



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Tomáše Rychlého a soudců Mgr. Radovana Havelce a JUDr. Jaroslava Vlašína v právní věci žalobkyně: **JUDr. T. K.**, zastoupená Pavlem Uhlem, advokátem se sídlem Kořenského 15, Praha 5, proti žalované: **ministryně spravedlnosti**, se sídlem Vyšehradská 16, Praha 2, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 15. 5. 2019, č. j. 11 A 10/2019 - 40,

**takto:**

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 15. 5. 2019, č. j. 11 A 10/2019 - 40, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

### Odůvodnění:

[1] Ministr spravedlnosti svým rozhodnutím ze dne 21. 11. 2018, č. j. MSP-31/2018-ORA-ROZ/3, zamítl rozklad žalobkyně proti rozhodnutí (předchozího) ministra spravedlnosti ze dne 14. 6. 2018, č. j. MSP-167/2017-OOJ-SZ/20 (ve znění opravného rozhodnutí ze dne 20. 11. 2018, č. j. MSP-167/2017-OOJ-SZ/26), kterým byla žalobkyně podle ustanovení § 10 odst. 4 zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství (dále jen „*zákon o státním zastupitelství*“), odvolána z funkce okresní státní zástupkyně v Ostravě. Proti rozhodnutí o rozkladu brojila žalobkyně u Městského soudu žalobou; ten rozsudkem ze dne 15. 5. 2019, č. j. 11 A 10/2019 - 40, žalobu jako nedůvodnou zamítl.

[2] Městský soud především odmítl tvrzení žalobkyně o nepřezkoumatelnosti správních rozhodnutí obou stupňů. Žalobkyně namítala, že z odůvodnění těchto rozhodnutí není zřejmé, (i) proč konkrétně měly být jí užití nástroje řízení okresního státního zastupitelství méně účinné, oproti nástrojům, jejichž užití očekávala krajská státní zástupkyně a (ii) jaká kritéria měla žalobkyně v pozici okresní státní zástupkyně plnit, vyjma absolutního podřízení se požadavkům vedení Krajského státního zastupitelství v Ostravě; namítala též, že (iii) celkově se rozhodnutí opírají jen o ničím nepodložené spekulace a není srozumitelně vyloženo, jaké právní povinnosti, plynoucí z postavení vedoucí státní zástupkyně, jí měly být porušeny a konkrétně čím.

[3] Městský soud nejprve konstatoval, že k odvolání vedoucího státního zástupce může podle § 10 odst. 4 zákona o státním zastupitelství dojít v případě, pokud *závažným způsobem poruší povinnosti* vyplývající z funkce státního zástupce. Pojem „závažné porušení povinností“ je neurčitým právním pojmem, který musel ministr spravedlnosti (v souladu s požadavky judikatury citované městským soudem) vyložit. Této povinnosti ministr spravedlnosti dostal, neboť dovodil, že jde o případy opakovaného, déletrvajícího, či zvláště intenzivního porušení povinnosti vedoucího státního zástupce. Současně popsal a vymezil řadu jednotlivých právních povinností (vedoucího) státního zástupce (pozitivně i negativně vymezených), popsal, jaká skutková zjištění se k nim upínají a zda naplňují předpoklad závažného porušení povinnosti státního zástupce. Následně městský soud citoval ustanovení zákona o státním zastupitelství, upravující systém dohledu mezi jednotlivými stupni státního zastupitelství i uvnitř jednotlivých státních zastupitelství. S odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 6. 2012, č. j. 1 As 51/2012 - 242, akcentoval „manažerskou“ odpovědnost vedoucího státního zástupce, který je odpovědný za efektivní organizaci a chod konkrétního státního zastupitelství. K tomu má v rámci vnitřního dohledu zákonem svěřené nástroje. Kontrolní a řídicí pravomoci vedoucího státního zástupce (§ 12e zákona o státním zastupitelství) jej tedy opravňují k tomu, aby na případné chyby jednotlivých dozorových zástupců řádně reagoval a zjednal nápravu. Právě „korektivní dimenze“, tj. náprava chyb, zjišťování systémových nedostatků a předcházení jejich opakování, je jedním z hlavních úkolů vedoucího státního zástupce.

[4] Jako přezkoumatelný aproboval městský soud závěr žalovaného, že závažnost jednání žalobkyně spočívá v souhrnu všech jejích formálních i procesních pochybení v pozici vedoucí státní zástupkyně, na které nereagovala, přičemž se jednalo o pochybení opakovaná a systémová. Až v kvantitativním a kvalitativním souhrnu všech vytčených pochybení lze spatřovat vytýkané závažné porušení povinností vedoucího státního zástupce. Podle názoru městského soudu je nejen z vydaných rozhodnutí, ale i z „dalších materiálů a statistických údajů založených ve správním spise“ zřejmé, že vzniklá pochybení nebyla ojedinělá. K typově stejným chybám docházelo opakovaně, přičemž je není možné hodnotit izolovaně, ale v „kontextu celkové situace odboru“. Jakkoli nelze od státních zástupců považovat naprostou bezchybnost při výkonu jejich dozoru v trestním řízení, nelze akceptovat, aby byl zatížen v řadě případů pochybeními, a to i v nejsložitějších případech kriminality. Městský soud konstatoval, že „[c]o by se na méně významném teritoriu mohlo jevit v zásadě banální, může mít v rámci klíčového elitního útvaru, navíc v takovém množství, kritické společenské důsledky.“

