdelegace, tedy i čl. 79 odst. 3 Ústavy i samotným zákonným zmocněním pro své vydání.⁵

Podle zákona o státním zastupitelství je příslušné k zastupování státu státní zastupitelství u soudu, u něhož toto státní zastupitelství působí, pokud právní předpis nestanoví jinak. Dle jednacím řádu státního zastupitelství⁶ vykonává dozor v přípravném trestním řízení státní zastupitelství, které je příslušné zastupovat veřejnou žalobu po podání obžaloby. I když je úprava jen ve vyhlášce, musí státní orgány respektovat podzákonnou úpravu, která se opírá o zákonné zmocnění k vydání podzákonného předpisu. Příslušnost státního zastupitelství k doзору v přípravném trestním řízení je tak odvozena od zákonem stanovené příslušnosti soudu, tj. především podle místa, kde se údajný trestný čin stal. Vzhledem k tomu, že příslušnost státního zastupitelství v přípravném trestním řízení má vliv na příslušnost soudu pro přípravné řízení, je skutečnost, že tuto příslušnost stanoví jen vyhláška Ministerstva spravedlnosti jako podzákonný právní předpis v rozporu s ústavním požadavkem, že působnost státních orgánů má stanovit zákon.⁷ Ústavní soud k tomu uvedl: „*Na okraj právní úpravy místní příslušnosti státního zastupitelství pak v rámci obiter dicta Ústavní soud konstatuje, že tato vykazuje ústavní deficit zejména z hlediska stupně právní síly právního předpisu, v němž je obsažena (s ohledem na čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny).*“⁸ Zcela neústavní je ustanovení vyhlášky o jednacím řádu státního zastupitelství, které mimo obecná pravidla stanovená vyhláškou dává možnost vrchnímu státnímu zastupitelství se souhlasem nejvyššího státního zástupce určit příslušnost v konkrétních kauzách v rozporu s obecnou úpravou.⁹ Tímto ustanovením vyhláška překračuje zmocnění zákonodárce, který pověřil k určité úpravě Ministerstvo spravedlnosti, když vyhláška dál bez jakékoliv opory v zákoně úpravu přenáší na jiné subjekty pro konkrétní věci. Právní normy mají být obecné. Toto oprávnění pro vrchního a nejvyššího státního zástupce umožňuje manipulace s přesouváním konkrétních trestních kauz.

4 ZDENĚK KOUDELKA: Pokuta podle zákona o státním zastupitelství. *Trestní právo* 11/2011, ISSN 1211-2860, s. 16-18.

5 STANISLAV KADEČKA: Nařízení obcí. *Správní právo* 1/2001, s. 55 p. 5 upozorňuje na možnost nepřipustné subdelegace v případě § 4a zákona č. 265/1991 Sb., o působnosti orgánů ČR v oblasti cen. MARTIN HANSEL: Stanovení povinnosti prováděcím právním předpisem. *Právní rádce* 10/2002, s. 29-30.

6 § 12 vyhlášky č. 23/1994 Sb. o jednacím řádu státního zastupitelství.

7 Čl. 2 ods. 3, čl. 79 ods. 1 Ústavy Čech, Moravy a Slezska. Čl. 2 ods. 2 Listiny základních práv a svobod.

8 V. část odůvodnění usnesení Ústavního soudu ze 17. 9. 2012, I.ÚS 2632/12.

9 § 15 ods. 4 a 5 jednacím řád státního zastupitelství ve znění vyhlášky č. 4/2014 Sb.

5. Rozpor s čl. 38 Listiny

Tato norma stanoví, že nikdo nemůže být odňat svému zákonnému soudci. Rozšiřujícím výkladem lze dojít k závěru, že nikdo nemůže být odňat obecně orgánů, který o něm rozhoduje. Měl by být činný orgán příslušný podle zákonných pravidel a ne dle svévolle držitelů moci. Pokud patří do podmínek spravedlivého procesu to, že musí rozhodovat příslušný orgán v řízení, kde lze uložit např. pokutu za přestupek do 1 000 Kč, tím spíše má rozhodovat příslušné státní zastupitelství v rámci trestního řízení, které je podstatně větším zásahem do života jednotlivce. Protože o řadě vážných zásahů do práv jedince v přípravném trestním řízení rozhoduje státní zástupce – např. osobní prohlídka, zadržení zásilky,¹⁰ či soud na návrh státního zástupce – např. vazba, odposlech.¹¹ Bez tohoto návrhu není soudní rozhodnutí možné, takže se vlastně fakticky jedná o spolurozhodnutí obou orgánů. Ovšem svévolnou změnou státního zástupce se navíc v přípravném řízení může měnit i příslušnost soudu.

