

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Zdeňka Kühna v právní věci žalobce: **JUDr. Vlastimil Rampula,** vrchní státní zástupce Vrchního státního zastupitelství v Praze, zastoupený JUDr. Tomášem Sokolem, advokátem se sídlem Sokolská třída 60, 120 00, Praha 2, proti žalovanému: **Ministr spravedlnosti,** zastoupený JUDr. Hanou Marvanovou, advokátkou se sídlem Vodičkova 41, 110 00, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 13. 10. 2011, č. j. 633/2011-LO-SP/19, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 17. 2. 2012, č. j. 5 A 310/2011 - 99,

takto:

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 17. 2. 2012, č. j. 5 A 310/2011 – 99, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a dosavadní průběh řízení

[1] Vlastimil Rampula (dále v textu též „žalobce“), je od roku 2007 do současné doby vrchním státním zástupcem v Praze. Do této funkce byl jmenován na návrh bývalé nejvyšší státní zástupkyně Renáty Vesecké ministrem spravedlnosti Jiřím Pospíšilem.

[2] Nejvyšší státní zástupce Pavel Zeman podal dne 9. 3. 2011 a 2. 6. 2011 ministru spravedlnosti (dále v textu též „stěžovatel“ či „správní orgán“) návrhy podle § 10 odst. 4 zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o státním zastupitelství“), na jeho odvolání z funkce.

[3] Podle návrhů žalobce závažně porušil povinnosti vyplývající z výkonu funkce vedoucího státního zástupce: 1) podpisem „Protokolu o vzájemném porozumění mezi Státním zastupitelstvím v Astaně a Vrchním státním zastupitelstvím v Praze“ dne 9. 4. 2010 (bod 1 návrhu ze dne 9. 3. 2011), 2) při řízení Vrchního státního zastupitelství v Praze, konkrétně pak jeho organizační složky – odboru závažné hospodářské a finanční kriminality (v textu dále též „OZHFK“, bod 2 návrhu ze dne 9. 3. 2011), 3) nehospodárným zacházením s finančními prostředky tvořícími rozpočet Vrchního státního zastupitelství v Praze (bod 3 návrhu ze dne 9. 3. 2011), 4) nesprávným a nezákonným postupem při vydání telefonického pokynu dozorové státní zástupkyni Darje Dunajové v tzv. kauze IPB, vedené u Vrchního státního zastupitelství v Praze pod sp. zn. 9 VZV 19/2008, jímž jí uložil, aby po vyhlášení zprošťujícího rozsudku nepodala odvolání ihned přímo do protokolu o hlavním líčení před Městským soudem v Praze, jak měla sama v úmyslu, ale ponechala si lhůtu pro případné podání odvolání až po doručení písemného vyhotovení rozsudku soudem (návrh ze dne 2. 6. 2011).

[4] Žalovaný ministr spravedlnosti návrh nejvyššího státního zástupce shledal důvodným ve shora uvedeném bodu 2 (zčásti) a 4 (zcela), body 1 a 3 shledal nedůvodnými. Rozhodnutím ze dne 21. 7. 2011, č. j. 138/2011-OJ-SZ/42 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), odvolal ministr žalobce z funkce vrchního státního zástupce v Praze. Ve výroku rozhodnutí vymezil dva „skutky“. Podle prvního z nich „*Vlastimil Rampula v rozporu s ustanoveními 13a odst. 1, § 13f odst. 1 písm. b) a § 12e odst. 1 zákona o státním zastupitelství nejméně od roku 2008 jako vrchní státní zástupce v Praze, tedy ve funkčním postavení vedoucího státního zástupce, nevyužíval svých oprávnění k řídící a metodické činnosti odboru závažné hospodářské a finanční kriminality Vrchního státního zastupitelství v Praze a nereagoval na četná, dlouhodobá a opakující se pochybení v postupu státních zástupců v trestních věcech, když nepřijal odpovídající organizační, metodická, personální či jiná opatření k odstranění zjištěných vad a nedostatků a k zamezení jejich opakování*“. V druhém případě „*naopak v jiné věci, konkrétně v tzv. kauze IPB (sp. zn. 9 VZV 19/2008, dříve sp. zn. 2 VZV 18/2002) nepřiměřeně a v rozporu s ustanoveními § 2 odst. 2, § 24 odst. 1, 2 a § 12e odst. 1 a zákona o státním zastupitelství ingeroval do trestního řízení tím, že bez důkladné znalosti spisu vydal pokyn dozorové státní zástupkyni k nepodání odvolání proti rozsudku Městského soudu v Praze přímo do protokolu o hlavním líčení, ale k ponechání si lhůty pro zvážení podání opravného prostředku po doručení písemného vyhotovení rozsudku, aniž tento pokyn řádně odůvodnil, čímž mohl ohrozit důvěru v nestranný a odborný výkon působnosti státního zastupitelství nebo státního zástupce*“. Obě popsaná jednání byla klasifikována jako porušení povinností vyplývajících z výkonu funkce vedoucího státního zástupce závažným způsobem ve smyslu § 10 odst. 4 zákona o státním zastupitelství. Žalobcem podaný rozklad proti tomuto rozhodnutí pak ministr spravedlnosti zamítl rozhodnutím ze dne 13. 10. 2011, č. j. 633/2011-LO-SP/19 (dále v textu též „napadené rozhodnutí“).

[5] Proti rozhodnutí o rozkladu podal žalobce správní žalobu k Městskému soudu v Praze, který jí vyhověl a výše citovaným rozsudkem ze dne 17. 2. 2012 obě rozhodnutí ministra zrušil.

[6] Městský soud ve svém rozhodnutí dospěl k závěru, že rozhodnutí o odvolání vrchního státního zástupce z funkce je v prvé části „skutkové věty“ částečně nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, ve zbývající části pak nezákonné, neboť skutky

zde žalobci kladené za vinu nelze hodnotit jako závažné porušení povinnosti vedoucího státního zástupce. Soud proto napadené rozhodnutí i rozhodnutí správního orgánu prvního stupně zrušil, v části pro vady řízení a v části pro nezákonnost, a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Závěrem městský soud zdůraznil, že předmětem přezkumu je pouze napadené rozhodnutí a jeho zákonnost.

II. Kasační stížnost a replika stěžovatele

[7] Proti rozsudku městského soudu podal žalovaný v zákonné lhůtě dne 24. 2. 2012 blanketní kasační stížnost, kterou teprve po výzvě Nejvyššího správního soudu (§ 106 odst. 3 soudního řádu správního, dále též „s. ř. s.“) podáním ze dne 28. 3. 2012 odůvodnil. Po vyjádření žalobce ke kasační stížnosti využil stěžovatel svého práva a podal k němu dne 23. 5. 2012 repliku.

[8] Stěžovatel podal kasační stížnost z důvodů stanovených v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. (tvrzená nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení) a dále § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. (tvrzená nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé). Obsáhlá kasační stížnost je vnitřně strukturována do pěti částí (obsah, úvod, rekapitulace dosavadního řízení, důvody kasační stížnosti a závěrečný návrh), přičemž pro řízení o kasační stížnosti má význam zejména část IV. Důvody kasační stížnosti. Tato část se dále větví dle konkrétních důvodů kasačních námitek.

[9] Podle stěžovatele městský soud vybočil z mezí přezkumu rozhodnutí správního orgánu tím, že se neomezil na přezkoumání otázky, zda napadené rozhodnutí nenese prvky nahodilost či libovůle a při přezkumu jednotlivých pochybení vytýkaných žalobci nepřihlédl ke specifické povaze funkce vrchního státní zástupce a zvláštní povaze řízení. Stěžovatel tedy navrhl, aby Nejvyšší správní soud předmětný rozsudek Městského soudu v Praze v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a vrátil mu věc k dalšímu řízení.

[10] Analýza konkrétních argumentů obsažených v kasační stížnosti a vypořádání kasačních námitek bude následovat v části *IV. Řízení před Nejvyšším správním soudem a posouzení věci.*

III. Vyjádření ke kasační stížnosti a duplika žalobce

[11] Žalobce se ke kasační stížnosti žalovaného vyjádřil v podání ze dne 26. 4. 2012. Žalobce rovněž posléze využil svého práva a reagoval duplikou ze dne 5. 6. 2012 na repliku stěžovatele k jeho vyjádření.

[12] Žalobce obecně považuje zdůvodnění městského soudu za přesvědčivé, argumenty v kasační stížnosti hodnotí jako příliš obecné a nesměřující proti argumentům v rozhodnutí, a proto navrhuje zamítnutí kasační stížnosti pro nedůvodnost a přiznání nákladů žalobci.

[13] Konkrétní vyjádření ke kasačním námitkám bude následovat v části *IV. Řízení před Nejvyšším správním soudem a posouzení věci.*

IV. Řízení před Nejvyšším správním soudem a posouzení věci

[14] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti nejprve hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že kasační stížnost splňuje zákonem požadované náležitosti, je přípustná, byla podána včas a osobou oprávněnou.

[15] Důvodnost kasační stížnosti posoudil soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[16] O kasační stížnosti rozhodoval soud v souladu s § 109 odst. 2 s. ř. s. bez jednání. Soud však připomíná, že v řízení důsledně respektoval princip rovnosti stran a dal jim rovnocennou možnost k věci se v řízení vyjádřit (kasační stížnost stěžovatele a jeho replika k vyjádření žalobce, vyjádření žalobce a jeho duplika k replice stěžovatele).

[17] Tuto věc soud projednával a rozhodoval v přednostním režimu podle § 56 odst. 1 s. ř. s., protože jsou pro to dány zákonem požadované závažné důvody, jak je dále odůvodněno v odstavci [145] tohoto rozhodnutí.

IV. A Kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

IV. Aa- nerespektování zvláštní povahy řízení

[18] Nejprve přistoupil Nejvyšší správní soud k zhodnocení kasačních námitek podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tedy tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení, v prvé řadě k části zabývající se nerespektováním zvláštní povahy řízení v rozsudku městského soudu.

[19] Z odůvodnění rozsudku městského soudu jsou podle stěžovatele zřejmé následující důvody zrušení žalobou napadených rozhodnutí: a) žalobou napadené rozhodnutí je v prvé části skutkové věty částečně nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů b) ve zbývající části je nezákonné, neboť skutky zde žalobci kladené za vinu nelze hodnotit jako závažné porušení povinností vedoucího státního zástupce. Stěžovatel uvádí, že se neztotožňuje ani s jedním ze zrušujících důvodů a považuje tyto závěry městského soudu za nesprávné a nezákonné, v obecné souvislosti pak cituje rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 10. 2009, č. j. 9 As 84/2008 - 77, týkající se postavení státního zastupitelství (body 60 a 61 kasační stížnosti).

[20] Žalobce má za to, že důvody kasační stížnosti jsou v zákonu striktně uvedeny a rozhodně mezi ně nepatří zvláštní povaha řízení o odvolání vedoucího státního zástupce. Není podle něj ani jasné, pod jaký ze zákonem předvídaných důvodů kasační stížnosti

by bylo možné zařadit výhradu spočívající v údajném porušení procesních předpisů, především překročením mezí soudního přezkumu. Jde ale o obecnou argumentaci, kterou stěžovatel v další části kasační stížnosti nespecifikuje ani nevysvětluje. Žalobce nepovažuje za účelné vést s tímto rozborem jakoukoliv diskuzi či polemizovat s ním, že jde vesměs o citace z literatury.

[21] V bodech 62 až 68 kasační stížnosti stěžovatel citacemi z odborné literatury a rozsudků Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu dokládá zcela specifickou povahu řízení týkající se vrchního státního zástupce a kritizuje městský soud za to, že tuto zvláštní povahu nerespektoval. Podle názoru stěžovatele je postavení vrchního státního zástupce výjimečné, zejména s ohledem na veřejný zájem na řádném výkonu řídících a organizačních pravomocí vedoucího státního zástupce, do něhož má být zasahováno pouze z předvídatelných důvodů, bez prvků nahodilosti a svévole.

[22] Žalobce tuto část (body 62-67) považuje za obecné úvahy týkající se postavení státního zástupce, případně vrchního státního zástupce, vesměs doplňované citacemi z odborné literatury nebo judikatury. Žalobce nemá vůči těmto úvahám výhrady, připomíná však, že z žádného z těchto odstavců neplyne, v čem snad pochybil soud při rozhodování v předmětné věci. Neplyne to ani z bodu 67, kde je navíc toliko zmíněn názor žalobce, prezentovaný v jiné věci, což nijak nesouvisí s rozhodováním v této věci.

[23] V bodu 69 kasační stížnosti stěžovatel uvádí judikaturu Ústavního soudu k porušení povinností státního zástupce (nález I. ÚS 182/05): „*Zjistí-li příslušný orgán správy státního zastupitelství, že státní zástupce zaviněně porušil povinnost státního zástupce, nebo že svým chováním nebo jednáním ohrozil důvěru v činnost státního zastupitelství, v odbornost jeho postupu, nebo jím snížil vážnost a důstojnost funkce státního zástupce, podá návrh na zahájení kárného řízení podle zvláštního právního předpisu*.“.

[24] Dle názoru stěžovatele je tak nejen právem, ale i povinností příslušné osoby podat kárnou žalobu (či návrh na odvolání), má-li za to, že jde o závažné porušení jeho povinností. Stěžovatel zde dále dovozuje, že ministr spravedlnosti v daném případě pouze jako správní orgán přezkoumával soulad rozhodnutí nejvyššího státního zástupce se zákonnou úpravou. Stěžovatel tedy upozorňuje, že takový postup koresponduje s požadavkem na minimalizaci zásahů a politického vlivu na fungování systému státního zastupitelství. Stěžovatel dále poznamenává, že jeho úkolem bylo pouze přezkoumat, zda pro daný postup jsou splněny zákonné požadavky a zda rozhodnutí, zejména pak interpretace právně neurčitého pojmu „závažné pochybení“ nemělo prvky libovůle. Stěžovatel upozorňuje, že na předmětné řízení nelze, jak to podle jeho názoru nesprávně udělal městský soud, nahlížet běžným způsobem a pouze mechanicky aplikovat procesní ustanovení o správním řízení, ale naopak vnímat zásadní veřejný zájem na kvalitním fungování vrchního státního zastupitelství a jemu podřízených zastupitelství (body 69 a 70 kasační stížnosti).

[25] Vyjádření žalobce k bodům 68-70 je totožné s vyjádřením k bodům 62-67. Pouze k závěru bodu 70 žalobce podotýká, že z obecné a úvahové argumentace se vymyká tvrzení, že nedostál svým povinnostem vrchního státního zástupce. To je ovšem argument, který pro posouzení rozsudku soudu nemá žádný význam. Svůj názor vyjádřil stěžovatel

již odvoláním žalobce z funkce vedoucího státního zástupce a nyní je přezkoumáváno rozhodnutí městského soudu. Soud se měrou pochybení žalobce mohl zabývat pouze v rozsahu, v jakém mu byl předložen a popsán v rozhodnutí správního orgánu. A ten nebyl shledán přesvědčivý. Stejnou námitku lze uplatnit ve vztahu k obsahu bodů 71 a 72.

[26] V bodu 71 kasační stížnosti stěžovatel poukazuje na nutnost posuzovat, zda výkon funkce neohrozil důvěru ve státní zastupitelství, v této souvislosti odkazuje na mediální vystoupení Vlastimila Rampuly v rámci správního řízení i před správním soudem. Stěžovatel dále klade důraz na to, že podle něj jde ve věci o hodnocení a nazírání na povahu porušení povinností a podotýká, že vyšší funkce nese širší odpovědnost za výsledný stav, mj. nelze pominout i systém ochrany lidských práv (bod 72 kasační stížnosti).

[27] K tomu žalobce uvádí, že se stěžovatel zabývá důvody pro odvolání státního zástupce obecně a žalobce speciálně, přehlíží ale, že spor není o nazírání na povahu porušení povinností, ale o to, zda v rámci rozhodnutí jsou uvedeny přesvědčivé důvody odvolání.

[28] V následujícím bodu 73 kasační stížnosti stěžovatel poukazuje na rozdíly mezi kárným řízením na straně jedné, a řízením o odvolání na straně druhé, diferenciaci spatřuje zejména v účelu řízení, typech uložené sankce aj. Stěžovatel má za to, že soudní přezkum odvolání se má výhradně soustředit na to, zda rozhodnutí správního orgánu není výrazem nahodilosti či svévole.

