



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Pavla Molka a soudců JUDr. Radana Malíka a JUDr. Barbary Pořízkové v právní věci žalobkyně: **A. Z.**, zast. JUDr. Romanem Lamkou, Ph.D., LL.M., MBA, advokátem se sídlem Kovářská 488/16, Praha 9, proti žalovanému: **ministr spravedlnosti**, se sídlem Vyšehradská 427/16, Praha 2, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 9. 2021, č. j. MSP-70/2020-ODKA-ROZ/33, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 26. 5. 2023, č. j. 3 A 134/2021-126,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 26. 5. 2023, č. j. 3 A 134/2021-126, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobkyně byla rozhodnutím žalovaného ze dne 17. 7. 2020, č. j. MSP-247/2018-OOJ-SZ/17 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), odvolána z funkce okresní státní zástupkyně Okresního státního zastupitelství Plzeň-město, a to na základě návrhu krajské státní zástupkyně. Žalovaný jí vytkl tři pochybení: 1) nerespektování písemných pokynů vyššího státního zastupitelství podle § 12d odst. 2 zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o státním zastupitelství“), neboť žalobkyně se neřídila sjednocujícím závěrem z porady Vrchního státního zastupitelství v Praze konané dne 1. 7. 2015 a závaznými pokyny Krajského státního zastupitelství v Plzni; 2) nepřijetí adekvátních opatření k rovnoměrnému přidělování věcí podřízeným státním zástupcům; 3) neadekvátní využívání oprávnění podle § 12e zákona o státním zastupitelství k nápravě zjištěných pochybení podřízených státních

zástupců a s tím související nerovný přístup k nim při využití oprávnění podle § 27 a násl. zákona o státním zastupitelství.

[2] Žalobkyně podala proti rozhodnutí o svém odvolání rozklad, který žalovaný zamítl rozhodnutím ze dne 11. 12. 2020, č. j. MSP-70/2020-ODKA-ROZ/6. Toto rozhodnutí následně zrušil Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) rozsudkem ze dne 8. 6. 2021, č. j. 10 A 19/2021-69 (dále jen „původní rozsudek“), v němž žalovanému vytkl nepřezkoumatelnost úvah o údajně nerovném přístupu žalobkyně k jednotlivým podřízeným státním zástupcům. Následně žalovaný rozhodnutím ze dne 16. 9. 2021, č. j. MSP-70/2020-ODKA-ROZ/33, rozklad žalobkyně znovu zamítl.

[3] Žalobkyně napadla nové rozhodnutí o rozkladu žalobou, které městský soud opět vyhověl nyní napadeným rozsudkem ze dne 26. 5. 2023. V něm připomněl, že podle bodu 77. původního rozsudku nedostalo původní rozhodnutí žalovaného požadavků na odůvodnění správního rozhodnutí v části výroku o nerovném přístupu žalobkyně k nápravě zjištěných pochybení podřízených státních zástupců. Ani v novém řízení však výrok rozhodnutí prvostupňového orgánu v části uvedené pod třetí odrážkou nedoznal v dané věci žádné změny, neboť žalovaný napadeným rozhodnutím výrok prvostupňového rozhodnutí v dané části bez dalšího potvrdil. Navíc právní kvalifikaci, že žalobkyně závažným způsobem porušila povinnosti vyplývající z výkonu funkce vedoucího státního zástupce podle § 10 odst. 4 zákona o státním zastupitelství, uvedl žalovaný toliko v záhlaví, nikoli ve výrokové části prvostupňového rozhodnutí.

[4] Již v prvostupňovém rozhodnutí měl žalovaný podle doporučení původního rozsudku popsat a vymezit právní povinnosti státních zástupců i vedoucího státního zástupce, popsat k nim učiněná skutková zjištění naplňující porušení těchto povinností, měl zvážit povahu jejich porušení, poukázat na svá předchozí skutková zjištění a uvést, v čem spatřuje stejně závažná pochybení ostatních státních zástupců. Jelikož prvostupňové rozhodnutí nedoznalo napadeným rozhodnutím změny, mělo uvedené přezkoumatelné úvahy obsahovat rozhodnutí o rozkladu. Tyto úvahy však i v napadeném rozhodnutí o rozkladu nadále chybějí. Na str. 19 až 22 napadeného rozhodnutí, zejména v bodech 113. až 115., jež obsahují jeho vlastní úvahu, žalovaný nenaplnil požadavky původního rozsudku, neboť dostatečně nevymezil konkrétní pochybení státních zástupců, nezhodnotil srovnatelnost jejich pochybení a dostatečně nepopsal skutkový děj, aby jej soud mohl přezkoumat. Namísto toho žalovaný v napadeném rozhodnutí nedůvodně citoval z prvostupňového rozhodnutí a z původního rozsudku. Napadené rozhodnutí tak postrádalo vlastní hodnocení žalovaného, uvážení a srovnání pochybení tří jmenovaných státních zástupců, která žalovaný blíže nekonkretizoval, ani z nich nevyvodil závěry ve věci samé. Napadené rozhodnutí tedy nezhodnotilo rozkladové námitky žalobkyně ve světle pokynů původního rozsudku a pouze „*ve shodě s rozsudkem městského soudu i s orgánem I. stupně*“ přitakalo pochybení žalobkyně.

