

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Petra Mikeše, Ph.D., a soudců JUDr. Michala Mazance a JUDr. Miloslava Výborného v právní věci žalobce: **JUDr. M. V.** proti žalovanému: **krajský státní zástupce v Ústí nad Labem**, se sídlem Palác Zdar, Dlouhá 1, Ústí nad Labem, o žalobě proti písemné výtce udělené žalovaným žalobci dne 24. 4. 2012, čj. 5 SPR 141/2012, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 29. 2. 2016, čj. 15 A 67/2012-49,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 29. 2. 2016, čj. 15 A 67/2012-49, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Podanou kasační stížností se žalobce (dále „stěžovatel“) domáhá zrušení v záhlaví označeného rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem (dále jen „krajský soud“), kterým byla podle § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), zamítnuta jeho žaloba proti písemné výtce udělené mu žalovaným dne 24. 4. 2012, č. j. 5 SPR 141/2012. Výtka byla stěžovateli udělena podle § 30 odst. 3 zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění účinném od 1. 3. 2002 (dále jen „zákon o státním zastupitelství“).

[2] Krajský soud se nejprve zabýval povahou písemné výtky udělené státnímu zástupci. Vyšel z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 11. 2015, čj. 4 As 173/2015-31, který dospěl k závěru, že výtka má povahu rozhodnutí. Krajský soud neshledal důvodnou námitku nicotnosti vydaného rozhodnutí (písemné výtky) spočívající v tvrzení, že rozhodnutí bylo vydáno osobou, která nemá postavení vedoucího státního zástupce. Podle

závěrů soudu zastával JUDr. Jan Jakovec funkci krajského státního zástupce v Ústí nad Labem v souladu se zákonem. Soud se neztotožnil také s námitkou, že došlo k procesním pochybením žalovaného, protože nebylo postupováno podle části druhé a třetí zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „spr. ř."). Konstatoval, že na ukládání výtky se použijí pouze základní zásady činnosti správních orgánů podle § 2 až § 8 téhož zákona. V poslední řadě krajský soud hodnotil důvodnost uložené výtky. Dospěl k závěru, že formulace, kterými stěžovatel v podání ze dne 16. 3. 2012, za nějž mu byla udělena výtka, hodnotil postup Nejvyššího státního zastupitelství, je nutno chápat jako neuctivé, překračující mez případné kolegiální kritiky, porušující povinnost uloženou státnímu zástupci dle § 24 odst. 4 zákona o státním zastupitelství a odpovídající drobnému poklesku ve smyslu § 30 odst. 3 téhož zákona.

II. Obsah kasační stížnosti

[3] Stěžovatel napadá rozsudek krajského soudu kasační stížností, jejíž důvody podřazuje pod § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

[4] Namítá nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku, kterou spatřuje v tom, že se krajský soud nevypořádal s námitkami vznesenými v žalobě, dle kterých namítal, že udělená výtka nemá základní náležitosti správního rozhodnutí (neobsahuje odůvodnění) a v procesu jejího udělení nebyla dodržena jeho procesní práva, jako například právo vyjádřit se k podstatě věci, činit návrhy nebo seznámit se s podklady pro rozhodnutí. Krajský soud se ani nevypořádal s návrhy na doplnění dokazování, které stěžovatel vznesl v žalobě a v podání ze dne 19. 10. 2012. Není zřejmé, jak krajský soud hodnotil listiny předložené v tomto podání. Nevypořádal se ani s námitkou, že JUDr. Jan Jakovec byl státním zástupcem Okresního státního zastupitelství v Litoměřicích.

[5] Pokud krajský soud nesouhlasil s názorem o nicotnosti udělené výtky, měl výtku zrušit, jelikož nebylo vedeno žádné formální řízení a stěžovatel neměl možnost vyjádřit se před vydáním výtky.

[6] Stěžovatel namítá, že dle vyjádření žalovaného neexistoval žádný správní spis, došlo tak k extremnímu nesouladu mezi provedeným dokazováním a skutkovými zjištěními.