[5] Dále se městský soud zabýval tvrzením žalobkyně, že v rozhodnutích správních orgánů obou stupňů absentuje konkretizace zákonných či ze zákona plynoucích povinností, které měla v pozici vedoucí státní zástupkyně porušit. Žalobkyně namítala, že obě rozhodnutí spatřují porušení jejích povinností v tom, že nevycházela vstříc požadavkům krajské státní zástupkyně, které ovšem neměly oporu v zákoně. Podle městského soudu nicméně žalovaný dovodil, že o zvláště závažné porušení povinností se může jednat tehdy, jde-li o porušování opakované, déletrvající či zvláště intenzivní, přičemž následně popsal a vymezil řadu jednotlivých právních povinností státního zástupce, respektive vedoucího státního zástupce, a popsal, jaká skutková zjištění představují porušení těchto povinností v dané věci. Městský soud přitom odkázal na konkrétní odstavce odůvodnění prvoinstančního rozhodnutí i rozhodnutí žalovaného, v němž se o jednotlivých případech porušení povinností pojednává. Stejně postupoval městský soud i ve vztahu k žalobní námitce, dle které nebylo zdůvodněno, jak měla žalobkyně porušit povinnosti vyplývající z § 13h odst. 2 zákona o státním zastupitelství i v čem měl spočívat její nerovný přístup k plnění pracovních povinností podřízených státních zástupců. Podle jeho názoru žalovaný dostatečně konkrétně interpretoval „obecné pojmy“ a aplikoval je na skutková zjištění. Městský soud přitom upozornil, že dané řízení nemělo povahu řízení sankčního, proto

pokračování

ani na výrok tohoto rozhodnutí nelze klást stejně vysoké nároky jako na rozhodnutí vydaná v oblasti správního trestání.

[6] Pokud jde o tvrzení žalobkyně, že ve správním řízení nebyla zohledněna zaujatost krajské státní zástupkyně, která dané řízení návrhem na její odvolání vyvolala, ani zde městský soud žalobkyni nepřisvědčil. Aprobával totiž názor žalovaného, že skutečnosti uvedené v návrhu na zahájení řízení jsou objektivním odrazem skutečnosti a jsou procesně použitelné. Nic na tom nemění fakt, že žalovaný nereagoval na jednotlivé argumenty žalobkyně, které uváděla v souběžně vedeném občanskoprávním řízení (vedeném u Okresního soudu v Ostravě pod sp. zn. 26 C 250/2018, ve věci zadostiučinění za vznik nemajetkové újmy, kterého se žalobkyně domáhala vůči České republice – Krajskému státnímu zastupitelství v Ostravě – pozn. NSS) a na které v daném řízení odkazovala; zde městský soud upozornil, že odkazované soudní řízení nebylo v době rozhodování žalovaného dosud skončeno.

[7] Rozsudek městského soudu napadla žalobkyně (dále je „stěžovatelka“) včas podanou kasační stížností, jejíž důvody podřazuje pod důvody uvedené v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a d) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

[8] Podle názoru stěžovatelky je napadený rozsudek především v podstatné části nepřezkoumatelný [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. Prvním důvodem je fakt, že se městský soud vůbec nevyjádřil k argumentu žaloby, podle kterého se závěry vnějšího dohledu mohou promítat jen do nápravných postupů vnějšího dohledu, což platí analogicky i pro dohled vnitřní. Právě tím stěžovatelka argumentovala se závěrem, že jí nemůže být kladeno za vinu, že v rámci výkonu vnitřního dohledu neaplikovala závěry dohledu vnějšího. Městský soud tedy podle názoru stěžovatelky pominul její argument, podle kterého nadřazený stupeň státního zastupitelství závěry, ke kterým došel v rámci svých dohledových prověrek, ukládal k řešení stěžovatelce, aniž by pro takový postup existovala zákonná opora; z tohoto důvodu proto stěžovatelka namítala, že jí nelze klást k tíži, nesplnila-li povinnosti, které podle zákona nemá.

