



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Slavomíra Nováka a soudkyně Mgr. Andrey Veselé a Mgr. Jany Jurečkové ve věci

žalobkyně: **JUDr. A. Z.**
státní zástupkyně Okresního státního zastupitelství Plzeň - město

zastoupena JUDr. Romanem Lamkou, Ph.D., advokátem
sídlem Kovářská 488/16, 19000 Praha 9

proti žalované: **Ministryně spravedlnosti**
sídlem Vyšehradská 424/16, 12810 Praha 1,

o žalobě proti rozhodnutím žalované ze dne 11. 12. 2020, č. j. MSP-70/2020-ODKA-ROZ/6

takto:

- I. Rozhodnutí žalované ze dne 11. 12. 2020, č. j. MSP-70/2020 –ODKA-ROZ/6, se ruší a věc se vrací žalované k dalšímu řízení.

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

- II. Žalovaná je povinna zaplatit žalobkyni náklady řízení ve výši 11.228,- Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám právního zástupce žalobkyně.

Odůvodnění:

I.

Základ sporu

1. Rozhodnutím žalované ze dne 17. 7. 2020, č. j. MSP-247/2018-OOJ-SZ/17, byla podle § 10 odst. 4 zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, (dále jen „zákon o státním zastupitelství“) odvolána z funkce okresní státní zástupkyně Plzeň-město, a to pro manažerská pochybení a nerespektování pokynů krajské státní zástupkyně v Plzni. Žalobou napadeným rozhodnutím ze dne 11. 12. 2020, č. j. MSP-70/2020-ODKA-ROZ/6, byl rozklad žalobkyně zamítnut a prvostupňové rozhodnutí bylo potvrzeno.

II.

Obsah žaloby a vyjádření žalovaného

2. Žalobkyně předně namítá nepřezkoumatelnost rozhodnutí a nedostatečnost zjištěného skutkového stavu, o nějž se obě rozhodnutí žalované opírají, a který je popsán v řadě ohledů velmi vágně, nekonkrétně a často bez opory ve shromážděných podkladech. Již z těchto důvodů by měla být obě rozhodnutí žalované zrušena, a to pro nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů a pro nedostatečně zjištěný skutkový stav dle § 76 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s.
3. Ve výroku prvostupňového rozhodnutí se uvádí, že žalobkyně „*při výkonu správy státního zastupitelství v letech 2015 až 2017 v postavení vedoucí státní zástupkyně nevyužívala řádně svá oprávnění k řídicí a metodické činnosti, neboť nepřijala adekvátní opatření k rovnoměrnému přidělování věcí jí podřízeným státním zástupcům*“. V odůvodnění rozhodnutí se však k této části výroku vztahuje jediná věta, která se nachází v bodu 59: „*Ze záznamu o dohledové prověrce sp. zn. 1 SPR 173/2017 tak zejména vyplývá, že účastník řízení přiděloval nejvyšší nápad státní zástupkyni, která pracovala na zkrácený pracovní úvazek, a zapříčinil tak nerovnoměrné přidělování nápadu*“.
4. Již na první pohled je zřejmé, že takovéto jednoduché konstatování dílčího zjištění nemůže být jediným odůvodněním závěru, že žalobkyně nepřijala adekvátní opatření k rovnoměrnému přidělování věcí jednotlivým státním zástupcům v období více než dvou let. Je evidentní, že počet přidělených věcí jedné jediné státní zástupkyni při lišících se specializacích a dalších okolnostech nemůže být postačující pro kategorický závěr, že žalobkyně porušila své povinnosti, a to navíc závažným způsobem.
5. Žalovaná však dle žalobkyně nepřezkoumatelnost svého prvostupňového rozhodnutí nezhojila ani v odůvodnění napadeného rozhodnutí o rozkladu. V jeho bodech 72 a 73 doslova reprodukovala odůvodnění prvostupňového rozhodnutí a uvedla, že se s ním ztotožňuje. Přitom pominula většinu obsáhlé a důkazně podložené argumentace, kterou k tomuto tématu žalobkyně uplatnila v rozkladu. V bodu 74 žalovaná uvádí, že tvrzení žalobkyně jsou mimoběžná s předmětem řízení, neboť jí nebyly vytýkány průtahy. Tím však žalovaná vyjevila, že podstatu tvrzení uvedených v rozkladu nepochopila. Žalobkyně podrobně popisovala situaci na OSZ Plzeň-město, aby ilustrovala, že počty věcí vyřizovaných jednotlivými státními zástupci neposkytují samy o sobě hodnověrný obrázek o jejich skutečném pracovním zatížení. Jelikož žalovaná tuto argumentaci v napadeném rozhodnutí zcela pominula, učinila jej nepřezkoumatelným i z tohoto důvodu.
6. Navíc, skutková zjištění (respektive spíše jediné skutkové zjištění) o nejvyšším zatížení jedné ze státních zástupkyň nemá oporu ve spise. Žalovaná vycházela pouze z dohledové

Shodu s prvopisem potvrzuje J.V.

prověrky provedené krajskou státní zástupkyní v roce 2017, avšak ta jako jediný podklad pro rozhodnutí žalované sloužit nemůže. Bylo povinností žalované sama se seznámit s podklady, které svědčí o počtu a povaze nápadu věcí na jednotlivé státní zástupce. Pokud na tuto povinnost rezignovala, musí být její rozhodnutí zrušeno pro vadu podle § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s.

7. Obdobně jsou pak obě rozhodnutí nepřezkoumatelná i ohledně čtvrtého údajného pochybení žalobkyně, které mělo dle výroku prvostupňového rozhodnutí spočívat v tom, že *„v rámci výkonu svých řídicích pravomocí v letech 2016 a 2017 adekvátně nevyužívala svá oprávnění k nápravě zjištěných pochybení podřízených státních zástupců a nepřístupovala k jí podřízeným státním zástupcům rovným způsobem, když opakovaně podávala návrhy na zahájení kárného řízení s jí podřízenou státní zástupkyní a současně obdobně intenzivně neřešila přinejmenším stejně závažná pochybení ostatních státních zástupců“*.
8. Odůvodnění prvostupňového rozhodnutí je jednoznačné do té míry, že je žalobkyni vytýkáno podání dvou kárných návrhů proti jedné státní zástupkyni. Není však konkrétně uvedeno, která konkrétní pochybení jiných státních zástupců měla být srovnatelná. Tohoto aspektu věci se týká jen dílčí věta v bodu 62 prvostupňového rozhodnutí, kde se uvádí, že žalobkyni *„byla indikována pochybení [jí] podřízených státních zástupců při výkonu dozoru nad postupem orgánů Vězeňské služby ČR v případě nálezu omamné a psychotropní látky či mobilního telefonu u odsouzených“*.
9. Pokud se ve výroku rozhodnutí uvádí, že žalobkyně nezakročila proti srovnatelným pochybením jiných státních zástupců, mělo by být v odůvodnění jasně uvedeno, v čem srovnatelnost těchto pochybení měla spočívat a o co se jednalo přesně. Státní zástupkyně, proti níž směřovaly dva kárné návrhy žalobkyně, se totiž dopouštěla opakovaných a dlouhodobých průtahů a jiných pochybení, která již na první pohled s případnými nedostatky postupu některých státních zástupců při řešení zakázaných předmětů ve věznicích nejsou srovnatelná. Žalobkyně je tak nucena částečně hádat, co jí je vlastně žalovanou přesně vytýkáno, což jí znemožňuje dostatečně přesně zacílit svou obranu. Opět platí, že v rozhodnutí o rozkladu žalovaná tyto vady nezhojila, protože v bodu 72 jeho odůvodnění pouze ocitovala důvody rozhodnutí prvostupňového.
10. Žalobkyně dále namítá nezákonnost napadeného rozhodnutí. Žalobkyně svou funkci státní zástupkyně a vedoucí státní zástupkyně vykonává kompetentně a v souladu se svými zákonnými povinnostmi. Důvody, pro které bylo krajskou státní zástupkyní navrženo její odvolání, a pro které ji nakonec žalovaná odvolala, jsou zástupné a nemají oporu v právních předpisech. Žalobkyně byla v minulosti dvakrát dočasně přidělena k Vrchnímu státnímu zastupitelství v Praze, přičemž v obou případech byla hodnocena velmi kladně.
11. Pro ilustraci lze citovat z hodnocení náměstka VSZ v Praze JUDr. A. B. ze dne 20. 2. 2015, sp. zn. 3 SPR 15/2015, (součást správního spisu) dle něž je žalobkyně *„erudovaná, zkušená, nadstandardně profesionální, spolehlivá a respektuhodná státní zástupkyně s předpokladem vynikajícího působení na jakékoli vedoucí pozici v soustavě státního zastupitelství“*.
12. Jak vyplývá z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 11. 2009, č. j. 1 As 9/2009 - 91, případný zásah exekutivy do fungování státního zastupitelství prostřednictvím odvolání vedoucího státního zástupce má být výjimečný a může být motivován pouze veřejným zájmem. Jak vyplývá z níže uvedeného, čtyři údajná pochybení, jichž se žalobkyně měla dopustit, ve skutečnosti nepředstavovala porušení jejích povinností. I kdyby se ale snad o pochybení jednalo, žalovaná se ve svých rozhodnutích vůbec

Shodu s prvopisem potvrzuje J.V.

nezabývala otázkou, zda zakládají veřejný zájem na odvolání žalobkyně jako vedoucí státní zástupkyně. Takový veřejný zájem zjevně dán není.