[29] Na to žalobce reaguje s tím, že stěžovatel proti sobě staví obecné teze, s nimiž lze souhlasit, a rozsudek městského soudu, aniž by ovšem konkretizoval, v čem přesně je rozsudek v rozporu s těmito obecnými tezemi. Typické to je v případě další podtržené citace, podle níž veřejný zájem na zaručení řádného chodu systému státního zastupitelství dosahuje takové intenzity, že převažuje nad zájmem jedince plynoucím z jeho práva na nerušený výkon veřejné funkce, proto i soudní přezkum rozhodnutí o odvolání vedoucího státního zástupce je omezen na přezkoumání, zda rozhodnutí není výrazem nahodilosti či svévole. Podstatné ale v dané věci je, že soud dal najevo, že neshledává přesvědčivé důvody pro odvolání žalobce. A jak správně uvádí stěžovatel, správní rozhodnutí bez přesvědčivých důvodů by právě mohlo být výrazem nahodilosti rozhodnutí anebo dokonce svévole. Stěžovatel tedy podle názoru žalobce s rozhodnutím nepolemizuje, ale spíše jej argumentačně doplňuje.

[30] Stěžovatel dále poukazuje v tomto bodu na rozhodnutí kárného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 9. 2009, č. j. 12 Ksz 2/20008 - 124 (státní zástupkyně Elena Votavová) a rozhodnutí ze dne 14. 10. 2011, č. j. 12 Ksz 4/2011 - 122 (státní zástupkyně Marie Poláková), odkazuje i na rozsudek Vrchního soudu ze dne 7. 9. 2010, sp. zn. 2 Ds 1/2010 (odvolání bývalého místopředsedy Nejvyššího soudu z funkce soudce). Citacemi kárné judikatury připomíná tam vyslovené názory o vyšší míře odpovědnosti funkcionáře státního zastupitelství (soudu) ve srovnání s řadovými státními zástupci v případě shledání porušení povinností. Nesouhlasí tak s bagatelizací četných pochybení žalobce tak, jak ji převzal městský soud z podané žaloby.

[31] Žalobce považuje bod 74 za nesrozumitelný, pokud poukazuje na rozhodnutí kárného senátu Vrchního soudu v Praze ze dne 7. 9. 2010, v němž byl posuzován případ, který s případem žalobce vůbec nijak nesouvisí a to ani personálně, ani svou skutkovou podstatou. Vadou argumentu o bagatelizaci městským soudem je, že žalovaný konkrétně neuvádí, případně necituje tu pasáž napadeného rozsudku, kterou za tuto „jistou bagatelizaci" považuje. Znovu je třeba podle stěžovatele připomenout, že stěžovatel nevstupuje do konfrontace s konkrétními pasážemi rozsudku.

[32] Závěrem této části shrnuje stěžovatel v bodu 75 svou předchozí argumentaci a vyvozuje z ní, že nerespektováním zvláštní povahy řízení zatížil Městský soud v Praze napadené rozhodnutí vadou, konkrétně nezákonností spočívající v nesprávném posouzení právní otázky ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

Hodnocení Nejvyššího správního soudu

[33] Nejvyšší správní soud o této části kasační námitky usoudil následujícím způsobem. Předně se při úvaze o podobě řízení ústícího do odvolání vedoucího státního zástupce zabýval postavením státního zastupitelství v ústavním a zákonném rámci, vztahem k ministru spravedlnosti, resp. celé exekutivy k instituci veřejné žaloby, rolí jednotlivých státních zástupců, vedoucích státních zástupců, vztahy mezi jednotlivými stupni soustavy státního zastupitelství a mezi vedoucím státním zástupcem a státními zástupci, kteří působí u státního zastupitelství, v jehož čele tento vedoucí stojí. Mohl přitom i vycházet ze své předešlé judikatury.

[34] Státní zastupitelství je ústavně zakotveno v rámci hlavy třetí Ústavy o moci výkonné, konkrétně v čl. 80, který svěřuje státnímu zastupitelství úlohu zastupovat veřejnou žalobu v trestním řízení a vykonávat i další úkoly, stanoví-li tak zákon. Působnost a postavení státního zastupitelství ponechává Ústava zákonné úpravě, a to zákonu o státním zastupitelství, ale zejména trestnímu řádu a celé řadě dalších zákonů. O významné roli státního zastupitelství pro prosazování právního státu a ochranu lidských práv hovoří i úprava mezinárodní, byť nejde o formálně závazné prameny práva, ale o tzv. *soft law*, např. Doporučení Rady Evropy č. 19 z roku 2000, o roli veřejné žaloby v systému trestní justice nebo Zpráva Benátské komise o evropských standardech nezávislosti justice a systému veřejné žaloby, přijatá na jejím 85. plenárním zasedání v prosinci 2010.

[35] 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 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 nahrazovat 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.

[36] Odvolávání vedoucích státních zástupců se stalo v nedávné minulosti předmětem soudních sporů. Byla primárně nastolena otázka, zda vůbec a v jaké soudní větvi 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. Nejvyšší správní soud v této souvislosti odkazuje na rozsudek ze dne 27. 9. 2009, č. j. 9 As 94/2008 – 77 (státní zástupce Pavel Kačírek), v němž soud na základě ústavní a evropské judikatury tento důsledek dovodil:„*Vzhledem k převládajícímu obsahu veřejnoprávních prvků se tak dle názoru Nejvyššího správního soudu poměr mezi ministrem spravedlnosti a vedoucím státním zástupcem více svým charakterem blíží některému ze služebních poměrů. Tento závěr vyplývá i z judikatury Evropského soudu pro lidská práva, konkrétně z rozhodnutí ve věci Pellegrin proti Francii (ze dne 8. 12. 1999), v němž je rozlišení mezi soukromoprávní a veřejnoprávní povahou pracovního poměru provedeno dle následujících kritérií: „Soud se bude v každé věci zabývat tím, zda zaměstnání stěžovatele implikuje – s ohledem na povahu funkcí a odpovědností, které zahrnuje – přímou či nepřímou účast na výkonu veřejné moci a na funkcích, jejichž posláním je ochrana obecných zájmů státu.“ (citace dle Berger, V.; Judikatura Evropského soudu pro lidská práva; 1. české vydání 2003; nakl. IFEC; str. 279). V případě funkce vedoucího státního zástupce je dle názoru Nejvyššího správního soudu účast na výkonu veřejné moci a ochrana obecných zájmů státu nezpochybnitelná.*“.

[37] V rozsudku ze dne 12. listopadu 2009, č. j. 1 As 9/2009 – 94 (státní zástupce Ivo Ištván), který sice řešil případ jiného odvolaného vedoucího státního zástupce, ale věcně na předešlý navazoval, Nejvyšší správní soud dodal, 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, dohlížejí 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 řídících 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.*" Jakkoliv je tedy ministr spravedlnosti omezen při zásahu do státního zastupitelství požadavky veřejného zájmu, nelze odhlédnout ani od zásadní role vedoucího státního zástupce v systému státního zastupitelství a značné míry odpovědnosti, kterou jeho vedoucí a řídící funkce přináší.

[38] 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. Při nemožnosti přesnějšího „typového" označení lze uzavřít, že jde o řízení *sui generis.* V tomto kontextu považuje Nejvyšší správní soud argumentaci stěžovatele za případnou, ale nikoli izolovaně, nýbrž až ve spojení s dalšími konkrétními kasačními námitkami.

[39] Lze tedy souhlasit se žalobcem, že zvláštní povaha řízení sama o sobě není samostatnou kasační námitkou. Soud ji však bere v úvahu kontextuálně, v návaznosti na další kasační námitky v konkrétních kauzách. Argumentaci zvláštní povahou řízení a veřejným zájmem v této části lze v souladu s ustálenou judikaturou o kasačních důvodech částečně podřadit pod kasační důvod namítané nezákonnosti dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., který ostatně stěžovatel v bodu 75 kasační stížnosti výslovně cituje a pochybení městského soudu spatřuje v tom, že ve svém právním názoru nevzal tento zásadní kontext do úvahy.

[40] V ostatních bodech tohoto okruhu má Nejvyšší správní soud ve shodě s žalobcem za to, že např. vysvětlování rozdílů mezi kárným řízením nebo citace judikatury má pouze analytický charakter a nemíří konkrétně proti argumentům v rozsudku Městského soudu v Praze, není tudíž třeba, aby se Nejvyšší správní soud k této části dále vyjadřoval.

IV. Ab- k vytýkané nepřezkoumatelnosti rozhodnutí stěžovatele

[41] V této části, která rovněž spadá pod námitku nezákonnosti dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., se stěžovatel vyjadřuje k výtce nepřezkoumatelnosti jeho správního rozhodnutí. Podle městského soudu správní orgán v rozhodnutí dostatečně nevyjádřil a nevysvětlil, z jakého důvodu se nejednalo o nedostatky formální a bagatelní, jak opakovaně namítal žalobce. Soud také upozornil, že pro závěr o vadách svědčících o systémovém pochybení je nutná bližší analýza, zkoumání příčin, charakteru a četnosti jednotlivých procesních pochybení, za nutné považoval soud také vyhodnotit výsledky dohledových prověrek, zda a jak bylo na zjištěná pochybení reagováno. Proto soud považoval první část skutkové věty z rozhodnutí stěžovatele za nepřezkoumatelnou pro nedostatek důvodů.

[42] Stěžovatel v této části kasační stížnosti nejprve stručně rekapituluje stanovisko městského soudu ohledně nepřezkoumatelnosti (body 76 a 77 kasační stížnosti), poté jej v následujících bodech rozporuje.

[43] Žalobce bod 77 komentoval tak, že vzhledem k tomu, že jde o interpretaci rozhodnutí soudu a nikoli o argumentaci, není třeba se k němu dále vyjadřovat.

[44] Závěru o nepřezkoumatelnosti nelze podle stěžovatele přisvědčit, což dokládá i citacemi rozsudků Nejvyššího správního soudu, které se vztahují k nepřezkoumatelnosti soudního rozhodnutí pro nesrozumitelnost a pro nedostatek důvodů. Závažnost pochybení je podle stěžovatele dána i důležitostí činnosti, při které k pochybení došlo, a společenským postavením a odpovědností osoby, která se jej dopustila. Argumentace městského soudu podle stěžovatele vychází z nesprávných předpokladů a do značné míry i z nepochopení oprávnění a povinností vedoucího státního zástupce (body 78 a 79).

[45] Žalobce se zevrubně vyjádřil k bodu 78, vykládá v něm a analyzuje, proč je rozhodnutí městského soudu v části týkající se nepřezkoumatelnosti jasné a přesvědčivé. Argumentace stěžovatele, pokud tedy rozebírá lingvisticky problematiku pojmu „nepřezkoumatelnost rozhodnutí“, se podle názoru žalobce míjí zcela jasnými argumenty, které uvádí městský soud na straně 18-20 svého rozsudku.

[46] Ke skutečné povaze a závažnosti jednotlivých opakovaných nedostatků a pochybení lze podle stěžovatele konstatovat, že jejich skutečná závažnost a intenzita se odvíjí od jejich trestněprávní povahy. Stěžovatel zde upozorňuje na jednotlivé případy pochybení, např. opakované nerespektování pravidel věcné a místní příslušnosti při podávání jednotlivých obžalob, pochybení týkající se usnesení o zahájení trestního stíhání obviněné osoby, nesprávné vymezení počátku vyšetřování a další, tyto případy pokládá za závažná pochybení v souladu s judikaturou nejvyšších soudů a Ústavního soudu (bod 80).

[47] Stěžovatel je přesvědčen, že se soud dopustil formalismu, když uvedl, že správní orgán neuvedl v rozhodnutí charakter a význam jednotlivých nedostatků, ačkoli výčet jednotlivých pochybení žalobce v rozhodnutí uvedl (bod 81). V následujícím bodě stěžovatel uvádí příklady judikatury Ústavního soudu k povaze a důsledkům trestního stíhání, stejně jako několik judikátů Evropského soudu pro lidská práva (bod 82).

[48] V bodu 83 stěžovatel znovu opakuje, že své rozhodnutí pečlivě a srozumitelně odůvodnil, a že vycházel ze zásady *iura novit curia* (soud zná právo), takže soudu (stejně jako právně vzdělanému žalobci) muselo být podle jeho názoru zřejmé, jaké důsledky procesní pochybení mají, což dále dokládá citací z komentářové literatury k Listině základních práv a svobod.

[49] Bod 84 je věnován judikatuře k výkladu „neurčitého právního pojmu“. Stěžovatel v této souvislosti cituje judikaturu Nejvyššího správního soudu, konkrétně rozsudek ze dne 22. 3. 2007, č. j. 7 As 78/2005 - 62, v němž soud uvedl, že při rozhodování správní orgán řeší otázku, zda určitý jev reálného života byl správně podřazen pod neurčitý právní pojem, soud tedy přezkoumává aplikaci a interpretaci neurčitého správního pojmu. Dále stěžovatel připomíná jiný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2005, sp. zn. 5 Afs 151/2004, v němž soud judikoval, že správní orgán se musí při interpretaci neurčitého právního pojmu zabývat konkrétní skutkovou podstatou, jakož i ostatními okolnostmi případům, přičemž sám musí alespoň rámcově obsah a význam neurčitého právního pojmu objasnit a správně jej zařadit. Stěžovatel argumentuje rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 2. 2008, č. j. 7 As 13/2007 - 56, v němž soud uvedl, že je třeba odlišovat aplikaci relativně snadných a naopak sporných obtížných příkladů neurčitých právních pojmů jako třeba „veřejný zájem“. Obsah právně neurčitého pojmu „závažná pochybení“ ale podle stěžovatele patří mezi snadno seznatelné pojmy, jejichž význam vyplývá přímo ze zákona a judikatury. Stěžovatel je dále přesvědčen, že ona závažná pochybení už na první pohled nebyla bagatelní a že to plyne z jejich povahy (bod 85 kasační stížnosti).

[50] Stěžovatel namítá v této souvislosti i vnitřní rozpornost rozhodnutí soudu. Podle stěžovatele opakovanost vad svědčí o systémovém selhání Vrchního státního zastupitelství v Praze, a to i přes opakovaná upozornění ze strany Nejvyššího státního zastupitelství. Tvrdí-li pak soud, že je potřeba zjistit, jak se s výsledky dohledových prověrek naložilo, má stěžovatel za to, že soud si odporuje, protože na jednu stranu tvrdí, že k pochybením došlo, ale na straně druhé nebylo prokázáno, že měl žalobce konat (bod 86).

[51] V bodu 87 stěžovatel polemizuje s požadavkem soudu na srovnání počtu věcí dozorovaných OZHFK Vrchního státního zastupitelství v Praze s počtem věcí, v nichž došlo k vadám a nedostatkům. Podle stěžovatele takový požadavek nemá v ničem oporu a není ani zřejmé, jaký vliv by to mohlo mít na povahu věci. Pro úplnost stěžovatel konstatuje, že procesní nedostatky byly shledány v celkem 34 věcech, což je podle něj více než padesátiprocentní chybnost, a dodává, že statistické informace o činnosti byly založeny ve spisu, takže soud (pokud to považoval za důležité) sám mohl doplnit dokazování.

[52] Žalobce považuje body 79 – 87 za irelevantní v dané věci.

[53] Zásadní skutečnost, na niž stěžovatel upozorňuje, je institut *tzv. vnitřního dohledu* podle § 12e odst. 1 zákona o státním zastupitelství, který umožňuje vedoucímu státnímu zástupci vykonávat dohled nad postupem státních zástupců působících u státního zastupitelství, v jehož čele stojí a dávat jim pokyny k postupu při vyřizování věcí v působnosti tohoto státního zastupitelství. Ve všech věcech vedených na Odboru závažné hospodářské a finanční kriminality Vrchního státního zastupitelství v Praze byl dle organizačního opatření žalobce informován, a to jak o novém nápadu, tak o průběhu a vývoji trestního řízení a dohledových prověrkách Nejvyššího státního zastupitelství (dále též „NSZ"). Za této situace podle stěžovatele nemůže obstát žalobcovo tvrzení, že všechny zjištěné nedostatky mají původ výlučně v odbornosti dotčených osob, jejich pracovnímu zatížení, osobním faktorům, množství agendy nebo v osobním přístupu k výkonu funkce (bod 88).

