



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Daniely Zemanové a soudců JUDr. Radana Malíka a JUDr. Barbary Pořízkové v právní věci žalobce: **JUDr. P. K.**, proti žalovanému: **ministr spravedlnosti**, se sídlem Vyšehradská 16, Praha 2, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 11. 5. 2007, č. j. 77/2007-PERS-SZ/2, o odvolání žalobce z funkce okresního státního zástupce, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 18. 8. 2008, č. j. 5 Ca 208/2007 - 51,

t a k t o :

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 18. 8. 2008, č. j. 5 Ca 208/2007 - 51, **se z r u š u j e** a věc **se v r a c í** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížností napadá v záhlaví označené usnesení Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým byla odmítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí ministra spravedlnosti (dále též jen „žalovaný“), vydanému dne 11. 5. 2007, pod čj. 77/2007-PERS-SZ/2. Označeným rozhodnutím žalovaný podle ustanovení § 10 odst. 5 zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o státním zastupitelství“) stěžovatele odvolal z funkce okresního státního zástupce.

Stěžovatel označil za důvody kasační stížnosti skutečnosti uvedené v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Konstatuje, že městský

soud vycházel při rozhodování v této věci z nálezu Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 182/05, z něhož dovodil, že žalovaný při odvolávání vedoucích státních zástupců nevystupuje v pozici nositele veřejné moci, z jejíhož titulu by autoritativně rozhodoval o právech a povinnostech subjektů, ale jeho prostřednictvím zaměstnavatel státního zástupce, tj. stát, činí úkon pracovněprávního charakteru. Tento právní názor je podle stěžovatele v přímém rozporu s označeným nálezem Ústavního soudu i ustálenou judikaturou obecných soudů. Tím, že městský soud rozhodnutí žalovaného ze dne 11. 5. 2007 označil za pracovněprávní úkon, nesprávně posoudil právní povahu napadeného rozhodnutí, která má zásadní význam pro posouzení pravomoci soudu. Z nálezu sp. zn. I. ÚS 182/05 dle právního názoru stěžovatele vyplývá, že o pracovněprávní úkon se jedná tehdy, je-li podáván návrh na zahájení kárného řízení o kárné odpovědnosti státního zástupce. V takovém případě vedoucí příslušné organizační složky nevydává žádné rozhodnutí, ale pouze iniciuje kárné řízení. Správním aktem je naproti tomu každé rozhodnutí výkonného orgánu veřejné moci, kterým autoritativně rozhoduje o právech a povinnostech subjektů, přičemž subjekt, o jehož právech a povinnostech orgán veřejné moci rozhoduje, není ve vztahu k tomuto orgánu v rovném postavení a obsah tohoto rozhodnutí nezávisí na jeho vůli. S odkazem na tyto úvahy tak má stěžovatel za to, že rozhodnutí žalovaného ze dne 11. 5. 2007 je autoritativním rozhodnutím výkonného orgánu veřejné moci v oblasti správy státního zastupitelství, jehož prostřednictvím žalovaný podle výslovného znění § 13d písm. b) zákona o státním zastupitelství vykonává správu státního zastupitelství po stránce personální. Stěžovatel se proto domnívá, že se jedná o správní akt výkonného orgánu veřejné moci, k jehož přezkumu je dána pravomoc správního soudu.

Žalovaný vyjádření ke kasační stížnosti nepodal.

Z předložené spisové dokumentace Nejvyšší správní soud zjistil následující skutečnosti rozhodné pro posouzení důvodnosti kasační stížnosti:

Žalovaný vydal dne 11. 5. 2007 rozhodnutí, jímž stěžovatele na návrh nejvyšší státní zástupkyně odvolal z funkce okresního státního zástupce. V odůvodnění tohoto rozhodnutí uvedl, že u stěžovatele byl v souvislosti s trestní věcí vedenou u Okresního státního zastupitelství v Ústí nad Orlicí pod sp. zn. 2 ZT 162/2006 zjištěn nedostatečný výkon dohledu a tím porušení povinností vedoucího státního zástupce. Stěžovatel konkrétně v důsledku nedostatečné kontrolní a dohledové činnosti nijak nereagoval na nezákonné a nedůvodné rozhodnutí o narovnání vydané v této věci a ani po zjištění pochybení krajským státním zastupitelstvím vůči podřízené státní zástupkyni nepřijal žádné odpovídající opatření. V závěru odůvodnění žalovaný konstatoval, že předmětné pochybení považuje za skutečně závažné a že dle jeho přesvědčení změna ve funkci okresního státního zástupce přispěje ke zkvalitnění práce tohoto státního zastupitelství

a v konečném důsledku i ke zvýšení odpovědnosti každého vedoucího státního zástupce za výsledky své řídicí a kontrolní činnosti.

