



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové, JUDr. Karla Šimky a JUDr. Jaroslava Hubáčka v právní věci navrhovatele: **T. N.**, proti veřejnému funkcionáři: **J. Č.**, zastoupen JUDr. Eduardem Brunou, Ph.D., advokátem se sídlem Sokolovská 24, Praha 8, v řízení o kasační stížnosti veřejného funkcionáře proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 17. 1. 2008, č. j. 22 Ca 263/2007 – 100,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 17. 1. 2008, č. j. 22 Ca 263/2007 – 100, **se s účinností ke dni 20. 6. 2008 z r u š u j e** a řízení o kasační stížnosti veřejného funkcionáře **se s účinností k témuž dni z a s t a v u j e**.
- II. Žádnému z účastníků **se n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení před krajským soudem.
- III. Česká republika – Nejvyšší správní soud **je p o v i n n a** do šedesáti dnů od právní moci rozhodnutí zaplatit veřejnému funkcionáři k rukám JUDr. Eduarda Bruny, Ph.D, advokáta, na náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti částku 4800 Kč.
- IV. Navrhovateli **se n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

Krajský soud v Ostravě rozsudkem ze dne 17. 1. 2008, č. j. 22 Ca 263/2007 – 100, rozhodl v řízení zahájeném na základě návrhu podaného navrhovatelem, že veřejný funkcionář (dále jen „stěžovatel“) porušil povinnost stanovenou v ustanovení § 11 odst. 1 písm. b) zákona č. 159/2006 Sb. (dále jen „zákon o střetu zájmů“) tím, že v oznámení o

činnostech, majetku, příjmech, darech a závazcích, které učinil dne 26. 3. 2007 v souvislosti s ukončením funkce starosty města Vsetín, neuvedl, že má nesplacený hypotéční úvěr u Komerční banky, a. s., ve výši 1 388 527,74 Kč s úrokem ve výši 5 033,40 Kč a uložil mu pokutu ve výši 20 000 Kč. V odůvodnění rozsudku krajský soud konstatoval, že stěžovatel byl v době do 23. 2. 2007 veřejným funkcionářem podle ust. § 2 odst. 1 písm. q) zákona o střetu zájmů, neboť byl zvolen do funkce starosty dne 2. 11. 2006 a na tuto funkci rezignoval dne 23. 2. 2007. Na základě listinných důkazů, které měl k dispozici, krajský soud zjistil, že stěžovatel čerpal ke dni 23. 2. 2007 u Komerční banky, a. s. hypotéční úvěr ve výši 1 388 527,74 Kč s úrokem ve výši 5 033,40 Kč. Pokud pak v oznámení o příjmech, darech a závazcích ve smyslu § 11 odst. 1 písm. b) zákona o střetu zájmů, které učinil v souvislosti s ukončením výkonu funkce starosty, neuvedl, že má nesplacený finanční závazek přesahující částku 100 000 Kč, porušil povinnost uloženou mu citovaným ustanovením. Krajský soud v této souvislosti dospěl k závěru, že stěžovatel porušením uložené povinnosti naplnil skutkovou podstatu § 22 odst. 2 písm. a) zákona o střetu zájmů představující zákonný předpoklad pro uložení pokuty. Dále posuzoval zákonná kritéria, k nimž přihlíží soud při stanovení výše pokuty. Vycházel především z účelu a smyslu zákona o střetu zájmů, jímž je zajišťovat transparentnost jednání veřejných činitelů, umožnit občanům a médiím lepší veřejnou kontrolu volených zástupců a přispět tak k prohloubení důvěry v politiku a veřejný život. Přestože porušení povinnosti veřejného funkcionáře stěžovatelem bylo prokázáno, nepovažuje soud závažnost tohoto porušení za vysokou, neboť stěžovatelem neuvedený údaj týkající se jeho finančního závazku vůči Komerční bance, a. s. je skutečností snadno zjistitelnou a dohledatelnou, Krajský soud však zdůraznil, že existence tohoto finančního závazku, jakož i zákonné povinnosti vyplývající z ust. § 11 odst. 1 písm. b) zákona o střetu zájmů si musel být stěžovatel vědom a jako vrcholný představitel městského zastupitelstva měl příkladně dbát na splnění svých zákonných povinností v zákonem požadovaném rozsahu. Proto pokuta uložená odpovídá míře závažnosti porušení zákona i míře zavinění veřejného funkcionáře.

