



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ostravě rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu JUDr. Moniky Javorové a soudců JUDr. Miroslavy Honusové a JUDr. Martina Láníčka ve věci

žalobkyně: **Mgr. M. O.**

proti

žalované: **Krajská státní zástupkyně v Ostravě**
sídlem Na Hradbách 1836/21, 702 00 Ostrava – Moravská Ostrava

o výtce udělené žalovanou žalobkyni ze dne 6. 8. 2018, sp. zn. 2 SPR 210/2018

takto:

- I. Výtka udělená žalovanou žalobkyni ze dne 6. 8. 2018, sp. zn. 2 SPR 210/2018 se **zrušuje** a věc se **vrací** žalované.
- II. Žalovaná je **povinna** zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení částku 3 055 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

1. Žalobkyně se podanou žalobou domáhala přezkoumání písemné výtky ze dne 6. 8. 2018, kterou žalovaná žalobkyni udělila podle § 30 odst. 3 zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o státním zastupitelství“).
2. Žalobkyně namítla, že 1) osobou zmocněnou zákonem o státním zastupitelství k udělení výtky přímo podřízenému státnímu zástupci je toliko vedoucí státní zástupce, v daném případě tedy výhradně Okresní státní zástupkyně v Ostravě jako žalobkynina přímá nadřízená. Pokud výtku udělila žalovaná Krajská státní zástupkyně v Ostravě, je výtka nicotným a zároveň nezákonným právním aktem. K povaze písemné výtky žalobkyně odkázala na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 27.11.2015 sp. zn. 4 As 173/2015 a Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 29.2.2016 sp. zn. 15 A 67/2012. Dále žalobkyně namítla 2) nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí žalované, neboť neobsahuje žádné konkrétní ustanovení, zejména zákonného předpisu, které měla žalobkyně jako státní zástupkyně vytýkaným jednáním porušit. Žalobkyně neporušila žádný z principů řádného výkonu funkce státního zástupce podle § 24 odst.1 zákona o státním zastupitelství.
3. Žalovaná ve vyjádření navrhla zamítnutí žaloby. S poukazem na znění § 30 odst.3 zákona o státním zastupitelství uvedla, že tento nestanoví, že by písemná výtka mohla být udělena toliko bezprostředně nadřízeným vedoucím státním zástupcem. Žalovaná využila svého oprávnění z důvodu nečinnosti bezprostředně nadřízené státní zástupkyně. K tvrzené nepřezkoumatelnosti výtky uvedla, že výtka obsahuje zcela jasný a srozumitelný popis jednání žalobkyně včetně vyjádření rozporu s právním předpisem, v daném případě s § 314e odst. 6 písm. b) trestního řádu, který uvádí taxativní výčet případů, kdy trestní příkaz nelze vydat. Žalobkyně v dané trestní věci nepostupovala odborně, svědomitě, odpovědně, nestranně, spravedlivě a bez zbytečných průtahů.
4. Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů - dále jen „s.ř.s.“), přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalované (§ 75 odst. 1 s. ř. s.) a dospěl k závěru, že žaloba je důvodná. Ve věci soud rozhodl bez nařízení jednání, ačkoli žalovaná s tímto postupem nesouhlasila, neboť krajský soud shledal důvody ke zrušení napadené výtky pro vady dle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tedy pro nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů.
5. Dříve než krajský soud přistoupí k přezkumu napadené výtky na podkladě žalobních bodů, považuje za potřebné se vyjádřit k samotné povaze výtky státnímu zástupci udílené podle § 30 odst. 3 zákona o státním zastupitelství. Povahou výtky se v širším rozměru zabýval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 10. 7. 2018, č. j. 9 As 79/2016-41. Z hlediska judikturních závěrů uzavřel, že *...[54] Z citovaných rozhodnutí kárných senátů Nejvyššího správního soudu je zjevné, že kárné senáty přistupují k institutu výtky v jednotlivých profesních předpisech jednotně nehlédě na dílčí odchylky jazykového vyjádření výtek v jednotlivých zákonech. Na základě shora uvedených skutečností je tedy možnost charakter institutu výtky shrnout následovně:*

[55] Výtka stojí svou povahou někde uprostřed tří možných opatření, jimiž disponuje příslušný dohledový orgán po zjištění porušení profesních povinností dotčené osoby. Jde o opatření v obecném smyslu tohoto slova, rozumíme-li jím reakci na jakékoliv porušení povinností příslušníka dané profese zakládající jeho odpovědnost. Účelem výtky je možnost flexibilně postihnout takové nedostatky a poklesky, jež svojí menší závažností neodůvodňují zahájení kárného řízení. V praxi se zpravidla jedná o kratší a ojedinělé průtahy v řízení, drobná porušení procesních předpisů, drobné poklesky v chování, které odporují profesním etickým zásadám (např. nevhodné chování vůči účastníkům řízení a dalším osobám, ojedinělé požití alkoholu v pracovní době apod.). Nutno zdůraznit, že mezi bezvadným plněním povinností příslušníka profese a takovým porušením, které naplní znaky kárného provinění, existuje poměrně široká „šedá“ zóna, kterou nelze vymezit ani nějakým výčtem konkrétních situací, ani stanovením „mantinelů“ ji ohraničujících. V ní se nachází prostor pro udělení výtky, nedostačují-li reakce jemnější či měkčí (viz dále bod [70]).

