



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ludmily Sandnerové a soudců Mgr. Milana Taubera a Mgr. Ivety Postulkové v právní věci žalobce: **M. C.**, zastoupený JUDr. Ludvíkem Ševčíkem ml., advokátem se sídlem Kobližná 19, Brno, proti žalované: **Kancelář prezidenta republiky**, se sídlem Pražský hrad, Praha 1, o žalobě proti rozhodnutí vedoucího Kanceláře prezidenta republiky ze dne 5. 8. 2015, č. j. KPR 4954/2015,

t a k t o :

- I. Rozhodnutí vedoucího Kanceláře prezidenta republiky ze dne 5. 8. 2015, č. j. KPR 4954/2015, se zrušuje a věc se vrací žalované k dalšímu řízení.
- II. Žalovaná je povinna do 1 měsíce od právní moci tohoto rozsudku zaplatit žalobci na náhradu nákladů řízení 11 228Kč, a to do rukou jeho zástupce JUDr. Ludvíka Ševčíka ml., advokáta.

O d ů v o d n ě n í :

I.
Předmět sporu

Vedoucí Kanceláře prezidenta republiky zamítl rozhodnutím ze dne 5. 8. 2015, č. j. KPR 4954/2015, odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí žalované ze dne 31. 7. 2015, č. j. KPR 4954/2015, kterým nebylo vyhověno žádosti žalobce nahlédnout do registru oznámení podle zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, z toho důvodu, že žalovaná nemá registr oznámení o činnostech, oznámení o majetku a oznámení o příjmech zřízen (dále jen „registr oznámení“ nebo „registr“). Žalovaná v rozhodnutí I. stupně uvedla, že předmětný registr vede dle § 13 uvedeného zákona příslušný evidenční orgán, kterým však žalovaný není. Především poukázala

na skutečnost, že výčet evidenčních orgánů v § 14 odst. 1 zákona o střetu zájmů je taxativní a žalovaná v něm uvedena není.

Vedoucí Kanceláře prezidenta republiky (dále též „vedoucí“) v napadeném rozhodnutí k odvolání uvedl, že nelze využít analogicky § 14 odst. 1 písm. c) zákona o střetu zájmů tak, aby byla žalované založena povinnost zřídit registr oznámení a povinnost umožnit nahlížet veřejnosti do tohoto registru. Vedoucí v daném kontextu odkázal i na čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky. Uvedl, že žalovaná je státním orgánem, ale žádný předpis nestanoví, že by byla orgánem státní správy. S ohledem na předmět činnosti žalované ji nelze považovat za orgán státní správy ani za použití kritéria *materiálního právního státu*.

Jestliže žalobce odkazoval na úmysl zákonodárce, lze o něm pouze spekulovat. Ačkoli zákon o střetu zájmů byl již sedmkrát novelizován, žádná z těchto novel evidenční orgán pro vedoucího Kanceláře prezidenta republiky nestanovila. Teprve nyní svědčí o změně postoje vlády a poslanců návrhy novely zákona projednávané Poslaneckou sněmovnou jako tisky č. 524, č. 556 a č. 564. Vedoucí je sice veřejným funkcionářem podle zákona o střetu zájmů, tento zákon se však na něj nevztahuje dle § 2 odst. 3 písm. a), b) a c) tohoto zákona, ale pouze na základě § 2 odst. 3 písm. c), a to z toho důvodu, že rozhoduje o odvoláních podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím.

Pokud vedoucí Kanceláře prezidenta republiky vyplnil oznámení o činnostech, oznámení o majetku a oznámení o příjmech, darech a závazcích za roky 2013 a 2014 a odevzdal je řediteli Odboru legislativy a práva, jednalo se o úkon nad rámec zákona o střetu zájmů a žalovaná se tím samozřejmě evidenčním orgánem nestala.

II.

