



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Radovana Havelce a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a JUDr. Tomáše Rychlého v právní věci žalobce **JUDr. J. J.**, zastoupeného JUDr. Josefem Monsportem, advokátem se sídlem Praha 1, Vladislavova 1747/16, proti žalované **vrchní státní zástupkyni v Praze**, se sídlem Praha 4, náměstí Hrdinů 1300, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 17. 10. 2019, č. j. 5 A 183/2015 - 39,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **se zamítá.**
- II.** Žalovaná **je povinna** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši 4 114 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce JUDr. Josefa Monsporta.

Odůvodnění:

[1] Vrchní státní zástupkyně v Praze písemnou výtkou ze dne 3. 8. 2015, zn. 9 SPR 129/2015 - 13, vydanou dle § 30 odst. 3 zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství (dále jen „zákon o státním zastupitelství“), žalobci vytkla nedostatky v jeho práci, spočívající v tom, že: a) nesprávně vyřídil podání blíže uvedené podatelky (i) ze dne 24. 7. 2014 (které v rozporu s jeho obsahem nepostoupil vrchní státní zástupkyni k posouzení a zvážení vykonání dohledu podle § 12e odst. 1 zákona o státním zastupitelství, případně Nejvyššímu státnímu zastupitelství jako podnět k vykonání dohledu podle § 12d odst. 1 citovaného zákona, ale namísto toho je postoupil Krajskému státnímu zastupitelství v Ostravě), (ii) ze dne 24. 7. 2014 a 27. 8. 2014 (která vyřídil vyrozuměním podatelky o jejich

odložení bez dalšího opatření, avšak s chybným poučením) a (iii) ze dne 6. 12. 2014 (které chybně postoupil k vyřízení Krajskému státnímu zastupitelství v Ostravě, odkud bylo z důvodu jeho nepříslušnosti vráceno zpět na Vrchní soud v Praze); b) nesplnil pokyn vrchní státní zástupkyně v Praze k předložení spisu sp. zn. 1 VZN 2528/2014, uložený mu dne 9. 9. 2014 na čl. 21 spisu. Jednáním uvedeným pod bodem a) žalobce porušil § 16a odst. 1 zákona o státním zastupitelství, respektive § 59 odst. 1 trestního řádu, v důsledku čehož došlo k nedůvodnému opakovanému postupování podání na Krajské státní zastupitelství v Ostravě (a jejich zpětnému postupování vrchnímu státnímu zastupitelství), přičemž žalobce následně nepřijal odpovídající opatření k vyřízení těchto podání. Jednáním popsáním pod bodem b) žalobce porušil § 12e odst. 2 větu první zákona o státním zastupitelství, neboť se v rozporu se zde uvedenou povinností neřídil pokynem vedoucího státního zástupce. Tuto výtku napadl žalobce u Městského soudu v Praze žalobou; městský soud žalobě vyhověl a shora uvedeným rozsudkem výtku zrušil a věc vrátil žalované k dalšímu řízení.

[2] Městský soud v odůvodnění svého rozsudku, po obsáhlém popisu skutkových okolností předcházejících vydání výtky a citaci na věc (potenciálně) aplikovatelných zákonných i podzákonných předpisů, nejprve podrobně vyložil, proč, ve světle judikatury Nejvyššího správního soudu, považuje napadenou výtku za soudně přezkoumatelné rozhodnutí ve smyslu ustanovení § 65 s. ř. s.

[3] Pokud jde o samotné vypořádání žalobních námitek, městský soud ke skutku uvedenému ve výtce pod bodem b) uvedl, že jakkoli je výtka zakotvená v § 30 odst. 3 zákona o státním zastupitelství méně formálním aktem, u kterého zákon neupravuje postup přecházející jeho vydání, judikatura vyžaduje, aby při jejím ukládání byly splněny alespoň základní principy činnosti správních orgánů, mezi něž patří i právo osoby, které má být výtka ukládána, vyjádřit se k tomu, co je jí kladeno za vinu. Z obsahu předloženého spisu městský soud zjistil, že žalobce byl před vydáním výtky seznámen s informací vytvořenou pro účely vnitřního dohledu, k níž se následně vyjádřil. Tato informace se ovšem vztahovala pouze ke skutku uvedenému v bodě a) posléze vydané výtky. Až poté bylo do spisu náměstkem žalované připsáno sdělení, dle kterého je ve spise uveden pokyn žalované, který žalobce nesplnil [skutek ad b)]. K tomuto skutku žalobci nebylo umožněno se vyjádřit. Tento deficit označil městský soud za porušení jedné ze základních zásad činnosti správních orgánů, který nezhojitelně implikuje nezákonnost následně vydané výtky.

