



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Ing. Viery Horčicové a soudců JUDr. Vladimíra Gabriela Navrátila a JUDr. Jaromíra Klepše ve věci

žalobce: **JUDr. J. J.**
zastoupen advokátem JUDr. Josefem Monsportem
sídlem Vladislavova 1747/16, 110 00 Praha 1

proti

žalované: **Vrchní státní zástupkyně v Praze**
sídlem náměstí Hrdinů 1300/11, 140 21 Praha 4

o žalobě proti rozhodnutí žalované č. j. 9 SPR 27/2016-9 ze dne 17. 2. 2016

takto:

- I. Žaloba **se zamítá.**
- II. Žalobce **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalované **se** náhrada nákladů řízení **nepřiznává.**

Odůvodnění:

I. Předmět sporu

1. Žalovaná v záhlaví uvedenou písemnou výtkou vydanou podle § 30 odst. 3 zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství (dále jen „zákon o SZ“), vytkla žalobci, že při výkonu funkce státního zástupce jednak porušil povinnost podle § 12e odst. 2 zákona o SZ řídit se pokyny vedoucího státního zástupce nebo jím pověřeného státního zástupce,

s výjimkou pokynu, který je v konkrétní věci v rozporu se zákonem, jednak porušil povinnost podle § 24 odst. 1 zákona o SZ při výkonu své funkce plnit odpovědně své úkoly a respektovat přitom zásady, které zákon pro činnost státního zastupitelství stanoví, zejména postupovat odborně, svědomitě, odpovědně, nestranně, spravedlivě a bez zbytečných průtahů. Písemná výtka obsahovala poučení, že bude založena do žalobcova osobního spisu.

2. Porušení těchto povinností se měl žalobce dopustit tím, že ve věci sp. zn. 1 VZN 2528/2014, jež mu byla přidělena k vyřízení, v době nejméně od 13. 5. 2015 nesplnil písemný pokyn ředitelky odboru trestního řízení napravit do 30. 5. 2015 závady zjištěné v rámci výkonu dohledu, spis nechal 15. 10. 2015 založit a nesplnil ani opakovaný písemný pokyn ředitelky odboru trestního řízení z 25. 11. 2015, a byl při splnění těchto pokynů nečinný až do 10. 12. 2015, kdy se vyloučil z vykonávání úkonů v uvedené věci.

II. Žaloba

3. Žalobce předeslal, že rozhodnutí o t. zv. drobném nedostatku a poklesku podle § 30 odst. 3 zákona o SZ je autoritativním zásahem do jeho veřejných subjektivních práv, při němž žalovaná vykonávala veřejnou moc. Podle rozhodnutí Nejvyššího správního soudu je přitom tato písemná výtka rozhodnutím o méně závažné formě kárného provinění ve smyslu § 28 zákona o SZ, o němž rozhoduje vedoucí státní zástupce a jemuž musí předcházet „řízení“ o disciplinárním deliktu (rozsudek č. j. 12 Ksz 1/2008 - 97 ze dne 15. 9. 2009). Jedná se již o druhou výtku, jež byla žalobci za postup v dané věci udělena, proti první z 3. 8. 2015 se brání žalobou vedenou u městského soudu pod sp. zn. 5A 183/2015.
4. Pokyny z 13. 5. 2015 a 25. 11. 2015, za jejichž porušení byl potrestán, považuje žalobce za nekonkrétní, neurčité a nesrozumitelné, jelikož neobsahují popis postupu, jež by měl žalobce učinit, nýbrž pouze odkazují na informaci poskytnutou JUDr. Č., založenou na č. l. 44 až 48 spisu. V ní JUDr. Č. uvedl, že podání J. P. z 24. 7. 2014 a 27. 8. 2014 měla být předložena vrchní státní zástupkyni dle § 12e odst. 1 zákona o SZ, případně Nejvyššímu státnímu zastupitelství podle § 12d odst. 1 zákona o SZ. Tento závěr tak nemá formu doporučení dalšího postupu, nýbrž právního názoru k postupu již proběhlému, navíc formulovaného alternativně. Nebylo tedy zřejmé, zda mají být uvedena podání „postoupena“ k vnitřnímu či vnějšímu dohledu nebo měla být postoupena místně příslušnému státnímu zástupci, a to obzvlášť s přihlédnutím k tomu, že místně příslušné Krajské státní zastupitelství v Ostravě věc meritorně vyřídilo již 17. 6. 2014 odložením věci. Není tak zřejmé, k jaké nápravě by mělo dojít.
5. Žalobce dále poukázal na to, že 5. 6. 2015 předložil ředitelce odboru trestního řízení své stanovisko k obsahu informace JUDr. Č., v němž odůvodnil svůj odlišný názor na postup v dané věci a odmítl závěry vnitřního dohledu, a tedy ve svém důsledku odmítl pokyn z 13. 5. 2015. O půl roku později mu však byl udělen shodný pokyn, ačkoli již bylo žalované známo, že žalobce podal žalobu proti její výtce z 3. 8. 2015, stejně jako jí bylo známo žalobcovo stanovisko, v němž odmítl závěr obsažený v informaci o svém nesprávném procesním postupu; žalobce tak zdůvodnil odmítnutí pokynu a vysvětlil, proč jej nelze splnit. Žalobcem aplikovaný procesní postup přitom představuje naprosto rovnocennou alternativu vyřízení věci. Žalobce k tomu doplnil, že zákon o SZ upravuje oprávnění Nejvyššího státního zastupitelství nebo vedoucího státního zástupce k výkonu vnějšího nebo vnitřního dohledu, nestanoví však státnímu zástupci (žalobci) povinnost dohled sám iniciovat, zejména když jeho názor je odlišný.