[7] Ohledně samotné udělené výtky stěžovatel namítá, že písemnost, pro kterou mu byla výtka udělena, rozeslal pouze na orgány, které se podílely na plnění úkolů trvajícího trestního řízení. Je lidsky pochopitelné, že stěžovatel byl kritický, avšak nikoliv vulgární či dehonestující, neboť na daném trestním řízení pracoval řadu měsíců a nadřízený orgán následně odmítl využít všech zákonem stanovených nástrojů k nápravě protiprávního stavu.

[8] Stěžovatel dodal, že § 24 odst. 4 zákona o státním zastupitelství je protiústavní.

[9] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[10] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatel má požadované právnické vzdělání ve smyslu § 105 odst. 2 s. ř. s. Poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

[11] Krajský soud vzal za prokázaný následující průběh věci (k tomu dále zejména odst. [20] tohoto rozsudku). Napadenou výtku stěžovateli (státnímu zástupci Krajského státního zastupitelství v Ústí nad Labem) udělil podle § 30 odst. 3 zákona o státním zastupitelství krajský státní zástupce JUDr. Jan Jakovec, a to za porušení povinnosti zachovávat náležitou úctu k ostatním státním zástupcům ve smyslu § 24 odst. 4 zákona o státním zastupitelství. Porušení povinnosti spočívalo v tom, že poté, co Nejvyšší státní zastupitelství v trestní věci vedené u Krajského soudu v Ústí nad Labem pod sp. zn. 49 T 18/2010 nevyhovělo návrhu stěžovatele na podání dovolání v neprospěch odsouzeného, stěžovatel v rámci procesního návrhu, který adresoval předsedovi senátu krajského soudu, mu oznámil nepodání dovolání, přičemž argumentaci Nejvyššího státního zastupitelství označil za právně irelevantní, alibistickou a nerespektující platnou právní úpravu, včetně mezinárodních smluv, jimiž je Česká republika vázána. Své hodnocení stěžovatel uzavřel slovy, že příslušný dovolací důvod *„je bez jakékoliv diskuse naplněn“*. Uvedené sdělení následně rozeslal dále Krajskému ředitelství Policie České republiky Ústeckého kraje, Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových - odloučenému pracovišti v Chomutově, Vrchnímu státnímu zastupitelství v Praze a Nejvyššímu státnímu zastupitelství.

[12] Původně rozhodující senát při předběžném posouzení věci dospěl k závěru, že nesouhlasí s rozsudkem sp. zn. 4 As 173/2015, pokud jde o posouzení povahy výtky. Předložil proto věc rozšířenému senátu, který v usnesení ze dne 10. 7. 2018, čj. 9 As 79/2016-41, dospěl k závěru, že výtka dle § 30 odst. 3 zákona o státním zastupitelství je rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s., a že na ukládání této výtky se užijí pouze základní zásady činnosti správních orgánů dle § 2 až 8 spr. ř.

[13] Nyní rozhodující senát se po vrácení věci od rozšířeného senátu nejprve zabýval namítanou nepřezkoumatelností. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí je vadou rozhodnutí, ke které jsou správní soudy povinny přihlížet i bez námitky, tedy z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.). Vlastní přezkum rozhodnutí soudu je možný pouze za předpokladu, že napadené rozhodnutí splňuje kritéria přezkoumatelnosti, tedy že se jedná o rozhodnutí srozumitelné, které je opřeno o dostatek relevantních důvodů, z nichž je zřejmé, proč krajský soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí.

[14] Nepřezkoumatelnost rozhodnutí namítal stěžovatel ze čtyř důvodů. Krajský soud: 1) nereagoval na námitku, že výtka neobsahuje odůvodnění; 2) nereagoval na námitku, že stěžovatelovi nebylo umožněno vyjádřit se k podkladům rozhodnutí před vydáním rozhodnutí; 3) nerozhodl o návrzích na doplnění dokazování a nebylo seznatelné, jak soud hodnotil předložené listiny; 4) nevypořádal se s námitkou, že JUDr. Jan Jakovec nebyl oprávněný k vydání dané výtky.