[4] V této souvislosti městský soud poukázal na zjištění, že ve zmiňované informaci pro účely vnitřního dohledu byla jako navrhovaná sankce uváděna toliko ústní výtka spojená s projednáním zjištěného pochybení. Náměstek žalované zde vycházel z předpokladu, že se u žalobce jedná o jediný exces v plnění pracovních povinností [tj. skutek ad a)], který není projevem svévole a nepředstavuje naprosté vybočení z právního rámce řešení věci. Žalobce k tomu uvedl, že je i nadále přesvědčen o správnosti svého postupu (volí jej i někteří další kolegové), právní názor dozorového orgánu však bude v budoucnu respektovat. Městský soud vyjádřil názor, že pokud žalobce nevěděl o tom, že je mu vytýkán i další skutek [ad b)] a vycházel z toho, že mu bude udělena toliko ústní výtka, bylo vydání písemné výtky pro něj přinejmenším překvapivé. I z tohoto důvodu označil žalobu za důvodnou.

pokračování

[5] Shora uvedené důvody podle městského soudu postačovaly pro zrušení napadené výtky a nebylo proto nutné se zabývat důvodností dalších žalobních námitek. Pouze *obecně* proto uvedl, že žalovaná ve výtce neuvádí žádné konkrétní ustanovení právního předpisu, které měl žalobce nepředložením podání k výkonu dohledu porušit. Ve výtce rovněž podle jeho názoru chybí jednoznačná úvaha, jak měl žalobce správně postupovat, neboť mu žalovaná „*dala na zvážení*“ dva různé postupy, nad jejichž aplikací se měl zamyslet. Absentuje rovněž úvaha žalované, jak měla být podání uvedena v popisu skutku ad a) výtky správně vyhodnocena; tato informace není seznatelná ani z průběhu prováděného vnitřního dohledu. Městský soud proto uzavřel, že napadená výtka je nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů.

[6] Žalovanou proto zavázal, aby v dalším postupu (bude-li trvat na tom, že existují důvody postupu podle § 30 odst. 3 zákona o státním zastupitelství) umožnila žalobci vyjádřit se před vydáním výtky ke všem skutečnostem a jednoznačně uvedla, v čem byl postup žalobce nesprávný a jaký postup měl žalobce zvolit (a proč).

[7] Proti rozsudku brojí žalovaná (dále jen „stěžovatelka“) kasační stížností z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

[8] Stěžovatelka má především za to, že napadený rozsudek je nepřezkoumatelný, neboť není zřejmé jednoznačné vymezení důvodu, pro který byla výtka zrušena. Městský soud na jedné straně konstatoval, že tímto důvodem bylo zjištěné hrubé pochybení v procesu ukládání výtky [nemožnost žalobce vyjádřit se k tomu, že je mu kladen za vinu i skutek ad b)], protože se již dalšímu žalobními námitkami nezabýval, následně však konstatoval, že výtka je též nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů, neboť postrádá jednoznačnou úvahu, jak měl žalobce [pokud je o skutek ad a)] správně postupovat a jak měl podání podatelky posoudit. Tomu odpovídá i formulace závazného právního názoru, kde městský soud žalovanou zavázal (bude-li na uložení výtky trvat), aby jednoznačně uvedla, jaký postup měl žalobce zvolit a proč. Městský soud tedy srozumitelně nevyložil, zda šlo o samostatné a na sobě nezávislé důvody pro zrušení výtky.

[9] Pokud jde o skutek ad b), městský soud, kromě výše popsaného deficitu předcházejícího uložení výtky, připojil též úvahy o její překvapivosti (viz bod [4] výše). Podle stěžovatelky však není patrné, zda tato překvapivost může vyplynout i jen z pouhého nesouladu konečného znění výtky s předchozími interními návrhy postupu; není také zřejmé, zda se jedná o další důvod pro zrušení výtky.

[10] Nepřezkoumatelnost spatřuje stěžovatelka konečně i v tom, že městský soud nevysvětlil, zda jím vytčené vady jsou důvodem pro zrušení výtky v celém rozsahu.

[11] Co se týče právního hodnocení výroku a odůvodnění výtky, respektive postupu předcházejícího jejímu vydání, městským soudem, stěžovatelka předně upozorňuje, že nejde o „standardní“ správní rozhodnutí vydávané ve správním řízení ve smyslu § 9 správního řádu a výtka proto nemusí splňovat striktně náležitosti správního rozhodnutí uvedené v § 68 správního řádu. To potvrdil i rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ve svém usnesení ze dne 10. 7. 2018, č. j. 9 As 79/2016 - 41, kde konstatoval, že výtka vydaná postupem dle § 30 odst. 3 zákona o státním zastupitelství vyžaduje pouze určitou kvalifikovanou,