6. Žalobce namítl, že nelze udělit výtku za nesplnění pokynu, je-li jeho názor odlišný, navíc pokud existuje několik možných rovnocenných postupů pro vyřízení věci. To platí tím spíše, že jiný právní názor, jež měl žalobce respektovat, nebyl řádně odůvodněn, naopak byl neurčitý a nesrozumitelný. Z § 12e odst. 3 zákona o SZ navíc vyplývá, že v případě odůvodněného odmítnutí pokynu je státní zástupce, jenž pokyn vydal a trvá na jeho splnění, povinen věc předložit vedoucímu státnímu zástupci, k čemuž před opakovaným pokynem z 25. 11. 2015 nedošlo.
7. Náležitosti výtky nejsou v zákoně o SZ uvedeny, podle žalobcova názoru však musí splňovat základní náležitosti správního aktu ve smyslu § 67 správního řádu, zejména obsahovat popis skutkového stavu (vytýkaného jednání) a jeho subsumpci pod právní normu. Odůvodnění výtky je však zcela nedostatečné, neboť neobsahuje věcný popis žalobcova jednání, ani specifikaci zákonné povinnosti, kterou jím měl žalobce porušit. V napadené výtce dále absentují úvahy, jimiž se žalovaná řídila při hodnocení podkladů rozhodnutí a výkladu právních předpisů.
8. Žalobce shrnul, že žádné své povinnosti neporušil a vymezené skutky nejsou žádnými nedostatky, tím méně, když ve výtce absentuje konzistentní a věcné odůvodnění, jež by její udělení činilo legitimním. Vzhledem k tomu žalobce navrhl, aby městský soud napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalované k dalšímu řízení.

III. Vyjádření žalované a žalobcova replika

9. Žalovaná ve vyjádření k žalobě uvedla, že výtku vedoucího státního zástupce je opatřením téměř bezezbytku preventivním, které ani podle záměru zákonodárce nemělo mít za následek zásadní zásah do práv státního zástupce, jemuž byla adresována, ale jedná se o formalizovanou informaci o tom, že ze strany státního zástupce došlo k drobnému pochybení. Městský soud by měl proto žalobu odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. d) soudního řádu správního, neboť žalobce neuvedl, jak konkrétně se udělení výtky promítlo do jeho právních poměrů. Pro případ, že by se městský soud žalobou věcně zabýval, navrhla žalovaná její zamítnutí pro nedůvodnost.
10. Žalovaná uvedla, že v případě obdržení pokynu svého nadřízeného má státní zástupce pouze dvě zákonné možnosti: buď splnění pokynu odmítnout pro jeho rozpor se zákonem a tento svůj postoj kvalifikovaně písemně odůvodnit, nebo pokyn splnit. Předmětné pokyny byly podle názoru žalované dostatečně určité a srozumitelné, v podstatě spočívaly v předložení věci nadřízenému státnímu zastupitelství, a žalobce ostatně ani nežádal jejich upřesnění či objasnění. Výtku pak nebyla žalobci udělena za odlišný názor, nýbrž za nesplnění zákonem stanoveného postupu, čímž v dané věci způsobil neodůvodněné průtahy a vznik škodlivého následku.
11. Text žalobou napadené výtky považovala žalovaná za dostatečně určitý a odůvodněný, k čemuž odkázala na aktuální judikaturu správních soudů, podle níž nelze na výtku aplikovat ustanovení správního řádu o správním řízení, neboť při dodržení tohoto formalizovaného postupu by daný institut kárného řízení postrádal smysl (rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 4 As 173/2015 - 31 ze dne 27. 11. 2015).
12. Žalobce v replice k vyjádření žalované uvedl, že i z žalovanou citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu lze dovodit, že předmětná výtku podléhá soudnímu přezkumu podle § 65 a násl. soudního řádu správního. K dotčení svých práv žalobce uvedl, že výtku se zakládá do jeho osobního spisu, a může mít tedy negativní vliv při jakýchkoli budoucích

