



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ostravě rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Jiřího Gottwalda a soudců JUDr. Daniela Spratka, Ph. D. a JUDr. Petra Hluštíka, Ph. D. ve věci

žalobce: **Mgr. M. P.**

proti

žalované: **Krajská státní zástupkyně v Ostravě**
sídlem Na Hradbách 1836/21, 729 01 Ostrava – Moravská Ostrava

o výtce udělené žalovanou žalobci ze dne 31. 5. 2018, sp. zn. 2 SPR 155/2018

takto:

- I. Výtka udělená žalovanou žalobci ze dne 31. 5. 2018, sp. zn. 2 SPR 155/2018 se **zrušuje** a věc se **vrací** žalované.
- II. Žalovaná je **povinna** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku 3 000 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

Vymezení věci

1. Žalobce se podanou žalobou ze dne 10. 8. 2018 domáhal přezkoumání písemné výtky udělené žalovanou žalobci ze dne 31. 5. 2018, kterou žalovaná žalobci udělila podle § 30 odst. 3 zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství (dále jen „zákon o státním zastupitelství“).
2. Žalobce tvrdil, že postupem žalované došlo k porušení zákona, a to čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), podle kterého lze státní moc uplatňovat pouze v případech a mezích stanovených zákonem a způsobem, který zákon stanoví, dále čl. 4 odst. 1 Listiny, podle něhož mohou být povinnosti ukládány pouze na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod a dále, ve spojitosti s tím k porušení § 30 odst. 3 zákona o státním zastupitelství, podle kterého drobné nedostatky a poklesky může vedoucí státní zástupce státnímu zástupci písemně vytknout, aniž by podal návrh na zahájení kárného řízení. Podle žalobce z citovaného ustanovení zákona o státním zastupitelství jednoznačně vyplývá, že osobou zmocněnou k udělení výtky přímo podřízenému státnímu zástupci je toliko vedoucí státní zástupce; komentář k zákonu o státním zastupitelství k tomu podle žalobce uvádí, že tuto písemnou výtku může státnímu zástupci udělit jemu bezprostředně nadřízený vedoucí státní zástupce. Tímto je v případě žalobce výhradně okresní státní zástupce v Ostravě jako přímý nadřízený. Nemůže jím tak být žalovaná, přičemž v napadené výtce není nijak odůvodněno, na základě jakého zmocnění či domnělé analogie tak žalovaná činí. Došlo tak k libovůli při rozšíření věcné příslušnosti osoby oprávněné k uložení výtky. Žalobce tak považuje napadenou výtku za nicotný správní akt.
3. Současně má žalobce za to, že napadená výtka je nezákonná pro rozpor s ust. § 24 odst. 1 zákona o státním zastupitelství, když v daném případě fakticky ani právně k porušení tohoto ustanovení žalobcem nedošlo; napadená výtka je tak navíc také nepřezkoumatelná, neboť neobsahuje žádné konkrétní ustanovení, které měl žalobce svým jednáním porušit. Žalobci je vytýkáno porušení informační povinnosti stanovené mu Plánem hlavních úkolů Krajského státního zastupitelství v Ostravě a okresních státních zastupitelství v obvodu jeho působnosti na rok 2017 (dále jen „Plán úkolů“); z tohoto materiálu vyplývá, že státní zástupci mají průběžně vypracovat informaci pro Krajské státní zastupitelství v Ostravě u trestních věcí starších jednoho roku v přípravném řízení. Není stanovena žádná konkrétní lhůta, kdy či do kdy by tak státní zástupci měli učinit. Není tedy možné stanovit, zda a kdy vůbec došlo k nějakému opomenutí. Jedná se o statistickou pomůcku, která nemá žádný reálný dopad na kterýkoliv podstatný aspekt práce státního zástupce dle § 24 odst. 1 zákona o státním zastupitelství a porušení uvedené povinnosti nemohlo mít žádný negativní dopad na řádný výkon funkce státního zástupce. Žalobce se dále ohrazuje proti nepodloženému tvrzení, že měl výrazně nižší počet přidělených spisů v roce 2017 oproti jiným státním zástupcům. Je faktem, že rozsah tzv. nápadu spisů u jednotlivých státních zástupců záleží na typu jim přidělené specializace; pokud byla žalobci od března 2017 přidělována výlučně agenda spadající do specializace hospodářská trestná činnost, je zřejmé, že jeho nápad spisů je nutno srovnávat toliko s nápadem spisů u kolegů s touto výlučnou specializací. Je zřejmé, že k žádné disproporci nedošlo.
4. Žalovaná navrhla žalobu zamítnout. K tvrzenému porušení čl. 2 odst. 2 a čl. 4 odst. 1 Listiny žalovaná uvedla, že ust. § 30 odst. 3 zákona o státním zastupitelství umožňuje, aby vedoucím státním zástupcem drobné poklesky a nedostatky byly státnímu zástupci písemně vytknuty, aniž by byl podán návrh na zahájení kárného řízení. Kdo je vedoucím státním zástupcem pak vymezuje § 8 odst. 1 zákona o státním zastupitelství, podle něhož