byť zcela minimální, formu; musí být vydána písemně a musí v ní být vymezen vytýkaný skutek (včetně jeho právního posouzení) a alespoň stručné odůvodnění. V praxi se formální podoba výtky může pohybovat od pouhého písemného úředního záznamu, až po formalizované správní rozhodnutí. Účelem ukládané výtky není rozhodovat právní otázky, ale toliko poskytnout jejímu adresátovi formalizované informace o nedostacích v jeho činnosti, a to bezprostředně po jejich zjištění; to je možné pouze při zachování určité míry neformálnosti jejího ukládání. Vytýkané pochybení bývá zpravidla evidentní a nevyžaduje rozsáhlé a složité zjišťování. Jakkoli lze výtku podrobit soudnímu přezkumu ve smyslu ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s., nejedná se *stricto sensu* o správní rozhodnutí podle § 67 správního řádu. Nemusí proto obsahovat výrok ve smyslu § 68 odst. 2 správního řádu a v jejím odůvodnění nemusí být podrobně rozebrány rozhodovací důvody, použité podklady, či shrnutí celého případu, z něhož by i právnímu laikovi bylo jasné, že úvahy uvedené v odůvodnění ústí ve vlastní řešení právní otázky uvedené ve výrokové části.

[12] Z uvedeného stěžovatelka dovozuje, že výhrady městského soudu k přezkoumatelnosti uložené výtky nemohou obstát. Má především za to, že tyto výhrady městský soud formuloval toliko obecně a vágně, což platí i pro jím vyslovený závazný právní názor pro další postup ve věci. Požadavky městského soudu na vymezení skutku a odůvodnění výtky dále přibližují tento institut správnímu rozhodnutí, což odporuje závěrům, ke kterým dospěl rozšířený senát v již zmiňovaném usnesení č. j. 9 As 79/2016 - 41. Stěžovatelka má za to, že jí uložená výtka standardy vyžadované rozšířeným senátem ve vymezení vytýkaných skutků i v odůvodnění splňuje, a to i pokud jde o skutek uvedený ve výrokové části ad a).

[13] Stěžovatelka upozorňuje, že adresátem výtky nemůže být právní laik, ale pouze státní zástupce, jako právní profesionál. Vytýkané pochybení státního zástupce bývá zpravidla evidentní, nevyžaduje rozsáhlé a složité zjišťování; právě rychlá reakce na zjištěné pochybení podtrhuje účinek ukládané výtky.

[14] V posuzované věci byla výtka, pokud jde o skutek uvedený pod písm. a) výroku, ukládána za porušení jedné ze základních zásad práce státního zástupce, dle které se podání posuzuje podle jeho obsahu (§ 16a odst. 1 zákona o státním zastupitelství). Tato zásada je do určité míry společná všem procesním předpisům a nemůže vzbuzovat žádné rozumné pochybnosti o jejím výkladu či smyslu. Nebylo proto nutné, aby posuzovaná výtka obsahovala výčet všech právních předpisů dopadajících na vytýkaný postup. Z obsahu stěžovatelkou uložené výtky je evidentní, že žalobce zmiňovanou zásadu porušil, neboť přesto, že obsahem podání byl nesouhlas podatelky se způsobem vyřízení jejích podání Krajským státním zastupitelstvím v Ostravě, postoupil tato podání právě tomuto státnímu zastupitelství, což odporuje zásadě *nemo iudex in causa sua*. K zajištění objektivního posouzení věci státními zástupci a správnosti jejich postupu slouží v soustavě státního zastupitelství institut dohledu, zakotvený v § 12c zákona o státním zastupitelství. Tyto řídicí vztahy se realizují jednak mezi různými stupni státního zastupitelství (§ 12d citovaného zákona), tak i uvnitř jednotlivých státních zastupitelství (§ 12e citovaného zákona). Pokud tedy bylo ve výtce uvedeno, že žalobce měl podání podatelky buď předložit k posouzení a zvážení dohledu vedoucí státní zástupkyni (§ 12e odst. 1 zákona o státním zastupitelství), nebo věc předložit k výkonu dohledu dle § 12d odst. 1 citovaného zákona Nejvyššímu státnímu zastupitelství, pak se nejedná o nic, co by bylo ve vzájemném rozporu, protože oba

pokračování

postupy jsou rovnocennými alternativami, sloužícími k zajištění téhož institutu, a to dohledu ve smyslu § 12c zákona o státním zastupitelství. Nelze proto souhlasit s městským soudem, že ve výtce chybí jednoznačná úvaha, jak měl žalobce správně postupovat, byly-li mu dány na zvážení dva různé postupy, nad nimiž se měl zamyslet.

[15] Stěžovatelka zdůrazňuje, že institut dohledu představuje v soustavě státního zastupitelství jednu z nejzákladnějších a rutinních činností, jež je nepochybně všem státním zástupcům známa. Nebylo proto nutné vyčerpávajícím, akademickým způsobem žalobci vysvětlovat (například citacemi základních definičních ustanovení), v čem bylo spatřováno jeho pochybení a jak měl správně postupovat. Ze znění výtky je jasné seznatelné, že pokud podatel vyjádří ve svém podání nesouhlas s předchozím postupem státního zástupce, nelze při jeho vyřizování tento postup znovu aplikovat, ale je třeba zvolit postup směřující k zajištění dohledu. Fakt, že podstatu vytýkaného jednání i uvedení správného postupu považoval žalobce za srozumitelné, svědčí i samotný obsah žaloby, kde žalobce s předmětnou částí výtky podrobně věcně polemizuje; stejně tomu bylo i v jeho vyjádření před uložením výtky.