[54] Žalobce považuje bod 88 za nesrozumitelný, protože si argument přímé odpovědnosti navázaný na institut vnitřního dohledu hrubě protiřečí s odůvodněním samotného správního rozhodnutí, když v rozhodnutí o rozkladu stěžovatel, odstavci 113, uvádí: „S*právní orgán považuje za potřebné zdůraznit, což v návrhu nejvyššího státního zástupce nebylo dostatečně zřetelně uvedeno, že jednotlivé nedostatky v činnosti odboru Vrchního státního zastupitelství v Praze jdou jednoznačně k tíži těch státních zástupců, kteří vykonávají dozor nad zachováváním zákonnosti v přípravném řízení v konkrétních trestních věcech citovaným v návrhu (vyjma odmítnutí poskytnout žádané statistické údaje a informace týkající se činnosti*
odboru, za což nese přímou odpovědnost vrchní státní zástupce). Je to především státní zástupce, vykonávající dozor v přípravném řízení, kdo je odpovědný za zákonnost tohoto řízení.". Žalobce dále připomíná, že v případě kasační stížnosti nejde o polemiku se žalobcem o tom, co anebo jak činil ve své funkci, ale o polemiku se soudem o správnosti či nesprávnosti jeho rozhodnutí. Soud jasně formuloval své výhrady a s těmi stěžovatel vůbec nepolemizuje. Co se týče argumentace v bodech 89-91, platí pro ně podle žalobce totéž, co je uvedeno k tomuto bodu.

[55] Stěžovatel se domnívá, že v řízení před správním orgánem bylo vyvráceno tvrzení žalobce o lživosti a zmanipulovanosti jednotlivých nedostatků a vad. Soud v rozsudku konstatoval existenci pochybení, přijal ale argumentaci žalobce, že není osobně odpovědný a že za pochybení mohou výlučně dozorující státní zástupci. Otázkou pak ale podle stěžovatele zůstává, z jakého důvodu a bez znalosti spisu uložil dozorové státní zástupkyni negativní pokyn v tzv. kauze IPB (bod 89 kasační stížnosti).

[56] Stěžovatel v bodu 90 uznává spoluodpovědnost státních zástupců, nicméně namítá, že žalobce je touto činností pověřil a může je jako vedoucí státní zástupce také z této funkce odvolat, případně jejich dovolání iniciovat. Ve svém souhrnu však množství těchto vad a jejich charakter opodstatňují závěr o závažném porušení povinností vrchního státního zástupce při řízení OZHFK VSZ v Praze, když žalobce adekvátně nereagoval na vzniklá pochybení. V bodu 91 stěžovatel shrnuje předchozí argumentaci s tím, že pokládá závěr soudu v této části týkající se nepřezkoumatelnosti za nesprávný, a to proto, že žalobci vytýkané pochybení se netýkalo přímo jeho pochybení, ale až následné nečinnosti,

a také proto, že závěr o závažnosti pochybení má dostatečnou oporu v rozhodnutí stěžovatele.

Hodnocení Nejvyššího správního soudu

[57] Nejvyšší správní soud posoudil otázku nepřezkoumatelnosti části rozhodnutí stěžovatele následovně.

[58] V napadeném rozhodnutí o rozkladu (i v rozhodnutí předcházejícím) se stěžovatel jako správní orgán pohyboval v rámci, který je dán § 10 odst. 4 zákona o státním zastupitelství, podle něhož *ministr spravedlnosti může vedoucího státního zástupce z funkce odvolat, pokud závažným způsobem poruší povinnosti vyplývající z funkce státního zástupce*.

[59] Pojem *porušení povinností závažným způsobem (či závažného porušení povinností)* v § 10 odst. 4 zákona o státním zastupitelství je nepochybně neurčitým právním pojmem, který může mít v různých oblastech práva odlišný obsah. 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: „*Základem pro úsudek o propuštění policisty ze služebního poměru podle § 106 odst. 1 písm. d) zákona ČNR č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie České republiky, je úsudek o obsahu a rozsahu neurčitého právního pojmu „porušení služební přísahy zvlášť závažným způsobem“. Teprve poté, kdy správní orgán tento neurčitý právní pojem vyloží, může jej konfrontovat se skutkovými zjištěními konkrétního případu a usoudit, zda jednání policisty spočívající v porušení služební přísahy dosáhlo takové intenzity, že naplňuje zákonný znak zvlášť závažného porušení.*“ Dále např. rozsudky NSS ze dne 30. 9. 2011, č. j. 4 As 12/2011 - 100, ze dne 27. 9. 2007, č. j. 5 As 32/2007 - 83 či ze dne 17. 8. 2005, č. j. 4 As 8/2004 - 122.

[60] Výjimku z této povinnosti stanovil ve svém rozhodnutí sedmý senát Nejvyššího správního soudu, když judikoval, že takovou povinnost vyložit a vymezit neurčitý právní pojem správní orgán nemá, pokud jde o pojem jasně seznatelný, který při aplikaci nečiní větší potíže. Viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 2. 2008, č. j. 7 As 13/2007 - 56: „*Při interpretaci neurčitých právních pojmů je třeba odlišit případy, kdy se jedná o neurčité právní pojmy, jejichž výklad působí jak správním orgánům, tak soudům nemalé obtíže (viz např. bohatá soudní judikatura k neurčitému právnímu pojmu „veřejný zájem“), od případů týkajících se neurčitých právních pojmů relativně snadno srozumitelných, jejichž obsah je v podstatě zřejmý již z jejich jazykového vyjádření.*“

[61] Nejvyšší správní soud důrazně odmítá argument stěžovatele, že právě o takový případ výjimky v dané věci jde. Pojem *závažného porušení povinností* v kontextu zákona o státním zastupitelství dosud nebyl dostatečně vyložen judikaturou ani doktrínou, neexistuje ustálená správní praxe a rozhodně jej nelze bez obtíží vyložit z pouhého jazykového vyjádření. Ne každé porušení povinnosti je závažným porušením, které může vést k odvolání z funkce. Vymezit rozdíl mezi závažným porušením a „běžným“ porušením a postihnout obecnou dimenzi tohoto pojmu je právě úkolem správního orgánu.

[62] Nejvyšší správní soud však má za to, že správní orgán požadavkům na obecné vymezení i odůvodnění v rozhodnutí nakonec dostál. Obecně dovodil, že o závažné porušení povinností se může jednat, je-li porušování opakované, déletrvající či zvlášť 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. Nakonec o nich uvážil a dospěl k závěru, že tomu tak v daném případě je, přičemž poukázal na svá předchozí skutková zjištění, např. prvostupňové rozhodnutí v bodech 70-78, 99, 106, 107, 113 a 116, v rozhodnutí o rozkladu zejména části odůvodnění na stranách 20, 21 a 24 (viz bod 113 prvostupňového rozhodnutí: „ *...každá jednotlivá zjištěná vada by sama o sobě neměla ani nemohla mít fatální následky pro správnost a zákonnost konkrétního trestního řízení. V souladu s názorem nejvyššího státního zástupce se však správní orgán domnívá, že četnost vad, jejich opakovanost, dlouhodobost, jakož i závažnost jednotlivých pochybení oprávněně ve svém souhrnu opodstatňují závěr o závažném porušení povinnosti vrchního státního zástupce v Praze při řízení OZHFK, když na zjištěné závady nereagoval přijetím adekvátních opatření k jejich nápravě či eliminaci, a to přesto, že na něj byl opakovaně upozorněn ze strany dohledového orgánu.*“ nebo bod 106 prvostupňového rozhodnutí „*...Pro posouzení věci je naopak klíčové množství závad, nedostatků a pochybení, které považuje správní orgán za prokázané, jakož i jejich různorodost, dlouhodobost a opakovanost. Především skutečnost, že v zásadě ke všem zjištěným nedostatkům docházelo opětovně přes opakovaná upozornění vyššího stupně státního zastupitelství, s nimiž byl účastník seznámen, podstatně zvyšuje jejich závažnost.*“).

[63] Co se zacházení s obecnými pojmy, jejich aplikace a interpretace správním orgánem týče, nelze nicméně přehlédnout, že rozhodnutí správního orgánu nepřekypuje systematičností a propracovaností. Požadavky obecného vymezení pojmu tak, jak jej chápe výše citovaná judikatura Nejvyššího správního soudu, však lze mít za splněné.

[64] Nejvyšší správní soud zároveň připomíná, že při soudním přezkumu použití a výkladu neurčitého právního pojmu je nutno respektovat uvážení správního orgánu, které je zaměřeno na vyhodnocení skutkového stavu a zejména zhodnocení, zda pod vymezený obecný pojem spadá. Při přezkumu neurčitých právních pojmů je totiž správní soud významně limitován, jak vyplývá z ustálené judikatury, např. rozsudku ze dne 22. 3. 2007, č. j. 7 As 78/2005-62: „*Úkolem soudu je tedy kontrola zákonnosti rozhodnutí správního orgánu a dodržení zákonem stanovených pravidel v řízení, jež vydání správního rozhodnutí předcházelo. Soudu nepřísluší, aby správní orgán nahradil, provedl sám vlastní hodnocení a učinil závěr, zda předmětné jednání naplnilo či nenaplnilo neurčitý právní pojem, neboť by tak nepřípustným způsobem zasáhl do činnosti správního orgánu.*“

[65] V této argumentační linii následuje i rozhodnutí č. j. 1 As 16/2008 - 48 ze dne 30. 4. 2008, které doplňuje, že „*při aplikaci a interpretaci neurčitých správních pojmů má správní orgán určitou volnost v interpretaci právního pojmu, a tedy i v hodnocení jednotlivých skutečností při subsumpci skutkového stavu pod hypotézu právní normy, je však absolutně vázán, pokud jde o právní následky.*“

[66] To však neznamená, že možnosti správního orgánu při interpretaci a aplikaci neurčitého právního pojmu jsou bezbřehé. Soudu přísluší posuzovat, zda je taková interpretace v souladu se zákonem, jaké podklady pro své rozhodnutí správní orgán soustředil, zda tak učinil v rozsahu, který mu umožnil ve věci správně rozhodnout, zda jeho zjištění nejsou v rozporu s těmito podklady aj. Soud tak při přezkumu zákonnosti a procesního aspektu věci slouží jako pojistka proti případnému vybočení z mezí správního uvážení a ochraně proti excesům.

[67] K požadavku soudu na srovnání počtu věcí, s nímž stěžovatel v bodu 87 polemizuje, Nejvyšší správní soud uvádí, že rozumí potřebě určitého srovnání chybovosti věcí, domnívá se však, že takové srovnání si mohl městský soud sám utvořit na základě správního spisu. U tak malého a specializovaného odboru, který řeší společensky závažné, ale kvantitativně nepočetné případy v jednotkách, maximálně desítkách ročně, je zjevné, že pokud byly procesní nedostatky shledány v 34 věcech, jde o kvantitativně rozsáhlé systémové pochybení. Ostatně sám stěžovatel v rozhodnutích uvádí, že pro závažné porušení povinností je potřeba zohlednit nejen kvalitativní povahu porušení, ale i kvantitativní stránku věci. Nejvyšší správní soud však má za to, že stěžovatel v rozhodnutí systémovou závažnost dokládá nejen počtem, ale i popisem skutků, z obecného kontextu i rejstříku povinností vedoucího státního zástupce v zákonu o státním zastupitelství také vyvozuje závažnost tohoto porušení. Domníval-li se městský soud, že mu pro srovnání a dostatečné zjištění informací ani tyto skutečnosti známé ze spisu nepostačovaly, měl možnost dokazování v tomto ohledu sám doplnit. Nejvyšší správní soud je přesvědčen, že správní spis pro utvoření obrázku o procesní chybovosti a systémovosti pochybení postačuje. Na okraj lze poznamenat, že podle stěžovatelova vyjádření v kasační stížnosti se procesní nedostatky objevily ve více než 50% věcech, tento konkrétní statistický údaj však představuje novou skutečnost, kterou v řízení před městským soudem stěžovatel výslovně neuvedl, Nejvyšší správní soud k ní tedy nepřihlíží.

[68] Nejvyšší správní soud rovněž souhlasí s argumentací stěžovatele, že formálně se sice může vedoucí státní zástupce dopouštět jen drobných organizačních pochybení, ale ty ve svém důsledku mohou mít fatální dopad na postih závažné kriminality a tím i ochrany lidských práv a svobod. Proto i případné shledání více bagatelních porušení povinností je nutno interpretovat nikoli rigorózně, ale v až jejich souhrnu - viz i stěžovatelem trefně připomenutý nález Ústavního soudu ze dne 15. 2. 2012, sp. zn. I. ÚS 2427/11, v němž se Ústavní soud vyjádřil tuto myšlenku v okřídleném rčení, že „*stokrát nic umořilo osla*“.

[69] Pokud jde o námitku bagatelnosti věcí a neodpovědnosti vedoucího státního zástupce, již uplatnil žalobce, uvádí Nejvyšší správní soud, že je třeba zohlednit tři aspekty tohoto konkrétního řízení o odvolání: role a pravomoci vedoucího státního zástupce, koncept odpovědnosti vedoucího státního zástupce a v neposlední řadě i specifikum odboru, jehož se pochybení týkala. V prvé řadě je to činnost vedoucího státního zástupce, který má vedle obecných povinností státního zástupce kompetence řídící a organizační, jeho osoba tak zajišťuje, aby příslušný stupeň státního zastupitelství řádně fungoval a plnil úlohy svěřené mu zákonem. S řídícími kompetencemi vedoucího státního zástupce je však svázána i vyšší odpovědnost. Tato odpovědnost však není nutně konstruována pouze osobně, na principu zavinění 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.

[72] Třetím aspektem, který nelze v této věci pominout a jenž se do rozhodování soudu významně promítá, je fakt, že přehršle zmíněných pochybení se odehrávala v elitním útvaru, odboru, který se specializuje na závažné formy hospodářské a finanční kriminality z oblasti kapitálového trhu, bankovnictví, daňové oblasti a některé formy korupce.

[73] Obecným institucionálním pravidlem výstavby a fungování orgánů veřejné moci, které jsou tvořeny více články uspořádanými podle různých kritérií (např. teritoriality, místa většího výskytu jevů, jimiž se mají zabývat, apod.), je vedení řízení a rozhodování na nejnižším stupni, vyšším stupňům bývá svěřována činnost opravná, nápravná či sjednocovací (metodická). Takto jsou tyto principy promítnuty i v příslušných procesních řádech v ustanovení o věcné či místní příslušnosti. Jestliže má být z tohoto principu činěna odchylka, je zpravidla odůvodněna složitostí projednávané agendy, její společenskou závažností či dopady a tomu odpovídající nutností specializovaných znalostí, vysoké

odborné erudice, ale i morálně volních vlastností osob podílejících se na výkonu pravomoci a působnosti těchto orgánů.

[74] To je i případ „povýšení“ a soustředění agendy trestního řízení vedené při prověřování, objasňování a vyšetřování případů závažné hospodářské a finanční kriminality z krajských státních zastupitelství na obě vrchní státní zastupitelství k výkonu dozoru nad zachováváním zákonnosti v přípravném řízení trestním a zřízení specializovaných odborů závažné hospodářské a finanční kriminality v jejich rámci, k němuž došlo v roce 2000 přijetím novely jednacího řádu státního zastupitelství provedené vyhláškou č. 311/2000 Sb. Logickým důsledkem bylo pak i převzetí dohledu nad jejich činností Nejvyšším státním zastupitelstvím a tamní vytvoření příslušného specializovaného odboru.

[75] Ani od státních zástupců dozorujících takto závažnou a často velmi komplikovanou trestnou činnost sice nikdo nemůže požadovat robotickou bezchybnost, ale i s přihlédnutím k zásadě *errare humanum est* (mýliti se je lidské) nelze akceptovat, aby byla taková řada případů zatížena procesními vadami a pochybeními, tím spíše, že jde o dozor nad těmi nejsložitějšími případy kriminality. Právě v těchto případech může být pád do pasti procesní chyby mimořádně závažný. Co by se na méně významném teritoriu mohlo jevit v zásadě banálním, může mít v rámci klíčového elitního útvaru, navíc v takovém množství, kritické společenské důsledky. Jinými slovy, posuzuje-li stěžovatel otázku závažnosti pochybení, je oprávněn zkoumat nejen kolikrát, jak a co, ale i otázku, kde se takové pochybení stalo.

[76] Jak uvádí stěžovatel ve svých rozhodnutích, závažnost spatřuje v sumě všech formálních a procesních pochybení, ke kterým v rámci činnosti odboru došlo, v opakovanosti a systémovosti, na něž žalobce nereagoval. Až tedy v kvalitativním a kvantitativním souhrnu všech vytčených pochybení spatřuje ono závažné porušení povinností vedoucího státního zástupce. Z obou rozhodnutí stěžovatele, ale i dalších materiálů a statistických údajů založených ve správním spise je zřejmé, že vzniklá pochybení nebyla ojedinělá. K typově stejným chybám docházelo opakovaně, z třinácti dohledových prověrek dále vyplývá, že žalobce nebyly podniknuty účinné kroky k jejich nápravě a předcházení jejich opakování. Jednotlivá procesní a formální pochybení totiž nelze podle názoru Nejvyššího správního soudu hodnotit izolovaně, ale v kontextu celkové situace v odboru a již zmíněných třech aspektů.