personálních změnách dotýkajících se žalobce. Dále žalobce odmítl tvrzení žalované o vzniku neodůvodněných průtahů a škodlivého následku. Předmětná podání J. P. byla postoupena příslušnému státnímu zastupitelství, jež ji také 17. 6. 2014 pravomocně skončilo jejím odložením. Ostatně sama informace zpracována JUDr. Č. konstatovala, že není třeba podatelku vyrozumívat; lze si tedy těžko představit, k jakým průtahům a jakému následku mělo dojít. Žalobce rovněž setrval na svém názoru, že výtka musí obsahovat přinejmenším základní náležitosti výrokové části i odůvodnění správního rozhodnutí, neboť bez toho nelze hodnotit, nejedná-li se o projev libovůle.

IV. Povaha písemné výtky a její náležitosti

13. Městský soud se musel nejprve zabývat tím, zda je písemná výtka ve smyslu § 30 odst. 3 zákona o SZ rozhodnutím ve smyslu § 65 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“) nebo jiným postupem orgánu veřejné moci, proti němuž lze brojit správní žalobou.
14. Povahou písemné výtky se nejnověji zabýval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) v usnesení č. j. 9 As 79/2016 - 41 ze dne 10. 7. 2018, v němž konstatoval, že se o rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. jedná, a doplnil, že na postup při jejím ukládání se použijí pouze základní zásady činnosti správních orgánů podle § 2 až 8 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.
15. Rozšířený senát NSS k tomu v bodě 70 uvedl, že dospěje-li dohledový orgán k závěru o pochybení podřízeného (na př. státního zástupce), má k dispozici v podstatě tři druhy opatření: „*První kategorii představují tzv. manažerské nástroje v užším smyslu, které zahrnují veškeré neformální, jemnější formy opatření, jakýsi ‚zdvížený prst či obočí‘ případně přechodné zmizení jinak stále přítomného ‚úsměvu vedoucího‘. Jde například o upozornění, rozhovor, domluvu, projednání věci na pracovní poradě, se soudcovskou radou apod., včetně neformálního vytknutí učiněného ústně, které však nesplňuje požadavky podle příslušných profesních předpisů (o výtce v tomto případě zpravidla neexistuje kvalifikovaný písemný záznam). Druhým typem opatření je formální výtka podle § 30 odst. 3 zákona o státním zastupitelství, případně jiných profesních předpisů (tj. § 88a zákona o soudech a soudcích, § 47 notářského řádu a § 7a exekutorského řádu). Triádu možných opatření pak uzavírá kárný návrh, kterým je zahájeno kárné řízení. Jak bylo uvedeno výše (viz bod [39]), podání kárného návrhu je prostředkem ultima ratio, a jako takové je vyhrazeno pro případy, které není možno řešit jiným způsobem.*“
16. K opatření ve formě výtky podle § 30 odst. 3 zákona o SZ rozšířený senát NSS uvedl, že „*určitou kvalifikovanou – byť zcela minimální – formu vyžaduje. V opačném případě by se totiž zcela setřel rozdíl mezi výtkou udělovanou podle shora uvedených profesních předpisů a čistě neformálními manažerskými nástroji v užším smyslu [...]. Efektivní využívání výtky vedoucím či dohledovým orgánem je totiž myslitelné právě a pouze za podmínky, že zůstane zachována určitá neformálnost jejího ukládání. Vytýkané pochybení v chování či v práci bývá zpravidla evidentní, nevyžaduje rozsáhlé a složité zjišťování a výchovný účinek ukládané výtky je podtržen tím, že orgán ukládající výtku reaguje bezprostředně a rychle. Pokud by uložení výtky podléhalo formálnímu správnímu řízení, tento postup by vedle kárného řízení před Nejvyšším správním soudem postrádal svůj smysl*“ (body 72 a 81).
17. Náležitosti postupu při udělování výtky vymezil rozšířený senát NSS v bodě 79: „*Výtka je buď písemná, nebo ústní. O ústní výtce musí existovat písemný záznam o jejím udělení; v obou případech musí být vymezen skutek (včetně jeho právního posouzení) a alespoň stručné odůvodnění (ad i); výtka je vydávána (udělována, ukládána) v rámci určitého formalizovaného*

postupu, v němž jsou respektovány základní zásady činnosti správních orgánů dle § 2 až 8 správního řádu – státní zástupce, soudce, notář nebo soudní exekutor zejména musí dostat prostor k vyjádření (ad ii); výtka je samostatně zadokumentována a rozhodnutí (záznam) o jejím udělení jsou založena do osobního, případně jiného spisu (ad iii); k tomu též přiměřeně srov. § 23 odst. 1 zákona o kárném řízení; rozhodnutí o udělení výtky je dotčené osobě oznamováno ústně v její přítomnosti nebo doručení písemného vyhotovení (ad iv). Posledně uvedená požadovaná náležitost je důležitá pro přesné stanovení okamžiku počátku běhu lhůty k podání případné žaloby.“