[16] Stěžovatelka k tomuto kasačnímu bodu uzavírá, že městský soud nepředestřel v rámci závazného právního názoru ucelený návod, jak by měla v dané věci dále postupovat. Nadto ji zavázal „*vyhodnotit, zda doposud zjištěné skutečnosti postačují k závěru i naplnění dikce § 30 odst. 3 zákona o SZ či nikoli*“, což stěžovatelka považuje za nesrozumitelné. Odůvodnění napadeného rozsudku vychází z toho, že důvodem zrušení výtky byly vady v postupu stěžovatelky před vydáním výtky, nikoli že by snad tato výtka trpěla ještě vadami skutkovými. Žádné vady ve skutkových zjištěních jí vytknuty nebyly a ani nebylo naznačeno, jaký okruh skutečností by měla dále zjišťovat. Stěžovatelka má rovněž za to, že pokud by měli vedoucí státní zástupci městským soudem vyslovený právní názor respektovat, bylo by snadnější i v případě zjištění drobných pochybení podávat kárný návrh, u nějž by nebylo třeba se obávat konstatování jeho „nepřezkoumatelnosti“.

[17] Konečně stěžovatelka namítá, že i pokud by byl její postup vedoucí k uložení výtky za jedno z vytýkaných pochybení vadný, není tím nikterak stížen závěr o existenci druhého pochybení. Fakt, že výtka zahrnuje dvě samostatná vytýkaná pochybení žalobce, je zřejmý nejen ze struktury její výrokové části, ale i jejího odůvodnění. V případě prvního skutku šlo, zjednodušeně řečeno, především o nesprávné vyhodnocení obsahu podání, rezultující v nesprávný procesní postup státního žalobce při jejich vyřizování. Druhý skutek spočíval v nesplnění pokynu vedoucího státního zástupce; tento pokyn přitom nebyl vydán k přímému zajištění korekce nesprávného procesního postupu žalobce, popsáno v bodě a) výtky. Neexistuje tedy žádná příčinná souvislost mezi oběma skutky. Materiálně se jedná o dvě výtky, pouze zachycené na jedné listině. Není proto zřejmé, proč městský soud přistoupil rovněž ke zrušení formalizované informace o pochybení žalobce ve vztahu ke skutku ad a), jestliže výslovně připustil, že důvod, který ho vedl k závěru o nezákonnosti uložené výtky za skutek ad b), v případě prvního skutku dán není.

[18] Žalobce ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že napadený rozsudek považuje za přezkoumatelný. Podle jeho názoru městský soud řádně odůvodnil, že porušení jedné ze základních zásad správního řízení spatřuje v tom, že žalobci nebylo umožněno vyjádřit se před vydáním výtky ke skutku ad b), přičemž odkázal na obdobný závěr

vyslovený v usnesení rozšířeného senátu č. j. 9 As 79/2016 - 41. Rovněž srozumitelně vysvětlil, že v důsledku tohoto pochybení bylo pro žalobce uložení výtky překvapivé a nebylo mu umožněno se ve vztahu k uvedenému skutku efektivně hájit. V této souvislosti žalobce upozorňuje, že pokud by mu byla dána možnost se k danému skutku vyjádřit, namítal by, že pokyn k předložení spisu nebyl adresován jemu; to by mohlo vést ke změně úvah o závažnosti vytýkaných jednání, v důsledku čehož mohlo být přistoupeno jen k uložení ústní výtky. Zcela jednoznačně a srozumitelně městský soud také formuloval závazný právní názor, jak má stěžovatelka dále postupovat. Přezkoumatelné jsou podle žalobce též úvahy městského soudu o nepřezkoumatelnosti důvodů uložení výtky za skutek ad a). Žalobce se shoduje s názorem městského soudu, že jakkoli se při ukládání výtky použijí pouze základní zásady činnosti správních orgánů, nezabývá to dohledový orgán povinnosti řádně (přezkoumatelně) odůvodnit svůj postup, a to minimálně v tom, aby bylo zřejmé, v čem vytýkané pochybení spočívalo, jaký měl být správný postup a jakými úvahami byl orgán veden při závěru o závažnosti zjištěných nedostatků. V této souvislosti žalobce upozorňuje, že uloženou výtku považují kárné senáty za rozhodnutí zakládající překážku *ne bis in idem*; již jen z tohoto pohledu je nutno klást důraz na přezkoumatelnost obsahu výtky ve vymezení vytýkaného poklesku, včetně jeho právního posouzení.