Soudem pro přípravné řízení je okresní soud podle sídla státního zastupitelství, které podalo návrh soudu. Ovšem po podání obžaloby tato příslušnost zaniká a příslušný je obecně příslušný soud.¹² Pokud v přípravném řízení trestním je činné nepříslušné státní zastupitelství, musí věc předat bez zbytečného odkladu příslušnému státnímu zastupitelství, jinak je totiž dotčena i příslušnost soudu pro přípravné řízení (rozhodování o vazbě, domovní prohlídce apod.). Je tím dotčeno právo na zákonného soudce.

Dodržování zákonnosti v otázce příslušnosti státního zastupitelství je jednou ze záruk na spravedlivý proces, brání svévoli státních orgánů a zneužívání moci. To, aby bylo v trestním řízení činné právem stanovené státní zastupitelství a ne libovolné, je podmínkou zákonnosti trestního řízení. Je pravdou, že na rozdíl od zákonného soudce, což je garantováno ústavně,¹³ není na ústavní úrovni upraven pojem zákonného státního zastupitelství. Nicméně příslušnost státního zastupitelství je stanovena zákonem (zákon o státním zastupitelství, trestní řád) a vyhláškou o jednacím řádu státního zastupitelství, což jsou prameny práva, které musí být dodržovány. Ve srovnání s ústavně garantovaným pojmem zákonného soudce má zákonodárce volnější prostor pro úpravu vůči státnímu zastupitelství. Pokud však tvůrce práva něco stanoví, jsou orgány výkonné moci, včetně státního zastupitelství, povinny právní úpravu respektovat.

V případě změny státního zastupitelství¹⁴ v přípravném trestním řízení je ústavně pochybné, že se automaticky mění i příslušnost soudu pro rozhodování v přípravném řízení trestním např. o vazbě, odposleších atd. Listina základních práv a svobod garantuje právo na zákonného soudce.¹⁵ Zákonným soudcem je v přípravném řízení trestním soudce okresního soudu, který působí v obvodu dozorujícího státního zástupce.¹⁶ Ovšem právní řád předpokládá, že dozorující státní zástupce bude ze státního zastupitelství, v jehož obvodu se trestný čin stal.¹⁷ Tím, že se změní dozorující státní zastupitelství, změní se i soudce rozhodující o vazbě a to již má ústavní rozměr.

10 § 83b ods. 1, § 86 ods. 1 trestního řádu č. 141/1961 Sb.

11 § 73b ods. 1, § 88 ods. 2 trestního řádu č. 141/1961 Sb.

12 § 26 trestního řádu. Rozsudek Nejvyššího soudu z 5. 10. 2011, 7 Tz 68/2011.

13 Čl. 38 ods. 1 Listiny základních práv a svobod.

14 ZDENĚK KOUDELKA: Odnětí a prikázání u státního zastupitelství. *Trestní právo* 5-6/2013, ISSN 1211-2860, s. 39-47.

15 Čl. 38 ods. 1 Listiny základních práv a svobod.

16 § 26 trestního řádu č. 141/1961 Sb.

17 § 7 zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství. § 18 trestního řádu.