[9] Městský soud se podle stěžovatelky nezabýval ani tím, jaké zákony a čím konkrétně měla porušit, ačkoli na deficit těchto závěrů v žalobě upozorňovala. Z odůvodnění správních rozhodnutí obou stupňů je totiž seznatelné pouze to, že stěžovatelka měla na některé otázky odlišný názor než nadřazený stupeň; její postup jí byl vytýkán, s čímž polemizovala. Co konkrétně však bylo podstatou těchto problémů, z rozhodnutí patrné není. Mělo tedy být kriticky hodnoceno, zda se v jednotlivých případech jednalo ze strany stěžovatelky o porušení zákona, nebo naopak o autonomní postup dozorového státního zástupce. Správní orgány a následně i městský soud však jen nekriticky přejaly navrhovatelkou předestřený narativ o nekompetentnosti stěžovatelky; nereflektovaly ani existenci dlouhodobých neshod mezi ní a krajskou státní zástupkyní, které byly skutečným důvodem častých prověrek. Stejně tak byla správními orgány i soudem apodikticky přijata existence institutu *aprobací a aprobačního řádu*, aniž by se zabývaly tím, zda jsou takové instituty vůbec zákonem předvídané. Zákon o státním zastupitelství zná dohled nad konkrétní kauzou, nikoli však *preventivní aprobaci*. Nezodpovězena zůstala otázka, zda lze dohled vykonávat tak, že namísto pokynu ve věci, který je jediným zákonným „výstupem“, se uloží vedoucímu „prvku“, aby věc „nějak řešil“. Soud se v podstatě odmítl zabývat myšlenkou, že by právní status jednotlivých státních zástupců byl odlišný, než jak je pojímá krajská státní zástupkyně.

[10] Nesprávné právní hodnocení věci [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.] spatřuje stěžovatelka především v názoru městského soudu, že rozhodnutí vydávaná podle § 10 odst. 4 zákona o státním zastupitelství nemusí (pokud jde o výrok i odůvodnění) splňovat standardy vyžadované pro rozhodnutí vydávaná v oblasti správního trestání. Konkrétně jde o posouzení,

zda interpretace a aplikace obecného pojmu byla v dané věci provedena dostatečně. V této souvislosti se stěžovatelka dovolává rozhodování v kárných řízeních, na která jsou podle jejího názoru kladeny nesrovnatelně vyšší požadavky, než jaké v dané věci akceptoval městský soud, ačkoli kárná opatření, jimiž je státní zástupce ohrožen, nemusí mít zdaleka tak intenzivní dopady na jeho osobu ve srovnání s jeho dovoláním z funkce vedoucího státního zástupce.

[11] Právní názor městského soudu rovněž nerespektuje základní premisu minimalizace vnitřních dohledových zásahů v zájmu nezávislosti státních zástupců, vyjádřenou v rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 51/2012 - 242. Dohledový zásah musí být vždy výjimečný a musí se opírat o důkladnou analýzu věci. V dané věci ovšem městský soud aproboval masivní, plošné a nedůvodné dohledové prověrky s neuchopitelnými závěry a bez konkrétních pokynů, jako legitimní podklad pro odvolání stěžovatelky z funkce. Stěžovatelka opakovaně tvrdí, že v jejím případě byl prováděný dohled prostředkem zneužití moci k řešení osobních sporů.

[12] V doplnění kasační stížnosti stěžovatelka navrhla doplnit dokazování pravomocným rozsudkem Krajského soudu v Ostravě ze dne 15. 9. 2020, č. j. 16 Co 86/2020 - 558, i jemu předcházejícím rozsudkem Okresního soudu v Ostravě ze dne 27. 1. 2020, č. j. 26 C 250/2018 - 456. Tyto rozsudky (vydané ve věci stěžovatelkou požadovaného zadostiučinění v civilním řízení vedeném proti České republice – Krajskému státnímu zastupitelství v Ostravě; pozn. NSS) podle jejího názoru potvrzují její žalobní i kasační tvrzení o neexistenci zákonných důvodů pro její odvolání z funkce. Podle stěžovatelky naopak prokazují, že návrh na její odvolání byl motivován šikanózním a zaujatým postojem navrhovatelky a správní řízení nebylo vedeno nestranně, neboť argumenty, které na to poukazovaly, zůstaly zcela opomenuty. K těmto podkladům se nevyjádřil následně ani městský soud. Stěžovatelka tak opětovně namítá nepřezkoumatelnost správních rozhodnutí i napadeného rozsudku. Má za to, že provedení těchto důkazů v řízení před kasačním soudem nic nebrání a není nezbytné za tímto účelem ani nařizovat jednání (pro takový případ výslovně s takovým postupem souhlasí). Následně stěžovatelka předložila ještě kopii usnesení Nejvyššího soudu ze dne 31. 8. 2021, č. j. 21 Cdo 401/2021 - 610, kterým bylo odmítnuto dovolání České republiky – Krajského státního zastupitelství v Ostravě proti zmiňovanému rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 15. 9. 2020, č. j. 16 Co 86/2020 - 558.

