201

NÁLEZ
Ústavního soudu
Jménem republiky

Ústavní soud rozhodl pod sp. zn. Pl. ÚS 4/14 dne 19. dubna 2016 v plénu složeném z předsedy soudu Pavla Rychetského a soudců Jaroslava Fenyka (soudce zpravodaj), Jana Filipa, Jaromíra Jirsy, Josefa Fialy, Tomáše Lichovníka, Jana Musila, Vladimíra Sládečka, Radovana Suchánka, Kateřiny Šimáčkové, Vojtěcha Šimíčka, Milady Tomkové, Davida Uhlíře a Jiřího Zemánka o návrhu skupiny poslanců Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky, jejichž jménem jedná poslanec JUDr. Pavel Blažek, Ph.D., na zrušení § 15 odst. 3 věty druhé a odst. 5 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, za účasti Ministerstva spravedlnosti jako účastníka řízení,

takto:

Návrh na zrušení § 15 odst. 3 věty druhé a odst. 5 vyhlášky Ministerstva spravedlnosti 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, se zamítá.

Odůvodnění

I.
Rekapitulace návrhu

1. Podáním doručeným Ústavnímu soudu dne 26. 3. 2014 skupina poslanců Poslanecké sněmovny (dále též jen „navrhovatelé“) navrhla Ústavnímu soudu zrušení ustanovení § 15 odst. 3 věty druhé a odst. 5 vyhlášky Ministerstva spravedlnosti 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, (dále též jen „jednací řád“).

2. Navrhovatelé nejsou zcela spokojeni již s procedurou, jakou byla vytvořena poslední podoba napadených ustanovení skrze novelizující vyhlášku č. 4/2014 Sb., kterou se mění vyhláška Ministerstva spravedlnosti 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, (dále též jen „novela č. 4/2014 Sb.“). Tuto novelu podepsala ministryně spravedlnosti dne 2. 1. 2014 ve vládě, které Poslanecká sněmovna nevyslovila důvěru a která podala demisi. Mgr. Marie Benešová jako ministryně v demisi a bez důvěry neměla legitimitu měnit 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 právo osob na zákonného soudce do běžné a neodkladné správy nepatří.

3. Dále pak navrhovatelé namítají rozpor s čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“), dle kterého státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích

a způsoby, které stanoví zákon, a s čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále též jen „Listina“), dle kterého státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví. Státním orgánem je i státní zastupitelství. To má rozsáhlá práva v přípravném řízení trestním, kdy dozoruje činnost policejního orgánu, ale také může samo vyšetřovat některé trestné činy. Je logické, že přípravné trestní řízení, jako prvek vrchnostenské činnosti státu, musí být ovládáno zásadou zákonnosti, kterážto je právě obsažena v uvedených ustanoveních Ústavy a Listiny. Do 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. V dané věci je tedy porušen požadavek na to, aby příslušnost státního orgánu byla dána zákonem.

4. Napadená úprava je dle navrhovatelů zároveň obdobně rozporná i s čl. 79 odst. 1 Ústavy, dle kterého ministerstva a jiné správní úřady lze zřídit a jejich působnost stanovit pouze zákonem, a s čl. 80 odst. 2 Ústavy, dle kterého postavení a působnost státního zastupitelství stanoví zákon. Navrhovatelé jsou toho názoru, že podmínka zákonnosti zakotvená těmito ustanoveními 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 podzákonným předpisům, pokud samotná Ústava neumožňuje další přenesení na tyto předpisy.

5. Dále navrhovatelé upozorňují, že pokud Ústava ve svém čl. 79 odst. 3 uvádí, že ministerstva, jiné správní úřady a orgány územní samosprávy mohou na základě a v mezích zákona vydávat právní předpisy, jsou-li k tomu zákonem zmocněny, pak takto vydávané podzákonné předpisy, a tedy i předpisy vydané podle zmocňovacího ustanovení v § 40 odst. 2 zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o státním zastupitelství“), nemohou umožnit další, terciární normotvorbu. Napadená ustanovení však tomuto zákazu terciární normotvorby odporují, neboť umožňují, aby byla stanovena příslušnost dozorového státního zastupitelství pouhým spolurozhodnutím vrchního státního zastupitelství a nejvyššího státního zástupce. Nejenom tedy, že je, jak vyloženo výše, v dané věci porušen požadavek na to, aby příslušnost státního orgánu byla dána zákonem, ale dochází dokonce k tomu, že příslušnost není vůbec stanovena normativním právním aktem. Příslušnost jinak daná dle obecných pravidel totiž může být změněna terciární normotvorbou – individuálním rozhodnutím – fakticky spolurozhodnutím vrchního státního zastupitelství a nejvyššího státního zástupce. Zároveň nejsou ani dány jasné limity pro toto rozhodnutí – záleží na volné úvaze obou dotčených státních zastupitelství a je dán prostor pro libovůli.

6. Nerespektován byl dle navrhovatelů i čl. 38 odst. 1 Listiny, dle kterého nikdo nesmí být odňat svému zákonnému soudci a příslušnost soudu i soudce stanoví zákon. Soudem pro přípravné řízení je okresní soud podle sídla státního zastupitelství, které podalo návrh soudu. V případě změny státního zastupitelství 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. Zákonným soudcem je v přípravném řízení trestním soudce okresního soudu, který působí v obvodu dozorujícího státního zástupce, přičemž právní řád předpokládá, že dozorující státní zástupce bude ze státního zastupitelství, v jehož obvodu se trestný čin stal. Tím, že se změní dozorující státní zastupitelství, změní se i soudce rozhodující o vazbě, což má již ústavní rozměr. Nadto současná situace, kdy státní zastupitelství mohou vyvolat změnu příslušnosti soudu, vytváří i nerovnost „zbraní“, neboť obhajoba takovou možnost nemá.

7. Závěrem navrhovatelé odkazují na některé mediálně známé kauzy, např. senátora Jiřího Čunka či bývalého poslance MUDr. Davida Ratha, kdy problematičnost daných ustanovení se jim u nich jeví být patrná.

8. Navrhovatelé mají za to, že pochybnosti vzbuzují i další části jednacího řádu, nicméně s odůvodněním, že se rozhodli napadnout pouze ustanovení nejvíce problematická, navrhují, aby Ústavní soud zrušil jeho ustanovení § 15 odst. 3 věty druhé a odst. 5, a to dnem vyhlášení nálezu ve Sbírce zákonů. Zároveň požádali, aby vzhledem k důležitosti zásady nemožnosti být odňat svému zákonnému soudci byl jejich návrh projednán přednostně.

II.
Vyjádření účastníka řízení a *amici curiae*

a) vyjádření Ministerstva spravedlnosti

9. Ministerstvo spravedlnosti k výzvě k vyjádření učiněné dle § 69 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, připomenulo, že jednací řád jako takový má oporu v zákonném zmocnění v zákoně o státním zastupitelství. Pokud se jedná o zpochybnění legitimity ministryně spravedlnosti Marie Benešové, v té době členky vlády, která nezískala důvěru Poslanecké sněmovny, odkázalo na nález Ústavního soudu ze dne 9. 2. 2010 sp. zn. Pl. ÚS 6/07 (N 20/56 SbNU 207; 66/2010 Sb.), zejména pak na jeho bod 61.

10. Dále pak Ministerstvo spravedlnosti sdělilo, že navrhovatelé přehlíží specifické postavení státního zastupitelství, jemuž Ústava svěřuje v čl. 80 klíčový úkol, kterým je zastupování veřejné žaloby. V tomto ohledu je nutno zdůraznit, že výkon veřejné žaloby pojmově není rozhodováním o (základních) právech osob. Činnost státního zastupitelství se pak pohybuje v dostatečně určitém právním rámci představovaném čl. 80 Ústavy, zákonem o státním zastupitelství, zákonem č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů, a jednacím řádem. Pokud ustanovení § 40 zákona o státním zastupitelství explicitně umožňuje úpravu jednacího řádu vyhláškou, včetně úpravy (nejen místní) příslušnosti jednotlivých státních zastupitelství, zjevně tím není prolomena zásada výkonu veřejné moci v mezích a způsobem, který stanoví zákon.

11. Tvrzení, že napadená ustanovení systémově dávají prostor k libovůli, lze rovněž odmítnout, neboť jakékoliv rozhodování státního zastupitelství se vždy řídí řadou principů a zásad plynoucích z trestního řádu, zákona o státním zastupitelství (viz např. jeho ustanovení § 2 odst. 2), případně z dalších zákonů. Z hlediska formální argumentační korektnosti návrhu lze v tomto bodu zdůraznit, že v ústavně konformně vykládaném právním řádu je pojmově vyloučeno, aby právní úprava obsahovala zmocnění k aplikaci libovůle. Libovůlí judikatura Ústavního soudu rozumí individuální excesy, při kterých právo naopak respektováno není, kdy se rozhodující orgán svými úvahami zcela odpoutá od skutkového či právního stavu. Při interpretaci Ústavy a Listiny, které se navrhovatelé dovolávají, by podzákonná normotvorba v zásadě nebyla možná.

12. Ústavní soud také již uvedl, že ústavní pořádek nezaručuje právo na „zákonného státního zástupce“ (usnesení ze dne 27. 11. 2012 sp. zn. IV. ÚS 3627/12, dostupné na http://nalus.usoud.cz). V zásadě si lze rovněž představit situaci, kdy soustava státního zastupitelství zčásti nebo zcela nebude kopírovat soustavu (trestních) soudů, respektive, kdy státní zastupitelství jako monokratický a centralizovaný orgán nebude vnitřně horizontálně ani vertikálně členěno, tedy otázka místní či věcné příslušnosti a „zákonného státního zástupce“ zcela odpadne, neboť bude jen jedno státní zastupitelství, vždy příslušné. Nikoliv státní zastupitelství, ale jen soudy mají i jednotlivě ústavně chráněné postavení (i co do jednotlivého zákonného soudce). Odkázat je třeba i na usnesení Ústavního soudu, kterými byly námitky směřující proti dosavadní konstrukci místní příslušnosti státního zastupitelství odmítnuty, ačkoliv Ústavní soud měl dostatek prostoru se k problematice vyjádřit (např. usnesení ze dne 23. 10. 2012 sp. zn. I. ÚS 3807/12, ze dne 22. 11. 2012 sp. zn. I. ÚS 3569/12, ze dne 13. 11. 2012 sp. zn. I. ÚS 3906/12, ze dne 26. 11. 2012 sp. zn. I. ÚS 3556/12 a ze dne 19. 2. 2013 sp. zn. II. ÚS 4717/12; dostupná na http://nalus.usoud.cz). Účastník řízení se proto domnívá, že otázku místní příslušnosti státního zastupitelství v přípravném řízení je možno obecně upravit podzákonným právním předpisem, respektive, že pro tuto problematiku nelze dovodit výhradu zákona, a to ani v objektivní rovině (nejedná se o postavení ani působnost státního zastupitelství ve smyslu čl. 80 Ústavy), ani s ohledem na výhradu ve vztahu k mezím subjektivních základních práv, neboť otázka místní příslušnosti státního zastupitelství vůbec není způsobilá základní práva zasáhnout (při absenci ústavně zaručeného práva na „zákonného státního zástupce“).

13. K tvrzenému rozporu s čl. 79 odst. 1 Ústavy Ministerstvo spravedlnosti uvedlo, že nesouhlasí s podřazením státního zastupitelství pod pojem „správní úřad“ ve smyslu uvedeného článku. Ze systematiky naopak plyne, že státní zastupitelství (čl. 80) existuje vedle ministerstev a jiných správních úřadů (čl. 79), tedy nikoliv jako jejich podkategorie, a to i s ohledem na to, že Ústavou svěřený úkol, tedy zastupování veřejné žaloby, se nijak s činností správních úřadů neprolíná. Takto lze poukázat i na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 10. 2011 sp. zn. 2 As 93/2011, dle kterého stěžejním úkolem státního zastupitelství „je zastupování státu veřejnou žalobou v trestním řízení. Z ústavního zakotvení státního zastupitelství lze dovozovat, že se nejedná o správní úřad ve smyslu čl. 79 Ústavy, nýbrž že jde o specifický státní orgán moci výkonné, který je ve specifickém vztahu podřízenosti k Ministerstvu spravedlnosti“. Rovněž Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 17/10 ze dne 28. 6. 2011 (N 123/61 SbNU 767; 232/2011 Sb.) uvedl, že státní zastupitelství není součástí moci soudní, zároveň však „není přímou státní správou“ (bod 39). Pokud se jedná o tvrzený rozpor s čl. 80 odst. 2 Ústavy, lze opět poukázat na to, že Ústava zřizuje státní zastupitelství jako celek, jako jeden orgán, přičemž jednotlivé složky, které jsou v kontextu zákona o státním zastupitelství označovány jednotlivě jako „ta“ státní zastupitelství, citovaným ustanovením předjímány nejsou.

14. Co se týče čl. 79 odst. 3 Ústavy, toto ustanovení svěřuje ministerstvům a jiným správním úřadům pravomoc k vydávání podzákonných právních předpisů, k jejíž realizaci však může dojít jen na základě a v mezích zákona, jsou-li k tomu zákonem zmocněny. Uvedené ustanovení je třeba vykládat restriktivně v tom smyslu, že toto zmocnění musí být konkrétní, jednoznačné a jasné [srov. nález ze dne 21. června 2000 sp. zn. Pl. ÚS 3/2000 (N 93/18 SbNU 287; 231/2000 Sb.)]. Pakliže tomu tak je, Ústavní soud zkoumá, zda byl podzákonný právní předpis vydán státním orgánem k tomu oprávněným a v mezích jeho kompetence, tedy zda se při výkonu této pravomoci státní orgán pohyboval v mezích a na základě zákona (*secundum et intra legem*), a nikoliv mimo zákon (*preater legem*). Ze zmocňovacího ustanovení musí být zřejmá vůle zákonodárce k úpravě podrobnější, než stanovuje zákon. Ani v takovém případě však podzákonný právní předpis nesmí zasahovat do věcí vyhrazených k regulaci toliko zákonem (tzv. výhrada zákona) [srov. nález ze dne 18. srpna 2004 sp. zn. Pl. ÚS 7/03 (N 113/34 SbNU 165; 512/2004 Sb.), nález ze dne 22. října 2013 sp. zn. Pl. ÚS 19/13 (N 178/71 SbNU 105; 396/2013 Sb.)].

15. Účastník řízení nesouhlasí s tezí, že postupoval *ultra vires*, pokud vydal vyhlášku (v napadeném rozsahu). Z ustanovení § 40 odst. 1 písm. a) zákona o státním zastupitelství jednoznačně plyne zmocnění zákonodárce v rozsahu vydání vyhlášky, kterou se vydává jednací řád státního zastupitelství. Při zdůraznění ústavní koncepce státního zastupitelství jako jednoho celku lze nepochybně považovat vztahy mezi jednotlivými složkami státního zastupitelství (které nejsou ústavně předepsány) za materii způsobilou pro regulaci právě na úrovni jednacího řádu. Lze si obtížně představit racionální postup zákonodárce, který by ministerstvo výslovně zmocnil např. ke zřízení státního zastupitelství s výlučnou působností (srov. § 40 odst. 2 zákona o státním zastupitelství), aniž by umožnil jakkoliv stanovit vyhláškou (jednacím řádem) věcnou či místní příslušnost takového státního zastupitelství (v přípravném řízení), čímž by „výlučnost“ takového státního zastupitelství byla prakticky popřena. Rovněž je možno odmítnout tezi, že napadená ustanovení jsou v rozporu se zákazem terciární normotvorby, neboť rozhodnutí na základě nich učiněná nepochybně nejsou normativními právními akty, nýbrž individuálními rozhodnutími, která pojmově představují aplikaci normy v konkrétním případě, nikoliv tvorbu nové normy.