Pokud se připustí volnost příslušnosti v dozorování trestního řízení u státních zástupců, rozhodně se to nemá týkat soudců. Před soudem je státní zástupce stranou řízení, stejně jako obviněný. Mezi stranami má platit rovnost zbraní. Dle Evropského soudu pro lidská práva spočívá rovnost zbraní v podmínkách, za nichž účastníci řízení hájí svou věc před soudem, aniž dojde ke zvýhodnění jedné ze stran řízení.¹⁸ Pokud jedna strana řízení – státní zastupitelství – může svým opatřením změnit příslušnost soudu a obviněný takovou možnost nemá, je porušena rovnost zbraní a férovost soudního procesu. Do budoucna by měl trestní řád stanovit, že změní-li se rozhodnutím o odnětí a přikázání věci příslušnost státního zástupce, nemění se příslušnost soudu ani pro přípravné řízení.

Nejvyšší soud změny příslušností soudu i státního zastupitelství odnětím a přikázáním podle trestního řádu zhodnotil slovy: „jde o postup, který je přípustný jen výjimečně a který musí být odůvodněn mimořádnými okolnostmi vylučujícími uplatnění ústavního principu práva na zákonného soudce. To platí i pro činnost státního zastupitelství, protože od okolností, který státní zástupce vykonává dozor nad zachováváním zákonnosti v přípravném řízení, se konec konců odvozuje také příslušnost soudu, má-li soud provádět úkony v přípravném řízení (§ 26 trestního řádu).“¹⁹

Státní zastupitelství jako státní orgán může jednat jen ve své zákonné pravomoci a působnosti. V tom je obsažena i podmínka, že bude jednat příslušné státní zastupitelství. Požadavky na zákonnost trestního řízení, včetně dodržení formálních náležitostí, jsou součástí ochrany jedince před možností zneužití trestního řízení. Pokud jedná ve věci nepříslušné státní zastupitelství či soud, má to za následek vadnost trestního řízení, na základě něhož nelze dojít k odsuzujícímu rozsudku. Státní zástupce je povinen svou příslušnost zkoumat z úřední povinnosti a tím spíše, je-li příslušnost zpochybňována obhajobou. Pokud státní zastupitelství pokračuje v dozoru nad trestním řízením, i když není příslušné, jde o nezákonnost, která má za následek nezákonnost jeho úkonů (nikoliv však úkonů dozorovaného policejního orgánu).

Při doslovném výkladu § 26 trestního řádu si může např. Vrchní státní zastupitelství v Olomouci vybrat mezi všemi okresními soudy na Moravě a ve Slezsku ve své územní působnosti. V praxi se tento výklad aplikuje tak, že příslušný pro přípravné řízení je okresní soud v sídle státního zastupitelství, ale i tak si státní zastupitelství může často vybrat mezi různými soudy (v Praze sídlí 12 okresních a obvodních soudů). Takovou možnost obvinění nemají. Tím byla narušena zásada rovnosti zbraní stran před soudem. V případě, že je podáván návrh státním zastupitelstvím mimo pracovní dobu, kdy je předem znám konkrétní sloužící soudce, si fakticky takto vybere nejen soud, ale i konkrétní osobu soudce.

Změny příslušnosti na straně státního zastupitelství zasahují ústavně chráněnou kategorii zákonného soudce, který by měl být určen na základě obecných předpokladů a ne rozhodnutím jedné strany řízení. Je navíc právně sporné, když státní zástupci Vrchního státního zastupitelství v Olomouci působící na jeho pobočkách nejsou primárně pro určení příslušnosti soudu považováni za státní zástupce VSZ v Olomouci jako takového. Tedy že by měl rozhodovat Okresní soud v Olomouci bez ohledu na to, zda jde o konkrétního státního zástupce v centrále či na pobočce. Sídla státních zastupitelství jsou totiž stanovena zákonem vazbou na sídla soudů, umístění poboček však jen podzákonným právním předpisem.²⁰ Pokud se použije výklad, že se příslušnost soudu pro přípravné řízení odvozuje od činnosti státního zástupce na pobočce, opouštíme zásadu, že soudní příslušnost je určena na úrovni zákona

18 Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva (ESLP) Nideröst-Huber proti Švýcarsku z 18. 2. 1997 č.18990/91. Rozsudek ESLP Foucher proti Francii z 18. 3. 1997, č. 22209/93, § 34. Rozsudek ESLP Dombo Beheer B. V. proti Nizozemsku z 27. 10. 1993, č. 14448/88, § 33. <http://www.echr.coe.int/echr/en/hudoc>

19 Rozsudek Nejvyššího soudu z 11. 9. 2013, 7Tz 26/2013.

20 § 5-8 vyhlášky, o jednacím řádu státního zastupitelství č. 23/1994 Sb.

a fakticky ponecháváme volnost výkonné moci určovat místní příslušnost soudu pro přípravné řízení svými podzákonnými právními předpisy.