[56] Pro rozptýlení jakýchkoli pochybností rozšířený senát (shodně jako čtvrtý senát v rozsudku ze dne 27. 11. 2015, č. j. 4 As 173/2015-31) předesílá, že považuje za překonaný názor, jenž Ústavní soud vyslovil v usnesení ze dne 10. 2. 1997, sp. zn. II. ÚS 22/97. V tomto rozhodnutí Ústavní soud dospěl k závěru, že udělená výtka (zakotvená v tehdejšímu zákonu č. 412/1991 Sb., o kárné odpovědnosti soudců, viz ustanovení citované v bodě [19] výše) „nemůže porušit právo stěžovatelky na zachování její lidské důstojnosti, osobní cti, dobré pověsti i jejího jména. [...] Není proto možno udělenou výtku považovat za jiný zásah orgánu veřejné moci ve smyslu ust. § 72 odst. 1 zák. č. 182/1993 Sb., v platném znění.“ Rozšířený senát k tomu pro úplnost uvádí, že usnesení, kterým se odmítá ústavní stížnost jako zjevně neopodstatněná, nezavazuje ani Ústavní soud, ani obecné soudy (čl. 89 odst. 2 Ústavy; srov. nález Ústavního soudu ze dne 13. 11. 2007, sp. zn. IV. ÚS 301/05).

[57] Výtka není tak závažným opatřením jako snížení platu či odvolání z funkce – nepostihuje majetek či svobodu, ale toliko čest, čímž se podobá důtce. Uložená výtka je do jisté míry formalizovanou informací o tom, že došlo ze strany státního zástupce (resp. soudce, notáře nebo soudního exekutora) k určitému pochybení. To samo o sobě může vyvolat ve třetích osobách pochybnosti, podle povahy konkrétního provinění, o profesní odbornosti nebo osobnostních kvalitách výtkou dotčené osoby. Ostatně „[n]e nadarmo se traduje, že důvěryhodnost a bezúhonnost se budují dlouho, ale je možné je ztratit v jediném okamžiku.“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 11. 2015, č. j. 4 As 173/2015-31). Výtka může dále působit například i jako překážka v kariérním postupu a může být přítěžující okolností v případném dalším kárném řízení. Představitelná je i situace, kdy bude výtka zneužívána k dehonestování či šikanování příslušníka dané profese.

[58] Přestože je výtka svou povahou blízka napomenutí či důtce, zároveň se jedná i o nástroj předsedy soudu, vedoucího státního zástupce či dohledových orgánů, který umožňuje zejména udržovat disciplínu a pracovní morálku v rámci justice, řešit drobná pochybení nebo napravovat nesprávné metodické postupy. Posouzení závažnosti porušení povinností je na příslušném orgánu dohledu. Jinými slovy, dohledový orgán rozhoduje, zda určité zjištěné porušení povinností pouze vytkne, nebo pro něj podá kárný návrh. Jakkoliv se lze v odborné literatuře setkat s oponentními názory (viz komentář citovaný v bodě [34] výše), z judikatury

kárných senátů jednoznačně vyplývá, že jednou uložená výtka vylučuje kárné stíhání pro totožný skutek a zakládá tedy překážku ne bis in idem.

[59] Z judikatury kárných senátů je rovněž zřejmé, že i o ústně uložené výtce musí existovat určitý písemný záznam, má-li se jednat o výtku ve smyslu § 88a zákona o soudech a soudcích nebo § 47 notářského řádu, které nevylučují i ústní uložení výtky. V opačném případě by nebylo možno aplikovat princip ne bis in idem, neboť by nebylo možno ověřit, za jaký skutek byla výtka uložena. Z projevu vedoucího státního zástupce, předsedy soudu či jiného dohledového orgánu tedy musí být zcela zřejmé, že jeho úmyslem bylo dotčené osobě skutečně udělit formální výtku podle příslušného profesního předpisu, který tento institut upravuje.

[60] V neposlední řadě nelze opomenout ani ten podstatný aspekt věci, že prostřednictvím výtky zasahuje orgán moci výkonné proti osobám podílejícím se na výkonu moci soudní, což představuje určité riziko zásahů do principu dělby moci (čl. 2 odst. 1 Ústavy České republiky) a do nezávislosti soudů (čl. 81 Ústavy). V takových případech je třeba důsledně trvat na zákonných limitech a garancích omezujících ingerenci moci výkonné do sféry soudní moci (srov. přiměřeně nálezy Ústavního soudu ze dne 18. 6. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 7/02, č. 349/2002 Sb.), včetně soudní kontroly takových zásahů.“

Dále se rozšířený senát Nejvyššího správního soudu zabýval povahou výtky z hlediska soudního řádu správního a dovodil následující závěry : „[68] Rozšířený senát považuje za vhodné poukázat na dosavadní praxi a postup dohledových orgánů při udělování výtky a používání jiných manažerských nástrojů, jak se podávají ze shora citované judikatury kárných senátů, a stvrdit tuto praxi. Ta vykazuje v naprosté většině uměřené používání výtky v adekvátních situacích a respektování minimálních procesních standardů. Kromě dále popsané praxe je nutno zdůraznit, že v judikatuře správních soudů se přezkum udělených výtek vyskytuje vzácně. I to svědčí pro příklon rozšířeného senátu k zachování zjištěné praxe, resp. přesnější stanovení dosud ne zcela jasné charakteristiky hmotněprávní a procesní, včetně případné soudní ochrany.

[69] O existenci pochybení se vedoucí státní zástupce, předseda soudu či jiný dohledový orgán zpravidla dozví buď z vlastní úřední činnosti (např. při prověrkách spisů) nebo na základě podnětu (např. při vyřizování stížností, na pracovní poradě apod.). Poté, co postaví na jisto, o jaký skutek se jedná (tedy zjistí, co se ve skutečnosti stalo), poskytne osobě, která tento skutek spáchala, prostor k vyjádření (zvýrazněno krajským soudem). V praxi samozřejmě dohledové orgány mohou činit oba kroky současně, tj. zjišťovat (z obsahu spisů, listin, záznamů, výpovědí dotčených osob apod.) skutkové okolnosti a při tom souběžně komunikovat o tom, co a jak se stalo, s příslušným státním zástupcem, soudcem, notářem či soudním exekutorem, jenž měl namítaný skutek spáchat.