16. Pokud jde o tvrzený rozpor s čl. 38 Listiny, Ministerstvo spravedlnosti se domnívá, že tyto námitky jsou *ultra petitum*, neboť nesměřují proti ustanovením vyhlášky, nýbrž vůči konstrukci § 26 trestního řádu.

17. K individuálním případům zmíněným navrhovateli se Ministerstvo spravedlnosti nehodlá vyjadřovat krom vyslovení pochybnosti, zda v nich byla napadená ustanovení vůbec aplikována, obzvláště pak v případě § 15 odst. 3 věty druhé jednacího řádu, kde to lze vyloučit z hlediska časové působnosti.

18. Ministerstvo spravedlnosti s odkazem na usnesení Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 9/13 ze dne 12. 11. 2013 a sp. zn. Pl. ÚS 10/09 ze dne 24. 1. 2012 připomnělo, že Ústavní soud nemusí přistoupit k okamžitému zrušení právního předpisu, pokud zákonodárce sám postupuje v legislativním procesu s cílem napadená ustanovení zrušit či změnit. V dané souvislosti poukázalo na vládní návrh zákona o státním zastupitelství a vládní návrh zákona o změně některých zákonů souvisejících s přijetím zákona o státním zastupitelství, předložené Poslanecké sněmovně v roce 2013 (VI. volební období, tisky č. 1054 a 1055), a sdělilo, že tyto sice byly vládou vzaty zpět (usnesení vlády ze dne 24. 7. 2013 č. 555), avšak že v současné době jsou tyto návrhy zákonů přepracovávány a v souladu s plánem legislativním prací vlády na rok 2014 se lze domnívat, že by ještě v roce 2014 mohlo dojít k jejich opětovnému předložení, „což by vedlo k řešení dané situace“.

19. Závěrem Ministerstvo spravedlnosti navrhlo podaný návrh zamítnout.

b) opatřování dalších vyjádření

20. Veřejná ochránkyně práv k výzvě Ústavního soudu učiněné dle § 69 odst. 3 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 404/2012 Sb., sdělila, že svého práva na vstup do řízení nevyužívá.

21. Ústavní soud též pro účely dle § 48 odst. 2 zákona o Ústavním soudu vyzval k vyjádření Vrchní soud v Olomouci, Vrchní státní zastupitelství v Olomouci, Vrchní soud v Praze, Vrchní státní zastupitelství v Praze, Nejvyšší soud, Nejvyšší státní zastupitelství a Českou advokátní komoru.

c) vyjádření Vrchního soudu v Olomouci

22. Vrchní soud v Olomouci uvedl, že dlouhodobě zastává stanovisko, dle něhož úprava příslušnosti státního zastupitelství by měla být zařazena do zákona o trestním řízení soudním (trestní řád), a věří, že se tato otázka stane součástí diskuse o připravované rekodifikaci trestního řádu. Jinak možnosti reakce na argumenty navrhovatelů blíže nevyužil a toliko krátce sdělil, že v rámci evidenčního senátu jeho trestního úseku nebyla zaznamenána žádná rozhodovací činnost související s napadenými ustanoveními.

d) vyjádření Vrchního státního zastupitelství v Olomouci

23. Vrchní státní zastupitelství v Olomouci nejprve připomnělo, že příslušnost vrchních státních zastupitelství k výkonu dozoru nad zachováváním zákonnosti v přípravném řízení v nejzávažnějších případech hospodářské kriminality, ale i v typově jiných závažných případech korupčního charakteru byla zavedena vyhláškou č. 311/2000 Sb., kterou se mění vyhláška Ministerstva spravedlnosti č. 23/1994 Sb., o jednacím řádu státního zastupitelství, zřízení poboček některých státních zastupitelství a podrobnostech o úkonech prováděných právními čekateli, ve znění vyhlášky č. 265/1997 Sb. a vyhlášky č. 218/1998 Sb., ode dne 5. 10. 2000. Praktické problémy s postihem těchto typů trestné činnosti ukázaly nezbytnost vyšší míry centralizace a specializace státních zástupců, které bylo možné dosáhnout právě ustavením specializovaných odborů na vrchních státních zastupitelstvích. Původní koncept příslušnosti vrchních státních zastupitelství počítal pouze s tzv. obligatorní příslušností s možností delegace některých trestních věcí, které formálně splňovaly podmínky obligatorní příslušnosti vrchních státních zastupitelství, avšak materiálně se nejednalo o případy mimořádně závažné, právně či skutkově složité, na nižší státní zastupitelství. Tento koncept příslušnosti vrchních státních zastupitelství k výkonu dozoru nad zachováváním zákonnosti v přípravném řízení v jádru zůstal do dnešního dne v podstatných bodech nezměněn, postupně ale byl modifikován v reakci na praktické poznatky a aplikační problémy.

24. Významnější změnu v konceptu příslušnosti vrchních státních zastupitelství přinesla vyhláška č. 88/2005 Sb., kterou se mění vyhláška 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, (dále jen „novela č. 88/2005 Sb.“) s účinností od 28. 2. 2005. Tou byla vedle tzv. obligatorní příslušnosti vrchních státních zastupitelství (§ 15 odst. 1 a 2) zavedena i tzv. fakultativní příslušnost. Nově bylo umožněno rozhodnout o příslušnosti vrchního státního zastupitelství k výkonu dozoru nad zachováváním zákonnosti v přípravném řízení i v případech tzv. bankovní kriminality či trestné činnosti spáchané ke škodě státu, které nesplňovaly škodní limit stanovený v § 15 odst. 1 písm. a) až c) jednacího řádu, pokud to vyžadovala závažnost, právní či skutková složitost věci. K takové atrakci věci byl (a dosud je) vyžadován předchozí souhlas nejvyššího státního zástupce. Rozhodnutí se vydává formou usnesení.

25. Důvodem novely č. 88/2005 Sb. bylo jednak zjištění, že řada mimořádně závažných či složitých (právně či skutkově) případů nedosahuje škodního limitu, takže se jimi nemohou zabývat specializovaní státní zástupci na vrchních státních zastupitelstvích, ačkoli šlo o případy, které z hlediska modu operandi, sofistikovanosti a složitosti provedení či z dalších hledisek byly zcela srovnatelné s případy, které podmínky obligatorní příslušnosti splňovaly. Jednalo se např. o případy některých „zkrachovalých kampeliček“, úvěrových podvodů nebo pyramidových podvodů – tzv. „letadel“ apod., ale také o případy, u nichž není znakem trestného činu „způsobení škody“, nýbrž znak „prospěchu“, případně je vyčíslení škody relativně nízké (nižší než stanovený škodní limit v § 15 jednacího řádu), avšak jedná se o velmi rozsáhlé a složité případy (typicky se jedná o případy manipulací s veřejnými zakázkami v objemu stamilionů či miliard Kč apod.).

26. Další skupinu případů, které vyžadovaly zavedení tzv. fakultativní příslušnosti, představovaly trestní věci, které byly vyloučeny ze společného řízení vedeného původně u vrchního státního zastupitelství pro některý z trestných činů uvedených v § 15 odst. 1 jednacího řádu, přičemž po vyloučení ze společného řízení vyloučený skutek již nesplňoval podmínky obligatorní příslušnosti vrchního státního zastupitelství, a tato vyloučená věc tak musela být postupována nižšímu státnímu zastupitelství, byť jinak byla dána věcná či subjektivní souvislost s původní trestní věcí. Jednalo se zejména o případy vyloučení některého z obviněných k samostatnému řízení pro skutek, který sám o sobě nespadal do příslušnosti vrchního státního zastupitelství, ale věcně souvisel s původně společně vedenou trestní věcí, nebo o vyloučení některého z několika společně projednávaných a věcně úzce souvisejících skutků k samostatnému řízení. V neposlední řadě se jednalo také o případy, kdy teprve po podání obžaloby, případně po zahájení trestního stíhání vyšel najevo další skutek či trestní odpovědnost dalších osob, u nichž ale nebyly dány podmínky příslušnosti vrchního státního zastupitelství k výkonu dozoru. Docházelo tak k situacím, kdy se po delší době trestního řízení musel s částí kauzy po jejím vyloučení seznamovat nový státní zástupce nižšího státního zastupitelství, který nejenže neměl znalost původní kauzy a důkazní situace, ale neměl ani přehled o vývoji původní trestní kauzy, z níž byla nová trestní věc vyloučena. Zavedení tzv. fakultativní příslušnosti tedy bylo logickým a přirozeným vývojem a reakcí na praktické problémy, které vznikly určitým „vytržením“ typově definované části trestních kauz z „běžné“ příslušnosti státních zastupitelství, neboť původní úprava byla velmi stručná a dopady související s tímto „vytržením“ řešila velmi nedostatečně.

27. Obdobný problém představovaly také případy legalizace výnosů z trestné činnosti či podílnictví, pokud tzv. zdrojovým trestným činem byl některý z trestných činů uvedený v § 15 odst. 1 jednacího řádu. Jeho řešení nicméně přinesla až novela č. 4/2014 Sb. Jedná se o teprve druhou novelu § 15 jednacího řádu za více než 13 let od zavedení příslušnosti vrchních státních zastupitelství k výkonu dozoru nad zachováváním zákonnosti v přípravném řízení, kterou byl významnějším způsobem modifikován původní koncept příslušnosti vrchních státních zastupitelství. Také v tomto případě se jednalo o novelu přijatou poté, co byla delší dobu analyzována aplikační praxe a problémy, a jedná se tedy o přirozený vývoj a „evoluční“ úpravu konceptu věcné příslušnosti vrchních státních zastupitelství.

28. Novela č. 4/2014 Sb. přinesla dvě hlavní změny. První z nich představuje rozšíření tzv. obligatorní příslušnosti o některé trestné činy související s legalizací výnosů z trestné činnosti, jestliže tzv. zdrojovým trestným činem je některý z trestných činů uvedených v § 15 odstavci 1 jednacího řádu. Zavedení fakultativní příslušnosti novelou č. 88/2005 Sb. totiž nevyřešilo problémy s takovouto trestnou činností, neboť podmínky atrakce věci s tzv. fakultativní příslušností (nyní § 15 odst. 5 jednacího řádu) na tyto případy zpravidla nedopadaly; u těchto trestných činů bylo možné fakticky buď vést společné řízení s tzv. zdrojovým trestným činem (což však v praxi přinášelo mnoho problémů, včetně prodlužování trestního řízení z důvodu nutnosti provádět dokazování přesahující potřeby tzv. zdrojového trestného činu), anebo poznatek předat k výkonu dozoru nižšímu státnímu zastupitelství, které však nemělo znalost tzv. zdrojové kauzy, která byla mnohdy pro úspěšnost trestního řízení klíčová.

29. Druhou změnu představuje § 15 odst. 3 věta druhá jednacího řádu umožňující atrakci věci, u níž po jejím vyloučení ze společného řízení vedeného u vrchního státního zastupitelství není dána věcná příslušnost podle § 15 odst. 1 nebo 2 jednacího řádu. Ani tato změna není ničím novým a jedná se jen o upřesnění dřívějších postupů, respektive o odstranění některých aplikačních problémů. V některých případech nebylo možné ustanovení o tzv. fakultativní příslušnosti zavedené novelou č. 88/2005 Sb. aplikovat a trestní věc musela být po jejím vyloučení ze společného řízení postoupena nižšímu státnímu zastupitelství k dalšímu výkonu dozoru se všemi negativními důsledky, které již byly popsány výše. Týkalo se to zejména případů, u nichž zákonným znakem trestného činu nebylo způsobení škody (ustanovení § 15 odst. 4, nyní odst. 5 jednacího řádu o tzv. fakultativní příslušnosti totiž v obou alternativách obsahuje vždy znak způsobení škody, a proto u trestných činů, jejichž znakem není způsobení škody, jeho aplikace nepřipadá v úvahu, respektive byla by problematická), ale u nichž přitom byla dána úzká věcná souvislost s původní trestní kauzou (a s tím spojená otázka použití stejného okruhu důkazů, potřeba koordinovat trestní řízení, případně potřeba zajistit utajení konání trestního řízení, pokud jsou v něm nasazeny operativně pátrací prostředky apod.), přičemž právě potřeba zajistit výkon dozoru u stejného státního zastupitelství byla v takových trestních věcech esenciální podmínkou dosažení účelu trestního řízení, a to mnohdy v obou trestních věcech (tj. v původní společné věci i ve věci vyloučené). Typově se jednalo především o případy korupčního charakteru či případy s výrazným korupčním prvkem (zejména případy manipulací s veřejnými zakázkami, ale i případy úniků informací z trestních spisů, nezákonného ovlivňování trestních řízení apod.) a dále šlo o případy související s legalizací výnosů z trestné činnosti. Vznikala tak situace, kdy v některých případech bylo možné po vyloučení věci ze společného řízení rozhodnout o tzv. atrakci věci podle § 15 odst. 4 (nyní odst. 5) jednacího řádu a v takové věci mohl být i nadále vykonáván dozor na vrchním státním zastupitelství, zatímco v jiných případech takový postup možný nebyl a vyloučená trestní věc musela být postoupena nižšímu státnímu zastupitelství. Na problematiku výnosů z trestné činnosti reagovala novela č. 4/2014 Sb. rozšířením obligatorní věcné příslušnosti vrchních státních zastupitelství o § 15 odst. 2 jednacího řádu. Na problémy s nemožností vykonávat dozor po vyloučení části trestní věci ze společného řízení u některých trestných činů pak tatáž novela reagovala zavedením možnosti rozhodnout o atrakci věci podle § 15 odst. 3 věty druhé jednacího řádu.

30. O atrakci se rozhoduje usnesením, k němuž musí dát předchozí souhlas nejvyšší státní zástupce. Zákon výslovně neuvádí, jaká kritéria je třeba brát při rozhodování o atrakci v úvahu. Analogicky lze v tomto směru nepochybně aplikovat § 15 odst. 5 jednacího řádu, kde jsou uvedena kritéria závažnosti, skutkové či právní složitosti, ale mohou být nepochybně zohledněna i některá další kritéria, jako je hospodárnost trestního řízení, potřeba koordinace postupu ve více trestních věcech, potřeba čerpat ze stejného okruhu důkazů, potřeba zajistit vzájemnou informovanost o souvisejících kauzách, včetně potřeby zajistit konspirativnost související trestní věci, v níž jsou nasazeny operativně pátrací prostředky atd. (kritéria atrakce věci podle § 15 odst. 3 věty druhé jednacího řádu jsou tedy širší než u atrakce věci z důvodu tzv. fakultativní příslušnosti podle § 15 odst. 5 jednacího řádu).

