



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Mgr. Evy Šonkové a soudkyň JUDr. Miluše Doškové a Mgr. Sylvy Šiškeové v právní věci žalobkyně: **JUDr. Kateřina Vltavská**, soudkyně Okresního soudu v Chomutově se sídlem Na příkopech 663/29, Chomutov, zastoupená prof. JUDr. Bc. Tomášem Gřivnou, PhD., advokátem se sídlem Revoluční 1044/23, Praha 1, proti žalovanému: **ministr spravedlnosti**, se sídlem Vyšehradská 424/16, Praha 2, proti rozhodnutí žalovaného (výtce) ze dne 7. 10. 2019, č. j. MSP-6/2019-ODKA/KN/1, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 29. 10. 2020, č. j. 10 A 191/2019-76,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 29. 10. 2020, č. j. 10 A 191/2019-76, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobkyně jako samosoudkyně Okresního soudu v Chomutově rozhodovala v trestní věci sp. zn. 3 T 19/2019, v níž byli zastupitelé města Postoloprty obžalováni ze spáchání přečinu porušení povinnosti při správě cizího majetku z nedbalosti podle § 221 odst. 1 trestního zákoníku. Skutek měl spočívat v tom, že v důsledku jejich jednání došlo dne 15. 1. 2016 k uzavření kupní smlouvy, jíž byla nemovitost ve vlastnictví města prodána soukromým osobám za cenu 1 000 000 Kč, ačkoliv její cena v daném místě a čase obvyklá činila 1 502 840 Kč. Obžalovaní tedy měli městu svým postupem způsobit značnou škodu, konkrétně ve výši 502 840 Kč.

[2] Žalobkyně nejprve všechny obžalované uznala vinnými ze skutku uvedeného v obžalobě s totožnou kvalifikací trestním příkazem ze dne 29. 3. 2017, č. j. 3 T 19/2019-

958. Všichni obžalovaní proti tomuto trestnímu příkazu podali odpor, načež po provedení hlavního líčení žalobkyně všechny (až na jednoho, jehož trestní stíhání bylo přerušeno v důsledku získání poslanecké imunity) zprostila obžaloby rozsudkem ze dne 3. 4. 2019, č. j. 3 T 19/2017-1492, proti němuž nebyly žádnou stranou trestního řízení podány opravné prostředky.

[3] Obžaloba byla původně založena na znaleckém posudku ohledně ceny sporné nemovitosti, který sice dospěl k částce 1 502 840 Kč, avšak jednalo se o cenu stanovenou podle předpisů o oceňování majetku, tedy nikoliv o cenu obvyklou v daném místě a čase, podle níž se posuzuje způsobená škoda dle § 137 trestního zákoníku. Po podání obžaloby sami obvinění předložili posudek jiného znalce, který obvyklou cenu stanovil na 1 100 000 Kč. Žalobkyně následně v hlavním líčení přibrala znalecký ústav, který ve svém posudku uzavřel, že obvyklá cena činila pouze 950 000 Kč. Na základě tohoto skutkového zjištění bylo zřejmé, že obvinění městu nemohli prodejem nemovitosti za cenu 1 000 000 Kč žádnou škodu způsobit, a proto byli nakonec zproštěni obžaloby.

[4] V této věci uplatnila svou disciplinární pravomoc tehdejší ministryně spravedlnosti Mgr. Marie Benešová, která také vystupovala v pozici žalované v řízení před městským soudem. Žalovaná měla za to, že se v uvedené věci dopustily pochybení jak dozorová a dohledová státní zástupkyně, tak žalobkyně jako soudkyně. Podle názoru žalované měly státní zástupkyně i žalobkyně (soudkyně) okamžitě rozpoznat, že znalecký posudek, na jehož základě byla podána obžaloba, není pro posouzení viny použitelný, a tomu uzpůsobit své kroky. V postupu státních zástupkyň žalovaná spatřovala kárné provinění, a podala proti nim proto kárný návrh, o němž rozhodl kárný senát Nejvyššího správního soudu rozhodnutím ze dne 17. 6. 2020, č. j. 12 Ksz 7/2019-196; v případě dozorující státní zástupkyně dospěl, zjednodušeně řečeno, k závěru, že sice pochybila tím, že včas neodhalila použití nesprávného znaleckého posudku, její pochybení však hraničně nedosáhlo závažnosti kárného provinění; obě státní zástupkyně byly kárného obvinění zproštěny.

[5] Žalobkyni uložila žalovaná výtku podle § 88a zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (dále jen „zákon o soudech a soudcích“). Měla za to, že žalobkyně se dopustila pochybení vydáním trestního příkazu, avšak toto pochybení nedosahovalo závažnosti kárného provinění. Žalobkyně neměla vydat trestní příkaz, neboť vina obviněných nebyla prokázána spolehlivě, jak to požaduje § 314e trestního řádu. Závěr o vině byl evidentně založen na znaleckém posudku o ceně nemovitosti, který byl pro trestní řízení nepoužitelný. Ohledně zvoleného opatření žalovaná uvedla, že obvinění v důsledku pochybení žalobkyně po státu nárokují náhradu újmy ve výši přesahující 21 milionů Kč, a jednalo se tak o pochybení relativně závažné. Na druhé straně však nesprávný postup žalobkyně nebyl jedinou příčinou celé situace, a proto stačilo uložení výtky.

II. Rozsudek městského soudu

[6] Městský soud v Praze (dále „městský soud“) v záhlaví označeným rozsudkem vyhověl žalobě a výtku zrušil. Za jádro sporu považoval jediný žalobní bod, a to že žalovaná výtkou nepřipustně zasáhla do soudcovské nezávislosti žalobkyně a že je *a priori* nepřipustné, aby ministryně jako orgán moci výkonné vlastním rozhodnutím sankcionovala jednání soudce záležející v jeho rozhodovací činnosti.

pokračování

[7] Podle městského soudu nesmí být v zájmu dodržování ústavního principu dělby moci připuštěna možnost moci výkonné či zákonodárné posuzovat nebo hodnotit správnost nebo zákonnost rozhodování soudů. Aby byla zaručena nezávislost justice, může k přezkumu rozhodovací činnosti soudců docházet jen v rámci soudní moci, prostřednictvím řádných i mimořádných opravných prostředků. Pokud zákon o soudech a soudcích ministři svěřuje pravomoc uložit výtku za „drobné nedostatky v práci nebo drobné poklesky v chování“, musí se jednat pouze o takové nedostatky, které nespočívají v rozhodovací činnosti soudce. Výtkou lze soudce postihnout tedy pouze pro jednání, jež nelze podřadit pod rozhodovací činnost. Tento výklad opřel městský soud o ústavní garance nezávislosti soudní moci a rovněž o záruky plynoucí z práva Evropské unie.

[8] Městský soud akcentoval, že svévole či nezákonný postup konkrétního soudce či soudu je vyloučena prostřednictvím víceinstančního rozhodování ve spojení s principem vázanosti soudce sjednocujícím výkladem nadřízených soudů. Nápravu nezákonného rozhodnutí lze zajistit pomocí opravných prostředků stanovených procesním předpisem. Pouze pokud je pochybení soudce záležející v nezákonném postupu či svévoli závažné nebo opakované, může být namísto i uložení disciplinární sankce, ovšem nezávislým orgánem v rámci kárného řízení. Soudce nemůže za jeho rozhodování trestat přímo orgán moci výkonné, šlo by o obcházení popsaných principů. Přestože není uspořádání státní správy soudů protiústavní (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 11. 7. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 18/06, část VII.), je třeba pravomoci moci výkonné vůči soudcům vykládat restriktivně, a to především tak, aby na rozhodovací činnost soudce nemohl být vyvíjen politický tlak a ani nebyl vyvoláván dojem, že takový tlak vyvíjen být může.