[77] S ohledem na zvláštní povahu tohoto řízení, význam role vedoucího státního zástupce a veřejný zájem, jakož i judikaturu týkající se neurčitého právního pojmu uzavírá Nejvyšší správní soud, že městský soud chyboval, když označil výše označenou část rozhodnutí za nepřezkoumatelnou pro nedostatek důvodů.

IV. Ac- vytýkaná nezákonnost rozhodnutí stěžovatele

[78] Další část obsahuje námitky stěžovatele proti vytýkané nezákonnosti jeho rozhodnutí v rozsudku Městského soudu v Praze, které jsou v dalších bodech konkretizovány k jednotlivým kauzám (bod 92 kasační stížnosti).

Tzv. kauza Gripeny

[79] V první řadě se stěžovatel nesouhlasí s názorem městského soudu v *tzv. kauze Gripeny* (body 93-97 kasační stížnosti). Správní soud uvedl, že v kauze Gripeny nejvyšší státní zástupkyně v rámci kontroly skončené věci uložila provedení konkrétního procesního úkonu (vyžádání právní pomoci ze Švédska), přičemž prověrkou bylo zjištěnou, že tento pokyn nebyl Vrchním státním zastupitelstvím v Praze splněn. Podle městského soudu však chybí v rozhodnutí stěžovatele hodnocení, zda žalobce zdůvodnil, proč nedošlo k vyžádání právní pomoci, takže není možno dospět k závěru, že žalobce skutečně své povinnosti závažně porušil. S tím však stěžovatel zásadně nesouhlasí a pro účel svého argumentu považuje za nutné osvětlit mechanismus institutu skončené věci podle § 12 odst. 3 zákona o státním zastupitelství, kterou v daném případě použila tehdejší nejvyšší státní zástupkyně Renáta Vesecká. Stěžovatel zdůrazňuje, že opatření přijatá v rámci tohoto institutu jsou bezvýhradně závazná a nepřichází zde ze strany žalobce odmítnutí splnění takto uloženého opatření. Vzhledem k závazné povaze pokynu nebylo tedy podle stěžovatele na místě licitovat, ale pokyn provést, což žalobce nezajistil. Pro úplnost popisuje stěžovatel další postup ve věci a dokládá na dalším vývoji navázané spolupráce se Švédskem v rámci Eurojustu, že v důsledku nečinnosti VSZ v Praze došlo k dvouletému prodlení a průtahům, které byly ze značné části zapříčiněny nečinností žalobce. Již toto závažné pochybení je podle stěžovatele způsobilé k závěru o závažném porušení povinnosti vedoucího státního zástupce a důvodem k odvolání z funkce, což je podle stěžovatele zcela zřejmé a opačný závěr městského soudu pokládá za zcela neodůvodněný. Tvrzení žalobce, že k vyžádání právní pomoci ze Švédska nebyl v té době důvod, je podle stěžovatele nepravdivé, což dokládá mj. odkazy na novinové články na webu ihned.cz.

[80] Na kauzu Gripeny a právní pomoc ze Švédska obsáhle reaguje ve svém vyjádření žalobce.

[81] Žalobce považuje postup soudu za zcela srozumitelný, když se opírá o závěry již zmíněné dohledové prověrky ze dne 16. 12. 2010, která uložila dozorovému státnímu zástupci dvě alternativy postupu. Buď vyžádat právní pomoc ze Švédského království, nebo zdůvodnit, proč nedošlo ke splnění tohoto pokynu. Podle žalobce si zmíněný dozorový státní zástupce mohl zcela svobodně vybrat podle vývoje situace, zda buď uposlechne pokyn, anebo vysvětlí, proč pokynu neuposlechl. Žalobce k tomu uvedl, že dozorový státní zástupce zvolil druhou alternativu proto, že nebyl zjištěn žádný poznatek o existenci důkazů, jehož provedení by bylo nutno (či možno) ve Švédsku dožádat. Žalobce rovněž uvedl, že vzhledem k neexistenci důvodů k dožádání by i v případě kategorického pokynu nebylo možno takový pokyn splnit.

[82] Co se týče dalšího vývoje, naznačeném v bodu 96 kasační stížnosti, jde podle žalobce o nové skutečnosti, k nimž soud nemůže přihlížet. To, že ke schůzkám došlo, nicméně nepovažuje žalobce za důkaz, že bylo oč žádat. Dále žalobce obsáhle rekapituluje vývoj v dané věci, problém spatřuje ve sporu mezi dozorovým a dohledovým zástupcem, do kterého žalobce přímo nevstupoval, ale při seznámení s kauzou měl stejný názor jako dozorový státní zástupce. Žalobce rovněž shrnuje situaci po vypracování dožádání do

Švédska a tvrdí, že švédská strana přijetí dožádání potvrdila dopisem dne 5. 12. 2011 a signalizovala nepochopení některých pasáží dožádání. A to právě těch, jejichž autorem byl dohledový státní zástupce. To byl také jediný důvod pro uskutečnění osobního setkání, přičemž došlo k projednání způsobu splnění dožádání a zjištění konečné odpovědi na otázky uvedené v dožádání. Odpověď na položené otázky ohledně rozsahu šetření švédskými orgány, s výjimkou příslibu zaslání švédského rozhodnutí, byla výhradně negativní a tedy bez významu pro řízení vedené v ČR. Tento výsledek ze znalosti spisu dozorový státní zástupce avizoval na samotném počátku výměny právních názorů s dohledovým státním zástupcem. K objasnění mohl podle žalobce přispět výslech dozorového státního zástupce Jaromíra Jindřicha a dohledového státního zástupce Michala Fialy, což ale stěžovatel nenavrhl. K bodu 97 kasační stížnosti, v němž stěžovatel argumentuje poznatky z médií, se žalobce vyjádřil tak, že považuje za znepokojivé, pokud poznatky z médií považuje stěžovatel za zásadní pro trestní řízení.

[83] V duplice se žalobce vyjádřil ke skutečnostem, které v replice uvedl stěžovatel. Žalobce rozhodně odmítá tvrzení o nečinnosti VSZ v Praze ve věci vyžádání právní pomoci ze Švédska. Součástí prověřování jsou průběžně prováděné úkony a právě s ohledem na zásadu hospodárnosti a časové náročnosti řízení došlo k rozhodnutí, že právní pomoc ze Švédska není potřeba. Stav trestního řízení ve Švédsku byl znám již z jednání Eurojustu a nic nenasvědčovalo tomu, že by právní pomoc odtamtud měla význam pro vyřešení kauzy. Žalobce tedy tvrdí, že situaci nelze vnímat jako průtah, ale jako důkazní překážku, když podle něj nebyl znám žádný reálný skutkový základ pro zpracování tohoto vyžádání. V další části dupliky se žalobce obsáhle vyjádřil k aktuálním výsledkům právní pomoci ze Švédska, přičemž zpochybnil, že by vyžádaný spisový materiál byl zásadní pro vyšetřování celé kauzy a odmítl hodnocení jeho přínosu jako předčasné.

Hodnocení Nejvyššího správního soudu

[84] Nejvyšší správní soud přezkoumal závěry městského soudu ohledně kauzy Gripeny a usoudil o věci následovně.

[85] Podle § 12 odst. 3 zákona o státním zastupitelství je nejvyšší státní zastupitelství oprávněno provádět kontrolu skončených věcí a uložit v případě pochybení opatření k nápravě. Taková opatření jsou pro adresáty těchto opatření bezvýhradně závazná. Je třeba nejprve připomenout, že kontrolu skončené věci (usnesení policejního orgánu o odložení věci dle § 159a odst. 1 trestního řádu ze dne 30. 11. 2009 ve věci nabídky úplatku některým senátorům za hlasování ve prospěch nákupu nadzvukových stíhacích letounů JAS-39 Gripen, resp. za zdržení se hlasování) provedlo Vrchní státní zastupitelství v Olomouci dne 8. 3. 2010 pod sp. zn. 1 VZN 337/2009. Vzhledem k nedostatkům ve skutkových zjištěních dospělo k závěru, že je třeba pokračovat v prověřování, dokonce v širším rozsahu, než bylo původně vedeno, a to se zaměřením na přípravu a realizaci výběrového řízení na nákup letounů a na řízení předcházející uzavření smlouvy o pronájmu těchto letounů. Svůj závěr opřelo o řadu konkrétních návrhů na doplnění dokazování a předalo Nejvyššímu státnímu zastupitelství.

[86] Tehdejší nejvyšší státní zástupkyně Renáta Vesecká se s uvedenými závěry evidentně ztotožnila. V dopisu ze dne 19. 3. 2010 sp. zn. 1 NZN 447/2007 adresovaném vrchnímu státnímu zástupci v Praze Vlastimilu Rampulovi kvalifikovala odložení věci policejním orgánem za rozhodnutí vydané předčasně a v rozporu s dosud zjištěnými skutečnostmi. Vydala pak přímo v citovaném dopise velmi podrobný pokyn k doplnění dokazování, mimo jiné též ve spolupráci s řadou příslušných orgánů v cizině. Uložila pro objasnění skutkového stavu (a zdůraznila jako nezbytné) požádat v komplikované a politicky citlivé kauze nákupu Gripenů o právní pomoc v několika zemích, protože právě poznatky ze zahraničí by mohly přispět k úspěšnému rozpletení případu. Mezi těmito zeměmi bylo i Švédsko. Aktuální závěrečné výstupy z provedeného šetření k možnému podezření z trestné činnosti v souvislosti s prodejem a pronájmem stíhacích letounů České republice, ale také v souvislosti s výběrovým řízením a ofsetovými programy přijatými v návaznosti na nákup, později pronájem letounů v České republice, považovala za důležité, neboť velká část prověřovaného skutku se měla odehrát právě v cizině. V závěru svého dopisu nejvyšší státní zástupkyně upozornila vrchního státního zástupce, že průběh trestního řízení bude v souladu se svými pravomocemi dále sledovat a očekávala informaci o jeho stavu do 30. 5. 2010.

[87] Vrchní státní zastupitelství o právní pomoc ve zmíněných zemích, s výjimkou Švédska, požádalo (byť i v případech ostatních zemí se značnými několikaměsíčními průtahy, jak rovněž prověrka konstatovala), o právní pomoc do Švédska však v rozporu s pokynem vůbec nepožádalo.

[88] V podrobném záznamu ze dne 16. 12. 2010 o dohledové prověrce provedené OZHFK Nejvyššího státního zastupitelství je především konstatováno, že ačkoliv bylo výslovně uloženo požádat o právní pomoc v prověřované věci i justiční orgány Švédského království, po celou dobu obnoveného prověřování k tomu nedošlo a s tímto úkonem nepočítá ani plán prověřování. V závěru prověrky, v němž jsou ukládána opatření k odstranění zjištěných nedostatků, je uloženo, aby dozorový státní zástupce reagoval na pokyn nejvyšší státní zástupkyně a buď vyžádal cestou právní pomoci aktuální výstupy, nebo aby zdůvodnil, proč nedošlo ke splnění pokynu.

[89] Výše uvedený popis skutkových zjištění je nutný proto, že základní argument žalobce, který přejal ve svém rozsudku městský soud, se opírá o to, že pokyn nejvyšší státní zástupkyně byl formulován alternativně, a tudíž nekonáním ve věci právní pomoci do Švédska k pochybení nedošlo. To však není podle zjištění Nejvyššího správního soudu pravda, protože onen první pokyn v dopisu ze dne 19. 3. 2010 je formulován zcela jednoznačně a neposkytuje adresátovi pokynu možnost uvážení pokyn neprovést. Až v záznamu o dohledové prověrce je výrok formulován alternativně, což ovšem předchozí pokyn nikterak neruší, pouze naznačuje možnost (spíše povinnost) dozorového státního zástupce vysvětlit nekonání v případě, že splnění pokynu bránila objektivní překážka nemožnosti. Ostatně nelze přehlédnout, že pokyn směřoval souhrnně k dožádání u příslušných orgánů Velké Británie, Rakouska, Švédska a Švýcarska a ani při sebefantazijnějším čtení jej nelze pochopit tak, že by si vrchní státní zastupitelství mohlo „vybrat“ zemi nebo země, které osloví, nebo dokonce že by mělo k úvaze, zda dožádání provede.

[90] V dané věci je třeba připomenout, že Nejvyšší správní soud nezkoumá aktuální dopady a důsledky kauzy, ani nepřezkoumává konkrétní výtěžnost a úspěšnost justiční spolupráce se Švédskem, jejichž diametrálně odlišné interpretace mu ve svých zejména dodatečných podáních nabízejí jak stěžovatel, tak i žalobce. V kompetenci soudu není zkoumat, nakolik byla právní pomoc ze Švédska úspěšná či důvodná. Jak případně namítá v duplice k replice stěžovatele žalobce, aktuální živá procesní situace není předmětem kasačního přezkumu, a proto k informacím tohoto typu či spekulacím ve veřejných sdělovacích prostředích Nejvyšší správní soud při svém nahlížení na posuzovanou věc nepřihlíží.

[91] Klíčovou právní otázkou je totiž pouze to, zda vrchní státní zastupitelství mělo povinnost pokyn provést, a pokud ano, zda vědomou nečinnost lze řadit mezi případy závažného porušení povinností vrchního státního zástupce. Stejně jako před bitvou nikdo nemůže s jistotou Pýthie předvídat výsledek, před justičním dožádáním nelze přesně předpokládat, jaké výsledky, v jakém rozsahu a významu právní pomoc z ciziny pro danou kauzu přinese. Kdyby totiž takové podrobné informace tuzemské orgány činné v trestním řízení měly, žádné informace z ciziny by logicky vyžadovat nepotřebovaly. Nejvyšší správní soud však pokládá za nesporné, že letité zdržení a případné průtahy jsou způsobilé vyvolat závažné právní následky, a to např. v problematickém získávání důkazů nebo uplynutí promlčecí doby. V tomto řízení však nezkoumá otázku, zda k takovému důsledku skutečně došlo (významná je totiž už sama potencionalita ohrožení chráněných zájmů), ale pouze právní otázku závaznosti pokynu. Pokud nejvyšší státní zastupitelství v dané důkazní situaci mělo za to, že právní pomoc potřebná je a vyjádřilo to jasným způsobem v podrobně odůvodněném pokynu k provedení dožádání, nemůže nižší stupeň státního zastupitelství takový pokyn odmítat s neurčitým poukazem na to, že podle něj je taková právní pomoc zhola zbytečná. Z principu hierarchie a subordinace v systému státního zastupitelství naopak jednoznačně vyplývá, že v takovém případě je na místě pokyn bezodkladně splnit. Stěžovatel správně namítá, že pokyn nejvyšší státní zástupkyně se odehrával v rámci kontroly skončené věci dle § 12 odst. 3 zákona o státním zastupitelství, tedy v právním režimu, v němž na rozdíl od dohledu nemá nižší stupeň zákonem předvídanou možnost takový pokyn odmítnout. Výjimkou by byl exces či nemožnost plnění pokynu, ze spisu však vyplývá, že taková situace v daném případě nenastala, což dokládá mj. i splnění pokynu, co se týče právní pomoci do všech ostatních zemí. Ze spisu je navíc zjevné, že ani přes opakované urgence nejvyššího státního zastupitelství žalobce v dané věci nápravu v konání dozorového státního zástupce po dlouhou dobu nezjednal.

[92] Nejvyšší správní soud tak uzavírá, že městský soud v této části zaujal nesprávný právní názor vyplývající zejména ze zavádějící interpretace alternativnosti pokynu, který alternativní ve skutečnosti nebyl, a chybného výkladu zákonného rámce, v němž byl pokyn vydán.