6. Doplnující informace, žádost o přednostní projednání

Navrhovatelé si uvědomují, že celé ustanovení § 15 jednacího řádu má vady z hlediska ústavnosti a možné vady vykazuje i samotné široké zákonné zmocnění. Případná speciální státní zastupitelství by neměla být zřízena pouhou vyhláškou, ale zákonem. Rovněž ustanovení odstavce 4 vykazuje znaky, pro které je možné jej hodnotit jako neústavní, nicméně toto ustanovení umožňuje návrat trestní věci k doзору obecně příslušnému státnímu zastupitelství. Proto navrhovatel navrhuje zrušení jen těch nejvíce zneužitelných ustanovení s tím, že je možné, že v budoucnu bude navrženo jiným oprávněným subjektem zrušení celého § 15 jednacího řádu státního zastupitelství.

Navrhovatelé poukazují na okolnosti přijetí novely jednacího řádu státního zastupitelství č. 4/2014 Sb. (platnost od 9. 1. 2014), jež obsahuje napadená ustanovení a kterou podepsala ministryně spravedlnosti 2. 1. 2014 ve vládě, které Poslanecká sněmovna nevyslovila důvěru a vláda podala demisi. Marie Benešová jako ministryně v demisi a bez důvěry neměla legitimitu měnit tak zásadním způsobem příslušnost státního zastupitelství. V parlamentní demokracii se vláda, která nemá parlamentní důvěru, má soustředit jen na běžnou a nutnou údržbu státu. Změny v příslušnosti orgánů činných v trestním řízení s dopadem na ústavní práva osob na zákonného soudce nespádají do běžné a neodkladné správy nepatří. Marie Benešová těsně před skončením své funkce, o kterém věděla, zneužila své postavení k jednání v rozporu s principem plné legitimacy vlády v parlamentní demokracii jen tehdy, pokud má parlamentní důvěru.

Navrhovatel má za to, že návrh podstatně překračuje individuální zájmy a dotýká se základní zásady právního státu – nemožnost být odňat svému zákonnému soudci. Proto navrhovatel žádá soud, aby věc projednal přednostně. To že ve státním zastupitelství dochází opakovaně a trvale k porušování příslušnosti jednotlivých státních zastupitelství dokládá některými medializovanými případy, přičemž je zřejmé, že celková vadná praxe může být velmi značná, když o většině případu se veřejně nepíše.²¹

6.1 Kauza senátora Jiřího Čunka

Známý je případ kauzy, kdy Krajské státní zastupitelství v Ostravě, pobočka v Olomouci odňalo trestní věc senátora Jiřího Čunka²² a dále související trestní věc

Okresnímu státnímu zastupitelství ve Vsetíně a přikázalo Okresnímu státnímu zastupitelství v Přerově pro prověřování (tedy do zahájení trestního stíhání), nikoli celé přípravné řízení. Přerovské státní zastupitelství však nezákonně pokračovalo v doзору i po zahájení trestního stíhání. To, že přípravné řízení se dělí na část prověřování a část trestního stíhání je obsahem výuky na právnických fakultách a záměna těchto fází trestního řízení je chyba. Věc napravilo Nejvyšší státní zastupitelství odnětím věci nepřislušnému Okresnímu státnímu zastupitelství v Přerově²³ v prvním případě a Krajský soud v Ostravě, pobočka

21 ZDENĚK KOUDELKA: Zákonná příslušnost státního zastupitelství jako právní hodnota. *Bulletin advokacie* 12/2013, ISSN 1210-6348, s. 35-39.