18. Městský soud shrnuje, že žalobou napadená výtka je rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s., jež je způsobilé zasáhnout do žalobcovy právní sféry, neboť se zakládá do jeho osobního spisu, kde se s ní budou moci i v budoucnu seznámit příslušné orgány a zohlednit ji na příklad při rozhodování o žalobcově dalším kariérním postupu. Nároky kladené na takovou výtku jsou nižší než v případě rozhodnutí ve smyslu § 67 správního řádu, avšak určitým základním formálním i obsahovým náležitostem musí dostát jak samotná písemná výtka, tak postup při jejím ukládání.

V. Posouzení věci samé městským soudem

19. Na základě uvedeného městský soud shledal, že jsou splněny podmínky řízení, žaloba je přípustná, byla podána včas a osobou oprávněnou. Následně městský soud vycházejí ze skutkového a právního stavu, jenž zde byl v době vydání napadeného rozhodnutí, přezkoumal na základě podané žaloby napadené rozhodnutí v mezích žalobních bodů [§ 75 odst. 1 a 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“)], včetně řízení předcházejícího jeho vydání, přičemž nezjistil žádnou vadu, k níž by byl povinen přihlédnout z úřední povinnosti.
20. Při jednání konaném 18. 6. 2020 účastníci řízení zopakovali argumenty obsažené ve svých podáních a setrvali na svých procesních návrzích.
21. V zájmu úplného vykreslení procesní situace městský soud předesílá, že nyní posuzovaná věc skutkově souvisí s věcí projednávanou zdejším soudem pod sp. zn. 5A 183/2015. V ní se žalobce domáhal zrušení písemné výtky č. j. 9 SPR 129/2015-13 ze dne 3. 8. 2015, již mu žalovaná udělila za to, že porušil povinnost vyhodnotit podání J. P. z 24. 7. 2014 a 27. 8. 2014 podle jejich obsahu a nepřijal odpovídající opatření k jejich vyřízení, a zároveň neuposlechl pokynu k předložení spisu. Obě písemné výtky se tedy týkají stejného spisu, avšak předmětná jednání jsou odlišná a vytykají žalobci porušení jiných právních povinností: v nyní posuzované věci nespočívá tvrzené pochybení v nesprávném vyřízení předmětných podání, nýbrž v nesplnění pokynu vedoucího státního zástupce nebo jím pověřeného státního zástupce a v souvisejícím způsobení průtahů. Ostatně ani žalobce v žalobě nenamítal, že by se skutky navzájem překrývaly.
22. Nejdříve se městský soud zabýval žalobní námitkou, že písemná výtka neobsahuje zákonem vyžadované náležitosti, a neshledal ji důvodnou. Výtka byla výsledkem formalizovaného procesu, v němž bylo žalobci m. j. umožněno k vytykaným pochybením se předem vyjádřit (což žalobce také opakovaně učinil, naposled 4. 12. 2015, a na rozdíl od věci vedené u zdejšího soudu pod sp. zn. 5A 183/2015 zkrácení tohoto práva ani nenamítal), a splňuje také další požadavky vytyčené rozšířeným senátem NSS. Výtka obsahuje výrokovou část, v níž je konkrétně popsáno žalobcovo jednání, v němž žalovaná spatřuje vytykané pochybení, a toto jednání je podřazeno pod konkrétní ustanovení

zákonu o SZ (§ 12e odst. 2 a § 24 odst. 1), v nichž žalovaná označila konkrétní povinnosti, jež měl žalobce porušit. Odůvodnění pak obsahuje podrobnější popis okolností případu, žalobcem porušených povinností i následků jeho jednání a další úvahy žalované, jimiž byla při udělení výtky vedena (žalobce nespecifikuje, které konkrétní úvahy mu v napadeném rozhodnutí scházejí), a nakonec také poučení, že výtka bude založena do jeho osobního spisu. Z výtky je rovněž zřejmé, kdo ji vydal, je datována a podepsána.

