



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu, složeném z předsedy JUDr. Petra Průchy a soudců JUDr. Jana Vyklického a JUDr. Jaroslava Vlašína, v právní věci žalobkyně: **JUDr. R. B.**, zastoupena JUDr. Milanem Jelínkem, advokátem se sídlem Sokolovská 49/5, Praha 8, proti žalovanému: **Ministerstvo spravedlnosti** se sídlem Vyšehradská 16, Praha 2, proti rozhodnutí ministra spravedlnosti ze dne 18. 1. 2011, č. j. 6/11-LO-SP/2, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 12. 7. 2013, č. j. 10 A 55/2011 - 43,

t a k t o :

I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**

II. Žádnému z účastníků **s e 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 :

Rozhodnutím ministra spravedlnosti ze dne 18. 1. 2011, č. j. 6/11-LO-SP/2, byl zamítnut rozklad žalobkyně (dále „stěžovatelka“) a potvrzeno předchozí rozhodnutí ze dne 2. 12. 2010, čj. 468/2010-OJ-SO/14, kterým byla stěžovatelka odvolána z funkce notáře dle § 11 písm. f) zákona č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (dále „notářský řád“). Důvodem jejího odvolání bylo odsouzení pro úmyslný trestný čin – ohrožení pod vlivem návykové látky dle § 274 odst. 1 zákona č. 40/2009 Sb., trestního zákoníku.

Rozhodnutí o rozkladu napadla stěžovatelka správní žalobou. Namítala především nedostatečné posouzení ze strany ministra, který nezkoumal všechny konkrétní okolnosti daného případu. Vyjádřila názor, že by správní řízení mělo sloužit k větší individualizaci trestání a měly by v něm být posouzeny i další následky trestního odsouzení. Uváděla přitom, že v daném případě je odvolání z funkce zcela nepřiměřené dalším okolnostem.

Poukazovala rovněž na porušení zásady *ne bis in idem*, neboť k jejímu potrestání za jeden skutek došlo jak v trestním řízení, tak následně v řízení správním. V závěru namítala porušení principu rovnosti, které mělo spočívat v uložení přísnějšího trestu jen z důvodu její příslušnosti k určité profesi.

Rozsudek Městského soudu v Praze

Městský soud v Praze (dále „městský soud“) zamítl správní žalobu rozsudkem ze dne 12. 7. 2013, č. j. 10 A 55/2011 – 43, napadeným nyní posuzovanou kasační stížností. Soud vyšel z předpokladu, že na rozhodování o odvolání z funkce notáře se přiměřeně užije správní řád. Dodal ovšem, že ustanovení § 11 písm. f) notářského řádu nedává příliš prostoru pro správní uvážení, neboť vychází z principu trvalé bezúhonnosti notáře. Tento princip je odrazem přenesení státní moci na notáře, jejichž morální kredit musí být stát schopen garantovat.

Městský soud rovněž vysledoval jistou paralelu s institutem odvolání z funkce exekutora a odkázal na svůj rozsudek ze dne 28. 6. 2010, č. j. 9 Ca 429/2008 – 72, z něhož vyplývá, že k okolnostem spáchání trestného činu nemůže ministr spravedlnosti přihlídnout, neboť je rozsudkem trestního soudu vázán [§ 57 odst. 1 písm. c) správního řádu]. V případě, kdy by ministr postupoval opačně, dostal by se sám do rozporu s ústavním principem, dle něhož lze státní moc uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, způsobem, který zákon stanoví. Městský soud proto dovodil, že žalovaný neměl prostor pro zohlednění dosavadní činnosti stěžovatelky, ani dalších okolností případu, ale byl jí, v souladu s § 11 písm. f) notářského řádu, povinen z funkce odvolat. Přesto však městský soud nesouhlasil, že by bylo rozhodování v intencích § 11 písm. f) notářského řádu zúženo jen na vydání rozhodnutí o odvolání. Poukázal na právo notáře předkládat stanoviska a námitky a dodal, že i v případě pravomocného odsouzení notáře za úmyslný trestný čin je na místě posuzovat, zda neexistují překážky, které by užití předmětného ustanovení vylučovaly (např. okolnosti dle § 45a odst. 5 trestního zákona z roku 1961).