13. Žalobkyně také upozorňuje, že pravomoc ministryně spravedlnosti odvolat mimo kárné řízení vedoucího státního zástupce je dlouhodobě hodnocena jako nevhodná z hlediska ochrany autonomie státního zastupitelství Skupinou států proti korupci Rady Evropy (GRECO). Tato skupina, která se těší vysoké vážnosti a na jejíž doporučení sama žalovaná často odkazuje ve svých mediálních vystoupeních, České republice „doporučila reformovat postupy jmenování a odvolávání nejvyššího státního zástupce a dalších vedoucích státních zástupců, a to hlavně prostřednictvím těchto kroků: ... (iii) odvolání je možné pouze v kontextu kárného řízení“ (Průběžná zpráva o plnění doporučení, 84. plenární zasedání skupiny GRECO, prosinec 2019, bod 601). Využití této pravomoci by tak mělo být vyhrazeno pro zcela mimořádné situace, kdy jsou důvody pro odvolání vedoucího státního zástupce zjevné, a odvolání z funkce nelze dosáhnout v kárném řízení. Jak ovšem vyplývá z níže uvedeného, odvolání žalobkyně takovým případem rozhodně není.
14. Hlavním důvodem, proč byla žalobkyně z funkce vedoucí státní zástupkyně odvolána, je skutečnost, že nerespektovala dva pokyny Krajského státního zastupitelství v Plzni. Oba tyto pokyny směřovaly k tomu, aby se zahajovaly úkony v trestním řízení ohledně bagatelních skutků, které dosahují pouze intenzity přestupku, (problematika řízení pod vlivem návykové látky) a skutků, u nichž je předem zřejmé, že nemůže dojít k zahájení trestního stíhání konkrétní osoby (nalezení omamných látek či jiných zakázaných předmětů ve věznicích). Žalobkyně v řízení o svém odvolání z funkce opakovaně vysvětlovala, proč byly oba pokyny KSZ v Plzni nezákonné, a tuto svou argumentaci níže činí i součástí žaloby. Žalovaná nicméně bohužel ve svých rozhodnutích výslovně odmítla zákonnost nerespektovaných pokynů posoudit, neboť ze strany žalobkyně nedošlo k formálnímu odmítnutí pokynu postupem podle § 12d odst. 2 věty druhé zákona o státním zastupitelství. Tento právní názor žalované je však chybný, protože uvedené ustanovení se na danou situaci vůbec nevztahuje.
15. Ustanovení § 12d odst. 1 zákona o státním zastupitelství zakotvuje oprávnění nejbližší nadřízeného státního zastupitelství dávat nižším státním zastupitelstvím pokyny ohledně vyřizování konkrétních věcí. Dále pak mají také oprávnění postup nižších státních zastupitelství „sjednocovat i pokyny vztahujícími se na více věcí určitého druhu“.
16. Zatímco ohledně pokynů v konkrétních věcech § 12d odst. 2 zákona o státním zastupitelství stanoví formalizovaný postup pro případ, že má státní zástupce pokyn za nezákonný, obecných sjednocujících pokynů se tento postup netýká. Již v první větě druhého odstavce se uvádí, že státní zástupce může odmítnout splnit pokyn, „který je v konkrétní věci v rozporu se zákonem“. Žalovaná se v napadeném rozhodnutí opírala o část druhé věty druhého odstavce před středníkem, dle níž „odmítne-li z tohoto důvodu nejbližší nižší státní zastupitelství pokyn splnit, sdělí neprodleně důvody odmítnutí písemně nejbližší vyššímu státnímu zastupitelství“. Část věty za středníkem však činí jednoznačným, že tento postup lze vztáhnout pouze k pokynům v konkrétní věci, na které odkazuje věta první, neboť „pokud nejbližší vyšší státní zastupitelství na svém pokynu trvá a neuplatní jiný postup, věc nižšímu státnímu zastupitelství odejme a vyřídí ji samo“. Takový postup samozřejmě v případě obecných sjednocujících pokynů není možný, neboť neexistuje konkrétní věc, v níž by mohl státní zástupce splnění nezákonného pokynu formálně odmítnout, a kterou by následně mohlo vyšší státní zastupitelství odejmout a vyříditi samo.

Shodu s prvopisem potvrzuje J.V.

17. Výklad žalované, která vytrhuje z kontextu část druhé věty § 12d odst. 2 zákona o státním zastupitelství, a vytýká žalobkyni, že nezákonné pokyny formálně neodmítla splnit, je tedy mylný. Zákon žádný takovýto formalizovaný postup pro odmítnutí nezákonných obecných sjednocujících pokynů nestanoví, a to z dobrého důvodu. Sjednocující pokyn má totiž formu obecného interního předpisu v soustavě státního zastupitelství, který lze již z povahy věci aplikovat pouze tehdy, pokud neodporuje zákonu. Sjednocující pokyn nadřízeného státního zastupitelství jistě nemůže státního zástupce zbavit povinnosti postupovat v trestním řízení v souladu se zásadou legality jako základní zásadou trestního řízení podle § 2 odst. 1 trestního řádu.
18. Pokud tedy nižší státní zastupitelství shledá, že sjednocující pokyn bezprostředně nadřízeného státního zastupitelství je nezákonný, nezbývá jemu ani jeho jednotlivým státním zástupcům, než takový pokyn nerespektovat a postupovat v souladu se zákonem. Bylo by přitom nesmyslné, aby státní zástupce obecný sjednocující pokyn formálně odmítal, protože nadřízené státní zastupitelství na takové odmítnutí beztak nemůže reagovat tím, že by převzalo veškerou agendu podřízeného státního zastupitelství a začalo ji samo vykonávat v souladu se svým pokynem.
19. Není-li obecný pokyn respektován, nadřízenému státnímu zastupitelství nezbývá nic jiného, než se zaměřit na konkrétní věci, v nichž může udělit konkrétní pokyn, a případně potom tyto věci převzít podle § 12d odst. 2 zákon o státním zastupitelství.
20. Jistě platí, že pokud podřízené státní zastupitelství svévolně odmítá sjednocující pokyn respektovat nebo nedůvodně pokyn označuje za nezákonný, může se jednat o kárné provinění vedoucího státního zástupce nebo o vážné porušení jeho povinností, na jehož základě může být odvolán. Nelze však vedoucího státního zástupce automaticky odvolat pro nerespektování sjednocujícího pokynu, aniž by bylo posouzeno, zda byl tento pokyn nezákonný. Žalovaná ale v napadeném rozhodnutí výslovně odmítla takové posouzení provést.
21. Žalovaná zcela pominula obsáhlou argumentaci podpořenou odbornými podklady a judikaturou, na jejímž základě žalobkyně v řízení o svém odvolání tvrdila, že dva sjednocující pokyny, jejichž nerespektování jí bylo vytýkáno, byly nezákonné. Jelikož si žalovaná neučinila žádný vlastní názor na zákonnost pokynů, nemohla posoudit, zda se žalobkyně jejich nerespektováním mohla dopustit porušení svých povinností, a tím méně zda toto porušení bylo závažné. Již tím, že žalovaná odmítla posoudit zákonnost pokynů, které žalobkyně nerespektovala, tedy zatížila své rozhodnutí nezákonností, pro kterou musí být zrušeno.
22. Pro případ, že by se soud ztotožnil s názorem žalované, že žalobkyně byla povinna nezákonné sjednocující pokyny formalizovaným aktem odmítnout, žalobkyně tvrdí, že i v takovém případě by žalovaná byla povinna v řízení o odvolání žalobkyně posoudit, zda nerespektované pokyny byly nezákonné. Pokud by totiž pochybení žalobkyně mělo spočívat pouze a jen v tom, že plnění pokynů neodmítla formalizovaným aktem, ačkoliv se skutečně jednalo o pokyny nezákonné, jistě by se nemohlo jednat o závažné porušení povinností žalobkyně způsobilé vést k jejímu odvolání z funkce. I kdyby byl tedy názor žalované ohledně povinnosti formálního odmítnutí sjednocujícího pokynu správný, byla by beztak povinna posoudit, zda se jednalo o pokyny nezákonné.
23. První pokyn, na základě jehož nerespektování byla žalobkyně odvolána z funkce, se týkal zahajování úkonů v trestním řízení ohledně řidičů motorových vozidel, kteří řídili pod

vlivem některých návykových a psychotropních látek odlišných od alkoholu. Dle pokynu měly být ve všech těchto případech zahájeny úkony v trestním řízení pro podezření z trestného činu ohrožení pod vlivem návykové látky a podezřelý měl být podroben znaleckému zkoumání v oboru zdravotnictví, odvětví psychiatrie. Jak žalobkyně opakovaně konstatovala již v řízení před žalovanou, tento sjednocující pokyn KSZ v Plzni byl nezákonný, neboť by vedl k popření zásady subsidiarity trestní represe, a k vedení trestního stíhání pro skutky, které mají být kvalifikovány jako přestupek podle § 125c odst. 1 písm. c) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích. Žalobkyně se potýkala se skutečností, že hranice mezi přestupkem a trestným činem podle § 274 odst. 1 trestního zákoníku nebyla jasně stanovena. Dnes už je situace jiná, neboť Nejvyšší soud stanovil, že o trestný čin se jedná až od určité koncentrace zakázané látky v krvi, (stanovisko trestního kolegia Nejvyššího soudu ze dne 21. 10. 2020, sp. zn. Tpjn 300/2020, č. 2/2020 Sb. rozh. tr.). Žalobkyni toto stanovisko v podstatě dává za pravdu v názoru, který zastávala už od počátku, tedy že v případech zcela minimální koncentrace zakázané látky v krvi řidiče motorového vozidla a nejsou-li přítomny další přitěžující okolnosti, se jedná o přestupek, a nikoliv o trestný čin podle § 274 odst. 1 trestního zákoníku.