[13] Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti a jejímu doplnění uvedla, že odmítá argumentaci stěžovatelky, kterou stěžovatelka opětovně namítá nepřezkoumatelnost obou správních rozhodnutí. V těchto rozhodnutích byla konstatována jednotlivá pochybení stěžovatelky a bylo uvedeno, která ustanovení zákona o státním zastupitelství jimi byla porušena; právě množství těchto pochybení (a v řadě případů i jejich opakování) vedly k závěru, že ve svém souhrnu naplňují závažné porušení povinností vedoucího státního zástupce. Obě správní rozhodnutí se též vypořádala s negativním vztahem navrhovatelky a stěžovatelky, přičemž v obou případech dospěl ministr spravedlnosti k závěru, že tato skutečnost neměla vliv na obsah vytýkaných jednání, neboť „nebyla neobjektivním odrazem skutečnosti“. O objektivitě rozhodování ostatně svědčí i fakt, že v případě některých vytýkaných pochybení bylo konstatováno, že nepředstavují porušení zákona o státním zastupitelství. Nepřezkoumatelnost správních rozhodnutí nemůže vyvolat ani užití pojmu „*aprobační řád*“, neboť v bodě 50 prvostupňového rozhodnutí je uvedeno, že jde o opatření Okresní státní zástupkyně v Ostravě č. 5/2018, sp. zn. SPR 149/2008. Pokud jde o tvrzenou nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku, žalovaná uvedla, že podle ustálené judikatury Ústavního soudu i Nejvyššího správního soudu není nutné, aby soudy reagovaly na každý dílčí argument návrhu, nýbrž postačí, pokud proti nim postaví vlastní ucelený argumentační systém, jímž všechny podstatné argumenty návrhu vypořádá. Tomuto požadavku městský soud dostal. Městský soud rovněž neopominul vyjádřit se k otázce pravomocí nadřízených státních zástupců, o čemž svědčí odst. 27 – 36 odůvodnění

pokračování

rozsudku. Sama žalovaná se k této otázce vyjádřila ve svém vyjádření k žalobě v bodech 15 – 29. K pojetí nezávislosti státních zástupců se městský soud vyjádřil v odst. 40 – 42 napadeného rozsudku, v němž akcentoval, že ani princip nezávislosti státních zástupců neznamená potlačení role vedoucího státního zástupce, jakožto orgánu vnitřního dohledu nad činností jednotlivých státních zástupců. Žalovaná dále odmítá, že by v obou správních rozhodnutích bylo argumentováno smyšlenými citacemi rozhodnutí Nejvyššího správního soudu; stěžovatelka přitom nekonkretizuje, o jaké citace se mělo jednat. Rovněž není pravdou, že městský soud jen bez dalšího převzal argumentaci správních rozhodnutí. Fakt, že si na věc učinil svůj vlastní úsudek poté, co sám zhodnotil relevantní skutečnosti, jasně vyplývá z odst. 47 – 49 odůvodnění jeho rozsudku. Co se týká právního posouzení věci městským soudem, žalovaná má především za to, že soud správně uvážil o rozdílném charakteru řízení o dovolání z funkce vedoucího státního zástupce a řízení sankčního, respektive kárného. Městský soud přiléhavě poukázal na požadavky plynoucí na vedení řízení a rozhodování v dané věci, plynoucí ze zákona o státním zastupitelství; správně též argumentoval názorem vysloveným v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 6. 2012, č. j. 1 As 51/2012 - 242, podle kterého řízení o odvolání vedoucího státního zástupce není kárným řízením či řízením o správním deliktu. Neuplatňují se v něm tedy ani požadavky kladené na rozhodnutí vydávaná v těchto řízeních. V souladu s citovaným judikátem též městský soud vyložil hranice možnosti odvolání vedoucího státního zástupce. Ve správním řízení bylo obsírně pojednáno o každém jednotlivém namítaném pochybení stěžovatelky, byla zohledněna její stanoviska a hodnoceno, zda se jedná o porušení povinností vedoucího státního zástupce, potažmo jejich závažnost. Tento postup městský soud aproboval. Konečně, pokud jde o vypořádání námítky zneužití moci navrhovatelkou v důsledku její zaujatosti a porušením zásady nestrannosti, žalovaná odkázala na odst. 47 napadeného rozsudku, ve kterém městský soud o této námítce pojednal; s tímto hodnocením se žalovaná ztotožňuje.

[14] K argumentaci stěžovatelky rozsudkem Krajského soudu v Ostravě č. j. 16 Co 86/2020 -558 žalovaná uvedla, že jakkoli bylo v civilním řízení konstatováno zneužití práv navrhovatelkou, nemá tato skutečnost vliv na věc projednávanou v předcházejícím správním řízení, neboť se skutkově týká odlišné věci. Krajský soud v odůvodnění svého rozsudku výslovně uvedl, že prováděné kontroly nebyly samoučelným nástrojem šikany, nýbrž logickou reakcí nadřízeného státního zastupitelství na pochybení odhalená předchozím výkonem dohledu. Současně uvedl, že mu nepřísluší hodnotit, zda k odvolání stěžovatelky z pozice vedoucí státní zástupkyně došlo v souladu se zákonem. Z těchto důvodů má žalovaná za to, že stěžovatelkou předložený rozsudek nemá na projednávanou věc vliv. Pokud by jej i přesto zamýšlel kasační soud provést jako důkaz, dává žalovaná souhlas s tím, aby ve věci bylo rozhodováno bez nařízení jednání.