[70] Dospěje-li dohledový orgán k závěru, že k namítanému pochybení skutečně došlo, vyhodnotí jeho závažnost a podle toho zvolí opatření k nápravě. Ať už se jedná o vedoucího státního zástupce, předsedu soudu nebo jiný orgán profesního dohledu, 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.

[71] Pokud orgán dohledu shledá, že zjištěné pochybení odpovídá definici drobného nedostatku nebo poklesku (ke skutkům odpovídajícím tomuto druhu profesního pochybení viz bod [55] výše), namítaný postup státnímu zástupci, soudci, notáři nebo soudnímu exekutorovi formálně vytkne. V případě státních zástupců a soudních exekutorů tak musí dohledový orgán učinit bezpodmínečně v písemné podobě; u soudců a notářů může příslušný orgán dohledu výtku udělit i ústně, ovšem musí o ní současně vyhotovit kvalifikovaný záznam, v němž budou uvedeny všechny rozhodné skutečnosti proto, aby výtka formálně mohla vyvolat účinky překážky věci rozhodnuté (tj. záznam musí zejména obsahovat podrobný popis skutku). V obou případech – jak u výtky udělené písemnou formou, tak i u výtky učiněné ústně spolu s písemným záznamem o ní – však dohledový orgán musí svůj postup řádně zdůvodnit a s udělením této výtky dotčeného státního zástupce, soudce, notáře nebo soudního exekutora rovněž seznámit. Předpokladem pro takový postup je ovšem možnost předešlého „slyšení“ dotčené osoby, v němž se může vyjádřit k vymezenému skutku (zvýrazněno krajským soudem). Kárné provinění jakožto „etalon“ pro posuzování drobných nedostatků a poklesků je koncipováno jako zaviněné jednání či chování. Dovodit subjektivní stránku bude nezbytné i v případě udělení výtky. Vyjádření osoby, již má být výtka udělena, byť rovněž neformálně učiněné, ale z praktických důvodů zachycené a zaznamenané, je tedy důležité pro správné vymezení skutku a jeho právního posouzení v ukládané výtce (zvýrazněno krajským soudem).

[72] Navzdory absenci formálního právního režimu pro udělení výtky, na základě judikatury kárných senátů lze identifikovat poměrně jasný minimální společný standard dosavadního postupu dohledových orgánů při udělování výtky. Předkládající devátý senát se domnívá, že výtka udělovaná příslušníkům jednotlivých právnických profesí by měla být sama o sobě neformální a nemělo by jí předcházet formalizované správní řízení. To podle devátého senátu vede k jednoznačnému závěru, že by případná žaloba směřující proti udělené výtce měla být řešena žalobou proti nezákonnému zásahu podle § 82 a násl. s. ř. s. Rozšířený senát s tímto závěrem nesouhlasí. Z popsané dosavadní praxe dohledových orgánů (viz body [68] až [71] výše), jakož i z povahy výtky, zejména z její vlastnosti překážky ne bis in idem (viz body [50] až [53] výše) ve smyslu čl. 4 odst. 1 Protokolu č. 7 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod, publikované v České republice pod č. 209/1992 Sb., a ve smyslu čl. 40 odst. 5 Listiny základních práv a svobod, plyne, že výtka podle § 30 odst. 3 zákona o státním zastupitelství a stejně tak podle § 88a zákona o soudech a soudcích, § 47 notářského řádu a § 7a exekutorského řádu, určitou kvalifikovanou – byť zcela minimální – formu vyžaduje. V opačném případě by se totiž zcela setřel rozdíl mezi výtka udělovanou podle shora uvedených profesních předpisů

a čistě neformálními manažerskými nástroji v užším smyslu, jak byly vymezeny v bodě [70] výše.

[73] Podle názoru předkládajícího devátého senátu je rozhodnutí čtvrtého senátu rovněž v rozporu se závěry rozšířeného senátu k rozlišení žaloby proti rozhodnutí podle § 65 s. ř. s. a zásahové žaloby podle § 82 s. ř. s., zejména usnesením ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008-98, č. 2206/2011 Sb. NSS, ve věci provedení záznamu do katastru nemovitostí, v němž rozšířený senát mimo jiné uvedl: „[17] Formální definiční znaky (správního) rozhodnutí definice „rozhodnutí“ ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. sice sama o sobě neobsahuje, jsou však přítomny jako znaky vymezující nezbytné vlastnosti přezkoumávaného aktu na těch místech dílu prvního části druhé s. ř. s., která se týkají např. časových podmínek podání žaloby (oznámení rozhodnutí jako zásadně písemného formalizovaného aktu) či vlastností, které nutně musí mít, aby obstál v přezkumu (přezkoumatelnost; náležitosti, mj. formální, které vylučují, že by šlo o akt nicotný). ... [19] Rozdíl mezi žalobou proti rozhodnutí správního orgánu a zásahovou žalobou proto primárně spočívá ve formě aktů nebo úkonů, proti nimž uvedené žaloby chrání. Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu chrání proti aktům majícím obecně povahu individuálního správního aktu, jak takovému pojmu rozumí hlavní proud doktríny správního práva (ať již vydávaného podle správního řádu, zákona o správě daní a poplatků či jakéhokoli jiného zvláštního zákona). ... [20] Oproti tomu zásahová žaloba chrání proti jakýmkoli jiným aktům či úkonům veřejné správy směřujícím proti jednotlivci, které jsou způsobilé zasáhnout sféru jeho práv a povinností a které nejsou pouhými procesními úkony technicky zajišťujícími průběh řízení. Nemusí jít nutně o akty neformální povahy či jen o faktické úkony, nýbrž i o jakékoli jiné konání či opomenutí konat, nelze-li je podřadit pod pojem rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Odkaz čtvrtého senátu na materiální pojetí rozhodnutí proto předkládající devátý senát považuje za rozporný s judikaturou rozšířeného senátu.