jimi jsou nejvyšší státní zástupce, vrchní státní zástupci, krajsí státní zástupci a okresní státní zástupci. Vedoucí státní zástupce uvedený v § 30 odst. 3 zákona o státním zastupitelství tak není vedoucím státním zástupcem podle § 11a cit. zákona, ale vedoucím státním zástupcem dle § 8 odst. 1 tohoto zákona.

5. Podle § 13c 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 předpisu. V návaznosti na to žalovaná poukázala, že krajský státní zástupce vykonává ve smyslu § 13g zákona o státním zastupitelství nejen správu krajského státního zastupitelství, ale i správu okresních státních zastupitelství v jeho obvodu, kdy v rámci výkonu dle písm. d) citovaného ustanovení dbá na plynulost řízení rovněž u okresních státních zastupitelství a dohlíží na řádné plnění povinností státních zástupců působících u těchto státních zastupitelství.
6. Po signalizaci pochybení u žalobce byla jeho bezprostředně nadřízená naprosto nečinná a žalovaná tak využila své oprávnění a žalobci písemně uložila předmětnou výtku. Možnost uložení výtky podle § 30 odst. 3 zákona o státním zastupitelství musí mít každý z kárných žalobců v soustavě státního zastupitelství podle § 8 odst. 5 zákona č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů (dále jen „zákon o kárném řízení“). Jakýkoli odlišný výklad by podle žalované odporoval logickému výkladu uvedeného ustanovení, když bezprostředně nejbližší vedoucí státní zástupce jako kárný žalobce by mohl udělit výtku, ale jiný vedoucí státní zástupce jako kárný žalobce by ve smyslu § 13i zákona o státním zastupitelství musel podávat i pro bagatelní pochybení návrh na zahájení kárného řízení. Žalovaná má tedy za to, že nepřekročila svou pravomoc.
7. K námitce žalobce stran nedůvodnosti a nepřezkoumatelnosti udělené výtky uvedla, že žalobci byla udělena výtka za jednání, jež je naprosto přesně v dané výtce popsáno, konkrétně za porušení informační povinnosti stanovené Plánem úkolů. Z něj vyplývají mj. i úkoly pro státní zástupce okresních státních zastupitelství v obvodu působnosti Krajského státního zastupitelství v Ostravě, tedy i plnění informační povinnosti vůči Krajskému státnímu zastupitelství v Ostravě o trestních věcech starších jednoho roku v přípravném řízení. Tato povinnost je vyžadována zejména s ohledem na zásadu rychlého procesu zakotvenou v § 2 odst. 4 zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním. Poukazuje-li žalobce na Plán úkolů jako na strohý materiál, v němž není stanovena žádná lhůta, v jaké mají být informace v předmětných trestních věcech podány, oponuje žalovaná tím, že povinnost je stanovena jako průběžná, kdy tato povinnost je kontinuální a stálá a vzniká v okamžiku, kdy doba trvání přípravného řízení dosáhne právě jednoho roku. Nelze tedy souhlasit s žalobcem, že informační povinnost byla toliko statistickou pomůckou. Závěrem žalovaná nesouhlasila s argumentací žalobce stran zatíženosti jednotlivých státních zástupců.