22 Usnesení Krajského státního zastupitelství v Ostravě, pobočka Olomouc o odnětí věci Okresnímu státnímu zastupitelství Vsetín a přikázání Okresnímu státnímu zastupitelství v Přerově z 24. 11. 2006, 2KZN 7209/2006 (Čunek) a z 1. 3. 2007, 2Kzn 7047/2007 (Vaškůj, Šmiřák) přikázalo trestní věci jen na dozor v prověřování, ne pro celé trestní řízení.

23 Usnesení Nejvyššího státního zastupitelství o odnětí věci Okresnímu státnímu zastupitelství v Přerově a přikázání Okresnímu státnímu zastupitelství v Jihlavě ze 4. 6. 2007, 3NZT 10/2007. Trestní stíhání Jiřího Čunka bylo zastaveno. Ukázalo se, že trpělo i jinými závažnými vadami – např. byl vůči němu použit

v Olomouci v případě druhém, který věc po podání obžaloby vrátil k došetření s tím, že musí být činné příslušné státní zastupitelství.²⁴ Nepříslušnost přerovského státního zastupitelství následně konstatoval Nejvyšší soud.²⁵

Obdobně bylo postupováno i ve druhém případě a Takový boj s právem však nemůže státní zastupitelství vyhrát a jakákoli nezákonnost v jeho činnosti, bude soudem připsána ve prospěch obhajoby. To si nakonec uvědomilo i Krajské státní zastupitelství v Ostravě, pobočka Olomouc, které v dalším souvisejícím trestním oznámení již vydalo usnesení o odnětí věci Okresnímu státnímu zastupitelství v Přerově a příkázání Okresnímu státnímu zastupitelství v Olomouci k dalšímu opatření a úkonům v trestním řízení, tedy obecně pro celé trestní řízení, nejen pro prověřování.²⁶

6.2 Kauza poslance Davida Ratha

V případě poslance Davida Ratha, který byl jako hejtman Středočeského kraje v roce 2012 obviněn z úplatkářství, bylo zprvu v přípravném řízení činné nepříslušné Krajské státní zastupitelství v Ústí nad Labem místo příslušného Krajského státního zastupitelství v Praze, když stíhaná trestná činnost se jinak dělá na území středních Čech a Prahy. Krajskému státnímu zastupitelství v Praze byla věc postoupena až po určité době po zahájení trestního stíhání.

Davidem Rathem byla podána ústavní stížnosti proti rozhodnutí soudu o vazbě, protože manipulací s příslušností státního zastupitelství se změnila i příslušnost vazebního soudu. Ústavní soud postup státního zastupitelství v otázce příslušnosti okomentoval slovy: „Zrcadlili postup státního zastupitelství v dané věci obecněji zaužívanou praxi, jedná se o závažný signál porušování principů právního státu...“.²⁷

Činnost nepříslušného Krajského státního zastupitelství v Ústí nad Labem vedla k tomu, že v přípravném řízení rozhodoval soudce Okresního soudu v Ústí nad Labem a ne soudu v Praze. Dokonce pro účely vazebního jednání a vydání usnesení o vazbě dojel soudce z Ústí nad Labem do Prahy.²⁸

6.3 Kauza soudce Jiřího Peška

Ve věci trestního stíhání soudce Městského soudu v Brně Jiřího Peška vykonával dozor nad přípravným řízením státní zástupce Vrchního státního zastupitelství v Olomouci – pobočka v Brně. Ten by jinak byl příslušný k rozhodnutí o stížnosti obviněného proti usnesení policejního orgánu o zahájení trestního stíhání,²⁹ avšak jen, když by policejní orgán rozhodl samostatně bez toho, že k rozhodnutí měl souhlas dozorujícího státního zástupce. Pokud státní zástupce dá k určitému usnesení policejního orgánu souhlas či přímo pokyn, je vyloučen z rozhodování o opravném prostředku proti tomuto usnesení a postoupí jej nadřízenému státnímu zastupitelství.

věcně vadný znalecký posudek.