23. Jednání vytýkané žalobci spočívalo podle žalované v tom, že žalobce ve věci sp. zn. 1 VZN 2528/2014, jež mu byla přidělena k vyřízení, v době nejméně od 13. 5. 2015 nesplnil písemný pokyn ředitelky odboru trestního řízení napravit do 30. 5. 2015 závady zjištěné v rámci výkonu dohledu, spis nechal 15. 10. 2015 založit a nesplnil ani opakovaný písemný pokyn ředitelky odboru trestního řízení z 25. 11. 2015, a byl při splnění těchto pokynů nečinný až do 10. 12. 2015, kdy se vyloučil z vykonávání úkonů v uvedené věci.
24. Podle § 28 zákona o SZ je kárným proviněním zaviněné porušení povinností státního zástupce, zaviněné chování nebo jednání státního zástupce, jímž ohrožuje důvěru v činnost státního zastupitelství nebo v odbornost jeho postupu anebo snižuje vážnost a důstojnost funkce státního zástupce. Podle § 30 téhož zákona lze za kárné provinění státnímu zástupci uložit podle závažnosti kárného provinění některé z těchto kárných opatření: a) důtku, b) snížení platu až o 30 % na dobu nejdéle 1 roku a při opětovném kárném provinění, jehož se státní zástupce dopustil v době před zaházením kárného postihu, na dobu nejdéle 2 let, c) odvolání z funkce (odst. 1). Drobné nedostatky a poklesky může vedoucí státní zástupce státnímu zástupci písemně vytknout, aniž by podal návrh na zahájení kárného řízení (odst. 3).
25. Podle § 12e zákona o SZ je vedoucí státní zástupce oprávněn vykonávat dohled nad postupem státních zástupců a vyšších úředníků působících u státního zastupitelství, v jehož čele stojí, a dávat jim pokyny k postupu při vyřizování věcí v příslušnosti tohoto státního zastupitelství (odst. 1 věta první). Státní zástupci jsou povinni řídit se pokyny vedoucího státního zástupce nebo jím pověřeného státního zástupce, s výjimkou pokynu, který je v konkrétní věci v rozporu se zákonem (odst. 2 věta první). Odmítne-li státní zástupce z důvodu podle odstavce 2 pokyn splnit, sdělí neprodleně důvody odmítnutí písemně státnímu zástupci, který pokyn vydal; pokud ten na pokynu trvá, předloží věc neprodleně se svým stanoviskem vedoucímu státnímu zástupci; vedoucí státní zástupce je oprávněn pokyn zrušit, a pokud tak neučiní, vyřídí věc státní zástupce, který pokyn vydal; vydal-li pokyn vedoucí státní zástupce, vyřídí věc sám (odst. 3).
26. Podle § 24 odst. 1 zákona o SZ je státní zástupce 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.
27. Z obsahu správního spisu městský soud zjistil, že ředitelka odboru trestního řízení sdělila 13. 5. 2015 pod č. j. 1 VZN 2528/2014-49 žalobci, že ve věci podání Ing. J. P. byl proveden vnitřní dohled nad žalobcovým postupem, jehož výstup ve formě informace byl uvedeného dne zažurnalizován do spisu. Ředitelka odboru trestního řízení žalobci uložila s touto informací se seznámit a „*napravit zjištěné závady a doručená podání, která byla špatně vyhodnocena, postoupit v intencích závěrů JUDr. Č.*“ Zároveň žalobci uložila předložit spis po odstranění vad ve lhůtě do 30. 5. 2015. (Mezi účastníky řízení není sporu o to, že pokyn

byl udělen vedoucím státním zástupcem nebo jím pověřeným státním zástupcem k tomu oprávněným dle § 12e odst. 1 zákona o SZ).