Proti tomuto rozsudku podal stěžovatel v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodů uvedených v ustanovení § 103 odst. 1 písm. b) a d) s. ř. s. V kasační stížnosti namítal, že krajský soud nesprávně postupoval při zjišťování skutkového stavu, když sám ve věci provedl dokazování, aniž by nařídil ústní jednání, v rámci kterého by uvedené listinné důkazy přečetl a dal stěžovateli jako účastníku řízení možnost se k nim vyjádřit. Tímto postupem porušil čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Dále stěžovatel poukázal na to, že krajský soud v Ostravě v obdobných věcech v krátkém časovém odstupu rozhodl odlišně, když na rozdíl od této kauzy v rozsudku ze dne 21. 2. 2008, č. j. 22 Ca 356/2007 – 21, upustil od uložení pokuty za situace, kdy zároveň konstatoval, že došlo k porušení povinnosti veřejného funkcionáře (soudce) stanovené v ust. § 12 odst. 1 věta druhá zákona o střetu zájmů, neboť vůbec nebylo podáno oznámení o činnostech, majetku, příjmech, darech a závazcích. Rozdílným přístupem v obdobných věcech se krajský soud dopustil jurisdikční libovůle. Stěžovatel rovněž podotkl, že smyslem zákona o střetu zájmů je zejména veřejná kontrola majetkových poměrů veřejných funkcionářů, ale jeho majetkové poměry jsou široké veřejnosti dostatečně známy v důsledku několika kauz, které byly medializovány. Rovněž navrhovatel v žalobě poukázal na to, že stěžovatel v médiích uvedl, že splácí hypotéku. Jestliže tedy stěžovatel opomenul uvést do oznámení ze dne 26. 3. 2007 svůj finanční závazek přesto, že je veřejnosti znám, domnívá se, že krajský soud měl k této skutečnosti přihlídnout a upustit od uložení pokuty, popř. měl svým rozhodnutím stanovit náhradní lhůtu ke splnění této povinnosti. Dále stěžovatel upozornil

na to, že veřejní funkcionáři jsou odpovědní za zaviněné porušení povinností stanovených tímto zákonem, přičemž k otázce jeho zavinění nebyly krajským soudem provedeny žádné důkazy a rovněž v odůvodnění rozsudku se s tím krajský soud nijak nevypořádal, což zakládá nepřezkoumatelnost rozsudku. Z napadeného rozsudku není patrné, že by krajský soud konkrétněji zkoumal míru jeho zavinění, což je podmínka nezbytná pro stanovení výše pokuty, a v této části je rozsudek rovněž nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů. Stěžovatel také poukázal na to, že v oznámení, které učinil v souvislosti s ukončením funkce člena vlády v roce 2007, výslovně předmětný finanční závazek uvedl, což také svědčí o splnění o účelu zákona o střetu zájmů. Obě uvedená oznámení by měla být vnímána jako celek, protože se vztahují k jednomu a témuž veřejnému činiteli, který sice zastával rozdílné veřejné funkce, nicméně měl stejný finanční závazek. Rovněž k této okolnosti měl krajský soud přihlídnout a upustit od uložení pokuty, popř. stanovit náhradní lhůtu ke splnění této povinnosti. K odůvodnění výroku o náhradě nákladů ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s., stěžovatel namítal, že chtějí-li být účastníci řízení úspěšní, musí svou aktivní činností přispět k tomu, aby soud měl dostatek skutkového materiálu pro své rozhodnutí. Jestliže v dané věci navrhovatel důkazní povinnost nesplnil, nelze uvažovat o jeho úspěchu ve věci ve smyslu citovaného ustanovení. S ohledem na výše uvedené stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil pro vady řízení a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Navrhovatel ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že není jeho vinou ani vinou krajského soudu, že stěžovatel prohrál spor. Stěžovatel si to zavinil sám, výlučně svojí nečinností, ne-li obstrukcí. Argumenty, na nichž zakládá svou kasační stížnost, jsou založeny na jeho předchozí pasivitě. Dále považoval za vhodné přiblížit kontext celého případu a uvedl, že stěžovatel byl opakovaně veřejně upozorněn na nedostatky ve svém přiznání o činnostech, majetku, příjmech, darech a závazcích, jež učinil v souvislosti se svou rezignací na funkci starosty Vsetína v několika článcích v Hospodářských novinách (HN 27. 3. 2007, HN 25. 4. 2007 a HN 15. 8. 2007). Konečně dne 27. 8. 2007 obdržel stejnopis žaloby a k jejímu obsahu se nevyjádřil a neposkytl krajskému soudu žádnou součinnost. Ke stížní námitce týkající se dokazování odkázal na judikaturu ve věcech azylových (rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2005, č. j. Azs 103/2005 – 76). V tomto řízení však jde o skutečnost (existence hypotéčního úvěru) nespornou, podle stěžovatele dokonce obecně známou, kterou nijak nezpochybňuje. Nebylo proto účelné ani smysluplné, aby krajský soud nařídil jednání a aby oba účastníci cestovali do Ostravy kvůli známé a nesporné skutečnosti. Není vinou navrhovatele ani soudu, že stěžovatel neposkytl bližší údaje ke svému obecně známému a nespornému závazku (tedy tehdejší jeho výši a název banky). Poté, co tyto údaje doplnil soud dotazem u banky, stěžovatel chce svou předchozí nečinnost využít jako důvod ke zrušení rozsudku. K další stížní námitce navrhovatel uvedl, že v případě stěžovatele jde o aktivního politika, na jehož pravdivém a úplném přiznání podle zákona o střetu zájmů existuje silný veřejný zájem a takový případ nelze mechanicky srovnávat, a nazývat „jurisdikční libovůlí“, s případem soudce, který odešel do důchodu, žádnému podezření nikdy vystaven nebyl a jeho přiznání bylo čistě formální. Stěžovatel, který podle názoru navrhovatele, flagrantně pomíjel opakovaná upozornění na neúplnost svého přiznání, se nyní domáhá, aby mu nebyla ukládána sankce nebo, aby dostal další lhůtu ke splnění své povinnosti. Veřejný funkcionář, a také starosta a senátor nastupující v té době do funkce místopředsedy vlády, je povinen jít příkladem v plnění těchto povinností. Svým opominutím vnesl zbytečně nejistotu do věci jinak nesporné (tj. fakticky zpochybnil existenci hypotéčního závazku, o němž se před tím zmínil v tisku) a svou chybu nenapravit, ač k tomu byl veřejně vyzýván. O zavinění stěžovatele zde

