



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Zdeňka Kühna v právní věci žalobce **JUDr. I. I.**, zastoupeného JUDr. Milanem Vašíčkem, advokátem se sídlem Lidická 57, 602 00 Brno, proti žalovanému **Ministru spravedlnosti**, se sídlem Vyšehradská 16, 128 00 Praha 2, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 1. 11. 2007, č. j. 166/2007-PERS-SZ/2, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 30. 9. 2008, č. j. 9 Ca 427/2007 - 44,

t a k t o :

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 30. 9. 2008, č. j. 9 Ca 427/2007 - 44, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím ze dne 1. 11. 2007, č. j. 166/2007-PERS-SZ/2 odvolal žalovaný podle § 10 odst. 4 zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, na návrh nejvyšší státní zástupkyně žalobce z funkce vrchního státního zástupce v Olomouci, a to dnem 2. 11. 2007. V odůvodnění žalovaný uvedl, že odvolání žalobce navrhla nejvyšší státní zástupkyně v dopise ze dne 1. 11. 2007, v němž poukázala na nedostatky v jeho činnosti v posledním období, které vážným způsobem zpochybňují řídicí schopnosti vrchního státního zástupce a ohrožují důvěru veřejnosti v schopnost soustavy státního zastupitelství jednotným, rychlým a předvídatelným způsobem vykonávat svoji působnost. Mezi nejzávažnější důvody pro odvolání nejvyšší státní zástupkyně uvedla nečinnost žalobce při výkonu dohledu vůči podřízeným státním zastupitelstvím, jejímž důsledkem byl vznik negativního mediálního obrazu státního zastupitelství označovaného jako „válka státních zástupců“, čímž byla ohrožena důvěryhodnost státního zastupitelství v očích veřejnosti. Dále se jednalo o nerespektování a veřejné zpochybňování právního názoru Nejvyššího státního zastupitelství ve věci vedené pod sp. zn. 3 NZT 10/2007, což dokládá záznam o výkonu dohledu nad dohledovou činností Krajského státního zastupitelství v Ostravě, pobočka Olomouc, a Krajského státního zastupitelství v Brně ze dne 10. 9. 2007, sp. zn. 2 VZT 17/2007. Žalobce rovněž bez účinného

opatření přihlížel k závažnému úniku informací z trestního spisu sp. zn. OKFK-21/7-2007 a ani následně neučinil systémové opatření k zabránění vzniku podobných situací. Podle žalovaného z těchto postojů a postupů žalobce vyplývá, že opakovaně nezvládl řídicí úlohu a nebyl schopen plnit úkoly, které vrchnímu státnímu zastupitelství přísluší, a proto rozhodl o jeho odvolání.

Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu u Městského soudu v Praze, který ji usnesením ze dne 30. 9. 2008 odmítl. V odůvodnění uvedl, že pracovní poměr státního zástupce se řídí zákoníkem práce, byť zákon o státním zastupitelství obsahuje speciální úpravu povinností státních zástupců vyplývajících z jejich pracovního poměru a rovněž speciální úpravu jmenování a odvolávání vedoucích státních zástupců. Státní zástupce vykonává svou funkci v pracovním poměru k České republice, která je jeho zaměstnavatelem; za stát v pracovněprávních vztazích jedná příslušná organizační složka. Městský soud dále poukázal na náleze Ústavního soudu ze dne 6. 4. 2006, sp. zn. I. ÚS 182/05, v němž Ústavní soud konstatoval, že v případě podání návrhu na zahájení kárného řízení o kárné odpovědnosti státního zástupce se jednalo o právní úkon v rámci pracovněprávního vztahu. Fakt, že se přitom v právních vztazích v rámci návrhu na zahájení kárného řízení rovněž zobrazují prvky vztahů veřejnoprávních, nemůže mít sám o sobě za následek popření názoru, že daný právní vztah je vztahem pracovněprávním. Ačkoliv v žalobcově případě nešlo o podání návrhu na zahájení kárného řízení, ale o odvolání státního zástupce z funkce vedoucího státního zástupce, jde podle Městského soudu v obou těchto případech o právní úkon žalovaného v rámci pracovněprávního vztahu, v kterém jménem zaměstnavatele činí právní úkony jakožto vedoucí příslušné organizační složky státu. Ministr spravedlnosti při jmenování a odvolávání vedoucích státních zástupců nevystupuje v pozici nositele veřejné moci, která autoritativně rozhoduje o právech a povinnostech subjektů. Podle městského soudu se tedy žalobce domáhá ochrany ve sporu pracovněprávním, tj. ve věci, o které má jednat a rozhodnout soud v občanském soudním řízení a nikoliv soud správní.