24. V rozhodné době žalobkyně z praxe věděla, že soudy případy řízení motorového vozidla po požití velmi malého množství omamné či psychotropní látky setrvale vyhodnocují jako přestupky. S tímto hodnocením sice nesouhlasil nejvyšší státní zástupce, který dokonce podal několik žalob proti rozhodnutím Magistrátu města Plzně o takovýchto přestupcích, jeho žaloby však byly zamítnuty a nejvyššímu státnímu zástupci nevyhověl ani Nejvyšší správní soud (srov. rozsudky NSS ze dne 15. 7. 2020, č. j. 4 As 4/2020 - 29, a ze dne 2. 6. 2020, č. j. 1 As 37/2020 - 27). Jak konstatoval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 12. 12. 2012, č. j. 1 As 51/2012 - 242, č. 2703/2012 Sb. NSS, bodu 145, zásadním hlediskem v řízení o odvolání vedoucího státního zástupce je veřejný zájem. Pokud Nejvyšší správní soud v řízeních iniciovaných nejvyšším státním zástupcem neshledal veřejný zájem na tom, aby bagatelní případy řízení motorového vozidla pod vlivem návykové látky byly stíhány vždy jako trestné činy, stěžejí může být dán veřejný zájem na odvolání žalobkyně z funkce vedoucí státní zástupkyně právě proto, že takové stíhání odmítla provádět.
25. Žalobkyně dále vycházela z přesvědčení, že vedení trestního řízení v případech, kdy je od počátku zjevné, že bude skutek kvalifikován jako přestupek, by představovalo nepřiměřený zásah do práv podezřelého. Podle § 2 odst. 4 trestního řádu lze do základních práv osob, jichž se dotýkají úkony v trestním řízení, „zasahovat jen v odůvodněných případech na základně zákona a v nezbytné míře pro zajištění účelu trestního řízení“. Zejména podrobení znaleckému zkoumání v oboru psychiatrie představuje velmi vážný zásah do integrity člověka. K tomu žalobkyně v řízení před žalovanou doložila odborné podklady, jimiž se však žalovaná zcela odmítla zabývat. Žalobkyně považovala za nepřijatelné a rozporné s citovanou základní zásadou trestního řízení takovémuto intenzivnímu zásahu systematicky a zbytečně dotčené jednotlivce vystavovat.
26. Lze tedy uzavřít, že žalobkyně vycházela z právního názoru, který se na základě pozdějšího vývoje judikatury Nejvyššího soudu a Nejvyššího správního soudu ukázal být správný. Naopak pokyn KSZ v Plzni byl založen na mylných východiscích, jejichž aplikace by vedla k porušování práv podezřelých, potažmo obviněných. Žalovaná v napadeném rozhodnutí nepoukázala na žádný konkrétní negativní důsledek, který by postup žalobkyně měl, a tedy se v žádném případě nemohlo jednat o závažné porušení povinnosti způsobit vést k odvolání žalobkyně z funkce.

Shodu s prvopisem potvrzuje J.V.

27. Druhý obecný pokyn KSZ v Plzni, jehož nerespektování žalovaná žalobkyni vytýká, se vztahoval k zahajování úkonů v trestním řízení ve věcech nalezení omamných a psychotropních látek a dalších zakázaných předmětů, zejména mobilních telefonů, ve věznicích. V celé řadě případů je však činění úkonů trestního řízení bezúčelné, neboť neexistuje žádná vyhlídka na objasnění skutečností, které by mohly vést k trestnímu stíhání konkrétních osob.
28. Sama žalobkyně opakovaně upozorňovala na skutečnost, že vzhledem k nízkým sazbám u relevantních trestných činů v případě nálezů mobilního telefonu ve věznici nelze použít prostředky podle § 88a trestního řádu, a nelze tedy odhalit skutečnosti, které by byly využitelné mimo jiné i pro boj s přítomností drog ve věznicích. V tomto ohledu však snahy žalobkyně nenalezly u nadřízených státních zástupců žádnou odezvu. Dále, v případě zásilek s drogami většinou neexistuje žádná realistická cesta, jak zjistit a prokázat, kým byly drogy do zásilek vloženy.
29. Obecný pokyn KSZ v Plzni vyžadoval, aby byly ve všech takovýchto případech zcela bezúčelně a v zásadě formálně zahájeny úkony v trestním řízení. Tím by však došlo k porušení základních zásad trestního řízení, zejména zásady legality podle § 2 odst. 1 trestního řádu, zásady hospodárnosti podle § 2 odst. 4 trestního řádu a zásady, že orgány činné v trestním řízení hodnotí důkazy na základě pečlivého uvážení všech okolností případu podle § 2 odst. 6 trestního řádu. Jediný účel, který dle názoru žalobkyně tento pokyn sledoval, bylo umělé navýšení počtu vyřizovaných věcí za účelem navýšení statistické zátěže soustavy státního zastupitelství. Na takových postupech se však žalobkyně podílet odmítla.
30. Ani v tomto případě žalovaná neuvedla, proč dle jejího názoru veřejný zájem vyžadoval, aby žalobkyně zajistila formální zahajování úkonů v trestních řízeních, která by byla od počátku odsouzena k neúspěchu. Žalobkyně tedy nerespektováním daného pokynu KSZ v Plzni bezpochyby nemohla závažně porušit svoje povinnosti.
31. Třetím pochybením žalobkyně mělo být, že v letech 2015 až 2017 nezajistila rovnoměrné zatížení jednotlivých státních zástupců. Jak bylo uvedeno již výše, v tomto bodě se žalovaná omezila jen na zjištění, že státní zástupkyně JUDr. D. L. byla v době, kdy pracovala na částečný úvazek, zatížena nejvyšším nápadem. Žalobkyně již v řízení před žalovanou opakovaně upozornila, že výši nápadu JUDr. L. původně stanovil její náměstek, když žalobkyni zastupoval v době jejího dočasného přidělení k VSZ v Praze. Žalobkyně nemůže být činěna odpovědnou za kroky jiných funkcionářů, k nimž došlo v době její nepřítomnosti.
32. V každém případě však platí, že otázka zatížení jednotlivých státních zástupců je složitá a nelze ji redukovat pouze na počty věcí. Významnou roli hrají též specializace. Jak žalobkyně uvedla již v rozkladu, včetně odkazů na podklady z příslušného informačního systému, i v roce 2019 byly početní nápady jednotlivých státních zástupců rozdílné, a to navzdory skutečnosti, že byl organizován, pokud možno co nejvíce v souladu s organizačními pokyny KSZ v Plzni. V době, k níž se vztahuje údajné pochybení žalobkyně, situace rozhodně nebyla horší.
33. Navíc se žalobkyně dlouhodobě potýkala s personálním nedostatkem, a to jak v rovině počtu státních zástupců, tak administrativního personálu. Všichni státní zástupci tak mohli příležitostně čelit pracovním podmínkám, které nebyly zcela ideální. Pokud se však vezme v úvahu složitost jednotlivých věcí a skutečnost, že v některých agendách se věci vyřizují

Shodu s prvopisem potvrzuje J.V.

podstatně rychleji a s vynaložením menšího úsilí, než v jiných agendách, lze konstatovat, že k nepřiměřenému zatížení JUDr. L. ve srovnání s ostatními státními zástupci nedocházelo. Žalobkyně neměla v rozhodném období žádné poznatky, na základě nichž by považovala za nutné změnit výši nápadu, jak byla dříve nastavena jejím náměstkem. Ani žalovaná v napadeném rozhodnutí na žádné takové poznatky nepoukázala. Je pravda, že se JUDr. L. dopouštěla průtahů a pochybení (která kárný senát sice uznal, ale nepovažoval je za natolik závažná, aby dosahovala úrovně kárného provinění, k tomu srov. níže). Jistě však nelze tvrdit, že tato pochybení automaticky znamenají nepřiměřené zatížení dané státní zástupkyně.