Obsah žaloby a vyjádření žalované

Žalobou podanou dne 21. 8. 2015 u zdejšího soudu napadl žalobce nadepsané rozhodnutí. Žalobce tvrdí, že správní rozhodnutí vychází z chybného právního názoru, že Kancelář prezidenta republiky není evidenčním orgánem dle § 14 odst. 1 zákon o střetu zájmů. Vedoucí Kanceláře prezidenta republiky je dle § 2 odst. 2 písm. d) zákona o střetu zájmů ve spojení s § 124 odst. 3 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, veřejným funkcionářem. Vedoucí Kanceláře prezidenta republiky je vedoucím zaměstnancem 4. stupně řízení v organizační složce státu, přičemž je minimálně splněna podmínka § 2 odst. 3 písm. c) zákona o střetu zájmu. Na uvedeného funkcionáře se proto bezpochyby vztahuje povinnost podat oznámení dle § 9 až 11 a § 12 odst. 2 zákona o střetu zájmů.

Pokud existuje veřejný funkcionář s povinností podat oznámení, musí existovat i příslušný evidenční orgán, který vede registr oznámení. Žalobce souhlasí s vedoucím Kanceláře prezidenta republiky, že prostým jazykovým výkladem nelze dovodit, že by žalovaná byla evidenčním orgánem v § 14 odst. 1 zákona o střetu zájmů. Dále ale poukazuje na judikaturu Ústavního soudu, že jazykový výklad je pouze prvotním způsobem pro přiblížení se k obsahu právní normy. Rovněž namítá, že mechanická aplikace právních norem bez zohlednění jejich smyslu a účelu činí z práva nástroj odcizení a absurdity (nález Ústavního soudu ze dne 17. 12. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97). Na základě teleologického a systematického výkladu zákona o střetu zájmů naopak dospívá k závěru, že bylo úmyslem zákonodárce, aby vedoucí Kanceláře prezidenta republiky měl „*svůj evidenční orgán*“. Bylo by totiž neúčelné, aby zákonodárce

stanovil povinnost podat oznámení podle zákona o střetu zájmů a současně neměl v úmyslu zkonstruovat příslušný evidenční orgán. Takový výklad by odporoval principu racionálního zákonodárce, ke kterému se například vyjadřoval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 13. 5. 2004, č. j. 1 As 9/2003-90.

Pro správný výklad § 14 odst. 1 zákona o střetu zájmů je nezbytné využít analogie (*analogie legis*), neboť se jedná o příklad mezery v právu. Nejblíže ustanovením je § 14 odst. 1 písm. c) zákona o střetu zájmů. Jestliže se daná norma použije pro jiný ústřední orgán státní správy, nutně se musí použít i pro orgán státní správy, kterým je žalovaná. Žalovaná se ostatně za příslušný evidenční orgán považuje, protože převzala oznámení vedoucího Kanceláře prezidenta republiky za rok 2014, o čemž svědčí protokol ze dne 3. 4. 2015 a rozhodnutí Městského úřadu Uherské Hradiště ze dne 14. 5. 2015, č. j. MUUH-PO/35686/2015/VACM.

Žalobce navrhuje, aby soud rozhodnutí obou stupňů zrušil a žalobci přiznal proti žalované právo na náhradu nákladů řízení.

Ve vyjádření ze dne 13. 10. 2015 žalovaná uvádí, že výčet evidenčních orgánů v § 14 odst. 1 zákona o střetu zájmů je taxativní a jednoznačný, a proto nepřichází použití analogie v úvahu. Namítá, že meze použití analogie kladou rovněž čl. 3 a 4 Ústavy České republiky a čl. 2 odst. 2 a 3 Listiny základních práv a svobod. Pokud žalobce odkazuje na § 14 odst. 1 písm. c) zákona o střetu zájmů, žalovaná oponuje, že Kancelář prezidenta republiky nepatří mezi ministerstva nebo jiné ústřední orgány státní správy, které vymezuje zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky. Postavení a působnost Kanceláře prezidenta republiky jsou dány zákonem č. 114/1993 Sb., o Kanceláři prezidenta republiky, z něhož ani při použití kritéria materiálního právního státu nelze dovodit, že je kancelář orgánem státní správy. Závěrem žalovaná uvádí, že mezeru v právu nelze překlenout výkladem, na základě něhož by byla založena nová působnost státního orgánu a jeho povinnosti. Pro tento závěr svědčí dokonce 3 návrhy novel zákona o střetu zájmů předložené Poslanecké sněmovně, které kromě jiného zaplňují i předmětnou mezeru zákona. Žalovaná proto navrhuje, aby soud žalobu zamítl.