Tzv. kauza České pivo

[93] Další oblastí, kterou se stěžovatel v kasační stížnosti zabývá, je tzv. *kauza České pivo* v bodech 98-101 kasační stížnosti, v níž stěžovatel nesouhlasí s výrokem městského soudu, že odnětí výkonu dozoru státní zástupkyně Darje Dunajové v kauze České pivo z důvodu

optimalizace rozvrhu práce, za situace, kdy nebylo zpochybněno konečné rozhodnutí a změnou nedošlo k porušení zákona či resortního předpisu, nemůže založit žalobcovo provinění. Stěžovatel konstatuje, že ačkoliv na podzim 2008, tedy v době, kdy k výměně došlo, neupravoval tuto problematiku žádný závazný předpis, již tehdy existovala potřeba transparentnosti při změnách osoby dozorového státního zástupce. Transparentnost především podle stěžovatele vyžaduje, aby byla taková změna jasně odůvodněná a nevzbuzovala pochybnosti uvnitř zastupitelství či navenek o skutečných důvodech či motivech této změny. Stěžovatel doplnil svou argumentaci i citací z literatury, z níž vyplývá, že nastavený systém možnosti změny není zcela optimální. Stěžovatel nadto zdůrazňuje, že premisy transparentnosti jsou o to důležitější, že se jedná o odbor závažné hospodářské a finanční kriminality, tedy útvar, který se zabývá těmi nejzávažnějšími a nejsložitějšími aspekty trestné činnosti, kde je posílena filozofie osobní odpovědnosti a jde o případy nepočetné, ale mimořádně složité a spletité. Odnětí výkonu dozorové státní zástupkyně v závěrečné fázi řízení z důvodu *optimalizace* práce považuje stěžovatel za účelové a nevěrohodné. Z hlediska důvěryhodnosti nemůže taková změna obstát, když nebyly shledány nedostatky při výkonu dozoru. Stěžovatel naopak toto rozhodnutí zařazuje do širšího kontextu s kauzou IPB, kde žalobce udělil dozorové státní zástupkyni negativní pokyn.

[94] Stěžovatel v bodu 101 odkazuje na abstraktní ohrožení důvěry v nestranný výkon funkce a odmítá vyslovený názor městského soudu, že se nejednalo o závažné pochybení, zejména mu pak vytýká, že se důkladně nevypořádal s argumentací rozhodnutí, podle něhož každý zásah do trestního řízení musí být odůvodněný, jinak je způsobilý ohrozit důvěru v nestranný a odborný výkon působnosti státního zastupitelství.

[95] Žalobce ve svém vyjádření ke *kauze České pivo* upozorňuje, že stěžovatel, stejně jako nejvyšší státní zástupce, nezpochybňují správnost a zákonnost konečného meritorního rozhodnutí, kterým bylo zastavení trestního stíhání. Body 98 až 101 považuje žalobce za jakousi obecnou úvahou o tom, za jakých okolností a s jakými informačními výstupy pro vrchního státního zástupce by mělo docházet k případné výměně dozorového státního zástupce. Dále pak rozebírá potřebu transparentnosti takovéto operace, s čímž žalobce souhlasí. Podstatné však podle něj je, že v rozhodné době taková potřeba neexistovala a že v mezích toho, jak se žalobce měl chovat, rozhodl správně, neboť se spokojil s faktem výměny, která nevedla k ničemu, co by bylo možné označit za nežádoucí nebo snad dokonce protiprávní důsledek.

Hodnocení Nejvyššího správního soudu

[96] Nejvyšší správní soud přezkoumal názor městského soudu v tzv. kauze České pivo a usoudil, že stěžovatelova námitka v této kauze není důvodná. Odnětí výkonu dozoru státní zástupkyně Dunajové z důvodu optimalizace rozvrhu práce patří do výsostné sféry dohledových pravomocí vedoucího státního zástupce. Ačkoliv důkladně zdůvodněný a zcela transparentní postup by byl jistě *de lege ferenda* a z hlediska všech maxim, kterými by se činnost jednoho z vrcholných stupňů státního zastupitelství měla řídit, ideální, z hlediska aktuálního zákonného rámce nelze žalobci nic vytknout. Argumentace o nevěrohodnosti a nedůvěryhodnosti nadto není v kasační stížnosti podpořena konkrétními skutkovými okolnostmi a odkaz na abstraktní porušení důvěry je příliš obecný a

izolovaný, chybí zde i konkrétní nežádoucí důsledek takového jednání. Je jistě žádoucí, aby případná výměna dozorového státního zástupce ve složitých a dlouhotrvajících kauzách byla opodstatněná a neměla prvky libovůle, nic ale nenasvědčuje tomu, že by se žalobce v tomto případě svévolného jednání se škodlivými následky dopustil. Optimalizace práce je sice poměrně obecný, ale z hlediska organizačních oprávnění vedoucího státního zástupce v rámci vnitřního dohledu jistě akceptovatelný důvod, který nevybočuje ze zákonných mezí, dozorová státní zástupkyně nadto neprojevila s výměnou nesouhlas. Pokud pro postup vedoucího státního zástupce byly ještě jiné důvody než právě uvedené, ve správním řízení o odvolání o tom nebyly sneseny žádné důkazy. V tomto bodě se tedy Nejvyšší správní soud ztotožnil s názorem městského soudu a tuto část kasační námitky považuje za nedůvodnou.

Statistická a informační součinnost

[97] Další okruh kasačních námitek se týká odmítnutí poskytnout statistické a věcné informace Nejvyššímu státnímu zastupitelství (body 102-108 kasační stížnosti). To vyžádalo informace o činnosti odborů ZHFK VSZ v Praze a Olomouci. Tyto poznatky měly být analyzovány s cílem zvýšit aktivitu a efektivitu těchto odborů. Předložení statistických údajů bylo požadováno za první pololetí roku 2010 k 20. 7. 2010 a následně za další pololetí k 20. 1. 2011. Zatímco VSZ Olomouc dodalo údaje v červenci 2010 i lednu následujícího roku, VSZ v Praze doručilo řediteli OZHFK NSZ dopis ze dne 23. 7. 2010, v němž ředitelka OZHFK VSZ v Praze sděluje, že tamní odbor podle pokynu vrchního státního zástupce Vlastimila Rampuly nezpracuje informace a údaje. S odůvodněním tohoto postupu odkázala na dopis vrchního státního zástupce, v němž žalobce uvedl, že většinu statistik lze zjistit z výkaznictví ministerstva spravedlnosti.

[98] Městský soud ve svém rozhodnutí uznal povinnost poskytnout statistické a jiné údaje vyššímu stupni státního zastupitelství, v tomto opomenutí i s ohledem na nesouhlasný dopis vrchního státního zástupce ze dne 2. 6. 2010, na který nejvyšší státní zastupitelství již nereagovalo, však nevidí závažné porušení povinnosti zdůvodňující odvolání z funkce. S tím stěžovatel zásadně nesouhlasí a má za to, že městský soud opřel své úvahy o intenzitě porušení o nesprávná východiska.

[99] Stěžovatel dále považuje za nepravdivé tvrzení v dopise žalobce, že veškeré údaje lze získat z výkaznictví ministerstva spravedlnosti, když v tomto výkaznictví nejsou obsaženy věcné údaje vyhodnocující určité informace a jevy. Dále stěžovatel podotýká, že dopis byl ze strany nejvyšší státní zástupkyně Renáty Vesecké i jejího nástupce Pavla Zemana jako irelevantní ignorován, na dopis nikdo neodpověděl, takže nedošlo k jeho vyřízení a žalobce nic neopravňovalo k jeho postupu. Stěžovatel dále připomíná, že vzhledem k postavení nejvyššího státního zastupitelství a zákonným pravomocem dohledu nad nižšími stupni, je nižší stupeň povinen řídit se pokyny stupně vyššího. Podle § 12g odst. 2 zákona o státním zastupitelství je navíc nejvyšší státní zastupitelství oprávněno si vyžádat zvláštní zprávu o postupu státních zástupců při výkonu jejich působnosti. Vzhledem k uvedené zákonné úpravě se stěžovatel domnívá, že nižší státní zastupitelství není oprávněno odmítnout takový pokyn o poskytnutí údajů a informací. Stěžovatel odmítá argumentaci městského soudu, že NSZ mělo po nepředložení informací výslovně trvat na jejich předložení a pokud tak, neučinilo, je nutno tuto skutečnost hodnotit ve prospěch žalobce. Podle stěžovatele

nemůže z této povinnosti žalobce vyvinit skutečnost, že NSZ tuto povinnost neurgovalo nebo neopakovalo (bod 108 kasační stížnosti). Stěžovatel uzavírá, že ze strany žalobce došlo podle jeho názoru k mimořádně závažnému provinění odůvodňující samo o sobě odvolání z funkce.

[100] Ve své reakci žalobce podrobně vysvětluje, co jej vedlo k odmítnutí poskytnutí informací. Již ve své žalobě upozorňoval na to, že požadavek ředitele odboru závažné hospodářské a finanční kriminality Nejvyššího státního zastupitelství svým obsahem neměl oporu ani v zákonných ani vnitrorezortních předpisech, a proto byl překročením oprávnění ředitele odboru. Podle žalobce z jeho dopisu nejvyšší státní zástupkyni plyne, že právě na toto porušení zákona žalobce nejvyšší státní zástupkyni upozorňoval s tím, že závazné pokyny může vydávat pouze dozorový státní zástupce ke státnímu zástupci nižšímu, avšak nikoliv ředitel odboru vůči jinému řediteli odboru nižšího státního zastupitelství, ohrazení tedy nebrojilo proti obsahu, ale proti zákonnosti požadavku. Žalobce dále dodal, že všechny informace, které nejvyšší státní zastupitelství potřebovalo, dostávalo.

[101] V duplice posléze žalobce uvedl, že problém byl v tom, že požadavek zněl na soubor informací, nevázaný a neomezený na určitou věc (konkrétně souhrnné tabulky či zvláštní pololetní zprávy). Předmětem sporu v dané věci bylo podle žalobce pouze to, zda ředitel odboru NSZ může úkolovat pracovníky obdobného odboru na nižším stupni státního zastupitelství, v tomto případě vrchního státního zastupitelství a ukládat jim zpracování souborných informací.

Hodnocení Nejvyššího správního soudu

[102] Nejvyšší správní soud o tomto okruhu kasačních námitek rozhodl následovně.

[103] Zákon o státním zastupitelství klade velký důraz na poskytování informací v rámci systému státního zastupitelství. Ustanovení § 12g odst. 1 zákona o státním zastupitelství obsahuje obecnou úpravu vzájemného poskytování informací mezi státními zastupitelstvími, které potřebují k plnění svých úkolů, odst. 2 citovaného ustanovení pak přímo hovoří o oprávnění nejvyššího státního zastupitelství vyžádat si od kteréhokoli státního zastupitelství zvláštní zprávu o postupu státních zástupců při výkonu působnosti státního zastupitelství, § 12h pak umožňuje nejvyššímu státnímu zastupitelství provádět potřebná zjištění u nižších státních zastupitelství.

[104] Nejvyšší správní soud považuje v tomto zákonném prostoru za nepochybné, že vrchní státní zastupitelství (jakožto instituce) mělo povinnost požadované statistiky o činnosti jednoho ze svých odborů poskytnout. Ze spisu navíc vyplývá, že pokyn byl v dopisu ředitele OZHFK NSZ ze dne 19. 4. 2010, sp. zn. 8 SE 606/2010 velmi podrobně odůvodněn, a to včetně hledisek vyžadovaných statistických údajů, jejich strukturování do připojených tabulek a komentářů k jejich vyplnění. Dopis navíc avizoval konání společné pracovní porady OZHFK NSZ a odborů ZHFK obou vrchních státních zastupitelství, kde měly být projednány podrobnosti. Na následně konané pracovní poradě, na níž se požadavek informační součinnosti projednával, nebyly vzneseny proti obsahu ani způsobu

informování žádné protesty ze strany zástupců Vrchního státního zastupitelství v Praze, požadované informace jsou nadto naprosto běžné povahy a nikterak nevybočují ze zákonných mezí. Ostatně jak rovněž vyplynulo ze spisu, OZHFK VSZ v Olomouci vyžadované informace běžně poskytoval.

[105] Nejvyšší správní soud souhlasí s názorem vyjádřeným v rozsudku Městského soudu v Praze, že NSZ mělo právo tyto informace vyžadovat v souladu s požadavky § 12g odst. 1 a 2 zákona o státním zastupitelství. Žalobcovy výhrady k interpretaci povinnosti poskytnout požadované údaje je nutno v souladu se zákonnými dohledovými pravomocemi NSZ odmítnout. Lze dát totiž za pravdu stěžovateli, že pokynem ředitele odboru OZHFK VSZ nebyl porušen žádný zákonný ani vnitroresortní předpis a že zákonná oprávnění týkající se informační součinnosti nejsou na rozdíl od jiných institutů výlučnou osobní kompetencí nejvyššího státního zástupce, ale oprávněním instituce nejvyššího státního zastupitelství.

[106] Na rozdíl od městského soudu ale odmítá Nejvyšší správní soud argument žalobce, že ignorováním dopisu nejvyšší státní zástupkyni, v němž polemizoval o zákonnosti a obsahu požadovaných informací, zanikla prvotní povinnost ve věci konat. Je-li vydán takový závazný pokyn vyššího stupně vůči státnímu zastupitelství nižšímu, který nebyl podle zjištění soudu ani v rozporu se zákonnými či vnitroresortními předpisy, je nižší stupeň povinen v důsledku vertikálního vnějšího dohledu konat a statistické údaje poskytnout, není tedy na místě o nich vyjednávat či kverulovat. Požadavek poskytnout informace nebyl ze strany nadřízeného zastupitelství nikdy negován či odvolán a žalobcův výklad ignorace dopisu stylem *qui tacet consentire videtum* („*kdo mlčí, souhlasí*“) je naprosto chybný a je v rozporu nejen se zákonem, ale i se samotnými základy systému státního zastupitelství, principem dohledu a subordinace.

[107] Nejvyšší správní soud považuje stěžovatelovu námitku vůči rozsudku městského soudu za důvodnou a má za to, že se žalobce skutečně dopustil porušení citovaných ustanovení zákona o státním zastupitelství, když uloženou informační součinnost odmítl poskytnout. Princip sdílení informací tohoto druhu a jejich následného zpracování je jedním z důležitých podkladů pro plnění dohledové funkce nejvyššího státního zastupitelství nad oběma vrchními státními zastupitelstvími, pro zkoumání efektivity, kvality, zákonnosti vedených trestních řízení, zkoumání funkčnosti specializovaných odborů ve výkonu dozoru v přípravném řízení, stejně jako úspěšnosti intervenujících státních zástupců po podání v řízení před soudem, účinnosti právní úpravy, apod.

[108] Zcela pod čarou tohoto závěru však Nejvyšší správní soud podotýká, že absolutní ignoraci dopisu vrchního státního zástupce ze strany nejvyššího státního zastupitelství pokládá za postup krajně nešťastný. Ačkoliv to na povinnosti vrchního státního zastupitelství konat nic nezměnilo, je takový způsob (ne)komunikace nepochybně smutnou ukázkou vadných vztahů uvnitř soustavy státního zastupitelství mezi jeho vrcholnými články.

Tzv. kauza IPB

[109] Dalším okruhem kasačních námitek je *tzv. kauza IPB* (body 109-116 kasační stížnosti). Městský soud ohledně telefonického pokynu žalobce dozorové státní zástupkyni Darje Dunajové nepodat na místě odvolání, ale ponechat si lhůtu pro odvolání, dospěl k závěru, že žalobce neporušil své povinnosti vedoucího státního zástupce, neboť k vydání takového pokynu byl ze zákona oprávněn, neměl povinnost státní zástupkyni důvody pokynu sdělovat. Tento pokyn nevyvolal dojem porušení transparentnosti, na čemž nemůže nic změnit ani negativní medializace tři roky po vydání tohoto pokynu. Vysvětlení žalobce, že byl o kauze podrobně informován, soud akceptoval coby racionální zdůvodnění zmíněného pokynu.

[110] Stěžovatel pokládá vyslovený právní názor městského soudu za nepřesvědčivý. Tento pokyn byl učiněn telefonicky, těsně před vyhlášením rozsudku v dané věci, byl navíc v rozporu s předchozím stanoviskem i stanoviskem nadřízených vedoucích státních zástupců, kteří byli podrobně seznámeni s důkazní situací a podání odvolání na místě s ní předem projednali a odsouhlasili. Za klíčové stěžovatel považuje, na jakém základě se rozhodl žalobce tento pokyn podat a zpochybňuje tvrzení žalobce, že byl o kauze informován, když si nevzpomíná kým a jak. Mezi závěrečnou řečí a vyhlášením rozsudku byla časová prodleva jednoho týdne, telefonický pokyn několik minut před verdiktem však podle stěžovatele nasvědčuje tomu, že žalobce o kauze informován nebyl a o termínu vyhlášení rozsudku se dozvěděl z médií, protože kdyby byl informován, jak tvrdí, měl dost času projednat případný další postup se státní zástupkyní Darjou Dunajovou. Postup, který žalobce zvolil, naopak podle stěžovatele svědčí závěru, že žádnou věcnou diskusi vést nechtěl a fakticky tak znemožnil státní zástupkyni tento pokyn odmítnout. Na tento závěr podpůrně navazuje citace z literatury, kde autorka, státní zástupkyně Lenka Bradáčová, tvrdí, že negativní pokyny představují nežádoucí a deformující prvek systému státního zastupitelství (bod 110).