[74] Základní normy zakládající pravomoc správních soudů k přezkoumání aktu orgánu veřejné moci podle § 2, § 4, § 65 s. ř. s. vyžadují naplnění čtyř podmínek: (i) správní úkon vydal orgán moci výkonné či jiný z orgánů popsanych v definici; (ii) orgán rozhodoval o právech a povinnostech fyzických a právnických osob; (iii) rozhodování se odehrávalo v oblasti veřejné správy; a (iv) činností správního orgánu musela být dotčena veřejná subjektivní práva fyzických nebo právnických osob. Žalobní legitimace je založena navíc nejen v případech, kdy je žalobce zkrácen na svých hmotných subjektivních právech, ale i ve všech případech, kdy je dotčena právní sféra žalobce (viz usnesení rozšířeného senátu ze dne 23. 3. 2005 č. j. 6 A 25/2002-42, č. 906/2006 Sb. NSS).

[75] Rozšířený senát shledal, že udělování (ukládání) výtky odpovídá jmenovaným podmínkám. Prvně výtku ukládá dohledový orgán, který tak zajišťuje výkon veřejné správy na daném úseku (první a třetí podmínka). Udělená výtka zároveň svým charakterem zasahuje do sféry dotčené osoby, která zároveň vystupuje v pozici vykonavatele veřejné moci vůči jiným osobám (zde státního zástupce), což je s ohledem na citovanou judikaturu Nejvyššího správního soudu dostatečné pro naplnění zákonných kritérií (druhá a čtvrtá podmínka). Vhodné je i dodat, že „[p]ro soudní kontrolu uskutečňovanou ve správním a ústavním soudnictví není vůbec rozhodující, zda a jak je takový úkon správního orgánu označen. Není určující, zda jde o „rozhodnutí“, nebo „usnesení“. [...] Můžeme konstatovat, že v označování těchto, ale i jiných procesních výstupů panuje poměrně rozsáhlý resortismus, v důsledku čehož každá oblast veřejné

správy užívá své (v zásadě již zaběhlé) pojmosloví. [...] Nicméně při pojetí ‚rozhodnutí‘ podle s. ř. s. není dokonce důležitý ani procesní aspekt a charakter řízení, které vydání takového úkonu/aktu předcházelo, byť komentované ustanovení s předchozím procesním postupem správních orgánů počítá a předpokládá jej. Současně je však nestaví jako *conditio sine qua non*. Důležitý je naopak důsledek ‚rozhodnutí‘ ve vztahu k veřejným subjektivním právům a povinnostem, potažmo vůči právní sféře“ (Potěšil, L., Šimíček, V. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Leges, 2014. s. 550).

[76] Ke splnění třetí podmínky (rozhodování v oblasti veřejné správy) rozšířený senát podotýká, že veřejná správa zahrnuje široké a v čase proměnlivé spektrum činností, které brání snadnému a jednoznačnému definování (srov. Hendrych, D. a kol.: Správní právo. Obecná část. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 2-3). Proto se doktrína zpravidla uchyluje k definici veřejné správy ve smyslu negativním: veřejná správa v tomto smyslu je chápána jako činnosti veřejné moci, které nelze přiřadit k výkonu moci zákonodárné ani moci soudní. Z tohoto pohledu je nutné se zabývat zejména otázkou, zda uložení výtky nemůže být chápáno jako výkon moci soudní, resp. jako úkon, který lze zahrnout do oblasti kárného řízení vykonávaného ve věcech státních zástupců (stejně jako ve věcech soudců a soudních exekutorů) nezávislými a nestrannými soudy, jak vyplývá ze zákona o kárném řízení. Výtka není kárným opatřením, jak je vymezuje zákon o státním zastupitelství v § 30 odst. 1, resp. zákon o soudech a soudcích v § 88 či exekuční řád v § 116. Výtku nemůže uložit kárný senát Nejvyššího správního soudu a nerozhoduje ani o opravném prostředku proti výtce. Jedná se o opatření věcně spadající do oblasti dohledu nad činností státních zástupců prováděného vedoucími státními zástupci. I pokud jde o výtku ukládanou soudcům, jedná se o akt v oblasti státní správy soudů, nikoli o výkon soudnictví; stejně tak v případě soudních exekutorů jde o opatření věcně spadající do oblasti státního dohledu nad činností soudních exekutorů prováděné ministerstvem, respektive jinými orgány. Lze tedy konstatovat, že v posuzovaném případě se jedná o úkon v oblasti veřejné správy.