V replice ze dne 17. 2. 2016 žalobce poukazuje na § 2 odst. 2 zákona o Kanceláři prezidenta republiky, z něhož dovozuje, že kancelář zastupuje stát při výkonu veřejné správy a vykonává státní moc. Výkon státní moci potvrzuje, že kancelář je orgánem státní správy, a proto spadá pod § 14 odst. 1 zákona o střetu zájmů. Ačkoli je výčet v citovaném ustanovení taxativní, nevylučuje použití analogie, například ve smyslu usnesení Ústavního soudu ze dne 26. 10. 2010, sp. zn. I. ÚS 2395/10. Uvedená analogie je v mezích čl. 3 a 4 Ústavy a čl. 2 odst. 2 a 3 Listiny. Omezení státní moci zákonem je totiž jiným pojmem, než použití analogie.

Výzvou ze dne 15. 10. 2015, č. j. 3A 102/2015-36, byl dle § 34 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), vyrozuměn Ing. V. M. o probíhajícím řízení. Zároveň byl vyzván ke sdělení ve lhůtě 14 dnů, zda bude v tomto řízení uplatňovat práva osoby zúčastněné v řízení. Přípisem ze dne 10. 11. 2015 Ing. V. M. soudu sdělil, že se vzdává práv osoby zúčastněné na řízení.

III. Posouzení žaloby

Městský soud v Praze přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí v rozsahu uplatněných žalobních bodů, kterými je vázán [§ 75 odst. 2 věta první zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“)], a vycházel přitom ze skutkového i právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.).

Dne 27. 1. 2016 proběhlo u zdejšího soudu jednání. Žalobce, resp. jeho zástupce se z účasti na jednání omluvil s tím, že o jeho odročení nežádal. Žalovaná setrvala na svém návrhu i argumentech, zejména poukázala na čl. 2 odst. 3 Ústavy a na to, že odkazy žalobce na judikaturu i doktrínu podporují žalovanou v názoru, že v dané věci nelze analogie využít. Dále upozornila na poslední novelu zákona o střetu zájmů, podle níž bude evidence centralizována v elektronické podobě u Ministerstva spravedlnosti. Žalovaná taktéž zdůraznila, že není orgánem státní správy, což brání analogickému použití § 14 odst. 1 písm. c) zákona o střetu zájmů. Dle žalované by užití analogie vedlo v posuzované věci ke zřízení registru nad rámec zákona, a tedy k nezákonnému vynaložení veřejných prostředků. Závěrem žalovaná poukázala na to, že obdobné postavení jako ona mají kanceláře komor Parlamentu, přičemž ani ony nevedou registr a od počátku nejsou považovány za evidenční orgány.

Žaloba je důvodná.

Předmětem sporu je posouzení právní otázky, zda je Kanceláře prezidenta republiky ve smyslu § 14 odst. 1 zákona o střetu zájmů evidenčním orgánem. Zatímco žalovaná trvá na doslovném výkladu zákona o střetu zájmů, žalobce se na základě teleologického a systematického výkladu domnívá, že je nutné využít analogie, aby bylo možné stanovit evidenční orgán i pro registraci oznámení vedoucího Kanceláře prezidenta republiky.

Podle § 2 odst. 2 písm. d) zákona o střetu zájmů, ve znění účinném do 31. 12. 2015, „[p]okud nejde o veřejného funkcionáře podle odstavce 1, rozumí se pro účely tohoto zákona veřejným funkcionářem také vedoucí organizační složky státu, která je správním úřadem, a vedoucí zaměstnanec 2. až 4. stupně řízení podle zvláštního právního předpisu v organizační složce státu, s výjimkou zpravodajských služeb“.

Podle § 2 odst. 3 zákona o střetu zájmů „[p]ovinnosti podle tohoto zákona se na osobu uvedenou v odstavci 2, která podává oznámení podle § 9 až 11 a § 12 odst. 2 evidenčnímu orgánu (§ 14 odst. 1), vztahují pouze tehdy, jestliže v rámci výkonu své činnosti

a) nakládá s finančními prostředky orgánu veřejné správy jako příkazce operace ve smyslu zákona o finanční kontrole, pokud hodnota finanční operace přesáhne 250 000 Kč,

b) bezprostředně se podílí na rozhodování při zadávání veřejné zakázky nebo na rozhodování při výkonu práv a povinností zadavatele při realizaci zadávané veřejné zakázky,

c) rozhoduje ve správním řízení, s výjimkou blokového řízení, nebo

d) se podílí na vedení trestního stíhání“.