34. Dále pak žalobkyně upozorňuje na skutečnost, že kvůli údajně nesprávnému přidělování věcí v letech 2015 až 2017 jí již byla krajskou státní zástupkyní v Plzni udělena výtka ze dne 24. 8. 2017, č. j. 1 SPR 272/2017 - 1, (součást správního spisu). Z toho vyplývají dva poznatky. Zaprvé, v roce 2017 bylo údajné pochybení žalobkyně vyhodnoceno pouze jako „drobný nedostatek“ ve smyslu § 30 odst. 3 zákona o státním zastupitelství. Je potom obtížně pochopitelné, jak mohla žalovaná v témže jednání o více než tři roky později spatřovat závažné porušení povinnosti ve smyslu § 10 odst. 4 zákona o státním zastupitelství. Zadruhé, dle názoru žalobkyně je zcela nepřiměřené, aby byla za údajně chybný postup nejprve kárně sankcionována výtkou, a následně byla po více než třech letech za tentýž postup v témže období odvolána z funkce. To platí zvláště za situace, kdy žalovaná vůbec nezkoumala vývoj přidělování věcí za dalšího působení žalobkyně mezi roky 2017 a 2020, a tudíž nepřihlížela ke kontextu období mezi údajným pochybením žalobkyně a rozhodnutím o jejím odvolání.
35. Žalobkyně tedy uzavírá, že v letech 2015 až 2017 nezapříčinila nerovnoměrný počet věcí vyřizovaných jednotlivými státními zástupci. I kdyby však v jejím postupu v uvedeném období bylo možné spatřovat pochybení, nemůže se po uplynutí tří let jednat o závažné porušení povinností způsobilé vést k jejímu odvolání, pokud nebylo vůbec posuzováno, jaké kroky žalobkyně v této oblasti podnikala po roce 2017.
36. Rozhodnutí žalované jsou konečně založena na čtvrtém údajném pochybení žalobkyně, které mělo spočívat v tom, že na jedné straně dvakrát podala nedůvodný kárný návrh na JUDr. D. L. a na straně druhé nepodávala kárné návrhy na jiné pochybivší státní zástupce. Jak žalobkyně vyložila již výše, považuje v této části rozhodnutí žalované za nepřezkoumatelná a založená na nedostatečně zjištěném skutkovém stavu; v míře, v níž jsou skutkové závěry žalované přezkoumatelné, však v žádném případě nesvědčí o závažném porušení povinnosti žalobkyně.
37. Žalobkyně vždy kladla na své podřízené státní zástupce vysoké nároky, a to jak z hlediska odbornosti výkonu jejich funkce, tak z hlediska jeho efektivity. JUDr. L. se jako jediná státní zástupkyně v rozsáhlé míře dopouštěla průtahů, opomenutí a nerespektování pokynů. Proto žalobkyně na JUDr. L. postupně podala dva kárné návrhy. Prvního návrhu ji kárný senát Nejvyššího správního soudu zprostil rozhodnutím ze dne 14. 2. 2017, č. j. 12 Ksz 4/2016 - 142. Kárný senát v tomto rozhodnutí výslovně na několika místech konstatoval, že se JUDr. L. dopustila průtahů a jiných pochybení, nicméně neshledal je natolik závažnými, aby bylo nutné je hodnotit jako kárné provinění. Není však pravda, že by byl tento závěr již dopředu zjevný; z internetové stránky Nejvyššího správního soudu ostatně vyplývá, že kárný senát toto rozhodnutí opatřil právní větou, a tedy v něm učinil závěry, které nevyplývaly z dřívější judikatury.

38. Druhého kárného návrhu byla JUDr. L. zproštěna rozhodnutím kárného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 2. 2018, č. j. 12 Ksz 9/2017 - 120. Zde kárný senát sice kategoricky nekonstatoval, že kárně obviněná pochybila, nicméně možnost pochybení připustil. Opět však konstatoval, že tato pochybení nedosahovala intenzity kárného provinění. I v tomto druhém případě kárný senát své rozhodnutí opatřil právní větou, a činil tedy nové právní závěry, které z předchozí rozhodovací praxe nevyplývaly.
39. Samotná skutečnost, že žalobkyně považovala za vhodné podat kárný návrh, kterému následně kárný senát Nejvyššího správního soudu nevyhověl, v žádném případě nemůže představovat závažné porušení její povinnosti. Ostatně sama žalovaná v nedávné minulosti podala dva kárné návrhy proti státním zástupkyním, přičemž kárný senát ani jednomu z těchto návrhů ani z části nevyhověl (srov. rozhodnutí kárného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 6. 2020, č. j. 12 Ksz 7/2019 - 196). Je zcela zřejmé, že kárný navrhovatel se může v posouzení závažnosti i protiprávnosti konkrétního skutku legitimně rozcházet s následným posouzením kárného senátu, avšak v takovémto odlišném právním názoru nelze shledávat porušení jeho povinností.
40. Přijmout nelze ani tezi, že kárné návrhy směřující vůči JUDr. L. byly šikanózní. Jak bylo uvedeno výše, kárný senát v případě první kárné žaloby výslovně konstatoval, že se kárně obviněná dopouštěla pochybení, a v případě druhé kárné žaloby to nevyloučil. Pokud byla JUDr. L. kárných návrhů zproštěna jen proto, že její pochybení nebyla dle kárného senátu dostatečně závažná, rozhodně nelze učinit závěr o tom, že žalobkyně postupovala při podání těchto návrhů nepřiměřeně či šikanózně.
41. Dle názoru žalované měla žalobkyně přistupovat k JUDr. L. odlišně od ostatních státních zástupců, kteří se dopustili pochybení, nicméně žalovaná ani v hrubých obrysech nenastínila, kteří státní zástupci se měli dopouštět obdobných průtahů a jiných pochybení jako JUDr. L. Žalobkyně takovýto rozsah průtahů a jiných pochybení u jiných státních zástupců neshledala, a tedy neměla důvod další kárné návrhy podávat.
42. Žalovaná přístup žalobkyně k JUDr. L. srovnávala pouze s jejím postupem ve věci jiných státních zástupců, kterým byl ústně vytknut nejednotný postup v některých věcech. Žalobkyně konstatuje, že ústní projednání věci bylo v dané situaci dostačující, protože dotčení státní zástupci nevykazovali systematické nedostatky v práci. Žalovaná nijak přesvědčivě neodůvodnila, proč dle jejího názoru žalobkyně měla na dané státní zástupce podat kárný návrh. Navíc platí, že pokud krajská státní zástupkyně měla za to, že žalobkyně v konkrétních věcech nepodala kárné návrhy, ač tak učinit měla, nic jí nebránilo, aby kárné návrhy podala sama. Jelikož tak neučinila, zřejmě taktéž nebyla přesvědčena o důvodnosti takových případných návrhů.
43. Žalobkyně si dovoluje vyslovit tezi, že celé řízení o návrhu na její odvolání bylo z velké části iniciováno proto, že JUDr. L. prostřednictvím své pozice v Unii státních zástupců ČR vyvíjela na krajskou státní zástupkyni v Plzni tlak, aby se soustředila na údajná pochybení žalobkyně a navrhla její odvolání. O tom svědčí mimo jiné dopis prezidenta Unie státních zástupců ze dne 25. 5. 2018, který je součástí správního spisu, v němž jsou dezinterpretovány závěry kárných senátů ve věcech JUDr. L., a je požadováno přijetí opatření směřujících proti žalobkyni.
44. Žalovaná navrhla zamítnutí žaloby. Pokud jde o námitku nepřezkoumatelnosti ve vztahu k nerovnoměrnému přidělování věcí a k postihování pochybení podřízených státních

zástupců, žalovaná uvádí, že předmětným pochybením žalobkyně se podrobně věnovala v bodech 59 až 62 prvoinstančního rozhodnutí.

45. Žalovaná v této souvislosti konstatuje, že uvedla, které skutečnosti považovala za relevantní. Rovněž náležitě zdůvodnila, proč nepřistoupila k obstarávání dalších podkladů, které žalobkyně navrhla na podporu svých argumentů (jimiž byly zpráva o zatíženosti ostatních státních zastupitelství v obvodu Krajského státního zastupitelství Plzeň s uvedením počtu státních zástupců, veškerého nápadu ve všech rejstřících za současného uvedení počtu soudců na trestních úsecích jednotlivých místně příslušných soudů, přepočet počtu státních zástupců pro jednotlivá okresní státní zastupitelství v obvodu působnosti Krajského státního zastupitelství Plzeň, tabulky zatížení zpracované Vrchním státním zastupitelstvím v Praze, záznam ze společného setkání k problematice podmíněného propuštění z výkonu trestu odnětí svobody ze dne 4. 10. 2018 a stanovisko odboru odškodňování Ministerstva spravedlnosti ke kritériím vyplývajícím z vnitrostátní i evropské judikatury k objasnění pojmu průtahy).
46. K námitce tvrzené nepřezkoumatelnosti prvoinstančního a druhoinstančního rozhodnutí pak žalovaná dále konstatuje, že nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů musí být vykládána ve svém skutečném smyslu, tj. jako nemožnost přezkoumat určité rozhodnutí pro nemožnost zjistit v něm jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7Afs 212/2006 - 76). Zrušení správního rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám správních rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů či pro nesrozumitelnost skutečně nelze správní rozhodnutí meritorně přezkoumat (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2013 č. j. 1Afs 92/2012 - 45, bod 28).
47. S ohledem na výše citované právní závěry žalovaná konstatuje, že jak z výroku, tak i z odůvodnění prvoinstančního i druhoinstančního rozhodnutí vyplývá, že se žalobkyně dopustila mnohačetných a v některých případech opakovaných a závažných porušení povinností vedoucího státního zástupce, spočívajících mimo jiné v adekvátním nevyužívání jejich oprávnění k rovnoměrnému přidělování věcí jí podřízeným státním zástupcům, jakož i v neadekvátním využívání oprávnění k nápravě zjištěných pochybení podřízených státních zástupců a nerovném přístupu k nim v této oblasti.
48. Žalovaná v prvoinstančním i druhoinstančním rozhodnutí podrobně popsala skutková zjištění, jež dle jejího názoru vyplývají z provedených důkazů, a provedla jejich právní hodnocení (viz body 28 až 66 prvoinstančního rozhodnutí a body 36 až 77 druhoinstančního rozhodnutí).
49. K tvrzení žalobkyně, že nepřezkoumatelnost prvoinstančního rozhodnutí nezhojilo ani druhoinstanční rozhodnutí, neboť pouze reprodukovalo jeho závěry, žalovaná uvádí, že předmětné dvoustupňové správní rozhodnutí tvoří jeden celek. Odvolacímu orgánu tak nic nebrání ztotožnit se s názory a závěry orgánu prvního stupně, pokud je považuje za správné (viz rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 29. 5. 2007, sp. zn. 62 Ca 20/2006). Právě tak žalovaná postupovala v předmětné věci.
50. Pokud žalobkyně opakovaně poukazuje na personální problémy na jí řízeném státním zastupitelství a odmítá nerovnoměrné zatěžování jí podřízené státní zástupkyně, konstatuje žalovaná, že předmětná námitka byla vypořádána v obou napadených rozhodnutích (viz citace v bodech 16 a 17 tohoto vyjádření).