[5] Žalovaný navzdory právnímu názoru původního rozsudku vůbec nekonkretizoval tvrzená pochybení L, ani pochybení dvou dalších státních zástupců, neuvedl, čeho se všichni tři státní zástupci údajně dopustili, kdy, po jak dlouhou dobu pochybení trvala, kdy a jak je žalobkyně zjistila a jaká následně přijala opatření, jak realizaci opatření kontrolovala a na základě čeho dospěla v případě L. k podání dvou návrhů na zahájení řízení, zatímco dvěma dalším státním zástupcům (R. a M.) udělila pouze ústní výtku. Z takto nespecifikovaných

pokračování

pochybení tří státních zástupců nelze učinit přezkoumatelný závěr, čeho konkrétního se žalobkyně vůči nim měla dopustit v rámci manažerského selhání, při němž mezi nimi dělala údajné pracovní rozdíly. Nikoli veškerá manažerská pochybení jsou natolik závažná, aby odůvodnila odvolání státní zástupkyně z vedoucí funkce. Závažnosti takového rozhodnutí musí odpovídat důkladnost napadeného rozhodnutí ve výroku i v odůvodnění. Navíc ve výroku v části uvedené pod třetí odrážkou uvádí rozhodnutí prvostupňového orgánu, že žalobkyně „*neřešila přinejmenším stejně závažná pochybení ostatních státních zástupců*“. Žalovaný však neřešil žádná konkrétní stejně závažná pochybení ostatních státních zástupců, pouze pochybení shora uvedené trojice konkrétních státních zástupců. Městský soud též nepovažoval za dostačující, aby žalovaný vycházel u otázky pochybení z vlastního prohlášení žalobkyně a kladl jí je za vinu, aniž by věc sám přezkoumával. Namísto toho měl vycházet z připojeného spisového materiálu, popř. si konkrétní listiny zajistit od krajské státní zástupkyně, navrhuující odvolání žalobkyně z funkce.

II. Obsah kasační stížnosti žalobce a vyjádření žalovaného

[6] Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) napadl rozsudek městského soudu kasační stížností z důvodů podřazených pod § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

[7] Nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku spatřuje v tom, že se vůbec nezabýval tím, zda může žalobkyně nadále vykonávat funkci okresní státní zástupkyně při zohlednění zbývajících pochybení spočívajících v nerespektování písemných pokynů vyššího státního zastupitelství podle § 12d odst. 2 zákona o státním zastupitelství a v nepřijetí adekvátních opatření k rovnoměrnému přidělování věcí podřízeným státním zástupcům v rozporu s § 13a zákona o státním zastupitelství ve spojení s § 13c odst. 7 zákona o státním zastupitelství. V původním rozsudku se městský soud ztotožnil se stěžovatelovým názorem, že každé z těchto dvou pochybení žalobkyně může být samo o sobě natolik závažné, že by i samostatně mohlo odůvodňovat odvolání z funkce vedoucí státní zástupkyně, a jeho rozhodnutí zrušil pouze pro nepřezkoumatelnost v otázce nerovného přístupu k nápravě zjištěných pochybení podřízených státních zástupců, tedy pouze ve vztahu k jednomu ze tří pochybení žalobkyně.

