

Jmenování vedoucích státních zástupců Zdeněk Koudelka

Vztah státního zástupce ke státu je podle zákona o státním zastupitelství poměrem pracovněprávním, na který se užije zákoník práce, pokud zákon o státním zastupitelství nestanoví jinak.¹ Vedoucí státní zástupci jsou podmnožinou státních zástupců. Oni i jejich náměstci vykonávají svou činnost v rámci pracovního poměru. Správní řád vylučuje svou působnost na pracovněprávní úkony.² To je obecné pravidlo, které může být prolomeno speciální úpravou. Takovou speciální úpravou je užití správního řádu na překládání soudců podle zákona o soudech a soudcích,³ když soudci jsou také v pracovním vztahu ke státu.⁴ Pokud však neexistuje speciální zákonná úprava, platí obecná výlučka ze správního řádu, že se neužije na pracovněprávní úkony. Speciální úpravu vůči obecné výluce správního řádu na pracovněprávní úkony zákon o státním zastupitelství neobsahuje.

1. Názor Ústavního soudu na poměr státních zástupců ke státu

K právnímu vztahu státních zástupců a postavení vedoucích státních zástupců v jednání za stát se vyjádřil i Ústavní soud, když zrušil rozhodnutí Nejvyššího soudu ve věci kárného řízení proti státnímu zástupci.⁵ Konstatoval přitom, že vztah státního zástupce ke státu včetně jeho ukončení je pracovněprávním vztahem, v němž státní zástupce i stát mají rovné postavení. To byla důležitá předběžná otázka, jelikož ústavní stížnost proti rozhodnutí Nejvyššího soudu podala okresní státní zástupkyně, která před ním měla postavení kárné žalobkyně.⁶ Nejvyšší soud i Nejvyšší státní zastupitelství ve svých vyjádřeních pro Ústavní soud stály na stanovisku, že kárné řízení má veřejnoprávní povahu a vedoucí státní zástupce v něm vystupuje jako orgán veřejné moci, který nemůže podat ústavní stížnost.⁷ Ústavní stížnost měla být podle těchto stanovisek Ústavním soudem odmítnuta. Nejvyšší státní zastupitelství však ve svém vyjádření připustilo eventuelní výklad, kdy poměr státního zástupce ke státu je poměrem pracovněprávním ukončovaným mimo jiné odvoláním v kárném řízení. V takovém případě vedoucí státní zástupce neplní úlohu veřejné moci, ale jedná za stát jako zaměstnavatele v tomto pracovněprávním vztahu. Je-li stát v postavení právnické osoby včetně postavení zaměstnavatele, kde nevystupuje ze své mocenské pozice, může podat ústavní stížnost.⁸ S tímto stanoviskem se ztotožnil Ústavní soud, když ústavní stížnosti vyhověl.

¹ § 18 zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství. ZDENĚK KOUDELKA: Pracovní poměr státních zástupců a soudců, *Právní a ekonomické problémy současnosti VIII*, Brno International Business School 2008, ISBN 978-80-87255-20-9, s. 18-21.

² § 1 ods. 3 správního řádu č. 500/2004 Sb.

³ § 73 ods. 2 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích.

⁴ § 84 zákona o soudech a soudcích.

⁵ Nález č. 79/2006 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu (I ÚS 182/05).

⁶ Okresní státní zástupkyně Plzeň-město Antonie Zelená přes sporné právní názory podala ústavní stížnost s velkým zaujetím pro věc jako kárná žalobkyně. § 8 písm. d), § 13i zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství. § 8 odst. 3 písm. d) zákona č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců a státních zástupců.

⁷ O nemožnosti podání ústavní stížnosti ze strany orgánu veřejné moci JAN FILIP, PAVEL HOLLÄNDER, VOJTĚCH ŠIMÍČEK: *Zákon o Ústavním soudu*, Komentář, Praha 2001, ISBN 80-7179-340-X, s. 297.