[77] Výchozím pravidlem je respektování formálního označení určitého aktu, jak však bylo uvedeno výše, výtka podle § 30 odst. 3 zákona o státním zastupitelství (a stejně tak podle § 88a zákona o soudech a soudcích, § 47 notářského řádu a § 7a exekutorského řádu) bývá v praxi zřídka výslovně označována jako „rozhodnutí“. Stejně tak nutno podotknout, že formální podoba výtky se v praxi může skutečně značně lišit – od pouhého písemného úředního záznamu až po plně kvalifikované rozhodnutí. Pohled na právní formu výtky dále rozšiřuje judikatura kárných senátů, které výtku považují za rozhodnutí zakládající překážku *ne bis in idem* (např. v rozhodnutí ze dne 15. 9. 2009, č. j. 12 Ksz 1/2008-97, kárný senát dokonce výslovně odkazoval na „právní moc rozhodnutí o uložení výtky“: „Princip ‚ne bis in idem‘ znamená ‚v téže věci, v téže záležitosti ne dvakrát‘. Vyjadřuje jeden ze základních principů jakéhokoli právního procesu, je jedním z aspektů zabezpečujících v právním státě právní jistotu a těž autoritu orgánu, který rozhoduje. Souvisí s materiální právní mocí rozhodnutí, hmotněprávním důsledkem právní moci je vznik překážky věci pravomocně rozhodnuté (překážka *rei iudicatae*)“ (Prášková, H. Nové přestupkové právo. Praha: Leges, 2017, s. 33 a násl.). Výtce jsou přiznávány významné právní účinky, které mají vliv na případná kárná řízení. Přitom ale překážka věci pravomocně rozhodnuté, která má v oblasti správního trestání význam pro aplikaci zásady zákazu dvojího trestání, je specifickou vlastností správních aktů (srov. Hendrych, D. a kol. 2009. Správní právo. Obecná část. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 153). I vzhledem k těmto

účinkům, které jsou pro správní akty typické, rozšířený senát dospěl k závěru, že je výtka z hlediska materiálního rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.

[78] Rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. je do určité míry formalizovaný projev vůle správního (dohledového) orgánu, který obsahuje zákonem stanovené náležitosti. Formální znaky rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. jako znaky vymezující nezbytné vlastnosti přezkoumávaného aktu – jak uvádí shora citované usnesení rozšířeného senátu – vyplývají z těch míst dílu prvního části druhé soudního řádu správního, která se týkají např. časových podmínek podání žaloby (oznámení rozhodnutí jako zásadně písemného aktu) či vlastností, které tento akt nutně musí mít, aby obstál v přezkumu (přezkoumatelnost; náležitosti, které vylučují, že by šlo o akt nicotný). Těmito formálními znaky (srov. zejména § 71, 72 a 76 s. ř. s.) tedy jsou: i) předepsaná formalizovaná podoba úkonu, který obvykle obsahuje výrok a odůvodnění; ii) skutečnost, že úkon je vydáván v rámci formalizovaného postupu, byť nemusí jít o řízení ve smyslu správního řádu či daňového řádu; iii) o průběhu a výsledku postupu je pořizována dokumentace, iv) výsledný úkon je oznamován účastníkům řízení (srov. L. Jemelka, M. Podbrázský, P. Vetešík, J. Zavřelová, D. Bohadlo, P. Šuránek.: Soudní řád správní. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 487-521).

[78] Jak vyplývá z popsané dosavadní praxe dohledových orgánů (viz body [68] až [71] výše), postup při udělování výtky podle příslušných profesních předpisů tyto formální znaky – byť ve zcela minimálním standardu – v zásadě splňuje. 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) (zvýrazněno krajským soudem); 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 doručením písemného vyhotovení (ad iv). Posledně uvedená požadovaná náležitost je důležitá pro přesné stanovení okamžiku počátku běhu lhůty k podání případné žaloby.

[79] Přestože je tedy výtka rozhodnutím správního orgánu, devátý senát má pravdu, že její specifický charakter vylučuje aplikaci klasického správního řízení podle části druhé a třetí správního řádu. Rozšířený senát předně poukazuje na skutečnost, že výtka je svým účelem a systematickým zařazením aktem analogickým s kárnými opatřeními, která jsou (s výjimkou notářů) ukládána výlučně v rámci procesu upraveného zákonem o kárném řízení, na nějž se nevztahuje správní řád. Právní ustanovení týkající se výtky jsou ale ve vztahu k obecným pravidlům o kárném řízení speciální (srov. např. § 30 a § 31 zákona o státním zastupitelství, § 88a a § 90 zákona o soudech a soudcích nebo § 7a a § 121 odst. 1 exekučního řádu) a upravují její uložení zcela mimo standardní kárné řízení. Tato zvláštní úprava odpovídá smyslu výtky jako – oproti kárnému návrhu – méně formálnímu opatření pro řešení také méně závažných pochybení.

[80] 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. Pro orgány dohledu by totiž bylo snadnější podávat i v případě zjištění drobných pochybení kárný návrh, což by nepochybně bylo v rozporu se zásadou proporcionality, neboť již vedení kárného řízení znamená pro soudního exekutora, notáře, soudce či státního zástupce značnou zátěž. Podání kárného návrhu musí být prostředkem ultima ratio pro případy, které není možno řešit jiným způsobem, včetně právě výtky (srov. např. rozhodnutí kárného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 10. 2013, č. j. 16 Kss 8/2013-45). Zároveň by nebylo vedle samotného kárného řízení upraveného zákonem o kárném řízení, v rámci něhož je možné uložit různě tvrdá kárná opatření, účelné a smysluplné dovozovat existenci i jiného formalizovaného řízení se všemi kroky předvídanými v části druhé a třetí správního řádu, včetně opravného prostředku, přičemž jediným myslitelným výsledkem takového řízení by bylo uložení nejmírnějšího opatření – výtky. Procesní reakce by byla v nepoměru s typovou i konkrétní škodlivostí zjištěného porušení hmotněprávní povinnosti.