51. Žalovaná shrnuje, že žalobkyně přidělovala nejvyšší nápad státní zástupkyni, která pracovala na zkrácený pracovní úvazek, a zapříčinila tak nerovnoměrné přidělování nápadu, podávala opakovaně návrhy na zahájení kárného řízení s posledně zmíněnou státní zástupkyní, jež se podle jejího názoru dopouštěla průtahů, a navrhovala uložení nej přísnějšího kárného opatření, a na straně druhé neadekvátně reagovala na závažná pochybení jiných jí podřízených státních zástupců, když vůči nim přijala opatření spočívající nanejvýše v uložení ústní výtky.
52. Žalobkyně tak nepřijala adekvátní opatření k rovnoměrnému přidělování věcí jí podřízený státním zástupcům, adekvátně nevyužívala svá oprávnění k nápravě zjištěných pochybení podřízených státních zástupců a nepřistupovala k jí podřízeným státním zástupcům rovným způsobem. Ve vztahu k těmto skutečnostem přitom není její tvrzení ohledně personálních problémů na jí řízeném státním zastupitelství, spočívajících zejména v nedostatečném personálním obsazení, relevantní.
53. Žalovaná dále konstatuje, že námitka stran neplnění závazného pokynu ohledně postupu při podezření na spáchání přečinu ohrožení pod vlivem návykové látky podle § 274 trestního zákoníku byla žalobkyní vznesena již v řízení před žalovanou. Žalovaná ji podrobně vypořádala v bodech 46 až 48 prvoinstančního rozhodnutí.
54. Pokud jde o námitku týkající se neplnění závazného pokynu ohledně postupu ve vztahu ke zneužívání omamných a psychotropních látek a nepovoleným předmětům ve věznicích, reagovala na ni žalovaná v bodech 52 až 54 prvoinstančního rozhodnutí.
55. Četnost, délka trvání pochybení žalobkyně a jeho intenzita spočívající v nezahajování trestních stíhání podle žalované představuje závažný způsob porušení povinností vyplývajících z výkonu funkce vedoucího státního zástupce.
56. K tomu žalovaná dodává, že soustava státního zastupitelství je založena na hierarchii, a to jak uvnitř jednotlivých stupňů, tak mezi nimi, která předpokládá vázanost státních zástupců pokyny. Je tudíž zcela přirozené, že nerespektování takových pokynů je řešeno zákonem předvídanými právními mechanismy a může s sebou nést pro dotčeného státního zástupce právní následky. Skutečnost, že žalobkyně jako vedoucí okresní státní zástupkyně měla při výkonu své úřední činnosti postupovat v rozporu se závaznými pokyny nadřízeného krajského státního zastupitelství, tak představuje podle žalované vážnou poruchu ve fungování jí vedeného státního zastupitelství. Shora uvedené potvrzuje i recentní rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 209/2020-36.
57. Žalovaná nesouhlasí s námitkou žalobkyně, že nemohla odmítnout závazné pokyny, když zákon o státním zastupitelství takovýto formalizovaný postup pro odmítnutí nezákonných sjednocujících pokynů nestanoví, viz nálezy Ústavního soudu ze dne 10. 12. 2020, sp. zn. II ÚS 2446/19 a rozsudek Nejvyššího správního soudu, č. j. 1 As 51/2012-242.
58. Žalovaná s ohledem na shora uvedené konstatuje, že jedinou výjimkou, kdy státní zástupce není povinen splnit pokyn svého nadřízeného státního zastupitelství ukládaný podle zákona o státním zastupitelství, je jeho nezákonnost. Pokud se státní zástupce domnívá, že mu byl uložen nezákonný pokyn, má možnost jej odmítnout aplikovat. Zákon v tomto smyslu nečiní rozdíly mezi obecným sjednocujícím pokynem a pokynem v konkrétní věci.
59. Žalovaná tak setrvává na stanovisku, že žalobkyně měla a mohla odmítnout předmětné pokyny, považovala-li je za nezákonné. Žalobkyně tak nicméně nepostupovala a rozhodla se k předmětným pokynům nadřízeného státního zastupitelství vědomě nepřihlížet. Neplnění těchto závazných pokynů žalobkyně ani nikterak nerozporuje, když se fakticky

Shodu s prvopisem potvrzuje J.V.

omezuje na polemiku stran vhodnosti a správnosti uloženého postupu; prostřednictvím svých vyjádření se totiž snaží prokázat, že jí uplatněný postup, který je v přímém rozporu se závazným sjednucujícím pokynem, je efektivnější a méně nákladný. Žalovaná má s ohledem na výše uvedené za to, že argumentace žalobkyně je účelová, neboť pokyny byly jasné a ukládaly konkrétní postup; odlišný právní názor žalobkyně či neztotožnění se s pokynem nepředstavují samy o sobě relevantní důvody pro nesplnění pokynu.

60. Žalobkyně ve své replice k vyjádření žalované předně uvedla, že žalovanou uváděná judikatura nezabývala situací, kdy by státní zástupce nerespektoval sjednucující pokyn vztahující se na věci určitého druhu. Je naprosto evidentní, že tento formalizovaný postup uvedený v ust. § 12d odst. 2 zákona na pokyny sjednucující povahy nemůže dopadat, protože jednak nejsou uděleny v konkrétní věci, jednak u nich neexistuje žádná konkrétní věc, kterou by nadřízené státní zastupitelství mohlo odejmout a vyřídit samo.
61. Žalovaná proto pochybila, když odmítla ve svém rozhodnutí zkoumat, zda nerespektované pokyny skutečně byly nezákonné, s odkazem na nevyužití postupu podle § 12d odst. 2 věty druhé zákona o státním zastupitelství.
62. Žalobkyně dále opětovně připomněla, že i kdyby se snad soud ztotožnil s výkladem zákona předestřeným žalovanou (což je však s ohledem na jeho jednoznačný text těžko představitelné), beztak by nemohl postup žalované aprobovat. Odvolání z funkce vedoucí státní zástupkyně totiž představuje mimořádně intenzivní opatření, které by nemohlo být přiměřené, pokud by žalobkyně nerespektovala pokyny nadřízeného státního zastupitelství, které byly nezákonné.
63. I kdyby tedy platilo, že žalobkyně pochybila tím, že pokyny formálně neodmítla, musela by žalovaná posuzovat, zda žalobkyně chybovala jen v tomto formálním ohledu, ale věcně byla v právu (v takovém případě by ji jistě nebylo možné odvolat z funkce), anebo zda skutečně nerespektovala pokyny, které byly souladné se zákonem.
64. V každém případě tedy platí, že pokud žalovaná ve svých rozhodnutích zcela odmítla posuzovat, zda pokyny nerespektované žalobkyní byly nezákonné, postupovala nezákonně. Již na základě toho je třeba její rozhodnutí zrušit.
65. Žalobkyně dále doplnila svá žalobní tvrzení týkající se nezákonného pokynu KSZ Plzeň ke stíhání trestného činu ohrožení pod vlivem návykové látky. Dle pokynu měly být ve všech případech řízení motorového vozidla pod vlivem návykové látky odlišné od alkoholu zahájeny úkony v trestním řízení pro podezření z trestného činu ohrožení pod vlivem návykové látky a podezřelý měl být podroben znaleckému zkoumání v oboru zdravotnictví, odvětví psychiatrie. K tomu mělo dle pokynu docházet plošně, tedy i v případech bagatelního množství návykových látek.
66. Žalobkyně je i nadále přesvědčena, že uvedený postup musela odmítnout jako nezákonný. Jak již žalobkyně uvedla v žalobě, trestní kolegium Nejvyššího soudu jí ostatně dalo později zapravdu prostřednictvím sjednucujícího stanoviska sp. zn. Tpjn 300/2020. Aby žalobkyně ilustrovala, že její názor je v současné době akceptován i v praxi soustavy státního zastupitelství, navrhuje jako důkaz přípis Nejvyššího státního zastupitelství ze dne 17. 3. 2021, sp. zn. 1 NZO 5012/2021 - 13, jímž byl odložen podnět krajského státního zastupitelství k podání dovolání v neprospěch obviněné, jejíž trestní věc byla postoupena příslušnému správnímu orgánu jako přestupek, neboť množství návykové látky, které u ní bylo zjištěno, bylo bagatelní.

67. Žalobkyně tak opakovaně zdůrazňuje, že byla odvolána pro právní názor, který byl zcela nepochybně správný. V současné době z něj vycházejí jak Nejvyšší soud, tak Nejvyšší státní zastupitelství. Z toho vyplývá, že pokyn KSZ Plzeň k opačnému postupu byl nezákonný a žalobkyně měla oprávnění, ba dokonce povinnost jej nerespektovat. Nelze si představit, že by soud aproboval potrestání žalobkyně za postup, který byl souladný se zákonem.

III.