[8] Stěžovatel i nadále pokládá každé z výše uvedených pochybení žalobkyně za natolik závažné, že by samo o sobě mohlo odůvodňovat odvolání z funkce okresní státní zástupkyně. K prvnímu pochybení zdůrazňuje, že postup žalobkyně jako vedoucí okresní státní zástupkyně v rozporu se závaznými pokyny nadřízeného krajského státního zastupitelství, což ostatně sama v řízení nikdy nerozporovala, představuje vážnou poruchu ve fungování jí vedeného státního zastupitelství. Stejně tak pochybení spočívající v nepřijetí adekvátních opatření k rovnoměrnému přidělování věcí podřízeným státním zástupcům je natolik závažné, že samo o sobě odůvodňuje odvolání z funkce okresní státní zástupkyně. Přesto městský soud v napadeném rozsudku neučinil žádnou úvahu ohledně závažnosti jednotlivých výše zmíněných pochybení žalobkyně. Existuje veřejný zájem na tom, aby dílčí vada napadeného rozhodnutí, která nemá vliv na posouzení merita věci, nebyla důvodem pro zrušení celého rozhodnutí, pokud ze zbytku rozhodnutí vyplývá, že pro odvolání z funkce jsou i přes to dány závažné důvody. Stěžovatel naopak úvahu o závažnosti jednotlivých pochybení včetně toho, že by stačila i samostatně na odvolání z funkce,

explicitně učinil. Zrušení celého rozhodnutí pro dílčí pochybení je tudíž nedůvodný formalismus.

[9] Městský soud navíc nesprávně posoudil právní otázku týkající se závažného porušení povinností žalobkyně jako vedoucí státní zástupkyně. Stěžovatel po prvním zrušujícím rozsudku městského soudu napravil vytýkanou nepřezkoumatelnost svého rozhodnutí tím, že vyhodnotil všechny dostupné důkazy, ověřil, že žádné jiné listinné důkazy neexistují, a zajistil vyjádření krajské státní zástupkyně v otázce nerovného trestání podřízených státních zástupců za obdobná pochybení. V bodě 95 a násl. svého rozhodnutí konkrétně vymezil a popsal pochybení tří podřízených státních zástupců žalobkyně, porovnal je a z tohoto porovnání dovodil, že vůči L. zareagovala na údajná pochybení opakovaně podanou kárnou žalobou, zatímco ve vztahu k R. a M. pouhou ústní výtkou, kterou podle zákona o státním zastupitelství není ani možné uložit. Stěžovatel nepokládal za účelné kopírovat do rozhodnutí všechny relevantní informace obsažené ve správním spisu. Zjistil veškeré skutečnosti podstatné pro předmět řízení, takže ohledně zjišťovaného skutkového stavu důvodné pochybnosti nejsou. Městským soudem navrhované provedení důkazu výpověďmi svědků R. a M. je dle stěžovatele čistě teoretickou variantou, neboť s ohledem na časový odstup lze předpokládat, že výpovědi již nebudou obsahově relevantní a jejich relevanci snižuje i to, že oba státní zástupci nebyli v souladu se zákonem o státním zastupitelství vůbec potrestáni, takže jakákoli konkrétní výpověď by musela být v jejich vlastní neprospěch.

[10] Městský soud dále stěžovateli vytkl, že výrok prvostupňového rozhodnutí není jednoznačný a určitý a že se stěžovatel neřídil závazným právním názorem původního rozsudku městského soudu a přezkoumatelně nepopsal porušení konkrétních povinností žalobkyni podřízených státních zástupců a příslušný skutkový děj. Dle stěžovatele však výrok napadeného rozhodnutí plně odpovídá povaze rozhodnutí o odvolání z funkce a skutkovým okolnostem případu. Napadená rozhodnutí žalobkyni jasně vytýkají, že v konkrétních případech dostatečně nevyužívala svých manažerských oprávnění dle § 12e a § 27 zákona o státním zastupitelství, což je třeba považovat za porušení jejich povinností vedoucí státní zástupkyně. Řízení o odvolání z funkce vedoucího státního zástupce ostatně nemá povahu správního trestání, tudíž i formulace výroku je oproti rozhodnutí o přestupku obecnější. Výrok by jistě mohl být formálně očíslován namísto použitých odrážek, použitá forma však jistě nemá vliv na jeho zákonnost a neměla by být důvodem pro zrušení napadeného rozhodnutí, které je zcela srozumitelné a podrobně odůvodněné. Opačný přístup by představoval přepjatý formalismus. Podstatné je, že stěžovatel ve výroku rozhodnutí pečlivě a dostatečně vymezil, jaká ustanovení zákona byla porušena, a zároveň uvedl, které povinnosti vedoucího státního zástupce žalobkyně porušila. Stěžovateli není zřejmé, jak by měl pochybení žalobkyně v dalším řízení vymezit přesněji. Výrok prvostupňového rozhodnutí byl formulován obdobně jako rozhodnutí, které aproboval Nejvyšší správní soud (dále též „NSS“) v rozsudku ze dne 12. 6. 2012, č. j. 1 As 51/2012-242, č. 2703/2012 Sb. NSS.