[9] Je třeba vzít v úvahu také čl. 19 odst. 1 druhého pododstavce Smlouvy o Evropské unii (dále jen „SEU“) a principy nezávislosti justice, které z něj vyplývají. Podle uvedeného ustanovení „[č]lenské státy stanoví prostředky nezbytné k zajištění účinné právní ochrany v oblastech pokrytých právem Unie“. To se podle městského soudu vztahuje na kteréhokoliv soudce, který je způsobilý rozhodovat o otázkách týkajících se uplatňování nebo výkladu unijního práva (rozsudek velkého senátu Soudního dvora ze dne 24. 6. 2019, C-619/18, *Komise proti Polsku (Nezávislost Nejvyššího soudu)*), bod 51. Žalobkyně jako trestní soudkyně českého soudu nepochybně je v obecné rovině způsobilá rozhodovat o otázkách uplatňování a výkladu unijního práva, které prozařuje celým právním řádem členských států, včetně práva trestního. Unijní garance nezávislosti soudců se na ni tedy aplikují. Z čl. 19 odst. 1 SEU a čl. 47 Listiny základních práv EU vyplývají tytéž standardy nezávislosti a nestrannosti soudců, proto městský soud zohlednil judikaturu Soudního dvora k oběma těmto ustanovením. Z ní akcentoval povinnost zabránit riziku použití režimu disciplinárního postihu soudců jako systému politické kontroly obsahu soudních rozhodnutí a nutnost ukládání sankce nezávislým orgánem. Nezávislost nemůže být zaručena u ministra spravedlnosti coby člena vlády jako vrcholného orgánu moci výkonné. Ministerstvo sleduje a hodnotí postup soudů v řízení a rozhodování pouze z hlediska dodržování zásad důstojnosti jednání a soudcovské etiky, a zda v řízení nedochází ke zbytečným průtahům (§ 123 odst. 2 zákona o soudech a soudcích), tzn. hodnocení rozhodovací činnosti soudů úkolem státní správy soudů není. Kromě ministra spravedlnosti nelze považovat za nezávislé orgány ani jiné orgány státní správy, které mají pravomoc uložit soudci výtku.

[10] Ačkoli je výtka nejmírnější sankcí, její význam nelze bagatelizovat. Představuje podstatný zásah do profesní pověsti i osobnostní sféry soudce, obzvláště je-li tím, kdo ji uložil, medializována. Výtka může mít dopad na další kariéru, tedy na možnost přeložení k vyššímu soudu nebo získání vedoucí funkce v justici, a to tím spíše, když pro kariérní růst soudce neexistují přesná a předvídatelná pravidla, takže formálně neuchopitelná kritéria (jako např. pověst) mohou hrát významnou roli. Pro vyloučení poškození pověsti soudce uložením (byť i později zrušené nezákonně) výtky je třeba trvat na nezávislosti orgánů, které mohou posuzovat rozhodovací činnost soudců. V důsledku výtky může být soudci později uloženo přísnější kárné opatření, než jaké by bylo uloženo soudci bezúhonnému. Podpůrně soud dodal, že dalším potenciálním důsledkem uložení výtky by mohla být povinnost soudce zaplatit státu regresní úhradu případné náhrady škody, kterou stát vyplatil (podle § 17 odst. 2 zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem), pokud by ovšem civilní soudy uznaly naplnění podmínky *zjištění viny v kárném řízení*, což dosud nebylo vysloveno. Lze o tom však uvažovat, neboť uložení výtky je podle kárné judikatury disciplinární sankcí, která brání následnému potrestání soudce v kárném řízení z důvodu překážky *ne bis in idem*. V této věci jde o relevantní riziko, neboť žalovaná sama uvedla, že hlavním důvodem pro uložení výtky byla právě škoda, která nejspíš státu v důsledku postupu žalobkyně vznikne.

[11] Městský soud dospěl k závěru, že uložení výtky orgánem, který není nezávislý, může být za určitých okolností přípustné, avšak pouze ve vztahu k takovému jednání soudce, které přímo nesouvisí s jeho rozhodovací činností v rámci výkonu soudnictví a bezesbytku spadá do kompetence orgánů státní správy soudů (srov. rozsudek Soudního dvora ve věci C-216/18 PPU). Vodítko pro odlišení nezávislé rozhodovací činnosti soudce od jeho činnosti spadající pod kontrolní kompetenci orgánů státní správy soudů poskytuje § 164 odst. 1 zákona o soudech a soudcích, připouštějící stížnosti jednotlivců na průtahy v řízení nebo nevhodné chování soudních osob nebo narušování důstojnosti řízení před soudem, adresované orgánům státní správy soudů. Obdobný limit by měl být uplatňován i u jednání postižitelného výtkou, tedy takového, které stojí mimo procesní postupy v řízení a vlastní rozhodovací činnost, tedy typicky průtahy a nevhodné chování soudce (podobně viz text § 88a zákona o soudech a soudcích).

[12] Městský soud poukázal na dokumenty Rady Evropy (tzv. *soft law*) hovořící o nezávislých orgánech majících disciplinární pravomoc a rovněž na judikaturu kárných senátů rozhodujících ve věcech soudců, jež připouští disciplinární postih soudců v souvislosti s jejich rozhodovací činností jen za velmi výjimečných okolností (rozhodnutí ze dne 22. 3. 2013, č. j. 16 Kss 6/2012-114, bod 36, či ze dne 7. 3. 2018, č. j. 16 Kss 7/2017-223, bod 74). Z toho nutně vyplývá, že výtka nikdy vhodným prostředkem k disciplinárnímu postihu soudce za jednání v rámci jeho rozhodovací činnosti být nemůže, neboť se z povahy věci může týkat pouze méně závažných porušení povinností soudce.

[13] Podle přesvědčení městského soudu výtku žalobkyni za vydání trestního příkazu v konkrétní věci, jež žalovaná považovala za zjevně nezákonný, uložit nelze, neboť se jedná o postih za rozhodovací činnost soudce při výkonu soudnictví. I kdyby byl trestní příkaz nezákonný, primárním prostředkem k nápravě jsou opravné prostředky v trestním řízení, jichž bylo i využito. Pokud by měla žalovaná za to, že postup žalobkyně byl natolik výjimečně vadný, že zasluhoval disciplinární postih, mohla využít své pravomoci a podat

pokračování

kárný návrh, o němž by rozhodl nezávislý kárný senát. V této věci zjevně žalovaná měla za to, že jednání žalobkyně intenzity kárného provinění nedosáhlo, a proto kárný návrh nepodala; z výše podaného výkladu pak plyne, že v takovém případě žalobkyně za své rozhodnutí nemohla být sankcionována vůbec. Městský soud dodal, že připuštění uložení výtky v této věci by mohlo u veřejnosti vyvolat obavy, zda na rozhodování soudců není vyvíjen politický tlak, neboť jeden z obviněných, který se stal poslancem, skutečně podal žalované podnět, v němž žádal o učinění opatření.

III. Kasační stížnost a vyjádření žalobkyně

[14] Ministryně spravedlnosti jako žalovaná napadla rozsudek městského soudu kasační stížností z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále „s. ř. s.“), tedy pro nesprávné posouzení právní otázky městským soudem. Navrhla zrušení napadeného rozsudku a vrácení věci městskému soudu.

[15] V mezidobí došlo ke změně na postu ministra spravedlnosti a v době rozhodnutí Nejvyššího správního soudu tuto funkci zastává JUDr. Pavel Blažek, PhD. Nadále bude v souladu se záhlavím protistranou žalobkyně jako žalovaný ministr spravedlnosti (v mužském rodu), a v dalším textu bude označován jako stěžovatel.

[16] Podle stěžovatele závěr městského soudu nevyplývá z textu relevantní právní úpravy. Uvedl, že je obecně nadán pravomocí uložit soudci výtku za drobné nedostatky v práci nebo za drobné poklesky v chování, přičemž § 88a zákona o soudech a soudcích neomezuje okruh pochybení, za něž může být výtka uložena, na oblasti, v nichž může být podána stížnost podle § 164 odst. 1 zákona o soudech a soudcích, a zejména nevyklučuje pochybení soudce při rozhodovací činnosti, jež je klíčovou součástí práce soudce. Striktní odlišení mezi rozhodovací a jinou činností soudce může být někdy obtížné, zejména u průtahů v řízení. Značná část pochybení, jichž se může soudce při své práci dopustit, se nachází na pomezí mezi pochybeními administrativní, procesní či osobní povahy na straně jedné, a pochybeními týkajícími se vlastní rozhodovací činnosti soudce na straně druhé, případně zahrnuje oba aspekty. Nečinnost, v níž může být spatřován průtah, může vycházet jak z nedbalého či neorganizovaného přístupu soudce, tak z jeho právního názoru, že v daném stadiu řízení není namístě činit úkony.