[19] Pokud jde o argumentaci stěžovatelky, že žalobci byly fakticky uloženy dvě výtky za různá, oddělitelná pochybení (pouze byly zachyceny na jedné listině), žalobce především namítá, že z obsahu výtky nic takového neplyne. Nejen že takový závěr nepodporuje samotná formulace výtky, ale její odůvodnění také neobsahuje úvahu, zda by jednotlivé skutky samy o sobě svou intenzitou a závažností představovaly poklesek v plnění povinností žalobce, odůvodňující u každého z nich uložení výtky dle § 30 odst. 3 zákona o státním zastupitelství. Žalobce má za to, že mu byla uložena toliko jedna výtka, kterou mu byly vytýkány dva skutky, které stěžovatelka v jejich souhrnu posoudila jako poklesky dosahující intenzity a závažnosti pro udělení výtky. Bez významu podle žalobce není ani fakt, že jde ze strany stěžovatelky o argumentaci novou, neuplatněnou v průběhu řízení o žalobě.

[20] Z uvedených důvodů proto žalobce navrhl, aby byla kasační stížnost zamítnuta.

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

[22] Kasační stížnost není důvodná.

[23] Nejprve se Nejvyšší správní soud zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. K otázce nepřezkoumatelnosti rozhodnutí se opakovaně vyjadřuje judikatura Ústavního soudu i Nejvyššího správního soudu. Platí, že nepřezkoumatelný rozsudek zpravidla vůbec nenabízí prostor k úvahám o námitkách věcného charakteru, a je tudíž nezbytné jej zrušit. Za nepřezkoumatelné (pro nedostatek důvodů) lze označit i takové rozhodnutí, z jehož odůvodnění není zřejmé, proč soud (ne)považoval za důvodnou argumentaci účastníka řízení, a to zejména tehdy, představuje-li vypořádání této argumentace *ratio decidendi* rozhodnutí (viz například rozsudek tohoto

pokračování

soudu ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44; citovaná rozhodnutí jsou dostupná na www.nssoud.cz). Zároveň ovšem nelze opomenout, že nepřezkoumatelnost rozsudku není závislá na subjektivní představě stěžovatele o tom, jak podrobně by měl být rozsudek odůvodněn. Jedná se totiž o objektivní překážku, která kasačnímu soudu znemožňuje přezkum napadeného rozhodnutí (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 11. 2014, č. j. 3 As 60/2014 - 85). Za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost lze považovat zejména ta rozhodnutí, která postrádají základní zákonné náležitosti, z nichž nelze seznat, o jaké věci bylo rozhodováno či jak bylo rozhodnuto, která zkoumají správní úkon z jiných než žalobních důvodů (pokud by se nejednalo o případ zákonem předpokládaného přezkumu mimo rámec žalobních námitek), jejichž výrok je v rozporu s odůvodněním, která neobsahují vůbec právní závěry vyplývající z rozhodných skutkových okolností nebo jejichž důvody nejsou ve vztahu k výroku jednoznačné (srov. například rozsudek tohoto soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 - 130).

[24] Stěžovatelka namítá především absenci jednoznačného vymezení důvodů zrušení výtky, kdy městský soud uvedl, že tímto důvodem je neseznámení žalobce s tím, že je mu kladen za vinu též skutek ad b), přičemž následně též konstatoval nepřezkoumatelnost výtky, pokud jde o skutek ad a). Stěžovatelce lze přisvědčit v tom, že městský soud skutečně explicitně označil za důvod pro zrušení napadené výtky „procesní“ vadu upínající se ke skutku ad b) (bod 57 odůvodnění) s tím, že z tohoto důvodu se dalšími námitkami žalobce již podrobně nezabýval (odst. 58); následně však „obecně“ konstatoval, že výtka je též nepřezkoumatelná, co se týče skutku ad a). Takové odůvodnění působí vskutku vnitřně rozporným dojmem, nepřezkoumatelnost rozsudku (pro nesrozumitelnost) však podle Nejvyššího správního soudu nezakládá. Především je nutno uvést, že není z povahy věci vyloučeno, aby důvodem pro zrušení individuálního správního aktu soudem byla současně těžká procesní vada (implikující nezákonnost tohoto aktu) i jeho nepřezkoumatelnost. Souběh důvodů pro zrušení individuálního správního aktu je pojmově vyloučen pouze u jeho nezákonnosti (třetího zákonem předvídaného důvodu kasace) a nepřezkoumatelnosti; lapidárně řečeno - je-li rozhodnutí nepřezkoumatelné, nelze přezkoumat jeho zákonnost. Dále má kasační soud za to, že jakkoli bylo jako důvod zrušení výtky městským soudem deklarováno (jen) pochybení předcházející jejímu vydání, které pro svou závažnost již nevyvolává potřebu zabývat se dalšími námitkami žaloby, není pochyb o tom, že fakticky byla dalším důvodem jejího zrušení i shora konstatovaná nepřezkoumatelnost. Městský soud i přes nevhodnou a zavádějící formulaci důvodů pro zrušení výtky neoznačil závěry o její nepřezkoumatelnosti jen jako úvahu *obiter dictum*; že šlo o samostatný důvod pro její zrušení, potvrzuje i fakt, že dal stěžovatelce v rámci závazného právního názoru pokyny, jak tento deficit odstranit, bude-li mít i nadále za to, že důvody pro udělení výtky přetrvávají.