Proti usnesení městského soudu podal žalobce včasnou kasační stížnost, v níž nesouhlasil s názorem městského soudu, že odvolání žalobce z funkce vedoucího státního zástupce nespadá do přezkumné pravomoci soudů ve správním soudnictví. Podle žalobce je napadené rozhodnutí žalovaného správním rozhodnutím s uvážením a odvolávání vedoucích státních zástupců plně náleží do režimu zvláštního právního předpisu a nikoliv zákoníku práce. Pokud by měl při odvolávání vedoucího státního zástupce z funkce platit podpůrně zákoník práce, pak by neměl smysl § 11 odst. 3 zákona o státním zastupitelství, neboť totéž ustanovení je obsaženo v § 73 odst. 6 zákoníku práce. Dále konstatoval, že vzhledem k absenci procesní úpravy odvolávání vedoucích státních zástupců musí žalovaný při odvolávání dbát základních zásad správního řízení. Poukázal rovněž na to, že při výkonu funkce vedoucího státního zástupce vykonává vrchní státní zástupce správu státního zastupitelství ve smyslu § 13f zákona o státním zastupitelství a rozhoduje tedy vrchnostensky a autoritativně o právech, povinnostech a právech chráněných zájmech dotčených osob, a to nejen dovnitř státního zastupitelství, ale také vůči subjektům vně státního zastupitelství. Z toho žalobce dovodil, že vztah mezi ním a žalovaným je vztahem dvou subjektů výkonu státní správy vrchního státního zastupitelství.

Žalobce odmítl interpretaci nálezu Ústavního soudu ze dne 6. 4. 2006, sp. zn. I. ÚS 182/05, provedenou městským soudem, jako nesprávnou. Podstatou tohoto nálezu je dle mínění žalobce myšlenka, že orgány veřejné moci mohou v různých situacích vystupovat různým způsobem, mohou mít různé postavení – např. postavení orgánu veřejné moci nebo zaměstnavatele. Nález pak především řeší zcela jinou věc a jiný právní vztah než je žalobcův případ. Žalovaný nevystupoval vůči žalobci v rovném postavení, ale v postavení

vrchnostenském, v němž byl jako orgán veřejné moci nadán autoritativním oprávněním, v rámci něhož vydal akt, kterým rozhodl o právech a povinnostech žalobce. Jednalo se jednoznačně o konstitutivní správní akt, projev externího subjektu – člena vlády, kterým žalovaný autoritativně rušil právní poměr, jehož obsahem byly práva a povinnosti žalobce jak z oblasti výkonu státní správy státního zastupitelství, tak i z oblasti pracovněprávní. Na věci nemění nic skutečnost, že žalobce byl jako vedoucí státního zástupce současně jako vedoucí zaměstnanec v pracovněprávním vztahu tam, kde na jeho poměry dopadá zákoník práce. Z obsahu samotného rozhodnutí žalovaného je dle žalobce zřejmé, že žalovaný jednal vlastním jménem jako člen vlády a nikoli za Českou republiku jako vedoucí organizační složky státu. Městský soud přehlédl, že v předmětném rozhodnutí je správně uvedeno, že rozhoduje člen vlády – ministr spravedlnosti JUDr. Jiří Pospíšil, a nikoliv organizační složka státu – ministerstvo spravedlnosti.