[17] Stěžovatel je přesvědčen, že rozdíl mezi pochybením, které naplňuje znaky kárného provinění, za něž může kárný senát uložit kárné opatření, a drobným pochybením v práci, jež může být postiženo výtka, spočívá primárně v jejich intenzitě. Výtka je totiž dle kárné judikatury svého druhu nejmírnější disciplinární sankcí za kárné provinění, byť se nejedná o kárné opatření (např. rozhodnutí kárného senátu ze dne 14. 9. 2009, č. j. 13 Kss 2/2010–87).

[18] Právní názor městského soudu rovněž není v souladu se smyslem a účelem právní úpravy, kterým je adekvátní reakce na pochybení soudce, jež nedosahuje intenzity kárného provinění. Přijetí jeho výkladu by znamenalo vyloučení jakékoli reakce na drtivou většinu pochybení soudců, k nimž může při rozhodovací činnosti dojít, neboť by nemohlo proběhnout kárné řízení ani být uložena výtka.

[19] Stěžovatel poukázal na to, že kárný senát v přímo související věci státních zástupkyň ve svém rozhodnutí vyslovil, že přicházelo v úvahu zejména uložení výtky podle § 30 odst. 3

zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, jež se obsahově ani systematicky signifikantně neliší od úpravy výtky a kárného provinění v zákoně o soudech a soudcích. Má za to, že stejnými úvahami, jaké vyslovil kárný soud, měl být veden i městský soud v této věci.

[20] Stěžovatel připustil, že prostřednictvím výtky orgánu moci výkonné směřující proti osobám podílejícím se na výkonu soudní moci může být vyvoláno určité riziko zásahu do principů dělby moci a do nezávislosti soudů, nicméně uložením této výtky zákonné limity nepřekročil a k zásahu nedošlo. Pokud Ústavní soud v minulosti akceptoval současné nastavení institucionálních vztahů mezi ministerstvem spravedlnosti a soudy, nelze bez dalšího za protiústavní označit realizaci zákonem o soudech a soudcích stěžovateli svěřených pravomocí. Ochrana nezávislosti soudnictví je dostatečně zajištěna možností přezkumu napadeného rozhodnutí správními soudy. Že je uložení výtky za pochybení soudce v rámci rozhodovací činnosti nepřípustným zásahem, nelze konstatovat obecně, ale mělo by být posouzeno správním soudem v každé konkrétní věci. Dodal, že výtka byla uložena až poté, co bylo trestní řízení vůči všem obžalovaným skončeno, proto je pojmově vyloučeno, aby v této věci došlo k zásahu do nezávislého rozhodování žalobkyně.

[21] Stěžovatel považuje za nutné analyzovat konkrétní tvrzený zásah ve světle relevantní judikatury Evropského soudu pro lidská práva vztahující se k čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále „ESLP“ a „Úmluva“), jak to ostatně při rozhodování o ústavních stížnostech činí i Ústavní soud. V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 4/10 ze dne 7. 9. 2010 reflektoval, že ESLP při shledání porušení čl. 6 odst. 1 v důsledku opakovaných ingerencí nejvyšších státních orgánů do probíhajícího řízení neslučitelných s pojmem nezávislého a nestranného soudu (ve věci *Sovtransavto Holding proti Ukrajině*, stížnost č. 48553/99) zásahy vymezil jako konkrétní, invazivní a adresné. Zásah stěžovatelky spočívající v uložení výtky byl adresný, ale ostatní dvě podmínky splněny nebyly. Žalobkyně nebyla postížena za to, že rozhodla konkrétním způsobem, ale za to, že rozhodla trestním příkazem, aniž pro to byly splněny procesní podmínky, tedy porušila explicitně znějící právní normu, přičemž žalobkyně přinejmenším implicitně pochybení připustila. Absence konkrétního zásahu je zjevná i z toho, že k uložení výtky došlo teprve poté, co žalobkyně přestala být v předmětné trestní věci činná. Kritérium invazivnosti rovněž nebylo naplněno, neboť šlo v kontextu předmětné věci o jediný zásah vůči žalobkyni a s minimální intenzitou.

[22] Stěžovatel se vyzimel vůči argumentaci judikaturou Soudního dvora týkající se porušení čl. 19 odst. 1 druhého pododstavce SEU, o niž se městský soud v napadeném rozsudku opřel. V odkazované věci šlo o trvání a ukončení mandátu soudce či jeho odvolání z funkce vyplývající z komplexní změny systému soudnictví v Polsku, tedy o typově nejzávažnější zásah, který může moc výkonná vůči soudci realizovat. Nyní jde o nesrovnatelně méně intenzivní zásah, proto závěry Soudního dvora nelze bez dalšího na tuto věc vztáhnout. Zároveň je však přesvědčen, že mechanismus uložení výtky pojetí nezávislosti vyjádřenému v této judikatuře odpovídá (uložení *ex post*, dodržení postupu vytyčeného rozšířeným senátem v usnesení ze dne 10. 7. 2018, č. j. 9 As 79/2016–41, odůvodnění výtky a existence účinného soudního přezkumu nezávislým správním soudem). Stěžovatel zdůraznil, že ani městský soud neměl za to, že se výtka pokoušel politicky zasahovat do soudního rozhodování. Dodal, že Soudní dvůr neshledal ve vztahu

pokračování

k nezávislosti soudců problematickým sám fakt, že část pravomocí rozhodovat o soudcích byla svěřena představitelům výkonné moci.

[23] Žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti z porovnání § 87 odst. 1 zákona o soudech a soudcích vymezujícího kárné provinění a § 88a téhož zákona určujícího, jaké disciplinární provinění může být postiženo výtkou, dovozuje, že rozdíl neleží primárně v intenzitě pochybení, jak tvrdí stěžovatel. Jmenovanými ustanoveními jsou chráněny do jisté míry odlišné zájmy – v prvním případě zájem na zaručení důstojnosti soudcovské funkce a zachování důvěry v kvalifikované a nestranné rozhodování soudců, v případě druhém zájem na prevenci drobných administrativních a osobních pochybení soudců. Stěžovatel se vzdaluje judikatuře kárných senátů, podle níž lze soudce v rámci jeho rozhodovací činnosti postihovat pouze výjimečně, a to za opakovaná, mimořádně závažná pochybení (srov rozhodnutí č. j. 13 Kss 6/2019-367 - úprava protokolace, č. j. 16 Kss 1/2018-207 - vedení řízení ve prospěch žalobců, či č. j. 16 Kss 7/2017-223 - opakované nerespektování nadřízeného soudu). Stěžovatel sice argumentoval závěry rozhodnutí č. j. 16 Kss 6/2012-114, ale opominul jinou jeho část, podle které ustálená judikatura kárných senátů říká, že by soudci zásadně neměli být shledáni kárně odpovědnými pouze za svůj právní názor, byť se v návazném řízení ukáže být nesprávným; kritérium intenzity zde zohledňováno vůbec není, vymezuje se úzký okruh mimořádných případů, kdy lze soudce postihnout i za činnost, která je jinak ústavně chráněna. *Ad absurdum* by podle žalobkyně mohla být výtka uložena každému soudci, který vydal trestní příkaz, a po podání odporu byl obžalovaný, byť i jen částečně, zproštěn viny. Situace, jež stěžovatel příkladmo uvedl jako jednání postižitelná výtkou, jsou administrativního charakteru, o právní hodnocení nešlo.

[24] Žalobkyně odmítá názor stěžovatele, že právní úpravy výtky podle zákona o státním zastupitelství a podle zákona o soudech a soudcích jsou ekvivalentní. Přestože zní podobně, v případě státních zástupců je výtka ukládána „uvnitř“ státního zastupitelství, a je tak projevem hierarchického a subordinačního principu v rámci služebních vztahů ve státním zastupitelství. V této věci však byla výtka uložena orgánem moci výkonné, nadto politicky ovlivnitelným. Odlišný je i důsledek, neboť pouze v případě soudců dochází k zásahu do nezávislosti moci soudní.