Podle § 12 odst. 4 zákona o střetu zájmů „[o]známení podle § 9 až 11 a podle odstavce 2 podává veřejný funkcionář evidenčnímu orgánu (§ 14 odst. 1)“.

Podle § 14 odst. 1 písm. c) zákona o střetu zájmů „[v]edení registru zabezpečují evidenční orgány, kterými jsou ministerstvo nebo jiný ústřední orgán státní správy, v jehož čele není člen vlády, a v jehož oboru působnosti vykonává funkci veřejný funkcionář uvedený v § 2 odst. 2 písm. a) až d)“.

Soud se předně zabýval otázkou, zda se z hlediska osobní působnosti zákon o střetu zájmů vůbec vztahuje na vedoucího Kanceláře prezidenta republiky. Kancelář prezidenta republiky je organizační složkou státu (§ 3 odst. 1 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích), která zajišťuje servis prezidentu České republiky při výkonu jeho pravomocí a protokolárních povinností (§ 2 odst. 1 zákona č. 114/1993 Sb., o Kanceláři prezidenta republiky). Podle § 2 odst. 2 písm. d) zákona o střetu zájmů se rozumí veřejným funkcionářem i „[...] vedoucí zaměstnanec 2. až 4. stupně řízení podle zvláštního právního předpisu v organizační složce státu“. Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, v § 124 odst. 3 výslovně uvádí, že vedoucí Kanceláře prezidenta republiky je vedoucím ve 4. stupni řízení. Vedoucí Kanceláře prezidenta republiky stojí v čele této kanceláře (§ 4 odst. 1 zákona o Kanceláři prezidenta republiky). Je tedy vedoucím dané organizační složky státu (§ 7 odst. 1 zákona o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích) a zároveň je vedoucím ve 4. stupni řízení. Soud proto dospěl k závěru, že vedoucí Kanceláře prezidenta republiky je veřejným funkcionářem dle § 2 odst. 2 písm. d) zákona o střetu zájmů.

Aby vedoucí Kanceláře prezidenta republiky podléhal povinnostem stanoveným zákonem o střetu zájmů, musel by při své činnosti splňovat alespoň jednu z podmínek stanovených v § 2 odst. 3 uvedeného zákona. Mezi stranami je nesporné, že vedoucí Kanceláře prezidenta republiky vystupuje v řadě případů jako odvolací orgán. Soud namátkou uvádí vyřizování žádostí o informace podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, nebo poukazuje i na nyní napadené rozhodnutí. Z těchto skutečností má tedy soud za to, že vedoucí Kanceláře prezidenta republiky naplňuje minimálně podmínku uvedenou v § 2 odst. 3 písm. c) zákona o střetu zájmů, což je dostatečné pro učinění závěru o tom, že zákon o střetu zájmů se na vedoucího Kanceláře prezidenta republiky plně vztahuje, resp. že je veřejným funkcionářem podle tohoto zákona a podléhá mimo jiné povinnosti podávat oznámení o osobním zájmu, jiných vykonávaných činnostech, majetku nabytém v průběhu výkonu funkce a příjmech, darech a závazcích.

Soud pro úplnost poukazuje na skutečnost, že dle § 2 odst. 2 písm. a) zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, musí Kancelář prezidenta republiky vystupovat jako veřejný zadavatel veřejných zakázek. Vedoucí tak může naplňovat i podmínku stanovenou v § 2 odst. 3 písm. b) zákona o střetu zájmů.

Soud dále konstatuje, že si je vědom a mezi stranami ani není sporu o tom, že § 14 odst. 1 zákona o střetu zájmů výslovně nevymezuje evidenční orgán, u kterého by vedoucí Kanceláře prezidenta republiky mohl dle § 12 odst. 4 zákona o střetu zájmů podat oznámení (§ 9 až § 11 a § 12 odst. 2 tamtéž).