Posouzení žaloby

68. Městský soud v Praze přezkoumal napadené rozhodnutí a rozhodl o věci samé bez nařízení ústního jednání a to s ohledem na skutečnost, že žalobkyně ani žalovaná nevyjádřily do dvou týdnů od doručení výzvy svůj nesouhlas s takovýmto postupem, a proto se má za to, že souhlas udělily. Soud věc projednal v přednostním pořadí v souladu s § 56 odst. 1 s.ř.s. vzhledem ke společenské důležitosti projednávaného sporu resp. k veřejnému zájmu na stabilitě a řádném fungování okresního státního zastupitelství (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 6. 2012, č. j. 1 As 51/2012 - 242, č. 2703/2012 Sb. NSS, bod 145).
69. Dle ust. § 76 odst. 1 písm. a) s.ř.s., *soud zruší napadené rozhodnutí pro vady řízení bez jednání rozsudkem pro nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí.*
70. Dle ust. § 10 odst. 4 zákona č. 283/1993 Sb. o státním zastupitelství, *ministr spravedlnosti může vrchního státního zástupce, krajského státního zástupce a okresního státního zástupce z této funkce odvolat, pokud závažným způsobem poruší povinnosti vyplývající z výkonu funkce vedoucího státního zástupce; nejde-li o odvolání z důvodu porušení povinností při výkonu státní správy státního zastupitelství (dále jen "správa státního zastupitelství"), činí tak na návrh vedoucího státního zástupce, který je podle odstavců 1 až 3 oprávněn navrhopvat jmenování do funkce, z níž má být vedoucí státní zástupce odvolán.*
71. Povahou řízení o odvolání vedoucího státního zástupce se již Nejvyšší správní soud zabýval v již zmiňovaném rozsudku ze dne 12. 6. 2012, č.j. 1 As 51/2012-242, ve kterém kromě jiného uvedl následující:
- „Státní zastupitelství je tedy na ústavní rovině institucionálně upraveno v rámci exekutivní hlavy třetí, pro niž je typický hierarchický a subordinační princip. Není však klasickým správním úřadem v tom smyslu, jak jej užívá čl. 79 odst. 1 Ústavy. Nemá a ani nemůže mít ty pravomoci, které jsou jinak ústavně svěřeny správním úřadům, zejména nemůže vydávat právní předpisy. Státní zastupitelství není takovým orgánem, který by mohl rozhodovat ve správním řízení o právech a povinnostech fyzických a právnických osob (tak, jak to pravidelně činní správní orgány). Ani z Ústavy samotné nelze dovozovat charakter státního zastupitelství jako správního orgánu. Článek 79 odst. 1 hovoří o ministerstvech a jiných správních úřadech, vedle toho pak čl. 80 samostatně upravuje státní zastupitelství. Přestože systematicky je státní zastupitelství řazeno k moci výkonné, nejedná se o vykonavatele veřejné správy ve smyslu § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s., neboť při výkonu své působnosti vystupuje jako samostatný, nezávislý a nestranný orgán. Od správních úřadů se též odlišuje druhem své činnosti, tedy zastupováním veřejné žaloby v trestním řízení před soudem (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2005, č. j. 6 As 58/2004 - 45). Nelze též pominout aspekty nezávislosti, které jsou přinejmenším na podústavní rovině implicitně vyjádřeny zejména v zákonu o státním zastupitelství. Státní zastupitelství bylo zřízeno jako soustava úřadů státu, určených k zastupování státu při ochraně veřejného zájmu ve věcech svěřených do působnosti státního*

zastupitelství (§ 1 odst. 1 zákona o státním zastupitelství). Činnost státního zastupitelství se dále řídí výlučně zákonem (§ 2 odst. 1 zákona o státním zastupitelství) a dochází ke střetu a průniku dvou principů- principů subordinační a principu nezávislosti státního zastupitelství. Podle § 3 odst. 1 zákona o státním zastupitelství nesmí do činnosti státního zastupitelství zasahovat nebo je při jejím výkonu nabrazovat jiné orgány nebo osoby, § 12e odst. 1 až 3 uvedeného zákona pak poskytuje procesní garanci nezávislosti, protože v případě, odmítne-li procesně příslušný státní zástupce splnit pokyn nadřízeného státního zástupce pro jeho rozpor se zákonem, věc vyřídí státní zástupce, jenž pokyn vydal. Hybridní povahu státního zastupitelství akcentuje i doktrína, která považuje státní zastupitelství za orgán sui generis, jehož postavení je kompromisem mezi různorodými cíli (blíže viz: Fenyk, J.: Vademecum státního zástupce. Praha: Aspi, 2003. s. 14-16, či Šimíček, V. a kol. Ústava České republiky – Komentář. Linde Praha, 2010, s. 940, s. 943, s. 944). Tento doktrinální náhled přejal i Ústavní soud např. v nálezu ze dne 28. 6. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 17/10, týkající se problematiky platů státních zástupců.

Odvolávání vedoucích státních zástupců se stalo v nedávné minulosti předmětem soudních sporů. Byla primárně nastolena otázka, zda vůbec a v jaké soudní větví může být tato otázka řešena a co může být případně předmětem takového soudního řízení. Judikatura Nejvyššího správního soudu vyslovila, že věc patří do soudního přezkumu

ve správním soudnictví, k odvolání vedoucího státního zástupce může dojít toliko ze zákonem předvídaných důvodů a může se tak stát v náležitém řízení. Konkrétně soud uvedl, že odvolání vedoucího státního zástupce se řídí správním řádem.“ (pozn. zvýraznění provedl městský soud).

72. Nejvyšší správní soud v tomto rozsudku následně citoval z rozsudku ze dne 12. listopadu 2009, č. j. 1 As 9/2009 – 94, ve kterém bylo kromě jiného uvedeno, že státní zastupitelství musí být zároveň chráněno, a to rovněž po stránce personální, před nahodilými a svévolnými zásahy ze strany exekutivy. Její případný zásah může být motivován pouze veřejným zájmem: „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 13 h (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.“

Shodu s prvopisem potvrzuje J.V.

73. Nejvyšší správní soud dále dospěl k následující právní větě:
„I. Řízení o odvolání vedoucího státního zástupce nelze ztotožnit s deliktním či kárným řízením, které je primárně konstruováno na principu zaviněného naplnění zákonem definovaných znaků skutkové podstaty kárného provinění, svou povahou však ani nepředstavuje běžné správní řízení. Při nemožnosti přesnějšího „typového“ označení lze uzavřít, že jde o řízení sui generis.“
74. Přesto Nejvyšší správní soud nakonec v tomto rozsudku dovedl, *„že správní orgán požadavkům na obecné vymezení i odůvodnění v rozhodnutí nakonec dostál. Obecně dovedl, že o závažné porušení povinností se může jednat, je-li porušování opakované, déletrvající či zvláště intenzivní. Poté popsal a vymezil řadu jednotlivých právních povinností státního zástupce i vedoucího státního zástupce, a to pozitivně i negativně formulovaných (příkazy i zákazy), popsal k nim i učiněná skutková zjištění naplňující porušení těchto povinností.“* (zvýraznění provedl městský soud)
75. Ze shora citovaných judikatorních závěrů lze dovést, že o návrhu na odvolání z vedoucí funkce dle ust. § 10 odst. 4 zákona o státním zastupitelství se rozhoduje rozhodnutím ve správním řízení sui generis. Rozhodnutí však musí splňovat obecné náležitosti uvedené v ust. § 68 odst. 3 věta první správního řádu, který stanoví, že *v odůvodnění se uvedou důvody výroku nebo výroků rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí.*
76. Jak již bylo shora naznačeno, podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu správní orgán musí nejprve obecně vymezit a vyložit neurčitý právní pojem, poté jej poměřit s konkrétním skutkovým stavem v dané věci a nakonec usoudit, zda tento skutkový stav je podřaditelný pod neurčitý právní pojem (viz např. rozsudek ze dne 20. 10. 2004, č. j. 1 As 10/2003 - 58, č. 849/2006 Sb. NSS). Z toho vyplývá, že v rozhodnutí musí být dostatečně vymezen skutkový stav, který chce žalovaná podřadit pod tento neurčitý právní pojem. To znamená, že zde měl být předně popsán skutkový stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti ve smyslu ust. § 3 správního řádu, a podklady, ze kterých byl tento skutkový stav zjištěn. Až následně mělo být uvedeno, že toto jednání představuje závažné porušení povinností.
77. Soud s ohledem na shora uvedené a na znění ust. § 76 odst. 1 písm. a) s.ř.s. má za to, že rozhodnutí žalované shora uvedeným požadavkům nedostálo a to v části týkající se nerovného přístupu k nápravě zjištěných pochybení podřízených právních zástupců. První námitka žalobkyně týkající se nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí žalované je proto v této části rozhodnutí důvodná.
78. Žalovaná se totiž v žalobou napadeném rozhodnutí pouze ztotožnila se svým závěrem uvedeným v prvostupňovém rozhodnutí, ve kterém bylo uvedeno: *„V předmětné věci přitom na jedné straně účastník podal opakovaně návrh na zahájení kárného řízení se státní zástupkyní, jež se podle jeho názoru dopouštěla průtahů, a navrhoval nej přísnějšího kárného opatření, na straně druhé adekvátně nereagoval na skutečnost, že mu byla indikována pochybení jemu podřízených státních zástupců při výkonu dozoru nad postupem orgánů Vězeňské služby ČR v případě nálezu omamné a psychotropní látky či mobilního telefonu u odsouzených“.*