vůbec není sporu. Stěžovateli pochopitelně musela být známa výše jeho vlastní hypotéky, zvláště je-li podle něj známa i veřejnosti. U vlastnoručně vyplněného dotazníku o vlastních majetkových poměrech se dost dobře nelze dopustit nepravdy, nepřesnosti nebo neúplnosti jinak než zaviněně. Pokud stěžovatel žádá, aby jeho přiznání uložené ve Vsetíně bylo vykládáno pouze a jedině v celku s jeho přiznáním (jiným, při odchodu z jiné funkce) uloženým v Praze, pak by hypotetický zájemce o nahlédnutí do obou přiznání musel dospět k závěru, že závazek ve výši 1 388 527,74 Kč zároveň existoval i neexistoval. Krajský soud podle názoru navrhovatele rozhodl ještě velmi mírně, pokud uložil sankci v nejnižší pětině možného rozsahu. Stěžovatel zvolil v řízení před krajským soudem obranu, která spočívala v jeho naprosté pasivní rezistenci a spoléhání na důkazní nouzi. Tato strategie skutečně mohla být úspěšná. Navrhovatel z logických důvodů (bankovní tajemství) neměl šanci specifikovat, jaká je aktuální výše hypotéčního závazku stěžovatele a vůči jaké bance a evidenční orgán, který měl jako první možnost iniciovat řízení se stěžovatelem, byl po celou dobu nečinný. Situaci mohl vyřešit jedině aktivní, podle stěžovatele „aktivistický“, jak zdůraznil navrhovatel, přístup soudu. Krajský soud mohl, jak ho k tomu dle názoru navrhovatele vybízí stěžovatel, říci, že zákon má mezery a chybí řešení. Mohl se schovat za paragrafy, do „procesních fint“ a vyslat tím velmi neblahou zprávu, že nemá smysl se jakkoli pokoušet o kontrolu veřejných funkcionářů. Navrhovatel na závěr vyslovuje vysoké uznání krajskému soudu za to, že tak neučinil.

Nejvyšší správní soud předtím než přistoupil k věcnému přezkoumání napadeného rozsudku, musel posoudit, zda jsou v dané věci splněny procesní podmínky s ohledem na přechodná ustanovení zákona č. 216/2008 Sb., jímž se mění zákon o střetu zájmů, který nabyl účinnosti dnem vyhlášení, tj. 20. 6. 2008.

Zákon č. 216/2008 Sb. přinesl do procesní úpravy řízení ve věcech střetu zájmů zásadní změny oproti předchozí úpravě. Ve vztahu k projednávané věci je podstatné, že došlo ke zrušení zvláštního procesního režimu postihování veřejných funkcionářů za některá porušení zákona o střetu zájmů. Podle úpravy účinné do 19. 6. 2008 (konkrétně hlavy IV zákona o střetu zájmů) byli veřejní funkcionáři odpovědní za zaviněné porušení povinností stanovených zákonem o střetu zájmů, nešlo-li o trestný čin (§ 15 citovaného zákona). O porušení povinností veřejných funkcionářů stanovených zákonem o střetu zájmů rozhodovaly soudy ve správním soudnictví (§ 16 citovaného zákona). Právní úprava obsažená v zákoně o střetu zájmů tedy vytvořila zvláštní typ veřejnoprávního deliktu, který nebyl trestným činem, ale současně nebyl ani přestupkem nebo jiným správním deliktem. Tento delikt se svojí povahou asi nejvíce blížil deliktu disciplinárnímu, neboť osobou za něj odpovědnou byla fyzická osoba ve zvláštním postavení charakteristickém tím, že se významným způsobem podílela na výkonu veřejné moci nebo na řešení otázek veřejného zájmu (viz katalog veřejných funkcionářů v § 2 zákona o střetu zájmů). Šlo o úpravu v českém právním řádu zcela neobvyklou, podle níž soudy ve správním soudnictví nepůsobily v roli přezkumného orgánu, který následně kontroluje na základě žaloby zákonnost rozhodnutí orgánu veřejné správy o vině a sankci za delikt, nýbrž o vině a sankci za delikt samy rozhodovaly, a tedy právo samy nalézaly, podobně jako tomu bylo v řízení trestním nebo občanskoprávním. Procesní úprava výkonu takové zvláštní pravomoci správních soudů, jakkoli by na ní samotné jistě a priori nebylo nic protiústavního, však v podobě, v jaké ji zákonodárce přijal, zůstala kusá a nejednoznačná a vyvolávala velké otazníky nad tím, zda je rozumně aplikovatelná a zda odpovídá ústavním požadavkům na spravedlivý proces.