Nastává tak situace, kdy zákon ukládá vedoucímu Kanceláře prezidenta republiky povinnost podávat oznámení dle zákona o střetu zájmů, z čehož jako pandán této povinnosti nutně vyplývá i kompetence takováto oznámení evidovat (registrovat), avšak zákonem není

výslovně určen orgán, který by takovouto kompetenci ve vztahu k vedoucímu Kanceláře prezidenta republiky vykonával (tj. který by byl ve vztahu k vedoucímu Kanceláře prezidenta republiky evidenčním orgánem).

Jedná se tedy o případ, kdy aplikace právní normy předpokládá další návaznou právní úpravu, která však chybí. Tato nezamýšlená, „protiplánová“ neúplnost zákona představuje tzv. pravou mezeru v zákoně. Soud proto přikročil k hledání racionálního řešení souladného s hodnotovou orientací zákona i právního řádu.

Soud poukazuje na již notorický nálezn Ústavního soudu ze dne 17. 12. 1997, Pl. ÚS 33/97, č. 30/1998 Sb., který stanovuje meze jazykového výkladu: „[j]azykový výklad představuje pouze prvotní přiblížení se k aplikované právní normě. Je pouze východiskem pro objasnění a ujasnění si jejího smyslu a účelu (k čemuž slouží i řada dalších postupů, jako logický a systematický výklad, výklad e ratione legis atd.). Mechanická aplikace abstrahující, resp. neuvědomující si, a to buď úmyslně, nebo v důsledku nevzdělanosti, smysl a účel právní normy, činí z práva nástroj odcizení a absurdity“. Využití pokročilejších výkladových metod je proto běžnou součástí instrumentária soudce.

Využitím analogie v právu se podrobně zabýval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 14. 9. 2011, č. j. 9 As 47/2011-105, v němž uvedl, že „[a]nalogií aplikace práva je třeba rozumět řešení právem neupravených vztahů podle právní úpravy vztahů podobných. Teorie práva rozlišuje tzv. analogii legis, tedy situaci, kdy se na skutkovou podstatu zákonem neřešenou aplikuje právní norma, která je obsažena ve stejném zákoně a která upravuje skutkovou podstatu nejpodobnější, a tzv. analogii iuris, tzn. situaci, kdy lze výjimečně aplikovat právní zásady příslušného právního odvětví, případně dokonce obecné právní zásady, které obsahuje celý právní řád, ovšem pouze za předpokladu, že není možné postupovat prostřednictvím analogie legis. Použití analogie iuris je ve veřejném právu značně nežádoucí, zatímco použití analogie legis lze za účelem vyplnění mezer v procesní úpravě za předpokladu, že je to ve prospěch ochrany práv účastníků řízení, použít [...]“. Rovněž konstatoval, že „[d]oktrína připouští ve veřejném právu použití analogie legis pouze v omezené míře, a to navíc pouze pro použití v situacích, kdy zákon danou právní problematiku vůbec neřeší. V takovém případě je přípustné pro výklad chybějící právní úpravy či pojmu podpůrně užít zákonného ustanovení svou povahou a účelem nejbližšího“.

Pravděpodobně nejkompexněji se v recentní právní doktríně problematikou mezer v právu a analogií zabývá publikace Filipa Melzera *Metodologie nalézání práva. Úvod do právní argumentace*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011. Nezbytným předpokladem využití analogie je jistá nedokonalost právní úpravy, k čemuž přistupuje hodnotový soud, že to, co zde není, zde vlastně být má. Jedná se tedy o „protiplánovou“, „technickou“ neúplnost zákona. Pro určitou otázku chybí z jazykového hlediska aplikovatelná právní norma, která by však musela existovat, kdyby byl zákonodárce důsledný vzhledem k plánu zákonodárství, celistvosti právního řádu a k jeho hodnotovému pozadí [„Při hledání mezery v zákoně tedy porovnáváme jazykový význam ustanovení právních předpisů s tím, jaký by tento význam měl být, aby jednak byla respektována existující hodnotová rozhodnutí v právním řádu, a nedošlo tak k hodnotovým rozporům, a jednak aby byla respektována hierarchická výstavba právního řádu [...]“. Pokud jsme mezi těmito významy objevili rozpor, pokud žádný z jazykově možných významů ustanovení právních předpisů není slučitelný s hodnotovým pozadím právního řádu, tj. s existujícími hodnotovými rozhodnutími, která jsou součástí právního řádu, pak jsme současně objevili mezeru v zákoně (můžeme též hovořit o neúplnosti zákonodárství či zjednodušeně neúplnosti zákona)“; cit. dílo, s. 223].