28. Listinou, jejímiž závěry se měl žalobce řídit, byla „informace pro vrchní státní zástupkyni v Praze JUDr. L. B., Ph.D.“, zpracovaná 23. 4. 2015 JUDr. Č. a zažurnalizovaná na č. l. 44 až 48 spisu (dále jen „Informace“). JUDr. Č. v ní konstatoval, že žalobce postupoval v souladu s právními předpisy, když prvotní podání Ing. P. z 3. 5. 2014 postoupil z důvodů věcné a místní příslušnosti Krajskému státnímu zastupitelství v Ostravě (dále jen „KSZ Ostrava“). Odlišně tomu však bylo s podáním Ing. P. z 24. 7. 2014, v němž vyjadřovala svůj nesouhlas s postoupením svého předchozího podání, které žalobce rovněž postoupil KSZ Ostrava. Procesně správný postup měl spočívat v tom, že podání z 24. 7. 2014 měl žalobce *„vyhodnotit podle obsahu a zvážit buď předložení věci vrchní státní zástupkyni v Praze JUDr. L. B., Ph.D., k posouzení a zvážení vykonání dohledu podle § 12e odst. 1 zákona o státním zastupitelství nad jeho postupem, nebo věc předložit Nejvyššímu státnímu zastupitelství jako případný podnět k vykonání dohledu podle § 12d odst. 1 zákona o státním zastupitelství nad zdejším vrchním státním zastupitelstvím.“* Totéž se podle JUDr. Č. přiměřeně vztahovalo na obsahově obdobné podání Ing. P. z 27. 8. 2014. Obě tato podání KSZ Ostrava z důvodu své nepřislušnosti posléze vrátilo Vrchnímu státnímu zastupitelství v Praze, a žalobce ani poté nepřijal opatření vedoucí k jejich vyřízení.
29. Ve stanovené lhůtě žalobce ničeho neučinil. Až po urgenci ředitelky odboru trestního řízení z 2. 6. 2014 žalobce v nové lhůtě do 5. 6. 2015 předložil své *„stanovisko k závěrům vyplývajícím z rozboru na č.l. 44- 48 spisu“*. V něm setrval na svém dřívějším stanovisku, že procesně správným postupem bylo podání z 24. 7. 2014 postoupit KSZ Ostrava, a tento svůj odlišný právní názor podrobně (na třech stranách formátu A4) zdůvodnil, přičemž uvedl: *„Zásadně se proto neztotožňuji se závěrem o nesprávnosti aplikace ustanovení upravujících postup při posuzování podání doručených státnímu zastupitelství. Mnou aplikovaný postup představuje naprosto rovnocennou alternativu vyřízení věci v konfrontaci s tou, která je definována jako určující.“* Závěrem shrnul: *„způsob vyřízení vycházel z mého právního názoru a přesvědčení o jeho správnosti. Respektuji však, že vedení úřadu zastává právní názor jiný, promítnutý do výsledku interního dohledu. Tento z důvodu přípustné mnohosti vyřízení tohoto typu podání plně respektuji a pro futuro se jím budu nadále řídit.“* Následně se ve spisu vyskytují záznam JUDr. L. B., Ph.D., jež žalobcův právní názor označuje za nepřijatelný a ztotožňuje se s názorem JUDr. Č., a přípis ředitele odboru, Mgr. Bc. P. M., Ph.D., jenž spis 31. 8. 2015 vrátil ředitelce odboru trestního řízení. Další žalobcův úkon ve spisu, jež vykonal 15. 10. 2015, spočíval v pokynu k založení spisu.
30. Opakovaným pokynem č. j. 1 VZN 2825/2014-54 z 25. 11. 2015 ředitelka odboru trestního řízení žalobci sdělila, že její pokyn z 13. 5. 2015 pro nezákonnost neodmítl, avšak do současné doby jej nesplnil, ba naopak dal spis založit. Z uvedeného důvodu žalobci opětovně uložila, aby *„podání ze dne 24.7.2014 a 27.8.2014 vyhodnotil a zpracoval v souladu se závěry JUDr. Č. na č.l.44-48 spisu, jež byly jako správné aprobovány vrchní státní zástupkyní i jejím náměstkem“*, a aby spis předložil ke kontrole do 30. 11. 2015. Tohoto dne žalobce učinil do spisu zápis, podle něž pokládá věc za *„vyřízenou, když ani z rozboru NAO VSZ v Praze na č.l. 44-48 nevyplývá, že by věc vyřízena nebyla.“* Následně 2. 12. 2015 doplnil, že se s pokynem z 13. 5. 2015 *„neztotožnil“*, neboť má *„kontinuálně za to, že se o závady nejedná. Tato skutečnost mi brání, abych ve smyslu tohoto pokynu postupoval. Pokyn, který sleduje další postup ve věci, proto nemohu splnit z důvodu podání mého žalobního návrhu, který je veden u Městského soudu v Praze pod sp. zn. 5A 183/2015 a který ve svém důsledku je výrazem poměru*

podjatosti k věci zcela konkrétní a kvalifikované povahy, především jako protistrany ve shora označené právní věci. Požadovaný postup ve smyslu pokynu ze dne 13.5.2015, zde ovšem vyjádřený neurčitě odkazem na obsah rozboru NAO VSZ v Praze, by tedy za dané situace vedl k poškození mé osoby.“ Podle úředního záznamu č. 1. 1 VSZ 2528/2014-74 ze 4. 12. 2015 byl žalobce seznámen s podstatou jemu vytýkaného provinění, včetně toho, že splnění pokynu může odmítnout pouze z důvodu jeho nezákonnosti, načež uvedl, že splnění pokynu odmítá „z jiného důvodu“. Usnesením č. j. 1 VZN 2528/2014-84 u 10. 12. 2015 se žalobce z vykonávání úkonů v uvedené věci vyloučil s odůvodněním, že vzhledem ke shora uvedenému soudnímu sporu s žalovanou lze mít pochybnosti, že pro svůj poměr k věci v ní nemůže nestranně rozhodovat.