Jelikož proti tomuto rozhodnutí není přípustný řádný opravný prostředek, napadl jej stěžovatel přímo žalobou ve správním soudnictví. Městský soud se nejprve zabýval otázkou, zda je dána jeho pravomoc podanou žalobu projednat a věcně o ní rozhodnout. S odkazem na závěry vyslovené Ústavním soudem v nálezu vydaném ve věci sp. zn. I. ÚS 182/05 konstatoval, že ministr spravedlnosti při jmenování a odvolávání vedoucích státních zástupců nevystupuje v pozici nositele veřejné moci, a tedy autoritativně nerozhoduje o právech a povinnostech subjektů. Naopak, jeho prostřednictvím zaměstnavatel státního zástupce, tj. stát, činí úkon pracovněprávního charakteru při odvolávání vedoucího zaměstnance z pracovního místa. Z uvedených důvodů městský soud dospěl k závěru, že stěžovatel se svou žalobou domáhal ochrany v pracovněprávním sporu, tj. ve věci, o které má jednat a rozhodnout soud v občanském soudním řízení. Žalobu proto podle § 46 odst. 2. s. ř. s. odmítl a poučil stěžovatele o možnosti podat žalobu k věcně a místně příslušnému soudu.

Kasační stížnost je podle § 102 a násl. s. ř. s. přípustná. Stěžovatel formálně opírá kasační stížnost o důvody vymezené v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 - 98, publikovaného pod č. 625/2005 Sb. NSS, přitom platí, že *„je-li kasační stížností napadeno usnesení o odmítnutí žaloby, přicházejí pro stěžovatele v úvahu z povahy věci pouze kasační důvody dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., spočívající v tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu. Pod tento důvod spadá také případ, kdy vada řízení před soudem měla nebo mohla mít za následek vydání nezákonného rozhodnutí o odmítnutí návrhu, a dále vada řízení spočívající v tvrzené zmatečnosti řízení před soudem.“* Obsahově lze tedy tvrzení obsažená v kasační stížnosti stěžovatele posoudit jako námitky nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu dle ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Rozsahem a důvody kasační stížnosti je Nejvyšší správní soud podle § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. vázán.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení v rozsahu důvodů uplatněných v kasační stížnosti a dospěl k závěru, že je důvodná.

Na úvod Nejvyšší správní soud považoval za nutné alespoň v krátkosti připomenout právní úpravu týkající se podstaty činnosti státního zastupitelství a jeho struktury, připomenout definici „vedoucího státního zástupce“ včetně jeho postavení, jmenování a odvolávání, jakož i subordinační vztahy uvnitř státního zastupitelství a pravidla výkonu státní správy ze strany Ministerstva spravedlnosti, které nepochybně měly vliv na posouzení důvodnosti stěžovatelem vznesené stížní námitky.

Předmět činnosti státního zastupitelství je vyjádřen v § 1 odst. 1 zákona o státním zastupitelství, dle něhož se jedná o soustavu úřadů státu, určených k zastupování státu při ochraně veřejného zájmu ve věcech svěřených zákonem do působnosti státního zastupitelství. Z tohoto ustanovení vyplývá, že hlavní činností státního zastupitelství je „zastupování veřejné žaloby“, tj. ochrana veřejného zájmu ve věcech svěřených zákonem do jeho působnosti (shodně viz Kocourek, J., Záruba, J.; *Zákon o soudech a soudcích, zákon o státním zastupitelství, komentář*; C. H. Beck; 2. vydání; 2004; str. 394). Takto definovanou činnost vykonávají státní zástupci, jejichž postavení je rovněž definováno a upraveno zákonem. Státním zástupcem se stává osoba, která splní veškeré zákonem stanovené podmínky; z pohledu pracovněprávních vztahů je zaměstnavatelem státního zástupce stát, jehož jménem jedná vedoucí státní zástupce toho státního zastupitelství, u něhož dotýčný státní zástupce vykonává svou funkci. Předmět činnosti státního zastupitelství není ponechán pouze na vůli jeho vedení, ale je výslovně určen zákonem, z něhož nepochybně vyplývá, že úkolem státního zastupitelství je chránit veřejný zájem na řádném výkonu pravomocí svěřených mu do jeho působnosti (§ 1 odst. 1 zákona o státním zastupitelství).