Žalovaná tvrdí, že je možné vycházet toliko z jazykové dikce zákona, která Kancelář prezidenta republiky dle § 14 odst. 1 zákona o střetu zájmů za evidenční orgán neoznačuje. Soud při posouzení platné právní úpravy shledal, že absence označení Kanceláře prezidenta republiky v § 14 odst. 1 zákona o střetu zájmů odpovídá pravé mezeře, bez jejíhož přemostění analogií zákona (*analogia legis*) by právní úprava ve vztahu ke Kanceláři prezidenta republiky a jejímu vedoucímu nedávala smysl a neodpovídala hodnotové orientaci zákona.

Účelem zákona o střetu zájmu je vyloučení, respektive snížení rizika, střetu zájmů u vybraných veřejných funkcionářů. Zákon tento účel naplňuje jednak tím, že ukládá veřejným funkcionářům povinnost podávat řadu oznámení (o osobním zájmu, o činnostech, o majetku, příjmech, darech a závazcích), dále tím, že zajišťuje evidenci těchto oznámení a možnost veřejnosti tato oznámení kontrolovat. Vedoucí Kanceláře prezidenta republiky je veřejným funkcionářem a má celou řadu povinností, které vymezuje zákon o střetu zájmů. Oznámení v § 9 až § 11 a § 12 odst. 2 zákona o střetu zájmů musí dle § 12 odst. 4 tamtéž předávat veřejný funkcionář evidenčnímu orgánu. Pokud by takový evidenční orgán neexistoval, ztratila by povinnost vypracovávat tato oznámení význam. Právě volná kontrola oznámení ze strany veřejnosti zajišťuje dohled nad činností veřejných funkcionářů. Povinnost veřejného funkcionáře vypracovat a předložit oznámení a povinnost evidenčního orgánu oznámení evidovat a v mezích zákona zpřístupňovat jsou proto komplementární. Jedna bez druhé by nezajistila smysl sledovaný zákonem o střetu zájmů. Je proto zjevné, že absence označení evidenčního orgánu pro vedoucího Kanceláře prezidenta republiky je ve zjevném rozporu s hodnotovou orientací zákona. Soud neshledal žádný legitimní důvod, proč by ostatní veřejní funkcionáře měli kontrole veřejnosti podléhat, zatímco vedoucí Kanceláře prezidenta republiky by požíval zvláštního, exkluzivního postavení.

Nezbytnosti využít v posuzované věci analogie přisvědčuje též judikatura Ústavního soudu, který v nálezu ze dne 13. 12. 2007, sp. zn. I. ÚS 318/06 (N 221/47 SbNU 911) konstatoval: „Z hlediska principu právní jistoty platí pro interpretaci a aplikaci ustanovení právních předpisů pro účely zjištění působnosti (v nejširším smyslu, tj. jak pravomoci, tak i věcné či místní příslušnosti) orgánů veřejné moci zvláštní právněmetodologická pravidla. Zatímco při věcném řešení má soudce k dispozici zásadně celé právněmetodologické instrumentarium, jedná-li se o zjištění působnosti orgánu veřejné moci, je nutné obzvláště zohlednit princip právní jistoty. ... Z tohoto důvodu ... výjimečně může být přípustná jen analogie k uzavření tzv. pravé (logické či technické) mezery v zákoně. Tato mezera je dána tehdy, pokud právní řád upravuje určité řízení, avšak vůbec nestanoví, který orgán je k jeho vedení příslušný.“.

Obdobně i Filip Melzer v citovaném díle (s. 240) v případě kompetenčních pravidel uvádí: „...[J]e však přípustné dotváření práva pomocí analogie u tzv. pravých mezer v zákoně. Ponechání pravé mezery totiž v žádném případě právní jistotu nepodporuje, nýbrž právě naopak.“.