[25] Nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku nezakládá ani městským soudem konstatovaná překvapivost výtky [pokud jde o skutek ad b)], ať již jde o kvalitu odůvodnění tohoto závěru, tak i o kontext ve kterém byl vysloven. Městský soud v bodě 57 odůvodnění srozumitelně vyložil, že nebyl-li žalobce před vydáním výtky seznámen s tím, že je mu vytýkán též skutek ad b), bylo „uložení písemné výtky [i za tento skutek – pozn. NSS] pro žalobce přinejmenším překvapivým“. Nejvyšší správní soud nesouhlasí se stěžovatelkou, že z této argumentace soudu není zřejmé, „zda ‘překvapivost’ uložené výtky může sama o sobě plynout i z pouhého nesouladu konečného znění výtky s předchozími interními návrhy dalšího

postupu“. Tento závěr je naopak zcela evidentní, neboť městský soud v této souvislosti výslovně odkázal na obsah *informace pro účely vnitřního dohledu*, s jejímž obsahem konfrontoval konečné znění výtky (viz bod [4] výše).

[26] Odmítnout je též třeba tvrzení stěžovatelky, dle kterého není jasné, zda konstatovaná překvapivost výtky byla dalším důvodem pro její zrušení. Nejvyšší správní soud nemá pochyb, že tomu tak není a z povahy věci ani být nemůže. Jak již bylo výše opakovaně uvedeno, městský soud stěžovatelce vytkl, že před vydáním výtky neseznámila žalobce s tím, že je mu vytýkán též skutek ad b), čímž porušila jednu ze zásad správního řízení (aplikovatelných i na proces ukládání výtky), neboť žalobce se o tom, co všechno je mu kladeno za vinu, dozvěděl až ze samotné výtky. Jednou ze základních zásad správního řízení (aplikovatelných podle usnesení rozšířeného senátu č. j. 9 As 79/2016 - 41 i na proces ukládání výtky – viz jeho odst. [84]) je i uvědomění účastníka řízení o (zamýšleném) úkonu, je-li to potřebné k hájení jeho práv (a neohrozí-li to účel tohoto úkonu), obecně formulované v § 4 odst. 3 správního řádu. Konkrétní postup směřující k naplnění tohoto požadavku stanoví správní řád v § 36 odst. 3, z něhož plyne právo účastníka řízení seznámit se s podklady pro vydání rozhodnutí, vyjádřit se k nim a navrhnout případně doplnění dokazování. Jakkoli vydání výtky dle § 30 odst. 3 zákona o státním zastupitelství nepředchází správní řízení (§ 9 správního řádu), je třeba naplnění těchto práv státnímu zástupci materiálně umožnit, byť jistě i méně formálním způsobem, než vyžaduje § 36 odst. 3 správního řádu; to vyplývá i z citovaného usnesení rozšířeného senátu č. j. 9 As 79/2016 - 41 (viz zejména jeho odst. [69] a [79]). Není-li to státnímu zástupci umožněno, mohou pro něj být samotné vydání výtky či její konkrétní podoba překvapivými; požadavek na předvídatelnost rozhodování (a tedy na vyloučení překvapivosti rozhodnutí pro jejich adresáty) je přitom podle konstantní judikatury Ústavního soudu [viz například nálezy ze dne 23. 11. 2010, sp. zn. IV. ÚS 2738/10 (N 235/59 SbNU 391) a ze dne 28. 5. 2013, sp. zn. II. ÚS 2570/10 (N 95/69 SbNU 457)] imanentní součástí práva na spravedlivý proces, bez ohledu na jeho konkrétní typ. Městským soudem konstatovaná překvapivost výtky pro žalobce tedy není z povahy věci *dalším důvodem* pro zrušení výtky, ale *důsledkem* porušení procesních práv žalobce garantovaných v § 4 odst. 3 správního řádu.

[27] Co se týče dalších kasačních námitek stěžovatelky, upínajících se k závěru městského soudu o nepřezkoumatelnosti výtky ve vztahu ke skutku ad a), obsahově se v rozhodující části jedná o kasační důvody podřaditelné pod ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[28] Především je třeba uvést, že se Nejvyšší správní soud zcela ztotožňuje s náhledem stěžovatelky na požadavky kladené na výtku vydávanou v režimu § 30 odst. 3 zákona o státním zastupitelství i na postup předcházející jejímu vydání, jak byl shrnut výše v odst. [11]; stěžovatelka zde ostatně vychází ze závěrů vyslovených v usnesení rozšířeného senátu č. j. 9 As 79/2016 - 41. Stručně shrnuto, na postup předcházející vydání výtky a na její obsah (ať již po stránce formální či obsahové) nelze klást stejné požadavky jako na správní řízení (ve smyslu § 9 správního řádu) a správní rozhodnutí (§ 68 správního řádu). Pokud jde o náležitosti výtky, ta je podle rozšířeného senátu (jen) do jisté míry formalizovanou informací o tom, že došlo ze strany státního zástupce ke konkrétnímu pochybení; z tohoto důvodu vyžaduje určitou kvalifikovanou – byť zcela minimální - formu. Minimálním

pokračování

požadavkem je jednoznačné vymezení skutku (včetně jeho právního posouzení) a alespoň stručné odůvodnění. Stěžovatelka se přiléhavě dovolává závěru rozšířeného senátu, podle kterého „[e]fektivní 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. [...] Podání kárného návrhu musí být prostředkem ultima ratio pro případy, které není možno řešit jiným způsobem, včetně právě výtky. [...] 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.“