Významnou úlohu v činnosti státního zastupitelství plní vedoucí státní zástupci, jejichž postavení, jmenování a odvolávání je upraveno v § 8 zákona o státním zastupitelství. Ustanovení § 8 odst. 1 písm. d) tohoto zákona definuje okresního státního zástupce jakožto vedoucího státního zástupce, který stojí v čele okresního státního zastupitelství. Dle § 8 odst. 3 zákona o státním zastupitelství je úkolem vedoucího státního zástupce stanovit vnitřní organizaci státního zastupitelství, v jehož čele stojí, a rozdělit agendu státního zastupitelství mezi státní zástupce; přitom zajistit specializaci státních zástupců podle zvláštních právních předpisů. Okresního státního zástupce jmenuje v souladu s § 10 odst. 3 zákona o státním zastupitelství ministr spravedlnosti na návrh krajského státního zástupce, který stojí v čele krajského státního zastupitelství, v jehož obvodu má být okresní státní zástupce jmenován.

Státní zastupitelství jako orgán výkonné moci podléhá vnitřnímu organizačnímu členění zajišťujícímu jeho funkčnost, včetně vymezení nadřízenosti a podřízenosti ve směru horizontálním i vertikálním. Subordinační vztahy týkající se vedoucích státních zástupců jsou upraveny v § 11a odst. 1, 2 zákona o státním zastupitelství, dle něhož *v rozsahu stanoveném zákonem je nejvyšší státní zástupce nadřízen vrchním státním zástupcům, vrchní státní zástupce krajským státním zástupcům v obvodu vrchního státního zastupitelství a krajský státní zástupce okresním státním zástupcům v obvodu krajského státního zastupitelství. V rozsahu stanoveném zákonem je vedoucí státní zástupce nadřízen státním zástupcům působícím u státního zastupitelství, v jehož čele stojí.* V ustanovení § 12c zákona o státním zastupitelství je definován pojem „dohled“: *„Dohled je výkonem oprávnění stanovených tímto zákonem k zajištění řídicích a kontrolních vztahů mezi různými stupni státních zastupitelství a uvnitř jednotlivých státních zastupitelství při výkonu působnosti státního*

zastupitelství“. Konkrétní způsob výkonu dohledu uvnitř soustavy státního zastupitelství upravuje § 12d zákona o státním zastupitelství, a to ohledně dohledu mezi jednotlivými stupni státních zastupitelství, ustanovení § 12e téhož zákona se týká dohledu vedoucího státního zástupce nad postupem státních zástupců a vyšších úředníků působících u státního zastupitelství, v jehož čele stojí. Zvláštní oprávnění ke kontrolní, organizační a sjednocující činnosti má nejvyšší státní zástupce (§ 12 zákona o státním zastupitelství). Zákon o státním zastupitelství tedy definuje „dohled“ vymezením jeho účelu, kterým je zajištění řídicích a kontrolních vztahů mezi různými stupni státního zastupitelství a též mezi vedoucím státním zástupcem a státními zástupci příslušného státního zastupitelství. Dohled ve smyslu § 12c – § 12f zákona o státním zastupitelství je prováděn pouze uvnitř soustavy státního zastupitelství.

Působnost Ministerstva spravedlnosti (dále jen „ministerstvo“) a správu státního zastupitelství upravuje samostatná část čtvrtá zákona o státním zastupitelství, zákonem systematicky oddělená od vztahů uvnitř soustavy státního zastupitelství. Ustanovení § 13 zákona o státním zastupitelství stanoví oprávnění ministra spravedlnosti k žádosti o informaci o stavu řízení v každé věci, v níž je státní zastupitelství činné, pokud je taková informace potřebná k plnění úkolů ministerstva nebo pokud takovou informaci potřebuje jako člen vlády (odst. 1 tohoto ustanovení). Dále může ministerstvo prostřednictvím příslušného vedoucího státního zástupce požádat kterékoli státní zastupitelství o zpracování podkladů nezbytných k projednání nároků na náhradu škody uplatňovaných z důvodu odpovědnosti státu za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci. V mezích posuzování uvedených nároků mají pověření pracovníci ministerstva právo se seznamovat s obsahem spisů a evidenčních pomůcek vedených u státních zastupitelství, jakož i právo z nich požadovat opisy a výpisy (§ 13 odst. 2). Takto je explicitně zákonem vyjádřena a zároveň omezena působnost ministerstva vůči výkonu působnosti státního zastupitelství. Další ustanovení týkající se vlivu ministerstva se vztahují již ke (státní) správě státního zastupitelství.