31. Na základě shora uvedeného městský soud nepřisvědčil žalobcově námitce, že pokyny z 13. 5. 2015 a 25. 11. 2015 byly neurčité nebo nesrozumitelné. Žalobci v nich bylo jednoznačně sděleno, že má v uvedené věci zjednat nápravu a postupovat při tom v intencích Informace zpracované JUDr. Č. Tato Informace svou povahou skutečně není návrhem budoucího žalobcova postupu, nýbrž analýzou jeho postupu dřívějšího. JUDr. Č. v ní m. j. dospěl k závěru, že podání Ing. P. z 24. 7. 2014 a 27. 8. 2014, v nichž nesouhlasila s žalobcovým vyřízení svého dřívějšího podání, měl žalobce buď předložit vrchní státní zástupkyni v Praze k posouzení a zvážení vykonání dohledu podle § 12e odst. 1 zákona o SZ, nebo předložit Nejvyššímu státnímu zastupitelství jako případný podnět k vykonání dohledu podle § 12d odst. 1 téhož zákona. Žalobce měl tedy podle Informace na výběr dvě – obdobné, byť nikoli totožné – varianty, z nichž měl zvolit tu vhodnější, žalobce však učinil něco zcela jiného. Jestliže mu bylo pokynem z 13. 5. 2015 uloženo, že má postupovat v intencích Informace, nemohl mít žádných pochyb o tom, že má zvolit jednu z těchto variant a podle ní postupovat. Samotné poskytnutí jistého prostoru k uvážení se s potřebnou určitostí pokynu nevylučuje. Totéž pak platí o obsahově shodném pokynu z 25. 11. 2015.
32. Ze správního spisu je ostatně zřejmé, že žalobce žádných pochybností o obsahu pokynů neměl, neboť nepožádal o jejich upřesnění nebo objasnění a naproti tomu s nimi opakovaně věcně polemizoval, poprvé ve svém stanovisku z 5. 6. 2015 (zmínka o údajné neurčitosti pokynu se poprvé objevila až v záznamu z 2. 12. 2015). Skutečným důvodem, proč žalobce odmítl pokyn splnit, byl odlišný právní názor na jeho dřívější postup, v němž žalobce na rozdíl od JUDr. Č. a ředitelky odboru trestního řízení žádné pochybení nespatořoval, jak také několikrát výslovně uvedl, aniž však žalobce považoval udělený pokyn za nezákonný (již ve svém stanovisku z 5. 6. 2015 označil oba právní názory za rovnocenné) a aniž využil postupu podle § 12e odst. 3 zákona o SZ. Později uvedl jako další důvod nerespektování pokynu řízení vedené u zdejšího soudu pod sp. zn. 5A 183/2015 a z jeho pohledu nedostatečné odůvodnění pokynu. Žádný z těchto důvodů však zákon o SZ neuznává jako dostatečný pro nesplnění pokynu vedoucího státního zástupce nebo jím pověřeného státního zástupce.
33. Podle § 12e odst. 2 zákona o SZ je jediným přípustným důvodem pro odmítnutí takového pokynu jeho rozpor se zákonem. V takovém případě je státní zástupce povinen neprodleně sdělit důvody odmítnutí písemně státnímu zástupci, který pokyn vydal. To však žalobce neučinil, jelikož nezákonnost tohoto pokynu vůbec netvrdil a ostatně netvrdí ani v žalobě. Proto ani nemohlo dojít k předložení věci vedoucímu státnímu zástupci podle § 12e odst. 3 věty druhé zákona o SZ, neboť podmínkou tohoto postupu je právě odmítnutí splnění pokynu pro jeho nezákonnost podle odst. 2 a věty první odst. 3 téhož ustanovení.

Obdobně kárný senát NSS v rozhodnutí č. j. 12 Ksz 7/2018 - 160 ze dne 27. 5. 2019 konstatoval, že „s touto jedinou výjimkou jsou státní zástupci podle § 12e odst. 2 zákona o státním zastupitelství povinni se řídit všemi pokyny, které jim byly uděleny vedoucím či jím pověřeným státním zástupcem. [...] Na základě této skutečnosti není možné udělení interního dohledového pokynu považovat za nepřipustnou intervenci nadřízeného do nezávislého výkonu funkce státního zástupce, nýbrž za zákonem aprobovaný zásah do způsobu vyřizování příslušné trestní věci, k němuž může přistoupit vedoucí či jím pověřený státní zástupce v rámci řídicích pravomocí [...]. Jeho samostatnost při vyřizování trestních věcí totiž ustupuje do pozadí v případě, kdy vedoucí či jím pověřený státní zástupce v rámci vnitřního dohledu shledá nedostatky v dozorové činnosti a za účelem jejich odstranění vydá závazný pokyn. Za této situace zde již nemůže být poskytnut neomezený prostor pro vyjádření odlišného právního názoru podřízeného státního zástupce, jehož samostatnost a nezávislost se ve vztahu k otázce řešení v rámci interního dohledového pokynu nemůže uplatnit, což je však zákonem předvídaný způsob zásahu do jeho rozhodovací činnosti. [...] Naproti tomu výjimečný postup podle § 12e odst. 3 zákona o státním zastupitelství nemůže být prostředkem pro neplnění povinností státních zástupců při vyřizování jejich agendy ani prostorem k vedení nepodstatné právní polemiky či k řešení nevýznamných sporů o správnost či vhodnost postupu při vyřizování jednotlivých trestních věcí mezi adresáty interních dohledových pokynů, které nelze považovat za zjevně protiprávní, a vedoucími či jimi pověřenými státními zástupci. Není totiž možné připustit zpochybňování nadřízeného postavení vedoucího státního zástupce a jeho kompetence zasahovat v odůvodněných případech do způsobu vyřizování agendy příslušného státního zastupitelství tím, že podřízení státní zástupci budou bez rizika jakéhokoliv postihu běžně zpochybňovat pokyny uložené v rámci vnitřního dohledu poukazem na jejich údajnou nezákonnost. Taková praxe by totiž byla snadno zneužitelná a vážně by narušila řádné fungování státního zastupitelství, které se bez řídicí role jeho vedoucího neobejde.“