31. Jak je z uvedeného zřejmé, ustanovení § 15 odst. 5 jednacího řádu do něj bylo vloženo již v roce 2005 a je aplikováno bez jakýchkoli problémů v soudní praxi již 9 let. Ustanovení § 15 odst. 3 věty druhé jednacího řádu je sice novým institutem, nicméně toto ustanovení pouze řešilo dílčí „ne-

rovnost“, kdy u některých případů vyloučených ze společného řízení, u nichž nadále nebyly dány podmínky § 15 odst. 1 jednacího řádu, bylo možné i po jejich vyloučení konat dozor na vrchním státním zastupitelství, neboť bylo možné rozhodnout o jejich atrakci podle § 15 odst. 4 (nyní podle § 15 odst. 5) jednacího řádu, zatímco u jiných případů rozhodnutí o atrakci možné vydat nebylo. V obou případech se jednalo o postupnou úpravu konceptu příslušnosti vrchních státních zastupitelství k výkonu dozoru nad zachováváním zákonnosti v přípravném řízení, která vždy reagovala na aplikační problémy a poznatky z praxe, o čemž svědčí i to, že za více než 13 let došlo pouze ke dvěma zásadnějším novelám § 15 jednacího řádu, přičemž všem novelám předcházelo několik let zpracovávání poznatků z praxe a podrobná vnitřní diskuse přinejmenším v soustavě státního zastupitelství a nejednalo se o nahodilé, *ad hoc* prováděné změny.

32. K namítanému rozporu s čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny pak Vrchní státní zastupitelství v Olomouci uvedlo, že v obecné rovině nelze s bezvýjimečným určováním příslušnosti pouze jen zákonnými ustanoveními souhlasit. Standardně je možné uplatňovat výjimky ze zákona indivi duálními rozhodnutími, kdy s tímto je počítáno již pro přípravu právních předpisů v čl. 50 odst. 2 legislativních pravidel vlády, kde je uvedeno, že „ve zmocnění k povolování výjimek ze zákona musí být vymezen orgán, který je oprávněn výjimky povolovat, v kterých věcech a v jakém rozsahu může výjimky povolovat a jakými základními kritérii se při rozhodování o výjimkách má řídit“. Z § 15 odst. 5 jednacího řádu je zřejmé, že předmětné ustanovení obsahuje určení orgánu, který o výjimce rozhoduje, ve kterých věcech, je seznatelný i rozsah takového rozhodnutí a též i omezující kritéria (limity) pro rozhodování o určení příslušnosti (závažnost, skutková či právní složitost věci). Zde je třeba uvést, že i shora citovaný čl. 50 odst. 2 legislativních pravidel vlády požaduje vymezení toliko základních kritérií pro rozhodování. Určení základních kritérií pro rozhodování podle § 15 odst. 5 jednacího řádu je tak zcela dostatečné. Obdobně tak v § 15 odst. 3 větě druhé jednacího řádu jsou obsaženy základní parametry předpokládané čl. 50 odst. 2 legislativních pravidel vlády, a to určení orgánu, který o výjimce rozhoduje, ve kterých věcech, a je seznatelný i rozsah takového rozhodnutí. V činnosti státního zastupitelství se uplatňuje praxe, že i při rozhodování podle tohoto ustanovení se berou do úvahy kritéria závažnosti a skutkové a právní složitosti věci.

33. Co se týče odkazu navrhovatelů na čl. 79 odst. 1, čl. 80 odst. 2 a čl. 79 odst. 3 Ústavy, je třeba na prvém místě uvést, že skupina poslanců ve vztahu ke stanovování působnosti státního zastupitelství odkazuje na čl. 79 odst. 1 Ústavy zcela nedůvodně, neboť státní zastupitelství nelze řadit ani mezi ministerstva, ani mezi jiné správní úřady, kdy v tomto směru lze odkázat na judikaturu Nejvyššího správního soudu (viz rozsudek ze dne 27. 10. 2005 sp. zn. 6 As 58/2004) i literaturu (Suchánek, R. in Bahýľová, L., Filip, J., Molek, P., Podhrázký, M., Suchánek, R., Šimíček, V., Vyhnánek, L. Ústava České republiky. Komentář. Praha, Linde, 2010, str. 944). Postavení státního zastupitelství jako zvláštního orgánu (orgánu *sui generis*) na pomezí moci výkonné a soudní je většinově v odborné veřejnosti přijímáno, a to včetně vrcholných soudních instancí (viz i nález Ústavního soudu ze dne 28. 6. 2011 sp. zn. Pl. ÚS 17/10 nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 6. 2012 sp. zn. 1 As 51/2012). Na státní zastupitelství se čl. 79 odst. 1 Ústavy nemůže vztahovat ani z toho důvodu, že státní zastupitelství má svoji vlastní právní úpravu na ústavní úrovni v čl. 80 odst. 2 Ústavy, která výslovně a úplně upravuje pro státní zastupitelství totéž, co je v obecné rovině pro ministerstva a jiné správní úřady upraveno v čl. 79 odst. 1 Ústavy.

34. Dále nelze, tak jak to činí skupina poslanců ve svém návrhu, ztotožňovat ústavní pravidlo, že postavení a působnost státního zastupitelství musí být stanovena zákonem, i na stanovení příslušnosti jednotlivých státních zastupitelství. Působnost je institut hmotného práva a je jí třeba rozumět okruh úkolů, které jsou orgánu veřejné moci stanoveny. Pravomocí jsou pak prostředky svěřené orgánu veřejné moci k realizaci působnosti. Příslušností je vymezení rozsahu působnosti mezi jednotlivými státními zastupitelstvími navzájem, a jedná se tedy o institut procesní. Nelze ztotožňovat instituty působnosti a příslušnosti státního zastupitelství (byť na sebe samozřejmě navazují), neboť mají rozdílný obsah a jejich vztah není ani vzájemně podřazující se. Postavením státního zastupitelství se pak rozumí právní zakotvení státního zastupitelství v systému orgánů veřejné moci se zřetelem na jeho význam, vliv a pozici mezi takovými orgány, včetně vztahu k nim. Příslušnost tak není možné z hlediska

jazykového výkladu čl. 80 odst. 2 Ústavy podřadit ani pod postavení, ani pod působnost státního zastupitelství, a to ani rozšiřujícím výkladem tohoto ustanovení.

35. Ustanovení čl. 80 odst. 2 Ústavy je naplňováno zákonem o státním zastupitelství, který upravuje postavení, působnost, vnitřní vztahy, organizaci a správu státního zastupitelství a další (viz § 1 odst. 2 zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství). Ustanovení § 1 odst. 1 zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění zákona č. 14/2002 Sb., stanoví, že státní zastupitelství je soustava úřadů státu, přičemž působnost státního zastupitelství je v obecné rovině uvedena v § 4 zákona o státním zastupitelství a v konkrétnu v řadě dalších zákonů [zejména trestním řádu, zákonu č. 218/2003 Sb., o odpovědnosti mládeže za protiprávní činy a o soudnictví ve věcech mládeže a o změně některých zákonů (zákon o soudnictví ve věcech mládeže), a jiných]. Tedy v tomto smyslu je čl. 80 odst. 2 Ústavy plně respektován. Ustanovení § 40 odst. 2 zákona o státním zastupitelství pak obsahuje zákonné zmocnění, od kterého je odvozena i existence § 15 jednacího řádu.

36. Zde je třeba poukázat na určité rozdíly mezi úpravou příslušnosti na úrovni soudů a úpravou příslušnosti na úrovni státního zastupitelství. Ustanovení čl. 80 odst. 2 Ústavy stanoví, že postavení a působnost státního zastupitelství stanoví zákon, přičemž na ústavní úrovni není ustanovení, které by stanovilo povinnost i příslušnost státního zastupitelství upravit zákonem. Ve vztahu k soudům je třeba ale odkázat nejen na čl. 91 odst. 2 Ústavy, dle kterého působnost a organizaci soudů stanoví zákon, ale též i na čl. 38 odst. 1 větu druhou Listiny, který stanoví, že příslušnost soudu i soudce stanoví zákon, což představuje požadavek na jednoznačné, přesné určení soudu, do jehož působnosti konkrétní věc, která má být předmětem soudního rozhodování, náleží (Kocourek, J. a Záruba, J. Zákon o soudech a soudcích, Zákon o státním zastupitelství. Komentář. 2. doplněné a přepracované vydání, Praha: C. H. Beck, 2004, str. 175).

37. Obdobně je možné odkázat na nález Ústavního soudu ze dne 3. 10. 1996 sp. zn. III. ÚS 105/95 (N 91/6 SbNU 171), ve kterém Ústavní soud dospěl k závěru, že nikoli ve všech případech, kdy ústavněprávní normy odkazují na zákon, je vyloučena bližší úprava nižšími normativními akty; tak je tomu pouze tehdy, kdy ústavní zákon takovou úpravu vyhrazuje výslovně pouze zákonu. Při provedení srovnání je pak zřejmé, že zatímco např. čl. 79 odst. 1 Ústavy stanoví možnost určit působnost ministerstva nebo jiného správního orgánu „pouze zákonem“, ve vztahu ke státnímu zastupitelství takto striktní pravidlo stanoveno není. Argumentace zvolená v návrhu skupiny poslanců směřuje ke konstituování práva na „zákonného státního zástupce“ obdobně, jak z čl. 38 Listiny vyplývá zásada zákonného soudce. Takové právo však Listina negarantuje (viz usnesení Ústavního soudu ze dne 27. 11. 2012 sp. zn. IV. ÚS 3627/12).

38. Dále nelze souhlasit s tezí skupiny poslanců, že oprávnění vrchního státního zástupce a nejvyššího státního zástupce umožňuje manipulace a přesouvání konkrétních trestních kauz. Individuální rozhodování o příslušnosti je jak na úrovni soudů, tak i státních zastupitelství standardním postupem (viz např. § 25 trestního řádu nebo § 12d odst. 2 zákona o státním zastupitelství), kdy při splnění právním předpisem daných důvodů a formy takového postupu jde o postup v souladu s právem.

39. K tvrzenému rozporu s čl. 38 Listiny Vrchní státní zastupitelství v Olomouci uvedlo, že navrhovatelé nenapadají ústavní konformitu § 26 trestního řádu, a naopak napadají taková ustanovení, která se sama o sobě určování příslušnosti soudu netýkají. Napadená ustanovení řeší výlučně určování věcné a místní příslušnosti vrchních státních zastupitelství (respektive státního zástupce u nich činného) k výkonu dozoru nad zachováváním zákonnosti v přípravném řízení. Celý § 15 jednacího řádu obsahuje organizační právní normy vztahující se k určování příslušnosti státního zastupitelství, nikoliv k určování příslušnosti soudů v přípravném řízení. Možná ovšem navrhovatelé nenapadají § 26 trestního řádu záměrně proto, že v již zmiňovaném usnesení sp. zn. IV. ÚS 3627/12 o něm Ústavní soud uvedl, že toto ustanovení obsahuje jednoznačné a obecné pravidlo, které zajišťuje pevné a předvídatelné rozdělení agendy mezi věcně příslušné soudy.

40. Pokud jde o navrhovateli zmiňované konkrétní kauzy, Vrchní státní zastupitelství v Olomouci má za to, že se nejedná o případy, kdy by bylo aplikováno některé z ustanovení, která návrh napadá. Není tak zřejmá jejich souvislost s projednávanou věcí.

e) vyjádření Vrchního soudu v Praze

41. Vrchní soud v Praze sdělil, že nepovažuje za vhodné se ve věci vyjadřovat s ohledem na to, aby nepředjímal své závěry v trestní věci bývalého poslance MUDr. Davida Ratha, která by se k němu na základě opravného prostředku mohla dostat.

f) vyjádření Vrchního státního zastupitelství v Praze

42. Vrchní státní zastupitelství v Praze nejprve sdělilo, že navrhovatelé nesprávně deklarují dopad novely č. 4/2014 Sb. Z napadených ustanovení tato novelizace vnesla do jednacího řádu toliko druhou větu v § 15 odst. 3. Napadené znění § 15 odst. 5 jednacího řádu do něj bylo (tehdy jako odstavec 4) doplněno s účinností od 1. 10. 2005 novelou č. 88/2005 Sb. za působení ministra spravedlnosti JUDr. Pavla Němce, a jednací řád ho tak obsahuje devátým rokem. Jednací řád byl přitom v mezidobí opakovaně novelizován, a to vyhláškami č. 252/2007 Sb. (za ministra JUDr. Jiřího Pospíšila), č. 7/2010 Sb. (za ministryně JUDr. Daniely Kovářové) a č. 462/2011 Sb. (za ministra JUDr. Jiřího Pospíšila). Ani následující ministr spravedlnosti JUDr. Pavel Blažek, Ph.D., ustanovení § 15 odst. 5 jednacího řádu během svého ročního výkonu funkce zjevně neshledal neústavním. Lze tak připomenout nález Ústavního soudu ze dne 22. 3. 2011 sp. zn. Pl. ÚS 24/10 (N 52/60 SbNU 625; 94/2011 Sb.), ve kterém Ústavní soud v situaci, kdy skupina navrhovatelů byla složena zejména ze zástupců politických stran podílejících se na výkonu vládní moci, kteří se svým souhlasným hlasováním na přijetí napadené právní úpravy přímo podíleli, naznačil, že v budoucnu by mohly být takové návrhy odmítány.

43. Napadená ustanovení jednacího řádu pak dle Vrchního státního zastupitelství v Praze odpovídají ústavněprávním nárokům, neboť čl. 80 Ústavy v souladu s vůlí ústavodárce obsahuje odkaz na zákonnou úpravu, kterou je zákon o státním zastupitelství, v němž pak zákonodárce předpokládá v jeho ustanovení § 40 prováděcí vyhlášku Ministerstva spravedlnosti, upravující odchylky z místní a věcné působnosti jednotlivých státních zastupitelství. V případě, že je Ministerstvo spravedlnosti oprávněno na základě legálního zmocnění upravit kromě místní i věcnou působnost ve smyslu § 15 jednacího řádu, jeví se výklad ustanovení tzv. fakultativní příslušnosti vrchního státního zastupitelství jako ústavně konformní a v souladu se zákonem o státním zastupitelství, a to s přihlédnutím k procesním zárukám, které tento institut obsahuje.

44. Navrhovatelé se v popisu procesních podmínek pro aplikaci napadených ustanovení jednacího řádu omezují na „pouhé spolurozhodnutí vrchního státního zastupitelství a nejvyššího státního zástupce“. V této souvislosti je zapotřebí upozornit na nutnost splnění materiálních podmínek pro návrhem napadený postup. Zejména jde o podmínky stanovené v § 15 odst. 3 jednacího řádu (tzn. vyloučení trestní věci z věci doposud dozorované státním zástupcem vrchního státního zastupitelství, tedy spadající do jeho obligatorní příslušnosti) či v § 15 odst. 5 jednacího řádu (včetně závažnosti nebo skutkové či právní složitosti věci). Procesními podmínkami jsou pak souhlas nejvyššího státního zástupce a dále rozhodnutí ve formě usnesení k uvedenému postupu, přičemž, ačkoli není možná stížnost proti uvedeným rozhodnutím, mohou být taková usnesení ve světle shora popsaných stanovených podmínek stižena nezákonností či nicotností.