⁸ Usnesení č. 24/2004 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu (IV.ÚS 367/03). Zde Ústavní soud připustil ústavní stížnost státu jednajícím Ministerstvem zahraničí proti rozhodnutí soudu ve věci neplatnosti okamžitého zrušení pracovního poměru, byť stížnost nakonec odmítl z jiných důvodů.

V pracovním právu dochází k prolínání prvků soukromého a veřejného práva a zvláště v případě státního zástupce jsou posíleny veřejné prvky v soukromoprávním pracovním vztahu. Takovým veřejným prvkem je i kárné řízení se státním zástupcem, které má povahu sankčního disciplinárního řízení s přiměřenou subsidiaritou trestního řádu,⁹ nicméně přes jeho veřejnoprávní znaky jej Ústavní soud uznal za součást v základě soukromoprávního pracovního poměru, kde stát zastupovaný vedoucím státním zástupcem vystupuje jako právnická osoba, nikoliv jako vrchnostenský subjekt veřejné moci, a je v právně rovném vztahu se zaměstnancem s možností čerpání dobrodiní ochrany Ústavního soudu v rámci řízení o ústavní stížnosti.

Ústavní soud vyšel z dikce zákona, že poměr státního zástupce ke státu je primárně poměrem pracovněprávním. Tedy i jiné úkony státu, ať již vedoucích státních zástupců nebo ministra spravedlnosti, vůči státnímu zástupci je nutno prvotně posuzovat jako úkony zaměstnavatele. Rozhodnutí ministra spravedlnosti o jmenování státním zástupcem či o jmenování vedoucím státním zástupcem s přihlédnutím k právnímu názoru Ústavního soudu jsou úkony pracovněprávní, které se nevydávají ve správním řízení. Ústavní soud zde navázal na své dřívější rozhodnutí, kdy odmítl ústavní stížnost právního čkatele, kterého nejvyšší státní zástupkyně nenavrhlá ministru spravedlnosti na jmenování státním zástupcem. Ústavní soud konstatoval, že jde o věc fyzické osoby jako uchazeče o zaměstnání, kdy výběr zaměstnanců přísluší zaměstnavateli. Nejde o porušení práva na přístup k veřejným funkcím.¹⁰

2. Názor správního soudnictví na odvolání vedoucího státního zástupce

V rámci správního soudnictví nejprve Městský soud v Praze zachoval judikaturu Ústavního soudu a v řízení o přezkum odvolání vedoucího státního zástupce stanovil, že věc patří do působnosti pracovních a ne správních soudů.¹¹ Nejvyšší správní soud si však přisvojil přezkum odvolání vedoucího státního zástupce, přičemž popřel příslušnost obecných soudů jinak posuzující právnost pracovněprávních úkonů. Nejvyšší správní soud zde vyšel z toho, že odvolání vedoucího státního zástupce ministrem má veřejnoprávní rovinu a je rozhodováním ministra ve veřejné správě.¹² Rozsudek se týká jen odvolání, nikoliv jmenování, což je umocněno tím, že výslovně poukazuje na ochranu práva nerušené vykonávat veřejnou funkci dle čl. 21 ods. 4 Listiny základních práva a svobod.¹³ To se logicky vztahuje na funkce již existující, jmenované a ne ještě nejmenované, kdy funkce nevznikla. Navíc rozsudek uvádí, že důvodem pro omezení ministra při odvolání vedoucího státního zástupce je i vysoký podíl veřejných aspektů v činnosti vedoucího státního zástupce,¹⁴ což v případě jmenování, kdy se rozhoduje o státním zástupci, jenž ještě vedoucím není, nepřichází v úvahu.

Nejvyšší správní soud, podřazující odvolání vedoucích státních zástupců správnímu soudnictví, nestanovil výslovně požadavek na to, že odvolání má být činěno ve správním řízení. Je však správné, že musí být odůvodněné a dotčenému musí být

⁹ § 25 zákona o řízení ve věcech soudců a státních zástupců.