Podle žalobce vystupuje žalovaný jako správní úřad tam, kde jsou současně splněny dvě podmínky: jednak výkon dané pravomoci je vázán zákonem, jednak rozhodnutí žalovaného při výkonu takové pravomoci zasahuje do veřejných subjektivních práv konkrétních osob. Pokud jde o první podmínku, ta je v souzené věci splněna v § 1 a § 11 odst. 1 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve spojení s § 13b odst. 1 a § 13d písm. b) zákona o státním zastupitelství. V případě druhé podmínky poukazuje žalobce na to, že nezákonným rozhodnutím žalovaného došlo ke zkrácení veřejných subjektivních práv žalobce na výkon státní správy Vrchního státního zastupitelství v Olomouci založených jmenováním a na tomu odpovídající zákonem stanovené finanční ohodnocení. Navíc odvolání z funkce vedoucího státního zástupce již z povahy věci představuje zpochybnění odborných či manažerských schopností dotčeného funkcionáře, což se může následně přímo i nepřímě projevit v jeho dalším profesním životě. Bez tohoto zpochybnění by ostatně ani nemohly být naplněny důvody pro odvolání vedoucího státního zástupce. K tomu žalobce odkazuje na rozhodnutí Městského soudu v Praze sp. zn. 5 Ca 37/2005 a na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp. zn. 4 Aps 3/2005. Žalobce dále připomíná, že podle judikatury Nejvyššího správního soudu není žalobní legitimace nutně svázána s existencí přesně specifikovaných veřejných subjektivních práv žalobce – postačuje, pokud je dotčena jeho právní sféra (k tomu žalobce uvádí usnesení č. j. 6 A 25/2002 - 42 a rozsudek č. j. 4 Ans 9/2007 - 197). Podle žalobce je tedy naplněn definiční rozsah přezkumné pravomoci soudů ve správním soudnictví, když žalovaný rozhodoval jako orgán moci výkonné v oblasti veřejné správy o právech a povinnostech žalobce (obdobně rozsudky Nejvyššího správního soudu sp. zn. 4 Ans 9/2007, 4 Aps 3/2006, 4 Aps 4/2005 nebo 4 Aps 3/2005).

Žalobce též upozorňuje na význam čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a na v něm obsažený princip presumpce přezkoumatelnosti rozhodnutí správního orgánu. V pochybnostech je nutné přezkum rozhodnutí umožnit. Zužující výklad, který by omezoval přístup k soudu a zbavoval fyzické a právnické osoby právní ochrany, je nepřípustný a judikaturou Nejvyššího správního soudu je ve sporech o odvolávání či nejmenování do funkcí odmítán (k tomu žalobce odkazuje na rozhodnutí sp. zn. 1 As 41/2005, 2 As 19/2004, 6 A 57/2002 nebo 4 Ans 9/2007).

Žalobce rovněž uplatnil kasační důvod specifikovaný v § 103 odst. 1 písm. b) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (s. ř. s.). Žalovaný byl dle mínění žalobce povinen ve svém rozhodnutí uvést, jaké konkrétní povinnosti žalobce porušil, z čeho dovozuje, že šlo o závažné porušení, a jakými úvahami byl veden při hodnocení důkazů a při použití právních předpisů, na jejichž základě rozhodl. Měl konkretizovat a přesně popsat vadné jednání žalobce a nespokojit se s poukazem na časově a obsahově nekonkrétní formulace návrhu nejvyšší státní

zástupkyně. Rozhodnutí neobsahuje úvahy, proč se žalovaný rozhodl žalobce odvolat, když má možnost ho i neodvolat. Žalovaný opřel své rozhodnutí o skutečnosti v řízení nezjišťované, nerespektoval procesní práva žalobce vyjádřit se k rozhodným skutečnostem a uplatnit své návrhy. Žalovaný nevycházel ze spolehlivě zjištěného stavu věci, když se před vydáním rozhodnutí neseznámil s obsahem spisů, na něž rozhodnutí odkazuje.

Konečně žalobce označil napadené usnesení městského soudu za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Městský soud v odůvodnění svého rozhodnutí pouze převzal argumentaci žalovaného, aniž by se jakkoliv zabýval argumentací žalobce týkající se pravomoci správních soudů v dané věci. Městský soud se rovněž nevypořádal s poukazem žalobce na rozhodnutí téhož soudu sp. zn. 5 Ca 37/2005, kde obdobný právní vztah posoudil jinak a svoji pravomoc uznal, a nijak nevysvětlil vybočení z dříve judikovaného stanoviska. K otázce nepřezkoumatelnosti žalobce opět poukázal na několik rozhodnutí Nejvyššího správního soudu.