[15] Stěžovatel má pravdu, že krajský soud nereagoval na námitku 1). Krajský soud mohl např. uvést, že odůvodnění není sice ve výtce formálně odděleno od výroku, avšak je v něm zakomponováno, nebo mohl na danou námitku odpovědět, že výtka nemusí odůvodnění vůbec obsahovat, popř. uvést jinou úvahu. Nic z uvedeného krajský soud neprovedl, proto je daná námitka důvodná.

[16] Kasační soud souhlasí i s tím, že krajský soud nereagoval na námitku 2). V napadeném rozsudku pouze v posledním odstavci na str. 8 uvedl: *„Tím, že žalovaný nepostupoval při vydání žalobou napadené výtky dle části druhé a části třetí správního řádu nedošlo k porušení procesních práv žaobce, kterých se domáhal žalobce v podané žalobě. Současně dle soudu nedošlo ze strany žalovaného při vydávání žalobou napadené výtky k porušení zásad obsažených v části první správního řádu.“* Takové odůvodnění není dostatečné, jelikož z něj žádným způsobem nejsou zřejmé úvahy, kterými se krajský soud řídil. Pouhé konstatování o porušení či neporušení práv a povinností sice vypovídá o názoru krajského soudu na danou otázku, ale nijak již nevypovídá o tom, jakým způsobem k takovému názoru dospěl. Pokud krajský soud zastává názor, že nebylo porušeno právo vyjádřit se k podkladům rozhodnutí, tak musí například vysvětlit, proč právo vyjádřit se k podkladům rozhodnutí nepovažuje za základní zásadu správního řízení, nebo dospět k závěru, že tohoto práva mohl využít, či musí předestřít jinou argumentaci. Krajský soud se však omezil na prosté konstatování, což nelze považovat za řádné odůvodnění (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 6. 2012, čj. 7 Afs 56/2012-22).

[17] Obdobné vady nepřezkoumatelnosti se krajský soud dopustil, když nereagoval na návrh na doplnění dokazování [námitka 3)]. Stěžovatel v žalobě vznesl námitku týkající se nedostatku pravomoci JUDr. Jana Jakovce, kterou pak ve vyjádření ze dne 19. 10. 2012 navrhoval prokázat doplněním dokazování. Krajský soud nemá povinnost provést všechny navrhované důkazy, ale pokud některé neprovede, musí odůvodnit z jakého důvody tak neučiní (např. nález Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 1437/07). Ve stejném vyjádření navrhoval stěžovatel vyžádání správního spisu tykající se stížnosti na chování státní zástupkyně Mgr. Věry Novákové. I tuto námitku stěžovatel již předestřel v podané žalobě, tudíž její doplnění v tomto vyjádření bylo přípustné. Krajský soud ani na tuto námitku nereagoval. Důvodná je i námitka, že z odůvodnění krajského soudu není zřejmé, jak hodnotil listiny předložené stěžovatelem v podání ze dne 19. 10. 2012, jelikož je sice zmínil v narativní části rozsudku, ale nijak na ně dále nereagoval.

[18] Krajský soud se rozsáhle a velmi podrobně zabýval na str. 7 a v prvním odstavci na str. 8 úvahou, z jakého důvodu není napadená výtka nicotná, jelikož JUDr. Jan Jakovec v době vydání napadené výtky vykonával oprávněně funkci krajského státního zástupce v Ústí nad Labem. Poslední námitka nepřezkoumatelnosti [námitka 4)] je proto nedůvodná.