¹⁰ Usnesení Ústavního soudu z 2. 11. 2004, I.ÚS 30/03-180. Argumentaci převzal i rozsudek Krajského soudu v Brně z 30. 10. 2007, 24C 73/2006.

¹¹ Usnesení Městského soudu v Praze z 30. 9. 2008, 9 Ca 427/2007 a z 18. 8. 2008, 5 Ca 208/2007.

¹² Rozsudek Nejvyššího správního soudu z 12. 11. 2009, 1As 9/2009, č.l. 92 (poslední odstavec), 94 (první odstavec, 97 (2 odstavec). Obdobně rozsudek Nejvyššího soudu z 27. 10. 2009, 9 As 94/2008, č. 1981 Sbírký rozhodnutí Nejvyššího správního soudu 2/2010.

¹³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu z 12. 11. 2009 č.l. 95 (2. odstavec).

¹⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu z 12. 11. 2009 č.l. 93 (3. odstavec).

dáno předem právo vyjádřit se k navrhovaným důvodům, což vyplývá z požadavků na jakýkoli spravedlivý proces, čímž nelze myslet jen zvláštním zákonem upravený procesní postup veřejných orgánů (správní, daňový, soudní řád). Požadavek správního řízení v rozhodování ministra spravedlnosti o odvolání vedoucího státního zástupce je vysloven až v následném rozsudku Městského soudu v Praze.¹⁵

Ministr spravedlnosti Jiří Pospíšil proti těmto sporným rozhodnutím správních soudů nevyužil možnost předat věc Zvláštnímu senátu při Nejvyšším správním soudu pro řešení konfliktů mezi správním a obecným soudnictvím, ani nepodal ústavní stížnost, ke kteréžto byl oprávněn, pokud stojíme na právním stanovisku, že stát zde vystupuje v pozici zaměstnavatele v pracovněprávním poměru. Je zde dotčeno i složení soudu, kdy na rozhodování v pracovněprávních věcech se podílí přisedící, kteří ve správním soudnictví nepůsobí. Nutno však zdůraznit, že se rozhodnutí správních soudů týkaly odvolání, ne jiného úkonu vůči státnímu zástupci.

3. Praxe při jmenování vedoucích státních zástupců

Pracovněprávnímu charakteru vztahu státního zástupce ke státu odpovídalo to, že rozhodnutí o jmenování státním zástupcem, jmenování vedoucím státním zástupcem, přeložení či dočasném přidělení státního zástupce činil ministr spravedlnosti mimo správní řízení. Šlo o pracovněprávní úkon ministra. Přičemž tato praxe byla trvalá a nepřetržitá od účinnosti zákona o státním zastupitelství 1. 1. 1994. Vytvořila se tak právní zvyklost. Přičemž i Ústavní soud považuje právní či v jeho případě ústavní zvyklost za významnou při posuzování právnosti určitého jednání.¹⁶ Tuto praxi na podzim 2010 ministr spravedlnosti Jiří Pospíšil změnil. Nově začal používat správní řád,¹⁷ včetně možnosti podání rozkladu proti svému rozhodnutí. Přitom však podání rozkladu je nelogické, jelikož rozklad se podává tehdy, jestliže v první instanci rozhoduje ústřední správní úřad (ministerstvo), nikoliv přímo vedoucí tohoto úřadu (ministr). Rozklad má umožnit, aby ministr přezkoumal postup svého ministerstva. Ovšem zde ministr rozhoduje dvakrát ve stejné věci, neboť zákon o státním zastupitelství tyto úkony vůči státním zástupcům světuje přímo ministrovi, nikoliv Ministerstvu spravedlnosti, proto ministr nemůže ani na jakéhokoli úředníka ministerstva takovou zákonnou působnost převést.¹⁸

¹⁵ Rozsudek Městského soudu v Praze z 22. 12. 2010, 9Ca 427/2007.