Městský soud neuznal ani námitky související s porušením zásady *ne bis in idem*. Vyložil, že se tato zásada vztahuje jen na samotný skutek a přichází do úvahy jen v případě, kdy je o skutku rozhodováno jako o trestném činu, přečinu, správním deliktu, nebo disciplinárním deliktu. Vzhledem k tomu, že v daném případě správní orgán skutkovou podstatu trestného činu neposuzoval, nebylo možno tuto zásadu porušit.

Městský soud nakonec neshledal ani důvod pro předložení věci Ústavnímu soudu z důvodu porušení principu rovnosti. Odkázal na jiné profesní skupiny, kde je odvolání z funkce řešeno stejně. Na závěr zdůraznil, že se v případě odvolání notáře z funkce dle § 11 písm. f) notářského řádu nejedná o trestní řízení ani o kárné řízení, díky čemuž na věc nedopadá ani judikatura vztahující se k možnému souběhu trestní a kárné odpovědnosti soudců.

Kasační stížnost a vyjádření k ní

Kasační stížností ze dne 7. 10. 2013 napadá stěžovatelka rozsudek městského soudu

pokračování

z důvodu nesprávného posouzení právní otázky – kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

Uvádí, že napadené správní rozhodnutí zasahuje do jejího života natolik podstatným způsobem, že to přesahuje důsledky samotného odsuzujícího rozsudku. Proto se domnívá, že řízení o odvolání z funkce notáře je nutné vnímat jako řízení o trestním obvinění ve smyslu čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“). Dle stěžovatelky se tak jedná o druhou sankci, která jí byla za totéž jednání uložena, čímž došlo k porušení čl. 4 odst. 1 Protokolu č. 7 Úmluvy. Má za to, že se zásada *ne bis in idem* v jejím případě uplatnit měla.

Stěžovatelka rovněž nesouhlasí s názorem, že ministr spravedlnosti neměl prostor pro správní uvážení a byl jí povinen z funkce odvolat. Konstatuje, že předpokladem řízení, v němž se rozhoduje o odvolání notáře z funkce, prostor pro volnou úvahu je a ministr může samostatně posoudit, zda notáře odvolá, či nikoli. Pokud by totiž mělo být odvolání automatické, postrádala by celá formalizovaná procedura smysl, což odporuje předpokladu racionálního zákonodárce. Dle stěžovatelky by navíc rozhodování bez možnosti správního uvážení mohlo vést až k situaci, kdy by cílenou nečinností ministerstva mohlo dojít k zahlazení odsouzení. Stěžovatelka proto shrnuje, že proces rozhodování ministra, spočívající ve výběru z alespoň dvou alternativ, byl správními orgány i soudem popřen.

V návaznosti na uvedené závěry se stěžovatelka domnívá, že v případě, kdy by ustanovení § 11 písm. f) notářského řádu skutečně znemožňovalo správní uvážení ministra, měla být věc předložena k posouzení Ústavnímu soudu, neboť se jedná o ustanovení protiústavní, které je v rozporu s čl. 4 Protokolu 7 Úmluvy. Jeho protiústavnost spatřuje právě v automatickém odvolání z funkce vyvolané spácháním trestného činu, aniž by bylo možno přihlédnout ke konkrétním aspektům případu. Poukazuje na judikaturu Evropského soudu pro lidská práva vztahující se k pojmu trestní obvinění, respektive trest, a zdůrazňuje, že z hlediska dopadů je odvolání z funkce notáře dle § 11 písm. f) notářského řádu shodné s odvoláním v kárném řízení. Odvolání z funkce notáře tak považuje za trestní sankci, která jí byla za totožný skutek udělena dvakrát.

Dle stěžovatelky neobstojí předmětné ustanovení v testu ústavnosti ani tehdy, kdy by bylo koncipováno jako předpoklad pro výkon funkce. V takovém případě by totiž bylo nutné zkoumat i materiální stránku jednání, pro které byl notář odsouzen, a zodpovědět otázku, zda ohrožuje důvěru v řádný výkon notářského úřadu. Naproti tomu je stávající úprava založena pouze na skutečnosti, že byl spáchán úmyslný trestný čin. Z argumentace žalovaného navíc dovozuje, že k jejímu odvolání z funkce nedošlo díky odsouzení pro spáchání úmyslného trestného činu, ale v důsledku toho, že uložený trest zákazu činnosti nebyl v rozhodné době vykonán. Podstatnější než samotné jednání, je tak trest, který jí byl v trestním řízení uložen.