Zjištění ze spisové dokumentace žalované

8. Ze spisové dokumentace předložené žalovanou soud zjistil, že Krajskému státnímu zastupitelství v Ostravě byla dne 19. 1. 2018 zaslána okresní státní zástupkyně v Ostravě JUDr. T. K. tabulka s přehledem trestních věcí, v nichž přípravné řízení od zahájení úkonů trestního řízení k 31. 12. 2017 trvá déle než 1 a 1 a ½ roku (2 roky, 2 a ½ roku a 3 roky).

V návaznosti na to bylo Okresní státní zastupitelství v Ostravě vyzváno Krajským státním zastupitelstvím přípisem ze dne 9. 2. 2018 k tomu, aby v přípise specifikovaných trestních věcech, u kterých doposud nebyla podána zpráva o tom, že délka přípravného řízení přesáhla 1 rok od vydání záznamu o zahájení úkonů trestního řízení, předložilo ve smyslu bodu ad III./4 Plánu úkolů zprávu, zda v těchto věcech i nadále probíhá přípravné řízení a v případě, že ještě nebylo ukončeno, aby předložilo záznamy o zahájení úkonů trestního řízení, případně usnesení o zahájení trestního stíhání, včetně záznamů o prověrkách a zdůvodnění, proč doposud nebylo přípravné řízení ukončeno. Následně přípisem ze dne 8. 3. 2018 bylo Okresní státní zastupitelství v Ostravě vyzváno Krajským státním zastupitelstvím ke sdělení, jaká byla přijata opatření ze strany okresní státní zástupkyně jakožto vedoucí státní zástupkyně Okresního státního zastupitelství v Ostravě vůči v přípisu vyjmenovaným státním zástupcům, mj. žalobci – ve vztahu k němu byly uvedeny spisy sp. zn. 6 ZT 7/2017, 6 ZT 14/2017, 6 ZN 5074/2016, 6 ZN 5109/2016, 6 ZN 5075/2016, a to v souladu s Plány úkolů, podle kterého je *„úkolem okresních státních zastupitelství vůči KSZ v Ostravě průběžné vypracování informace o trestních věcech, v nichž celková doba přípravného řízení trvá déle než 1 rok, 1,5 roku, 2 roky a 3 roky“*. Nato bylo dne 19. 3. 2018 Okresním státním zastupitelstvím v Ostravě sděleno Krajskému státnímu zastupitelství v Ostravě, že mj. u žalobce bylo přijato opatření, které zajistí informování vedoucí státní zástupkyně o uplynutí doby 1 roku pracovníci rejstříku; k tomuto sdělení bylo přiloženo mj. vyjádření žalobce, který uvedl: *„K vysvětlení nenahlášení některých spisů starších 1 rok na KSZ uvádím, že tento úkon jsem opomněl učinit pro množství jiné práce, dostatečně si neuvědomiv jeho důležitost.“*