Ze všech uvedených důvodů žalobce navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadené rozhodnutí Městského soudu v Praze zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti setrval v názoru, že předmětná problematika nepatří do jurisdikce správního soudnictví i vzhledem k § 18 odst. 6 zákona o státním zastupitelství. Pokud jde o žalobcem citovanou judikaturu, pak jejím předmětem je zejména otázka výkonu exekutorského úřadu a otázka odvolávání znalců ministrem spravedlnosti. Činnost těchto subjektů však na rozdíl od činnosti státního zástupce či vedoucího státního zástupce natolik souvisí s výkonem práva podnikat a provozovat hospodářskou činnost, že odvolání z těchto funkcí bezprostředně zasahuje do těchto práv. Navíc odvolání z funkce znalce představuje i možné zpochybnění jeho odbornosti, což se může následně projevit v jeho odborném životě. Žalobce však nadále zastává funkci státního zástupce, tedy funkci odpovídající jeho kvalifikaci a dosaženému vzdělání; na svých právech není krácen. Subjektivní pocity žalobce a představy, že je oprávněn a schopen a že by nadále měl vykonávat funkci vedoucího státního zástupce, jsou ničím nepodložené a vyvrácené závažnými důvody vedoucími k jeho odvolání.

Žalovaný v případě odvolávání státních zástupců z vedoucí funkce nevystupuje v pozici nositele veřejné moci, která by autoritativně rozhodovala o právech a povinnostech subjektů. Nejedná se o zásah do subjektivního práva: státní zástupce nemá subjektivní právo na jmenování do vedoucí funkce, rozhodnutí o jeho odvolání proto nemůže být zkrácením subjektivních práv. Jedná se naopak o úkon v rámci pracovněprávního vztahu, v němž žalovaný vystupuje jménem zaměstnavatele. Žalovaný v této souvislosti opětovně zdůraznil, že pracovní poměr odvolaného vedoucího státního zástupce nadále trvá v postavení řadového státního zástupce.

Odvolání státního zástupce z vedoucí funkce je dle žalovaného adekvátní reakcí na porušení povinností vyplývajících z výkonu funkce vedoucího státního zástupce, které jsou součástí jeho pracovního poměru, a to v souladu se speciální úpravou stanovenou zákonem o státním zastupitelství oproti zákoníku práce. Žalovaný proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl. Pro úplnost uvedl, že totožná věc byla Městským soudem v Praze rovněž odmítnuta pod sp. zn. 10 Ca 102/2008 (JUDr. Jan Jakovec, státní zástupce) a pod sp. zn. 5 Ca 208/2007, nyní u Nejvyššího správního soudu pod sp. zn. 9 As 94/2008 (JUDr. Pavel Kačírek, státní zástupce). Žalovaný závěrem podotkl, že v případě kasační stížnosti proti

usnesení o odmítnutí žaloby připadá pro žalobce v úvahu pouze kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

Kasační stížnost je důvodná.

Nejvyšší správní soud (v souladu se stanoviskem žalovaného) na úvod připomíná, že kasační stížnost napadá usnesení městského soudu o odmítnutí žaloby, a proto přichází pro žalobce v úvahu z povahy věci pouze kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., spočívající v tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 - 98, www.nssoud.cz). Nejvyšší správní soud může posoudit pouze správnost závěrů městského soudu, které jej vedly k odmítnutí žaloby; nemůže se však zabývat námitkami žalobce jež se týkají nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalovaného případně dalších vad řízení před ním. V uvedených případech jde o jiné důvody kasační stížnosti, než které umožňuje citovaný § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., a tyto námitky jsou tedy ve smyslu § 104 odst. 4 s. ř. s. nepřipustné.