45. Takový mechanismus, který za splnění určitých, právním předpisem stanovených podmínek umožňuje výjimku, a to na základě zákonného a odůvodněného rozhodnutí, není vybočením z principu právního státu, včetně jeho zásady legální licence. Napadený institut je nutno vnímat nikoliv jako fa-

kultativní působnost, nýbrž jako fakultativní příslušnost v konkrétních trestních věcech, neboť návrhem napadené procesní instituty lze aplikovat toliko za splnění podmínek, které je možno posoudit jen v konkrétní trestní věci. Napadená ustanovení jednacího řádu jsou formulována jasně a při logicky nutné míře určité obecnosti, na druhou stranu ale dostatečně konkrétně, aby z nich bylo jednoznačně zřejmé, který orgán je povolán k určení příslušnosti státního zastupitelství k výkonu dozoru nad přípravným řízením, jaký je rozsah takovéhoto určení a za jakých podmínek lze příslušnost takto stanovit.

46. V daných souvislostech je třeba současně vnímat i celkový kontext a smysl § 15 jednacího řádu. Zde stanovená zvláštní příslušnost vrchních státních zastupitelství k dozoru nad přípravným řízením byla spojena se vznikem odborů závažné hospodářské a finanční kriminality u těchto státních zastupitelství, což bylo důsledkem společenské poptávky po vytvoření nástroje k účinnějšímu boji s tímto druhem trestné činnosti. Do vytvoření zmíněných odborů byly vynaloženy nemalé finanční prostředky ze státního rozpočtu a jejich státní zástupci jsou v daných oblastech vysokými specialisty. Jejich cílem je ve složitých a rozsáhlých trestních věcech odbřemenit jinak příslušným státním zastupitelstvím. Tato skutečnost je spojena i s požadavkem na ekonomičnost řízení, což je zřejmé zejména z napadené druhé věty § 15 odst. 3 jednacího řádu. Zde předjímané věci vypadají typově tak, že mnohdy po velice dlouhém a složitém přípravném řízení vedeném u vrchních státních zastupitelství by měla nastat situace, že část stíhaného jednání by měl převzít nový státní zástupce a nový policejní orgán. To by logicky znamenalo mj. nutnost studia spisu a s tím spojené další prodloužení přípravného řízení. Dokončení přípravného řízení u vrchních státních zastupitelství i za nesplnění podmínek podle § 15 odst. 1 a 2 jednacího řádu je tak v těchto případech promítnutím zásady urychleného projednávání trestních věcí podle § 2 odst. 4 trestního řádu a ve svých důsledcích je ve prospěch obviněných. Jen pro dokreslení lze poukázat i na to, že obdobnou míru obecnosti jako napadená ustanovení jednacího řádu mají i kritéria odnětí a přikázání věci mezi soudy podle § 25 trestního řádu nebo § 23 odst. 1 trestního řádu, použitelná pro státní zastupitelství per analogiam.

47. K tvrzenému rozporu s čl. 79 odst. 1 a čl. 80 odst. 2 Ústavy Vrchní státní zastupitelství v Praze uvádí, že úvahy v tom směru, že lze státní zastupitelství podřadit pod pojem „správní úřad“ je třeba odmítnout, když nepochybně není ani ministerstvem. Státní zastupitelství není nadáno pravomocí vydávat v rámci své působnosti správní rozhodnutí a jimi rozhodovat o právech a povinnostech. Oporu pro tento názor lze najít i v (blíže neoznačeném) komentáři k Ústavě, kde se mimo jiné uvádí, že „čl. 79 je umístěn v hlavě třetí Ústavy, která je věnována moci výkonné, lze proto předpokládat, že z hlediska ústavního jsou ‚správními úřady‘ míněny úřady státní, které vykonávají státní správu, tedy ‚organizační složky státu‘ ve smyslu zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích“. Rovněž Nejvyšší správní soud nepovažuje státní zastupitelství za správní úřad (viz jeho rozsudek č. j. 6 As 58/2004-45). Pokud článek 80 odst. 2 Ústavy stanoví, že postavení a působnost státního zastupitelství stanoví zákon, pak tím nelze rozumět současně i povinnost zákonem stanovit též příslušnost státního zastupitelství. Pokud by to bylo záměrem zákonodárce, jistě by postupoval stejně jako u soudů, kde je třeba ale odkázat na čl. 38 odst. 1 větu druhou Listiny, kde je uvedeno, že příslušnost soudu i soudce stanoví zákon. Tomu odpovídá i obsah usnesení Ústavního soudu ze dne 27. 11. 2012 sp. zn. IV. ÚS 3627/12, dle kterého „právo na zákonného státního zástupce Listina negarantuje, přičemž článek 38 odst. 1 Listiny nelze vykládat natolik extenzivně, že by jím poskytnuté záruky byly rozšířeny i ve vztahu ke státnímu zástupci, a to z důvodu odlišnosti postavení státního zástupce v trestním řízení, jež má nejudiciální charakter. Státní zastupitelství není orgánem, který – stoje nad procesními stranami – autoritativně a definitivně rozhoduje o vině a trestu obviněného, ale jakožto strana v trestním řízení“.

48. K ustanovení čl. 79 odst. 3 Ústavy Vrchní státní zastupitelství v Praze uvedlo, že nelze ztotožňovat instituty působnosti a příslušnosti státního zastupitelství, neboť mají rozdílný obsah. Působnost je institut hmotného práva. Pravomocí jsou pak prostředky svěřené státnímu zastupitelství právě k realizaci jeho působnosti. Ve své judikatuře (viz usnesení sp. zn. IV. ÚS 566/12, II. ÚS 3935/12, II. ÚS 445/13 či I. ÚS 455/13; dostupná na http://nalus.usoud.cz) Ústavní soud dospěl k závěru, že dle § 26 trestního řádu má státní zástupce vrchního státního zastupitelství v rámci své místní působnosti ohledně výběru procesního soudu, respektive soudce okresního soudu, k podání návrhu v přípravném

řízení na výběr. Napadaná znění odpovídají standardním právním úpravám o individuálním rozhodování o příslušnosti (např. § 25 trestního řádu, § 12d odst. 2 zákona o státním zastupitelství).

49. Co se týče tvrzeného rozporu s čl. 38 Listiny, Vrchní státní zastupitelství v Praze má za to, že napadená ustanovení neřeší určování příslušnosti soudu pro přípravné řízení, ani příslušnosti soudů obecně. Meritum řešeného problému je tak třeba hledat spíše v ustanovení § 26 trestního řádu. Příslušnost soudu není zakládána jednacím řádem, který je v daném kontextu pouze jakýmsi technickým mezičlánkem, nýbrž trestním řádem. Případnou namítanou neústavnost by tak nepřinášel jednací řád, ale řád trestní. Ústavností předmětného § 26 trestního řádu se ovšem Ústavní soud ve své rozhodovací činnosti již zabýval. Je možno odkázat na usnesení sp. zn. IV. ÚS 3627/12 a sp. zn. III. ÚS 1033/07.

50. Co se týče konkrétních trestních věcí zmiňovaných v návrhu, žádné z nich se znění napadených ustanovení § 15 jednacího řádu nedotýkalo.

51. Z uvedených důvodů má Vrchní státní zastupitelství v Praze za to, že podaný návrh není důvodný.

g) vyjádření Nejvyššího soudu

52. Nejvyšší soud – jeho trestní kolegium – s podaným návrhem souhlasí, a to s ohledem na čl. 38 odst. 1 Listiny. I když z praxe zatím nemá signalizovánu potřebu řešit tuto otázku nějakým sjednocujícím instrumentem, z principiálního hlediska nelze než dospět k závěru, že obě napadená ustanovení umožňují při výkonu dozoru nad zachováváním zákonnosti v přípravném řízení změnit příslušnost státního zastupitelství, čímž jsou s uvedeným ustanovením ústavního pořádku v kolizi. I když se čl. 38 odst. 1 Listiny výslovně týká jen soudu a soudce, je třeba trvat na tom, aby právní úprava činnosti státního zastupitelství s ním byla v souladu a aby nebránila jeho naplnění. Věcná příslušnost soudů v přípravném řízení je vždy dána okresnímu soudu a místní příslušnost se odvozuje od toho, který státní zástupce podal příslušný návrh (§ 26 odst. 1 trestního řádu). Příslušnost soudu je tím určena zásadně pro celé přípravné řízení s tím, že ke změně může dojít jen v důsledku postoupení věci z důvodu příslušnosti jiného státního zástupce činného mimo obvod tohoto soudu (§ 26 odst. 2 trestního řádu). Tato konstrukce činí příslušnost soudu v přípravném řízení závislou na tom, které státní zastupitelství v přípravném řízení vykonává dozor nad zachováváním zákonnosti. S ohledem na čl. 38 odst. 1 Listiny to znamená, že příslušnost státního zastupitelství musí být určena zákonem a že pokud mají být připuštěny odchylky v určení příslušnosti státního zastupitelství, musí být rovněž stanoveny zákonem, a nikoli podzákonným právním předpisem ústředního orgánu státní správy. Obě ustanovení, proti nimž směřuje návrh na zrušení, jsou takové povahy, že uvedenému požadavku neodpovídají.

h) vyjádření Nejvyššího státního zastupitelství

53. Nejvyšší státní zastupitelství k jednotlivým argumentům navrhovatelů zaslalo vyjádření v podstatě shodného znění jako Vrchní státní zastupitelství v Olomouci.

54. Ke své dosavadní aplikační praxi pak Nejvyšší státní zastupitelství dodalo, že v případě § 15 odst. 3 věty druhé jednacího řádu je nevelká, neboť tato právní úprava nabyla účinnosti teprve dne 24. 1. 2014. Do dne 13. 5. 2014 obdrželo od obou vrchních státních zastupitelství celkem 2 žádosti o udělení předchozího souhlasu (jedna byla ve stadiu prověřování a jedna ve stadiu vyšetřování) a v obou byl udělen. Co se týče § 15 odst. 5 jednacího řádu (do 23. 1. 2014 odstavec 4), v roce 2013 se jednalo o 14 a v roce 2014 do dne 13. 5. o 5 žádostí, přičemž u všech byl vysloven souhlas.

55. Nejvyšší státní zastupitelství dále zdůraznilo, že obdržené žádosti přezkoumává na podkladě spisového materiálu a své rozhodnutí (respektive opatření) o (ne)udělení předchozího souhlasu vždy řádně odůvodňuje. Ve své podstatě se jedná o zvláštní druh delegačního rozhodnutí (předchozí souhlas nejvyššího státního zástupce ve spojení s navazujícím procesním usnesením vrchního státního zastupi-

telství, že je příslušné k výkonu dozoru nad zachováváním zákonnosti v přípravném řízení), kterým na rozdíl od „klasické“ delegace dochází ke změně věcné příslušnosti. Na rozdíl od delegace podle § 25 trestního řádu (eventuálně podle § 12a odst. 2 zákona o státním zastupitelství), která může být provedena i bez návrhu (a podle § 25 trestního řádu z „důležitých důvodů“), postup podle § 15 odst. 3 věty druhé a odst. 5 jednacího řádu v praxi vyžaduje několikastupňovou kontrolu podmíněnou příslušným návrhem (žádostí) nižšího státního zastupitelství, předchozím souhlasem nejvyššího státního zástupce (který je či není udělen po přezkoumání nezbytných spisových materiálů, a to vždy písemně, přičemž opatření nejvyššího státního zástupce je řádně odůvodňováno) a následným navazujícím rozhodnutím vrchního státního zastupitelství o tom, že je příslušné k výkonu dozoru nad zachováváním zákonnosti v přípravném řízení. Veškeré písemnosti týkající se tohoto postupu jsou součástí trestního spisu a ve stadiu po zahájení trestního stíhání jsou přístupné obviněnému a jeho obhajobě. Celý postup podle návrhem napadených ustanovení je tak transparentní a přezkoumatelný a v žádném případě se nejedná o projev svévole.

56. K praktickým důvodům udělování předchozích souhlasů podle § 15 odst. 3 věty druhé a odst. 5 jednacího řádu je možno také uvést, že typicky se jedná o skutkovou či právní složitost věci, její závažnost či rozsáhlost, dále o skutkovou či právní souvislost či procesní provázanost věci s jinou věcí zpracovávanou na odborech závažné hospodářské a finanční kriminality obou vrchních státních zastupitelství. V případě postupu podle § 15 odst. 3 věty druhé jednacího řádu (který je subsidiární k postupu podle § 15 odst. 5 jednacího řádu, jestliže nejsou splněna kritéria k udělení předchozího souhlasu podle § 15 odst. 5 jednacího řádu, např. z důvodu výše způsobené škody) je zřejmé, že může docházet k situacím, kdy je ze společného řízení vyloučena část věci, respektive řízení o některém trestném činu nebo proti některému z obviněných (např. z důvodu urychlení řízení či z jiných důležitých důvodů podle § 23 odst. 1 trestního řádu) a ve vyloučené věci již nadále není dána obligatorní věcná příslušnost podle § 15 odst. 1, eventuálně odst. 2 jednacího řádu, avšak jsou dány závažné důvody k tomu, aby byl výkon dozoru nadále vykonáván ze strany dosavadního vyššího (vrchního) státního zastupitelství, které bylo ve věci doposud činné (a které ve věci může kvalitně a bez prodlev nadále kontinuálně vykonávat dozor nad zachováváním zákonnosti v přípravném řízení včetně osobní odpovědnosti za výsledek a průběh takového řízení, které zpravidla bezprostředně souvisí s „kmenovou“ částí vyloučené věci, ve které je jinak příslušnost vrchního státního zastupitelství obligatorně dána). I z praktického hlediska je třeba postupy podle § 15 odst. 3 věty druhé a odst. 5 jednacího řádu hodnotit jako užitečné, přispívající k odbornému a efektivnímu vedení trestního řízení. Nejvyšší státní zastupitelství tedy neshledává důvody ke zrušení napadených ustanovení.

ch) vyjádření České advokátní komory

57. Česká advokátní komora s argumenty navrhovatelů převážně nesouhlasí. Dle judikatury Ústavního soudu státní zastupitelství není součástí soudní moci a jeho postavení není ani se soudy srovnatelné (viz nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 17/10 (N 123/61 SbNU 767; 232/2011 Sb.), Pl. ÚS 3/09 (N 121/57 SbNU 495; 219/2010 Sb.), Pl. ÚS 11/04 (N 89/37 SbNU 207; 220/2005 Sb.) či usnesení sp. zn. I. ÚS 2632/12 (dostupné na http://nalus.usoud.cz)). K zásadně shodným závěrům o součásti státního zastupitelství jako součásti moci výkonné s postavením orgánu *sui generis* dospívá i právní doktrína (odkazuje se na stejné dílo, jak je zmíněno shora v bodě 33). Není-li pak státní zastupitelství možno z hlediska ústavněprávního považovat za orgán moci soudní, je třeba na něj aplikovat pouze ústavní principy moci výkonné, jíž je specifikou součástí. Navrhovatelé s odkazem na čl. 2 odst. 3 Ústavy vyvozují, že přípravné řízení musí být jako klasický prvek vrchnostenské činnosti státu ovládáno rovněž zásadou zákonnosti, avšak dle názoru České advokátní komory Ústava ani Listina neobsahují žádný požadavek na to, aby byla zákonem určena místní nebo funkční příslušnost konkrétního orgánu veřejné moci, není-li jím soud. Pouze ve vztahu k soudům používá čl. 38 Listiny pojem „příslušnost“. Z pohledu ústavního zde není dán žádný striktní požadavek na určení příslušnosti státního zástupce ke konkrétní kauze na úrovni zákona. Tvrzení, která jsou stěžejním obsahem návrhu, již byla v judikatuře Ústavního soudu vyvrácena.