[15] Z důvodů uvedených ve vyjádření žalovaná navrhuje, aby byla kasační stížnost jako nedůvodná zamítnuta.

[16] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 3 věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 4, věta před středníkem s. ř. s.). Ve věci rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 2 věty první s. ř. s.

[17] Kasační stížnost je důvodná.

[18] Před vlastním vypořádáním kasačních námitek je Nejvyšší správní soud nucen upozornit na chybné označení pasivně legitimovaného účastníka řízení městským soudem. Přestože v tomto směru kasační stížnost napadenému rozsudku ničeho nevytýká, v případě, kdy je rozhodnutí krajského (městského) soudu zatíženo vadou, která mohla mít vliv

na zákonnost tohoto rozhodnutí, zabývá se dopadem této vady kasační soud *ex officio* (viz § 109 odst. 4 věta za středníkem s. ř. s.). Městský soud jednal jako s žalovaným s *Ministerstvem spravedlnosti*, přestože ze zákona o státním zastupitelství (i ze samotného znění obou správních rozhodnutí) vyplývá, že pravomoc k vydání obou správních rozhodnutí má *ministr spravedlnosti* (§ 10 odst. 4 zákona o státním zastupitelství, § 152 odst. 2 a § 178 odst. 2 *in fine* správního řádu). Ministr spravedlnosti tedy v tomto případě není jen *vykonavatelem* této pravomoci, ale též jejím *nositelem*, neboť rozhoduje svým jménem a nikoli jménem orgánu, v jehož čele stojí. Tímto postupem městský soud zatížil své řízení vadou ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. a Nejvyššímu správnímu soudu nezbylo než napadený rozsudek z tohoto důvodu zrušit. Jako s účastníkem řízení, který má procesní práva a procesní povinnosti, totiž městský soud jednal s někým, s kým podle pravidel, jimiž se řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu řídí, být jednáno nemělo (srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 6. 2019, č. j. 9 As 28/2018 - 39; citovaná rozhodnutí tohoto soudu jsou dostupná z [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)).

[19] Pokud jde o samotné vypořádání kasačních námitek, Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku pro nedostatek důvodů. Obecně platí, že nepřezkoumatelný rozsudek zpravidla nenabízí prostor k úvahám o námitkách věcného charakteru a je nezbytné jej bez dalšího zrušit. Konstantní judikatura tohoto soudu označuje za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů zejména takové rozhodnutí, v němž soud zcela opomene vypořádat některou z uplatněných žalobních námitek (viz například rozsudky ze dne 27. 6. 2007, č. j. 3 As 4/2007 - 58, ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, či ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 Azs 27/2004 - 74), respektive pokud z jeho odůvodnění není zřejmé, proč nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení a proč žalobní námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené, a to zejména tehdy, jde-li o právní argumentaci, na níž je postaven základ žaloby (viz například rozsudek ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44).

[20] Není jistě povinností soudu reagovat na každou dílčí námitku, nýbrž vypořádat se s obsahem a smyslem žalobní argumentace (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2014, č. j. 7 As 126/2013 - 19). Stejně tak soudu principiálně nic nebrání v tom, aby v případech, kdy je „*rozhodnutí žalovaného správního orgánu řádně odůvodněno, je z něho zřejmé, proč žalovaný nepovažoval právní argumentaci účastníka řízení za důvodnou a proč jeho odvolací námitky považoval za liché, mylné nebo vyvrácené, shodují-li se žalobní námitky s námitkami odvolacími a nedochází-li krajský soud k jiným závěrům, je přípustné, aby si krajský soud správné závěry se souhlasnou poznámkou osvojil.*“ (viz rozsudek tohoto soudu ze dne 27. 7. 2007, č. j. 8 Afs 75/2005 - 130).

[21] Městský soud evidentně zamýšlel posledně naznačeným způsobem postupovat, neboť jak žalobní argumentaci týkající se (zjednodušeně řečeno) absence uvedení zákonných povinností, které měla stěžovatelka porušit (dle jejího názoru jí bylo fakticky vytýkáno, že nevyhověla požadavkům krajské státní zástupkyně, které však neměly oporu v zákoně), tak i její tvrzení, že celý proces jejího odvolání byl zatížen zaujatostí krajské státní zástupkyně i ministra spravedlnosti, vypořádal fakticky jen odkazy na konkrétní pasáže odůvodnění žalovaného (viz body 44, 46 a 47 odůvodnění rozsudku). Následně pouze obecně konstatoval, že se žalovaný vypořádal se všemi uplatněnými námitkami, přičemž jeho závěry nejsou v rozporu se zásadami logického myšlení a uvažování a jsou založeny na užití diskrečního oprávnění (bod 48), odvolal se na právní názor vyslovený v rozsudku kasačního soudu č. j. 8 Afs 75/2005 - 130, aniž by jej výslovně citoval (bod 49) a provedl konečně shrnutí svých úvah (bod 50).