Zákonodárce proto zákonem č. 216/2008 Sb. tuto zvláštní procesní úpravu ze zákona o střetu zájmů odstranil. Správní soudy přestaly být orgány, které ve věcech střetu zájmů samy působí jako orgány nalézací, a vrátily se do své obvyklé role orgánů provádějících soudní kontrolu veřejné správy formou přezkumu správních rozhodnutí. Delikty veřejných funkcionářů podle zákona o střetu zájmů ve znění zákona č. 216/2008 Sb. přestaly mít specifickou povahu a staly se přestupky (viz vypuštění hlavy VI z části třetí a změny provedené v hlavě VII téže části zákona o střetu zájmů). Vedle změn v procesním režimu došlo i k výraznému snížení sankcí za přestupky, které by podle dřívější úpravy obsahově odpovídaly deliktům veřejných funkcionářů podle hlavy VI části třetí zákona, a k některým dalším úpravám hmotného práva.

V této souvislosti nutno zdůraznit, že zákonodárce sice vytvořil tím, že v původní právní úpravě založil pravomoc a věcnou příslušnost správních soudů k řízením o porušení povinností veřejných funkcionářů, zvláštní procesní úpravu a zvláštní typ řízení před krajskými soudy ve správním soudnictví (byť se jednalo o úpravu kusou a nejednoznačnou), neprovedl však žádnou výslovnou novelizaci ustanovení o opravných prostředcích ve správním soudnictví. Lze tedy mít za to, že i ve věcech porušení povinností veřejných funkcionářů bylo zásadně přípustné proti rozhodnutí krajského soudu podat kasační stížnost za podmínek stanovených v § 103 a násl. s. ř. s.

Vzhledem k tomu, že zákonem č. 216/2008 Sb. se zásadním způsobem změnila procesní i hmotněprávní úprava, musel zákonodárce upravit i přechodový režim, tedy stanovit, co se za účinnosti nové právní úpravy stane se skutky, které se staly za účinnosti úpravy staré a které by mohly být postižitelné jako delikt, a jak se naloží s řízeními zahájenými za staré úpravy.

Přechodná ustanovení zákona č. 216/2008 Sb., konkrétně čl. II) zní:

1. Přestupkem je též zaviněné porušení povinností veřejného funkcionáře, pro které mu před účinností tohoto zákona bylo možno uložit pokutu soudem ve správním soudnictví a které je zároveň přestupkem podle tohoto zákona.

2. Soudní řízení o porušení povinností veřejných funkcionářů zahájená před účinností tohoto zákona, v nichž nebylo do dne nabytí účinnosti tohoto zákona rozhodnuto, se zastavuje dnem účinnosti tohoto zákona. Navrhovatel je oprávněn postupovat podle § 13 odst. 7 nebo 8.

3. Doba, po kterou bylo vedeno řízení před soudem podle odstavce 2 se nezapočítává do běhu lhůty, po jejímž uplynutí nelze podle zvláštního zákona přestupek projednat.

Z citovaného článku je patrné, že zákonodárce chce, aby i skutky, jež byly postižitelné podle dřívější právní úpravy, bylo možné postihnout i za účinnosti úpravy nové, ovšem jen za předpokladu, že se jednalo také podle nové úpravy o přestupky podle zákona o střetu zájmů. Sankční režim se pak řídí podle nové právní úpravy, ledaže by předchozí úprava byla pro pachatele přestupku výhodnější. Uvedený princip plyne přímo z čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod, který stanoví, že trestnost činu se posuzuje a trest se ukládá podle zákona účinného v době, kdy byl čin spáchán. Pozdějšího zákona se použije, jestliže je to pro pachatele příznivější. Tento princip nachází svůj odraz jak co do definice skutkových podstat, tak co do druhu a výše sankce v ustanovení § 7 odst. 1 a 2 zákona č. 200/1990 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o přestupcích“).

Zákon o střetu zájmů v tomto ohledu nemá zvláštní úpravu a výslovně odkazuje na subsidiární užití zákona o přestupcích v § 25 odst. 2 větě třetí. Tolik přechodový režim práva hmotného.