S ohledem na uvedené proto navrhuje zrušit rozsudek městského soudu i žalobou napadené správní rozhodnutí.

Žalovaný se ke kasační stížnosti vyjádřil dne 4. 11. 2013. Stručně konstatoval, že

kasační námitky stěžovatelky jsou totožné s námitkami již uplatněnými v průběhu správního řízení a odkázal na svá předchozí vyjádření k dané věci.

Posouzení Nejvyšším správním soudem

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval problematikou přípustnosti kasační stížnosti a dalších podstatných náležitostí. Zjistil, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, stěžovatelka je v řízení zastoupena advokátem a jsou splněny i obsahové náležitosti dle § 106 s. ř. s.

Nejvyšší správní soud následně přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti.

Stěžovatelka napadá rozsudek městského soudu pouze z důvodu dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., který v daném případě spočívá v nesprávném posouzení několika právních otázek. V kasační stížnosti nejprve nesouhlasila s názorem, že její odvolání z funkce notáře neznamena porušení zásady *ne bis in idem*. Svě odvolání totiž vnímá jako další trestní sankci, která jí byla za spáchaný skutek udělena.

Stěžovatelce lze přisvědčit, že Úmluvou užívaný pojem trestního řízení, či trestného činu, je nutno vykládat extenzivně. Nedotýká se pouze samotného trestního řízení v úzkém slova smyslu. K dané otázce se již několikrát vyjádřil jak Evropský soud pro lidská práva, tak vnitrostátní Nejvyšší soud, který srovnáním českého překladu relevantních ustanovení Úmluvy s anglickým a francouzským originálem dospěl k závěru, že za pojem „trestný čin“ je nezbytné považovat rovněž přestupky, případně i disciplinární delikty (srov. rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 30. 10. 2008, sp. zn. 1 Skno 10/2008). V souladu s judikaturou Evropského soudu pro lidská práva je však vždy nutné zkoumat, zda vnitrostátní úprava skutečně odpovídá charakteristikám řízení o trestním obvinění (v podrobnostech srov. rozsudek Evropského soudu ze dne 8. června 1976, Engel a ostatní proti Nizozemí, č. 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72 a 5370/72). Lze tedy dovést, že nikoliv každá veřejnoprávní sankce musí spadat do Úmluvou vymezené kategorie trestního obvinění (shodný závěr vyplývá i z plenárního nálezu Ústavního soudu ze dne 1. 10. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 33/09).

V daném případě k odvolání stěžovatelky z funkce notáře došlo podle ustanovení § 11 písm. f) notářského řádu, konkrétně v důsledku jejího odsouzení pro úmyslný trestný čin. Nestalo se tak v kárném řízení, v němž lze notáři udělovat různé sankce za specifikovaná provinění dle § 48 odst. 2 notářského řádu, ani v jiném řízení, které by se kategorii trestního obvinění přibližovalo. V případě odsouzení pro úmyslný trestný čin ministr spravedlnosti (ani nikdo jiný) jednání notáře vůbec neposuzuje, neboť je vázán rozhodnutím trestního soudu. Odvolání notáře z funkce není další sankcí za spáchaný trestný čin, ale jen důsledkem vyplývajícím z faktu, že notář nesplňuje zákonem požadované předpoklady pro výkon funkce. Rozhodnutím ministra stěžovatelka nebyla trestána za skutek, jenž vedl k jejímu trestnímu odsouzení. Důsledek odsuzujícího

pokračování

rozsudku je nutné vnímat jako výraz státní kontroly nad notářským stavem. Stát tímto způsobem garantuje, že budou notářské povolání vykonávat jen osoby splňující určité předpoklady. Dostatečně patrné je to i z porovnání důvodů odvolání notáře dle § 11 notářského řádu s předpoklady pro výkon funkce notáře dle § 7 až § 9 tohoto zákona. Je zřejmé, že důvody odvolání vycházejí právě z porušení jednotlivých předpokladů pro výkon funkce notáře. V případě důvodu specifikovaného v § 11 písm. f) notářského řádu se jedná o porušení podmínky (předpokladu) bezúhonnosti.