[22] Takové vypořádání jednotlivých žalobních námitek nicméně Nejvyšší správní soud nepovažuje za dostatečné. Postup zvolený městským soudem je v zásadě myslitelný v situacích tehdy, pokud soud vypořádává dílčí žalobní námitku (o níž vyčerpávajícím a správným způsobem

pokračování

pojednal již správní orgán) či brojí-li žalobce proti přiléhavým a vyčerpávajícím závěrům správního orgánu jen obecně formulovanými či repetitivně pojatými argumenty, apod. V nyní projednávané věci však stěžovatelka předestřela podrobnou argumentaci, již reagovala na závěry vyslovené žalovaným, a to nikoli prostým zopakováním své argumentace uplatněné již ve správním řízení. Bylo proto nanejvýš vhodné, aby městský soud nad rámec odkazu na příslušné pasáže rozhodnutí žalovaného připojil i své vlastní, byť i jen stručné, skutkové a právní zhodnocení věci. Jelikož tak neučinil, zatížil podstatnou část svého rozsudku nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů.

[23] Současně ovšem Nejvyšší správní soud dodává, že důvodem pro zrušení napadeného rozsudku pro naplnění kasačního důvodu ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. je jen ta část odůvodnění, kde krajský soud zcela nedostatečně reagoval na námitky stěžovatelky o neobjektivním přístupu krajské státní zástupkyně (šikanózní zacházení před podáním návrhu na odvolání stěžovatelky, neobjektivně vyznívající důvody tohoto návrhu) a zaujatosti ministra spravedlnosti (apodiktické převzetí skutkových podkladů, tvrzení a argumentace krajské státní zástupkyně). V případě žalobních námitek upínajících se (ve zkratce řečeno) k absenci vymezení porušení konkrétních zákonných povinností vedoucí státní zástupkyně, neexistenci těchto porušení a nesprávnému pochopení principu vnitřního a vnějšího dohledu v systému státního zastupitelství, totiž nelze přehlédnout, že se žalobní argumentace žalobkyně již *prima facie* míjí s důvody, na nichž stojí obě správní rozhodnutí.

[24] Stěžovatelka totiž již v průběhu správního řízení (ve svém vyjádření k věci ze dne 2. 10. 2017 i v podaném rozkladu) a následně i v žalobě a kasační stížnosti v tomto ohledu konzistentně namítá, (i) že jí byly v rámci vnějšího dohledu ukládány úkoly, které měla vyřešit cestou dohledu vnitřního, ačkoli pro takový postup neexistuje právní opora, (ii) že jí je fakticky vytýkáno nikoli porušení konkrétních zákonných povinností vedoucí státní zástupkyně, ale spíše jen to, že při řízení státního zastupitelství a řešení zde vzniklých problémů užívala jiných nástrojů, než si představovala krajská státní zástupkyně (ačkoli šlo o její autonomní postup, do kterého jí nemá být zasahováno), (iii) že nebyl zohledněn postup krajské státní zástupkyně, která jí vytkla chyby v řízení státního zastupitelství, aniž by konkretizovala, jak konkrétně si představuje jejich vyřešení (neuchopitelné závěry provedených prověrek a absence konkrétních pokynů, jak postupovat) a (iv) že ministr spravedlnosti jen nekriticky převzal předestřený narativ o manažerské nekompetentnosti stěžovatelky. Tato argumentace nicméně svědčí o nepochopení nosných důvodů, na kterých jsou v tomto ohledu vystavěna obě správní rozhodnutí. Zejména z rozhodnutí o rozkladu je zřejmé, že nic takového stěžovatelce vytýkáno nebylo. Žalovaný v tomto rozhodnutí (po úvodním vysvětlení manažerské role vedoucího státního zástupce, s nímž je spojena povinnost postupovat dle § 12e odst. 1 zákona o státním zastupitelství) v souladu se závěry prvoinstančního rozhodnutí zcela srozumitelně vyložil, že porušení povinností vyplývajících pro stěžovatelku z ustanovení § 12e odst. 1 zákona o státním zastupitelství spočívá v užití jí zvolených neefektivních prostředků řízení. Žalovaný nerozporoval tvrzení stěžovatelky, že má v rámci své *manažerské odpovědnosti* jistou autonomii při výběru nástrojů zákonem jí k tomu svěřených, musí však volit nástroje, které budou pro dosažení tohoto cíle efektivní (viz bod 50 odůvodnění). Reagovala-li stěžovatelka na závěry vnějšího dohledu (kde byly vytknuty nedostatky v chodu jí řízeného okresního státního zastupitelství) užitím jiných nástrojů řízení, než jí bylo ze strany krajské státní zástupkyně navrhováno, nic jí v takovém postupu nebránilo, plně však odpovídá za to, zda právě tyto zvolené nástroje povedou k odstranění vytčených nedostatků a nedojde k jejich opakování; z ničeho přitom neplyne, že by do kompetencí stěžovatelky bylo ze strany krajské státní zástupkyně v rozporu se zákonem o státním zastupitelství přímo zasahováno (viz body 52 až 54 odůvodnění). Současně žalovaný v bodech 55 a 56 odůvodnění vysvětlil, že stěžovatelce není vytýkáno, že neužila krajskou zástupkyni navrhované razantnější prostředky ke zjednání nápravy (včetně organizačních či kárných opatření