[11] Žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti navrhla její zamítnutí. Zdůraznila, že její opakované odvolávání z funkce má významný vliv na její osobní život. Za poslední necelý rok musela již dvakrát svou vedoucí funkci opustit, což mělo materiální důsledky a dopad na snížení její vážnosti a profesní důstojnosti. Skutkový stav, o němž se obě stěžovatelova rozhodnutí opírají, je popsán velmi vágně, nekonkrétně a často bez opory ve shromážděných

pokračování

podkladech. Podle žalobkyně bylo celé řízení o návrhu na její odvolání z velké části iniciováno proto, že 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.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[12] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[13] Kasační stížnost je důvodná.

[14] Předmětem kasační stížnosti je otázka náležitostí odůvodnění rozhodnutí ministra spravedlnosti při uplatňování jeho pravomoci odvolat okresního státního zástupce podle § 10 odst. 4 zákona 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.*

[15] Nejvyšší správní soud se stěžovatelovou pravomocí odvolávat vedoucí státní zástupce zabýval již v rozsudku ze dne 12. 11. 2009, č. j. 1 As 9/2009-86, podle nějž ministři spravedlnosti „zákon o státním zastupitelství svěřuje pravomoc vedoucí státní zástupce odvolat, avšak za dodržení zákonem stanovených podmínek. Důvody tohoto omezení je možno spatřovat ve vysokém podílu veřejnoprávních aspektů v činnosti vedoucího státního zástupce. Vedoucí státní zástupce je nad rámec náplně primární činnosti státního zástupce významným představitelem státního zastupitelství jakožto instituce zajišťující ochranu veřejného zájmu. Na základě jemu svěřených kompetencí (viz § 8 zákona o státním zastupitelství) je oprávněn stanovit vnitřní organizaci příslušného státního zastupitelství, rozdělit agendu mezi státní zástupce a zajistit specializaci podle zvláštních právních předpisů. Rovněž v souladu s § 13e až 13h (...) 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.“

[16] Tyto nároky na odvolávání vedoucích státních zástupců vyplývají z potřeby relativní nezávislosti státního zastupitelství, kterou NSS podrobně zdůvodnil v rozsudku

č. j. 1 As 51/2012-242, kde uvedl: „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, čj. 6 As 58/2004-45, č. 1407/2007 Sb. NSS). Nelze též pominout aspekty nezávislosti, které jsou přinejmenším na podústavní rovině implicitně vyjádřeny zejména v zákoně 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 subordinace 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.“

[17] První stěžovatelova kasační námitka je založena na tvrzení, že i pokud městský soud shledal nedostatečně odůvodněným třetí z pochybení, která stěžovatel žalobkyni vytkl v prvostupňovém rozhodnutí a potvrdil v novém rozhodnutí o rozkladu, nemohl městský soud jeho rozhodnutí zrušit bez učinění úvahy, zda k odvolání z funkce okresní státní zástupkyně nestačí dvě zbývající pochybení, na nichž stěžovatel své rozhodnutí založil.

[18] Jak bylo rekapitulováno výše v bodě [1], stěžovatel založil své prvostupňové rozhodnutí na třech relativně samostatných pochybeních žalobkyně. Výrok prvostupňového rozhodnutí zněl tak, že žalobkyně:

„– k usměrňování postupu policejních orgánů, orgánů Vězeňské služby ČR a jí podřízených státních zástupců v trestních věcech vyřizovaných a zpracovávaných Okresním státním zastupitelstvím Plzeň-město v reakci na zjištěná pochybení nevyužívala dostatečným způsobem svých oprávnění a neplnila povinnosti stanovené zákonem č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů, a neřídila se pokyny Krajského státního zastupitelství v Plzni, ve vztahu k

- vedení trestního řízení ve věci trestného činu obrožení pod vlivem návykové látky podle ust. § 274 trestního zákoníku ve spojení se zneužíváním metamfetaminu a THC, a to nejméně po dobu od 26. 9. 2017 do 5. 6. 2018;

- zneužívání omamných a psychotropních látek a nepovolených předmětů ve věznicích, a to nejméně od 15. 12. 2016 do 2. 5. 2018;