[25] Úvahy ohledně naplnění podmínek konkrétnosti, adresnosti a invazivnosti zásahu moci výkonné do moci soudní považuje žalobkyně za nepatřičné, když v odkazovaném rozsudku ESLP byla řešena odlišná situace. Nejednalo se o ústavněprávní limity zásahů moci výkonné do moci soudní v důsledku vadného výkladu právních předpisů, jak je tomu v případě žalobkyně, ale o konkrétní zásah nezákonného postupu do práv jednotlivce zaručených Úmluvou. I tak byla podle žalobkyně existence znaků invazivnosti i konkrétnosti zásahu zřejmá – výtka obsahuje hodnocení právní úvahy žalobkyně, jde o signál ovlivnit rozhodovací činnost i v budoucnu a může žalobkyni významně zasáhnout v kariérním postupu i v souvislosti s případným uplatněním regresní úhrady za státem vyplacenou náhradu škody. Argumentace ve vztahu k rozhodnutím Soudního dvora je podle žalobkyně vnitřně rozporná, když stěžovatel nejprve odmítá její závěry na věc žalobkyně vztáhnout, a v následujícím bodě ji ale užívá na podporu svých tvrzení.

[26] Žalobkyně navrhla zamítnutí kasační stížnosti.

IV. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[27] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu a z důvodu, který stěžovatel v kasační stížnosti uplatnil; žádnou vadu, k níž by měl přihlídnout z úřední povinnosti, neshledal.

[28] Kasační stížnost je důvodná.

[29] Podle § 87 odst. 1 zákona o soudech a soudcích je kárným proviněním soudce *zaviněné porušení povinností soudce, jakož i zaviněné chování nebo jednání, jímž soudce narušuje důstojnost soudcovské funkce nebo ohrožuje důvěru v nezávislé, nestranné, odborné a spravedlivé rozhodování soudů.*

[30] Podle § 88a zákona o soudech a soudcích *drobné nedostatky v práci nebo drobné poklesky v chování může orgán státní správy soudů, který je oprávněn podat návrh na zahájení kárného řízení, vyřídit tím, že je soudci, předsedovi soudu, místopředsedovi soudu, předsedovi kolegia Nejvyššího soudu nebo Nejvyššího správního soudu vytkne, je-li to postačující.*

[31] Nejprve bylo třeba zodpovědět otázku, zda lze pochybení, pro něž byla žalobkyně postižena, skutečně podřadit pod rozhodovací činnost soudce. Jelikož Nejvyšší správní soud dospěl ke kladné odpovědi, navázal úvahou, zda je postih za pochybení tohoto typu, jež současně není kvalifikovatelné jako kárné provinění, obecně vyloučen, neboť by šlo o nepřipustný zásah moci výkonné do moci soudní. Podle Nejvyššího správního soudu uložení výtky paušálně vyloučeno není. Dostatečná ochrana je zajištěna prostřednictvím přezkumu rozhodnutí (výtky) správními soudy.

IV. A Povaha pochybení žalobkyně

[32] Nejvyšší správní soud má, stejně jako oba účastníci, za to, že pochybení, za něž byla žalobkyně postižena, spadá pod rozhodovací činnost soudce. Nemá nic společného se zachováním důstojnosti funkce či chováním soudce a nejedná se ani o průtah v řízení. Ustanovení § 314a trestního řádu připouští rozhodnout o vině a trestu trestním příkazem bez projednání věci v hlavním líčení jedině tehdy, *jestliže je skutkový stav spolehlivě prokázán opatřenými důkazy.* Hodnocení důkazů je nepochybně myšlenkovým postupem, který je jádrovou součástí rozhodovací činnosti soudce. Přisouzení konkrétní míry vypovídací hodnoty jednotlivému důkaznímu prostředku je součástí hodnocení důkazu.

[33] V trestní věci souzené žalobkyní šlo o posouzení, zda bylo důvodné tvrzení obžaloby, že jednající členové zastupitelstva způsobili značnou škodu obci, o jejíž majetek se měli starat. Bylo třeba prokázat, zda cena, za kterou byla nemovitost prodána, byla nižší, než jaká byla její skutečná hodnota, tedy cena obvyklá v místě a čase prodeje. Rozdíl by podle okolností mohl představovat škodu. Žalobkyně akceptovala jako rozhodující důkazní prostředek znalecký posudek zpracovaný znalcem příbraným policejním orgánem v přípravném řízení. Ten však nebyl způsobilý poskytnout soudu představu o skutečné (tržní) hodnotě převáděné nemovité věci. Znalec příbraný policejním orgánem totiž zvolil zcela nevhodný postup, když namísto stanovení obvyklé ceny nemovitosti podle § 137 trestního zákoníku na základě tržních principů určil cenu podle metodiky ke stanovení tzv. ceny zjištěné (především pro účely finanční správy). Tato cena tak neodpovídala ceně, za

pokračování

kterou se věc v době a v místě činu obvykle prodává (podrobněji k povaze ceny nemovité věci pro účely daného trestního řízení viz argumentaci v bodech 212 až 225 shora již zmíněného rozhodnutí kárného senátu ve věcech státních zástupců č. j. 12 Ksz 7/2019-196, zejména pak bod 218 a tam uvedené odkazy na trestní judikaturu). Přestože byla žalobkyně na chybný způsob stanovení ceny nemovitosti opakovaně upozorněna obhajobou, rozhodla v dané věci trestním příkazem. Lze říci, že žalobkyně znaleckému posudku opatřenému policií v procesu hodnocení důkazu v rozporu s právní úpravou (§ 137 trestního zákoníku) chybně přisoudila vypovídací hodnotu ve vztahu ke zjišťované skutečnosti, ačkoli ji neměl. Podle Nejvyššího správního soudu tak došlo k porušení podmínky uvedené v § 314e trestního řádu, neboť opatřený důkaz založený ve spise *neprokazoval skutkový stav spolehlivě*. Proto neměl být trestní příkaz vydán.

[34] Pro účely rozhodnutí v této věci není s ohledem na řešenou právní otázku nezbytné důkladněji zkoumat, zda lze vydání trestního příkazu za popsáných okolností přičítat ledabylosti, nedůslednosti, přehlédnutí nebo neodbornosti soudkyně, ani to, zda by nařízení hlavního líčení s jistotou zajistilo předejití takové chyby, neboť podstatné je v tuto chvíli pouze to, že k chybě došlo při rozhodovací činnosti.

[35] Nejvyšší správní soud souhlasí s městským soudem také v tom, že tento typ pochybení je pravidelně napravován cestou opravných prostředků, jež připouští procesní předpis. V nyní projednávaném případě byl ovšem stěžovatel (z několika důvodů) přesvědčen, že náprava pořadem práva nepostačuje, a pochybení soudce v procesním postupu je natolik zjevné a významné, že postih zasluhuje, nicméně intenzity kárného provinění nedosahuje.

IV. B Uložení výtky za pochybení při rozhodování v kontextu ústavního a nadnárodního práva

[36] Úkolem Nejvyššího správního soudu dále bylo zodpovědět otázku, zda je správný právní názor městského soudu, že uložení výtky za pochybení soudce na poli rozhodovací činnosti, jež nesplňuje kritéria nastavená judikaturou kárných senátů pro to, aby mohlo být kárným proviněním, je pojmově vyloučeno. Výtku lze podle městského soudu uložit pouze za drobná pochybení, která pod rozhodovací činnost nespádají.

[37] Podle stěžovatele § 88a zákona o soudech a soudcích uložení výtky za pochybení při rozhodovací činnosti nevylučuje, neboť i to může být považováno za drobný nedostatek v práci soudce. Rozdíl mezi kárným proviněním, o němž rozhoduje kárný soud, a pochybením postižitelným výtka spatřuje v intenzitě selhání. Nesouhlasí s tím, aby drobné nedostatky v rozhodovací činnosti soudce nemohly být postiženy vůbec. Připouští, že obecně může jít o zásah moci výkonné do nezávislého výkonu moci soudní, nicméně zda se ocitl mimo zákonné limity, musí být posouzeno v každém případě jednotlivě, přičemž garancí je přezkum zákonnosti výtky správním soudem (stejně jako u výtek za typově odlišná pochybení). S nízkou intenzitou pochybení koreluje i malá závažnost postihu, takže absentuje napětí s ústavními principy.

[38] Žalobkyně podporuje právní názor městského soudu argumentem, že ustanovení o kárném provinění a o jednání, za něž lze uložit výtku (§ 87 odst. 1 a § 88a zákona o soudech a soudcích), chrání odlišné hodnoty. Její jednání pod drobné poklesky v práci řadit nelze.

Mezi výtkou pro státního zástupce a výtkou pro soudce za obdobné pochybení spatřuje zásadní rozdíl (v ingerenci jedné moci do druhé).