[19] Stěžovatel namítal, že nebylo vedeno žádné formální řízení, bylo hned vydáno rozhodnutí a stěžovateli tak nebylo umožněno vyjádřit se k podkladům rozhodnutí před samotným vydáním rozhodnutí. Jak již bylo uvedeno, krajský soud se nedostatečně zabýval námitkou, že stěžovateli nebylo umožněno se vyjádřit před vydáním rozhodnutí. Je to přitom krajský soud, který na tuto námitku musí jako první reagovat. V dalším řízení se tak bude muset s danou námitkou vypořádat, i když jeho soudní uvážení bude značně

omezeno závěry, které vyslovil rozšířený senát v citovaném usnesení sp. zn. 9 As 79/2016, zejména odst. [71] a [79]. Bude tak muset zejména odpovědět, zda bylo stěžovatelovi umožněno se k vydanému rozhodnutí před jeho vydáním vyjádřit, či nikoliv. Ve vztahu k námitce, že nebylo vedeno žádné formální řízení, dle citovaného usnesení rozšířeného senátu (odst. [81]) je výtce vlastní neformálnost jejího ukládání, proto tato část námitky není důvodná.

[20] Je důvodná i stěžovatelova námitka o extrémním rozporu mezi provedeným dokazováním a skutkovými zjištěními. Ve správním soudnictví obecně platí, že skutečnosti plynoucí ze správního spisu se nemusí dokazovat (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 6. 2015, čj. 7 As 93/2015-36, či rozsudek ze dne 31. 5. 2018, čj. 7 As 46/2018-35). V kombinaci s čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod *(„Každý má právo, aby jeho věc byla projednána veřejně, bez zbytečných průtahů a v jeho přítomnosti a aby se mohl vyjádřit ke všem prováděným důkazům. Veřejnost může být vyloučena jen v případech stanovených zákonem.")* to většinou znamená, že cokoliv, co neplyne přímo ze správního spisu, je nutné dokazovat (srov. usnesení Ústavního soudu ze dne 19. 1. 2016, sp. zn. Pl. ÚS 26/14, odst. 30 – 34). V případě, že by listiny předložené žalovaným v řízení před krajským soudem bylo možné považovat za správní spis, byla by námitka stěžovatele o zásadním rozporu mezi prokázanými skutečnostmi a provedeným dokazováním nedůvodná. Rozšířený senát v usnesení sp. zn. 9 As 79/2016 uvedl následující: *„Efektivní využívání výtky vedoucím či dohledovým orgánem je totiž myslitelné právě a pouze za podmínky, že zůstane zachována určitá neformálnost jejího ukládání. Vytýkané pochybení v chování či v práci bývá zpravidla evidentní, nevyžaduje rozsáhlé a složité zjišťování a výchovný účinek ukládané výtky je podtržen tím, že orgán ukládající výtku reaguje bezprostředně a rychle. Pokud by uložení výtky podléhalo formálnímu správnímu řízení, tento postup by vedle kárného řízení před Nejvyšším správním soudem postrádal svůj smysl."* Z citované části vyplývá, že není nutné (a dokonce je to i proti smyslu užitého institutu) trvat na vedení formalizovaného správního spisu. Je tak nezbytné dospět k závěru, že předložené listiny v řízení před krajským soudem nebyly součástí správního spisu (jelikož žádný takový spis ani neexistoval) a krajský soud je tak, v případě, že z předložených listin chtěl vycházet, musel provést jako důkaz. Stejně tak krajský soud neprovedl ani listinu založenou na č. l. 46a resp. 47 soudního spisu, která vypovídá o přeložení JUDr. Jana Jakovce zpět ke Krajskému státnímu zastupitelství v Ústí nad Labem.

[21] Dle předchozího odstavce tohoto rozsudku krajský soud v rozporu s provedeným dokazováním vzal za prokázané skutečnosti popsané v odstavci [11] tohoto rozsudku, aniž by k tomu provedl jakékoliv dokazování. Skutečnosti, ze kterých krajský soud vycházel, proto Nejvyšší správní soud nemůže vzít v úvahu, neboť nejsou založeny na řádně provedeném dokazování. Kasační soud se tak nemůže prozatím vyjádřit k tomu, zda stěžovatel porušil svým jednáním povinnost mu danou v § 24 odst. 4 zákona o státním zastupitelství, neboť dosud nebyl řádně zjištěn skutkový stav.