– 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 rámci výkonu svých řídicích pravomocí v letech 2016 a 2017 adekvátně nevyužívala svá oprávnění k nápravě zjištěných pochybení podřízených státních zástupců a nepřistupovala 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,

pokračování

tedy závažným způsobem porušila povinnosti vyplývající z výkonu funkce vedoucího státního zástupce, a proto se odvolává z funkce okresní státní zástupkyně Okresního státního zastupitelství Plzeň-město.“

[19] Městský soud se ve svém původním rozsudku ztotožnil s žalobní námitkou mířící proti nedostatečnosti odůvodnění ohledně třetího namítaného pochybení žalobkyně, tedy nerovného přístupu k nápravě zjištěných pochybení podřízených státních zástupců. Naopak v bodě 88. výslovně zamítl žalobní námitku týkající se prvního pochybení, tedy nerespektování sjednocujících pokynů vyšších státních zastupitelství, a v bodě 80. zamítl i námitku týkající se druhého pochybení, tedy nepřijetí adekvátních opatření k rovnoměrnému přidělování věcí jí podřízeným státním zástupcům. Aproboval tedy dva z důvodů, pro něž byla žalobkyně z funkce okresní státní zástupkyně odvolána, a naopak nepřezkoumatelným shledal odůvodnění třetího z těchto důvodů. Zrušující výrok původního rozsudku odůvodnil městský soud za této procesní situace v jeho bodě 98. takto: *„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 (pozn. NSS: v dané době šlo o ministryni spravedlnosti, zatímco v současnosti jde o ministra) v dalším řízení posoudí, zda k porušení povinností 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.“* (zvýraznil nyní NSS)

[20] Respektování prvního z těchto pokynů, tedy nové odůvodnění naplnění třetího důvodu pro odvolání žalobkyně, NSS posoudí níže při vypořádání druhé kasační námítky. Druhý z pokynů však stěžovatel zjevně respektoval, neboť při posouzení prvního a druhého důvodu pro odvolání žalobkyně učinil úvahu požadovanou v původním rozsudku městského soudu. Ve vztahu k prvnímu důvodu (nerespektování písemných pokynů vyšších státních zastupitelství) uvedl v bodě 87 svého nového rozhodnutí: *„Toto pochybení je natolik závažné, že samo o sobě odůvodňuje odvolání z funkce okresní státní zástupkyně.“* Ve vztahu k druhému důvodu (nerovnoměrné přidělování věcí podřízeným státním zástupcům) takto kategorický nebyl a v bodě 93 konstatoval, že *„takové jednání účastnice nesvědčí o náležitém výkonu jejich řídicích a organizačních pravomocí.“* Ve vztahu ke třetímu důvodu (nerovný přístup k využívání oprávnění dle § 27 a násl. zákona o státním zastupitelství) opět v bodě 115 kategoricky uvedl: *„Porušení je samo o sobě natolik závažné, že by i samostatně odůvodňovalo odvolání z funkce vedoucí státní zástupkyně.“* Provedl tedy úvahu požadovanou v původním rozsudku, a to aniž by se uchýlil k pohodlnému paušalizujícímu řešení, tedy bezmyšlenkovitě uvedl (jak ovšem nyní naznačuje v kasační stížnosti), že každý z trojice důvodů i sám o sobě postačuje k odvolání z funkce okresní státní zástupkyně.

[21] Stěžovatelova námitka, že za této situace nemohl městský soud nyní přezkoumávaným rozsudkem jeho rozhodnutí bez dalšího zrušit, je tedy důvodná. Městský soud totiž v nyní přezkoumávaném rozsudku zpochybnil pouze způsob, jakým stěžovatel odůvodnil třetí důvod pro odvolání žalobkyně. Naopak zdůvodnění prvního a druhého důvodu nezpochybnil, přičemž jde o zdůvodnění, které ve vztahu k těmto dvěma důvodům obstálo již při posouzení původním rozsudkem, jak plyne z jeho výše zmíněných bodů 80. a 88.