Podle § 13a zákona o státním zastupitelství je úkolem správy státního zastupitelství *vytvářet státnímu zastupitelství podmínky k řádnému výkonu jeho působnosti, zejména po stránce personální, organizační, hospodářské, finanční a výchovné, a dohlížet způsobem a v mezích tímto zákonem stanovených na řádné plnění úkolů státnímu zastupitelství svěřených*. V souladu s § 13b zákona o státním zastupitelství je ústředním orgánem správy státního zastupitelství ministerstvo. Orgány správy státního zastupitelství jsou vedoucí státní zástupci a jejich náměstci. Správu okresních státních zastupitelství vykonává ministerstvo dle § 13c odst. 2 stejného zákona přímo nebo prostřednictvím okresních státních zástupců; správu okresních státních zastupitelství může vykonávat též prostřednictvím krajských státních zástupců. Podle odst. 6 téhož ustanovení platí, že *vedoucí státní zástupci jsou za výkon správy státního zastupitelství, v jehož čele stojí, odpovědni ministerstvu; krajské*

státní zástupci odpovídají též za výkon jim svěřené správy okresních státních zastupitelství.

Podle § 13h odst. 1 zákona o státním zastupitelství *okresní státní zástupce v souladu s pokyny nadřízeného krajského zástupce vykonává správu okresního státního zastupitelství tím, že*

- a) se podílí na zajištění jeho chodu po stránce personální a organizační, zejména navrhuje řádné obsazení okresního státního zastupitelství státními zástupci a ostatními zaměstnanci a vyřizuje v rozsahu stanoveném nadřízeným krajským státním zástupcem personální věci státních zástupců a ostatních zaměstnanců okresního státního zastupitelství,*
- b) se podílí na zabezpečování chodu okresního státního zastupitelství po stránce hospodářské, materiální a finanční,*
- c) vyřizuje stížnosti,*
- d) kontroluje výkon spisové služby u okresního státního zastupitelství,*
- e) dohlíží na čekatelskou praxi po dobu jejího výkonu u okresního státního zastupitelství,*
- f) zajišťuje poskytování informací okresním státním zastupitelstvím podle zvláštního právního předpisu,*
- g) plní další úkoly, stanoví-li tak tento zákon nebo zvláštní právní předpisy.*

Z citovaných ustanovení zákona o státním zastupitelství zcela jednoznačně vyplývá, že zákon odlišuje vztahy uvnitř soustavy státního zastupitelství a vztahy související se státní správou státního zastupitelství, přičemž subordinační vztahy vznikají v obou těchto rovinách. Výslovně jsou rozlišeny vztahy týkající se samotné působnosti státního zastupitelství, pod čímž je nutno rozumět ochranu veřejného zájmu při zastupování veřejné žaloby, a poté vztahy týkající se výkonu správy státního zastupitelství (tj. vytváření podmínek pro výkon působnosti a dále kontrola v zákonem stanovených mezích řádného plnění úkolů státnímu zastupitelství svěřených). Je zřejmé, že tato struktura je vzhledem ke zvláštnímu postavení státního zastupitelství a veřejnoprávnímu předmětu jeho činnosti jiná a složitější, nežli u soukromoprávních právnických osob. Vzhledem k veřejnoprávní povaze činnosti státního zastupitelství se pak jinými pravidly a zájmy řídí též jmenování a odvolávání vedoucích státních zástupců od jmenování a odvolávání řídicích pracovníků podnikatelských subjektů dle zákoníku práce.

V souladu s § 73 odst. 1 zákona č. 262/2006 Sb., zákoníku práce, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákoník práce“) může ten, kdo je příslušný ke jmenování, vedoucího zaměstnance z pracovního místa odvolat. Toto oprávnění odvolat vedoucího pracovníka vyplývá z manažerského postavení a rovněž z odpovědnosti zaměstnavatele, který sám a na základě vlastního uvážení rozhoduje o organizaci a vedení podniku. Ministr spravedlnosti však dle názoru Nejvyššího správního soudu není vůči vedoucímu státnímu zástupci v postavení přirovnatelném soukromoprávnímu zaměstnavateli dle § 73 odst. 1 zákoníku práce.

Úvahy o podobnosti postavení zaměstnavatele ve výše zmíněném smyslu může zakládat ustanovení § 10 zákona o státním zastupitelství, které stanoví ministru spravedlnosti oprávnění jmenovat a za určitých podmínek též odvolat vedoucí státního zástupce. V případě okresního státního zástupce zákon o státním zastupitelství upravuje tři různé způsoby odvolání. Prvním z nich je odvolání na návrh krajského státního zástupce, pokud závažným způsobem poruší povinnosti vyplývající z výkonu funkce vedoucího státního zástupce. Jedná-li se o odvolání z důvodu porušení povinností při výkonu státní správy státního zastupitelství, může tak ministr spravedlnosti učinit i bez návrhu. Tyto dvě možnosti odvolání jsou upraveny v § 10 odst. 4 zákona o státním zastupitelství. Dále může ministr spravedlnosti dle § 10 odst. 5 téhož zákona odvolat okresního státního zástupce na návrh nejvyššího státního zástupce, jako tomu bylo v projednávané věci.