58. Přes tento nesouhlas s odůvodněním podaného návrhu se Česká advokátní komora domnívá, že zrušující, eventuálně interpretativní nález Ústavního soudu by mohl být ve věci vhodný. I když totiž napadená ustanovení nevykazují formální nedostatečnost, v konkrétních případech jsou zakotvené mechanismy zneužívány. Jde o nástroj aplikovaný zejména v politicky exponovaných kauzách. Je třeba konstatovat, že jsou státní zastupitelství, jež jsou v některých kauzách činnější než jiná a sama sebe zviditelňují. Druhým aspektem věci je pak to, že odebráním věci státnímu zástupci příslušnému podle místa spáchání trestného činu do mnohdy výrazně větší vzdálenosti dochází k narušení principů rovnosti účastníků konkrétního řízení v podobě zvýšení časové a logistické náročnosti úkonů prováděných v rámci obhajoby.

i) replika navrhovatelů

59. Ústavní soud zaslal obdržená vyjádření navrhovatelům k případné replice. Ti vyslovili souhlas s vyjádřením Nejvyššího soudu a naopak vyjádření Ministerstva spravedlnosti a státních zastupitelství je o nedůvodnosti podaného návrhu nepřesvědčila.

60. K vyjádření Ministerstva spravedlnosti navrhovatelé uvedli, že si toto ministerstvo neuvědomuje vazbu mezi státním zastupitelstvím a soudem pro přípravné řízení. Je pravda, že o řadě zásahů rozhoduje soud, ale na základě návrhu státního zástupce. Moc státního zastupitelství je významná, proto musí být i formální postupy při nakládání s touto mocí garantovány, včetně základní zásady zákonnosti činnosti státu jako celku, tedy i státního zastupitelství. Pokud zákon stanovuje příslušnost státního zastupitelství obecnou normou, podle níž před soudem zastupuje stát to státní zastupitelství, které u něj působí, nestanoví-li právní předpis jinak (§ 7 zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství), pak se tato norma vztahuje i na působnosti v rámci přípravného řízení (návrhy na vazbu, odposlechy aj.). Pokud zákon umožňuje, že výjimku může stanovit právní předpis, je zřejmé, že takovou výjimku nemůže stanovit usnesení vrchního státního zastupitelství vydané se souhlasem nejvyššího státního zástupce. Tyto dva subjekty totiž nemohou vydávat právní předpisy, ale jen individuální právní akty a akty řízení. Ministerstvo nemůže úpravu zákona pokřivovat vydáním vyhlášky.

61. Vyjádření Nejvyššího státního zastupitelství navrhovatelé vytkli nepochopení rozdílu mezi vyhláškou a zákonem, když zákonné zmocnění nijak nepředpokládá, že by vyhláška měla ještě dále zmocnit k individuálnímu „šibování s kauzami“ vrchní státní zastupitelství a nejvyššího státního zástupce. Napadené ustanovení by nebylo protiústavní jen tehdy, pokud by takovou možnost stanovil sám zákon a pokud by nemělo takové rozhodnutí státního zastupitelství – jako součásti moci výkonné a jedné ze stran soudního řízení – vliv na příslušnost soudu pro přípravné řízení. Pokud je zásada zákonné příslušnosti stanovena jako ochrana subjektů např. v přestupkovém řízení, tím spíše to platí o trestním řízení. Právo na zákonného státního zástupce sice nestanoví Ústava, ale stanoví je zákon. Dodržování tohoto požadavku je dáno i vazbou soudce pro přípravné řízení trestní na příslušné státní zastupitelství. Pokud by taková vazba nebyla, byla by možná zvůle ve změnách příslušnosti v rámci státního zastupitelství. Závěrem navrhovatelé zdůraznili, že ze statistiky uvedené ve vyjádření plyne výrazně narůstající tendence přesouvání věcí mezi lety 2011 až 2013, přičemž nejvyšší státní zástupce vždy všem návrhům „automaticky“ vyhověl.

62. K vyjádření Vrchního státního zastupitelství v Praze navrhovatelé uvedli, že bagatelizuje ústavní požadavek zákonnosti, jestliže podle něj stačí, aby zákon odkázal na vyhlášku, a ta pak může upravit i věci, které nemají v zákoně podklad. Zmocnění pro vydání vyhlášky Ministerstva spravedlnosti obsažené v zákoně totiž nijak nepředpokládá, že vyhláška sama dále zmocní k rozhodování o příslušnosti státních zastupitelství konkrétní funkcionáře, aniž by to předpokládal zákon. Jedním ze základních nedostatků napadené úpravy je absence možnosti přezkumu změny příslušného státního zastupitelství z iniciativy obviněného; proto je nutno vyloučit libovůli formou rozhodování v individuálních případech mimo pravidla obecně určená právním předpisem, a to pouhým předpisem podzákonným. Pokud zákon neumožňuje, aby vrchní státní zastupitelství a nejvyšší státní zástupce měnili příslušnost státního zastupitelství, nemůže tak učinit ani vyhláška, natož pak společenská ob-

jednávka či ekonomické důvody. K námitce, že část napadeného ustanovení byla součástí jednacího řádu již před rokem 2014, navrhovatelé uvádějí, že až novelou č. 4/2014 Sb. došlo k posílení a rozšíření možnosti uplatnění protizákonné a neústavní libovůle při změně státního zastupitelství, která je mimo řádnou kontrolu soudní moci. Neústavnost či nezákonnost může být v právním řádu obsažena po delší dobu s tím, že vadné ustanovení není využíváno. Jak ale dokazuje statistika Nejvyššího státního zastupitelství, napadená úprava začala být nadužívána.

63. Z vyjádření České advokátní komory navrhovatelé dovozují, že v něm Česká advokátní komora jen s jinou argumentací uvádí důvody pro zrušení napadených ustanovení, především s odkazem na jejich zneužívání.

64. Konečně navrhovatelé v replice poukazují na nové konkrétní významné trestní věci, v nichž má docházet ke zneužívání napadených ustanovení, kdy „podivné změny příslušnosti trestních kauz mezi Čechami a Moravou přikrývá Nejvyšší státní zastupitelství“, přičemž obhajoba možnost měnit příslušnost státního zastupitelství nemá, čímž je narušena „rovnost zbraní“ před soudem. Závěrem navrhovatelé vyzvali Ústavní soud, aby „učinil přítrž“ tomu, aby si státní zástupci mohli svým individuálním rozhodnutím bez podkladu v zákoně vybírat soud pro rozhodování o zásazích do práv lidí: „Je správné zrušit pomyslné vlaky mezi Prahou a Ostravou se zastávkou v Olomouci, které vezou vybrané trestní kauzy.“

III.
Posouzení návrhu z hlediska § 64 a 67 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů

65. Návrh byl podán podle § 64 odst. 2 písm. b) zákona o Ústavním soudu skupinou 27 poslanců a Ústavní soud má za to, že po formální stránce je v souladu s požadavky zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů.

66. Ústavní soud dále konstatuje, že přes Ministerstvem spravedlnosti zmíněné legislativní práce na novém zákoně o státním zastupitelství (viz shora bod 18) jsou napadená ustanovení jednacího řádu dosud v platnosti, a není tak dán důvod k zastavení řízení podle § 67 odst. 1 zákona o Ústavním soudu.

IV.
Posouzení návrhu z hlediska § 68 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb.

67. Dle § 68 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb., Ústavní soud v řízení o zrušení právního předpisu nebo jeho jednotlivých ustanovení posuzuje, zda napadený právní předpis byl přijat a vydán v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem.

68. V tomto směru navrhovatelé brojí proti poslední úpravě znění napadených ustanovení provedené novelou č. 4/2014 Sb. s tím, že ji podepsala Mgr. Marie Benešová jakožto ministryně v demisi, ač vláda, která nemá důvěru Poslanecké sněmovny, se má soustředit jen na běžnou a nutnou údržbu státu.

69. Jak si však ve svém vyjádření všímá Ministerstvo spravedlnosti, Ústavní soud se k této problematice vyslovil ve svém nálezu sp. zn. Pl. ÚS 6/07 (viz výše). V něm mimo jiné konstatoval, že „institut pověření vlády ‚v demisi‘ prozatímním výkonem jejích funkcí dle čl. 62 písm. d) Ústavy vychází z koncepce nutnosti permanentního působení výkonné moci, kdy v právním státě není žádoucí, aby kterákoliv moc ve státě nebyla po určitou dobu svým vrcholným orgánem vykonávána. Koncept předem omezené pravomoci prozatímní vlády, typicky vyloučením určitých aktů z její pravomoci, v sobě nese riziko, že rigidní – nebo při stanovení mezí relativních (či neurčitých) naopak nejisté –

hranice takového omezení ztíží řádné fungování celé moci výkonné, … není řešením vládní krize přenášení politické kontroly prozatímní exekutivy na Ústavní soud … Režim prozatímní vlády klade odpovědnost především na samotnou Poslaneckou sněmovnu, které je tak dán (časový) prostor k vytvoření dostatečné politické většiny pro vyslovení důvěry nové stabilní vládě … Nositelem ústavně politické odpovědnosti za činnost ministerstva je příslušný ministr, který je v tomto směru kontrolován běžnými prostředky parlamentní demokracie, jako jsou interpelace (čl. 53 odst. 1, 2 Ústavy), citační právo Poslanecké sněmovny a jejích orgánů nebo vyšetřovací komise (čl. 30, čl. 38 odst. 2 Ústavy). Dalším kontrolním mechanismem, kterým je sledována činnost a volán k ústavněprávní odpovědnosti ministr, je i možnost jeho odvolání z funkce. Podle čl. 74 Ústavy tento kontrolní mechanismus přísluší předsedovi vlády (návrh na odvolání ministra) a prezidentovi republiky (odvolání samotné)".

70. Ústavní soud v uvedeném nálezu též zdůraznil již od počátku existující restrikce podzákonné normotvorby, kdy „prostřednictvím podmínky zákonného zmocnění (čl. 79 odst. 3 Ústavy) je existence či neexistence takového zmocnění vždy v dispozici zákonodárce. V tomto ohledu – při respektu k vyvažování vztahů mezi mocí výkonnou a zákonodárnou – zde není naléhavá potřeba vyvozovat zvláštní ústavní omezení ministerstva či jiného správního orgánu pro jejich podzákonnou normotvorbu v ústavním pořádku … Je to výhradně Parlament, který v konkrétní věci shledá nezbytnost, příp. vhodnost vydání podzákonného předpisu pro řádné provedení zákona". Dle názoru Ústavního soudu ministerstva a jiné správní úřady ani „nemají přímou existenční vazbu – na rozdíl od vlády – na politickou vůli (důvěru) Poslanecké sněmovny. Ministr je odpovědný vládě, Poslanecké sněmovně toliko zprostředkovaně". Ústavní soud tak v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 6/07 uzavřel, že „ústavně zakotvená pravomoc ministerstva k vydávání podzákonných právních předpisů dle čl. 79 odst. 3 Ústavy není *ex constitutione* zvláštním způsobem omezena – co do rozsahu a obsahu – za situace, kdy je ministerstvo řízeno ministrem, který je členem vlády prozatímně pověřené výkonem jejích funkcí dle čl. 62 písm. d) Ústavy", byť zároveň zdůraznil, že je nutno důsledně uplatnit „obecné požadavky na delegovanou normotvorbu, která se musí pohybovat toliko v restriktivně interpretovaných mezích obsahu, rozsahu a – zejména – účelu zmocňovací normy".

71. Pouhá skutečnost, kterou namítají navrhovatelé, že novelu č. 4/2014 Sb. podepsala Mgr. Marie Benešová jakožto ministryně v demisi, tak sama o sobě nemůže být důvodem ke zrušení návrhem napadených ustanovení.

V.
Znění napadených ustanovení jednacího řádu a související právní úpravy

72. Ustanovení § 18 trestního řádu upravující místní příslušnost soudů v trestním řízení zní:

„(1) Řízení koná soud, v jehož obvodu byl trestný čin spáchán.

(2) Nelze-li místo činu zjistit nebo byl-li čin spáchán v cizině, koná řízení soud, v jehož obvodu obviněný bydlí, pracuje nebo se zdržuje; jestliže se nedají tato místa zjistit nebo jsou mimo území České republiky, koná řízení soud, v jehož obvodu čin vyšel najevo."

73. Ustanovení § 26 trestního řádu upravující příslušnost soudů v přípravném řízení trestním zní:

„(1) K provádění úkonů v přípravném řízení je příslušný okresní soud, v jehož obvodě je činný státní zástupce, který podal příslušný návrh.

(2) Soud, u něhož státní zástupce podal návrh podle odstavce 1, se stává příslušným k provádění všech úkonů soudu po celé přípravné řízení, pokud nedojde k postoupení věci z důvodu příslušnosti jiného státního zástupce činného mimo obvod tohoto soudu."

74. Územní působnost a příslušnost státních zastupitelství upravuje zákon o státním zastupitelství v § 7, který zní:

„(1) Sídla státních zastupitelství a obvody jejich územní působnosti se shodují se sídly a obvody soudů.

(2) Státní zastupitelství je příslušné k zastupování státu u soudu, u něhož toto státní zastupitelství působí, pokud zvláštní právní předpis nestanoví jinak."

75. Zmocnění k vydání vyhlášky upravuje zákon o státním zastupitelství v § 40, který zní:

„(1) Ministerstvo stanoví vyhláškou

a) jednací řád státního zastupitelství,

[b) zrušeno],

c) postup při výběru právních čekatelů a při jejich přijímání do pracovního poměru,

d) obsahovou náplň čekatelské praxe, její organizaci a podrobnosti o závěrečné zkoušce,

e) okruh úkonů, které mohou být prováděny právními čekateli.

(2) Ministerstvo může vyhláškou stanovit výjimky ohledně sídel a územních obvodů vrchních, krajských a okresních státních zastupitelství, v obvodu vrchního, krajského nebo okresního státního zastupitelství zřídit jeho pobočky nebo zřídit státní zastupitelství s výlučnou působností anebo určit, že věci určitého druhu z obvodu několika státních zastupitelství bude vyřizovat jedno státní zastupitelství.“

76. Jednací řád obsahuje oddíl nadepsaný „Věcná příslušnost státních zástupců v přípravném řízení trestním“ obsahující ustanovení § 12 až 16. Jejich platné znění je následující (napadená ustanovení jsou zvýrazněna tučně):

„§ 12

(1) K výkonu dozoru nad zachováváním zákonnosti v přípravném řízení trestním je příslušný státní zástupce přidělený ke státnímu zastupitelství, které působí při soudu, jenž by byl příslušný konat ve věci po podání obžaloby řízení v prvním stupni, pokud tato vyhláška nestanoví jinak. Nemůže-li úkon vztahující se k postupu před zahájením trestního stíhání pro jeho neodkladnost provést příslušný státní zástupce, provede jej státní zástupce nepříslušný, který v takovém případě příslušného státního zástupce o provedení úkonu bez zbytečného odkladu vyrozumí a věc mu předá.