[39] Nejvyšší správní soud předesílá, že odůvodnění napadeného rozsudku považuje za kvalitní a propracované, byť se se závěrem, k němuž městský soud dospěl, neztotožnil.

[40] Napadený rozsudek vychází z premisy, „že ustanovení § 88a zákona o soudech a soudcích je možné vykládat pouze tak, že soudce může být výtkou sankcionován výlučně pro jednání, [která] nelze podřadit pod rozhodovací činnost“. Tento závěr se opírá o přesvědčení městského soudu, že „[aby] byla zachována nezávislost soudní moci, nemůže soudce za jeho rozhodování v žádném případě trestat přímo orgán moci výkonné nebo zákonodárné, nýbrž tak musí činit orgán na těchto složkách moci nezávislý. Za tímto účelem bylo do českého právního řádu zakotvené kárné řízení, v němž o vině a kárném opatření rozhodují kárné senáty složené jak ze soudců, tak ze zástupců jiných právnických profesí.“

[41] Městský soud ve svém rozsudku zcela správně klade důraz na institucionální zabezpečení nezávislosti soudnictví, resp. zajištění reálné dělby moci. Ačkoli Nejvyšší správní soud nerozporuje městským soudem předestřená obecná východiska o vztahu moci soudní a moci výkonné, shledal, že výše citovaný názor městského soudu na rozhodnou právní otázku nenachází dostatečnou oporu v právní úpravě ani relevantní judikatuře.

[42] Je jistě pravdou, že kárné řízení poskytuje mimořádně silné záruky nezávislosti soudnictví a významně přispívá k zachování dělby moci. Podle Nejvyššího správního soudu však z ústavního pořádku a principů v něm obsažených nutně neplyne, že by rozhodování o postihu soudce za pochybení v rámci rozhodovací činnosti bylo přípustné výlučně v rámci kárného řízení podle zákona o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů. Nelze automaticky dovozovat, že rozhodování o postihu soudce nezávislým kárným senátem představuje jedinou ústavně přípustnou a eurokonformní variantu reakce na jeho pochybení při rozhodovací činnosti. Městský soud se při výkladu § 88a zákona o soudech a soudcích adekvátně nezabýval otázkou, zda není dostatečnou zárukou bránící nežádoucí ingerenci výkonné moci do moci soudní následný přezkum rozhodnutí o uložení výtky ve správním soudnictví (pouze jej letmo zmínil v odstavci 42 v kontextu poškození pověsti soudce uložním nezákonné výtky).

[43] Městský soud považuje za rozporné se základními ústavními zásadami vyplývajících z principu dělby moci (čl. 2 odst. 1 Ústavy), aby výkonná moc mohla hodnotit správnost nebo zákonnost rozhodování soudů. Uložení výtky za pochybení v rámci rozhodovací činnosti soudce vede podle napadeného rozsudku k ohrožení nezávislosti soudu, resp. soudce (čl. 81, 82 Ústavy). Vedle ústavních principů opírá městský soud své přesvědčení mj. o nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 7/02 ze dne 18. 6. 2002 a Pl. ÚS 18/06 ze dne 11. 7. 2006.

[44] Ačkoli to městský soud výslovně nezmiňuje, patrně nejbližší názoru předkládanému v napadeném rozsudku jsou závěry Ústavního soudu popsané v prvně jmenovaném nálezu (sp. zn. Pl. ÚS 7/02). Nejvyšší správní soud proto považuje za vhodné se s nimi na tomto místě vypořádat. Tímto nálezem prohlásil Ústavní soud za protiústavní mj. úpravu, která zaváděla systém pravidelného hodnocení odborné způsobilosti soudců, jež měla být sledována a metodicky organizována Ministerstvem spravedlnosti. Hodnocení odborné způsobilosti mohlo v určitých případech vyústit až v odvolání soudce. Řadu pravomocí

pokračování

v této oblasti měli předsedové soudů coby orgány státní správy soudnictví – ti mj. jmenovali zvláštní senáty, které měly provádět prověrky rozhodovací činnosti soudců. Určujícími pro hodnocení odborné způsobilosti měly být posudky vypracovávané předsedy soudů, případně zprávy o vzdělávání vyhotovené Justiční akademií, jejíž ředitel byl rovněž personálně podřízen výkonné moci. K posuzování odborné způsobilosti ministerstvo dále zřizovalo rady, v nichž za určitých okolností nemusel být při rozhodování zastoupen ani jediný soudce. Teprve rozhodnutí rad bylo napadnutelné před Nejvyšším soudem. Právě v tomto případě Ústavní soud konstatoval, že ani možnost přezkumu Nejvyšším soudem nic nemění na závěru o protiústavnosti úpravy pro možnost nepřiměřené ingerence moci výkonné do moci soudní, porušující princip soudcovské nezávislosti.

[45] Podle Nejvyššího správního soudu nesnese tehdy rušená právní úprava srovnání s institutem výtky podle § 88a zákona o soudech a soudcích. Ta totiž jednak představuje jen minimálně invazivní zásah, jednak není součástí ani výsledkem soustavného a systematického prověřování rozhodovací činnosti soudců mocí výkonnou. Právě naopak, výtka má být spíše nástrojem mimořádným. Ve zmiňovaném nálezu vyšel ostatně i Ústavní soud z toho, že právě tehdejší „široce a mnohostranně pojaté kompetence představitelů moci výkonné ve vztahu k posuzování odborné způsobilosti soudců již jmenovaných ve své kumulaci nerespektují princip dělby moci“. O podobné kumulaci v případě uložení výtky nelze v žádném případě hovořit – alespoň bude-li uplatňována v mezích, jež budou nastíněny níže.

[46] Městský soud ve svém rozsudku označil postižitelnost pochybení při rozhodovací činnosti soudce výtka ministra za rozpornou s evropským právem, přičemž odkázal na pasáž rozsudku Soudního dvora Evropské unie ze dne 25. 7. 2018, C-216/18 PPU, *Minister for Justice and Equality*, bod 67, podle něhož „požadavek na nezávislost rovněž ukládá, aby kárný režim těch, jejichž úkolem je rozhodovat, poskytoval nezbytné záruky, aby se zabránilo jakémukoli riziku použití takového režimu jakožto systému politické kontroly obsahu soudních rozhodnutí. V této souvislosti představuje stanovení pravidel – kterými jsou především definována jak jednání představující kárné přestupky, tak konkrétně použitelné sankce, které stanoví zásah **nezávislého orgánu** v souladu s postupem, který v plné míře zaručuje dodržování práv zakotvených v člancích 47 a 48 Listiny, zejména práva na obhajobu, a která zakotvují možnost napadnout rozhodnutí kárných orgánů soudní cestou – soubor základních záruk pro účely zachování nezávislosti soudní moci.“ (důraz dodán).

[47] Podstatné přitom je, že městským soudem citované rozhodnutí se nepřímo týkalo situace právního státu v Polské republice po uskutečnění kontroverzní reformy tamního soudnictví. Podle Nejvyššího správního soudu není možné bez dalšího z výše uvedené pasáže dovozovat, že unijní právo nepřipouští, aby o výtce (resp. disciplinárním postihu) rozhodoval jiný než nezávislý orgán. Soudní dvůr Evropské unie totiž 15. 7. 2021 vydal další důležitý rozsudek, a to ve věci C-791/19, *Komise proti Polsku* (dále jen „rozsudek SDEU C-791/19“). Pasáž citovanou městským soudem (zopakovanou v bodě 61) totiž pozdější rozsudek rozvádí právě v kontextu polské reformy soudnictví: „Kromě toho je třeba v tomto ohledu připomenout, že jak vyplývá z bodu 61 tohoto rozsudku, za účelem zajištění toho, aby uplatnění kárné odpovědnosti soudců bylo ohraničeno zárukami, jejichž cílem je zabránit jakémukoli riziku vnějších tlaků na obsah soudních rozhodnutí, musí být pravidla, která vymezují jednání představující provinění v rámci kárného režimu použitelného na soudce, posuzována společně s ostatními pravidly charakterizujícími takový režim, a zejména s pravidly,

kteřá musí povinně stanovit, že rozhodnutí vydaná v rámci kárných řízení zahájených vůči soudcům jsou přijímána či přezkoumávána nezávislým a nestranným soudem.“ (bod 146, důraz dodán). Není tedy nezbytné, aby o disciplinární sankci (kárném opatření) bylo rozhodnuto nezávislým orgánem, ale postačí, je-li zajištěn alespoň přezkum nezávislým soudem. Stejně tak není nutností, aby byly kárné delikty projednávány ve specializovaném kárném řízení, takže nelze předjímat, že by uložení výtky obecně představovalo jeho obcházení. V polském případě Soudní dvůr naopak označil za rozporné s požadavky unijního práva mj. právě řízení před specializovaným kárným kolegiem, neboť nebyla zabezpečena nezávislost jeho členů a současně byly známy případy zneužití vágního vymezení kárných deliktů k politickým cílům. Podle Nejvyššího správního soudu mohou být záruky bránící zneužití kárného režimu (disciplinárního postihu) pro politickou kontrolu obsahu soudních rozhodnutí v jednotlivých členských státech nastaveny různě, v každém případě však musí být účinné.