Po vyřešení přípustného rozsahu kasační stížnosti přistoupil zdejší soud k hodnocení námitky nepřezkoumatelnosti usnesení městského soudu, přičemž nepřisvědčil žalobci v tom, že by městský soud pouze převzal argumentaci žalovaného, aniž by se jakkoliv zabýval argumentací žalobce týkající se pravomoci správních soudů v dané věci. Městský soud ve svých úvahách vyšel z právní úpravy státního zastupitelství a z nálezu Ústavního soudu ze dne 6. 4. 2006, sp. zn. I. ÚS 182/05, z nichž vyvodil ucelené a srozumitelné závěry. Dále je třeba zdůraznit, že otázku vlastní pravomoci si musí soud vyřešit sám, a to bez ohledu na námitky uplatněné v žalobě. Ačkoliv lze připustit, že se městský soud dopustil určitého pochybení, pokud nijak nereagoval na zmínku žalobce o rozhodnutí sp. zn. 5 Ca 37/2005, kde byl údajně obdobný právní vztah městským soudem posouzen jinak (uznána pravomoc k přezkumu), nelze tento nedostatek pojímat jako zásadní selhání soudu vedoucí ke zrušení jeho rozhodnutí v situaci, kdy byla v první řadě řešena pravomoc soudu. Navíc podle judikatury zdejšího soudu nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů nespočívá v dílčích nedostatcích odůvodnění soudního rozhodnutí (srov. rozsudek ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, publikovaný pod č. 133/2004 Sb. NSS). V projednávaném případě lze opomenutí městského soudu pod dílčí nedostatek rozhodnutí přiřadit, neboť soud své závěry o nedostatku pravomoci jinak dostatečně odůvodnil. Konečně nelze přehlédnout ani skutečnost, že v souladu s § 12 odst. 1 s. ř. s. je jedním z úkolů Nejvyššího správního soudu zajišťovat jednotu a zákonnost rozhodování správních soudů: pokud se v rozhodovací činnosti městského soudu vyskytly různé názory na výklad určité otázky, měla by být tato nejednotnost v rozhodování odstraněna právě v rámci řízení o kasačních stížnostech před Nejvyšším správním soudem. Je tudíž na zdejším soudu, aby vyslovil, který z výkladů provedených městským soudem je v souladu se zákonem. Z těchto důvodů považuje Nejvyšší správní soud námitku nepřezkoumatelnosti rozsudku městského soudu za nedůvodnou.

Nejvyšší správní soud se následně zabýval podstatou kasační stížnosti: zda je v této věci dána pravomoc soudů rozhodujících ve správním soudnictví. Rozsah přezkumné pravomoci správních soudů je v případě aktů správních orgánů dle judikatury Nejvyššího správního soudu (srov. rozsudek ze dne 21. 5. 2008, č. j. 4 Ans 9/2007 - 197, publikovaný pod č. 1717/2008 Sb. NSS) dán v § 4 a § 2 s. ř. s., přičemž musí být kumulativně splněny tyto tři podmínky: 1) jde o orgán moci výkonné [či jiný typ orgánu uvedený v § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]; 2) tento orgán rozhoduje o právech a povinnostech fyzických a

právnických osob; 3) rozhodování se děje v oblasti veřejné správy. Naproti tomu pravomoc civilních soudů je specifikována v § 7 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád (o. s. ř.), podle něž v občanském soudním řízení projednávají a rozhodují soudy spory a jiné právní věci, které vyplývají z občanskoprávních, pracovních, rodinných a obchodních vztahů, pokud je podle zákona neprojednávají a nerozhodují o nich jiné orgány.

Naplnění zmiňovaných podmínek je v projednávaném případě třeba posoudit ve vztahu k roli ministra spravedlnosti při odvolávání vedoucích státních zástupců podle § 10 odst. 4 zákona o státním zastupitelství. Nejvyšší správní soud v této souvislosti považuje za nutné nejprve v krátkosti připomenout právní úpravu týkající se podstaty činnosti státního zastupitelství a jeho struktury, připomenout definici vedoucího státního zástupce včetně jeho postavení, úkolů (a to i v trestním řízení), jmenování a odvolávání, jakož i subordinační vztahy uvnitř státního zastupitelství a pravidla výkonu státní správy ze strany Ministerstva spravedlnosti.

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 dotyčný 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. b) tohoto zákona definuje vrchního státního zástupce jakožto vedoucího státního zástupce, který stojí v čele vrchního 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. Vrchního státního zástupce jmenuje v souladu s § 10 odst. 1 zákona o státním zastupitelství ministr spravedlnosti na návrh nejvyššího státního zástupce.