¹⁶ Ústavní soud v případě zvyklosti hovoří dokonce o tom, že je pramenem práva, včetně práva ústavního. Nález Ústavního soudu č. 30/1998 Sb. a 285/2001 Sb.

¹⁷ Rozhodnutí ministra spravedlnosti z 26. 11. 2010 o nevyhovění žádosti o přeložení státního zástupce OSZ Brno-venkov na některé státní zastupitelství ve východních Čechách čj. 168/2010-OJ-SZ/5. Rozhodnutí ministra spravedlnosti o nevyhovění žádosti o dočasné přidělení státního zástupce k Ministerstvu spravedlnosti z 30. 12. 2010 čj. 109/2010-OJ-SZ/19.

¹⁸ V rámci problematiky organizace státní správy již Ústavní soud oddělil postavení ministra a ministerstva s tím, že je-li nějaká pravomoc dána ministerstvu, pak ji ministr, jenž stojí v jeho čele jakožto monokratického orgánu, může vykonat sám nebo přenést na jeho pracovníky (náměstek, ředitel odboru). Je-li však pravomoc dána zákonem ministrovi, nemůže jejím výkonem pověřit úředníky ministerstva (např. náměstkyně ministra) - nálezy č. 23/1993-94, 142/1996, 63/1999, 16/2003 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu. Ústavní soud se na takto nesprávně podepsané akty díval jako paaky, byť obecné soudy je posuzovaly jako vadné (neplatné) akty, jež však mají presumpci správnosti, pokud nejsou příslušným orgánem zrušeny – rozsudky Nejvyššího soudu z 26. 11. 1997 sz. 2Cdon 1393/97 a z 17. 12. 1998 sz. 3Cdon 1091/96 citované v nálezu č. 16/2003 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu s. 125-126. Nutno ovšem podotknout, že někteří poukazují na opačné judikáty československého Nejvyššího správního soudu. Ovšem i Nejvyšší soud konstatoval, že jmenování a odvolání ředitele státního podniku dle § 12 ods. 2 zákona č. 77/1997 Sb., o státním podniku může provádět pouze ministr, pokud si jej nevyhradí vláda, nelze jim pověřit jinou osobu – usnesení Nejvyššího soudu z 6. 6. 2007, 29Odo 550/2006.

Důvodem změny bylo to, že Nejvyšší správní soud stanovil, že rozhodnutí o odvolání vedoucího státního zástupce je přezkoumatelné ve správním soudnictví. Ovšem v případě odvolání nejvyšší státní zástupkyně Renaty Vesecké 27. 10. 2010 a jmenování nového nejvyššího státního zástupce, které na návrh ministra spravedlnosti provedla vláda,¹⁹ se žádné správní řízení nevedlo.

Praxe zavedená ke konci roku 2010, která na jmenování ministra spravedlnosti do funkce vedoucího státního zástupce zavedla používání správního řádu, nemá oporu v zákoně o státním zastupitelství, ani ve správním řádu. Tato nová praxe je v rozporu s předchozí dlouholetou právní zvyklostí. Proto je správné, že ji ministr spravedlnosti Pavel Blažek roku 2012 opustil a vrátil se k praxi předchozí.²⁰

4. Závěr

Vedoucí státní zástupci i ostatní státní zástupci jsou v pracovněprávním vztahu ke státu. Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, které přisvojilo možnost přezkumu odvolání vedoucích státních zástupců správním soudům, neruší zákonný příkaz, že se na pracovněprávní úkony (jmenování) neužije správní řád. Rozhodnutí správních soudů se týkalo odvolání, nikoli jmenování do funkce.

¹⁹ Usnesení vlády nebylo nijak zdůvodněno - usnesení vlády z 27. 10. 2010, č. 769.

²⁰ Stalo se tak při jmenování vrchní státní zástupkyně v Praze Lenky Bradáčové 30. 7. 2012.