[29] Stručně shrnuto, městský soud stěžovatelce vytknul, že ve výtce (i) neuvedla žádné konkrétní ustanovení právního předpisu, které by žalobci ukládalo povinnost, jejíž porušení mu je vytýkáno, (ii) neuvedla, jak měl žalobce podání podatelky vyhodnotit a (iii) nevymezila, jak měl žalobce správně postupovat. S tímto názorem se Nejvyšší správní soud neztotožňuje a naopak plně přisvědčuje argumentaci stěžovatelky podrobně rekapitulované v bodech [13] až [15] výše. Na tuto argumentaci lze přitom pro její přiléhavost a komplexnost plně odkázat, neboť není úkolem soudu opakovat jinými slovy pregnantně formulovanou a podrobnou argumentaci účastníka řízení, pokud se s ní plně ztotožňuje (viz přiměřeně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2005, č. j. 8 Afs 75/2005 - 130). Lze pouze dodat, že požadavky městského soudu nejen vybočují z požadavků na minimální vyžadovaný standard výtky, jak byl popsán výše, ale městský soud je rovněž formuloval pouze značně obecným způsobem. Je tedy možné uzavřít, že předmětná výtka není nepřezkoumatelná a dostojí formálním i obsahovým požadavkům formulovaným rozšířeným senátem tohoto soudu v usnesení č. j. 9 As 79/2016 - 41.

[30] Stěžovatelka konečně namítá, že není zřejmé, proč městský soud zrušil uloženou výtku jako celek, označil-li za důvod zrušení nesprávnost předcházejícího postupu (neseznámení žalobce s dalším vytýkaným skutkem), vztahujícího se pouze ke skutku ad b). Poukazuje přitom na fakt, že výtka byla ukládána za dva samostatné, na sobě navzájem nezávislé skutky (dle jejího názoru se fakticky jedná o dvě samostatné výtky zachycené na jedné listině) a nebyl proto důvod zrušit výtku jako celek, tedy i ve vztahu ke skutku ad a).

[31] S ohledem na závěry vyslovené v odst. [24] výše je zřejmé, že se stěžovatelka mylí, vychází-li z premisy, že jediným důvodem pro zrušení výtky byla vada v postupu předcházejícím jejímu vydání, vztahující se výlučně ke skutku ad b). Jak Nejvyšší správní soud v odkazovaném odstavci vyložil, druhým důvodem zrušení výtky byla též městským soudem konstatovaná nepřezkoumatelnost, vztahující se ke skutku ad a). Za této situace je logické, že městský soud zrušil výtku jako celek. Současně ovšem nelze pominout, že kasační soud závěr městského soudu o nepřezkoumatelnosti výtky shledal chybným (viz

odst. [28] a [29] výše). Nebyl-li tedy dán městským soudem deklarovaný důvod pro zrušení výtky též v části týkající se i skutku ad a), není vyloučeno, aby kasační soud z tohoto důvodu napadený rozsudek zrušil a vrátil prvoinstančnímu soudu věc k dalšímu řízení, přistoupil-li by současně na argumentaci stěžovatelky o oddělitelnosti obou výroků výtky, a tedy i jejich možném rozdílném procesním osudu. Z tohoto důvodu se proto stěžovatelkou předestřenou argumentací Nejvyšší správní soud dále zabýval.

[32] Nejvyšší správní soud souhlasí s názorem stěžovatelky, že předmětem výtky byly dva samostatné, na sobě nezávislé skutky (viz její argumentace shrnutá v bodě [17] výše). Za této situace tedy městskému soudu principiálně nic nebránilo v tom, aby výtku zrušil pouze v části výroku, který dle jeho názoru z hlediska zákona neobstojí, a ve zbytku žalobu zamítl (naznal-li by, že v případě druhého výroku výtky žádnou z vad stížena není). Takový postup ovšem nemůže být automatický. Na tomto místě je vhodné zdůraznit, že kasační soud reflektuje fakt, že městský soud neměl důvod se touto možností zabývat, neboť měl za to, že existují důvody pro zrušení celé výtky, nicméně pokud by platilo, že (i) byly vyvráceny jím tvrzené důvody pro zrušení výtky i v části vztahující se ke skutku ad a), (ii) jednotlivé výroky výtky jsou oddělitelné a (iii) neexistuje jiný důvod pro zrušení výtky *en bloc*, pak by bylo na místě jeho rozsudek z těchto důvodů zrušit a zavázat ho právním názorem, podle kterého ke zrušení celé výtky nejsou dány důvody.