Nejvyšší správní soud však shledává podstatné odlišnosti mezi pravomocí zaměstnavatele odvolat vedoucí pracovníky dle § 73 zákoníku práce a pravomocí ministra spravedlnosti odvolat vedoucí státního zástupce dle § 10 zákona o státním zastupitelství. Tyto rozdíly spatřuje zejména ve veřejnoprávní rovině výkonu funkce vedoucího státního zástupce.

V souladu s ustanovením § 18 odst. 6 zákona o státním zastupitelství se vztahy vyplývající z pracovního poměru státních zástupců řídí zákoníkem práce, pokud tento zákon nestanoví jinak. Toto ustanovení je součástí části šesté zákona o státním zastupitelství, které upravuje ustanovování státních zástupců a jejich pracovní poměr. Dle odstavce 4 téhož ustanovení se pracovní poměr státního zástupce zakládá k České republice jmenováním do funkce státního zástupce a vzniká po složení slibu dnem, který je stanoven k nástupu výkonu této funkce. Nestanoví-li tento zákon jinak, vykonává práva a povinnosti z pracovního poměru státního zastupitelství, k němuž je státní zástupce přidělen k výkonu funkce. Z citované zákonné úpravy je zřejmé, že zákon o státním zastupitelství rozlišuje vztahy spojené s výkonem funkce státního zástupce, které se primárně řídí zákoníkem práce, a v jiné části zákona upravuje odlišně vztahy týkající se řízení a organizace soustavy státního zastupitelství, včetně jmenování a odvolávání vedoucích státních zástupců.

Zákoník práce definuje pracovněprávní vztahy jako *právní vztahy vznikající při výkonu závislé práce mezi zaměstnanci a zaměstnavateli* (§ 1 písm. a)]. Podle § 2 odst. 4 zákoníku práce se přitom *za závislou práci, která je vykonávána ve vztahu nadřízenosti zaměstnavatele a podřízenosti zaměstnance, se považuje výlučně osobní výkon práce zaměstnance pro zaměstnavatele, podle pokynů zaměstnavatele, jeho jménem, za mzdu, plat nebo odměnu za práci, v pracovní době nebo jinak stanovené nebo dohodnuté době na pracovišti zaměstnavatele, popřípadě na jiném dohodnutém místě, na náklady zaměstnavatele a na jeho odpovědnost*. Z výše uvedených ustanovení zákona o státním zastupitelství je zřejmé, že vztah mezi ministrem spravedlnosti a vedoucím státním zástupcem nenaplnuje citovanou definici pracovněprávního

vztahu. Přestože ministr spravedlnosti disponuje právem vedoucího státního zástupce jmenovat a též i odvolat, tato pravomoc je na rozdíl od „klasických“ zaměstnavatelů omezena zákonem o státním zastupitelství.