Stěžovatelce nelze přisvědčit ani v názoru, že mezi odvoláním dle § 11 notářského řádu a odvoláním v kárném řízení nelze rozlišovat. Naopak, rozdíl spočívá již v jejich podstatě. Zatímco v prvním případě je předmětem řízení pouze to, zda nastala skutečnost významná pro posouzení zániku zákonné podmínky výkonu notářské funkce konkrétního notáře, v případě kárného řízení je předmětem posouzení sám skutek, kterým se notář provinil proti svým povinnostem. Právě z tohoto rozdílu je zřejmé, že na řízení dle § 11 notářského řádu nemůže čl. 4 Protokolu 7 Úmluvy dopadat. Pro úplnost lze dodat, že ani v případě uložení kárného trestu by nemuselo jít o porušení zásady *ne bis in idem*, neboť Úmluva souběh postihů za totožný skutek neumožňuje pouze v určitých případech. Bylo by však nutné zkoumat další kritéria (srov. jednotlivé kroky tzv. Engelova testu uvedené v nálezů Ústavního soudu ze dne 1. 10. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 33/09).

Nejvyšší správní soud shrnuje, že otázku, zda odvoláním stěžovatelky z funkce došlo k porušení zásady *ne bis in idem*, posoudil městský soud správně.

Dále stěžovatelka nesouhlasila s názorem, že v případě rozhodování dle § 11 písm. f) notářského řádu nemá ministr spravedlnosti prostor pro vlastní úvahu.

Předně je vhodné poznamenat, že městský soud nezaulal tak striktní názor, jak stěžovatelka prezentuje. Pouze uvedl, že prostor pro úvahu je značně zúžen, neboť ministr si nemůže učinit úsudek o tom, zda byl trestný čin spáchán (§ 57 odst. 1 písm. c) správního řádu]. Úvaha se tak omezuje na posouzení, zda je podmínka odsouzení pro trestný čin v konkrétním okamžiku splněna. V té souvislosti poukázal na případ pachatele (notáře), jemuž by byl uložen trest obecně prospěšných prací, a po jejich vykonání by se na něj muselo pohlížet, jako by odsouzen nebyl. Ministr by jej potom odvolat nemohl.

Nepochybně je třeba zdůraznit, že ustanovení § 11 písm. f) notářského řádu v sobě zahrnuje dvě rozdílné situace, které se liší i rozsahem správního uvážení ministra spravedlnosti. Pokud byl notář odsouzen pro úmyslný trestný čin, rozhoduje ministr spravedlnosti jen na základě této skutečnosti, která sama o sobě postačuje k odvolání notáře z funkce. Správní uvážení se tak skutečně omezuje na posouzení, zda byl notář odsouzen, popřípadě, zda nenastaly skutečnosti, znamenající, že je na něj nutné hledět, jako by odsouzen nebyl. Přitom jen v případě, kdy by ministr dospěl k závěru, že notář pravomocně odsouzen nebyl, mohl by notáře ve funkci ponechat. Stěžejní předpoklad odvolání by totiž chyběl. Rozdílná je situace v druhém případě, kdy byl notář odsouzen za jiný, než úmyslný trestný čin. V takovém případě je totiž nutné zkoumat, zda byl trestný čin spáchán v souvislosti s činností notáře. To přirozeně představuje větší prostor pro správní uvážení – posuzování, zda trestné jednání s činností notáře skutečně souviselo.

Pochopitelně, v případě, kdy jsou všechny objektivní podmínky pro odvolání notáře splněny, musí být notář odvolán, neboť již nesplňuje státem garantované předpoklady pro výkon funkce.

Zúžený prostor správního uvážení může dle stěžovatelky vést až ke svévoli na straně ministerstva, které by nečinností, před rozhodnutím o odvolání, mohlo přivodit důsledek zahlazení odsouzení. Pomine-li Nejvyšší správní soud, že je taková situace vysoce nepravděpodobná, není zřejmé, jakým způsobem by se situace změnila v případě, kdy by ministr širší prostor pro správní uvážení měl. Argumentace v tomto směru tudíž obstát nemůže. Z výše uvedeného vyplývá, že i problematika správního uvážení ministra byla městským soudem posouzena správně. Ani tato námitka proto důvodná není.

V poslední námitce se stěžovatelka dovolává protiústavnosti ustanovení § 11 písm. f) notářského řádu. Tu spatřuje především v rozporu předmětného ustanovení s čl. 4 Protokolu 7 Úmluvy a ve skutečnosti, že notářský řád neumožňuje ministru spravedlnosti posoudit konkrétní aspekty případu.