[111] V bodě 111 stěžovatel namítá rozpornost verdiktu městského soudu. Městský soud sice tvrdí, že pokyn vedoucího státního zástupce, jehož důvod nemusí sdělovat podřízenému státnímu zástupci, musí mít racionální jádro, zároveň však uzavřel, že jestliže měl žalobce oprávnění pokyn vydat, neměl povinnost státní zástupkyni svůj pokyn odůvodňovat a pokyn tedy nebyl v rozporu s povinností postupovat odborně, svědomitě a odpovědně. Podle stěžovatele lze ale dospět k závěru o porušení povinnosti nikoli z obsahu, ale s ohledem na formu a způsob provedení pokynu.

[112] Z dokazování před správním orgánem naopak podle stěžovatele plyne, že žalobce neměl řádnou a dostatečnou znalost aktuálního stavu věci, neboť z žádného dokumentu není zřejmé, že by mu dozorový spis byl až do okamžiku vyhlášení rozsudku předložen byť jen k nahlédnutí. Znalost spisu nemůže být rozhovory se svědky nahrazena. Nadto se podle stěžovatele jeví významnou skutečnost, že žalobce nemohl znát předem verdikt ani podstatné odůvodnění rozsudku. Podobně stěžovatel odmítá i tvrzení městského soudu, že je v zásadě lhostejné, jestli státní zástupce podá odvolání tzv. na místě do protokolu, nebo až následně. Stěžovatel trvá na tom, že to má odlišné důsledky, protože v případě podání odvolání do protokolu by v případě následného nesouhlasu žalobce s podaným odvoláním musel být aplikován odlišný institut zpětvzetí odvolání. Dle poznatků stěžovatele v historii příslušného odboru se navíc jedná o pokyn zcela bezprecedentní, v rozporu s běžnou praxí.

Stěžovatel připomíná i konkrétní dopad jednání na státní zástupkyni Darju Dunajovou, který uvedla, že jednáním byla šokována a ztratila v jeho osobu důvěru (bod 112)

[113] Stěžovatel v bodu 113 kasační stížnosti připomíná, že pro soud může být obtížně pochopitelný systém fungování státního zastupitelství a zejména jeho odlišnosti oproti soudnímu systému, což dokládá článkem, jenž líčí osobní zkušenost bývalého státního zástupce Karla Šabaty, v němž autor popisuje odlišné postavení státního zástupce a soudce, jak jej sám při výkonu obou funkcí zažil, a zdůrazňuje větší nezávislost soudce při výkonu funkce. V článku mj. zmiňuje, že on sám podobný negativní pokyn nikdy nedostal. V tomto světle také stěžovatel argumentuje, že je logické, že Darja Dunajová ztratila pocit podpory ze strany nadřízených a v konečném důsledku i „tah na branku" v předmětné kauze.

[114] Stěžovatel v bodu 114 zdůrazňuje, že je třeba brát ohled na rozsah a složitost kauz, jejichž příprava trvá mnohdy několik let, často v rámci týmové práce, proto je mimořádně důležitý i postoj nadřízených, s nimiž byl úmysl Darji Dunajové podat odvolání tzv. do protokolu konzultován. Vytýkaný postup žalobce byl podle stěžovatele zjevně nestandardní a netransparentní a ve svém důsledku podle stěžovatele i nezákonný, neboť nerespektoval základní povinnosti vedoucího státního zástupce a nerespektoval obecné zásady, podle nichž je třeba postupovat při výkonu funkce odborně, svědomitě, odpovědně, nestranně a spravedlivě. Uvedené povinnosti je podle názoru stěžovatele nutno aplikovat o to striktněji, že se jedná o odbor závažné hospodářské a finanční kriminality (bod 115). V bodě 116 stěžovatel uzavírá, že jednání žalobce vyvolalo zdání netransparentnosti a ohrozilo vážnost funkce státního zástupce a snížilo vážnost a důvěru ve státní zastupitelství. Závěry městského soudu v této části pokládá za dané situace za nepochopitelné.

[115] Žalobce v souhrnném vyjádření ke kauze IPB (body 109-116 kasační stížnosti) upozorňuje na konkrétní část rozhodnutí městského soudu, který na straně 25 uvádí, že „*...z věcného hlediska považuje za nerozhodné a za nepodstatné, zda si státní zástupce podá odvolání přímo po vyhlášení rozsudku soudem, či zda si ponechá lhůtu pro podání odvolání*." Žalobce dále upozorňuje, že městský soud akceptoval ohledně informovanosti o kauze vysvětlení žalobce, že byl o průběhu hlavního líčení podrobně informován svými podřízenými a s ohledem na tuto situaci považoval za rozumné, aby případné odvolání bylo učiněno až na základě písemného vyhotovení rozsudku, a bylo tak možno reagovat na konkrétní argumenty. Argumentaci stěžovatele pokládá žalobce za obsáhlou, ale zcela obecnou. Žalobce dále připomíná, že procesní situace byla pro žalobu přesně tím, čím byla označena a co je v kasační stížnosti kritizováno, totiž blamáží. Žalobce se dále zcela odmítavě vyjadřuje k institutu podání odvolání na místě, *tzv. do protokolu*, s tím, že je otázka, zda je vhodné, aby státní zástupce, jenž je povinen dbát důstojnosti soudního jednání, dával ostentativně najevo, že argumenty soudu jej vůbec nezajímají, že odvolání na místě podává proto, že se mu rozsudek nelíbí anebo aby tím uspokojil veřejné mínění. Žalobce dále připomíná, že odvolání tzv. do protokolu či ponechání si lhůty, je ze strany státního zástupce vždy činěno bez jediného slova odůvodnění a zdůrazňuje, že výsledek dané kauzy byl nejistý, bylo možné očekávat rozsáhlé odůvodnění rozsudku, což jsou holá fakta, která byla podle žalobce patrná komukoliv, kdo by si vyžádal jen dvouminutovou informaci o povaze věci. Za tohoto stavu již z pohledu vztahu nadřízeného a podřízeného

státního zástupce prostě vyplývá, že pokud se rozhodne o vhodnosti nepodávat odvolání hned do protokolu, pak už to stejně není čím dalším odůvodnit. Žalobce uzavírá, že nepokládá vyslovení takového pokynu za porušení jakékoliv povinnosti a ani za pochybení vedoucího státního zástupce, neboť tento pokyn státní zástupkyni neměl žádný konkrétní důsledek.

Hodnocení Nejvyššího správního soudu

[116] Nejvyšší správní soud posoudil tento okruh námitek následovně.

[117] Zákonný rámec úpravy státního zastupitelství umožňuje vedoucímu státnímu zástupci v rámci dohledových pravomocí vydat pokyn dozorovým státním zástupcům působícím u státního zastupitelství, v jehož čele stojí. Tento tzv. vnitřní dohled je souhrnem řídících a kontrolních pravomocí a má zejména systémovou pozorovací a nápravnou funkci, z časového hlediska může sice být vykonáván preventivně, průběžně i následně, měl by však ve vztahu k práci dozorového státního zástupce mít jen subsidiární povahu.

[118] V rámci dohledu platí, že vedoucí státní zástupce je oprávněn dávat jednotlivým státním zástupcům pokyny k postupu při vyřizování věcí v příslušnosti tohoto státního zastupitelství, stejně jako sjednocovat takovými pokyny postup ve věcech určitého druhu (§ 12e odst. 1 zákona o státním zastupitelství). Státní zástupci jsou povinni řídit se pokyny vedoucího státního zástupce nebo jím pověřeného státního zástupce v souladu s požadavky § 12e odst. 2.

[119] To však neznamená, že pokyny vedoucího státního zástupce, ať už negativní nebo pozitivní povahy, existují v říši absolutna. Síla dohledu je totiž v zákonu o státním zastupitelství prolomena několika ustanoveními: podle § 12e odst. 2 se tato povinnost vztahuje jen na pokyny, které nejsou v rozporu se zákonem a § 12e odst. 3 dokonce dává možnost podřízenému státnímu zástupci takový pokyn odmítnout a písemně toto odmítnutí zdůvodnit.

[120] Zásadním ohraničením jsou však nejen přímé zákonné pojistky proti bezpodmínečné moci dohledu, ale také principiální limity činnosti státního zastupitelství vyjádřené zejména v klíčovém § 3 odst. 2 zákona o státním zastupitelství, který říká, že „*státní zastupitelství při výkonu své působnosti dbá, aby každý jeho postup byl v souladu se zákonem, rychlý, odborný a účinný, svou působnost vykonává nestranně, respektuje a chrání přitom lidskou důstojnost, rovnost všech před zákonem a dbá na ochranu lidských práv a svobod*.“ Princip odbornosti, nestrannosti, rychlosti a účinnosti je dále rozvinut v § 24 odst. 1 zákona o státním zastupitelství, podle něhož platí, že „*Státní zástupce je při výkonu své funkce povinen odpovědně plnit své úkoly a respektovat přitom zásady, které zákon pro činnost státního zastupitelství stanoví; zejména je povinen postupovat odborně, svědomitě, odpovědně, nestranně, spravedlivě a bez zbytečných průtahů. Jakýkoli vnější zásah nebo jiný vliv, jehož důsledkem by mohlo být porušení některé z těchto povinností, musí odmítnout.*“. V odstavci 2 citovaného ustanovení pak zákon ukládá státnímu zástupci povinnost vyvarovat se takového jednání, které „*by mohlo vzbuzovat důvodné pochybnosti o dodržování povinností uvedených v odstavci 1, ohrozit vážnost funkce státního zástupce nebo vážnost státního*

zastupitelství anebo ohrozit důvěru v nestranný a odborný výkon působnosti státního zastupitelství nebo státního zástupce." Konkrétní limity a maximy činnosti státního zástupce, které lze shrnout pod obecný pojem řádný výkon funkce státního zástupce, jsou dále rozvinuty v odstavcích 3-7 tohoto ustanovení zákona.

[121] Popsané obecné zákonné požadavky se tedy vztahují nejen na státní zastupitelství jako instituci, ale i na každého státního zástupce jako jednotlivce. Logickým argumentem *a minori ad maius* (od menšího k většímu) platí tyto principiální nároky tím spíše a tím větší měrou pro vedoucího státního zástupce, jehož jednání (konání i opomenutí) má často dalekosáhlé společenské důsledky a který nese odpovědnost za činnost celého stupně státního zastupitelství, v jehož čele stojí. Jakýkoli pokyn, který je vydán, by tedy měl dostát těmto obecným nárokům, obzvlášť to pak platí u významných kauz, je-li takový pokyn vydán vedoucím státním zástupcem, který by měl jít svým podřízeným příkladem. Tento požadavek je silnější i proto, že vedoucí státní zástupce působí jako určitá veřejná „ikona" své instituce a pohled na něj často odráží i (ne)důvěru v jím řízenou instituci, je-li na vyšším stupni státního zastupitelství, pak i v celou soustavu státního zastupitelství.

[122] V tomto výše nastíněném obecném kontextu Nejvyšší správní soud posuzoval i kauzu IPB. Žalobce vydal pokyn státní zástupkyni Dunajové telefonicky, několik minut před zahájením hlavního líčení, kde mělo dojít (a posléze došlo) k vyhlášení rozsudku, aniž by s ní jakkoli složitou a několik let trvající kauzu konzultoval. Tento pokyn byl navíc v ostrém protikladu s tím, na čem se státní zástupkyně se svými přímými nadřízenými domluvila. Zatímco v jiných věcech žalobce ve vlastním vyjádření nastínil, že s řadovými státními zástupci věci obvykle nekonzultuje, ctí jejich samostatnost a úkoluje je případně skrze své náměstky a další podřízené (ředitele odborů, vedoucí oddělení), tedy zprostředkovaně, v tomto případě učinil velmi neobvyklou výjimku a přeskočil několik subordinačních stupňů.

[123] I na takový postup má vedoucí státní zástupce „obecně" právo. Nesmí ale zapomínat, že i takový pokyn se musí vejít do zákonného rámce a respektovat výše zmíněné principiální limity dohledu, obzvláště, jde-li o protichůdný a nečekaný pokyn v závěrečné fázi významné a složité ekonomické kauzy. A právě princip odbornosti byl podle Nejvyššího správního soudu porušen. Princip odbornosti je totiž inherentně svázán s informovaností o případu, informovanost o případu je nutnou podmínkou, aby vedoucí státní zástupce mohl případně kvalifikovaně rozhodnout, rozhodne-li se sám intervenovat.

[124] Nejvyšší správní soud nepřijímá zcela stěžovatelův argument, že vedoucí státní zástupce potřebuje k vydání pokynu důkladnou znalost spisu, protože takový požadavek by byl s ohledem na řídící úlohu vedoucího státního zástupce a gigantický rozsah spisů příslušného odboru zcela nerealistický. Po vedoucím státním zástupci, který dohlíží na celou řadu velkých a odlišných případů, jistě nelze požadovat stejnou úroveň znalostí jako po dozorovém státním zástupci, který svým případem denně „žije" i několik let. Mezi zevrubnou znalostí spisu a povšechnou informací z doslechu je však značný prostor. Má-li být zachován princip odbornosti, je třeba dodržet alespoň minimální standard znalosti věci, tedy být s případem rámcově a nikoli pouze nahodile obeznámen a mít k rozhodování podstatnou sumu informací. Na jiném místě tohoto rozsudku je připomenuto a znovu se opakuje, že mezi pravomocí a odpovědností musí existovat

rovnováha. Předpokladem řádného výkonu pravomoci je mimo jiné vysoká míra odbornosti opřená o znalost a vědomost v rozhodované věci. Rozhodně nelze přijmout argument ve vyjádření žalobce ke kasační stížnosti, že k pokynu v tak problematické věci postačí komukoli dvouminutová informace. Pokyn, který navíc nemusí být odůvodněn, představuje intenzivní zásah do samostatného a zodpovědného výkonu funkce dozorového státního zástupce, je tedy nutné, aby měl, jak již městský soud dovodil, racionální jádro. K tomuto raciu se ale nelze dopracovat na základě povšechné a nekonkrétní informace *z druhé ruky*.

[125] Nejvyšší správní soud se tedy tímto dostává k analýze informovanosti žalobce o kauze IPB. Žalobce ani stěžovatel nejsou v rozporu v tom, že dozorový spis nebyl nikdy žalobci předložen a že ve spise neexistují žádné formální stopy jeho informovanosti. Z podkladů ve správním spisu je zjistitelné, že jen interní tzv. dozorový spis státního zastupitelství obsahoval v té době kolem 2.500 stran. Vlastní trestní (vyšetřovací) spis se skládal v době podání obžaloby z 25 svazků (7.000 stran) a 73 svazků příloh (20.000 stran). Trestní stíhání bylo vedeno od února 2002, v říjnu 2005 byla podána obžaloba (267 stran) proti sedmi osobám. Hlavní líčení před městským soudem probíhalo (s přestávkami) od 6. 6. 2006 do 16. 4. 2008, kdy byly proneseny závěrečné řeči stran, odročeno bylo na 22. 4. 2008 za účelem vyhlášení rozhodnutí. Žalobce však svou argumentaci o informovanosti před Městským soudem v Praze založil především na tom, že byl o průběhu kauzy a zejména důkazní situace v hlavním líčení neformálně informován svými podřízenými. Nejvyšší správní soud při projednávání věci znovu podrobně analyzoval všechny svědecké výpovědi žalobce i svědků ve správním řízení ohledně informovanosti žalobce v kauze. Ze spisu, zejména několika svědectví podřízených žalobce, však vyplývá, že žalobce si nepamatuje, s kým konkrétní okolnosti a důsledky řešil. Ačkoliv několik svědků mlhavě připouští možnost, že vrchního státního zástupce *možná* o kauze informovali, o okolnostech těchto rozhovorů, navzdory tomu, že si perfektně do detailů pamatují konzultace se státní zástupkyní Dunajovou, které proběhly ve stejné době, se nikdo z nich nevyjádřil s jistotou. Svědek Vladimír Novák, v té době I. náměstek vrchního státního zástupce, si na informování žalobce o věci podle svých slov nemohl vzpomenout, nicméně rozhodně vyloučil, že by informoval vrchního státního zástupce o nevhodnosti podat odvolání do protokolu. V tomto důkazním kontextu pak působí minimálně nevěrohodně, když vrchní státní zástupce, který proklamoval svou obeznámenost s průběhem hlavního líčení, se o datu vyhlášení rozsudku ve věci dozvěděl až ten den (22. 4. 2008) ráno, když sledoval při ranním holení televizní zpravodajství o případu. Na tomto základě se rozhodl, navzdory svému obvyklému pravidlu, že s řadovými státními zástupci jednají jeho podřízení a on přímo neintervenuje, zavolat státní zástupkyni Dunajové na mobilní telefon a vydat krátce před vyhlášením rozsudku negativní pokyn nepodat odvolání na místě. Zatímco okolnosti tohoto pokynu si vybavuje detailně, včetně reakce dozorové státní zástupkyně, na okolnosti svého neformálního informování o věci podřízenými, nebo alespoň konkrétní osoby, které jej o případu informovaly, si přesně nerozpomíná. K svědeckým výpovědím v rámci správního řízení lze obecně lze konstatovat, že zatímco v ostatních okolnostech je kolektivní svědecká paměť poměrně plastická a spolehlivá, v otázce informování vrchního státního zástupce jsou všichni, včetně žalobce, nekonkrétní a nejistí. Připomíná se, že jednotliví aktéři nebyli náhodnými kolemjdoucími svědky pouliční události, kterou nestačili ani zaznamenat a zapamatovat si ji, natož si na ni začas vzpomenout, nýbrž profesionálové řešící náročné případy v elitním

odboru. Měli popisovat výkon své pracovní činnosti ve velmi závažné a rozsáhlé trestní věci, kde působili řadu měsíců i let, ať už v procesních či dohledových rolích. Ani z dalších okolností případu nevyplývá, že by žalobce byl o kauze dostatečně informován. Městský soud se tak dopustil chybného skutkového hodnocení, když bez dalšího akceptoval tvrzení žalobce, které navíc neodpovídalo zjištěním ze spisu. Nesprávnost se pak projevila i ve vadném hodnocení právní otázky.

