



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Daniely Zemanové a soudců JUDr. Barbary Pořízkové a JUDr. Radana Malíka v právní věci žalobce: **JUDr. J. J.**, proti žalovanému: **ministr spravedlnosti**, se sídlem Vyšehradská 16, Praha 2, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 13. 3. 2008, č. j. 59/2008-OJ-SZ/2, o odvolání žalobce z funkce krajského státního zástupce, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 13. 10. 2008, č. j. 10 Ca 102/2008 - 27,

t a k t o :

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 13. 10. 2008, č. j. 10 Ca 102/2008 - 27, **se zrušuje** a věc **se vrací** 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 13. 3. 2008, pod č. j. 59/2008-OJ-SZ/2. Označeným rozhodnutím žalovaný podle § 10 odst. 4 zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o státním zastupitelství“), stěžovatele odvolal z funkce krajského státního zástupce.

Stěžovatel jako důvod kasační stížnosti uplatnil nezákonnost usnesení městského soudu o odmítnutí jeho návrhu ve smyslu § 103 odst. 1 písm. e) zákona

č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) s tím, že tento stížnostní důvod v sobě koncentruje i nesprávné posouzení právní otázky soudem ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

V této souvislosti stěžovatel konstatuje, že napadené usnesení městského soudu vychází z nesprávné právní argumentace, že se stěžovatel žalobou domáhal ochrany v pracovněprávním sporu, tedy ve věci, o které má jednat a rozhodnout soud v občanském soudním řízení. Městský soud zde v plném rozsahu převzal argumentaci žalovaného a vycházel z nálezu Ústavního soudu ze dne 6. 4. 2006, sp. zn. I. ÚS 182/05, z něhož dovodil, že 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 státu. Městský soud pak dospěl k závěru, že odvolání státního zástupce z funkce vedoucího státního zástupce je také úkonem v rámci pracovněprávního vztahu, ve kterém jménem zaměstnavatele vystupuje ministr spravedlnosti, a že jeho rozhodnutí je úkonem pracovněprávního charakteru.

S touto argumentací stěžovatel nesouhlasí a tvrdí, že rozhodnutí ministra spravedlnosti o odvolání z funkce vedoucího státního zástupce podle § 10 odst. 4 zákona o státním zastupitelství je rozhodnutím vydaným v oblasti veřejné správy orgánem moci výkonné a že tímto rozhodnutím bylo zasaženo do jeho veřejného subjektivního práva. Jmenování vedoucího státního zástupce do této funkce znamená rozšíření jeho povinností a práv, zejména k výkonu státní správy státního zastupitelství podle § 13g zákona o státním zastupitelství, kdy se stává orgánem státní správy se všemi zákonem stanovenými právy a povinnostmi. Zatímco pro jmenování vedoucím státním zástupcem se nepředpokládá žádná věcná podmínka, jen souhlas státního zástupce a rozhodnutí ministra spravedlnosti, pro odvolání musí být splněny konkrétní zákonné podmínky, které mají garantovat veřejný zájem na tom, aby takové rozhodnutí nebylo výrazem svévole. Zvláštní postavení a vymezení práv a povinností státního zástupce ve státní správě státního zastupitelství odůvodňuje závěr, že odvolání z funkce vedoucího státního zástupce není pracovněprávním úkonem, ale správním aktem vydaným ministrem spravedlnosti v oblasti výkonu státní správy státního zastupitelství jako veřejné správy. Ministr spravedlnosti rozhoduje o právech a povinnostech vedoucího státního zástupce v roli orgánu státní správy a je tak nositelem veřejné moci a vystupuje ve vrchnostenském postavení s autoritativním opatřením, v jehož rámci vydal akt, kterým rozhodl o právech a povinnostech stěžovatele, aniž by byl stěžovatel s žalovaným v rovném postavení. Rozhodnutí ministra spravedlnosti je proto aktem veřejné moci, správním aktem vydaným v oblasti veřejné moci orgánem moci výkonné, který rozhodl o právech stěžovatele – fyzické osoby v oblasti veřejné správy. K přezkumu takového rozhodnutí ministra spravedlnosti je přitom podle § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. dána pravomoc správního soudu a pokud městský soud

podle § 46 odst. 2 s. ř. s. odmítl žalobu stěžovatele, postupoval v rozporu se zákonem a vydal nezákonné rozhodnutí.

Z těchto důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud vydal rozsudek, kterým se napadené usnesení městského soudu zrušuje a věc se vrací tomuto soudu k dalšímu řízení.