9. Součástí spisové dokumentace žalované je také Plán úkolů, který v bodě III./4 obsahuje jako úkol, který plní okresní státní zastupitelství vůči KSZ v Ostravě zasíláním v těchto periodách – vypracování informace o trestních věcech, v nichž celková doba přípravného řízení trvá déle než 1 rok, 1,5 roku, 2 roky a 3 roky, a to pololetně s údaji dle tabulky do 30. 7. 2017 a do 30. 1. 2018 a průběžně u trestních věcí starších 1 roku v přípravném řízení.
10. Ze spisové dokumentace dále vyplývá, že žalovaná udělila žalobci dne 31. 5. 2018 písemnou výtku podle § 30 odst. 3 zákona o státním zastupitelství, kterou žalobci vytkla nedostatek v jeho práci, spočívající v tom, že „jako dozorový státní zástupce, služebně zařazený u Okresního státního zastupitelství v Ostravě, který byl seznámen s Plánem hlavních úkolů Krajského státního zastupitelství v Ostravě a okresních státních zastupitelství v jeho působnosti na rok 2017 (jak vyplývá ze záznamů z pracovní rady státních zástupců OSZ v Ostravě ze dne 29. 3. 2017 či 19. 12. 2017), ve větším počtu trestních věcí naprosto ignoroval úkoly, které z tohoto Plánu hlavních úkolů Krajského státního zastupitelství v Ostravě a okresních státních zastupitelství v jeho působnosti vyplývaly, konkrétně pak úkoly stanovené pod bodem III./4, upravující povinnost průběžného podávání informace o trestních věcech starších 1 roku v přípravném řízení, kdy takto nesplnil svou informační povinnost v trestních věcech žalobcem dozorovaných a u Okresního státního zastupitelství v Ostravě evidovaných pod sp. zn. 6 ZT 7/2017, 6 ZT 14/2017, 6 ZN 5074/2016, 6 ZN 5109/2016, 6 ZN 5075/2016, kterážto skutečnost byla zjištěna Krajským státním zastupitelstvím v Ostravě v souvislosti s tabulkou, obsahující přehled trestních věcí, zapsaných v rejstřících ZN a ZT, v nichž přípravné řízení od zahájení úkonů trestního řízení k datu 31. 12. 2017 trvá déle než rok, doručenou Krajskému státnímu zastupitelství v Ostravě dne 19. 1. 2018, když s ohledem na množství přidělených spisů v roce 2017, které je výrazně nižší než u ostatních státních zástupců Okresního státního zastupitelství v Ostravě, je žalobcovo vyjádření ze dne 30. 3. 2018, ve kterém uvedl, že tento úkon

zapomněl učinit s ohledem na množství jiné práce, zcela irelevantní.“ Žalobce si tuto písemnou výtku převzal osobně dne 11. 6. 2018.

Posouzení věci krajským soudem

11. Krajský soud přezkoumal v mezích žalobních bodů [§ 75 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“)] napadené rozhodnutí, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného (§ 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.
12. 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 nebhledě 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 tehdejší 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. nálezn 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 přitěžující 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 nálezn 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 „zdvžený 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 popsaných 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 výtce“: „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 zabezpečující 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. Podhrázký, 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 doručení 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 něž 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 taktéž 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)“.

13. Z citovaných závěrů plyne podle krajského soudu především, že výtka udělená státnímu zástupci podle § 30 odst. 3 zákona o státním zastupitelství, tedy i žalobci, 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.
14. Na podkladě těchto závěrů tedy krajský soud přistoupil k přezkumu žalobci udělené výtky jakožto rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. První žalobní námitka přitom směřuje k nedostatku pravomoci žalované k udělení výtky podle § 30 odst. 3 zákona o státním zastupitelství, neboť podle žalobce výtka podle tohoto ustanovení může státnímu zástupci udělit pouze jeho přímo nadřízený vedoucí státní zástupce. Krajský soud dospěl k závěru, že výklad provedený žalobcem neobstojí a tato žalobní námitka tedy důvodná není.
15. 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.

16. 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“).
17. 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.
18. 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.
19. 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.
20. 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.
21. 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 do 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.
22. Z uvedeného pro projednávanou věc vyplývá, že krajské státní zastupitelství, potažmo krajský státní zástupce je oprávněn vykonávat kontrolní činnost směřující mj. k zajištění plynulosti řízení v trestních věcech, v nichž přípravné řízení od zahájení úkonů trestního řízení trvá určitou dobu (např. déle než 1 rok).
23. V projednávané věci žalovaná jako krajská státní zástupkyně zvolila k zajištění jí zákonem uložených povinností mj. stanovení tzv. Plánu úkolů, jehož dodržování následně písemně vyžadovala vůči Okresnímu státnímu zastupitelství v Ostravě. Tvrzené neplnění uložených úkolů žalobcem pak vyústilo ze strany žalované k udělení výtky. Obecně vzato, že jestliže zákon ukládá žalované jako krajské státní zástupkyni činit určité zákonem předvídané kroky k realizaci jí uložených povinností, je na místě předpokládat existenci nástrojů, kterými je možné zajistit dodržování nastavených postupů, to vše při předpokladu jejich zákonnosti.
24. Jsou-li postupy krajského státního zástupce směřovány vůči státním zástupcům zařazených u podřízených státních zastupitelství k zajištění plynulosti trestního řízení, je nezbytné, aby byl krajský státní zástupce také nadán možností reagovat na situaci, kdy jednotliví státní zástupci své povinnosti, uložené jim mj. § 24 odst. 1 zákona o státním zastupitelství, neplní. Takovým nástrojem je jistě bez jakýchkoli pochybností oprávnění krajského státního zástupce podat proti konkrétnímu státnímu zástupci návrh na zahájení kárného řízení podle § 8 odst. 5 písm. c) zákona o kárném řízení, a to jak vůči státnímu zástupci příslušného krajského státního zastupitelství, tak vůči státnímu zástupci okresního státního zastupitelství v jeho obvodu.