[22] Procesní situace městského soudu tak již byla při nyní posuzovaném soudním přezkumu zásadně jiná, než při přezkumu původním rozsudkem. Původním rozsudkem městský soud posuzoval stěžovatelovo rozhodnutí, jež stálo na třech důvodech, avšak stěžovatel se v něm nevyjádřil k tomu, zda tyto důvody podle něj odůvodňují naplnění požadavků § 10 odst. 4 zákona o státním zastupitelství i samostatně, nebo pouze společně, a proto městskému soudu nezbylo než stěžovatelovo rozhodnutí zrušit, když třetí z těchto důvodů v soudním přezkumu neobstál, zatímco dva druhé ano. Naopak v nyní napadeném rozsudku již městský soud přezkoumával rozhodnutí, v němž stěžovatel, veden výše citovaným pokynem z bodu 98. původního rozsudku, výslovně uvedl, že i sám první či třetí důvod představují natolik závažné porušení povinností vyplývajících z výkonu funkce vedoucí státní zástupkyně, že by obstály jako důvod pro odvolání z funkce okresní státní zástupkyně i každý zvlášť.

[23] Za situace, kdy městský soud nijak nezpochybnil první důvod, který podle stěžovatelova nového rozhodnutí o rozkladu i sám o sobě dostačoval k odvolání z funkce (a vedle něj nezpochybnil ani druhý důvod), nemohl městský soud přikročit ke zrušení stěžovatelova rozhodnutí bez toho, aby odůvodnil, proč podle něj neobstojí stěžovatelova úvaha, že již jen nezpochybněný první důvod dostačuje sám o sobě k odvolání žalobkyně z funkce okresní státní zástupkyně.

[24] Přestože rozhodnutí o odvolání žalobkyně z funkce okresní státní zástupkyně představuje velmi zásadní zásah do jejího života, nejde podle judikatury NSS o rozhodnutí v oblasti správního trestání. V bodě 38 rozsudku č. j. 1 As 51/2012-242 k tomu uvedl: „*Nejvyšší správní soud má v souladu s již citovanou judikaturou za to, že 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 (§ 28 zákona o státním zastupitelství), nicméně nelze pominout, že svou povahou nepředstavuje zcela běžné správní řízení. Podstatnou úlohu v něm hraje veřejný zájem na fungování jedné z nejdůležitějších justičních institucí nebo jinak řečeno orgánu vykonávajícího trestní spravedlnost.*“ V bodě 69 téhož rozsudku pak NSS dodal, že „*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*“.

[25] Na toto řízení tedy nelze implicitně přenášet přístup uplatňovaný právě ve správním trestání. V něm pokud odůvodnění jednoho ze tří deliktů neobstojí v soudním přezkumu, je to obvykle důvodem pro zrušení rozhodnutí o uložení sankce (respektive o opravném prostředku proti němu), protože je třeba, aby správní orgány posoudily, zda po „odpadnutí“ jednoho z deliktů není namístě zmírnit uloženou sankci (viz např. rozsudek NSS ze dne 31. 1. 2017, č. j. 4 Ads 244/2016-36, zejména bod 53). Na odvolávání z funkce okresní státní zástupkyně však takový postup nejde přenést. Existuje totiž celá řada pochybení, která i sama o sobě odůvodňují její odvolání z funkce, a pokud jeden z důvodů pro odvolání v soudním přezkumu neobstojí, ale obstojí jiné důvody, jež by dostačovaly samy o sobě, není namístě rozhodnutí o odvolání z funkce rušit.

[26] Stěžovatelova první kasační námitka je tedy důvodná, neboť městský soud nijak neodůvodnil, proč zrušil stěžovatelovo rozhodnutí, když nijak nezpochybnil jeden z důvodů

pokračování

pro odvolání žalobkyně z funkce, který byl podle tohoto rozhodnutí dostatečný pro její odvolání i sám o sobě. Napadený rozsudek je v tomto ohledu nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů.

[27] Rozsudek městského soudu je tedy třeba zrušit, neboť neodůvodnil, proč je třeba zrušit stěžovatelovo rozhodnutí výhradně kvůli údajně nedostatečnému odůvodnění třetího z důvodů, pro něž byla žalobkyně odvolána z funkce okresní státní zástupkyně. Nejvyšší správní soud se ovšem ztotožňuje i s druhou stěžovatelovou námitkou, podle níž stěžovatel odůvodnil naplnění tohoto třetího důvodu dostatečně.