Ve vyjádření k předložené kasační stížnosti žalovaný uvedl, že se s právním názorem městského soudu vysloveným v napadeném usnesení plně ztotožňuje a tento názor plně koresponduje s nálezem Ústavního soudu pod sp. zn. I. ÚS 182/05. Dále uvedl, že v případě odvolávání vedoucích státních zástupců v žádném případě nevystupuje v pozici nositele veřejné moci, která by autoritativně rozhodovala o právech povinnostech subjektů. Jedná se o právní úkon v rámci pracovněprávního vztahu, ve kterém jménem zaměstnavatele – České republiky v postavení právnické osoby – činí právní úkon vedoucí organizační složky státu, v tomto případě ministr spravedlnosti. Jeho prostřednictvím tak zaměstnavatel státního zástupce, tj. stát, činí úkon pracovněprávního charakteru při odvolání vedoucího zaměstnance z pracovního místa.

Za zásadní v tomto smyslu žalovaný ministr spravedlnosti považuje rovněž i skutečnost, že odvolání vedoucího státního zástupce nemá za následek zánik funkce státního zástupce a tudíž jeho pracovní poměr tímto nekončí. Odvolání státního zástupce z vedoucí funkce je adekvátní reakcí na porušení povinností vyplývajících z výkonu funkce vedoucího státního zástupce, které jsou součástí pracovního poměru vedoucího státního zástupce, a to v souladu se speciální úpravou stanovenou zákonem o státním zastupitelství oproti zákoníku práce.

Závěrem žalovaný konstatoval, že zákonné důvody pro odvolání stěžovatele z vedoucí funkce byly naplněny a užití § 10 odst. 4 zákona o státním zastupitelství bylo zcela na místě. Navrhl proto, aby kasační stížnost byla v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. jako nedůvodná zamítnuta.

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

Žalovaný vydal dne 13. 3. 2008 rozhodnutí, jímž stěžovatele na návrh vrchního státního zástupce v Praze odvolal z funkce krajského státního zástupce v Ústí nad Labem, a to dnem následujícím po dni, v němž mu bude toto rozhodnutí doručeno. V odůvodnění daného rozhodnutí přitom poukázal na návrh vrchního státního zástupce vytýkající stěžovateli nedostatečnou řídící, organizační a kontrolní činnost. Konkrétně uvedl nedostatečné řešení dlouhodobě nepříznivého stavu ve vyřizování trestních věcí u Okresního státního zastupitelství v Chomutově a Liberci s tím, že pravou příčinu zjištěného nepříznivého stavu spatřuje v nepřijetí odpovídajícího systémového opatření. Další vadný postup pak shledal v

několikaměsíčním neobsazení funkce okresního státního zástupce v Lounech, včetně neobsazení funkce náměstka tohoto okresního státního zástupce, což považuje za zcela nepřijatelné pro řádné plnění funkcí státního zastupitelství. V závěru odůvodnění ministr spravedlnosti konstatoval, že vzhledem k tomu, že přes snahy vrchního státního zástupce nepříznivou situaci řešit, stěžovatel nepředložil takové návrhy opatření, které by skýtaly reálný podklad pro pozitivní vyřešení chodu uvedených státních zastupitelství, rozhodl o jeho odvolání z funkce krajského státního zástupce.

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 opírá kasační stížnost o důvody vymezené v ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Poukazuje na nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí návrhu spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. 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.

Jak již Nejvyšší správní soud uvedl ve svém rozsudku ze dne 27. 10. 2009, č. j. 9 As 94/2008 - 77, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz), z příslušných 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 krajského státního zástupce zákon o státním zastupitelství upravuje tři různé způsoby odvolání. Prvním z nich je odvolání na návrh vrchního státního zástupce, pokud závažným způsobem poruší povinnosti vyplývající z výkonu funkce vedoucího státního zástupce; tak tomu bylo v nyní projednávané věci. 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 krajského státního zástupce na návrh nejvyššího státního zástupce.

Nejvyšší správní soud 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. Na jejich rozhodnutí v této oblasti 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 nálezy 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 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.

Nejvyšší správní soud se tak neztotožňuje s názorem městského soudu, dle něhož odvoláním z funkce krajského 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 toliko pro úplnost připomíná i nálezy Ústavního soudu ze dne 12. 9. 2006, sp. zn. II. ÚS 53/06, publikovaný pod č. 159 Sb. n. u. US, sv. 42, str. 305, <http://nalus.usoud.cz>, v němž bylo konstatováno právo na nerušený výkon veřejné funkce včetně práva na ochranu před protiprávním zbavením této 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.

**P o u ě 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