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 nadřazen 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 pověřeni 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 vrchních státních zastupitelství vykonává ministerstvo dle § 13c odst. 2 stejného zákona přímo nebo prostřednictvím vrchních státních zástupců. Podle odstavce 6 téhož ustanovení platí, že *vedoucí státní zástupci jsou za výkon správy státního zastupitelství, v jehož čele stojí, odpovědní ministerstvu*.

Podle § 13f zákona o státním zastupitelství *Vrchní státní zástupce vykonává správu vrchního státního zastupitelství tím, že*

a) zajišťuje jeho chod po stránce personální a organizační, zejména tím, že předkládá návrhy na obsazení vrchního státního zastupitelství státními zástupci, zajišťuje jeho řádné obsazení odbornými a dalšími zaměstnanci a vyřizuje personální věci státních zástupců,

b) v souladu s oprávněními stanovenými tímto zákonem dbá na plynulost řízení u vrchního státního zastupitelství a dohlíží na řádné plnění povinností státních zástupců a dalších zaměstnanců působících u tohoto státního zastupitelství,

c) vyřizuje stížnosti,

d) dbá o odbornost státních zástupců a vyšších úředníků a vytváří podmínky pro její zvyšování,

e) pečuje o zvyšování odborné úrovně ostatních zaměstnanců působících u vrchního státního zastupitelství,

f) zajišťuje poskytování informací vrchním státním zastupitelstvím podle zvláštního právního předpisu, 4d)

g) zajišťuje bezpečnost vrchního státního zastupitelství a úkoly krizového řízení,

h) plní další úkoly, stanoví-li tak tento zákon nebo zvláštní právní předpisy.

Vrchní státní zástupce rovněž kontroluje výkon spisové služby u vrchního státního zastupitelství a u krajských státních zastupitelství v jeho obvodu.

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 státní zástupce. V případě vrchního státního zástupce zákon o státním zastupitelství upravuje dva způsoby odvolání. Prvním z nich je odvolání na návrh nejvyššího 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.

Nejvyšší správní soud však shledává podstatné odlišnosti mezi pravomocí zaměstnavatele odvolat vedoucí pracovníky dle § 73 zákoníku práce a pravomocí ministra spravedlnosti odvolat

vedoucí státní 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. Z těchto důvodů nelze přijmout argument žalovaného, že § 18 odst. 6 zákona o státním zastupitelství vyjímá odvolávání vedoucích státních zástupců z jurisdikce správních soudů. Nemožnost aplikace zákoníku práce na režim odvolávání vedoucích státních zástupců rovněž nepřímě vyplývá, jak správně poznamenal žalobce, i z § 11 odst. 3 zákona o státním zastupitelství. Podle tohoto ustanovení nemá vzdání se funkce vedoucího státního zástupce nebo náměstka vedoucího státního zástupce anebo odvolání z této funkce za následek zánik funkce státního zástupce. Zákoník práce však pro případ odvolání obsahuje téměř identickou normu v § 73 odst. 6: pokud by měl být zákoník práce aplikován na případy odvolávání vedoucích státních zástupců, byl by § 11 odst. 3 zákona o státním zastupitelství zjevně nadbytečný.

Zákoník práce dále 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 nenaplnňuje 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 (a rovněž v odst. 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. Rovněž v souladu s § 13e až 13h (v případě vrchního státního zástupce jde konkrétně o § 13f) se vedoucí státní zástupci podílí na zajištění chodu příslušného státního zastupitelství po stránce personální, organizační, hospodářské, materiální a finanční, vyřizují stížnosti, dohlíží na čekatelskou praxi apod. 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. 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.