[48] Se stejnými pojistkami se ve své judikatuře spokojil také Evropský soud pro lidská práva, který odkázal na *soft law* Poradního sboru evropských soudců (dále jen „CCEJ“): „*ESLP a CCEJ uznaly důležitost institucí a procesů zabezpečujících nezávislé jmenování soudců. CCEJ doporučil, aby každé rozhodnutí týkající se jmenování, kariéry či kárné žaloby bylo upraveno zákonem, založené na objektivních kritériích a bylo buď učiněno nezávislým orgánem, nebo bylo předmětem jistých záruk, například soudního přezkumu, aby bylo zabezpečeno, že není přijato na základě jiných než zmíněných kritérií. Politické úvahy by měly být nepřípustné nehlédě na to, zda jsou činěny v rámci rad soudnictví, výkonné moci či moci zákonodárné.*“ (rozhodnutí ESLP ze dne 1. 12. 2020, č. stížnosti 26374/18, *Guðmundur Andri Ástráðsson proti Islandu*, § 127, důraz dodán; v anglickém originálním znění: „*The ECtHR and the CCJE have recognised the importance of institutions and procedures guaranteeing the independent appointment of judges. The CCJE has recommended that every decision relating to a judge’s appointment, career and disciplinary action should be regulated by law, based on objective criteria and be either taken by an independent authority or subject to guarantees, for example judicial review, to ensure that it is not taken other than on the basis of such criteria. Political considerations should be inadmissible irrespective of whether they are made within Councils for the Judiciary, the executive, or the legislature.*“).

[49] Možnost orgánu výkonné moci ukládat soudcům výtky tudíž jako taková dostojí jak požadavkům práva Evropské unie, tak Úmluvy, neboť je zajištěna záruka v podobě soudního přezkumu před nezávislými správními soudy, který má ostatně k dispozici i žalobkyně. Správní soudy a sjednocující působení Nejvyššího správního soudu jednak dokáží ovlivnit formování limitů, jež jsou orgány moci výkonné povinny dodržovat, a současně i zajistit, aby nebyly v jednotlivých případech překračovány. K vychýlení rovnováhy mezi mocemi ve státě a popření principu dělby moci uložním výtky orgánem státní správy soudu nedochází, neboť do množiny případů zahrnutelných do rozhodovací činnosti soudce a postižitelných výtka bude patřit nemnoho provinění, která budou ve srovnání se skutky postižitelnými v kárném řízení nižší závažnosti. Přezkum výtky ve správním soudnictví v režimu plné jurisdikce s možností uplatnění kasační stížnosti představuje dostatečnou pojistku před prolamováním principu dělby moci a nežádoucí ingerencí moci výkonné do nezávislosti rozhodování soudce.

pokračování

[50] Je jistě pravdou, že některé mezinárodní dokumenty bez právní závaznosti hovoří o nezbytnosti konání disciplinárního (kárného) řízení před nezávislým orgánem. Městský soud v napadeném rozsudku odkazuje výslovně na novější *soft law* CCEJ, mj. na Magnu chartu evropských soudců z roku 2010, v níž je výslovně uvedeno, že disciplinární řízení se „*musí konat před nezávislým orgánem s možností opravného prostředku, o němž rozhoduje soud*“. Podle Nejvyššího správního soudu nelze ani z uvedeného dovozovat nepřipustnost uložení výtky orgánem výkonné moci, a to nejen s odkazem na nezávaznost citovaného dokumentu, ale také proto, že Evropský soud pro lidská práva ve svém nedávném rozhodnutí výslovně odkázal na starší závěry CCEJ citované v bodě [48] tohoto rozsudku. Požadavky formulované v tomto dokumentu je potřeba chápat jako určitý maximální standard ochrany nezávislosti justice, resp. ideální cílový stav, přičemž jednotlivé body nelze vnímat izolovaně od zbytku toho kterého systému, jenž může poskytovat dostatečné alternativní záruky. Ilustrativní je v tomto smyslu bod 13 Magny charty evropských soudců, podle něhož „*[p]ro zajištění nezávislosti soudců vytvoří každý stát Radu pro soudnictví nebo jiný zvláštní orgán, který bude sám nezávislý na legislativních a výkonných pravomocích a který bude mít široké kompetence pro všechny otázky týkající se statutu, organizace, fungování a povahy/obrazu soudních institucí.*“ Ačkoli podobný orgán může být v konkrétních politických a ústavních poměrech vhodným nástrojem k zajištění nezávislosti soudní moci, nelze jej považovat za nástroj jediný či lepší než nástroje jiné. Není tedy vadou, že v českém ústavním systému chybí, jsou-li záruky nezávislosti soudců zajištěny jinými způsoby, zejména prostřednictvím robustního systému soudní ochrany soudců. Ostatně tento stav nebyl Ústavním soudem v jeho dosavadní judikatuře označen za *a priori* protiústavní. Ve stejném duchu je možné vnímat pasáž, v níž je zmiňována potřebnost vedení disciplinárního řízení před nezávislým orgánem.

IV. C Limity ukládání výtky

[51] Uložení výtky pro pochybení v rámci rozhodovací činnosti orgánem moci výkonné proto nelze bez dalšího označit za protiústavní, resp. rozporné s právem EU. Lze nicméně přisvědčit městskému soudu v tom, že je obecně potřeba důrazně trvat na zabezpečení ochrany před nežádoucím působením výkonné moci, třeba i zneužitím institutu výtky. V tomto ohledu je nepostižitelnost soudce pro obsah rozhodnutí či právní názor (s výjimkou zjevných excesů) bezpochyby klíčovou pojistkou nezávislosti soudnictví. Jedná se o pravidlo, z něhož lze výjimky připustit jen ve specifických případech, které předpokládá jak rozhodovací praxe kárných senátů (srov. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 3. 2013, č. j. 16 Kss 6/2012-114, zejm. odstavce 35, 36, nebo rozhodnutí ze dne 30. 6. 2011, č. j. 11 Kss 9/2009-331), tak judikatura nadnárodních soudů (srov. např. rozsudek SDEU C-791/19, bod 137, nebo rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ze dne 6. 12. 2022, č. 2463/12, *Mnatsakanyan proti Arménii*, § 88; v anglickém originále: „*Furthermore, having regard to the international materials cited in paragraphs 37 and 38 above, the Court observes that, as a general principle, judges should not bear personal liability in relation to their exercise in good faith of their judicial functions. That is, in cases involving the liability of a judge a distinction is to be made between a disputable interpretation or application of the law, on the one hand, and a decision or measure which reveals a serious and flagrant breach of the law, arbitrariness, a serious distortion of the facts, or an obvious lack of legal basis for a judicial measure, on the other hand. Furthermore, such cases require consideration of the mental element of the alleged judicial misconduct. A good-faith legal error should be distinguished from bad-faith*“

judicial misconduct.“). Takové výjimky nicméně přípustné být musí, neboť „*požadavek nezávislosti totiž zjevně nemá za cíl aprobovat případná závažná a naprosto neomluvitelná jednání soudců, která by spočívala například v porušení pravidel vnitrostátního a unijního práva, jejichž dodržování mají zajišťovat, kterého by se dopustili úmyslně a se zlým úmyslem nebo v důsledku zvlášť závažné a hrubé nedbalosti, nebo v uchýlení se ke svévoli či v odepření spravedlnosti*“ (rozsudek SDEU C-791/19, bod 137). Koneckonců i Nejvyšší správní soud v kárných věcech ustáleně judikuje, že „*za určitých okolností nezákonný postup či vydání nezákonného rozhodnutí, byť opřené o určitý právní názor, jako kárné provinění kvalifikováno být může [...]. Aby se však o takové jednání jednalo, musely by ke zmíněné nezákonnosti přistoupit okolnosti další.*“ Takovou okolností může být například právě nerespektování kogentního znění zákonné úpravy (rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 3. 2013, č. j. 16 Kss 6/2012 - 114, bod 36).