[126] Za této situace tak Nejvyšší správní soud má tedy, v návaznosti na svůj již vyjádřený právní názor, za to, že žalobce vydáním negativního pokynu bez proporcionální znalosti věci, porušil princip odbornosti. V případě dohledového zásahu je totiž rovněž třeba respektovat určitou proporci mezi znalostí věcí a zásahem do ní. Pokyn, který je neodborný a nahodilý, porušuje maximy zákona o státním zastupitelství a nerespektuje ani zásadu odpovědnosti dozorového státního zástupce za svěřený případ. Zcela nad rámec věci pak Nejvyšší správní soud uvádí, že zákon o státním zastupitelství nadto nabízí dohledovému státnímu zástupci využít pro zásah do věci jiný účinný institut, *tzv. atrakci*, kdy věc sám od dozorového státního zástupce převezme, ale zároveň za ni přebírá i odpovědnost.

[127] Nejvyšší správní soud uzavírá, že považuje stěžovatelovu kasační námitku týkající se této kauzy za důvodnou. Je však třeba zdůraznit, že až spojení dvou aspektů- krajně neobvyklého způsobu provedení pokynu (telefonicky, krátce před vyhlášením rozsudku, za podezřelých okolností) a porušení principu řádného výkonu funkce, zejména principu odbornosti tím, že vrchní státní zástupce nebyl o věci, do níž zasáhl, dostatečně informován, vede podle názoru soudu k závažnému porušení povinností vedoucího státního zástupce. K tomuto závěru přispěl i fakt, že tento postup vyvolává minimálně zdání netransparentnosti a je rovněž podle názoru soudu způsobilý ohrozit důvěru v nestranný a odborný výkon působnosti vrchního státního zastupitelství.

[128] Co se týče obsahu samotného pokynu, lze souhlasit se žalobcem, že jeho pokyn nevedl k definitivnímu rozhodnutí v dané věci, nicméně nelze říci, že by byl z právního hlediska zcela bez významu. Stěžovatel např. případně upozorňuje na odlišné použití procesního institutu zpětvzetí podaného odvolání (§ 250 odst. 2 trestního řádu). Stěžovateli je třeba dát za pravdu v tom, že to skutečně má odlišné důsledky, protože v případě podání odvolání do protokolu by v případě následného nesouhlasu žalobce s podaným odvoláním musel být aplikován odlišný institut zpětvzetí odvolání. Samotný obsah pokynu však není primárním předmětem kasačního přezkumu, stěžovatel totiž ve své kasační stížnosti nenapadá obsahový základ pokynu, ale namítá především způsob provedení, který podle něj vyvolává zdání netransparentnosti. K argumentaci žalobce ohledně nemístnosti odvolání tzv. do protokolu Nejvyšší správní soud připomíná, že odvolání na místě je standardní zákonnou možností v trestním řízení a není úlohou soudu vyjadřovat se obecně k výhodám či nevýhodám jeho podání. Jen obecně soud podotýká, že postoj žalobce, který označil procesní situaci obžaloby v dané věci za *blamáž*, dovolává se povinnosti státního zástupce *dbát důstojnosti soudního jednání*, které dostojí tím, že *nebude dávat ostentativně najevo, že jej nezajímají argumenty soudu nebo aby tím uspokojil veřejné mínění*, a nepodá odvolání proti rozsudku, jímž bylo rozhodnuto (zproštěním) v příkrém protikladu s tím, co požadovala obžaloba, je krajně neobvyklý a nevzbuzuje příliš důvěry.

[129] Nejvyšší správní soud ovšem považuje závěrem za nutné rozhodně odmítnout vývody stěžovatele o úloze oběti, kterou přisuzuje státní zástupkyni Darje Dunajové. Ta podle něj neměla žádné možnosti, jak se překvapivému pokynu bránit. Zákon o státním zastupitelství však obsahuje výše zmíněnou pojistku, podle níž se podřízený státní zástupce může pokynu vzepřít, této možnosti však státní zástupkyně nevyužila. Dokonce se podle svědectví na důvody takového překvapivého pokynu nikdy (ani následně) vrchního státního zástupce nezeptala ani jej nikterak nezpochybňovala. Když posléze po více než roce (!) dne 7. 5. 2009 došlo vyhotovení a doručení zprošťujícího rozsudku ve věci, rozhodla se, bez bližšího odůvodnění, odvolání ve věci nepodat. Třebaže ve své svědecké výpovědi kritizovala soudní rozsudek jako nekvalitní a zmatený a uvedla dokonce, že soudkyně dané problematice vůbec nerozumí, rozhodla se přes tato radikální tvrzení odvolání po doručení rozsudku nepodat a přiměřené odůvodnění v dokumentu, v němž odůvodňuje svůj konečný postup v kauze, nenabídla. Pozdější vysvětlení dozorové státní zástupkyně, že onen telefonický pokyn žalobce ji naprosto demotivoval, že u ní vzbudil negativní atmosféru a ona tímto jediným zásahem žalobce „ztratila tah na branku“, považuje Nejvyšší správní soud za čirý alibismus, který u státního zástupce elitního útvaru vrchního státního zastupitelství v žádném případě nelze tolerovat. Takové neprofesionální chování, které se naprosto protiví zásadám odpovědnosti a nezávislosti státního zástupce, jakož i principům zákona o státním zastupitelství, nelze omlouvat jako důsledek jednoho negativního pokynu. Dozorová státní zástupkyně navíc měla možnost podat odvolání po doručení rozsudku a nikdo jí tento postup nezakázal, nedošlo ani k jakémukoli ovlivnění jejího dalšího postupu v dané věci. Soud sice nepopírá, že pokyn nepodat odvolání na místě mohl mít v rovině osobních emocí dozorové státní zástupkyně určitý vliv, je ale nepostradatelnou profesní výbavou každého státního zástupce, aby takovou situaci řešil racionálně, v zákonném rámci, postupoval podle zákona a svého svědomí a plně dostál svým profesionálním zásadám. Ačkoliv tedy žalobce pochybil a svým pokynem, zejména nerespektováním zásady odbornosti, porušil povinnosti vedoucího státního zástupce, nelze jej odsoudit jako univerzálního obětního beránka, který snímá všechny hříchy z dozorové státní zástupkyně a odpovídá za konečný výsledek kauzy.

[130] Státní zástupci sice nepochybně nemají tak silné záruky nezávislosti jako soudci a princip nezávislosti se v rámci jejich činnosti často a nelehce střetává s principem subordinace, je však třeba mít na paměti, že to nemají a nemohou být bezvládné neodpovědné loutky v rukou svých nadřízených, ale nebojácní profesionálové reprezentující veřejný zájem, kteří se v případě pochybností o zákonnosti či správnosti konání svého nadřízeného mohou (a mají) takovému pokynu shora vzepřít. Mají-li být schopni úspěšně plnit svou základní funkci, tedy vést boj se zločinem, musí být kromě odbornosti vybaveni i takovými osobními vlastnostmi, jakými jsou mezi jinými zvláště rozhodnost, statečnost a odvaha. Tuto výbavu nesmí odkládat ani v případě, že dojdou k závěru, že pokyn nadřízeného v konkrétní věci není správný. Plnění společensky významné role veřejného žalobce nemůže ustoupit u jednotlivého státního zástupce ani v situaci, kdy si svým postojem (snad) způsobí těžkosti na pracovišti či v další kariéře. Státní zastupitelství nesmí být souborem bezbarvých anonymních úředníků čekajících na pokyny, kteří nenesou vlastní odpovědnost za rozhodování v konkrétní věci, ať už v přípravném řízení při výkonu dozoru nad činností policejních orgánů či po podání obžaloby při jejím zastupování v hlavním líčení před soudem, a schovají se do byrokratického systému několikastupňového schvalování, aprobování, atd. za své

nadřízené, kteří naopak svou odpovědnost ze sebe sejmou s poukazem na samostatnost jednotlivých státních zástupců. Takto je nutno nahlížet na posuzování konkrétního obsahu povinností vymezených zákonem o státním zastupitelství státním zástupcům i jejich vedoucím.

[131] Vnitřní organizace státního zastupitelství a vztahy mezi jeho jednotlivými články (stupni) i uvnitř každého z nich musí obsahovat prvky hierarchie a subordinace tak, aby systém jako celek byl efektivním organismem v boji se zločinem. Musí však zároveň respektovat samostatnost a odpovědnost každého jednotlivého státního zástupce pro jeho konání v konkrétních věcech. Povaha trestního řízení a role státního zástupce jako jednoho z orgánů činných v trestním řízení prakticky vylučuje přijímání konkrétních pokynů (ať negativních či pozitivních) od nadřízeného vedoucího státního zástupce. K tomu, aby státní zástupce mohl plnit své úkoly v probíhajícím trestním řízení, ke kterým jej zavazuje Ústava a trestní řád, musí mít reálnou možnost na trestní řízení vykonávat svůj vliv, a proto je též trestním řádem vybaven řadou pravomocí, stejně jako jsou mu týmž předpisem uloženy významné povinnosti. Připomenout je třeba jeho povinnost stíhat všechny trestné činy, o nichž se dozvěděl, postupovat z úřední povinnosti, dokazovat vinu obžalovaného a řadu dalších.

[132] Ne nadarmo trestní řád hovoří o státním zástupci, nikoliv státním zastupitelství, jakožto subjektu, resp. straně trestního řízení. Nelze si totiž v praxi vůbec představit stav efektivního průběhu trestního řízení, pokud by státní zástupce nemohl bez pokynu nadřízeného samostatně činit procesní úkony, které mu trestní řád svěřuje v přípravném řízení (např. dát souhlas k zadržení a rozhodnout o zadržené osobě, podat návrh na vydání příkazu k zatčení, na vzetí do vazby, na nařízení domovní prohlídky, odposlechu a záznamu telekomunikačního provozu, rozhodnout o propuštění na svobodu, apod.) či v hlavním líčení (navrhovat a provádět důkazy, dávat souhlas s provedením důkazu určitým způsobem – přečtení protokolu o výpovědi nepřítomného svědka nebo písemného posudku znalce, souhlasit s propuštěním obžalovaného na svobodu, požádat o vrácení věci k došetření, vzít zpět podanou obžalobu, podat opravný prostředek, vzít jej zpět, apod.).

[133] Právě řečené neznamená potlačení role vedoucího státního zástupce jakožto orgánu vnitřního dohledu nad činností jednotlivých státních zástupců působících u tohoto státního zastupitelství. Jde jen o to, aby mezi pravomocí a odpovědností existovala rovnováha. Zásahy vedoucího státního zástupce do činnosti jednotlivých dozorových státních zástupců by měly mít především systémový charakter, počínaje vytvářením pracovních podmínek, perfektní organizací práce, dohledem nad plynulostí řízení, zákonností prováděných úkonů, eliminací průtahů, provádění pokynů nadřízeného státního zastupitelství. Hodlá-li vedoucí státní zástupce udělit pokyn dozorovému státnímu zástupci při výkonu působnosti, musí tak činit s vědomím, že tím „vstupuje“ na jeho místo a vztahují se na něj veškeré požadavky stanovené zákony, tedy již zmiňovaná odbornost a transparentnost jakožto základní předpoklady pro důvěryhodnost orgánů veřejné žaloby.

[134] K medializaci kauzy a jejím důkazním otiskům ve správním řízení Nejvyšší správní soud připomíná, že navzdory poněkud zavádějící interpretaci Městského soudu v Praze použil v řízení stěžovatel argument investigativní reportáží v týdeníku Respekt a další mediálních vystoupení pouze podpůrně, s odkazem na ohrožení vážnosti, vyvolání zdání

netransparentnosti a snížení důvěryhodnosti Vrchního státního zastupitelství v Praze u veřejnosti. Nejvyšší správní soud má za to, že při posuzování činnosti státního zastupitelství, které zejména reprezentuje veřejný zájem v rámci veřejné žaloby v trestním řízení i mimo něj, nelze možnost ohrožení důvěry veřejnosti v jeden z vrcholných článků státního zastupitelství a potažmo justice zcela pominout. Zmíněnou medializaci proto lze akceptovat jako ilustrativní příklad ve vazbě na další konkrétní argumentaci, což však stěžovatel ve správním řízení učinil.

[135] Mediální obraz a interpretaci událostí na Vrchním státním zastupitelství v Praze soud ve svém rozhodování o kasační stížnosti rozhodně nepomíjí a pokládá je zejména pro možné ohrožení vážnosti a důvěry v instituci veřejné žaloby za relevantní. To však neznamená, že by soud měl v kauzách, které jsou pod mediálním drobnohledem, podléhat vnějšímu tlaku a rozhodovat tak, jak veřejnost očekává, s předem rozdělenými rolemi hodných, zlých a ošklivých podle karikujících mediálních škatulek. Je fundamentálním posláním nezávislých soudů jako nevolených těles mít odvahu vydat nepopulární, ale zákonné a spravedlivé rozhodnutí. V tomto smyslu soud souzní s názorem dlouholetého předsedy Nejvyššího soudu Spojených států Warrena E. Burgera, který vyjádřil své pevné přesvědčení, že *„Soudci by měli rozhodovat na základě práva, nikoli veřejného mínění, a měli by při svém rozhodování odolat tlaku doby.“ (Christian Science Monitor, vydání ze dne 11. února 1987).*

[136] Nejvyšší správní soud tak uzavírá, že městský soud ve svém rozsudku pochybil, když přezkoumával kauzu IPB ryze formalisticky, nevzal v úvahu její ojedinělé okolnosti a zejména pominul fundamentální principy, jimiž je vedena činnost státního zastupitelství a státních zástupců, zejména zásadu odbornosti a transparentnosti, a které je třeba při výkladu dohledových pravomocí zohlednit.

IV. B Kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

[137] Poté přistoupil Nejvyšší správní soud k posouzení důvodnosti kasačního důvodu podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., obsaženého v kasační stížnosti v části *IV. d- Další pochybení soudu*.

[138] V prvé řadě zde stěžovatel zde vytýká městskému soudu, že jeho přístupem soudu k napadeným rozhodnutím, došlo k porušení ustanovení § 36 odst. 1 s. ř. s., podle něhož mají účastníci v řízení rovné postavení, z čehož pak dovozuje důvod kasační stížnosti uvedený v § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Stěžovatel zejména tvrdí, že pokud městský soud považoval za žádoucí argumenty žalovaného podpořit dalšími důkazy, pak měl k jejich objasnění nařídit jednání a v rámci jednání poskytnout žalovanému možnost se k naznačeným pochybnostem vyjádřit. Stěžovatel také dovodil, pokud by vzal soud obsah žalobou napadených rozhodnutí v úvahu v jejich celku, nevyústilo by soudní řízení v rozhodnutí, které je podle názoru stěžovatele nezákonné.