[81] Jelikož ale jakákoli činnost veřejné moci musí podléhat zákonným omezením (srov. čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod), musí se uplatnit při i ukládání výtky základní zásady činnosti správních orgánů v § 2 až § 8 správního řádu (srov. § 177 odst. 1 správního řádu). Jejich použitím jsou – s ohledem na značně neformální povahu výtky – dostatečně zajištěna práva adresáta tohoto aktu proti případné libovůli správního orgánu. Lze tedy uzavřít, že i pokud by právní úprava výtky obsažená v zákonu o státním zastupitelství obecně splňovala předpoklady uvedené v § 180 odst. 1 správního řádu, nebylo by nezbytné aplikovat ustanovení části druhé správního řádu, včetně úpravy opravného prostředku. Ostatně závěr, že se nejedná o rozhodnutí podle § 67 správního řádu, nevylučuje přezkum tohoto úkonu (výtky) v režimu žaloby proti rozhodnutí správního orgánu, jsou-li naplněny obecné znaky individuálního správního aktu, jak bylo výše dovozeno (srov. přiměřeně usnesení rozšířeného senátu ze dne 19. 8. 2014, č. j. 6 As 68/2012-47, č. 3104/2014 Sb. NSS) (zvýrazněno krajským soudem).

[82] V neposlední řadě charakteristika výtky jakožto rozhodnutí podle § 65 a násl. s. ř. s. umožňuje (oproti jejímu případnému pojetí jako zásahu podle § 82 a násl. s. ř. s.) rovněž podání tzv. žaloby k ochraně veřejného zájmu nejvyšším státním zástupcem nebo veřejným ochráncem práv podle § 66 odst. 2 a 3 s. ř. s. Jedním z kritizovaných nedostatků koncepce výtky jakožto překážky ne bis in idem (viz komentář citovaný v bodě [34] výše), je riziko, že kterýkoliv kárný žalobce může účelově zabránit kárnému stíhání uložením výtky i za jednání, které zcela očividně dosahuje intenzity kárného provinění. Právě s ohledem na toto riziko je možnost podat žalobu k ochraně veřejného zájmu – vedle konceptu nezákonně uložené výtky jako kárného provinění funkcionáře (viz bod [41] výše) – žádoucí pojistkou proti případnému zneužití institutu výtky.

[83] Rozšířený senát tedy uzavírá, že výtka podle § 30 odst. 3 zákona státním zastupitelství, ve znění účinném od 1. 3. 2002, je rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. Soudní ochrana proti této výtce proto musí být poskytnuta formou žaloby proti tomuto rozhodnutí podle § 65 a násl. s. ř. s. Na ukládání výtky se použijí pouze základní zásady činnosti správních orgánů podle § 2 až 8 správního řádu. Povahu výtky je za stávající právní úpravy nutno vykládat shodně pro státní zástupce, soudce, notáře i soudní exekutory (zvýrazněno krajským soudem).

6. Z citovaných závěrů plyne podle krajského soudu především, že výtka udělená státnímu zástupci podle § 30 odst. 3 zákona o státním zastupitelství, tedy i žalobkyni, je přezkoumatelná ve správním soudnictví formou žaloby podle § 65 a násl. s.ř.s. Současně považuje krajský soud za podstatné, že se na ukládání výtky použijí základní zásady činnosti správních orgánů podle § 2 až § 8 správního řádu, přičemž udělení výtky je výsledkem určitého formalizovaného postupu dohledového orgánu. Nelze přitom opomenout také to, že udělení výtky má zpravidla předcházet seznámení osoby, jíž má být výtka udělena, s konkrétním vytýkaným jednáním, neboť vyjádření této osoby je důležité pro správné vymezení skutku a jeho právního posouzení v ukládané výtce.
7. Pokud jde o žalobní námitku 1), z obsahu správního spisu soud zjistil, že výtku udělila žalobkyni (náměstkyni Okresní státní zástupkyně v Ostravě) Krajská státní zástupkyně v Ostravě.
8. Podle § 6 odst. 1 zákona o státním zastupitelství, soustavu státního zastupitelství tvoří Nejvyšší státní zastupitelství, vrchní státní zastupitelství, krajská státní zastupitelství a okresní státní zastupitelství; v době branné pohotovosti státu také vyšší a nižší polní státní zastupitelství.
9. Kdo je vedoucím státním zástupcem vymezuje ustanovení § 8 odst. 1 zákona o státním zastupitelství, podle něhož vedoucími státními zástupci jsou
 - a) nejvyšší státní zástupce, který stojí v čele Nejvyššího státního zastupitelství,
 - b) vrchní státní zástupci, kteří stojí v čele vrchních státních zastupitelství,
 - c) krajsí státní zástupci, kteří stojí v čele krajských státních zastupitelství, a městský státní zástupce, který stojí v čele Městského státního zastupitelství v Praze (dále jen "krajsí státní zástupci"),
 - d) okresní státní zástupci, kteří stojí v čele okresních státních zastupitelství, obvodní státní zástupci, kteří stojí v čele obvodních státních zastupitelství v Praze a městský státní zástupce, který stojí v čele Městského státního zastupitelství v Brně (dále jen "okresní státní zástupci").
10. Ustanovení § 12c a násl. zákona o státním zastupitelství pak upravuje dohled, který charakterizuje jako výkon oprávnění stanovených tímto zákonem k zajištění řídicích a kontrolních vztahů mezi různými stupni státních zastupitelství a uvnitř jednotlivých státních zastupitelství při výkonu působnosti státního zastupitelství. Blíže výkon dohledu upravuje § 12d zákona o státním zastupitelství; podle odst. 1 tohoto ustanovení je nejbližší vyšší státní zastupitelství oprávněno vykonávat dohled nad postupem nejbližší nižších státních zastupitelství ve svém obvodu při vyřizování věcí v jejich příslušnosti a dávat jim k jejich postupu písemné pokyny. Postup nejbližší nižších státních zastupitelství může sjednocovat i pokyny vztahujícími se na více věcí určitého druhu. Podle odst. 2 tohoto ustanovení je nejbližší nižší státní zastupitelství povinno řídit se písemnými pokyny podle

odstavce 1, s výjimkou pokynu, který je v konkrétní věci v rozporu se zákonem, přičemž odmítne-li z tohoto důvodu nejbližší nižší státní zastupitelství pokyn splnit, sdělí neprodleně důvody odmítnutí písemně nejbližší vyššímu státnímu zastupitelství; pokud nejbližší vyšší státní zastupitelství na svém pokynu trvá a neuplatní jiný postup, věc nižšímu státnímu zastupitelství odejme a vyřídí ji samo.