ve vztahu ke konkrétním státním zástupcům), ale že jí zvolené (mírnější) nástroje nevedly k odstranění a předcházení poruch v chodu jí řízeného státního zastupitelství. Lapidárně shrnuto tedy žalovaný stěžovatelce nevytýkal, že se při řešení konkrétních vytčených nedostatků v chodu okresního státního zastupitelství neřídila (nezákonně vynucovanými) pokyny krajské státní zástupkyně, ale že jí zvolené nástroje řízení (odmítla-li postupovat v intencích návrhů krajské státní zástupkyně a postupovala jinak – v rámci své existující autonomie) nevedly ke kýženému výsledku.

[25] Z uvedeného je evidentní, že stěžovatelka v této části žaloby polemizovala se závěry obou správních rozhodnutí, které ale ministr spravedlnosti ve skutečnosti vůbec nevyslovil. Za této situace logicky nemohly ani vytčené deficitní odůvodnění napadeného rozsudku stěžovatelku z hlediska požadavku řádného soudního přezkumu závěrů žalobou napadeného rozhodnutí reálně poškodit. Jen z tohoto důvodu by proto nebylo nutné rozsudek městského soudu rušit a věc mu vracet k dalšímu řízení.

[26] Nejvyšší správní soud nepřehlédl, že stěžovatelka v kasační stížnosti v rámci tohoto okruhu námitek poukazuje též na neřešenou (a tedy nevyjasněnou) existenci institutu (předběžných) aprobační a aprobačního řádu. Tato dílčí námitka ovšem nemá svůj předobraz v žalobní argumentaci, jakkoli stěžovatelce evidentně nic nebránilo v tom, aby takovou námitku vznesla již v řízení před městským soudem. Jde proto o námitku nepřijatelnou ve smyslu ustanovení § 104 odst. 4 s. ř. s.

[27] Závěry vyslovené pod body [23] až [25] tohoto rozsudku ovšem již nedopadají na konstatovanou nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku v části týkající se vypořádání stěžovatelkou namítaného nezohlednění vlivu zaujatého přístupu krajské státní zástupkyně ke stěžovatelce i tvrzeného neobjektivního přístupu ministra spravedlnosti při řešení dané věci (viz body [21] a [22] výše).

[28] V tomto směru totiž stěžovatelka v kasační stížnosti přiléhavě namítá, že se městský soud s uvedenou částí její žalobní argumentace řádně (přezkoumatelným způsobem) nevypořádal.

[29] Podle názoru Nejvyššího správního soudu nelze *a priori* odmítnout tvrzení stěžovatelky, že byla-li obětí (nějaké formy) pracovní šikany ze strany krajské státní zástupkyně, mohla tato skutečnost (byla-li by dostatečně prokázána) mít negativní vliv na schopnost stěžovatelky řádně vykonávat své kompetence při řízení jí svěřeného státního zastupitelství. Pokud by totiž stěžovatelka byla ze strany krajské státní zástupkyně soustavně zatěžována mimořádným množstvím různých úkolů (byť by se takový postup formálně opíral o objektivní a legitimní důvody) a bylo-li by oktrojovaně zasahováno do jejich řídicích kompetencí (rigidní kontrolou pracovní doby jejich podřízených, nezdůvodněným a plošným zamítáním odůvodněných žádostí státních zástupců okresního státního zastupitelství o povolení pružné pracovní doby, apod.), lze jistě připustit, že trval-li by takový stav po delší dobu a dosahovaly-li by tyto zásahy dostatečné intenzity, mohla tím být vyvolána situace, že stěžovatelka objektivně nemohla zvládat efektivní řízení okresního státního zastupitelství (a nemohla by tak být zcela či zčásti činěna odpovědnou za vytýkané deficity).

[30] To by platilo tím spíše, bylo-li by prokázáno, že pozice stěžovatelky byla krajskou státní zástupkyní podkopávána u jejích podřízených, ať již různými formami dehonestujícího chování či vytvářením nesnesitelných pracovních podmínek, u nichž bylo možné předpokládat, že nepominou, dokud bude stěžovatelka v pozici okresní státní zástupkyně. Je sice pravdou, že stěžovatelka v žalobě v tomto směru argumentovala poněkud úsporně, výslovně však přitom odkázala na to, co tvrdila v souběžně podané civilní žalobě o poskytnutí zadostiučinění z titulu



pokračování

pracovní šikany, kterou ke správní žalobě přiložila. Městskému soudu tedy muselo být zřejmé, na které aspekty chování krajské zástupkyně poukazovala a co z nich vyvozovala z pohledu svých možností efektivně řídit jí vedené státní zastupitelství. Jestliže se městský soud při vypořádání této argumentační linie omezil na pouhé konstatování, že skutečnosti uvedené v návrhu na odvolání stěžovatelky z pozice vedoucí státní zástupkyně odpovídaly objektivně zjištěným deficitům její řídicí činnosti, že tyto skutečnosti byly zjištěny legitimní prostředky a nebylo v řízení o správní žalobě možné přihlédnout k dílčím výstupům z dosud probíhajícího civilního řízení, nebylo tím na shora uvedená tvrzení fakticky nijak reagováno.