Jestliže žalovaná tvrdí, že v § 14 odst. 1 zákona o střetu zájmů je obsažen taxativní výčet evidenčních orgánů, zdejší soud tuto skutečnost nerozporuje. Smyslem analogie není doslovná aplikace právní normy, ale aplikace právní normy, která sice na základě doslovného znění na určitý případ nedopadá, vzhledem k určitým silným důvodům je ji však přesto nutné aplikovat. Je běžné, že při analogické aplikaci norem dochází k rozšíření taxativních výčtů. Poukazuje-li žalovaná na to, že řešení ohledně jejího vedoucího přináší aktuálně projednávaná novela zákona o střetu zájmů, dle názoru soudu tato novela jen potvrzuje stávající existenci mezery v právu, kterou usiluje odstranit. Stejně tak neobstojí ani porovnávání s Kanceláří Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky a Kanceláří Senátu Parlamentu České

republiky; postavení jejich vedoucích není předmětem tohoto řízení, přesto soud na okraj konstatuje, že i oni z obdobných důvodů jako vedoucí žalované splňují definiční kritéria vedoucích funkcionářů dle § 2 odst. 2 a 3 zákona o střetu zájmů.

Soud uvážil, že ustanovením nutným pro použití analogie je v posuzované věci § 14 odst. 1 písm. c) zákona o střetu zájmů. Vedoucí Kanceláře prezidenta republiky je dle § 2 odst. 2 písm. d) zákona o střetu zájmů veřejný funkcionář, tedy dikce § 14 odst. 1 písm. c) téhož zákona na toto ustanovení výslovně odkazuje, ačkoli nestanoví výslovně příslušný evidenční orgán. Z konstrukce daného ustanovení je zřejmé, že evidenčním orgánem je vždy daná instituce, ve které je veřejný funkcionář zaměstnán. Při využití analogie je tedy evidenčním místem pro vedoucího Kanceláře prezidenta republiky právě Kancelář prezidenta republiky. Vzhledem k analogickému použití daného ustanovení se soud nemusel zabývat nadbytečnou otázkou, zda žalovaná vykonává působnost správního úřadu či zda je orgánem státní správy. Podstatou analogie je právě to, že u právní normy nemusí být naplněny veškeré v ní obsažené znaky, aby mohla být aplikována na jiný případ.

Žalovaná tak je ve vztahu k svému vedoucímu evidenčním orgánem a musí zajišťovat dle § 13 odst. 2 zákona o střetu zájmů zpřístupnění registru oznámení.

IV.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

Soud uvážil, že žaloba je důvodná, a proto napadené rozhodnutí dle § 78 odst. 1 s. ř. s. zrušil pro nezákonnost. Soud věc vrátil žalované k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.), ve kterém je žalovaná vázána právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).

O nákladech řízení soud rozhodl dle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle kterého má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. V řízení měl plný úspěch žalobce, a proto soud rozhodl, že žalovaná je povinna zaplatit žalobci na nákladech řízení 11 228 Kč, a to do 1 měsíce od právní moci tohoto rozsudku. Výše nákladů řízení o žalobě sestává ze zaplaceného soudního poplatku ve výši 3 000 Kč [položka 18 bod 2 písm. a) sazebníku poplatků k zákonu č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích] a z nákladů na zastoupení advokátem, které představují 2 úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení, žaloba) po 3 100 Kč za úkon dle § 11 odst. 1 písm. a) a d) na základě § 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bod 5 vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., advokátní tarif. Dále k nákladům za zastoupení patří i 2 režijní paušály po 300 Kč (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu). Jelikož zástupce žalobce doložil, že je plátcem DPH, zvyšují se náklady řízení za zastoupení ve smyslu § 57 odst. 2 s. ř. s. o 21%.

Soud nepřiznal náhradu nákladů řízení za repliku žalobce k vyjádření žalovaného, protože v tomto podání žalobce prakticky jen zopakoval argumenty uvedené v žalobě, a nejednalo se tak z hlediska procesní ekonomie o vynaložení prostředků k důvodnému uplatňování žalobcova práva.

P o u č e n í : Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

V Praze dne 27. ledna 2017

JUDr. Ludmila Sandnerová, v.r.
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení: Hrůzová, DiS.