24 Usnesení Krajského soudu v Ostravě, pobočka v Olomouci z 29. 6. 2010, 68To 187/2010 pro nepříslušnost Okresního státního zastupitelství v Přerově zrušilo odsuzující rozsudek Okresního soudu v Přerově a věc vrátilo státnímu zástupci k došetření. Proti rozhodnutí krajského soudu podal neúspěšně stížnost pro porušení zákona ministr spravedlnosti Jiří Pospíšil, kterou Nejvyšší soud zamítl usnesením z 13. 7. 2011, 3Tz 33/2011-29.

25 Rozsudek Nejvyššího soudu z 1. 10. 2009, 4Tz 69/2009. http://www.nsoud.cz/JudikaturaNS_new/judikatura_prevedena2.nsf/WebSearch/7683B6A0592CA5D3C12576C500594344?openDocument

26 Usnesení Krajského státního zastupitelství v Ostravě, pobočka v Olomouci z 25. 6. 2010, 2KZN 3079/2010-28.

27 Usnesení Ústavního soudu ze 17. 9. 2012, I.ÚS 2632/12, část V. odůvodnění.

28 Usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem z 13. 6. 2012, 6To 270/2012-38.

29 § 146 odst. 2 písm. a) trestního řádu.

Nejvyšší soud již v obdobných případech například judikoval: „V případě, že státní zástupce usměrní postup policejního orgánu tak, aby bylo zahájeno trestní stíhání pro jiný, přísněji kvalifikovaný trestný čin než byl ten, pro který bylo trestní stíhání proti obviněnému zahájeno původně, nemůže následně rozhodovat o stížnosti obviněného proti usnesení policejního orgánu o zahájení trestního stíhání a je povinen v intencích § 146 odst. 2 písm. a) trestního řádu předložit stížnost k rozhodnutí nadřízenému státnímu zástupci.“³⁰

Přitom pojem pokyn státního zástupce je nutno posuzovat materiálně, nikoliv jen formálně. Pokynem není pouze takto nazvaný písemný pokyn, ale jakékoliv vyjádření vůle či názoru státního zástupce na to, jak má policejní orgán dále postupovat. Pokynem bude i vyjádření vůle státního zástupce, byť nesplňuje požadavky pokynu obecné povahy nejvyššího státního zástupce o trestním řízení.³¹ Nedodržení pokynů obecné povahy státním zástupcem nemůže být vykládáno v neprospěch obviněného. I zde je již trvalá judikatura Nejvyššího soudu, který uvedl: „Za „pokyn“ ve smyslu § 146 odst. 2 písm. a) trestního řádu sice lze zpravidla považovat nejen pokyn vydaný podle § 12d odst. 1 a 2 zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů (viz k tomu přiměřeně i rozhodnutí pod č. 8/2013 Sb. rozh. tr.), o němž v nyní projednávané věci nešlo, nebo pokyn podle § 174 odst. 2 písm. a) a d) trestního řádu, ale též jiné akty a úkony státního zástupce výslovně neoznačené jako pokyn, které ovšem vyjadřují jednoznačný názor státního zástupce na určitou otázku, jejíž řešení je významné pro danou věc, pokud jsou obsažené třeba jen v odůvodnění jeho usnesení (viz rozhodnutí pod č. 7/2010 Sb. rozh. tr.) nebo v písemně zachycené zprávě o prověrce trestního spisu v rámci dozoru státního zástupce nad zachováváním zákona v přípravném řízení (§ 157 odst. 2, § 174 trestního řádu).“³² a jinde uvedl: „Z hlediska ustanovení § 146 odst. 2 písm. a) trestního řádu je forma souhlasu státního zástupce nerozhodná, takže nedostatek jeho písemné formy nebrání závěru, že důsledky uvedené v citovaném ustanovení má i souhlas uvedený jinak. Přestože dozorující státní zástupce dá souhlas k usnesení policejního orgánu způsobem, který není upraven trestním řádem, a že projevil tento souhlas formou porušující interní předpis státního zastupitelství, zůstává skutečností, že fakticky projevil předběžnou akceptaci zamýšleného usnesení policejního orgánu a navodil tak situaci, kdy policejní orgán měl k usnesení jeho souhlas.“³³

V případě trestního stíhání soudce Pešky státní zástupce VSZ Olomouc dal předem souhlas k usnesení o zahájení trestního stíhání. Dozorující státní zástupce rozhodl o stížnosti obviněného, když vůči policejnímu orgánu vyjádřil své kladné stanovisko k zamýšlenému usnesení již před tím, než bylo vydáno a tedy fakticky rozhodoval dvakrát ve stejné věci, což je nesprávné. Jednou jako subjekt, který s určitým postupem předem souhlasil, a po druhé jako subjekt, který měl tentýž postup hodnotit z hlediska zákonnosti.