[31] Lze tedy uzavřít, že v této části je kasační stížnost důvodná a pro nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku městského soudu je naplněn kasační důvod ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

[32] Nejvyšší správní soud považuje za potřebné vyjádřit se i k otázce požadavků kladených na výrokovou část rozhodnutí vydávaných podle § 10 odst. 4 zákona o státním zastupitelství, jakkoli stěžovatelka v kasační stížnosti pouze obecně namítá nepřezkoumatelnost obou správních rozhodnutí, na rozdíl od žaloby, v níž explicitně tuto námitku vztáhla i k jejich výrokovým částem. Zde je především vhodné uvést, že k povaze tohoto rozhodnutí se Nejvyšší správní soud vyjádřil v již opakovaně zmiňovaném rozsudku č. j. 1 As 51/2012 - 242, ve kterém (jak již přílehavě uvedl městský soud) dovedl, že nejde o rozhodnutí sankční povahy ani o rozhodnutí odpovídající rozhodnutí kárnému. Od tohoto závěru nevidí kasační soud důvod se ani v nyní posuzované věci jakkoli odchýlit.

[33] Lze dodat, že přísnější požadavky na formulaci skutkové věty sankčních (potažmo kárných) rozhodnutí plynou zejména z nutnosti předcházení porušení zásady *ne bis in idem*. Vysoké požadavky na řádný popis postihovaného skutku, včetně uvedení místa a doby jeho spáchání, které vyloučí zaměnitelnost tohoto skutku se skutkem jiným, mají za cíl vyloučit, aby byl adresát takového rozhodnutí opakovaně stíhán pro stejný skutek. U ostatních typů správních rozhodnutí se tedy tento silný imperativ neuplatní, přičemž soudní judikatura se ustálila na názoru, že výrok rozhodnutí musí být formulován alespoň natolik určitě, aby minimálně v kontextu návětí a navazujícího odůvodnění bylo zřejmé, o čem, jak a podle jakých zákonných ustanovení bylo rozhodováno, tj. co přesně bylo předmětem řízení (viz například usnesení rozšířeného senátu tohoto soudu ze dne 14. 7. 2015, č. j. 8 As 141/2012 - 57). Zda těmto požadavkům výroky obou rozhodnutí ministra spravedlnosti vyhovují, musí ovšem nejprve posoudit městský soud; i v této části totiž odůvodnění jeho rozsudku neobsahuje dostatečné úvahy reagující na žalobní argumentaci a i v tomto rozsahu jde proto o rozsudek nepřezkoumatelný.

[34] S ohledem na skutečnosti výše uvedené lze tedy uzavřít, že kasační stížnost je v převážném rozsahu důvodná, neboť rozsudek městského soudu je nepřezkoumatelný, a je tak naplněn kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Kromě toho tím, že městský soud jednal s Ministerstvem spravedlnosti jako se žalovaným, zatížil své řízení vadou ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Z těchto důvodů Nejvyšší správní soud postupem dle § 110 odst. 1 věty první před středníkem s. ř. s. napadený rozsudek zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

[35] V průběhu dalšího řízení městský soud bude jednat s ministrem spravedlnosti (resp. ministryní spravedlnosti) jako se žalovaným správním orgánem (viz odstavec [18] shora), poté přezkoumatelným způsobem vyhodnotí, zda výrok rozhodnutí o rozkladu, potažmo rozhodnutí prvostupňového, splňují esenciální obsahové náležitosti kladené na jejich srozumitelnost; bude přitom vycházet z hledisek nastíněných v bodu [33] odůvodnění tohoto

rozsudku. Dospěje-li k závěru, že tomu tak je, bude se městský soud dále zabývat žalobní námitkou týkající se tvrzeného šikanózního chování krajské státní zástupkyně vůči stěžovatelce a jeho případným vlivem na možnost řádného plnění řídicí činnosti stěžovatelkou, jakož i tvrzeným neobjektivním přístupem ministra spravedlnosti při řešení dané věci. Zde městský soud vyjde z premis formulovaných pod bodem [29] tohoto odůvodnění; nic mu přitom nebrání, aby provedl dokazování stěžovatelkou předloženými rozhodnutími civilních soudů, které se otázkou (ne)existence pracovní šikany namířené proti stěžovatelce věcně zabývaly a tuto otázku autoritativně vyřešily. Tento právní názor je pro městský soud závazný (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[36] V novém rozhodnutí ve věci rozhodne městský soud též o nákladech řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 věta první s. ř. s.).

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

V Brně dne 19. října 2021

JUDr. Tomáš Rychlý  
předseda senátu