V otázce, zda je odvolání notáře z funkce dle § 11 písm. f) notářského řádu sankcí trestní povahy (ve smyslu Úmluvy), lze v podrobnostech odkázat na závěry, které zdejší soud již vyslovil při řešení námítky související se zásadou *ne bis in idem*. Možné je shrnout, že odvolání z funkce notáře není sankcí za protiprávní jednání (úmyslný trestný čin), za nějž byl notář odsouzen. Jde o důsledek zániku předpokladů pro výkon notářské funkce. Přitom není nutné, aby jednání, pro které byl notář odsouzen, ohrožovalo důvěru v řádný výkon notářského úřadu. Užitou formulací § 11 písm. f) notářského řádu dal zákonodárce jasně najevo, že za dostatečný důvod pro odvolání notáře považuje odsouzení pro jakýkoli úmyslný trestný čin, popřípadě jiný trestný čin, který byl spáchán v souvislosti s notářskou činností. Důvodem je nepochybně nezbytnost udržet vysoký morální kredit a důvěryhodnost osob, které notářskou funkci vykonávají, a to nepochybně také proto, že na ně jsou přeneseny významné pravomoci samotného státu. Určitým způsobem kvalifikovaná trestná činnost notáře jistě může vyvolat oprávněné pochybnosti o mravní integritě a důvěryhodnosti notáře a negativně tak zasáhnout do oblastí, které jsou důležité pro řádné fungování vztahů ve společnosti a souhlas veřejnosti s dodržováním pravidel, které pomáhají udržovat společenské procesy v nezbytné rovnováze. Stěžovatelka i s tímto vědomím do funkce notáře vstupovala, neboť podmínka bezúhonnosti provází funkci notáře od samého počátku.

Nejvyššímu správnímu soudu zbývá posoudit námitku, že k odvolání nedošlo z důvodu pravomocného odsouzení, ale díky trestu zákazu činnosti, který v době rozhodování nebyl vykonán. To stěžovatelka dovozuje z názoru žalovaného, dle něhož může ministr přihlídnout ke skutečnosti, že odsouzený notář trest vykonal a je na něj nutné hledět, jako by odsouzen nebyl.

Nejvyšší správní soud považuje názor žalovaného za nepřesný. Vykonání trestu totiž nemusí nutně znamenat, že by se na pachatele hledělo jako by odsouzen nikdy nebyl. Poukázat lze na institut zahlazení odsouzení, pro jehož aplikaci je mimo vykonání trestu nutné splnit další podmínky (srov. § 105 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník). Situace uváděná žalovaným by nastala např. při vykonání již zmiňovaného trestu obecně

pokračování

prospěšných prací, nikoli však ve všech případech. Pro danou věc je ovšem podstatné, že povahu uloženého trestu ministr vůbec neposuzuje. Zkoumá pouze, zda byl notář za úmyslný trestný čin odsouzen či nikoli. Přirozeně platí, že pokud jiný zákon spojuje s vykonáním trestu ten důsledek, že je na pachatele nutné pohlížet, jako by odsouzen nebyl, musí to ministr respektovat a nezbývá mu, než tuto skutečnost do výsledného rozhodnutí promítnout. Je to logické, neboť v případě kdy se na notáře pohlíží, jako by odsouzen nebyl, nemůže být podmínka odsouzení naplněna, a ustanovení § 11 písm. f) notářského řádu se stává nepoužitelné. Přes shora uvedenou dílčí nepřesnost argumentace žalovaného není možné se stěžovatelkou souhlasit ani v této poslední námitce.

Z výše uvedeného vyplývá, že ani poslední okruh námitek nebyl důvodný. Nejvyšší správní soud neshledal § 11 písm. f) notářského řádu protiústavní a proto konstatuje, že městský soud nepochybil, pokud věc Ústavnímu soudu nepředložil.

Celkově tak Nejvyšší správní soud nemohl dospět k jinému závěru, než posoudit kasační stížnost jako nedůvodnou a jako takovou ji dle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítnout.

O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, proto jí právo na náhradu nákladů nenáleží. Žalovaný náhradu nákladů nežádal a ostatně mu ani žádné náklady, nad rámec vyplývající z jeho úřední činnosti, nevznikly.

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

V Brně dne 2. dubna 2014

JUDr. Petr Průcha
předseda senátu