[52] Aby se předešlo zneužití ustanovení umožňujících disciplinární postih soudců za jejich rozhodovací činnost, Soudní dvůr dále rozvádí, že pravidla a okruh postižitelných jednání musí být vymezeny dostatečně jasně a přesně. Postačí přitom, specifikuje-li či zužuje-li bližší podmínky disciplinárního postihu alespoň rozhodovací praxe národních soudů (srov. rozsudek SDEU C-791/19, bod 142, odkazující na ustálenou judikaturu Soudního dvora). S ohledem na velice obecnou formulaci § 88a zákona o soudech a soudcích tak nezbyvá než jej vyložit v duchu výše odkazované judikatury.

[53] Ačkoli je pole situací, kdy lze výtku uložit, významně zúženo a „oploceno“ shora popsány principy, určitý prostor ještě zbývá. Nelze totiž přehlížet, že důvěra veřejnosti v odborné a spravedlivé rozhodování soudů je svébytnou hodnotou zasluhující ochrany. V praxi si lze představit určitou množinu závažných pochybení soudce v rámci rozhodovací činnosti, která jsou jednoznačně způsobilá ohrozit důvěru veřejnosti v soudnictví a která přesto současně svou intenzitou zůstávají pod prahem postižitelnosti v kárném řízení, jehož dosah je restriktivně vymezen judikaturou kárného soudu. Městský soud jistě správně připomíná, že k nápravě stavu založeného nezákonným rozhodnutím slouží primárně systém opravných prostředků – úspěšně uplatněn byl ostatně i proti rozhodnutí žalobkyně v původním trestním řízení. Možnost využití opravných prostředků nicméně sama o sobě není důvodem pro vyloučení uplatnění výtky jako postihu za určitá závažnější pochybení soudce. Přípustnost uložení výtky tak lze zdůvodnit obdobně jako přípustnost kárného potrestání za pochybení při rozhodovací činnosti, a sice tak, že obojí postih lze uplatnit pouze výjimečně – není ovšem možné je zcela vyloučit.

[54] Paušální vyškrtnutí výtky za činnost související s rozhodováním by znamenalo odnětí nezanedbatelné části škály nikoli bezvýznamných chyb disciplinárnímu dohledu. Takový „generální pardon“ je stěží představitelný zejména proto, že činnost soudce může mít a pravidelně mívá obrovský dopad na životy jiných lidí a systém má být nastaven tak, aby působil preventivně a chybám či jejich opakování se předcházelo. Vedlejším účinkem tohoto přístupu by mohla být i zvýšená návrhová iniciativa kárných návrhovatelů v pásmu sporných či hraničních pochybení, což není žádoucí (kárné návrhy podávané tzv. „pro jistotu“).

[55] Jak bylo rozvedeno výše, nelze přisvědčit názoru městského soudu, že z ústavního pořádku a evropského práva vyplývá, že pochybení při rozhodovací činnosti jsou

pokračování

postižitelná výhradně v rámci kárného řízení. Nejvyšší správní soud se naopak ztotožňuje s městským soudem připomenutým závěrem, že výtka je z materiálního hlediska disciplinární sankcí i ve smyslu judikatury Soudního dvora, a to zejména proto, že může hrát roli při dalším kariérním postupu soudce či může být brána v potaz v případném kárném řízení. Při vymezování množiny jednání, za něž lze uložit výtku, bude proto potřeba přidržet se výše zmíněných závěrů nadnárodní judikatury. Současně je potřeba vnímat, že výtka je mezi disciplinárními sankcemi tou nejméně invazivní. Na rozdíl od kárného opatření jejímu uložení nepředchází veřejné kárné řízení. Jakožto autoritativní konstatování pochybení při rozhodovací činnosti současně není – vedle zásahu do profesní pověsti soudce s výše zmíněnými důsledky – doprovázena žádným dalším postihem, jako je snížení platu či odvolání z funkce. Úvahy městského soudu o možné regresní úhradě škody zůstávají pouze v hypotetické rovině, neboť *zjištění viny v kárném řízení* nelze dle platné právní úpravy na výtku, která se nepochybně ukládá mimo kárné řízení (viz k tomu jasný a jednoznačný judikaturní závěr usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 7. 2018, č. j. 9 As 79/2016-41, č. 3779/208 Sb. NSS, bod 80), vztáhnout.

[56] Nejvyšší správní soud tedy přisvědčil názoru stěžovatele, že uplatnění výtky bude připadat v úvahu v případech, kdy pochybení soudce bude na jednu stranu typově blízké kárnému provinění ve smyslu kárné judikatury, na druhou stranu však nebude dosahovat intenzity potřebné pro postih kárným opatřením. Přesto – s ohledem na výše zopakované ústavní principy a závěry nadnárodní judikatury – půjde stále o závažná provinění spočívající v hrubém profesionálním selhání při vlastní rozhodovací činnosti (srov. rozsudek SDEU C-791/19, bod 137). Odpovědnost soudce nemůže založit toliko „nesprávný“ obsah jeho rozhodnutí. Kárný režim nesmí být používán k ovlivňování soudních rozhodnutí nebo tlaku na soudce.

[57] Bylo by jistě z hlediska dělby moci nepřipustné, aby výkonná moc obcházela Ústavou předpokládané rozložení sil kupříkladu tak, že by prostřednictvím ministerských výtek korigovala legitimní právní názory soudců aplikujících právní úpravu. Precizování výkladu musí být totiž výhradně předmětem diskurzu uvnitř nezávislé soudní soustavy, případně sjednocovací činnosti vrcholných soudů, neboť „*v podmínkách soudnictví lze [...] akceptovat tvorbu relativně jednotného názoru pouze v rámci daném procesními postupy, které samy nevylučují střet názorů různých*“ (nález Ústavního soudu ze dne 18. 6. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 7/02). Chce-li výkonná či zákonodárna moc ovlivnit výsledek, k němuž dochází ve své rozhodovací praxi soudy, musí tak činit změnou právní úpravy v rámci legislativního procesu, nikoli přímou ingerencí do rozhodovací činnosti. Zcela nepřijatelné by tudíž bylo využívání výtek jako rutinního nástroje výkonné moci k systematickému působení na rozhodovací činnost soudů (srov. závěry posledně citovaného nálezu Ústavního soudu). Výjimečnost a mimořádnost je totiž podstatnou vlastností výtky jako ústavně přípustné formy zásahu výkonné moci do nezávislosti soudů.

[58] Mimořádně zdrženlivě je pak třeba přistupovat i k případnému uložení výtky za určitý postup soudce v dosud neskončeném řízení. Hrozí totiž nebezpečí ovlivnění výsledku tohoto řízení. Stejně tak musí být eliminováno použití výtky jako nástroje k prosazování politických cílů, jež se fakticky rovná jejímu zneužití. Podobné výtky by ovšem musely být v rámci soudního přezkumu bez dalšího identifikovány a odstraněny jako protiústavní a rozporné s požadavky práva EU.

IV. D Výklad § 88a zákona o soudech a soudcích

[59] Jelikož je rozhodovací činnost součástí práce soudce, a dokonce tou hlavní, jsou pochybení s ní spojená obecně podřaditelná pod *nedostatky v práci*, o nichž hovoří § 88a zákona o soudech a soudcích. Nelze tedy přisvědčit žalobkyni, že účelem tohoto ustanovení je (na rozdíl od § 87 odst. 1 téhož zákona) prevence toliko drobných administrativních a osobních pochybení soudců.

[60] V této souvislosti je potřeba se vypořádat s interpretačně problematickou dikcí § 88a, který explicitně hovoří „pouze“ o *drobných nedostacích v práci*, resp. *drobných poklescích v chování*. V aplikační praxi nesmí taková formulace citovaného ustanovení vést k přehlížení ústavních principů a závěrů relevantní judikatury v tom smyslu, že by snad bylo výtkou možné postihnout i zcela běžné či bagatelní nedostatky v rozhodovací činnosti.