25. Jestliže zákon o státním zastupitelství ukládá krajskému státnímu zástupci plnění povinností k zajištění mj. plynulosti řízení u podřízených okresních státních zastupitelství a zároveň mu přiznává pro případ zjištění porušení povinností ze strany státních zástupců postavení kárného navrhovatele, nelze nalézt rozumných důvodů k tomu, aby krajský státní zástupce při zjištění porušení povinností konkrétním státním zástupcem zařazeným u některého z podřízených okresních státních zastupitelství v jeho obvodu, které však ještě nedosahuje intenzity kárného provinění ve smyslu § 28 zákona o státním zastupitelství, přičemž se jedná o drobný nedostatek či poklesek státního zástupce, byl za takových okolností nucen přistoupit k podání kárného návrhu. Lze přisvědčit žalované, že takový postup by odporoval zásadě ultima ratio kárného řízení, jak dovodil Nejvyšší správní soud v rozhodnutí kárného senátu ze dne ze dne 3. 10. 2013, č. j. 16 Kss 8/2013-45. Jinými slovy, jestliže zákon svěřuje krajskému státnímu zástupci oprávnění užít „tvrďšího prostředku“ při zjištění porušení povinností státním zástupcem, je nutné dovodit, že mu již z povahy věci musí být svěřeno oprávnění také k užití prostředku mírnější povahy.
26. Tedy, krajský soud má za to, že z postavení a struktury státního zastupitelství jako celku, z právní úpravy struktury a vztahů jednotlivých stupňů státního zastupitelství, jakož i z oprávnění i povinností krajského státního zástupce jako vedoucího státního zástupce stojícího v čele krajského státního zastupitelství, s přihlédnutím k postavení krajského státního zástupce jako kárného navrhovatele, lze jednoznačně dovodit, že krajský státní zástupce je vedoucím státním zástupcem ve smyslu § 30 odst. 3 zákona o státním zastupitelství, oprávněným k udělení výtky jemu podřízeným státním zástupcům, a to jak na krajském státním zastupitelství, tak na podřízených státních zastupitelstvích v jeho obvodu. Ostatně, obdobný zobecňující závěr je možné učinit také ve vztahu k oprávnění dalších vedoucích státních zástupců jako orgánů státní správy státního zastupitelství, v jejichž pravomoci (a jejichž povinností) je zajistit mj. plynulost řízení u podřízených státních zastupitelství a kterým zákon také přiznává postavení kárného navrhovatele. Tedy, vedoucím státním zástupcem oprávněným k udělení výtky budou vedoucí státní zástupci, jimž ustanovení § 8 odst. 5 zákona o kárném řízení přiznává postavení kárného navrhovatele, a to vůči státním zástupcům, proti kterým mohou podat návrh na zahájení kárného řízení.
27. Jestliže tedy žalovaná jako Krajská státní zástupkyně v Ostravě udělila žalobci jako státnímu zástupci Okresního státního zastupitelství v Ostravě výtku podle § 30 odst. 3 zákona o státním zastupitelství, učinila tak v rámci jí zákonem svěřené pravomoci, tedy také v mezích čl. 2 odst. 2 a čl. 4 odst. 1 Listiny.
28. 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 výtku 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.