(2) Nelze-li pro neúplnost skutkových zjištění určit příslušnost státního zástupce k výkonu dozoru nad zachováváním zákonnosti v přípravném řízení trestním v době, kdy policejní orgán sepsal záznam o zahájení úkonů trestního řízení, doručí se tento záznam státnímu zástupci státního zastupitelství odpovídajícího stupně v sídle policejního orgánu nebo jeho organizační složky. Jde-li o policejní orgán s působností pro území celé České republiky, doručí jej policejní orgán krajskému státnímu zastupitelství v sídle policejního orgánu nebo jeho organizační složky, u něhož je činná osoba, která tento úkon učinila.

(3) Není-li touto vyhláškou stanoveno jinak, státní zástupce, jemuž byl doručen záznam o zahájení úkonů trestního řízení a který se nepovažuje za místně nebo věcně příslušného, učiní veškerá opatření, která nesnesou odkladu, včetně vydání rozhodnutí, jež činí státní zástupce podle trestního řádu při použití operativně pátracích prostředků, která náleží do působnosti státního zastupitelství a ke kterým je oprávněn, tak, aby nedošlo ke zmaření účelu trestního řízení. Jinak postoupí věc k dalšímu řízení státnímu zastupitelství místně a věcně příslušnému. O postoupení věci současně vyrozumí policejní orgán, jenž mu záznam o zahájení úkonů trestního řízení doručil.

§ 13

Ve věcech, v nichž přísluší konat vyšetřování nebo zkrácené přípravné řízení státnímu zástupci (§ 10 odst. 2), vykonává dozor nad zachováváním zákonnosti při postupu před zahájením trestního stíhání státní zástupce, který by byl jinak příslušný konat ve věci vyšetřování nebo zkrácené přípravné řízení, pokud na základě zjištěných skutečností lze tuto příslušnost státního zástupce určit. Vyjde-li najevo skutečnost, že jde o takový trestný čin, až v průběhu prověřování skutečností důvodně nasvědčujících tomu, že byl spáchán trestný čin, státní zástupce, který v této době vykonává dozor, věc neprodleně předá takovému státnímu zástupci. Ustanovení § 12 odst. 3 se užije obdobně.

§ 14

Vyšší státní zastupitelství je příslušné k výkonu dozoru nad zachováváním zákonnosti v přípravném řízení ve věci, kterou odňalo bezprostředně nižšímu státnímu zastupitelství, a působí v ní samo.

§ 15

(1) K výkonu dozoru nad zachováváním zákonnosti v přípravném řízení ve věcech úmyslných trestných činů

a) spáchaných při činnosti banky, investiční společnosti nebo investičního fondu, obchodníka s cennými papíry, pojišťovny, zdravotní pojišťovny, penzijního fondu, stavební spořitelny anebo spořitelního a úvěrního družstva, byla-li jimi způsobena škoda nejméně 150 mil. Kč,

b) fyzických nebo právnických osob spáchaných v souvislosti s neoprávněným výkonem činnosti subjektů uvedených v písmenu a), byla-li jimi způsobena škoda nejméně 150 mil. Kč,

c) jimiž byla způsobena na majetku nebo majetkovém podílu státu škoda nejméně 150 mil. Kč,

d) podle hlavy páté nebo šesté zvláštní části trestního zákoníku, jestliže byly spáchány ve prospěch organizované zločinecké skupiny, a dále trestné činy zneužití pravomoci úřední osoby podle § 329 trestního zákoníku nebo trestné činy přijetí úplatku, podplacení nebo nepřímého úplatkářství podle § 331 až 333 trestního zákoníku, pokud byly spáchány v souvislosti s odhalováním či vyšetřováním trestných činů podle hlavy páté nebo šesté zvláštní části trestního zákoníku,

e) jimiž byly dotčeny finanční nebo ekonomické zájmy Evropské unie, pokud jimi byla způsobena škoda nejméně 150 mil. Kč,

f) spáchaných proti jednotné evropské měně ve prospěch organizované zločinecké skupiny, členem organizované skupiny, ve značném nebo velkém rozsahu nebo koná-li řízení o trestných činech namířených proti jednotné evropské měně policejní orgán, který plní úkoly zvláštní ústředny podle článku 12 mezinárodní úmluvy o potírání penězokazectví,

g) spáchaných v souvislosti s insolvenčním řízením,

je příslušný státní zástupce vrchního státního zastupitelství, v jehož obvodu je nižší státní zastupitelství, které by bylo jinak ve věci příslušné.

(2) K výkonu dozoru nad zachováváním zákonnosti v přípravném řízení ve věcech trestných činů podílnictví podle § 214 trestního zákoníku, podílnictví z nedbalosti podle § 215 trestního zákoníku, legalizace výnosů z trestné činnosti podle § 216 trestního zákoníku a legalizace výnosů z trestné činnosti z nedbalosti podle § 217 trestního zákoníku je příslušný státní zástupce vrchního státního zastupitelství, v jehož obvodu je nižší státní zastupitelství, které by bylo jinak ve věci příslušné, jestliže zdrojovým trestným činem je některý z trestných činů uvedených v odstavci 1.

(3) Vrchní státní zastupitelství je příslušné ve věci některého z trestných činů uvedených v odstavcích 1 a 2 i k výkonu dozoru nad zachováváním zákonnosti v přípravném řízení též ve věcech dalších trestných činů, ohledně nichž je konáno společné řízení, nebude-li věc vyloučena ze společného řízení. **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.**

(4) Vrchní státní zastupitelství může po předchozím souhlasu nejvyššího státního zástupce rozhodnout, že k výkonu dozoru nad zachováváním zákonnosti v přípravném řízení ve věcech trestných činů uvedených v odstavcích 1 až 3 je příslušné nižší státní zastupitelství; jeho příslušnost se určí podle zásad uvedených v § 12, 14 a 16.

(5) Vyžaduje-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.

§ 16

(1) Je-li podle předchozích ustanovení dána příslušnost k výkonu dozoru několika státních zástupců, vykonává dozor ten, který je příslušný k výkonu dozoru nad vyšetřováním vedeným proti pachateli trestného činu nebo ohledně nejzávažnějšího trestného činu; jinak ten, který začal vykonávat dozor nejdříve.

(2) K došetření věci vrácené státnímu zástupci soudem, jemuž byla postoupena nebo přikázána, je příslušný státní zástupce, který vykonává dozor v přípravném řízení.“

VI.
Posouzení napadených ustanovení z hlediska úpravy příslušnosti státního zastupitelství

a) k zákonnému zmocnění pro podzákonnou právní úpravu příslušnosti státních zastupitelství

77. Ústavní soud se v rámci posuzování důvodnosti podaného návrhu musel nejprve vypořádat s otázkou, zda je vůbec obecně možné, aby příslušnost státního zastupitelství upravoval podzákonný právní předpis, kdy v tomto směru navrhovatelé odkazovali na čl. 2 odst. 3 Ústavy, respektive čl. 2 odst. 2 Listiny, na čl. 79 odst. 1 a 3 a na čl. 80 odst. 2 Ústavy. Dospěl přitom k závěru, že takovýto způsob právní úpravy nelze *a priori* vyloučit.

78. Ustanovení čl. 2 odst. 3 Ústavy a obdobně čl. 2 odst. 2 Listiny předepisují, že státní moc lze uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon. Doktrína z těchto ustanovení ústavního pořádku dovozuje, že orgány veřejné moci „musí bedlivě dodržovat svoje zákonem stanovené kompetence, které nesmí překračovat. Jsou oprávněny jednat pouze tehdy, kdy to zákon výslovně stanoví“ (Šimíček, V. in Bahýľová, L., Filip, J., Molek, P., Podhrázký, M., Suchánek, R., Šimíček, V., Vyhnánek, L. Ústava České republiky, komentář. Praha: Linde, 2010, str. 56). „Jde o obecnou ústavněprávní zásadu, která se promítá do výhrady zákona ve všech případech, kdy jde o zřizování státních orgánů, stanovení jejich organizace a kompetence, jakož i procesněprávních pravidel způsobu jejich jednání, postupu.“ (Grospič, J. in Knapp, V. a kol. Tvorba práva a její současné problémy. Praha: Linde Praha, a. s., 1998, str. 99). „Hmotněprávní, kompetenční i procesní podmínky pro uplatňování státní (veřejné) moci lze upravit jen zákonem.“ (Mikule, V. in Sládeček, V., Mikule, V., Syllová, J. Ústava České republiky, komentář. Praha: C. H. Beck, 2007, str. 22).

79. Právě uvedené ovšem neznamená, že by zákon nemohl provést obecnější, základní úpravu a zmocnit ministerstvo k úpravě konkrétnější (viz posledně citované dílo). Ustanovení čl. 79 odst. 3 Ústavy umožňuje zmocňovacím ustanovením zákona přenést podrobnější úpravu na podzákonný právní předpis (Rychetský, P. in Rychetský, P. a kol. Ústava České republiky, komentář. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2015, str. 17). Jak Ústavní soud uvedl již ve svém nálezu sp. zn. III. ÚS 105/95 (N 91/6 SbNU 171), nikoli ve všech případech, kdy ústavněprávní normy odkazují na zákon, je vyloučena bližší úprava nižšími normativními akty; tak je tomu jen, když ústavní zákon takovou úpravu vyhrazuje výslovně pouze zákonu.

80. V tomto směru lze najít podobnost i se situací řešenou v zamítavém nálezu ze dne 18. 4. 2001 sp. zn. Pl. ÚS 55/2000 (N 62/22 SbNU 55; 241/2001 Sb.), ve kterém Ústavní soud posuzoval situaci, kdy prováděcímu předpisu Ministerstva vnitra bylo svěřeno určit, které z obecních úřadů, městských úřadů, případně úřadů městských částí či úřadů městských obvodů budou pověřeny výkonem působnosti na úseku matrik. Tehdejší navrhovatelé přitom odkazovali na čl. 105 Ústavy, podle něhož výkon státní správy lze svěřit orgánům samosprávy jen tehdy, stanoví-li to zákon, a na čl. 100 odst. 1 Ústavy, podle jehož věty druhé zákon stanoví, kdy jsou územní samosprávné celky správními obvody. Domnívali se, že Ústavou tak byl stanoven požadavek, aby svěření věcné i územní působnosti orgánům samosprávy při výkonu státní správy bylo provedeno formou zákona. Ústavní soud však protiústavnost takovéto tehdy napadené úpravy neshledal.

81. Ústavní soud neshledává případným ani odkaz navrhovatelů na čl. 79 odst. 1 a čl. 80 odst. 2 Ústavy. Jak ve svých vyjádřeních poukazují Ministerstvo spravedlnosti, jednotlivá státní zastupitelství i Česká advokátní komora a jak vyplývá z rozsudků Nejvyššího správního soudu zmiňovaných v těchto vyjádřeních (6 As 58/2004, 2 As 93/2011, 1 As 51/2012) a dalších pramenů (Suchánek, R. in výše citované dílo, str. 944), státní zastupitelství je nutno považovat za orgán výkonné moci *sui generis*, který nelze podřadit po pojmy „ministerstvo“ nebo „jiný správní úřad“, které užívá čl. 79 odst. 1 a 3 Ústavy.

82. Především však navrhovatelé, na což je rovněž poukazováno v obdržených vyjádřeních, chybně vykládají pojem „působnost“ obsažený v čl. 79 odst. 1 a čl. 80 odst. 2 Ústavy. Jak státní zastupitelství v zaslaných vyjádřeních vysvětlují, věcná působnost je institut hmotného práva a je jí třeba rozumět okruh úkolů, které jsou orgánu veřejné moci stanoveny. Jedná se o právní vyjádření úlohy a postavení státního orgánu v určitých společenských vztazích, kdy v podstatě jde o jemu právem svěřené úlohy a činnosti [nález Ústavního soudu ze dne 24. 4. 1996 sp. zn. I. ÚS 38/95 (N 35/5 SbNU 283)]. Působnost státního zastupitelství je vymezena v části druhé (§ 4 a 5) zákona o státním zastupitelství. Pravomocí jsou pak prostředky svěřené orgánu veřejné moci k realizaci působnosti (podrobnější definice viz např. Mikule, V. in Sládeček, V., Mikule, V., Syllová, J. Ústava České republiky, komentář. Praha: C. H. Beck, 2007, str. 566), respektive samotná realizace veřejné moci v příslušné formě, tj. ve formě normotvorné nebo individuálně rozhodovací [nález Ústavního soudu ze dne 9. 10. 2003 sp. zn. IV. ÚS 150/01 (N 117/31 SbNU 57)]. Příslušností je vymezení rozsahu působnosti v rámci určité soustavy orgánů veřejné moci, tj. mezi jednotlivými státními zastupitelstvími navzájem, a jde tedy o institut procesní. Zpravidla se rozlišuje příslušnost věcná, která typově určuje orgány rozhodující v prvním stupni a orgány povolané rozhodovat o opravných prostředcích, dále příslušnost funkční, jež určuje, který z orgánů určité organizační úrovně je oprávněn rozhodovat, a konečně příslušnost místní, dle níž se určuje, který z více věcně příslušných orgánů má rozhodovat (srov. Madar, Z. a kol. Slovník českého práva. Praha: Linde Praha, a. s., 1995, str. 904 a násl.). Na úrovni zákona upravují materii příslušnosti státních zastupitelství § 7 odst. 2 a § 12a a 12b zákona o státním zastupitelství (srov. ohledně příslušnosti správních orgánů a soudů § 10 až 13 správního řádu, § 13 až 15 daňového řádu, § 9 až 12 občanského soudního řádu, § 7 soudního řádu správního a § 16 až 26 trestního řádu). Nelze tudíž ztotožňovat instituty působnosti a příslušnosti státního zastupitelství (byť na sebe samozřejmě navazují), neboť mají rozdílný obsah a jejich vztah není ani vzájemně podřazující se. Ustanovení čl. 80 odst. 2 Ústavy kromě toho užívá i pojmu „postavení státního zastupitelství“, kterým se ovšem rozumí právní zakotvení státního zastupitelství v systému orgánů veřejné moci se zřetelem na jeho význam, vliv a pozici mezi takovými orgány včetně vztahu k nim. Pojem „příslušnost“ tak není možné podřadit ani pod „postavení“, ani pod „působnost“ ve smyslu čl. 79 odst. 1 a čl. 80 odst. 2 Ústavy. Ústava přitom zřizuje „státní zastupitelství“ (v čísle jednotném) jako (jeden) ústavní orgán (instituci) a o jednotlivých státních zastupitelstvích se vůbec nezmiňuje (viz čl. 80 a 109), přičemž teprve zákonem je tento orgán zřízen jako „soustava úřadů státu“ (§ 1 odst. 1 zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění zákona č. 14/2002 Sb.). Proto se také výhrada zákona, stanovená v čl. 80 odst. 2 Ústavy, výslovně vztahuje pouze na „postavení a působnost státního zastupitelství“, tedy na tento ústavní orgán (instituci) v jeho celku, a nikoli též na úpravu příslušnosti jednotlivých „úřadů“ (stupňů v rámci „soustavy“) této instituce, tedy na jednotlivá státní zastupitelství.