[33] Právě existenci jiného důvodu, neumožňujícího zrušit výtku toliko v části výroku ad b), Nejvyšší správní soud v projednávané věci nalezl. Jak zcela přiléhavě uvedl ve svém vyjádření ke kasační stížnosti žalobce, z obsahu výtky totiž nelze zjistit, zda důvodem pro její uložení byly oba vytýkané skutky nezávisle na sobě (tzn., že každý z nich by samostatně postačoval k postupu dle ustanovení § 30 odst. 3 zákona o státním zastupitelství), či zda až oba skutky ve svém souhrnu (ať již ve smyslu jejich prostého „součtu“ či synergie) dosahují intenzity porušení pracovních povinností žalobce, odůvodňující uložení výtky. Tvrzení stěžovatelky v kasační stížnosti, že jde fakticky o dvě výtky za dvě různá pochybení žalobce, vtělená do jedné listiny, obsah výtky sice nevyvrací, ale ani nepodporuje. Za situace, kdy nelze jednoznačně určit, zda pro uložení výtky by podle stěžovatelky postačoval i jen samotný skutek popsáný v bodě a) jejího výroku (tzn., zda sám o sobě dosahuje intenzity, kterou není možné řešit jen neformálními manažerskými nástroji, jako je například domluva či upozornění – viz také úvahy rozšířeného senátu na toto téma v bodu [70] odůvodnění usnesení č. j. 9 As 79/2016 - 41), městský soud nepochybil, pokud i přes nesprávný závěr o částečné nepřezkoumatelnosti výtky zrušil napadenou výtku jako celek a věc vrátil stěžovateli k dalšímu řízení.

[34] Ze všech shora uvedených důvodů je zřejmé, že argumenty kasační stížnosti, i přes jejich částečnou důvodnost, ke zrušení napadeného rozsudku nepostačují. Za této situace Nejvyšší správní soud kasační stížnost postupem dle § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítl.

[35] S ohledem na konstatované pochybení městského soudu, týkající se deficitů napadené výtky v části vztahující se ke skutku ad a), nicméně Nejvyšší správní soud, i přes zamítavý výrok ve věci samé, koriguje městským soudem vyslovený závazný právní názor, jímž stěžovatelku zavázal v dalším postupu. Pokud totiž důvody zrušujícího rozsudku krajského (zde městského) soudu obstojí v podstatné míře (tzn., že nedojde k jejich vyprázdnění a nahrazení, čímž by jinak nezrušený výrok pozbyl svou oporu), „Nejvyšší

pokračování

správní soud kasační stížnost [žalované] zamítne a nesprávné důvody nahradí svými“ (viz usnesení rozšířeného senátu tohoto soudu ze dne 14. 4. 2009, č. j. 8 Afs 15/2007 - 75, publikované pod č. 1865/2009 Sb. NSS, či rozsudek tohoto soudu ze dne 1. 7. 2015, č. j. 5 Afs 91/2012 - 41, publikovaný pod č. 3321/2016 Sb. NSS). V tomto smyslu tedy kasační soud koriguje právní názor vyslovený městským soudem tak, že žalobou napadená výtka není nepřezkoumatelná a po stránce formální i věcné splňuje minimální požadavky vyslovené rozšířeným senátem tohoto soudu v usnesení č. j. 9 As 79/2016 - 41. Bude-li proto stěžovatelka ve věci žalobci vytýkaných pochybení vydávat novou výtku, není povinna řídit se právním názorem městského soudu v této souvislosti vysloveným.

[36] O náhradě nákladů tohoto řízení Nejvyšší správní soud rozhodl ve smyslu § 60 odst. 1, věty první s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Vzhledem k tomu, že stěžovatelka byla v řízení o kasační stížnosti procesně neúspěšná, právo na náhradu nákladů řízení náleží procesně úspěšnému žalobci.

[37] Žalobci přísluší náhrada nákladů za jeden úkon právní služby učiněné jeho zástupcem, a to za vyjádření ke kasační stížnosti obsahující skutkový i právní rozbor věci [§ 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif) – dále jen „advokátní tarif“]. Žalobci tak náleží odměna ve výši 3 100 Kč za jeden úkon právní služby [§ 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu, ve spojení s § 7 bodem 5 téhož předpisu] společně s náhradou hotových výdajů za tento jeden úkon právní služby ve výši 300 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Zástupce žalobce je plátcem daně z přidané hodnoty, proto mu byla odměna navýšena o částku odpovídající této dani. Celková výše náhrady nákladů řízení o kasační stížnosti tak činí 4 114 Kč. Tuto částku je stěžovatelka povinna zaplatit žalobci ve stanovené lhůtě k rukám jeho zástupce.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 28. ledna 2022

Mgr. Radovan Havelec
předseda senátu