34. V návaznosti na to kárný senát NSS v rozsudku č. j. 12 Ksz 2/2019 - 101 ze dne 22. 10. 2019 shrnul: „Posouzení otázky závaznosti pokynu tak nelze zaměňovat s právem státního zástupce na právní názor při vyřizování jeho věcí. Jak vyplývá z bodu 139 kárného rozhodnutí ve věci S. B. I, do doby vydání pokynu může nepochybně státní zástupce zastávat právní názor, který není excesivní, a nemůže za něj být postižen, byť by se jeho právní názor ukázal jako mylný. Pokud mu je však dán pokyn vedoucím státním zástupcem, pak se jeho situace mění, neboť jej nemůže odmítnout jen z toho důvodu, že má na věc jiný právní názor. To by přicházelo v úvahu pouze tehdy, pokud by se jednalo o naprosto zásadní právní, skutkovou či procesní otázku, která má podstatný vliv na výsledek trestního řízení. V ostatních případech jej může odmítnout pouze tehdy, pokud je zjevně nezákonný a tedy nehajitelný názor vedoucího státního zástupce, který vydává pokyn.“
35. V posuzované věci se nejednalo o pokyn zjevně nezákonný ani o naprosto zásadní právní, skutkovou nebo procesní otázku a podstatným vlivem na výsledek trestního řízení. Odlišné právní názory se naopak vztahovaly k obsahovému posouzení podání, jimiž podatelka vyjadřovala nesouhlas s postoupením svých dřívějších podání jinému státnímu zastupitelství z důvodu místní příslušnosti, tedy o otázku po všech stránkách marginálního významu. V této situaci žalobce pozbyl práva řídit se svým právním názorem, za nějž nemůže být s výjimkou excesů potrestán, a nemohl odmítnout splnění pokynu podle § 12e odst. 2 zákona o SZ s odkazem na svůj odlišný právní názor, a to tím spíš, že nesplnil náležitosti postupu podle § 12e odst. 2 a odst. 3 věty první zákona o SZ, jak městský soud shora vyložil.

36. Městský soud shrnuje, že pokyny z 13. 5. 2015 a 25. 11. 2015 byly dostatečně jednoznačné a určité a žalobci nesvědčil žádný zákonný důvod pro jejich nesplnění. Žalobce se však těmito pokyny neřídil, čímž porušil svou povinnost řídit se pokyny vedoucího státního zástupce nebo jím pověřeného státního zástupce (§ 12e odst. 2 zákona o SZ). Zároveň žalobce porušil svou povinnost při výkonu své funkce plnit odpovědně své úkoly a respektovat přitom zásady, které zákon pro činnost státního zastupitelství stanoví, zejména postupovat bez zbytečných průtahů (§ 24 odst. 1 zákona o SZ), jelikož byl v uvedené věci v rozporu se zákonem po dobu několika měsíců zcela nečinný a dokonce dal spis založit, čímž podstatným způsobem pozdržel zahájení příslušného dohledu ve věci svého postoupení podání Ing. P. z 3. 5. 2014 KSZ Ostrava (na př. ze strany nejbližší vyššího státního zastupitelství), jenž by mohl být na základě jím zvoleného postupu zahájen. Vznik konkrétního škodlivého následku v důsledku průtahů zákon k založení odpovědnosti státního zástupce nevyžaduje, k tomu postačí samotná existence průtahů.

VI. Závěr a náklady řízení

37. Jelikož městský soud neshledal žádnou ze žalobních námitek důvodnou, žalobu podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
38. O náhradě nákladů řízení rozhodl městský soud dle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce ve věci úspěch neměl, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení, a žalované nevznikly žádné náklady nad rámec její obvyklé úřední činnosti, proto jí městský soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno, a to v tolika vyhotoveních (podává-li se v listinné podobě), aby jedno zůstalo soudu a každý účastník dostal jeden stejnopis. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

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

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

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

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

Praha 18. června 2020

JUDr. Ing. Viera Horčicová
předsedkyně senátu