Veřejný zájem na řádném výkonu pravomocí vedoucího státního zástupce je obzvláště patrný v rámci trestního řízení. Podle § 174 a § 175 zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád) může státní zástupce v přípravném řízení například dávat závazné pokyny k vyšetřování trestných činů, vracet věc policejnímu orgánu se svými pokyny k doplnění, rušit nezákonná nebo neodůvodněná rozhodnutí a opatření policejního orgánu, která může nahrazovat vlastními, přikázat, aby úkony ve věci prováděla jiná osoba služebně činná v policejním orgánu či rozhodnout o zastavení, podmíněném zastavení nebo přerušení trestního stíhání. Uplatněním pravomocí svěřených vedoucímu státnímu zástupci ustanovením § 12e zákona o státním zastupitelství (výkon dohledu) 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. Z ústavního požadavku rovnosti před zákonem pak zřetelně vyplývá vysoký veřejný zájem na tom, aby výkon pravomocí svěřených vedoucím státním zástupcům byl oproštěn od jakéhokoliv vnějšího vlivu, a to včetně zásahů moci výkonné reprezentované ministerstvem spravedlnosti. Mechanismus odvolávání vedoucích státních zástupců v zákoně o státním zastupitelství by pak měl být účinnou hrází proti takovým třeba i politicky motivovaným zásahům, jinak by vůbec nebylo možné řádně a účinně stíhat vysoké představitele moci výkonné pro podezření ze spáchání trestného činu. Je nicméně skutečností, že stávající model jmenování a odvolávání vedoucích státních zástupců umožňuje ministru spravedlnosti jmenovat konkrétní politicky přijatelné či naopak odvolat politicky nepřijatelné vedoucí státní zástupce, a tím účinně ovlivňovat činnost státního zastupitelství (srov. Fenyk, J.: *Vademecum státního zástupce*. Praha: ASPI Publishing, 2003, str. 32). Je-li pak obecným úkolem správních soudů chránit fyzické a právnické osoby před zásahy moci výkonné, které jsou v rozporu se zákonem, jsou tyto soudy nepochybně oprávněny k posuzování i těch zásahů moci výkonné, jimiž moc výkonná byt z politických důvodů míří do vlastních řad a které se vztahují k personálním otázkám. Ostatně posuzování otázek vztahujících se ke služebnímu poměru, jemuž se vztah mezi ministrem spravedlnosti a vedoucím státním zástupcem blíží, spadá mezi tradiční prerogativy správních soudů.

Nejvyšší správní soud na tomto místě poukazuje na argumentaci Městského soudu v Praze v již výše zmiňovaném rozsudku ze dne 24. 6. 2005, č. j. 5 Ca 37/2005 - 42. Ačkoliv se tento případ týkal odvolání z funkce předsedkyně okresního soudu za dnes již neúčinné úpravy obsažené v zákoně č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích, lze s právě projednávaným případem nalézt určité paralely. Předseda soudu (podobně jako vedoucí státní zástupce) spojuje v jedné osobě jednak funkcionáře odpovědného za řádný chod soudu, jednak soudce odpovědného za samotný výkon soudnictví (tedy za rozhodování konkrétních sporů). Městský soud v této věci s odkazem na nálezy Ústavního soudu ze dne 18. 6. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 7/02 (<http://nalus.usoud.cz>), konstatoval, že pro odvolání soudního funkcionáře musí existovat zákonem definované důvody. Obdobně jako zdejší soud v právě projednávané věci pak dospěl k závěru, že tyto důvody chrání soudní funkcionáře před možností nepřímého ovlivňování ze strany moci výkonné a před uplatněním libovůle moci výkonné při jejich odvolávání. Jelikož zákon stanoví, z jakých důvodů mohou být soudní funkcionáři ze svých funkcí odvoláni, pak tito funkcionáři mají právo, aby, pokud zákonem předvídané důvody pro jejich odvolání nenastanou, odvolání nebyli. Naplnění podmínek odvolání soudních funkcionářů proto musí podléhat přezkumu ve správním soudnictví.

Podle Nejvyššího správního soudu jsou s ohledem na výše uvedené naplněny všechny tři podmínky pravomoci správních soudů k přezkumu rozhodnutí o odvolání vedoucích státních zástupců z funkce. Pokud jde o první podmínku, je nepochybné, že ministr spravedlnosti vystupuje při odvolávání vedoucích státních zástupců jako orgán moci výkonné, neboť zde zajišťuje chod, resp. vedení, jednotlivých složek státního zastupitelství jako veřejnoprávní instituce. Ministr spravedlnosti tedy nevystupuje jménem zaměstnavatele.