Jestliže v takovém případě o stížnosti obviněného proti usnesení policejního orgánu o zahájení trestního stíhání, rozhodl státní zástupce Vrchního státního zastupitelství v Olomouci – pobočka v Brně, byl porušen § 146 odst. 2 písm. a) trestního řádu v neprospěch obviněného. Příslušné rozhodovat bylo Nejvyšší státní zastupitelství. Proti rozhodnutí nepřislušného Vrchního státního zastupitelství v Olomouci podal stížnost pro porušení zákona ministr spravedlnosti Pavel Blažek. Nejvyšší soud stížnosti vyhověl. Konstatoval, že zákon byl porušen v neprospěch obviněného, a rozhodnutí nepřislušného státního zastupitelství zrušil.³⁴

30 Rozsudek Nejvyššího soudu z 19. 2. 2013, 4Tz 2/2013.

31 Čl. 12 pokynu obecné povahy nejvyššího státního zástupce č. 8/2009 o trestním řízení.

32 Rozsudek Nejvyššího soudu z 23. 1. 2013, 5Tz 94/2012.

33 Rozsudek Nejvyššího soudu z 16. 7. 2013, 7Tz 32/2013.

34 Rozsudek Nejvyššího soudu z 16. 7. 2013, 7Tz 32/2013-43 o stížnosti pro porušení zákona.

6.4 Kauza bývalého náměstka ministra spravedlnosti Františka Steinera a generálního ředitele Vězeňské služby Lud'ka Kuly

Nejvyšší soud konstatoval na základě stížnosti pro porušení zákona ministra spravedlnosti Pavla Blažka,³⁵ že byl porušen zákon v neprospěch obviněných – bývalého náměstka ministra spravedlnosti Františka Steinera a generálního ředitele Vězeňské služby Lud'ka Kuly – tím, že trestní stíhání dozorovalo místně nepřislušné státní zastupitelství. Vrchní státní zastupitelství v Praze totiž odňalo dozor nad jejich trestním stíháním Obvodnímu státnímu zastupitelství Praha 2 a přikázalo jej Okresnímu státnímu zastupitelství Praha-západ ve Středočeském kraji. Důvodem tohoto postupu bylo, že původně vyloučil sám sebe z rozhodování o stížnosti obviněných proti zahájení trestního stíhání obvodní státní zástupce pro svůj vztah k obviněným³⁶ a věc předložil Městskému státnímu zastupitelství v Praze k rozhodnutí o odnětí a přikázání jinému obvodnímu státnímu zastupitelství. Na Městském státním zastupitelství dále zjistili možnou podjatost svých dvou řadových státních zástupců a náměstkyně městské státní zástupkyně z důvodu jejich vztahu k obviněným a věc předložili Vrchnímu státnímu zastupitelství v Praze, které ji přikázalo Okresnímu státnímu zastupitelství pro Prahu-západ v působnosti Krajského státního zastupitelství v Praze.³⁷