[139] Žalobce ve svém vyjádření k této kasační námitce podotýká, že stěžovatel uplatňuje dvě zcela odlišné výhrady. Tvrdí, že mu údajně nebyla dána možnost doplnit svá stanoviska, avšak současně v poslední větě zároveň namítá, že soud nedostatečně přihlédl k

obsahu žalobou napadených rozhodnutí. Dále žalobce poukazuje na to, že stěžovatel v této části nedoložil, které argumenty obsažené v rozhodnutích městský soud ignoroval a konkrétně necituje, co z odůvodnění obou napadených rozhodnutí nebylo soudem vzato v úvahu. To ovšem podle vyjádření žalobce nijak nesouvisí s námitkou týkající se údajného nerovného postavení. Nenařídil-li soud jednání, pak to podle názoru žalobce nutně muselo mít stejný dopad pro obě dvě procesní strany. Obě dvě strany také měly možnost ve věci podávat svá vyjádření a reagovat na procesní postupy druhého účastníka a lze důvodně předpokládat, že jim v tom nebránily ani věcné ani odborné důvody, a že obě strany byly k těmto procesním postupům zcela rovnocenně vybaveny. To, že soud konfrontoval jednotlivá tvrzení, jednotlivé argumenty a na jejich základě formuloval svá skutková zjištění, v nichž se přiklonil na stranu jednoho z účastníků, je esenciální podstatou soudního rozhodování. Z tohoto hlediska tedy podle žalobce soudu nic vytýkat nelze.

[140] Další argument v této části kasační stížnosti směřuje proti odůvodnění usnesení o nepřiznání odkladného účinku žaloby, kdy městský soud uvedl, že žalobce nikterak nedoložil existenci nenahraditelné újmy, která by mu mohla vzniknout. To je totiž podle stěžovatele v rozporu s odůvodněním postupu městského soudu, který následně projednával a rozhodoval věc v přednostním režimu dle § 56 odst. odst. 3 s. ř. s. Stěžovatel tedy shledává rozporné, že zatímco odkladný účinek žaloby nebyl garantován s ohledem na to, že žalobci žádná újma nevznikla a že by se to příčilo veřejnému zájmu, přednostní režim soud aplikoval s ohledem na důvody hodné zvláštního zřetele. Řízení o odvolání vedoucího státního zástupce z funkce nespadá do zákonných výjimek, kdy je přednostní režim automatický, jednalo se tedy o úvahu soudu, že jsou dány závažné důvody pro takový režim dle § 56 odst. odst. 3 s. ř. s. Dle názoru stěžovatele tak soud porušil zásadu vyjádřenou v dle § 56 odst. odst. 1 s. ř. s., dle níž soud rozhoduje a projednává věci v pořadí, v jakém k němu došly, přičemž stěžovatel tvrdí, že soud svůj postup nikterak, přinejmenším přesvědčivě, neodůvodnil.

[141] Následující výtka vůči rozhodnutí městského soudu (body 125 a 126 kasační stížnosti) spatřuje pochybení v tom, že soud svým rozsudkem zrušil i rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, a to bez jakéhokoliv odůvodnění. Stěžovatel si je vědom toho, že zákonná možnost zrušit i prvostupňové správní rozhodnutí je opřena o § 78 odst. odst. 3 s. ř. s., má však za to, že taková úvaha soudu nemůže být bezbřehá, když soud, ruší-li správní rozhodnutí obou stupňů, nahrazuje tímto činnost odvolacího (rozkladového orgánu). Z rozhodnutí městského soudu podle stěžovatele nevyplývá nutnost zrušit předcházející rozhodnutí, naopak z odůvodnění vyplývá, že rozhodnutí stěžovatele je částečně nepřezkoumatelné, což je typicky vada, která může být odstraněna v rámci rozkladového řízení. Podle stěžovatele tak nebyly naplněny zákonné podmínky pro postup městského soudu.

[142] Stěžovatel se dále vyjadřuje k závěru městského soudu ohledně procesního postupu stěžovatele při výslechu svědkyně Marcely Kratochvílové, a to i přesto, že podle odůvodnění městského soudu nebylo toto pochybení důvodem pro zrušení rozhodnutí stěžovatele. Stěžovatel dále konkretizuje okolnosti výslechu svědkyně a má za to, že svůj procesní postup řádně zdůvodnil a že dodržel veškeré maximy správního řízení, náhled městského soudu v tomto ohledu považuje za formalismus (body 127 a 128 kasační stížnosti).

[143] Žalobce se k tomuto okruhu kasačních námitek (přednostní projednání, zrušení prvostupňového rozhodnutí, další procesní pochybení) konkrétně nevyjádřil, obsah této části kasační stížnosti podle svých slov nepovažuje za významný pro podstatu sporu, podle něj jde o obecné úvahy nesouvisející s předmětem sporu, tedy otázky, zda soud rozhodl zákonným způsobem.

Hodnocení Nejvyššího správního soudu

[144] Nejvyšší správní soud usoudil o tomto okruhu kasačních námitek následovně.

[145] Řízení v přednostním režimu je pro tento typ věci, v níž hraje zásadní roli veřejný zájem na fungování důležité veřejné instituce, standardním postupem a rozpor s nepřiznáním odkladného účinku v postupu městského soudu nelze spatřovat. Je zjevné, že situaci bylo nutno vyřešit bez zbytečného odkladu, protože se jedná o vrcholný stupeň státního zastupitelství, jehož stabilita a řádné fungování i po personální stránce je ve veřejném zájmu i s ohledem na mimořádnou závažnost řešených případů, nepřímo pak i ochranu práv a svobod osob, proti nimž či v jejichž zájmu se jednotlivá trestní řízení vedou (podezřelí, obvinění, obžalovaní, poškození, zúčastněné osoby). To se ale nijak nevylučuje s nepřiznáním odkladného účinku žaloby. Městský soud zde pouze logicky odlišil veřejný zájem na řádném fungování vrchního státního zastupitelství od osobního zájmu žalobce být nadále vrchním státním zástupcem, a proto jeho postup Nejvyšší správní soud pokládá za správný. Koneckonců i v řízení o kasační stížnosti soud z obdobných důvodů projednával a rozhodoval tento případ v přednostním režimu § 56 odst. 1 soudního řádu správního. Nejvyšší správní soud má za to, že k takovému postupu jsou dány závažné důvody, které zákon vyžaduje, zejména již zmíněný veřejný zájem na řádném fungování jedné z nejdůležitějších justičních institucí.

[146] V části, kde stěžovatel namítá, že městský soud nemohl zrušit obě rozhodnutí, uvádí Nejvyšší správní soud, že aplikace § 78 odst. 3 s. ř. s. je na úvaze soudu (Zrušuje-li soud rozhodnutí, *podle okolností* může zrušit i rozhodnutí správního orgánu nižšího stupně, které mu předcházelo.). V daném případě použití tohoto ustanovení bylo možné vzhledem k tomu, že rozhodnutí prvého a druhého stupně jsou ve značné míře totožná, zejména tím, kdo je vydal. Pokud se městský soud domníval, že prvostupňové rozhodnutí trpělo do značné míry stejnými vadami jako rozkladové rozhodnutí, mohl postupovat dle § 78 odst. 3 s. ř. s. Stranou nemůže zůstat ani argument rychlosti a hospodárnosti řízení. Je nicméně pravdou, že městský soud mohl v příslušné části důkladněji vyložit důvody, které jej vedly ke zrušení obou rozhodnutí.

[147] V otázce nařízení jednání dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že městský soud neměl povinnost nařídit jednání, pokud měl za to, že to důkazní situace a skutečnosti uvedené ve spisu a podání stran nevyžadují, když i jinak byly pro takový postup splněny formální podmínky, tedy souhlas účastníků řízení ve smyslu § 51 odst. 1 s. ř. s. Vzhledem k tomu, že se rozhodování bez nařízení jednání dotklo stejnou měrou žalobce i žalovaného, nelze v tom ani spatřovat narušení principu rovnosti stran před soudem. Ostatní argumenty stěžovatele v této části jsou ve vztahu k rozsudku městského soudu zcela nekonkrétní a Nejvyšší správní soud se jimi nebude dále zabývat.

[148] Nejvyšší správní soud tak uzavírá, že považuje tuto kasační námitku za zcela nedůvodnou.

V. Závěr a náklady řízení

[149] Jak již bylo v části věnující se soudnímu přezkumu neurčitého právního pojmu shrnuto, Nejvyšší správní soud je při přezkumu neurčitého právního pojmu omezen na zkoumání, zda si při aplikaci a interpretaci správní orgán počínal v souladu se zákonem, dodržel řádné procesní postupy a vyvaroval se excesů. V případě aplikace a interpretace pojmu „*závažné porušení povinností vedoucího státního zástupce*“ v tomto případě je Nejvyšší správní soud v souladu se svými výše uvedenými právními závěry v konkrétních jednotlivých kauzách přesvědčen, že se stěžovatel pohyboval v zákonných mezích § 10 odst. 4 zákona o státním zastupitelství, když po provedeném řízení, učiněných skutkových zjištěních a jejich podřazení pod příslušné zákonné normy odvolal žalobce za závažné porušení povinností vedoucího státního zástupce z funkce vrchního státního zástupce v Praze, a že jeho rozhodnutí o odvolání neneslo prvky libovůle či zjevného vybočení z mezí zákona. Jak již bylo Nejvyšším správním soudem judikováno, personální zásah do státního zastupitelství ze strany exekutivy může být motivován pouze veřejným zájmem na řádném fungování této instituce, tento judikaturní požadavek považuje Nejvyšší správní soud v návaznosti na svou argumentaci v předešlých částech rozsudku za splněný.

[150] V následujících odstavcích Nejvyšší správní soud stručně shrne svou argumentaci k jednotlivým kasačním námitkám.

[151] Názor Městského soudu v Praze na tvrzenou nepřezkoumatelnost z nedostatku důvodů v rozhodnutí stěžovatele Nejvyšší správní soud vyvrátil v příslušné části tohoto rozhodnutí (odstavce [57] až [77] tohoto rozhodnutí) zejména s ohledem na zvláštní povahu řízení o odvolání vedoucího státního zástupce, význam role vedoucího státního zástupce a veřejný zájem, jakož i judikaturu Nejvyššího správního soudu týkající se neurčitého právního pojmu.

[152] K tzv. kauze Gripeny Nejvyšší správní soud uzavírá, že městský soud v této části zaujal nesprávný právní názor vyplývající zejména ze zavádějící interpretace alternativnosti pokynu, který alternativní ve skutečnosti nebyl, a chybného výkladu zákonného rámce dohledu, v němž byl pokyn k vyžádání právní pomoci ze Švédska vydán.

[153] V tzv. kauze České pivo pak Nejvyšší správní soud přezkoumal názor městského soudu a usoudil, že stěžovatelova námitka vztahující se k této kauze není důvodná, protože odnětí kauzy konkrétní státní zástupkyni vedené důvodem optimalizace práce není *samo o sobě* v rozporu s dohledovými pravomocemi vrchního státního zástupce.

[154] V rámci věcného okruhu námitky týkající se informační součinnosti považuje soud stěžovatelovu námitku vůči rozsudku městského soudu za důvodnou a má za to, že se žalobce skutečně dopustil porušení citovaných ustanovení zákona o státním zastupitelství, když uloženou informační součinnost odmítl poskytnout. Na nutnosti splnění závazného

pokynu nic nemění ani fakt, že na dopis žalobce, jímž se této povinnosti vzpíral, nebylo ze strany NSZ reagováno.

[155] V rámci přezkumu kauzy IPB pak Nejvyšší správní soud dovodil, že městský soud přezkoumával kauzu IPB formalisticky, nevzal v úvahu ojedinělé okolnosti kauzy a zejména naprosto pominul fundamentální principy, jimiž je vedena činnost státního zastupitelství a státních zástupců, zejména zásadu odbornosti a transparentnosti, které je třeba při výkladu dohledových pravomocí zohlednit. Městský soud pak pochybil i při skutkovém hodnocení případu, když v rozsudku, v rozporu se zjištěními ve spisu, akceptoval tvrzení žalobce, že byl o kauze podrobně informován svými podřízenými.

[156] Nejvyšší správní soud tedy v souladu s výše zmíněnou argumentací shrnuje, že kasační stížnost stěžovatele je z převážné části důvodná, a to z důvodu nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky v řízení před Městským soudem v Praze. K podrobnému zdůvodnění je pak třeba odkázat na výše provedené právní hodnocení u jednotlivých kasačních námitek a konkrétních kauz v předcházejících částech tohoto rozsudku, obecně však lze konstatovat, že Městský soud v Praze při svém rozhodování postupoval příliš formalisticky, nevzal v úvahu specifika tohoto řízení, charakteru a činnosti systému státního zastupitelství, v neposlední řadě pak pominul roli a odpovědnost vedoucího státního zástupce, stejně jako zcela zásadní principiální limity výkonu jeho funkce.

[157] Za zcela nedůvodnou naopak považuje stěžovatelovu kasační stížnost v části namítající procesní pochybení Městského soudu v Praze ze zákonného důvodu § 103 odst. 1 písm. d).

[158] Nejvyšší správní soud s ohledem na výše uvedené závěry dospěl k závěru, že kasační stížnost je částečně důvodná z důvodu § 103 odst. 1 písm. a), a proto dle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil napadený rozsudek Městského soudu v Praze a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm je městský soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[159] V novém řízení Městský soud v Praze rozhodne také o náhradě nákladů řízení o této kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

VI. Na okraj rozhodnutí

[160] Nejen projednávaná věc, ale další obdobné případy odvolání vedoucích státních zástupců, které Nejvyšší správní soud v minulosti řešil ve správním soudnictví, dokumentují nedostatek koncepce státního zastupitelství, zejména v jeho hlavní, Ústavou označené, roli veřejné žaloby v trestním řízení. Ta je na jedné straně dosti přesně a stabilně popsaná v rovině procesní, na půdorysu trestního řádu. O klíčové roli státního zástupce jako orgánu, vykonávajícím dozor nad zákonností postupu policejních orgánů v přípravném řízení, vydávajícím zásadní procesní i meritorní rozhodnutí v jeho průběhu, není pochyb. Stejně tak není zpochybňován tzv. žalobní monopol státního zástupce v trestním řízení před soudem a jeho význam pro rozhodování nezávislého soudu o vině a

trestu. Stranou lze v této souvislosti ponechat další netrestní působnost státního zastupitelství.

[161] Procesní role a její naplňování v ústavním a zákonném rámci by měla být jistě určující pro legislativní úpravu organizace státního zastupitelství, postavení jednotlivých státních zástupců, vztahů nadřízenosti a podřízenosti mezi vedoucími a „řadovými" státními zástupci, jakožto i mezi jednotlivými stupni celé hierarchické soustavy. Nikoliv naopak. Přiměřeně lze použít srovnání s procesními řády upravujícími činnost soudů a soudců a zákonem o soudech a soudcích nebo zákonem o Policii České republiky.

[162] Bohužel zdá se, že efektivnímu plnění úkolů státního zastupitelství prostřednictvím jednotlivých státních zástupců platná zákonná úprava příliš neprospívá. Její aplikace často připomíná až neuvěřitelně zbyrokratizovaný systém podobající se nějakému těžkopádnému ministerstvu s neustálým vnitřním koloběhem spisů tam a zpět s informacemi, aprobacemi, a vytvářejícím prostředí osobní neodpovědnosti a alibismu. Namísto akčního postupu každého budoucího žalobce opírajícího se o sílu, odbornou erudici a informační výbavu celé soustavy, lze (jakož i v projednávané věci) vysledovat energii odčerpávající a pozornost odvádějící kompetenční šarvátky, napětí mezi jednotlivými stupni soustavy. Je politováníhodné, že jsou tím zatížena „*vyšší patra*" státního zastupitelství a v jejich rámci elitní útvary, které byly vytvořeny před časem proto, aby řešení nejzávažnějších případů hospodářské a finanční kriminality probíhalo i přes jejich složitost a rozsáhlost efektivně, a byla v reálném čase nalezena spravedlnost.

[163] Společnost právem očekává, že orgány veřejné žaloby prosazující trestní spravedlnost nebudou tuctovými anonymními úřady, nýbrž aktivními a sebevědomými subjekty, které reprezentují veřejný zájem a svými kroky představují ty instituce, jejichž existence spočívá na zavedení, dodržování, prosazování či vynucování pravidel. Pouze tak budou obdařeny důvěrou, která je pro jejich činnost zcela nezbytná. Důvěrou, která je podstatnou součástí celkové důvěry v právní stát. Její získání a udržení však není jen úkolem zákonodárce, nýbrž každodenním odpovědným výkonem funkce celé soustavy státního zastupitelství, všech státních zástupců a dalších osob v ní působících. Klíčovou úlohu vedoucích státních zástupců je třeba přitom zdůraznit.

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

V Brně dne 12. června 2012

JUDr. Josef Baxa
předseda senátu