83. Zde je zřejmá rozdílnost úpravy v článcích Ústavy zmiňovaných v předchozích odstavcích oproti znění čl. 38 odst. 1 Listiny, které jediné stanoví výhradu zákona, pokud jde o příslušnost. Rozdílnost, která má své opodstatnění, neboť na soudy a soudce, a tím i na právní úpravu jich se týkající je zjevně nutno klást vyšší požadavky než na právní úpravu jiných orgánů veřejné moci. Je třeba vyzdvihnout, že státní zastupitelství samozřejmě plní nepominutelnou úlohu v rámci trestního procesu, nicméně oproti soudcům právo na zákonného státního zástupce Listina nezaručuje.

84. Postavení státního zástupce v trestním řízení je odlišné od postavení soudce již tím, že má nejudiciální charakter [srovnej nález Ústavního soudu ze dne 28. 6. 2011 sp. zn. Pl. ÚS 17/10 (N 123/61 SbNU 767; 232/2011 Sb.), zejména jeho body 33 a 38]. Státní zastupitelství není orgánem, který stojí nad procesními stranami autoritativně a definitivně rozhoduje o vině a trestu obviněného, ale jakožto strana v řízení před soudem (srovnej § 12 odst. 6 trestního řádu) plní jemu ústavně uloženou povinnost zastupovat v tomto řízení veřejnou žalobu (čl. 80 odst. 1 Ústavy). Je zřejmé, že státní zastupitelství není vybaveno nestranností v takovém slova smyslu, jako je tomu u obecných soudů, a nelze mu kupříkladu upřít oprávnění volit si vlastní procesní a vyšetřovací taktiku [nález Ústavního soudu ze dne 3. 7. 2003 sp. zn. III. ÚS 511/02 (N 105/30 SbNU 471)]. Jakkoliv lze shledat řadu zákonných záruk nezávislosti a nestrannosti státního zástupce a z hlediska subjektivního je možno u státního zástupce dovodit obdobné rysy jako u subjektivně nezávislého soudce, přetrvávají rovněž prvky od soudní moci jej odlišující, jako jsou prvky nadřízenosti či instančního dohledu obsažené v ustanoveních § 11a, 12, 12c, 12d a 12e zákona o státním zastupitelství, která zakotvují např. oprá-

není vyššího státního zastupitelství odejmout věc nižšímu státnímu zastupitelství a vyřídit ji samostatně, neřídí-li se jeho pokyny či je nečinné nebo se v jeho postupu vyskytují nedůvodné průtahy, či oprávnění vedoucího státního zástupce vykonávat dohled a dávat pokyny k postupu při vyřizování věcí státním zástupcům působícím u státního zastupitelství, v jehož čele stojí. Současné pojetí postavení státního zastupitelství v trestním řízení tedy nedovoluje konstruovat princip nezávislosti státního zástupce v kvalitě srovnatelné s principem nezávislosti soudce a právo na zákonného státního zástupce ve smyslu přidělení věci státnímu zástupci určenému podle stejně striktních pravidel, jak je tomu u rozdělování napadlých věcí mezi soudce (podobně usnesení Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 3627/12, k postavení veřejné žaloby i veřejných žalobců srov. Fenyk J. Veřejná žaloba, Díl I. Historie, současnost a možný vývoj veřejné žaloby. Edice Příručky MSP ČR, 2001, svazek č. 62, str. 149–159).

85. Z uvedených důvodů Ústavní soud shledává ústavně souladnou argumentaci Ministerstva spravedlnosti, státních zastupitelství a České advokátní komory, že nelze *a priori* vyloučit existenci právní úpravy provádějící úpravu příslušnosti státních zastupitelství v podrobnostech až na úrovni podzákonného právního předpisu.

86. Ústavní soud ústavnost napadených ustanovení o příslušnosti státních zastupitelství dále zvažoval i z hlediska formulace zákonného zmocnění obsaženého v § 40 zákona o státním zastupitelství, na jehož základě byl jednací řád vydán, přičemž Ústavní soud ani v této souvislosti neshledal porušení ústavního pořádku.

87. Ustanovení čl. 79 odst. 3 Ústavy umožňuje ministerstvům vydávat podzákonné předpisy, ovšem toliko na základě zákona obsahujícího příslušné výslovné zákonné zmocnění a jen v rámci vytčených zákonných mezí. Zákon obsahující zmocnění k vydání právního předpisu podle čl. 79 odst. 3 Ústavy musí současně obsahovat i limity (meze) takového zmocnění (Rychetský, P. výše citované dílo, tamtéž). Jak Ústavní soud uvedl např. ve svém nálezu ze dne 15. 9. 2015 sp. zn. Pl. ÚS 13/14 (297/2015 Sb.), pravomoc ministerstev vydávat právní předpisy k provedení zákona je „podmíněna existencí výslovného zákonného zmocnění a jeho mezemi, přičemž dle judikatury Ústavního soudu je dané ustanovení třeba vykládat restriktivně v tom smyslu, že toto zmocnění musí být konkrétní, jednoznačné a jasné [srov. nález ze dne 21. 6. 2000 sp. zn. Pl. ÚS 3/2000 (N 93/18 SbNU 287; 231/2000 Sb.)]. Pakliže tomu tak je, Ústavní soud zkoumá, zda byl podzákonný právní předpis vydán státním orgánem k tomu oprávněným a v mezích jeho kompetence, tedy zda se při výkonu této pravomoci pohyboval v mezích a na základě zákona (secundum et intra legem), a nikoliv mimo zákon (preater legem)“. Zjednodušeně řečeno, „jde o to, aby v případě, kdy má být podle zákona X, tento předpis nestanovil, že má být Y, ale že má být X1, X2, X3. Ze zmocňovacího ustanovení musí být zřejmá vůle zákonodárce k úpravě nad zákonný standard. Ani v takovém případě však podzákonný právní předpis nesmí zasahovat do věcí vyhrazených k regulaci toliko zákonem (tzv. výhrada zákona)“ [obdobně viz též nález ze dne 18. 8. 2004 sp. zn. Pl. ÚS 7/03 (N 113/34 SbNU 165; 512/2004 Sb.) či nález ze dne 22. 10. 2013 sp. zn. Pl. ÚS 19/13 (N 178/71 SbNU 105; 396/2013 Sb.)].

88. Jednací řád byl Ministerstvem spravedlnosti vydán s odkazem na zmocňovací ustanovení obsažené v § 40 zákona o státním zastupitelství. Při rozboru uvedeného zmocňovacího ustanovení na jeho jednotlivé elementy je zřejmé, že Ministerstvo spravedlnosti je jím (kromě záležitostí týkajících se právních čekatelů, které lze v kontextu projednávané věci pominout) zmocněno k následujícímu:

a) stanovení jednacího řádu státních zastupitelství,
b) stanovení výjimek ohledně sídel a územních obvodů státních zastupitelství,
c) zřízení poboček státních zastupitelství,
d) zřízení státního zastupitelství s výlučnou působností, a
e) určení, že věci určitého druhu z obvodu několika státních zastupitelství bude vyřizovat jedno státní zastupitelství.

89. Možnost vymezit příslušnost státního zastupitelství prováděcím právním předpisem plyne podle názoru Ústavního soudu ze dvou shora uvedených elementů zmocňovacího ustanovení § 40 zákona o státním zastupitelství, uvedených pod písmeny d) a e).

90. V prvním případě jde o zmocnění Ministerstva spravedlnosti ve vyhlášce určit, že věci určitého druhu z obvodu několika státních zastupitelství bude vyřizovat jedno státní zastupitelství (§ 40 odst. 2 zákona o státním zastupitelství). Uvedené je ve své podstatě zmocněním ke stanovení příslušnosti, neboť je to právě určení příslušnosti, které slouží k vyřešení otázky, které konkrétní státní zastupitelství z organizační struktury státního zastupitelství je povoláno k vyřízení určité věci (srov. Skulová, S. a kol. Správní právo procesní. 2. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2012, s. 73). Podle toho, jak je uvedené zmocnění formulováno, nemusí být státní zastupitelství, které bude vyřizovat věci určitého druhu z obvodu několika státních zastupitelství, státním zastupitelstvím stejného stupně jako státní zastupitelství, z jejichž obvodů má věci vyřizovat. Formulaci předmětného zákonného zmocnění pak plně odpovídá i znění § 15 jednacího řádu, kde je příslušnost (státního zástupce) vrchního státního zastupitelství vždy vázána na příslušnost nižšího státního zastupitelství v jeho obvodu, které by jinak (podle obecné úpravy věcné a místní příslušnosti) bylo ve věci příslušné.

91. Ve druhém případě lze souhlasit s názorem Ministerstva spravedlnosti obsaženým v jeho vyjádření k ústavní stížnosti, podle kterého výslovné zmocnění ministerstva ke zřízení státního zastupitelství s výlučnou působností (srov. § 40 odst. 2 zákona o státním zastupitelství) v sobě zahrnuje rovněž zmocnění stanovit vyhláškou (jednacím řádem) věcnou či místní příslušnost takového státního zastupitelství (v přípravném řízení). Ačkoliv instituty působnosti a příslušnosti nelze, jak bylo shora uvedeno, ztotožňovat, neboť mají rozdílný obsah a jejich vztah není ani vzájemně podřazující se, vymezení příslušnosti je nutno chápat jako *condicio sine qua non* pro výkon činnosti výlučně působícího státního zastupitelství v přípravném řízení, k jehož zřízení dané ustanovení zmocňuje výslovně. Zřízení státního zastupitelství s výlučnou působností je tak nevyhnutelně spojeno, pokud by tak již neplynulo z obecné právní úpravy, s vymezením jeho příslušnosti, které se proto stává odůvodněnou součástí prováděcího předpisu vydaného na základě takového zmocnění.

92. S ohledem na shora uvedené proto Ústavní soud dospěl k závěru, že z dikce předmětných částí zmocnění obsaženého v § 40 odst. 2 zákona o státním zastupitelství je zjevná vůle zákonodárce upravit vyhláškou Ministerstva spravedlnosti rovněž příslušnost státního zastupitelství v přípravném řízení, byť tak není stanoveno v tomto zmocnění explicitně, čímž je posuzovaný požadavek na podzákonnou normotvorbu – existence zjevné vůle zákonodárce k úpravě nad zákonný standard [viz nález Ústavního soudu ze dne 14. 2. 2001 sp. zn. Pl. ÚS 45/2000 (N 30/21 SbNU 261, 270; 96/2001 Sb.)] – v daném případě naplněn.

b) k dalším námitkám navrhovatelů proti napadené platné úpravě

93. Ústavní soud se dále zabýval napadenou úpravou s ohledem na další námitky navrhovatelů. Prvou námitkou je ta, že napadená ustanovení umožňují změnu příslušnosti dozorového státního zastupitelství spolurozhodnutím vrchního státního zastupitelství a nejvyššího státního zástupce, vzhledem k čemuž vlastně tato příslušnost není určena žádným normativním právním aktem, ale individuálním rozhodnutím.

94. Ústavní soud se však nedomnívá, že možnost takového rozhodování by odporovala ústavnímu pořádku. Jak vysvětlilo ve svém vyjádření Ministerstvo spravedlnosti, jelikož rozhodnutí vydávaná na základě napadených ustanovení nejsou normativními právními akty, nýbrž právními akty indivi duálními, které pojmově představují aplikaci normy v konkrétním případě, nikoliv tvorbu nové normy, platí, že takováto právní konstrukce není v rozporu se zákazem terciární normotvorby.

95. Změny v příslušnosti orgánů veřejné moci, o kterých je rozhodováno individuálními rozhodnutími, přitom nejsou právnímu řádu obecně nijak neznámé, a to jak pokud jde o státní zastupitelství (§ 12d odst. 2 zákona o státním zastupitelství), tak soudy (§ 25 trestního řádu).

96. Rovněž při srovnání se zahraničními právními úpravami se nejeví možnost určitých změn v příslušnosti státního zastupitelství dle rozhodnutí některého z vyšších stupňů jeho soustavy nijak neobvyklá.

97. Například v Polsku je příslušnost státních zastupitelství, obdobně jako v České republice, upravena podzákonným předpisem, konkrétně nařízením ministra spravedlnosti ze dne 11. září 2014 o vnitřním řádu obecných jednotek státního zastupitelství (*Regulamin wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury*). V jeho § 58 odst. 1 je nejprve obecně stanoveno, že místní příslušnost státních zastupitelství se v přípravném řízení řídí místní příslušností soudů, odstavec 5 však umožňuje vedoucímu státnímu zástupci rozhodnout o změně v příslušnosti státního zastupitelství nižšího stupně *(„W szczególnie uzasadnionych przypadkach, ze względu na dobro prowadzonego postępowania, kierownik jednostki wyższego stopnia może, w drodze postanowienia, przekazać sprawę do prowadzenia lub nadzoru innej podległej jednostce niż jednostka właściwa w myśl ust. 1.“)*.

98. V Rakousku § 21 odst. 2 trestního řádu (*Strafprozeßordnung*) stanoví, že státní zástupce vrchního státního zastupitelství je oprávněn se zúčastnit jakéhokoliv řízení v jeho oblasti působnosti; v jednotlivých případech může úkoly a pravomoci (oprávnění) v případě jemu podřízeného státního zastupitelství převzít.

99. V případě Slovenska umožňuje zákon č. 153/2001 Z. z., o prokuratúre, v ustanovení § 51 generálnímu prokurátorovi a v rozsahu jeho působnosti krajskému prokurátorovi v jednotlivé věci určit výjimky z ustanovení § 46 až 50, tedy prakticky ze všech ustanovení upravujících příslušnost prokuratur.

100. V Německu právo i povinnost dohledu nad činností a postupem státních zástupců přísluší vedoucímu generálnímu státnímu zástupci, který v této souvislosti disponuje oprávněním ukládat závazné pokyny pro vyřízení kterékoliv věci, včetně práva odejmout určitou věc jakémukoliv státnímu zastupitelství v jeho obvodu a přidělit ji jinému státnímu zástupci, nebo ji dokonce vyřídit sám [§ 145 spolkového zákona o organizaci soudnictví (*Gerichtsverfassungsgesetz*)].

101. Je zjevné, že uvedené srovnání nesvědčí ve prospěch názoru, že by státní zastupitelství nemohla činit individuální rozhodnutí o změně příslušnosti. Spíše naopak se zdá, že napadená úprava v jednacím řádu patří ve srovnání s jinými úpravami změn příslušnosti v českém právním řádu, jakož i ve výše provedeném mezinárodním srovnání mezi ty přísnější, když kupříkladu předmětné rozhodnutí o příslušnosti nemůže učinit vrchní státní zastupitelství samo, ale musí být navíc dán i souhlas nejvyššího státního zástupce.