[28] Městský soud v bodě 79. svého původního rozsudku zkritizoval, 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.*“

[29] V reakci na tuto výtku stěžovatel v bodě 98 svého nového rozhodnutí nejprve ocitoval body 60 až 62 prvostupňového rozhodnutí. Následně však v bodě 99 shrnul, že zatímco vůči L. podala žalobkyně dvakrát návrh na zahájení kárného stíhání (obsah těchto řízení je rozebrán v bodech 100 a 101), na pochybení R. a M., zjištěná při dohledových prověrkách Krajského státního zastupitelství v Plzni, zareagovala pouze ústně. Obsah pochybení zjištěných u těchto dvou státních zástupců při těchto prověrkách a reakce žalobkyně jsou rozebrány v bodech 102 až 107. Z nich plyne, že při dohledové prověrce zde vyjmenovaných spisů ze dne 16. 8. 2017 bylo zjištěno pochybení obou státních zástupců spočívající v tom, že nerespektovali sjednocující postup v otázce zahajování úkonů trestního řízení a nijak nezohlednili poznatky, které k této otázce zaslali dozoroví státní zástupci Krajského státního zastupitelství v Plzni. Při další dohledové prověrce konané dne 19. 10. 2017 pak bylo zjištěno, že oba státní zástupci nadále pokračovali (až na výjimky) v činnosti odporující pokynu Krajského státního zastupitelství v Plzni. Podle bodu 107 rozhodnutí považovala žalobkyně projednání a ústní výtku oběma uvedeným státním zástupcům za dostatečné. V tom stěžovatel spatřoval podle bodu 110 nerovný přístup žalobkyně vůči podřízeným státním zástupcům. Právě formou výtky měla být naopak podle rozhodnutí kárného senátu NSS řešena i pochybení L. V bodech 113 až 115 pak stěžovatel shrnul:

„113 Z výše uvedeného je patrná diferenciace přístupu účastnice ke zjištěným pochybením L a R. a M., kdy reakce účastnice na zjištěné porušení povinností podřízených státních zástupců včetně

navrhovaných uložení sankcí nebyla adekvátní. Vytýkané pochybení podržiených státních zástupců lze považovat za pochybení dosahující minimálně srovnatelné intenzity; bez existence objektivních okolností ovšem účastnice přistoupila k pochybení státních zástupců. R. a M. mnohem benevolentněji, kdy jim dle vlastního prohlášení neformálně udělila ústní výtku. Na ní nadále setrvala i přes to, že ze strany státních zástupců R. a M. k výrazné nápravě jim vytýkaných pochybení nedošlo.

114 Z projevu účastnice je tedy zřejmé, že M. R. účastnice neudělila ani formální výtku ve smyslu § 30 odst. 3 zákona o státním zastupitelství (...). Jedná se o pouhé upozornění oproti zahájení kárného řízení, které je svou povahou řízením disciplinárním s difamačními účinky pro kárně obviněného.

115 S ohledem na shora uvedené proto uzavírám, že účastnice nereagovala na zjištěná pochybení podržiených státních zástupců adekvátním způsobem a nerovně využívala oprávnění k jejich nápravě. (...)

[30] Na rozdíl od městského soudu považuje NSS takové zdůvodnění třetího z pochybení vytýkaných žalobkyni za dostatečné, na rozdíl od skutečně nedostatečného odůvodnění v prvním rozhodnutí o rozkladu. Z právě citovaného rozhodnutí lze seznat, jaká pochybení vytýkala žalobkyně L. (příčemž skutkové podrobnosti jsou rozsáhle rozebrány v obou rozhodnutích kárného senátu NSS, na něž se v bodech 100 a 101 odkazuje), jaká pochybení byla při prověrkách Krajského státního zastupitelství v Plzni zjištěna u dvou dalších státních zástupců, jak na ně žalobkyně zareagovala a proč stěžovatel pokládá její výrazně odlišné reakce za projev nerovného přístupu vůči podržieným státním zástupcům.

[31] Městský soud v bodě 47. nyní přezkoumávaného rozsudku uvedl, že stěžovatel „*vůbec nekonkretizuje tvrzená pochybení L., ani pochybení dvou státních zástupců, čeho konkrétního se všichni tři měli v pozici státních zástupců dopustit. Tedy co konkrétně představovala jejich pochybení, kdy se tomu tak mělo stát, po jak dlouhou dobu pochybení trvala, kdy a jak je žalobkyně zjistila, co udělala žalobkyně, když jejich pochybení zjistila, jaká přijala opatření, jak realizaci opatření kontrolovala a na základě čeho konkrétního dospěla v případě L. k podání dvou návrhů na zahájení řízení a dvou státních zástupců jim udělila ústní výtku. Jinými slovy, jaká byla konkrétní pochybení třech státních zástupců, jak je žalovaný porovnal a z tohoto porovnání, jaké dovodil závěry ve vztahu k žalobkyni.*“ Nejvyšší správní soud nepopírá, že doplnění informací požadovaných městským soudem by učinilo stěžovatelovo rozhodnutí ještě přesvědčivějším a že by zdůvodnění mohlo být v tomto směru podrobnější. Zároveň však NSS tyto informace nepokládá za nezbytné pro srozumitelnost a přezkoumatelnost stěžovatelova rozhodnutí.