Nejvyšší soud poukázal, že důvody vyloučení z rozhodování v trestním řízení náměstkyně městské státní zástupkyně a dalších 2 státních zástupců, jestliže není namítána zároveň podjatost vedoucího státního zástupce, není důvodem pro odnětí a přikázání věci jinému státnímu zastupitelství nadřízeným vrchním státním zastupitelstvím, ale jen k tomu, aby městská státní zástupkyně přidělila věc tak, aby ji řešili jiní státní zástupci. Nejvyšší soud uvedl: „*Státní zástupce Vrchního státního zastupitelství v Praze odkázal také na analogické použití ustanovení § 25 tr. ř. Podle tohoto ustanovení z důležitých důvodů může být věc příslušnému soudu odňata a přikázána jinému soudu téhož druhu a stupně, přičemž o odnětí a přikázání rozhoduje soud, který je oběma soudům nejbližše společně nadřízen. Postup podle citovaného ustanovení je průlomem do ústavně garantované zásady, že nikdo nesmí být odňat svému zákonnému soudci a že příslušnost soudu i soudce stanoví zákon (čl. 38 odst. 1 Listiny základních práv a svobod). Z toho vyplývá, že jde o postup, který je přípustný jen výjimečně a který musí být odůvodněn mimořádnými okolnostmi vylučujícími uplatnění ústavního principu práva na zákonného soudce. To platí i pro činnost státního zastupitelství, protože od okolnosti, který státní zástupce vykonává dozor nad zachováváním zákonnosti v přípravném řízení, se konec konců odvozuje také příslušnost soudu, má-li soud provádět úkony v přípravném řízení (§ 26 tr. ř.). Z hlediska ustanovení § 25 tr. ř. nemůže rozhodnutí státního zástupce Vrchního státního zastupitelství v Praze obstát. Pokud jde o vztahy uvnitř soustavy státního zastupitelství, je tzv. podjatost zákonným kritériem pro změnu příslušnosti státního zastupitelství jen v případě, že u příslušného státního zastupitelství je vyloučen vedoucí státní zástupce. V takovém případě je to důvod pro rozhodnutí o odnětí a přikázání věci podle § 12a odst. 2 zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů, přičemž rozhodnutí podle tohoto ustanovení činí státní zastupitelství, které je nejbližše vyšším státním zastupitelstvím vůči státnímu zastupitelství, jehož vedoucí státní zástupce je vyloučen z projednávání věci. Vyloučení jiného státního zástupce, tj. jiného než vedoucího státního zástupce, není důvodem pro postup podle § 12a odst. 2 cit. zákona a nemůže vést ke změně příslušnosti státního zastupitelství jako takového. Postup v případě tzv. podjatosti u státního zástupce, který není vedoucím státním zástupcem, se řídí obecnými ustanoveními § 30 - § 31*

35 Stížnost pro porušení zákona ministra spravedlnosti Pavla Blažka ze 7. 5. 2013, čj. 93/2013-OD-SPZ/2.

36 Usnesení obvodního státního zástupce pro Prahu 2 ze 7. 11. 2011, 3ZN 4161/2011. § 30-31 trestního řádu č. 141/1961 Sb.

37 Usnesení Vrchního státního zastupitelství v Praze z 21. 11. 2011, 1VZN 2614/2011. Zrušeno rozsudkem Nejvyššího soudu z 11. 9. 2013, 7Tz 26/2013.

*tr. ř. Je-li podle těchto ustanovení z vykonávání úkonů trestního řízení vyloučen státní zástupce, který není vedoucím státním zástupcem, nastupuje na jeho místo jiný státní zástupce téhož státního zastupitelství a příslušnost státního zastupitelství tím zůstává nedotčena. Podstatou vady rozhodnutí státního zástupce Vrchního státního zastupitelství v Praze je to, že rozhodnutí o odnětí a přikázání věci opřel o okolnosti, které se týkaly nanejvýš jen otázky vyloučení státního zástupce, resp. státních zástupců, z nichž žádný neměl postavení vedoucího státního zástupce, a které tudíž nemohly mít žádný vliv na příslušnost státního zastupitelství. Rozhodnutí státního zástupce Vrchního státního zastupitelství v Praze nelze opřít ani o analogické použití ustanovení § 25 tr. ř., protože by se tím obcházel speciální úprava tzv. podjatosti jako důvodu změny příslušnosti státního zastupitelství stanovená v § 12a odst. 2 zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů.*³⁸

7. Petit

S ohledem na výše uvedené navrhuje, aby Ústavní soud vydal tento nález:

Ustanovení § 15 odst. 3 věty druhé a odstavec 5 vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 23/1994 Sb., o jednacím řádu státního zastupitelství ve znění vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 4/2014 Sb. se ruší dnem vyhlášení tohoto nálezu ve Sbírce zákonů.