Přechodový režim práva procesního pak (bod 2.) především stanoví, že dřívější meritorní rozhodování správních soudů o vině a sankci se bez náhrady a bez jakýchkoli výjimek odstraňuje pro případy, že řízení již bylo zahájeno a do dne nabytí účinnosti zákona č. 216/2008 Sb. v něm nebylo rozhodnuto. Odstranění řízení nastává ex lege, a sice jeho zastavením dnem účinnosti zákona č. 216/2008 Sb., tj. dnem 20. 6. 2008, kdy zákon nabyl účinnosti. Uvedená zákonná konstrukce skončení určitého druhu soudních řízení ze zákona v určitý jednotně stanovený den je relativně neobvyklá, nicméně byla již zákonodárcem použita, např. v § 129 odst. 3 věty první s. ř. s., podle níž došlo ze zákona k zastavení řízení o odvolání proti rozhodnutí soudu o oprávněném prostředku proti rozhodnutí správního orgánu, připouštěla-li úprava předcházejících s. ř. s. takové odvolání a nebylo o něm rozhodnuto do dne nabytí účinnosti s. ř. s. Zákonodárce však současně poskytl účastníku odvolacího řízení možnost „náhradního“ oprávněného prostředku – podle § 129 odst. 3 věty druhé s. ř. s. mohl účastník tohoto řízení do 31. ledna 2003, tedy ve speciální lhůtě stanovené pro tuto skupinu případů, podat proti rozhodnutí soudu kasační stížnost podle s. ř. s.

Užije-li zákonodárce zákonné konstrukce zastavení řízení ze zákona k určitému jednotně stanovenému dni, tedy mechanismem, který je zcela mimo vůli účastníka řízení a který nezohledňuje konkrétní okolnosti případu, zejména chování účastníka řízení, a to, zda rozhodující orgán patřičně rychle a bez průtahů postupoval v řízení předtím, než došlo k jeho zastavení, musí dbát na to, aby v souladu s principem ochrany legitimního očekávání byl účastníku řízení co nejméně snížen standard jeho procesní ochrany. V opačném případě by se zákonná úprava mohla dostat do rozporu s ústavně zaručeným právem na spravedlivý soudní či jiný právní proces, jak je zakotveno v čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

Podobně lze argumentovat i v souvislosti s mezinárodními závazky České republiky: Fyzické či právnické osoby nemají zásadně právo na to, aby existoval určitý minimální počet oprávněných prostředků v rámci určitého procesního řízení. Z čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod ve znění protokolů č. 3, 5 a 8 (vyhlášena pod č. 209/1992 Sb., dále jen „Úmluva“) však vyplývá, že každý, proti němuž bylo vzneseno „trestní obvinění“ ve smyslu uvedeného článku, má právo, aby o oprávněnosti tohoto obvinění rozhodl nezávislý a nestranný soud zřízený zákonem. „Trestním obviněním“ ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy je nepochybně i řízení, jež může iniciovat k tomu příslušný orgán veřejné moci anebo i kdokoli jiný na základě žaloby, kterou podá ve veřejném zájmu (viz § 17 odst. 2 a 3 zákona o střetu zájmů ve znění účinném do 19. 6. 2008), jehož smyslem a účelem je postihovat určité delikty stíhané ve veřejném zájmu a v němž může být tomu, kdo je stíhán, uložena peněžitá sankce, a to i velmi citelná. Stanoví-li tedy zákonodárce v určité právní úpravě, že uvedené „trestní obvinění“ budou projednávat soudy v dvojinstančním řízení ve správním soudnictví, přičemž přinejmenším první instance bude věc posuzovat meritorně, nemůže následně standard procesních prostředků, jež takto definoval, ve vztahu ke konkrétnímu běžícímu řízení podstatně zhoršit. Jinak by totiž porušil ustanovení čl. 13 Úmluvy, neboť by v takovém případě řízení před správními soudy nebylo lze považovat za „účinné právní prostředky nápravy před národním orgánem“,

jejichž existenci Úmluva pro práva a svobody jí chráněné, tedy i pro řízení ve věci „trestních obvinění“, vyžaduje.

Z výše uvedených úvah vyplývá, že přechodné ustanovení čl. II bodu 2. zákona č. 216/2008 Sb. nutno vykládat tak, aby u běžících řízení byl změnou procesního režimu oproti dřívějšímu stavu co nejméně omezen standard ochrany procesních i hmotných práv, která jsou předmětem řízení nebo kterých se účastník může domáhat v řízení.

První výkladovou alternativou je, že by se čl. II. bod 2. zákona č. 216/2008 Sb. vykládal tak, že dnem účinnosti tohoto zákona se automaticky zastavuje řízení o kasační stížnosti stěžovatele a Nejvyšší správní soud tuto skutečnost deklaruje svým usnesením k uvedenému rozhodnému dni, aniž by to mělo jakkoli vliv na předcházející řízení před krajským soudem a rozsudek, jenž je výsledkem tohoto řízení. Uvedená výkladová alternativa však neobstojí s ohledem na výše uvedené požadavky na výklad přechodných ustanovení zákona č. 216/2008 Sb. Je tomu tak proto, že „automatismem“ rozhodnutí o zastavení řízení, které by zcela pominulo existenci, a případnou vykonatelnost a jiné důsledky, rozhodnutí krajského soudu, by se tak vyloučila možnost jeho přezkumu. Rozhodnutí krajského soudu by se tak fakticky dodatečně stalo rozhodnutím vydaným v jednoinstančním řízení, jehož přezkum v řízení v rámci obecného soudnictví by byl vyloučen. To znamená nepochybné zhoršení standardu ochrany práv stěžovatele oproti právnímu stavu před účinností zákona č. 216/2008 Sb., a proto je třeba takový výklad odmítnout.