29. Krajský soud má za to, že žalovanou udělená výtky žalobci uvedené minimální standardy nesplňuje. Především, není vůbec vymezen časový úsek, ve kterém se měl žalobce vytýkaného jednání dopustit. Vytýkané „neplnění informační povinnosti“ a „naprostá ignorance úkolů“ není navíc ve skutku jakkoli blíže vymezeno, je pouze odkazováno na Plán úkolů. Nelze se v žádném případě spokojit s povinností „průběžného podávání informací o trestních věcech starších 1 roku v přípravném řízení“. Jestliže je žalobci vytýkána určitá povinnost, je nezbytné ji zcela přesně specifikovat.
30. Nedostatek ve vymezení časového úseku přitom považuje krajský soud za zcela zásadní, neboť bez něj nelze ani dovodit, zda byla výtky uděleny v rámci zákonných lhůt; v této souvislosti si krajský soud dovoluje podotknout, že s ohledem na absenci lhůt k udělení výtky v zákoně o státním zastupitelství je na místě analogicky užít lhůty pro podání kárného návrhu dle zákona o kárném řízení.
31. Přezkoumávaná výtky neobsahuje také žádné právní hodnocení vytýkaného jednání; absentuje jakýkoli odkaz na právní normu, na zákonem uloženou povinnost, kterou měl žalobce porušit. Písemnou výtkou 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. V neposlední řadě je nutno konstatovat, že přezkoumávaná výtky neobsahuje ani jakékoli byť stručné odůvodnění.
32. Lze tedy uzavřít, že výtky udělené žalovanou žalobci trpí podstatnými vadami, které ji činí ve nepřezkoumatelnou pro nedostatek důvodů.
33. Jakkoli tedy krajský soud nemůže přistoupit k věcnému přezkumu žalovanou žalobci vytýkaného jednání, považuje za potřebné upozornit na to, že z obsahu spisové dokumentace vyplývá, že v Plánu úkolů jsou informační povinnosti v čl. III uloženy *okresním státním zastupitelstvím*; tomu také odpovídá postup předcházející udělení výtky žalovanou, když splnění v Plánu úkolů uložených povinností byly vyžadovány vůči *okresnímu státnímu zastupitelství*, nikoli vůči konkrétním státním zástupcům. Bude tedy na žalované, pokud po vrácení věci bude i nadále shledávat v postupu žalobce naplnění podmínek pro udělení výtky podle § 30 odst. 3 zákona o státním zastupitelství, aby se s uvedenými skutečnostmi přezkoumatelným způsobem vypořádala. V takovém případě krajský soud apeluje na dodržení alespoň minimálních standardů formalizovaného postupu, tedy především, seznámení žalobce s vytýkaným jednáním před uložením výtky a možnosti jeho vyjádření k zamýšlenému postupu. Zároveň bude nutné, aby samotná písemná výtky obsahovala přesný popis skutku s jasným časovým ohraničením, tedy zcela jasnou specifikaci vytýkaného jednání, včetně právní kvalifikace.

Závěr a náklady řízení

34. Krajský soud tedy shledal žalobu důvodnou pro naplnění důvodů dle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s., a proto přezkoumávanou výtku žalované udělenou žalobci dle § 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, vyhodnotit, zda doposud zjištěné skutečnosti postačují k závěru o naplnění dikce § 30 odst. 3 zákona o státním zastupitelství či nikoli a pokud ano, dodrží 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 (srovnej například rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 1. 2014, č. j. 16 Kss 10/2013-84).

35. O náhradě nákladů řízení mezi žalobcem a žalovanou bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 s. ř. s., neboť žalobce byl v řízení procesně úspěšný a vzniklo mu tak vůči žalované právo na náhradu nákladů řízení. Náklady žalobce tvoří pouze zaplacený soudní poplatek ve výši 3 000 Kč. Soud tedy uložil žalované zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení tuto částku, a to dle § 64 s. ř. s. 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 24. ledna 2019

Mgr. Jiří Gottwald

předseda senátu