[61] Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jako soudu kárného ve věci státní zástupkyně, která v témže trestním řízení navzdory nedostatkům původního znaleckého posudku podala obžalobu, naznačuje, že napětí mezi textací § 88a zákona o soudech a soudcích a požadavky citované judikatury lze překlenout. Z jeho odůvodnění nevyplývá, že by se státní zástupkyně dopustila běžného pochybení. Právě naopak, je v něm konstatováno, že „*míra zavinění na straně [státní zástupkyně] zcela hraničně nedosáhla intenzity kárného provinění.*“ Přesto kárný soud dodal, že *v daném případě „šlo zejména považovat o uložení výtky podle § 30 odst. 3 zákona o státním zastupitelství“*, který hovoří rovněž o drobných nedostacích a poklescích (srov. § 30 odst. 3 zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství). Jakkoli tedy § 88a hovoří o *drobných nedostacích v práci*, ve skutečnosti budou v rámci rozhodovací činnosti moci být výtkou postiženy pouze rozhodovací excesy a hrubá porušení povinností.

[62] Nejvyšší správní soud nemá ambici předložit vyčerpávající popis či výčet jednání postižitelných výtkou. Společné jim bude to, že jejich intenzita nepřesáhne hranici kárného provinění, a přitom nebudou bagatelní. Lze nastínit, že půjde typově o taková jednání, která budou spočívat ve flagrantním pochybení při aplikaci právního předpisu, výjimečně i ustálené judikatury. Výtkou budou postižitelná jen zcela zjevná pochybení při práci s jasnou (explicitní) právní úpravou či judikaturou, kterých by se za daných okolností prakticky nikdy nedopustila ani běžně obezřetná osoba znalá práva, natož odborník se specializací na určité právní odvětví. V případě pochybení při aplikaci judikatury bude muset jít o bezdůvodné (argumenty nepodložené) popření či přímo ignorování závazné a ustálené rozhodovací praxe, jejíž závěry nelze v řešené věci přehlížet. Intenzita a flagrantnost takového pochybení bude muset být srovnatelná s postižitelným pochybením při práci s jasnou právní úpravou. V obou případech půjde typicky o důsledky hrubé nedbalosti.

[63] S názorem městského soudu, že kompetenci orgánů státní správy soudů lze podříditi pouze nevhodné chování, narušování důstojnosti řízení před soudem či průtahy v řízení, neboť nejde o rozhodovací činnost a zároveň na taková (ne)jednání mohou jednotlivci mířit svými stížnostmi dle § 164 odst. 1 zákona o soudech a soudcích, Nejvyšší správní soud nesouhlasí. Zmíněné ustanovení není vodítkem pro určení hranice mezi rozhodovací a jinou činností soudce. Městským soudem nalezenou souvislost těchto ustanovení lze vnímat jako umělou, přičemž nepřiléhavost je dobře patrná zejména u průtahů. Stěžovateli je třeba

pokračování

přisvědčit v jeho argumentu, že neučinění úkonu může být v konkrétní věci jak projevem liknavosti, tak i právního názoru soudce, že žádný úkon není namístě provést.

[64] Oproti tomu nelze se stěžovatelem souhlasit, že by měla existovat přímá vazba mezi úvahou o uložení výtky a závažností následných dopadů soudcova pochybení. Třebaže i drobné procesní opomenutí může ve vnějším světě způsobit nevyčíslitelnou újmu, při uložení výtky bude vždy nutné vycházet především z intenzity pochybení samotného a okolností, za nichž k němu došlo, tedy primárně ze subjektivní stránky soudcova jednání. Následek jednání má jistě též svou váhu při posouzení, zda má být postiženo výtkou, či dokonce půjde o kárné provinění, vždy však musí jít o následky jednání kryté (aspoň nedbalostním) zaviněním (viz např. rozhodnutí kárného senátu Nejvyššího správního soudu ve věcech soudců ze dne 30. 5. 2018, č. j. 16 Kss 1/2018–207, bod 139). Soudce si při každém kroku, který při rozhodování činí, musí být alespoň rámcově vědom, do jak důležitých práv a hodnot jím může zasáhnout (odnětí svobody, majetkově likvidační účinky apod.). Ačkoli po soudcích jistě nelze spravedlivě požadovat, aby domýšleli veškeré představitelné důsledky svého jednání, neznamená to ovšem, že by nebyli povinni svou pozornost, obezřetnost a pečlivost vynakládat v míře odpovídající povaze činěného úkonu.

[65] Na soudce je potřeba klást vysoké nároky zejména stran jejich odborné úrovně a pečlivosti. To platí nejen při výběru vhodných adeptů na výkon soudcovské funkce, ale také v průběhu trvání celého mandátu, což se odráží mj. v povinnosti dbát soustavným vzděláváním o prohlubování vlastních znalostí. Přesto nelze podle Nejvyššího správního soudu přehlížet, že i soudce je jenom člověk, a proto stejně jako každý jiný člověk chybuje. Soudce není možné vnímat jako jakési automaty na bezchybná rozhodnutí. I z toho důvodu je nutné trvat na výkladu, který připouští postih za pochybení při rozhodovací činnosti výtkou jen v závažných a neomluvitelných případech, jak bylo nastíněno výše. Výklad použitelnosti § 88a zákona o soudech a soudcích v praxi nikdy nesmí vést k tomu, že se soudci budou bát rozhodovat.

V. Závěr a náklady řízení

[66] Nejvyšší správní soud s ohledem na výše uvedené napadený rozsudek městského soudu podle § 110 odst. 1 věta před středníkem s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Městský soud je vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.), že uložení výtky za pochybení soudce při rozhodovací činnosti není principiálně vyloučeno.

[67] Úkolem městského soudu v dalším řízení tak bude rozhodnout, zda byla výtka nezákonná, a to jak z důvodů, jež žalobkyně namítala v žalobě, tak i těch, které je soud povinen zkoumat z úřední povinnosti (např. zánik přípustnosti uložit výtku plynutím času). Zváží tedy, zda předmětné pochybení žalobkyně spadá do kategorie jednání postižitelných výtkou, jak ji vymezil Nejvyšší správní soud v tomto rozsudku.

[68] Vedle kritérií nastíněných výše bude potřeba se vypořádat se závěry kárného soudu ohledně kárné odpovědnosti dozorové státní zástupkyně a dohledové státní zástupkyně týkajícími se téhož trestního řízení. Kárný senát konstatoval ve vztahu k pochybení státní zástupkyně, jež v dané věci podala obžalobu na základě téhož znaleckého posudku, že „[i] pouhým nahlédnutím do textu právních předpisů, aniž by kárně obviněná [státní zástupkyně]

musela podrobně znát znalecké metody, tak měla nabýt pochybnosti, zda znalec určil cenu v souladu s § 137 trestního zákoníku, přičemž právě na toto byla obhajobou v průběhu vyšetřování důrazně upozorňována. Tomu ostatně odpovídají i závěry revizního posudku.“ Argumentačně se bude třeba vyrovnat i se závěrem kárného senátu, že míra zavinění státní zástupkyně jen zcela hraničně nedosáhla intenzity kárného provinění, přičemž bylo možné uvažovat zejména o uložení výtky podle § 30 odst. 3 zákona o státním zastupitelství. Městský soud se vypořádá rovněž s tou částí rozhodnutí, v níž se kárný senát nepřímou vyjádřil k jednání žalobkyně: „O správnosti postupu soudu však lze mít též pochybnosti, neboť v obecné rovině je možné konstatovat, že pokud bez odstranění pochybností o skutkovém stavu neměla být podávána obžaloba, tím spíše by neměl být soudem vydán trestní příkaz, neboť ten lze podle § 314e trestního řádu vydat jen tehdy, jestliže skutkový stav je spolehlivě prokázán opatřenými důkazy, tedy ještě vyšší standard než pro podání obžaloby.“ Bude mimo jiné potřeba zvážit i skutečnost, že si nedostatky prvního znaleckého posudku nepovšiml ani žádný ze zbylých orgánů činných v trestním řízení, zohlednit aktivitu obhajoby v časovém kontextu průběhu řízení, jakož i případné další konkrétní okolnosti případu.

[69] O nákladech účastníků v řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 za použití § 120 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 14. července 2023

Mgr. Eva Šonková
předsedkyně

senátu