Podle druhé výkladové alternativy bude s rozhodnutím krajského soudu napadeným kasační stížností naloženo v souladu s obecnou intencí zákonodárce, jak byla vyjádřena v nové úpravě postihu veřejných funkcionářů v případech střetu zájmů, tj. v přechodných ustanoveních (čl. II) zákona č. 216/2008 Sb. Touto intencí bylo odstranit dosavadní velmi neobvyklou procesní úpravu, a to i ve vztahu k řízením dosud neskončeným, a vytvořit novou úpravu, jež by ve všech podstatných parametrech odpovídala standardnímu přestupkovému řízení, jak je upravuje i řada dalších právních předpisů. Znamená to tedy, že na řízení před krajským soudem, a i před Nejvyšším správním soudem, se bude při aplikaci přechodných ustanovení čl. II bodu 2. zákona č. 216/2008 Sb. pohlížet jako na jeden celek. Nejvyšší správní soud proto zastaví řízení o kasační stížnosti v souladu s tímto ustanovením ke dni účinnosti citovaného zákona a současně zruší kasační stížností napadený rozsudek krajského soudu, aniž by věcně zkoumal jeho správnost. Řízení před správními soudy tak bude včetně všech svých důsledků, tj. zejména právní moc a vykonatelnost kasační stížností napadeného rozsudku krajského soudu, odstraněno, jak to čl. II bodu 2. zákona č. 216/2008 Sb. požaduje. Na stěžovatele je tedy nutno hledět, jako by nikdy nebylo rozhodnuto o tom, že by se dopustil deliktu ve smyslu předchozí úpravy podle zákona o střetu zájmů a jako by mu nikdy nebyla uložena žádná sankce.

V souladu s touto výkladovou alternativou Nejvyšší správní soud v daném případě postupoval, a proto rozsudek krajského soudu s účinností ke dni 20. 6. 2008 zrušil a řízení o kasační stížnosti stěžovatele s účinností k témuž dni zastavil.

Nejvyšší správní soud podotýká, že uvedený postup není žádnou procesní kličkou, která by stěžovateli bez dalšího zajistila nepostižitelnost za jednání, kterého se mohl v minulosti dopustit a které by naplňovalo znaky přestupku podle nové úpravy. Ostatně na

tyto případy pamatuje přechodné ustanovení v čl. II bodu 3. zákona č. 216/2008 Sb., podle kterého se doba, po kterou bylo vedeno řízení před soudem, nezapočítává do běhu lhůty, po jejímž uplynutí nelze přestupek projednat. Tato lhůta je, jak plyne z ustanovení § 20 odst. 1 věta před středníkem zákona o přestupcích, roční a začíná běžet spácháním přestupku. Zákon o střetu zájmů zvláštní úpravu nemá, a je tedy na místě subsidiární užití zákona o přestupcích. To znamená, že pokud navrhovatel využije svého práva a podá podle ustanovení § 13 odst. 7 zákona o střetu zájmů v nyní účinném znění oznámení o podezření, že stěžovatel porušil své povinnosti podle zákona o střetu zájmů, nebude se doba od zahájení řízení před krajským soudem do jeho skončení a doba od zahájení řízení před Nejvyšším správním soudem do účinnosti zákona č. 216/2008 Sb. počítat do běhu lhůty, v níž lze přestupek projednat. Pro určení počátku běhu lhůty může být nepochybně významné, že stěžovatel podal oznámení o jiných vykonávaných činnostech, oznámení o majetku nabytém v průběhu výkonu funkce a oznámení o příjmech, darech a závazcích podávaná veřejným funkcionářem podle zákona střetu zájmů dne 26. 3. 2007.

Vzhledem k tomu, že rozsudek krajského soudu byl s účinností k 20. 6. 2008 zrušen a řízení o kasační stížnosti s účinností k témuž dni zastaveno, Nejvyšší správní soud se nezabýval, a ani nemohl zabývat, meritem kasační stížnosti, neboť k tomu by byl oprávněn, jen pokud by neexistoval důvod k zastavení řízení daný zákonem č. 216/2008 Sb.

V intencích výše uvedených úvah rozhodl Nejvyšší správní soud i o nákladech řízení. V první řadě nutno podotknout, že pro tyto účely nelze odhlédnout od intence zákonodárce, kterou vyjádřil v zákoně č. 216/2008 Sb., tj. odstranit jejich zastavením ta řízení před správními soudy, jež běžela podle dřívější právní úpravy. Účastníci řízení tedy procesně nezavinili zastavení řízení. K němu došlo z vůle zákonodárce, zcela mimo jejich vůli a bez toho, aby výsledek řízení mohli jakkoli ovlivnit. Při úvahách o nákladech řízení je tedy nutno zohlednit, že účastníci řízení vynaložili náklady na ně marně, a to „vinou“ zákonodárce, který v průběhu soudního řízení změnil jeho pravidla.