Rovněž druhá podmínka je naplněna, neboť žalovaný rozhodoval o právech a povinnostech fyzické osoby, resp. svým rozhodnutím zasáhl její právní sféru (k tomu blíže viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005 - 86, publikované pod č. 1764/2009 Sb. NSS). Lze přisvědčit žalovanému, že státní zástupce nemá subjektivní právo na jmenování do vedoucí funkce, to však neznamená, že je-li jednou jmenován, nedochází jeho odvoláním k zásahu do jeho právní sféry. Ostatně takovým aktem může být dotčeno i právo vedoucího státního zástupce na nerušený výkon veřejné funkce podle čl. 21 odst. 4 Listiny základních práv a svobod (k tomu Nejvyšší správní soud odkazuje na závěry obsažené v nálezu Ústavního soudu ze dne 12. 9. 2006, sp. zn. II. ÚS 53/06, dostupné na <http://nalus.usoud.cz>, týkající se právě okolností zániku veřejné funkce). Nejvyšší správní soud se 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. Do jisté míry lze přisvědčit i stanovisku žalobce, že předmětným odvoláním byly do určité míry zpochybněny odborné a manažerské vlastnosti žalobce. Nejvyšší správní soud souhlasí se žalobcem, že odvolání žalobce z funkce vrchního státního zástupce lze považovat za správní rozhodnutí s uvážením, jímž mohlo být zasaženo do právní sféry žalobce.

Konečně pokud jde o třetí podmínku pravomoci správních soudů, i ta je v daném případě naplněna. Odvolávání vedoucích státních zástupců je institutem, který slouží k řádnému plnění úlohy svěřené státnímu zastupitelství – tj. zastupování veřejné žaloby. Odvolání vedoucího státního zástupce je proto součástí správy věcí veřejných.

K závěru, že se v projednávaném případě jedná o věc pracovněprávní, nelze dospět ani výkladem nálezu Ústavního soudu ze dne 6. 4. 2006 vydaném ve věci sp. zn. I. ÚS 182/05, o nějž své rozhodnutí opřel městský soud. V tomto nálezu 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. § 13h 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, závěr uvedený v nálezu Ústavního soudu není paušálně aplikovatelný. Žalobce správně poukazuje na skutečnost, že nález staví na předpokladu, že orgány veřejné moci mohou v různých situacích vystupovat v různých pozicích. Podle názoru zdejšího soudu je v tomto ohledu 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. V důsledku tohoto rozdílu se ve shodě se žalobcem 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 zástupkyně 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.

Na základě těchto úvah dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že ministr spravedlnosti při odvolávání vedoucích státních zástupců vystupuje jako orgán moci výkonné rozhodující o

právech a povinnostech fyzických osob v oblasti veřejné správy. Přezkum žalobou napadeného rozhodnutí proto spadá do pravomoci správních soudů a usnesení městského soudu o odmítnutí žaloby je z tohoto důvodu nezákonné.

Zbývá jen poznamenat, že ke stejným závěrům dospěl Nejvyšší správní soud ve svých rozsudcích ze dne 27. 10. 2009, č. j. 9 As 94/2008 - 76 a č. j. 9 As 2/2009 - 58 (těmito rozhodnutími byla zrušena usnesení městského soudu č. j. 5 Ca 208/2007 - 51 a č. j. 10 Ca 102/2008 - 2, kterými na svou obranu argumentoval žalovaný), přičemž zdejší soud nevidí sebemenší důvod, proč by se měl od názoru vysloveného v citovaných rozsudcích v právě projednávané věci odchýlit.

Nejvyšší správní soud proto zrušil napadené usnesení Městského soudu v Praze a věc mu vrátil k dalšímu řízení, v němž bude městský soud vázán názorem vysloveným v rozsudku zdejšího soudu. Městský soud především žalobu meritorně projedná a posoudí zákonnost rozhodnutí žalovaného z hlediska uplatněných žalobních bodů a případně z těch hledisek, k jejichž přezkumu je povinen z úřední povinnosti (blíže viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 1. 2008, č. j. 2 As 34/2006 - 73, publikované pod č. 1546/2008 Sb. NSS). V novém řízení rozhodne městský soud i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 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 12. listopadu 2009

JUDr. Marie Žiškova
předsedkyně senátu