11. V souladu s § 13g odst. 1 písm. d) zákona o státním zastupitelství, vykonává krajský státní zástupce správu krajského státního zastupitelství a správu okresních státních zastupitelství v jeho obvodu mj. tím, že v souladu s oprávněními stanovenými tímto zákonem dbá na plynulost řízení u krajského státního zastupitelství a okresních státních zastupitelství, dohlíží na řádné plnění povinností státních zástupců a dalších zaměstnanců působících u těchto státních zastupitelství. Obdobně vykonává správu okresního státního zastupitelství v souladu s § 13h odst. 2 zákona o státním zastupitelství okresní státní zástupce.
12. Podle § 13i zákona o státním zastupitelství, 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, anebo jím snížil vážnost a důstojnost funkce státního zástupce, podá návrh na zahájení kárného řízení podle zvláštního právního předpisu; návrh na zahájení řízení podle zvláštního právního předpisu podá též, je-li státní zástupce nezpůsobilý k výkonu funkce podle § 26.
13. Okruh osob oprávněných podat návrh na zahájení kárného řízení proti státnímu zástupci pak vymezuje ustanovení § 8 odst. 5 zákona o kárném řízení, podle kterého je oprávněn návrh na zahájení kárného řízení o kárné odpovědnosti státního zástupce podat
 - a) ministr spravedlnosti a nejvyšší státní zástupce proti kterémukoliv státnímu zástupci,
 - b) vrchní státní zástupce proti státnímu zástupci příslušného vrchního státního zastupitelství, proti státnímu zástupci krajského státního zastupitelství a státnímu zástupci okresního státního zastupitelství v jeho obvodu,
 - c) krajský státní zástupce proti státnímu zástupci příslušného krajského státního zastupitelství a státnímu zástupci okresního státního zastupitelství v jeho obvodu,
 - d) okresní státní zástupce proti státnímu zástupci příslušného okresního státního zastupitelství.
14. Krajský soud má za to, že z dikce citovaných ustanovení je třeba učinit závěr, že krajský státní zástupce je osobou oprávněnou udělit výtku ve smyslu § 30 odst. 3 zákona o státním zastupitelství, a to nejen vůči státním zástupcům příslušného krajského státního zastupitelství, ale rovněž vůči kterémukoli státnímu zástupci přidělenému k okresnímu státnímu zastupitelství v obvodu krajského státního zastupitelství, v jehož čele příslušný krajský státní zástupce stojí. Je totiž nezbytné zdůraznit, že soustava státního zastupitelství je značné míry postavena na systému nadřízenosti a podřízenosti, jak ostatně vyplývá již ze zákonem stanoveného oprávnění dohledu vyššího státního zastupitelství vůči státnímu zastupitelství nejbližší nižšímu. Dohled je přitom charakterizován jako výkon oprávnění k zajištění řídících a kontrolních vztahů mezi různými stupni státních zastupitelství a uvnitř jednotlivých státních zastupitelství při výkonu působnosti státního zastupitelství, přičemž nejbližší vyšší státní zastupitelství je oprávněno vykonávat dohled nad postupem nejbližší nižších státních zastupitelství ve svém obvodu při vyřizování věcí v jejich příslušnosti a dávat jim k jejich postupu písemné pokyny. Dohled lze přitom zařadit mezi nástroje sloužící k zajištění povinností krajského státního zástupce ve smyslu cit. § 13g odst. 1 písm. d) zákona o státním zastupitelství, tedy k zajištění plynulosti řízení u krajského státního

zastupitelství a okresních státních zastupitelství a k řádnému plnění povinností státních zástupců a dalších zaměstnanců působících u těchto státních zastupitelství. Žalobní námitka 1) je tedy nedůvodná.