102. Druhou námitkou, kterou navrhovatelé vznesli, je ta, že nejsou dány jasné limity pro předmětná rozhodnutí, a je tak dán prostor pro libovůli. Ani zde však jejich kritiku neshledává Ústavní soud případnou.

103. V prvé řadě je nutno znovu připomenout, že státní zastupitelství není orgánem, který by stál nad procesními stranami a rozhodoval o vině a trestu obviněného. Jak již bylo popsáno výše, jeho postavení je odlišné, a logicky je tak odlišná i míra přísnosti, s jakou je nutno pohlížet na rigidnost a detailnost úpravy jeho příslušnosti oproti požadavkům na úpravu příslušnosti soudů. Intenzita nezbytnosti zabránit libovůli v otázce příslušnosti státních zastupitelství je bezpochyby menší než v případě soudů a soudců. V případě státních zastupitelství je v tomto směru zjevně přípustná větší flexibilita.

104. Ani bližší pohled na napadená ustanovení pak obavy z libovůle při jejich aplikaci nevyvolává. V případě § 15 odst. 3 věty druhé jednacího řádu je nutno upozornit, že toto ustanovení je aplikovatelné jen za situace, dojde-li k vyloučení věci ze společného řízení a u takové věci by již přestala být dána příslušnost vrchního státního zastupitelství podle § 15 odst. 1 nebo 2 jednacího řádu. Touto spojitostí s vyloučením ze společného řízení je prostor, ve kterém může být rozhodnutí o příslušnosti vydáno, poměrně úzce vymezen. Potřeba ponechání výkonu dozoru u vrchního státního zastupitelství, jehož státní zástupce má již příslušný případ nastudován, je přitom v těchto případech zcela nasnadě a nejenže nevzbuzuje pochybnosti o korektnosti svého účelu, nýbrž naopak jde o nástroj nanejvýš rozumný, přispívající k rychlosti řízení, a tím i k ochraně práva obviněných na projednání věci bez

zbytečných průtahů, respektive v přiměřené lhůtě, zaručeného v čl. 38 odst. 2 Listiny a čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

105. Rovněž napadená úprava v § 15 odst. 5 jednacího řádu sleduje bezpochyby racionální účel. Zároveň stanoví určitá kritéria (závažnost, skutková či právní složitost věci), kterými se má rozhodování řídit. Možnost atrakce je taktéž pevně ohraničena tím, že k ní může vrchní státní zastupitelství přistoupit pouze
a) ve věcech úmyslných trestných činů 1. spáchaných při činnosti banky, investiční společnosti nebo investičního fondu, obchodníka s cennými papíry, pojišťovny, zdravotní pojišťovny, penzijního fondu, stavební spořitelny anebo spořitelního a úvěrního družstva, nebo 2. fyzických nebo právnických osob spáchaných v souvislosti s neoprávněným výkonem činnosti vyjmenovaných subjektů, nebo 3. jimiž byla způsobena škoda na majetku nebo majetkovém podílu státu, nebo 4. jimiž byly dotčeny finanční nebo ekonomické zájmy Evropské unie, anebo
b) pokud na majetku jiného subjektu vznikne škoda alespoň 150 mil. Kč.

106. Na základě uvedeného si nelze nepovšimnout, že navrhovateli napadená úprava obsahuje zřejmější kritéria a užší meze pro rozhodování o příslušnosti než kupříkladu § 25 trestního řádu, který umožňuje změnit příslušnost soudu v jakékoliv věci a jako předpoklad pro takové rozhodnutí pouze stanoví, že tak může být učiněno z „důležitého důvodu“. To za situace, kdy § 25 trestního řádu upravuje možnost změny příslušnosti soudu, na což by, jak je shora vysvětleno, měly být vztaženy přísnější standardy než v případě státních zastupitelství. Rovněž se zřetelem k výše provedenému mezinárodnímu srovnání je vidno, že napadená právní úprava patří spíše k těm restriktivnějším.

107. Ani potud tak Ústavní soud neshledal argumenty navrhovatelů důvodnými.

VII.
Posouzení napadených ustanovení z hlediska úpravy příslušnosti soudu

108. V dalším kroku se Ústavní soud zabýval napadenými ustanoveními, pokud jde o jejich propojenost s právní úpravou příslušnosti soudu. Dospěl přitom k závěru, že ani v tomto směru nejsou dány důvody, pro které by bylo nutno podanému návrhu vyhovět.

109. Dle čl. 38 odst. 1 Listiny platí, že nikdo nesmí být odňat svému zákonnému soudci, přičemž příslušnost soudu i soudce stanoví zákon. Toto ustanovení patří mezi ta, kterými ústavodárce rozhraničuje rozdělení moci mezi moc zákonodárnou a výkonnou. Stanoví se výhrada zákona, dle které je předmětnou věc možno upravit toliko zákonem, a normotvorná pravomoc tak nemůže náležet vládě, ministerstvu ani jinému orgánu. Ani zákonodárci není dovoleno, aby zákonem vytvořil zmocnění, kterým by to těmto orgánům umožnil. Principu dělby moci naopak odpovídá, že ústavní rozhraničení pravomoci stanoví limity jak orgánům moci výkonné, tak moci zákonodárné. Z pojmu právního státu, jenž nachází své ústavní zakotvení v čl. 1 odst. 1 Ústavy, vyplývá princip, že ani zákonodárce, ani exekutiva nemohou s formami práva, respektive prameny práva, nakládat libovolně, nýbrž se musí řídit hledisky ústavodárce. Ústavní soud přitom v minulosti již vyložil, že nelze připustit, aby se sféra ochrany základních práv a svobod dostala pod pravomoc moci výkonné, která k tomu není oprávněna [viz nález Ústavního soudu ze dne 23. 7. 2013 sp. zn. Pl. ÚS 13/12 (N 126/70 SbNU 147; 259/2013 Sb.)]. Jestliže ústavodárce svěřil kompetenci k vymezení příslušnosti soudu i soudce výhradně zákonu, vyloučil tím sekundární úpravu, a to i kdyby třeba byla ze všech ostatních hledisek možná, ba i žádoucí.

110. Jak je zřejmé z rekapitulace právní úpravy uvedené výše, trestní řád na jednu stranu zakotvuje jasná pravidla místní příslušnosti soudu ve svém ustanovení § 18, jinak tomu však je v případě příslušnosti soudu k úkonům v přípravném řízení. Ustanovení § 26 trestního řádu totiž sice stanoví, že příslušný je soud okresní, z hlediska místní příslušnosti však v podstatě odkazuje na příslušnost státního zastupitelství, respektive státního zástupce („v jehož obvodě je činný státní zástupce, který podal příslušný návrh“).

111. Jak uvažuje ve svém vyjádření Nejvyšší soud, pokud právní konstrukce činí místní příslušnost soudu v přípravném řízení závislou na tom, které státní zastupitelství v přípravném řízení vykonává dozor nad zachováváním zákonnosti, je třeba trvat na tom, aby právní úprava činnosti státního zastupitelství nebránila naplnění čl. 38 odst. 1 Listiny.

112. Ačkoliv je podstatná část úpravy příslušnosti státního zastupitelství vtělena do jednacího řádu, jakožto podzákonného právního předpisu, není dán důvod k derogaci napadených ustanovení – jak je dále vysvětleno – ani pro jejich rozpor s čl. 38 odst. 1 Listiny. Ústavní soud dlouhodobě v případě řízení o kontrole právních předpisů zdůrazňuje zásadu přednosti ústavně konformního výkladu právního předpisu nebo jeho jednotlivého ustanovení před jeho derogací s tím, že je povinností všech orgánů veřejné moci interpretovat a aplikovat právo se zřetelem na požadavek ochrany základních práv a svobod (čl. 1 odst. 1 a čl. 4 Ústavy). Ústavní soud proto posoudil, zda lze napadenou právní úpravu vyložit ústavně konformním způsobem tak, aby vyhovovala požadavkům garantovaným čl. 38 odst. 1 Listiny. Dospěl přitom k závěru, že prostor pro ústavně konformní interpretaci napadených ustanovení je v tomto zkoumaném případě dán.

113. Ústavní soud připomíná, že nyní posuzovaná věc se týká případů, kdy je státní zástupce výlučným kontrolním orgánem ve vztahu k policejnímu orgánu v rámci výkonu dozoru nad zachováváním zákonnosti v přípravném řízení ve smyslu § 174 trestního řádu. Naopak v případech, kdy státní zástupce vystupuje v rámci přípravného řízení jako strana v řízení před soudem ve smyslu § 12 odst. 6 trestního řádu a je nadán návrhovými oprávněními vůči soudu (zejména ve vztahu k provádění zajišťovacích úkonů podle hlavy čtvrté trestního řádu, včetně návrhů na vzetí do vazby), se napadená právní úprava jednacího řádu neaplikuje, neboť se vztahuje toliko k výkonu shora uvedeného dozoru. V případech těchto návrhových oprávnění státních zástupců se tak určení příslušnosti soudu řídí obecnou úpravou v trestním řádu.

114. Zákonná právní úprava příslušnosti soudu k úkonům v přípravném řízení v § 26 trestního řádu je *lex specialis* k obecným ustanovením trestního řádu o věcné i místní příslušnosti soudů (viz Šámal, P. a kol. Trestní řád, Komentář. 7. vydání, Praha: C. H. Beck, 2013, s. 342). V § 26 trestního řádu je pevně stanovena věcná příslušnost okresního soudu, avšak místní příslušnost se odvíjí od skutečnosti, že v obvodu daného okresního soudu je činný státní zástupce, který podal příslušný návrh.

115. V případě, že příslušný návrh podává státní zástupce okresního státního zastupitelství, tedy státního zastupitelství působícího v obvodu jediného okresního soudu, je místní příslušnost okresního soudu přímo založena zákonnou právní úpravou § 18 trestního řádu, neboť z tam stanovené obecné místní příslušnosti soudu se odvozuje místní příslušnost okresního státního zastupitelství oprávněného k podání příslušného návrhu (§ 7 zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve spojení s § 12 a násl. jednacího řádu). V uvedeném případě proto není prostor pro úvahy o porušení čl. 38 odst. 1 Listiny.

116. V případě, že příslušný návrh podává státní zástupce krajského státního zastupitelství nebo vrchního státního zastupitelství, je však situace odlišná, neboť jde o státní zastupitelství působící v obvodu více okresních soudů. Zvláštní úprava příslušnosti podle § 26 trestního řádu přitom v takovém případě nevede k určení jediného místně příslušného okresního soudu, tak jako v případě okresního státního zastupitelství uvedeném v předchozím odstavci. V rozporu s čl. 38 odst. 1 Listiny by byl takový výklad § 26 trestního řádu, podle kterého by bylo ponecháno na úvaze státnímu zástupci krajského nebo vrchního státního zastupitelství, jaký z okresních soudů v jeho obvodu zvolí, respektive ke kterému z nich příslušný návrh podá. Jak Ústavní soud konstatoval ve své předchozí judikatuře v souvislosti s § 146a odst. 2 trestního řádu, „každé procesní ustanovení je ... nutné vykládat tak, aby nedávalo orgánům veřejné moci prostor pro libovůli a chránilo předvídatelnost výkonu státní moci jako důležitý prvek výše zmíněného principu právní jistoty. Již z toho důvodu se Ústavnímu soudu jeví namístě takový výklad daného ustanovení, který neumožní dozorujícímu státnímu zástupci vybrat pro rozhodování o stížnosti v zásadě libovolný soud, který se nachází na území obvodu jeho působnosti“ (nález Ústavního soudu ze dne 15. 9. 2015 sp. zn. III. ÚS 1518/15; dostupný na http://nalus.usoud.cz).

117. Ústavně konformním výkladem § 26 trestního řádu, souladným s čl. 38 odst. 1 Listiny, je proto nutno dospět k takovému závěru, že pokud příslušný návrh podává státní zástupce krajského nebo vrchního státního zastupitelství, je třeba aplikovat rovněž obecnou úpravu místní příslušnosti soudů v trestním řádu a místní příslušnost okresního soudu určit podle kritérií stanovených v § 18 trestního řádu, tj. z množiny okresních soudů, v jejichž obvodech krajské nebo vrchní státní zastupitelství působí, zvolit ten, jehož místní příslušnost těmto kritériím odpovídá. Ustanoveními § 15 odst. 3 věty druhé a odst. 5 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, tedy napadenými ustanoveními není (a nemůže být) dotčena věcná a místní příslušnost soudů podle trestního řádu; návrhy státních zástupců krajských státních zastupitelství a vrchních státních zastupitelství v přípravném řízení musí v souladu s čl. 38 odst. 1 Listiny základních práv a svobod směřovat vůči okresnímu soudu příslušnému podle § 18 trestního řádu.

118. Uvedený výklad právní úpravy místní příslušnosti okresního soudu k úkonům v přípravném řízení se nedostává do rozporu s právem na zákonného soudce, neboť místní příslušnost okresního soudu je vždy určena zákonem, a to bez ohledu na to, zda příslušný návrh podává státní zástupce okresního, krajského nebo vrchního státního zastupitelství. Ústavní soud v této souvislosti zdůrazňuje, že podle čl. 95 odst. 1 Ústavy je soudce při rozhodování vázán zákonem (a mezinárodní smlouvou, která je součástí právního řádu); je oprávněn posoudit soulad jiného právního předpisu se zákonem (nebo s takovou mezinárodní smlouvou). Obecné soudy jsou proto povinny vycházet při určení své místní příslušnosti ze zákona, a postupovat tedy v souladu se shora uvedeným ústavně konformním výkladem, a naopak není jejich povinností v těchto případech aplikovat jednací řád, pokud by na jeho základě měla být určena místní příslušnost soudu v rozporu se zákonem, respektive s čl. 38 odst. 1 Listiny. Pokud jde o státní zastupitelství, to je povinno shora uvedený ústavněprávní výklad Ústavního soudu respektovat s ohledem na čl. 89 odst. 2 Ústavy.

VIII.
Závěr

119. Ústavní soud, i s ohledem na výše uvedený ústavně konformní výklad, neshledal, že by napadená ustanovení představovala porušení ústavního pořádku opravňující Ústavní soud k využití derogační pravomoci, která mu přísluší. Na základě důvodů vyložených v částech VI a VII Ústavní soud proto návrh skupiny poslanců Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky na zrušení § 15 odst. 3 věty druhé a odst. 5 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, zamítl (§ 70 odst. 2 zákona o Ústavním soudu).

120. Ústavní soud v souvislosti s právním názorem vyjádřeným v odůvodnění rozhodnutí v projednávané věci připomíná, že jím provedený ústavně konformní výklad napadených ustanovení předmětné vyhlášky nemá (srov. § 71 zákona o Ústavním soudu *a contrario*) bez dalšího dopad na následné hodnocení trestních řízení, v nichž byla napadená ustanovení aplikována.

Předseda Ústavního soudu:
JUDr. **Rychetský** v. r.

Odlišné stanovisko podle § 14 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, zaujali k rozhodnutí pléna soudci Jan Musil, Vladimír Sládeček a Radovan Suchánek.