79. Soud souhlasí se žalobkyní, že pouhé konstatování žalované, že žalobkyně aplikovala nerovný přístup při nápravě zjištěných pochybení jí podřízených státních zástupců, bez uvedení konkrétních příkladů pochybení konkrétních státních zástupců a způsobu nápravy zvolené žalobkyní, neobstojí. Pokud v rozhodnutí prvostupňovém ani v rozhodnutí o rozkladu nejsou uvedena konkrétní pochybení těchto státních zástupců, nelze zhodnotit, zda šlo o srovnatelná pochybení a tedy žalovanou vytýkaný nerovný přístup k podřízením státním zástupcům. Závěry žalované o určitém skutkovém ději musí být přezkoumatelné soudem, a proto musí být z rozhodnutí seznatelné, a nelze pouze presumovat, že žalobkyně jistě ví, co udělala. Prvostupňové rozhodnutí mělo spíše než citace toho, co uvedla krajská státní zástupkyně v návrhu na odvolání, a toho, co uvedla žalobkyně, obsahovat popis a vymezení jednotlivých skutkových zjištění představujících porušení jejích povinností, včetně uvedení podkladů, ze kterých tato skutková zjištění vyplývají. Žalovaná však v odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí v tomto ohledu nikterak prvostupňové rozhodnutí, které tvoří s rozhodnutím rozkladovým jeden celek, nedoplnila, a nedostatečnost prvostupňového rozhodnutí v tomto ohledu nezhojila. Žalobou napadené rozhodnutí je proto v této části nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů ve smyslu ust. § 76 odst. 1 písm. a) s.ř.s.
80. Soud naopak neshledal důvodnou žalobní námitku, že nestačí konstatování, že žalobkyně *nepřijala adekvátní opatření k rovnoměrnému přidělování věcí jí podřízeným státním zástupcům*, aniž by v rozhodnutí byly uvedené počty věcí přidělených konkrétním státním zástupcům s uvedením specializace popř. obtížnosti věci, a že odůvodnění týkající se tohoto skutku je nedostačující a tím pro soud nepřezkoumatelné.
81. Žalovaná v tomto ohledu odkázala na záznam o vykonaném dohledu sp. zn. 1 SPR 173/2017-49, z kterého je toto nerovnoměrné přidělování věcí evidentní. Kromě jiného se z něj podává, že u státních zástupců na úseku hospodářské trestné činnosti v roce 2016 rozdíl mezi nejméně zatíženou Mgr. Č. a nejvíce zatíženou JUDr. L. činil v rejstříku ZT 12 věcí s tím, že u Mgr. Č. činí ze 60 věcí v rejstříku ZT přečin zanedbání povinné výživy celkem 10 věcí, zatímco u JUDr. L. pouze 5 věcí z 72 přidělených věcí. Taktéž z něj vyplývá, že Mgr. Ř., který je považován za zkušeného státního zástupce, bylo v roce 2015 přiděleno 70 věcí ZT a JUDr. L., která měla do 31. 5. 2015 zkrácený pracovní úvazek, bylo přiděleno těchto věcí 75.
82. Dle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu samotný podrobný obsah („přepis“) provedeného důkazu nemusí být vždy obsažen v odůvodnění rozhodnutí. Tyto konkrétní počty jsou uvedené v předmětném záznamu o vykonaném dohledu a žalobkyně sama tyto počty v průběhu řízení nezpochybňovala. Pokud žalobkyně namítá, že si sama žalovaná měla tyto podklady svědčící o počtu a povaze nápadu věcí na jednotlivé státní zástupce vyžádat a posoudit, aniž by v průběhu řízení uvedla důvod, proč považuje výsledky проверки za nesprávné, je tato námitka nedůvodná. Soud má za to, že žalovaná dostala své povinnosti zjistit skutkový stav tak, aby o něm nebyly důvodné pochybnosti. Žalovaná neměla důvod z tohoto záznamu o vykonaném dohledu nevycházet, pokud sama žalobkyně nepřišla s tvrzením tyto závěry zpochybňujícím.
83. Jediné, co žalobkyně k těmto závěrům ve svém rozkladu namítala, bylo, že tento stav nezapříčinila ona, ale její zástupce v průběhu jejího působení na vrchním státním zastupitelství, a ona neměla důvod toto nastavení nápadu přezkoumávat. Soud předně uvádí, že žalovaná se s touto rozkladovou námitkou vyrovnala a soud se závěry žalované zcela ztotožňuje. Povinností vedoucího okresního zastupitelství je zkoumat a nastavovat

rozdělování věcí průběžně tak, aby státní zastupitelství efektivně fungovalo. To znamená, že se žalobkyně jako vedoucí okresního státního zastupitelství měla zabývat přidělováním věcí v podstatě neustále, přinejmenším v době podávání kárných návrhů, tj. v době, kdy posuzovala, zda JUDr. L. zapříčinila průtahy v řízení.

84. Soud rovněž nesouhlasí se žalobkyní, že se po uplynutí tří let nemůže jednat o závažné porušení povinností způsobilé vést k jejímu odvolání, pokud nebylo vůbec posuzováno, jaké kroky žalobkyně v této oblasti podnikala po roce 2017. Soud má za to, že i kdyby došlo po udělení výtky za toto jednání k nápravě, může být k tomuto jednání přihlédnuto při posuzování, zda se žalobkyně dopustila závažného porušení svých povinností vyplývajících z její funkce. Tato námitka žalobkyně by zřejmě byla oprávněná, pokud by žalobkyně byla odvolána pouze za toto jediné pochybení, za které již byla potrestána výtkou, kterou akceptovala, a které zřejmě napravila. V tomto případě se však jedná o jedno z více pochybení.
85. Soud rovněž nesouhlasí se žalobkyní, že toto pochybení bylo nutno zkoumat s ohledem na zatížení ostatních okresních zastupitelství. I kdyby bylo okresní zastupitelství vedené žalobkyní zatíženo nejvíce v okrese, bylo její povinností rozdělit nápad mezi státní zástupce rovnoměrně. Rovněž bylo její povinností kontinuálně sledovat nápad jednotlivých zástupců. Při konkrétním zkoumání průtahů jednoho z nich, měla být tato otázka zkoumána zcela jednoznačně, jelikož délka průtahů je přímo úměrná počtu věcí, které jednotlivý státní zástupce vyřizuje.
86. Soud má rovněž za to, že skutečnost, že byla žalobkyně kladně hodnocena a do vedoucí funkce doporučována, při posuzování, zda se vytýkaného jednání dopustila či nikoliv, nehraje roli. I vedoucí s nejlepšími schopnostmi a předpoklady se v konečném důsledku může dopustit pochybení, které následně mohou vést k jeho odvolání z funkce.
87. Co se týče námítky týkající se pravomoci ministryně spravedlnosti odvolat mimo kárné řízení vedoucího státního zástupce, která je dlouhodobě hodnocena jako nevhodná z hlediska ochrany autonomie státního zastupitelství Skupinou států proti korupci Rady Evropy, soud odkazuje na shora citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 1 As 51/2012-242, který se zabýval a touto problematikou.
88. Soud dále nesouhlasí se závěry žalobkyně týkající se sjednocujících pokynů vyššího státního zastupitelství.
89. Rolí a pravomocí vedoucího státního zástupce a konceptem jeho odpovědnosti se rovněž zabýval Nejvyšší správní soud ve shora citovaném rozsudku č.j. 1 As 51/2012-242, když uvedl:

„V prvé řadě je to činnost vedoucího státního zástupce, který má vedle obecných povinností státního zástupce kompetence řídicí a organizační, jeho osoba tak zajišťuje, aby příslušný stupeň státního zastupitelství řádně fungoval a plnil úlohy svěřené mu zákonem. S řídicími kompetencemi vedoucího státního zástupce je však svázána i vyšší odpovědnost. Tato odpovědnost však není nutně konstruována pouze osobně, na principu zavinení jako u kárného řízení, její rozměr je mnohem širší. Platí zde v plné míře klasická myšlenka, že cenou za velkou moc je velká odpovědnost. Soud si je vědom rozdílů mezi kárným řízením, jehož cílem je trestat státního zástupce za osobní kárné provinění, a předmětným řízením, jehož cílem je odvolat vedoucího státního zástupce za porušení povinností, které mají často „pouhý“ organizační, metodický, personální či kontrolní obsah a v rámci něhož vrchní státní zástupce odpovídá za

činnost „svého“ stupně státního zastupitelství, tedy i za činy, u nichž lze osobní odpovědnost *stricto sensu* přičítat rovněž dozorovým státním zástupcům.

[70] Odpovědnost vedoucího státního zástupce pramení z jeho zákonných řídících a organizačních kompetencí, je však třeba si uvědomit, že tato odpovědnost není vyčerpána prostým zákonným výčtem, jeho odpovědnost je v širším smyslu i odpovědností za instituci, v jejímž čele stojí a jejíž činnost zastřešuje. A právě instituce jako vrchní státní zastupitelství, s nimiž jsou svázána jasná pravidla a určitá omezení, jsou nutnou podmínkou fungování demokratického právního státu a rozvíjení občanských práv a svobod.

[71] Ani nezpochybnitelná, paralelně existující osobní odpovědnost jednotlivých státních zástupců v rámci jejich dozorových kompetencí totiž nesnímá tuto nastíněnou „manažerskou“ odpovědnost za „provoz vrchního státního

zastupitelství“ z žalobce, protože jako vedoucí státní zástupce má k dispozici celou řadu zákonných nástrojů pro efektivní řízení a organizování vrchního státního zastupitelství, např. v rámci institutu vnitřního dohledu. Institut dohledu má jak vertikální či vnější podobu (vyšší státní zastupitelství dohlíží na nižší stupeň), tak horizontální neboli vnitřní dimenzi, při níž se v rámci jednoho stupně státního zastupitelství uplatňuje dohled

podle subordinačního a hierarchického principu. Vedoucí státní zástupce může vydávat závazné pokyny svým podřízeným jak v konkrétní věci, tak i obecného rázu pro věci určitého druhu, zákon o státním zastupitelství nicméně dává jednotlivým státním zástupcům možnost takový pokyn zákonným postupem dle § 12e odmítnout. Kontrolní a řídící pravomoci vedoucího státního zástupce tedy opravňují i k tomu, aby na případné chyby jednotlivých dozorových státních zástupců adekvátně reagoval a zjednal jejich nápravu. Právě korektivní dimenze, tedy náprava chyb, zjišťování systémových nedostatků a předcházení jejich opakování, je jedním z hlavních úkolů vedoucího státního zástupce.