[22] Stěžovatel posledně obecně namítá, že § 24 odst. 4 zákona o státním zastupitelství je protiústavní. Nejvyšší správní soud s tímto posouzením nesouhlasí. Pokud stěžovatel poukazuje na příliš vágně nastavená kritéria a nejasné hranice nepřiměřené kritiky, je nutné připomenout, že v silách zákonodárce není, aby stanovil výčet všech skutečností, které by mohly porušit zákonem chráněný zájem stanovený v § 24 odst. 4 zákona o státním

zastupitelství. Vlastností každé právní normy je určitá míra obecnosti, která umožňuje jí aplikovat na skutkově různé situace. Sankcionování je možné i na základě neurčitých právních pojmů, které již ze své podstaty musí být dotvářeny výkladem. Přesto jim to neupírá závaznost a sankcionovatelnost a nezakládá jejich protiústavnost. Lze poukázat například na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 9. 2010, čj. 1 Afs 45/2010-159, č. 2189/2011 Sb. NSS, ve věci Karlovarská losovačka, v němž v odstavcích [50] a [51] soud k obecnosti právních norem uvedl: *„Pojem ‚zásada transparentnosti' spadá do kategorie tzv. neurčitých právních pojmů; jejich definování obecně v právních předpisech pro jejich povahu samu nemusí být vhodné, dokonce ani možné. To platí tím spíše o právních zásadách, jejichž obecnost a abstraktnost je již samotným klasifikačním znakem právních zásad jako specifického druhu právních pravidel. (srov. Holländer, P. Filosofie práva, Aleš Čeněk, Plzeň 2006, s. 139 násl.). Neurčité právní pojmy zahrnují jevy nebo skutečnosti, které nelze úspěšně zcela přesně právně definovat; jejich obsah a rozsah se může měnit, často bývá podmíněn časem a místem aplikace normy. Při interpretaci neurčitého právního pojmu se správní orgán musí zabývat konkrétní skutkovou podstatou, jakož i ostatními okolnostmi případu, přičemž sám musí alespoň rámcově obsah a význam užitého neurčitého pojmu objasnit, a to z toho hlediska, zda posuzovanou věc lze do rámce vytvořeného rozsahem neurčitého pojmu zařadit. Proto se zjištění, zda v daném případě byla porušena zásada transparentnosti, musí odvíjet od hodnocení všech okolností konkrétního případu, z nichž správní orgán učiní závěr, zda je daný pojem naplněn či nikoli. Zákonodárce užitím neurčitých pojmů dává orgánu aplikujícímu právní předpis prostor, aby posoudil, zda konkrétní situace patří do rozsahu neurčitého pojmu či nikoli.“* Pokud stěžovatel namítá, že v minulosti bylo uvažováno o zrušení daného ustanovení, o nic tuto argumentaci neopírá.

IV. Závěr

[23] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, proto napadený rozsudek krajského soudu podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. zrušil a vrátil mu věc k dalšímu řízení. Krajský soud v něm bude vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). Nejprve bude muset provést dokazování za účelem zjištění skutkového stavu (odst. [20] tohoto rozsudku). Dále zodpovědět otázku, zda bylo stěžovateli umožněno vyjádřit se k výtce před jejím vydáním (odst. [16] a [19]), zda je povinná náležitost vydané výtky i odůvodnění, popřípadě zda výtka odůvodnění obsahuje (odst. [15]). Bude se muset vyjádřit k dalším navrženým důkazům (odst. [17]) a konečně na základě provedeného dokazování znovu posoudit naplnění znaků deliktního jednání (odst. [21] tohoto rozsudku).

[24] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně 18. září 2018

JUDr. Petr Mikeš, Ph.D.
předseda senátu