Obecně platí při zastavení řízení, jak stanoví § 60 odst. 3 věta první s. ř. s., že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, bylo-li řízení zastaveno. Uvedené ustanovení však nelze ve věci účastníků použít, protože by nezohlednilo okolnost, že k zastavení řízení došlo v důsledku změny zákonné úpravy, zcela mimo vůli účastníků řízení. Žádné jiné ustanovení s. ř. s. náhradu nákladů řízení za takové procesní situace neupravuje.

Přesto však je v právním státě nepředstavitelné, aby zákon připustil, že dojde k zastavení řízení, avšak účastníci řízení, jejichž procesní postup byl v souladu se zákonem, ponesou náklady tohoto řízení, které vynaložili, aniž mohli skutečnost, že se řízení zastaví, jakkoli ovlivnit. Takový výklad ustanovení s. ř. s. o nákladech řízení by byl v rozporu se zásadou, že právní regulace je v právním státě předvídatelná alespoň natolik, že změní-li se v průběhu určitého řízení jeho pravidla v důsledku změny zákona, nebudou to soukromé osoby (jako účastníci řízení), kteří ponesou náklady takové změny. Lze tedy konstatovat, že v s. ř. s. chybí příslušné ustanovení, které by na věc bylo možno použít v souladu s ústavním principem výše vyloženým. Rovněž chybí v přechodných ustanoveních zákona č. 216/2008 Sb., která pouze upravují zastavení řízení, přičemž o vypořádání nákladů v něm vzniklých mlčí. Zároveň nutno konstatovat, že ani jinde v právním řádu neexistuje ustanovení, na základě něhož by bylo lze účastníkům řízení marně vynaložené náklady

nahradiť. Zejména tak nelze učinit postupem podle § 7 a násl. či podle § 13 a násl. č. 82/1998 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen zákon č. 82/1998 Sb.). Rozsudek krajského soudu nebyl zrušen pro jeho nezákonnost, nýbrž v důsledku zastavení řízení o kasační stížnosti proti tomuto rozsudku, přičemž k zastavení řízení došlo ex lege, a sice v důsledku změny zákona o střetu zájmů, nikoli proto, že by zde podmínky pro zastavení řízení byly již v době vydání rozsudku krajského soudu. Stejně tak nelze řízení před krajským soudem a před Nejvyšším správním soudem považovat za nesprávné úřední postupy. Oba soudy postupovaly zcela v mezích svých pravomocí a řídily se příslušnými procesními předpisy (zákonem o střetu zájmů a s. ř. s.).

Jak již bylo výše uvedeno, v právním řádu nelze najít ustanovení, podle něhož by bylo možno účastníkům vynaložené náklady nahradit, zároveň však vzhledem k výše popsanému požadavku předvídatelnosti právní regulace nelze připustit, aby nahrazeny nebyly. Dále se lze domnívat, že zákonodárce při vytváření přechodných ustanovení zákona č. 216/2008 Sb. opomněl stanovit pravidlo ohledně nákladů řízení při jeho zastavení. Uvedenou situaci lze proto řešit analogickým použitím toho ustanovení o nákladech řízení, které je svojí povahou dané situaci nejbližší. Takovým ustanovením je § 60 odst. 8 s. ř. s., který stanoví, že jsou-li pro to důvody zvláštního zřetele hodné, může soud přiznat účastníkovi, který měl ve věci alespoň částečný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení i v těch případech, kdy tento zákon stanoví, že žádný z účastníků nemá na náhradu nákladů řízení právo.

Jakkoli nelze u žádného z účastníků řízení hovořit o tom, že by měl ve věci alespoň částečný úspěch, nutno přesto mít za to, že v jejich vzájemném poměru řízení skončilo „nerozhodně“, tj. zastavením řízení bez toho, aby bylo s konečnou platností rozhodnuto, kdo z nich je ve věci samé úspěšný. V tomto smyslu lze „nerozhodný“ výsledek sporu považovat za situaci analogickou částečnému úspěchu ve věci, jak o něm hovoří § 60 odst. 8 s. ř. s. Důvodem zvláštního zřetele hodným, pro který je na místě přiznat účastníkům jimi vynaložené náklady řízení, je činnost zákonodárce, v důsledku níž se tyto náklady staly marnými, aniž by bylo možno říci, že jeden z účastníků je vynaložil procesně úspěšně a druhý procesně neúspěšně a aniž by bylo lze komukoli z účastníků vytknout, že by je vynaložil neúčelně.