Dle názoru Nejvyššího správního soudu zákon o státním zastupitelství zcela jednoznačně vymezuje kompetence ministra spravedlnosti vůči soustavě státního zastupitelství, a stanoví jejich zákonné meze. V ustanovení § 10 odst. 4, 5 mu zákon o státním zastupitelství svěřuje pravomoc vedoucí státní zástupce odvolat, avšak za dodržení zákonem stanovených podmínek. Důvody tohoto omezení je možno spatřovat ve vysokém podílu veřejnoprávních aspektů v činnosti vedoucího státního zástupce. Vedoucí státní zástupce je nad rámec náplně primární činnosti státního zástupce významným představitelem státního zastupitelství jakožto instituce zajišťující ochranu veřejného zájmu. Na základě jemu svěřených kompetencí (viz § 8 zákona o státním zastupitelství) je oprávněn stanovit vnitřní organizaci příslušného státního zastupitelství, rozdělit agendu mezi státní zástupce a zajistit specializaci podle zvláštních právních předpisů. Vedoucí státní zástupci tak nad rámec výkonu funkce „řadového“ státního zástupce určujícím způsobem ovlivňují chod státního zastupitelství, v jehož čele stojí, vytvářejí organizační struktury a vnitřní vztahy. Uplatněním pravomocí svěřených vedoucímu státnímu zástupci ustanovením § 12e zákona o státním zastupitelství ve spojení s § 174 a § 175 trestního řádu může vedoucí státní zástupce svými pokyny jednotlivým státním zástupcům v rámci provádění dozoru v přípravném řízení významným způsobem přímo zasahovat do trestního řízení. Obecně lze konstatovat, že na rozhodnutí vedoucího státního zástupce záleží, zda jimi řízená státní zastupitelství kvalitně a plynule zabezpečují výkon zákonem jim svěřené působnosti – zastupování veřejné žaloby. Tímto je dán veřejný zájem na řádném výkonu řídicích a organizačních pravomocí vedoucího státního zástupce, do něhož má být zasahováno pouze z předvídatelných zákonem stanovených důvodů, bez možnosti nahodilosti a svévole. Zásah ministra spravedlnosti do obsazení funkce vedoucích státních zástupců může být motivován pouze ochranou veřejného zájmu, kterým je řádný chod státního zastupitelství jakožto veřejnoprávní instituce. Ministr spravedlnosti tak při odvolávání vedoucích státních zástupců vystupuje v pozici orgánu výkonné moci, tj. jako správní orgán, a nikoliv jako subjekt v oblasti pracovněprávních vztahů, neboť neřeší otázky spojené s výkonem funkce jednotlivých státních zástupců dle části šesté zákona o státním zastupitelství, nýbrž v oblasti veřejné správy, kde mu bylo svěřeno oprávnění rozhodovat o vedení jednotlivých složek státního zastupitelství.

Nejvyšší správní soud tedy nesdílí názor městského soudu, dle něhož je odvolání vedoucího státního zástupce ministrem spravedlnosti pracovněprávním úkonem stejně jako podání návrhu na zahájení kárného řízení vedoucím státním zástupcem vůči státnímu zástupci přidělenému k výkonu funkce na jím řízeném státním zastupitelství. Městský soud svůj názor opírá o nález Ústavního soudu ze dne 6. 4. 2006, vydaný ve věci sp. zn. I. ÚS 182/05, v němž se Ústavní soud

vyjadřoval k postavení okresní státní zástupkyně jakožto orgánu jednajícího za stát – zde v pozici navrhovatelky iniciující zahájení kárného řízení. Ústavní soud k této otázce v uvedeném nálezu konstatoval: „... okresní státní zástupkyně, která za stát jednala, byla oprávněna toliko předmětné kárné řízení vyvolat, tj. podat návrh na zahájení kárného řízení [...]. Kárná odpovědnost dotyčného státního zástupce byla posuzována až před kárným soudem [...]. Pokud Ústavní soud vychází z výše uvedeného kritéria pro zjištění toho, zda konkrétní státní orgán, zastupující stát, byl nositelem veřejné moci, tedy z toho hlediska, zda rozhodoval o právech a povinnostech jiných osob a zda toto rozhodnutí bylo státní mocí vynutitelné, pak v tomto konkrétním případě usuzuje, že okresní státní zástupkyně nositelem veřejné moci ve výše uvedeném smyslu nebyla. Podstatné totiž je, že okresní státní zástupkyně žádné rozhodnutí nevydala. Nevydala žádný akt, který by zakládal, měnil či rušil nebo autoritativně ověřoval oprávnění a povinnosti dotyčného kárně obviněného státního zástupce. (pozn: zvýraznění doplněno Nejvyšším správním soudem). Podáním kárné žaloby proto nebylo nijak autoritativně zasáhnuto do jeho právní sféry. Bylo tím pouze iniciováno kárné řízení, v jehož rámci potom obecné soudy, vykonávající veřejnou moc, samy autoritativně rozhodovaly o právech a povinnostech uvedeného státního zástupce.“