[32] Městský soud zejména požadoval podrobnější informace o jednotlivých pochybeních trojice státních zástupců. Je však třeba připomenout, že tato pasáž stěžovatelova rozhodnutí nemá odůvodnit kárné potrestání těchto tří státních zástupců, pro něž by jistě bylo namístě i provedení jejich výsledků, které po stěžovateli požadoval v nynějším rozsudku městský soud. Naopak pro zdůvodnění odvolání žalobkyně z funkce okresní státní zástupkyně dostačuje stěžovatelem provedená a výše rekapitulovaná úvaha, že zatímco na průtahy L., které podle kárného senátu NSS vůbec nedosáhly intenzity kárného provinění, zareagovala žalobkyně opakovaným podáním kárného návrhu, na pochybení dvou dalších státních zástupců, která byla opakovaně zjištěna a žalobkyni oznámena dozorovými státními

pokračování

zástupci Krajského státního zastupitelství v Plzni, zareagovala žalobkyně pouze ústní výtkou. Takovou úvahu pokládá NSS za dostatečnou, neboť obsahuje jak popis pochybení trojice státních zástupců, tak popis reakce žalobkyně na ně, včetně zjevné rozdílnosti těchto reakcí.

[33] Na stěžovatelovu úvahu v této otázce by patrně bylo vhodné klást vyšší nároky, pokud by závažnost pochybení trojice státních zástupců posuzovala pouze sama žalobkyně jako jejich nadřízená státní zástupkyně a úkolem stěžovatele by pak bylo provést vlastní posouzení této závažnosti a vysvětlit, proč byla reakce žalobkyně neadekvátní. V nyní posuzovaném případě však už takové posouzení závažnosti pochybení těchto státních zástupců provedli jednak dozoroví státní zástupci Krajského státního zastupitelství v Plzni (vůči R. a M.) a jednak kárný senát NSS. Ten v reakci na kárné návrhy podané žalobkyní proti L. jasně konstatoval, že se kárného provinění nedopustila. Konkrétně v závěru rozsudku č. j. 12 Ksz 4/2016-142 uvedl: *„Nelze tedy tvrdit, že by kárně obviněná postupovala v osmi trestních věcech, jež jsou předmětem kárného návrhu, správně a bezproblémově. Její jednotlivá pochybení však s ohledem na shora uvedené skutečnosti nedosáhla ani v jednom případě intenzity kárného provinění a mohla tak být maximálně kvalifikována jen jako drobné nedostatky v práci státní zástupkyně, které jí bylo možné písemně vytknout podle § 30 odst. 3 zákona o státním zastupitelství.“* V závěru rozsudku č. j. 12 Ksz 9/2017-120 pak uvedl, že *„kárně obviněná se při vyřizování návrhu policejního orgánu ze dne 16. 3. 2017, č. j. KRPP-17483-47/TČ-2016-030581, na podání žádosti o mezinárodní právní pomoc do Spolkové republiky Německo, nedopustila nečinnosti dosahující intenzity kárného provinění podle § 28 zákona o státním zastupitelství.“*

[34] Stěžovatel tedy mohl do určité míry vycházet z diskrepance mezi tím, jak pochybení trojice státních zástupců posoudila žalobkyně a jak je posoudili dozoroví státní zástupci Krajského státního zastupitelství v Plzni, respektive NSS, což ve svém rozhodnutí také učinil. Podle názoru NSS tedy v této části odůvodnění stěžovatelova rozhodnutí nechybí žádná informace či úvaha, bez níž by bylo třeba stěžovatelovo odůvodnění nutno pokládat za nepřezkoumatelné.

IV. Závěr a náklady řízení

[35] Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil rozsudek městského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Dle § 110 odst. 4 s. ř. s. je městský soud vázán právním názorem uvedeným v tomto rozsudku.

[36] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí, jak je stanoveno v § 110 odst. 3 s. ř. s.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 10. srpna 2023

JUDr. Pavel Molek
předseda senátu