15. Pokud jde o žalobní námitku 2), z obsahu správního spisu soud zjistil, že žalobkyni jsou předmětnou výtka vytýkány nedostatky v práci, když žalobkyni bylo v souladu s čl. 6 opatření Okresní státní zástupkyně č.5/2008 předloženo k nahlédnutí a aprobaci po doručení soudem rozhodnutí Okresního soudu v Ostravě sp. zn. 8T 217/2017, žalobkyně postupovala naprosto nedůsledně - aniž reagovala na to, že výrok o trestu je neúplný a že předmětný trestní příkaz byl vydán v rozporu s § 314e odst. 6 písm. b) trestního řádu, aniž vydala pokyn dozorovému státnímu zástupci k podání opravného prostředku, vyslovila žalobkyně s tímto trestním příkazem souhlas. Žalobkyně dále nepředala spis dozorovému státnímu zástupci bezprostředně dne 22. 12. 2017, takže se s předmětným trestním příkazem seznámil až v souvislosti s opravným usnesením, vydaným 19. 1. 2018. Na podkladě opravného prostředku podaného státním zástupcem bylo pak napadené usnesení zrušeno Krajským soudem v Ostravě dne 15. 2. 2018.
16. Jak vyplývá ze shora vymezeného shrnutí, je výtka výsledkem více či méně formalizovaného postupu, v rámci něhož musí být dodrženy základní zásady činnosti správních orgánů podle § 2 až § 8 správního řádu. Znamená to mimo jiné, že uložení výtky musí předcházet dostatečná skutková zjištění, a to v souladu s § 3 správního řádu zjištění stavu věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu nezbytném pro soulad úkonu vedoucího státního zástupce udělujícího výtka s požadavky § 2 správního řádu, tedy zejména se zásadou legality a legitimacy a zásadou legitimního očekávání. Současně je nutné zajistit ochranu práv dotčené osoby, tj. dotčeného státního zástupce ve smyslu § 4 správního řádu. Výsledek tohoto postupu se pak musí logicky odrazit také v případně udělené výtce. Z jejího obsahu musí být minimálně především zřejmé, jaké konkrétní skutečnosti jsou státnímu zástupci vytýkány, tedy jinými slovy, čeho se dopustil a dále jak jsou takto identifikované skutečnosti právně hodnoceny, tedy, jaké konkrétní zákonem stanovené povinnosti byly státním zástupcem porušeny. Vytýkané jednání, tedy vymezení skutku přitom musí být zcela srozumitelné a nezaměnitelné, neboť výtka, jak bylo shora uvedeno, tvoří překážku ne bis in idem.
17. Krajský soud má za to, že žalovanou udělená výtka žalobkyni uvedené minimální standardy nesplňuje. Skutková zjištění jsou sice popsána konkrétně, včetně časových údajů a identifikace osob a věcí, avšak výtka neobsahuje naprosto žádné právní hodnocení vytýkaného jednání - absentuje jakýkoli odkaz na právní normu, na zákonem uloženou povinnost, kterou měla žalobkyně porušit. Pokud jde o žalovanou namítaný § 314e odst. 6 písm. b) trestního řádu, nebyla to žalobkyně (a ani nemohla být), kdo tento trestní příkaz vydal, takže jí nelze přičítat porušení citovaného ustanovení. Písemnou výtka podle § 30 odst. 3 zákona o státním zastupitelství coby nástrojem bezprostředně předcházejícím z hlediska závažnosti podání kárného návrhu nelze řešit jakékoli drobné nedostatky či poklesky, ale pouze takové, které jsou zároveň porušením zákonem uložené povinnosti, avšak nedosahujícím intenzity kárného provinění. K řešení jiných „poklesků“ slouží podle krajského soudu právě jiné manažerské nástroje, detailně popsané v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu v odst. [70] jeho odůvodnění. Výtka udělená žalobkyni obsahuje pouhý odkaz na § 30 odst.3 zákona o státním zastupitelství (obecnou možnost vytknout drobné nedostatky a poklesky). V neposlední řadě je nutno konstatovat, že přezkoumávaná výtka neobsahuje ani jakékoli byť stručné odůvodnění, kromě sdělení v posledním odstavci, v němž se však žalovaná vyjadřuje pouze k důvodu, proč výtka

udělila ona a nikoli žalobkyni bezprostředně nadřízená vedoucí státní zástupkyně. Žalobní námitka 2) je důvodná.

18. Krajský soud tedy shledal žalobu důvodnou pro naplnění důvodů dle § 76 odst. 1 písm. a) s.ř.s., a proto přezkoumávanou výtku žalované udělenou žalobkyni podle § 78 odst. 1 s.ř.s. zrušil. Zároveň krajský soud rozhodl o tom, že věc vrátí žalované, přičemž však neshledal podmínky k doslovné aplikaci § 78 odst. 4 s.ř.s., tedy k vrácení věci k dalšímu řízení. Specifická povaha částečně formalizovaného postupu před uložením výtky podle § 30 odst. 3 zákona o státním zastupitelství není správním řízením, nicméně, nelze ani dospět k závěru, že by uložení výtky bylo prvním a také posledním úkonem tohoto postupu a že by tudíž nebylo věc „kam vracet“. Bude totiž na žalované, aby v rámci dalšího postupu zvážila veškeré skutečnosti a v souladu s právním názorem vysloveným v tomto rozsudku, kterým je žalovaná dle § 78 odst. 5 s.ř.s. vázána, vyhodnotila, zda doposud zjištěné skutečnosti postačují k závěru o naplnění dikce § 30 odst. 3 zákona o státním zastupitelství či nikoli a pokud ano, aby dodržela minimální standardy vymezené v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 7. 2018, č. j. 9 As 79/2016-41. Nelze přitom pominout ani judikaturu kárných senátů Nejvyššího správního soudu, že nezákonné uložení výtky současně může založit kárné provinění toho, kdo disponuje pravomocí výtku udělit (srov. např. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 1. 2014, č. j. 16 Kss 10/2013-84).
19. O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 s.ř.s., neboť žalobkyně byla v řízení procesně úspěšná a vzniklo jí tak vůči žalované právo na náhradu nákladů řízení. Žalobkyniny náklady tvoří zaplacený soudní poplatek ve výši 3 000 Kč a poštovné ve výši 55 Kč. Vzhledem k odlišné úpravě s.ř.s. a o.s.ř., týkající se nabytí právní moci rozhodnutí (srov. § 54 odst. 5 s.ř.s., § 159, § 160 odst. 1 o.s.ř.), uložil soud žalované povinnost zaplatit náhradu nákladů řízení ve lhůtě 30 dnů od právní moci rozsudku.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů od doručení tohoto rozhodnutí k Nejvyššímu správnímu soudu.

Nesplní-li povinný dobrovolně, co mu ukládá vykonatelné soudní rozhodnutí, může oprávněný podat návrh na soudní výkon rozhodnutí.

Ostrava 14. března 2019

JUDr. Monika Javorová
předsedkyně senátu