Nejvyšší správní soud považuje v dané věci též za relevantní následující část odůvodnění téhož nálezu Ústavního soudu, která se týká hodnocení postupu vedoucího státního zástupce při podání návrhu na zahájení kárného řízení dle § 13i zákona o státním zastupitelství („Zjistí-li příslušný orgán správy státního zastupitelství, že státní zástupce zaviněně porušil povinnost státního zástupce nebo že svým chováním nebo jednáním ohrozil důvěru v činnost státního zastupitelství, v odbornost jeho postupu, anebo jím snížil vážnost a důstojnost funkce státního zástupce, podá návrh na zahájení kárného řízení podle zvláštního právního předpisu; návrh na zahájení řízení podle zvláštního právního předpisu podá též, je-li státní zástupce nezpůsobilý k výkonu funkce podle § 26.“) Ústavní soud v odůvodnění výše uvedeného nálezu k tomuto uvádí: „V případě podání návrhu na zahájení kárného řízení o kárné odpovědnosti státního zástupce, se jednalo o právní úkon v rámci pracovněprávního vztahu, ve kterém jménem zaměstnavatele – České republiky v postavení právnické osoby – činí právní úkony vedoucí příslušné organizační složky (ust. § 8b odst. 2 zákoníku práce, § 7 odst. 1 zákona o majetku ČR), tedy v dané věci okresní státní zástupkyně okresního státního zastupitelství. To, že se jednalo o pracovněprávní vztah, vyplývá především z charakteristiky pracovního poměru coby základního pracovněprávního vztahu, jehož prostřednictvím se realizuje účast fyzické osoby v pracovním procesu a zaměstnavatel si tak zajišťuje pracovní sílu potřebnou k plnění aktivit, které jsou předmětem jeho činnosti. Obsahem pracovního poměru je zejména pracovní závazek na straně zaměstnance, směřující k výkonu práce, pro kterou byl pracovní poměr založen. Státní zástupce je při výkonu své funkce – v rámci pracovního poměru ve vztahu k České republice coby zaměstnavateli – povinen plnit řádně své povinnosti vyplývající z pracovněprávního poměru (včetně povinnosti dodržovat jednotlivá ustanovení zákona o státním zastupitelství, které vymezují předmět jeho činnosti – ať už pozitivním či negativním výčtem). Je to přitom právě okresní státní zástupce, který dohlíží na řádné

plnění těchto povinností státních zástupců a dalších zaměstnanců působících u okresního státního zastupitelství (ust. § 13b odst. 2 ZSZ), přičemž jednou z konkretizací této činnosti okresního státního zástupce je možnost podat návrh na zahájení kárného řízení (v případě zjištění zaviněného porušení povinností státního zástupce či naplnění dalších skutečností uplatněných v hypotéze ust. § 13i ZSZ). Právě výše rozebíraná povaha a cíl podání návrhu na zahájení kárného řízení ve věci státního zástupce, činěného jako reakce na zjištění porušení určitých povinností ve smyslu ust. § 13i ZSZ, vyplývajících pro státního zástupce z jeho pracovního poměru a sledujícího zajišťování řádného výkonu povinností státního zástupce, které jsou součástí pracovního poměru (přičemž jako možný následek v rámci rozhodnutí kárného soudu přichází v úvahu i skončení pracovního poměru), umožňuje přijmout závěr, že se v případě úkonu okresního státního zástupce dle ust. § 13i ZSZ jedná o úkon pracovněprávního charakteru, činěný v postavení vedoucího příslušné organizační složky státu coby zaměstnavatele v pracovněprávním vztahu. Jedná se o speciální úpravu oproti zákoníku práce v otázce možného porušení určitých povinností, které jsou součástí pracovního poměru státního zástupce. Odlišnou úpravou pracovního poměru státního zástupce (včetně možnosti podat návrh na zahájení kárného řízení) je tak vyjádřeno specifikum jeho postavení, v němž se odráží významná funkce státního zastupitelství.“

V souvislosti s výše uvedeným je nutno konstatovat, že městský soud v odůvodnění napadeného usnesení rozlišil, že v dané věci se nejednalo o řízení o kárné odpovědnosti státního zástupce, ale o odvolání vedoucího státního zástupce. Dospěl však k závěru, že je-li pracovněprávním úkonem podání návrhu na zahájení kárného řízení, je jím též odvolání státního zástupce z funkce vedoucího státního zástupce, neboť ministr spravedlnosti při jmenování a odvolávání vedoucích státních zástupců nevystupuje v pozici nositele veřejné moci, která by autoritativně rozhodovala o právech a povinnostech subjektů. Nejvyšší správní soud se však s takto vyslovenými závěry neztotožňuje, neboť dle jeho názoru je určující především obsah a dále též forma úkonu učiněného ministrem spravedlnosti. V projednávané věci mělo rozhodnutí ministra o odvolání z funkce vedoucího státního zástupce účinky přímého zásahu do výkonu veřejné funkce a vyvolalo její ukončení, na rozdíl od zahájení kárného řízení, v němž je nejdříve zjišťováno, zda došlo ke kárnému provinění a teprve následně jsou z případného kladného zjištění vyvozovány důsledky v podobě kárného opatření. Rozhodnutí o kárném provinění a uložení kárného opatření bezpochyby představuje zásah do výkonu funkce obviněného státního zástupce, nepocházejí však od vedoucího státního zástupce jakožto zaměstnavatele, nýbrž jsou vydávána kárným soudem. V tomto Nejvyšší správní soud spatřuje zásadní rozdíl mezi zde projednávanou věcí a případem řešeným Ústavním soudem v nálezu sp. zn. I. ÚS 182/05, a v důsledku tohoto rozdílu se domnívá, že závěry uvedené v tomto nálezu nelze na věc stěžovatele aplikovat, respektive za použití Ústavním soudem vyslovených úvah je nutno dospět k opačnému závěru, než který přijal v této věci městský soud. Ze shora citovaných pasáží tohoto nálezu je patrné, že Ústavní soud zřetelně rozlišoval, že okresní státní zástupkyňe podáním návrhu na zahájení kárného řízení o kárné