Ustanovení § 60 odst. 8 s. ř. s. dopadá na vypořádání nákladů řízení mezi účastníky, v řízeních podle s. ř. s., tedy typicky tehdy, kdy jedním z účastníků řízení je soukromá osoba a druhým správní orgán, čili součást státu. V soudním řízení podle zákona o střetu zájmů však správní orgán účastníkem řízení nemusí být. Tak je tomu i v daném případě, v němž došlo k zahájení řízení na návrh soukromé osoby. Jakkoli veřejný funkcionář, tedy osoba, proti níž návrh směřoval, se nachází ve zvláštním postavení z titulu toho, že zastává určitou ústavní funkci, a proto podléhá režimu zákona o střetu zájmů, v tomto soudním řízení je osobou, proti které je vedeno sankční řízení, nikoli osobou, která by vykonávala státní moc či reprezentovala vykonavatele státní moci. Stát tedy není v soudním řízení podle zákona o střetu zájmů vůbec reprezentován v pozici účastníka řízení. Analogii § 60 odst. 8 s. ř. s. tedy nutno chápat tak, že pro účely náhrady nákladů řízení bude Česká republika, tedy subjekt, kterému je přičitatelné jednání všech státních orgánů, tedy i jednání orgánů moci zákonodárné, jež vyústilo v přijetí zákona č. 216/2008 Sb., „vtažena“ do řízení, ač ona sama ani žádná z jejích organizačních složek jeho účastníkem není. Tím, komu musí být uložena povinnost k náhradě nákladů řízení, je tedy Česká republika jednající v daném případě tou

svoji organizační složkou, u níž se soudní řízení o věci skončí a která zároveň rozhoduje i o nákladech řízení, tedy Nejvyšším správním soudem. Uvedené řešení nejen že nejlépe odpovídá povaze věci, ale má svoji určitou obdobu v jiném soudním řízení zvláštního typu, a sice v řízení o určení lhůty k provedení procesního úkonu podle § 174a zákona č. 6/2002 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o soudech a soudcích“). V tomto řízení stát není účastníkem řízení, neboť tím je (jen) navrhovatel (viz § 174a odst. 4 věta první zákona o soudech a soudcích). Je-li však navrhovatel procesně úspěšný, stát, ač není účastníkem řízení, nese náklady řízení (§ 174a odst. 7 věta druhá citovaného zákona). Zákonodárce zde zohledňuje skutečnost, že procesní úspěch navrhovatele znamená, že stát způsobil určité průtahy v řízení, a že tedy navrhovatel oprávněně vynaložil náklady na obranu před těmito průtahy. Obdobně Nejvyšší správní soud ve věci navrhovatele a veřejného funkcionáře musí zohlednit skutečnost, že tito zcela v souladu se zákonem a účelně vynaložili v soudním řízení určité náklady, které se v důsledku následné činnosti zákonodárce, tedy státu, staly marnými.

Podle ustanovení § 60 odst. 8 s. ř. s. užitého per analogiam a za použití ustanovení § 110 odst. 2 věta druhá s. ř. s., které stanoví, že rozhodl-li Nejvyšší správní soud současně o odmítnutí návrhu, zastavení řízení nebo o postoupení věci, rozhodne i o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí krajského soudu, by navrhovateli i stěžovateli (veřejnému funkcionáři) příslušelo právo na náhradu nákladů, které by vynaložili v řízení před krajským soudem, jehož rozsudek Nejvyšší správní soud zrušil. Nebylo však důvodu jim je přiznat, neboť ani jeden z nich takové náklady nevynaložil.

V řízení o kasační stížnosti vynaložil stěžovatel náklady v souvislosti se zastoupením advokátem. Se zřetelem na výše uvedenou argumentaci Nejvyšší správní soud přiznal stěžovateli právo na jejich náhradu, a to odměnu za dva úkony právní služby (převzetí případu a příprava zastoupení a podání kasační stížnosti) 2 x 2100 Kč podle § 7 bod 5, § 9 odst. 3 písm. f) a § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., ve znění pozdějších předpisů a náhrada hotových výdajů 2 x 300 Kč podle § 13 odst. 3 citované vyhlášky, celkem tedy 4800 Kč.

Navrhovateli by rovněž v řízení o kasační stížnosti příslušelo právo na náhradu nákladů řízení, ale jelikož mu žádné nevznikly, Nejvyšší správní soud mu toto právo nepřiznal.

Ohledně soudních poplatků za návrh na zahájení řízení před krajským soudem (částka 5000 Kč zaplacená navrhovatelem) a za kasační stížnost (částka 3000 Kč zaplacená stěžovatelem) nutno poznamenat, že při zastavení řízení o kasační stížnosti, o němž bylo rozhodnuto bez jednání, se vrací soudní poplatek podle ustanovení § 10 odst. 3 větou první a odst. 5 zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů. To platí i pro vrácení poplatku zaplaceného v řízení před krajským soudem, byl-li rozsudek krajského soudu zrušen rozhodnutím Nejvyššího správního soudu a řízení zastaveno. O vrácení obou poplatků však rozhoduje krajský soud (§ 4 odst. 3 citovaného zákona a také usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 10. 2003, č. j. 6 As 25/2003 - 40, publikované pod č. 110/2004 Sb. NSS). Proto Nejvyšší správní soud o vrácení poplatků rozhodnout nemohl a v této věci tak bez zbytečného prodlení učiní krajský soud.

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

V Brně dne 19. prosince 2008

senátu

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně