



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu Mgr. Radovana Havelce a soudců Mgr. Jana Kratochvíla a JUDr. Tomáše Rychlého ve věci žalobkyně: **Mgr. S. B.**, zastoupena advokátem JUDr. Mgr. Filipem Rigelem, se sídlem Teplého 2786, Pardubice, proti žalované: **městská státní zástupkyně v Brně**, se sídlem Polní 41, Brno, zastoupené advokátem JUDr. Radkem Ondrušem, sídlem Bubeníčkova 42, Brno, proti rozhodnutí žalované ze dne 20. 6. 2018, sp. zn. 1 SPR 365/2018, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 26. 11. 2020, č. j. 30 A 137/2018-98,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se z a m í t á .**
- II. Žalobkyně **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalované **se n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobkyně je státní zástupkyní na Městském státním zastupitelství v Brně.

[2] Dne 17. 5. 2018 městská státní zástupkyně v Brně (žalovaná, vedoucí státní zástupkyně žalobkyně) přidělila žalobkyni k doзору tři trestní věci, včetně sp. zn. 4 ZN 2188/2014. V přiděleném spise sp. zn. 4 ZN 2188/2014 se nacházela nevyřízená stížnost poškozeného proti rozhodnutí, jímž policejní orgán odložil případ krádeže a

poškození cizí věci, a dále postoupení této stížnosti policií, které došlo na Městské státní zastupitelství v Brně dne 17. 4. 2018

[3] Ještě ten samý den, 17. 5. 2018, zaslala žalobkyně přípis vedoucí státní zástupkyni, v němž vysvětlovala, proč považuje přidělení věci za nepřípustné. Zároveň ji požádala, aby věc sp. zn. 4 ZN 2188/2014 převedla zpět na svého náměstka a přidělila místo toho žalobkyni novou věc.

[4] Na to žalovaná reagovala přípisem ze dne 24. 5. 2018, v němž žalobkyniny argumenty odmítla. Vysvětlila jí důvody svého postupu a upozornila ji, že je i nadále dozorovou státní zástupkyní v dané věci. Prodloužila jí interní lhůtu k vyřízení stížnosti do 17. 6. 2018.

[5] Dne 12. 6. 2018 žalobkyně zaslala žalované nový přípis, který poslala na vědomí též krajskému státnímu zástupci, vrchnímu státnímu zástupci a nejvyššímu státnímu zástupci. V něm uvedla, že převedení všech tří spisů odmítá a dále rozvedla svou argumentaci k nezákonnosti přidělení těchto věcí.

[6] Po seznámení s tímto přípisem si žalovaná vyžádala spis sp. zn. 4 ZN 2188/2014. Z něj zjistila, že žalobkyně v něm dosud neučinila žádný úkon. Dne 20. 6. 2018 jí proto postupem dle § 30 odst. 3 zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství bez dalšího udělila v záhlaví rozsudku označenou písemnou výtku za neodůvodněné průtahy v trestní věci sp. zn. 4 ZN 2188/2014, neboť ve stanovené lhůtě do 17. 7. 2018 nerozhodla o stížnosti proti usnesení policejního orgánu a ve věci neučinila ani žádný jiný úkon.

[7] Krajský soud žalobu žalobkyně proti výtce zamítl.

[8] Krajský soud shledal, že jednání žalobkyně je v rozhodnutí o výtce dostatečně specifikováno. Co se týká právní kvalifikace, žalovaná v textu výtky výslovně neuvedla, že vytknuté průtahy představují porušení povinnosti státního zástupce zakotvené v § 24 odst. 1 zákona o státním zastupitelství. To je však dle krajského soudu zcela zřejmé z textu výtky. Výslovný odkaz na zákonné ustanovení je sice pochybením, avšak ne takové závažnosti, aby vedlo k nepřezkoumatelnosti, resp. ke zrušení napadené výtky.

[9] Krajský soud neshledal procesní vadu ani v tom, že by žalovaná udělení výtky se žalobkyní předem neprojednala. Uvedl, že výslovné písemné pozvání žalobkyně, aby se dostavila k žalované právě za účelem projednání možného udělení výtky, by jistě představovalo „procesně vzorný postup“. Podstatné však je, zda hrozící postih ze strany vedení musel být státnímu zástupci zřejmý, zda s ohledem na okolnosti takříkajíc „*nevisel ve vzduchu*“.

[10] V dané věci muselo být dle krajského soudu žalobkyni zřejmé, že jí udělení výtky hrozí, jestliže zůstala nečinná i poté, co jí žalovaná písemně stanovila novou (prodlouženou) lhůtu k vyřízení stížnosti a upozornila ji, aby vzala v potaz, že i nadále (navzdory svým již projeveným výhradám) zůstává dozorovou státní zástupkyní v trestní věci sp. zn. 4 ZN 2188/2014. Na tento jednoznačně projevený postoj své vedoucí státní zástupkyně žalobkyně reagovala sdělením ze dne 12. 6. 2018, v němž se na téměř třech stranách věnuje důvodům, proč přidělení věci sp. zn. 4 ZN 2188/2014 nadále odmítá, a

pokračování

proč je považuje za šikanózní, zastrašující a narušující její nezávislost. Plně tedy využila svého práva vyjádřit se k věci.

[11] Pokud jde o důvodnost udělení výtky, krajský soud odkázal na rozhodnutí kárného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2019, č. j. 12 Ksz 7/2018-160. V něm kárný senát shledal stěžovatelku vinnou kárným proviněním, že po přidělení věci vedené pod sp. zn. 4 ZN 2188/2014 v době od 21. 6. 2018 do 2. 7. 2018 vyjadřovala svůj nesouhlas s přidělením trestní věci sp. zn. 4 ZN 2188/2014 k výkonu dozoru nad zachováváním zákonnosti v přípravném řízení a tento dozor zcela vědomě nevykonávala. Jednalo se tedy o typově stejný skutek jako v nyní posuzovaném případě, jen o jiné období. Kárný senát přitom odmítl argumentaci žalobkyně, že jí byl spis sp. zn. 4 ZN 2188/2014 přidělen k doзору nezákonně a její nečinnost při jeho vyřizování byla obhajitelná.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalované

[12] Žalobkyně (stěžovatelka) se proti rozsudku krajského soudu bránila kasační stížností. Konkrétně vznesla následující kasační námitky:

1. Výtka neobsahuje vymezení údajně porušených právních předpisů.
2. Stěžovatelka nedostala prostor, aby před udělením výtky byla slyšena. To je v přímém rozporu se závěry rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 10. 7. 2018, č. j. 9 As 79/2016-41.
3. Žalovaná ve věci provedla fakticky dohled, který však nebyl proveden řádně podle § 12e zákona o státním zastupitelství.
4. Spis sp. zn. 4 ZN 2188/2014 byl na stěžovatelku převeden nezákonně.

[13] Žalovaná navrhla zamítnutí kasační stížnosti. Ztotožnila se se závěry krajského soudu.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[14] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 soudního řádu správního).

III.1 Obecně k výtkám

[15] Podle § 30 odst. 3 zákona o státním zastupitelství, drobné nedostatky a poklesky může vedoucí státní zástupce státnímu zástupci písemně vytknout, aniž by podal návrh na zahájení kárného řízení.

[16] Z judikatury Nejvyššího správního soudu k výtkám (viz zejména usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 7. 2018, č. j. 9 As 79/2016-41, body 55 a 79; a rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 3. 2021, č. j. 2 As 209/2020-36, bod 18; a ze dne 28. 1. 2022, č. j. 3 As 364/2019-51, bod 26) vyplývá následující.

[17] Výtka ukládaná vedoucím či dohledovým orgánem představuje opatření na pomezí mezi neformálními manažerskými nástroji a návrhem na zahájení kárného řízení. Výtka je oproti zahájení kárného řízení a uložení kárného opatření pojímána jako méně přísné opatření oprávněné úřední osoby (dohledového orgánu). Účelem výtky je možnost flexibilně postihnout takové nedostatky a poklesky v činnosti státního zástupce, jež svojí menší závažností neodůvodňují zahájení kárného řízení. V praxi se zpravidla jedná o kratší a ojedinělé průtahy v řízení, drobná porušení procesních předpisů, či drobné poklesky v chování, které odporují profesním etickým zásadám.

[18] Uložení výtky nepodléhá formálnímu správnímu řízení. Na postup předcházející vydání výtky a na její obsah (ať již po stránce formální či obsahové) nelze klást stejné požadavky jako na správní řízení a správní rozhodnutí (jakkoli se jedná o správní rozhodnutí ve smyslu soudního řádu správního). Výtka však musí být vydávána v rámci určitého formalizovaného postupu, v němž jsou respektovány základní zásady činnosti správních orgánů dle § 2 až 8 správního řádu. Státní zástupce zejména musí dostat prostor k vyjádření. Uložení výtky nesmí být pro dotčenou osobu překvapivé. V rozhodnutí o výtce musí být vymezen skutek (včetně jeho právního posouzení) a alespoň stručné odůvodnění.

III.2 Určitost výtky

[19] Krajský soud byl názoru, že jednání žalobkyně je v rozhodnutí o výtce dostatečně specifikováno. Nejvyšší správní soud se s jeho hodnocením ztotožňuje.

[20] Podle Nejvyššího správního soudu je podstatné, že rozhodnutí o výtce není rozhodnutím o správním deliktu, a není dokonce ani rozhodnutím o kárném provinění. V žádném případě se tedy na rozhodnutí o výtce neaplikuje trestní větev čl. 6 evropské Úmluvy o ochraně lidských práv. Proto lze akceptovat i nižší požadavky na formální podobu výtky. Podstatné je, aby osoba, které byla výtka uložena, věděla, v čem je spatřováno její závadné jednání. To z toho důvodu, aby mohla do budoucna své jednání napravit, nebo aby se mohla proti uložení výtky účinně bránit.

[21] V daném případě je i dle Nejvyššího správního soudu z výtky jednoznačné, proč byla stěžovatelce uložena. V konkrétní trestní věci zanedbala své dozorové povinnosti, neboť nerozhodla o podané stížnosti, ani ve věci neučinila jiný úkon, a to ani v prodloužené lhůtě. Přitom skutečnost, že ve věci má konat, jí byla jednoznačně žalovanou sdělena i v zamítnutí jejích námitek proti přidělení spisu ze dne 24. 5. 2018. Odůvodnění výtky nemohlo stěžovatelku nechat na pochybách, za co jí byla uložena.

[22] Vzhledem k neformálnosti úkonu, kterým výtka je, není také vadou, která by způsobovala její nezákonnost, že žalovaná formálně neodkázala na ustanovení právního předpisu, který stěžovatelka svým jednáním porušila. Je totiž nepochybné, že jednání stěžovatelky bylo v rozporu s § 24 odst. 1 zákona o státním zastupitelství. Podle něj státní zástupce je při výkonu své funkce povinen odpovědně plnit své úkoly; zejména je povinen postupovat odborně, svědomitě, odpovědně, nestranně, spravedlivě a bez zbytečných průtahů. Ani ohledně této skutečnosti nemohla být stěžovatelka nijak na pochybách. Lze poznamenat, že pochybení v tomto ohledu neshledal ani Ústavní soud v usnesení sp. zn. II. ÚS 2446/19 ze dne 10. 12. 2020, bod 75. K ústavní stížnosti stěžovatelky proti rozhodnutí

pokračování

kárného senátu uvedl, že není pochyb, že jde o porušení povinnosti rozhodnout o stížnosti vyplývající z působnosti státního zástupce založené § 146 odst. 2 písm. a) trestního řádu.

III.3 Prostor pro vyjádření stěžovatelky před vydáním výtky

[23] Nejvyšší správní soud má, ve shodě s krajským soudem, za to, že i otázku práva být slyšen je nutno posuzovat s ohledem na v judikatuře zdůrazňovanou menší formálnost procesu udělení výtky oproti kárnému nebo správnímu řízení.

[24] Povinností vedoucího státního zástupce není vždy státního zástupce předem výslovně upozornit, že mu hodlá uložit výtku, či dokonce nutnost předem výtku ústně projednat. Taková povinnost nevyplývá z žádného ustanovení právního předpisu ani z judikatury správních soudů.

[25] Předně, na rozhodnutí o výtce se nevztahuje čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, podle kterého má každý právo, aby jeho věc byla projednána veřejně a v jeho přítomnosti. Toto právo se týká řízení před soudem. Správní řízení, a o to více řízení, na které se vztahují pouze základní zásady činnosti správních orgánů, je naopak ovládáno zásadou neveřejnosti. Základní zásadou činnosti správních orgánů, která vychází i z čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, je „pouze“ zásada kontradiktornosti řízení. Podle § 4 odst. 4 správního řádu správní orgán umožní dotčeným osobám uplatňovat jejich práva a oprávněné zájmy.

[26] I ve výše citovaném usnesení rozšířeného senátu, kterého se stěžovatelka dovolává, Nejvyšší správní soud neuvedl, že před výtkou musí být záležitost se státním zástupcem ústně projednána, či mu musí být jinak sdělen záměr vedoucího státního zástupce výtku uložit. Soud pouze zdůraznil, že státní zástupce musí dostat prostor se vyjádřit ke skutečnostem, za které je mu poté uložena výtku a ve kterých je spatřováno jeho pochybení (viz usnesení ze dne 10. 7. 2018, č. j. 9 As 79/2016-41, bod 79). Shodně uvedl Nejvyšší správní soud i v bodě 71 usnesení, na který stěžovatelka poukazuje, že předpokladem pro uložení výtky je „možnost předešlého ‘slyšení’ dotčené osoby, v němž se může vyjádřit k vymezenému skutku“. Výraz *slyšení* je uveden v uvozovkách a i z kontextu je zřejmé, že soud neměl na mysli ústní projednání. Zdůrazňoval, že jde o to, aby se dotčená osoba mohla k vytýkanému jednání před uložením výtky vyjádřit. Obdobně navazující judikatura správních soudů citovaná výše klade důraz na to, aby se dotčená osoba mohla ke skutku, který je obsahem výtky, vyjádřit a udělení výtky nebylo pro ni překvapivé.

[27] Této povinnosti žalovaný v nyní posuzovaném případě dostal. Nejvyšší správní soud se plně ztotožňuje s hodnocením krajského soudu v napadeném rozsudku (shrnutém v bodě [9] a [10] výše), na který pro stručnost odkazuje.

[28] Žalovaná ve svém vyjádření ze dne 22. 5. 2018 sdělila, že je povinností stěžovatelky v daném trestním spise provádět dozorové úkony. Stěžovatelka se k věci obsáhle vyjádřila ve svém podání ze dne 12. 6. 2018. Nadále polemizovala s tím, že je dozorovou státní zástupkyní v daném trestním spise. Jednoznačně sdělila svůj názor, že v daném spise žádné

úkony činit nehodlá. Nejvyššímu správnímu soudu není zřejmé, k čemu by mělo přispět další projednání věci se stěžovatelkou.

[29] Postoj stěžovatelky byl zcela zřejmý z jejího podání jak ze dne 17. 5. 2018, tak 12. 6. 2018. Předmětem výtky bylo nekonání úkonů ve věci sp. zn. 4 ZN 2188/2014. Jde o stejné jednání, které bylo obsahem obou podání stěžovatelky. Stěžovatelka tedy dostala příležitost se k podstatě věci opakovaně vyjádřit před tím, než jí výtka byla uložena. Názor vedoucí státní zástupkyně, že jednání stěžovatelky (respektive její nečinnost) je nepřípustné, stěžovatelce musela být z vyjádření žalované také zřejmá. Uložení výtky tedy z objektivního pohledu nemohlo být pro stěžovatelku překvapivé. Lze také souhlasit se závěrem krajského soudu, že stěžovatelka ani neuvádí, co konkrétně jí namítaným postupem bylo znemožněno sdělit žalované na obhajobu svého postupu.

[30] Nejvyšší správní soud tedy nedospěl k závěru, že by v dané věci bylo porušeno právo stěžovatelky mít možnost se k věci vyjádřit a zákaz překvapivosti rozhodnutí.

III.4 Další kasační námitky

[31] K další kasační argumentaci týkající se vad vykonaného dohledu, Nejvyšší správní soud uvádí, že uložení výtky podle § 30 odst. 3 zákona o státním zastupitelství není podmíněno předchozím formálním provedením dohledu postupem podle § 12e tohoto zákona. I kdyby tedy k němu mělo dojít a žalovaná jej neprovedla správně, nemůže to mít vliv na zákonnost uložené výtky. Stěžovatelce byla výtka udělena za průtahy ve spise, který jí byl přidělen k doзору. Jde tedy o jednání bez vazby na jakékoliv pokyny k postupu při vyřizování věcí v rámci výkonu vnitřního dohledu ve smyslu § 12e zákona o státním zastupitelství.

[32] Pokud jde o důvodnost uložení výtky, i zde Nejvyšší správní soud souhlasí s krajským soudem, který námitky v tomto směru dostatečně a přesvědčivě vypořádal v bodech 31-35 jeho rozsudku. I podle Nejvyššího správního soudu je možno vycházet z rozhodnutí kárného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2019, č. j. 12 Ksz 7/2018-160. V něm kárný senát shledal stěžovatelku vinnou kárným proviněním, které spočívalo ve stejném jednání stěžovatelky jako v nyní posuzované věci, jen v pozdějším období.

[33] Nejvyšší správní soud se ztotožňuje se závěrem kárného senátu, že vedoucí státní zástupce může i neformálním opatřením odejmout a přidělit věc jinému státnímu zástupci. Jestliže tedy žalovaná rozhodla o odejmutí věci sp. zn. 4 ZN 2188/2014 dosavadnímu dozorovému státnímu zástupci a o jejím přidělení stěžovatelce, postupovala v souladu s touto svou řídicí kompetencí. V podrobnostech Nejvyšší správní soud na toto rozhodnutí odkazuje (body 148-151 rozhodnutí kárného senátu).

[34] Nemohlo jít ani o žádnou šikanu stěžovatelky z důvodu, že na ni byl převeden tento spis v poslední den lhůty, kdy měla o stížnosti ve spise rozhodnout. Tato lhůta jí totiž byla přiměřeným způsobem (do 17. 6. 2018) prodloužena.

[35] Nejvyšší správní soud také podotýká, že právě vyslovené závěry kárného senátu plně aproboval Ústavní soud. V usnesení sp. zn. II. ÚS 2446/19 ze dne 10. 12. 2020 odmítl

pokračování

jako zjevně neopodstatněnou ústavní stížnost stěžovatelky proti rozhodnutí kárného senátu, ve které uplatňovala stejnou argumentaci.

[36] Z uložené výtky je také zřejmé, že stěžovatelce je kladeno za vinu, že v daném trestním spise neprovedla vůbec žádné úkony. Z podání stěžovatelky je také patrné, že ani žádné úkony nehodlala činit. Na podstatu vytýkaného jednání tedy nemá žádný vliv skutečnost, že po nějakou dobu nedisponovala trestním spisem, který byl u vedoucí státní zástupkyně.

IV. Závěr a náklady řízení

[37] S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 věta poslední soudního řádu správního).

[38] O náhradě nákladů řízení rozhodl podle § 60 odst. 1 za použití § 120 soudního řádu správního. Stěžovatelka nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť ve věci neměla úspěch; žalované náklady řízení nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

P o u ě n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 28. dubna 2023

Mgr. Radovan Havelec
předseda senátu