odpovědnosti státního zástupce předmětné kárné řízení pouze vyvolala, čímž vyčerpala svá oprávnění. V daném případě tak nevystupovala jako nositel veřejné moci, neboť rozhodnutí týkající se výkonu funkce státního zástupce nevydala. „Pouhým“ podáním kárné žaloby nebylo podle Ústavního soudu nijak autoritativně zasaženo do právní sféry kárně obviněného.

Nejvyšší správní soud se proto neztotožňuje s názorem městského soudu, dle něhož odvoláním z funkce okresního státního zástupce nebylo z pozice ministra spravedlnosti jakožto představitele výkonné moci zasaženo do jeho práv a povinností, neboť tento úkon neměl za následek zánik funkce státního zástupce ani ukončení jeho pracovního poměru. Jak totiž bylo konstatováno výše, obsahová náplň činnosti státního zástupce a vedoucího státního zástupce se podstatně liší. Jmenováním do funkce vedoucího státního zástupce vznikají dotyčnému státnímu zástupci odlišné povinnosti a dostává se do jiného postavení uvnitř soustavy státního zastupitelství i vůči orgánům státní správy. Odebráním této funkce se jeho právní postavení opět změní, zásah do jeho právní sféry je zřejmý. Vzhledem k tomu, že se jedná o veřejnou funkci a ve věci rozhodl správní orgán, je v rozhodování o odvolání z funkce přítomno více veřejnoprávních prvků nežli prvků pracovněprávních. V souvislosti s odvoláním z veřejné funkce Nejvyšší správní soud odkazuje na závěry obsažené v nálezu Ústavního soudu ze dne 12. 9. 2006, sp. zn. II. ÚS 53/06 (dostupné na www.nalus.usoud.cz), týkající se okolností zániku veřejné funkce.

Vzhledem k převládajícímu obsahu veřejnoprávních prvků se tak dle názoru Nejvyššího správního soudu poměr mezi ministrem spravedlnosti a vedoucím státním zástupcem více svým charakterem blíží některému ze služebních poměrů. Tento závěr vyplývá i z judikatury Evropského soudu pro lidská práva, konkrétně z rozhodnutí ve věci *Pellegrin proti Francii* (ze dne 8. 12. 1999), v němž je rozlišení mezi soukromoprávní a veřejnoprávní povahou pracovního poměru provedeno dle následujících kritérií: „Soud se bude v každé věci zabývat tím, zda zaměstnání stěžovatele implikuje – s ohledem na povahu funkcí a odpovědností, které zahrnuje – přímou či nepřímou účast na výkonu veřejné moci a na funkcích, jejichž posláním je ochrana obecných zájmů státu.“ (citace dle Berger, V.; *Judikatura Evropského soudu pro lidská práva*; 1. české vydání 2003; nakl. IFEC; str. 279). V případě funkce vedoucího státního zástupce je dle názoru Nejvyššího správního soudu účast na výkonu veřejné moci a ochrana obecných zájmů státu nezpochybnitelná.

S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud uzavírá, že městský soud se dopustil pochybení, pokud žalobu stěžovatele odmítl podle ustanovení § 46 odst. 2 s. ř. s. Jelikož v posuzovaném případě nebyly splněny podmínky pro odmítnutí žalobního návrhu, Nejvyšší správní soud usnesení městského soudu pro nezákonnost zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). Městský soud je v dalším řízení povinen v souladu s vysloveným právním názorem

Nejvyššího správního soudu, jímž je dle ustanovení § 110 odst. 3 s. ř. s. vázán, znovu posoudit žalobní návrh stěžovatele.

V novém rozhodnutí pak městský soud rozhodne také o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti ve smyslu ustanovení § 110 odst. 2 s. ř. s.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 27. října 2009

Mgr. Daniela Zemanová
předsedkyně senátu