90. Dle ust. § 12d odst. 1 zákona č. 283/1993 Sb. o státním zastupitelství, nejblíže vyšší státní zastupitelství je oprávněno vykonávat dohled nad postupem nejblíže nižších státních zastupitelství ve svém obvodu při vyřizování věcí v jejich příslušnosti a dávat jim k jejich postupu písemné pokyny. Postup nejblíže nižších státních zastupitelství může sjednocovat i pokyny vztahujícími se na více věcí určitého druhu.
91. Dle odst. 2 tohoto ustanovení, nejblíže nižší státní zastupitelství je povinno řídit se písemnými pokyny podle odstavce 1, s výjimkou pokynu, který je v konkrétní věci v rozporu se zákonem. Odmítne-li z tohoto důvodu nejblíže nižší státní zastupitelství pokyn splnit, sdělí neprodleně důvody odmítnutí písemně nejblíže vyššímu státnímu zastupitelství; pokud nejblíže vyšší státní zastupitelství na svém pokynu trvá a neuplatní jiný postup, věc nižšímu státnímu zastupitelství odejme a vyřídí ji samo.
92. Shora citované ustanovení je projevem hierarchického a subordinačního principu, který je vyvažován právě nezávislostí podřízených státních zástupců formulovanou v ust. § 12 odst. 2 zákona o státním zastupitelství. Povinností žalobkyně proto bylo, pohybovat se v tomto zákonném rámci. Jak k tomu uvádí Komentář Wolters Kluwer: „Slova "pokyn je v konkrétní věci v rozporu se zákonem" nelze vykládat tak, že možnost odmítnout splnění pokynu se váže pouze na pokyn vydaný vyšším státním zastupitelstvím v konkrétní věci, ale tak, že toto oprávnění může nejblíže nižší státní zastupitelství uplatnit při postupu v konkrétní věci, i pokud by se na něj měl vztahovat pokyn nejblíže vyššího státního zastupitelství daný pro věci určitého druhu (viz Metodický návod k provádění vnitřní kontroly a dohledu, s. 33).

Shodu s prvopisem potvrzuje J.V.

Nejblíže nižší státní zastupitelství je povinno odmítnutí splnění pokynu náležitě odůvodnit a uvést, v čem spatřuje rozpor se zákonem, včetně odkazu na konkrétní ustanovení (čl. 7 POP o dohledu). Možnost odmítnutí splnění pokynu je významným prvkem nezávislosti "řadových" státních zástupců, takový postup však musí být přiměřeně odůvodněn, a pokud by se jednalo o zcela svévolný postup, nelze vyloučit, že by se jím státní zástupce mohl dopustit kárného provinění. O kárné provinění by se pak zpravidla jednalo v případě, že by státní zástupce udělený pokyn nesplnil, aniž by jej odmítl splnit předepsaným zákonným způsobem, tj. namítl jeho nezákonnost (viz judikaturu k § 12e, která je přiměřeně použitelná i v případě instančního dohledu).

...

Dohledové státní zastupitelství po doručení odmítnutí splnění pokynu přezkoumá pokyn, jakož i důvody jeho odmítnutí, a netrvá-li na jeho splnění, věc neprodleně vrátí nejblíže nižšímu státnímu zastupitelství, přičemž své stanovisko odůvodní. Pokud na pokynu trvá a neuplatní jiný postup, věc nižšímu státnímu zastupitelství usnesením odejme a vyřídí ji samo (viz čl. 9 odst. 1 a 2 POP o dohledu). Jiný postup podle Metodického návodu k provádění vnitřní kontroly a dohledu (s. 35) "může spočívat např. v tom, že vyšší státní zastupitelství vrátí věc nižšímu státnímu zastupitelství s podrobnějším zdůvodněním svého pokynu. Může také dojít k projednání věci zpracovatelem pokynu a státním zástupcem nižšího státního zastupitelství, kterému byla přidělena věc, ve které došlo k odmítnutí splnění pokynu. V úvahu přichází i to, aby buď nižší státní zastupitelství, pokud na odmítnutí trvá, nebo vyšší státní zastupitelství, které pokyn vydalo, předložilo věc vyššímu státnímu zastupitelství, které vykonává dohled nad činností toho státního zastupitelství, jež pokyn vydalo. To by po přezkoumání věci vyslovilo své stanovisko a podle povahy věci by mohl rovněž přicházet v úvahu pokyn anebo jiné opatření (včetně doporučení k určitému postupu). Přichází v úvahu i nařízení kontroly nejvyšším státním zástupcem ve smyslu § 12 odst. 3 zákona o státním zastupitelství, i když zřejmě zcela výjimečně".

93. Ze shora uvedeného znění zákona a komentáře k němu jasně plyne, že pokud měla žalobkyně za to, že jsou předmětné pokyny nezákonné, bylo na ní, aby tyto pokyny vždy v konkrétní trestní věci, ve které měly být aplikovány a která napadla k jejímu státnímu zastupitelství, písemně odmítla. Soud proto nesouhlasí s výkladem tohoto ustanovení, který předestírá žalobkyně. Žalobkyně měla rovněž možnost předložit věc nadřízenému státnímu zastupitelství Krajského státního zastupitelství Plzeň, tj. Vrchnímu státnímu zastupitelství v Praze. Zde měla žalobkyně prostor přednést svou *obsáhlou argumentaci podpořenou odbornými podklady a judikaturou, na jejímž základě žalobkyně v řízení o svém odvolání tvrdila, že dva sjednocující pokyny, jejichž nerespektování jí bylo vytýkáno, byly nezákonné.*
94. Postoj žalobkyně, který spočíval v tom, že si tyto pokyny vyhodnotila jako nezákonné, avšak následně je pouze ignorovala, aniž by věci předložila nadřízenému státnímu zastupitelství se svým písemným odmítnutím, je zcela jistě porušením principu subordinace. Tento postoj by podle názoru soudu znamenal, že sjednocující pokyny vydané dle ust. § 12d odst. 1 zákona o státním zastupitelství by byly nezávazné, bez významu a bez účinku. Pokud žalobkyně zákonnou úpravu tohoto institutu sjednocujících pokynů odmítá, je zcela namístě, aby se žalovaná zabývala otázkou, zda může žalobkyně nadále vykonávat vedoucí funkci okresní státní zástupkyně. Pokud tedy žalobkyně tímto způsobem nepostupovala, což žalobkyně nikterak nepochybně, dopustila se porušení svých povinností, tak jak uvádí žalovaná ve svých rozhodnutích.

Shodu s prvopisem potvrzuje J.V.

95. Soud s ohledem na shora popsany správný postup vedoucího státního zástupce, který nesouhlasí s určitým sjednocujícím pokynem, nemůže souhlasit s požadavkem žalobkyně, aby se žalovaná ve svém rozhodnutí zabývala zákonností těchto pokynů. Tato činnost nespadá do její pravomoci. Zákonností těchto pokynů se mohly a měly na základě písemného odmítnutí těchto pokynů v jednotlivých věcech zabývat pouze nadřazená státní zastupitelství. V pravomoci žalované je pouze posouzení, zda se žalobkyně těmito pokyny řídila, či zda postupovala zákonem předvídatelným způsobem, pokud považovala tyto pokyny za nezákonné, což žalovaná učinila.
96. Soud proto shledal námitky žalobkyně týkající se sjednocujících pokynů jako nedůvodné.

IV.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

97. Jak vyplývá z výše uvedeného, napadené rozhodnutí je stiženo takovou vadou řízení, pro níž soud přistoupil k jeho zrušení bez nařízení jednání podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Soud současně žalované vrací věc k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.), v němž bude vázána právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).
98. Ačkoliv soud shledal důvodnou pouze první ze žalobních námitek, zrušil rozhodnutí celé, jelikož ust. § 10 odst. 1 zákona o státním zastupitelství umožňuje odvolat vedoucího státního zástupce pouze z důvodu závažného porušení povinností. Žalovaná v dalším řízení posoudí, zda k porušení povinnosti žalobkyně přistupovat k podřízeným státním zástupcům při zjištění jejich pochybení rovným způsobem došlo či nikoliv. Pokud ne, pak vyhodnotí, zda ostatní vytýkaná porušení povinností i tak představují toto závažné porušení povinností odůvodňující odvolání žalobkyně z funkce okresní státní zástupkyně.
99. O nákladech řízení městský soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Jelikož měl žalobce ve věci plný úspěch, náleží mu náhrada nákladů řízení. Tyto náklady představují náklady na soudní poplatek ve výši 3 000 Kč, odměna a náhrada hotových výdajů advokáta. Podle § 35 odst. 2 s. ř. s. se pro určení výše odměny užije vyhláška č. 177/1996 Sb., advokátní tarif. Odměna náleží celkem za tři úkony právní služby, a sice za převzetí a přípravu zastoupení a za podání žaloby (2 x 3 100 Kč dle § 7 advokátního tarifu). Náhrada hotových výdajů sestává z paušální částky 600 Kč (2 x 300 Kč dle § 13 odst. 3 advokátního tarifu). Protože je zástupce žalobce plátcem DPH, zvyšuje se

náhrada nákladů řízení o částku 1 428 Kč odpovídající DPH ve výši 21 % z částky 6 800 Kč. Celkem tedy činí náhrada nákladů řízení částku 8 228 Kč a dále 3 000 Kč jako úhrada za zaplacený soudní poplatek.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Shodu s prvopisem potvrzuje J.V.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 8. června 2021

JUDr. Slavomír Novák v.r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje J.V.