

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Vojtěcha Šimíčka a soudců Mgr. Radovana Havelce a JUDr. Miluše Doškové v právní věci žalobce **Mgr. M. Š.**, proti žalovanému **Magistrátu hlavního města Prahy**, se sídlem Praha 1, Mariánské náměstí 2, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 25. 5. 2011, č. j. 44 A 47/2010 - 106,

takto:

I. Kasační stížnost se zamítá.

II. Žalobce nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

II. Žalovanému se náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

Odůvodnění:

Rozhodnutím ze dne 8. 1. 2010, č. j. S-MHMP 1019751/2009, ve znění opravného usnesení ze dne 19. 7. 2010, č. j. S-MHMP 1019751/2009-B, (dále jen „napadené rozhodnutí“) zamítl žalovaný odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí Úřadu městské části Praha 2 (dále jen „správní orgán prvého stupně“) ze dne 9. 10. 2009, č. j. R-420/09/OSA-OPŘ/Jích. Provstupňovým rozhodnutím bylo podle § 76 odst. 1 písm. a) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o přestupcích“), zastaveno řízení o přestupku proti občanskému soužití podle § 49 odst. 1 písm. a) citovaného zákona, kterého se měl dopustil JUDr. Jan Klášterka, soudce Městského soudu v Praze, tím, že měl dne 13. 5. 2009 v budově Městského soudu v Praze, Spálená 2, při jednání ve věci vedené pod sp. zn. 58 Co 237/2007, jednáním blíže popsaným ve výroku rozhodnutí, urazit Mgr. M. Š. a vydat ho v posměch, čím mu měl ublížit na cti. Důvodem zastavení řízení bylo zjištění, že posuzovaný skutek není přestupkem. Podle § 79 odst. 1 zákona o přestupcích byla žalobci současně uložena povinnost k náhradě nákladů řízení ve

výši 1 000 Kč. Rozhodnutí žalovaného napadl žalobce žalobou u Městského soudu v Praze. Usnesením Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 5. 2010, č. j. Nad 21/2010 – 76, byla věc přikázána k rozhodnutí Krajskému soudu v Praze; ten rozsudkem ze dne 25. 5. 2011, č. j. 44 A 47/2010 - 106, žalobu zamítl.

Krajský soud v odůvodnění napadeného rozsudku nejprve vypořádal námitku nepřezkoumatelnosti napadených rozhodnutí, kterou žalobce spojoval s tvrzením, že správní orgán prvého stupně rozhodl, aniž by z provedených důkazů učinil potřebné skutkové závěry, na kterých by bylo teprve možno založit právní hodnocení věci. Krajský soud připustil, že správní orgán prvého stupně závěr o skutkovém stavu neformuloval zcela jasně, avšak jeho právní argumentace obstojí i na základě skutkového stavu odpovídajícího tvrzením žalobce. Správní orgán prvého stupně potřeboval provedenými důkazy pouze potvrdit klíčový výchozí bod právních úvah, tj. že k danému skutku mělo dojít při řízení soudního jednání. Toto zjištění bylo provedenými důkazy potvrzeno a trvat na tom, aby správní orgán v odůvodnění rozhodnutí pouze konstatoval shodu výpovědí, by bylo příliš formalistické. Tato skutečnost by nemohla být zpochybněna ani namítaným chybějícím výslechem soudkyň, které se jednání účastnily; jejich výslech by byl proto nadbytečný. Krajský soud přisvědčil žalovanému, že vynucování výpovědí dalších svědků za situace, kdy je zřejmé, že by z výpovědí nebylo lze získat nové významné poznatky, by bylo nadužíváním státní moci. Zdůraznil přitom, že správní orgán je oprávněn uvážit, zda provedení určitého důkazu považuje za nezbytné či nikoliv. Ve vztahu k soudkyním byl navíc správní orgán povinen postupovat citlivě a restriktivně, s ohledem na potřebu respektovat ústavní zásadu dělby mocí ve státě. Možnost správního orgánu vést přestupkové řízení proti soudci totiž nepředstavuje ústavou aprobovaný prvek systému brzd a protivah, který by měla exekutiva vůči soudní moci volně k dispozici.

Dále se krajský soud zabýval námitkou procesního pochybení, spočívajícího v tom, že o námitce podjatosti uplatněné žalobcem nebylo rozhodnuto samostatným usnesením podle § 14 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Krajský soud konstatoval, že má-li být vydáno samostatné usnesení o námitce podjatosti, (jež by mohlo být samostatně přezkoumáno v odvolacím řízení), musí účastník uplatnit námitku bez zbytečného odkladu poté, kdy se o možné podjatosti úřední osoby dozvěděl; v opačném případě se samostatné usnesení nevydává a tato otázka se přezkoumá až v souvislosti s případnými opravnými prostředky, ve vztahu k meritornímu rozhodnutí. O takový případ se jednalo i v nyní posuzované věci, kdy byla námitka proti pracovníkům prvostupňového orgánu vznesena až po vydání prvostupňového rozhodnutí. Závěr žalovaného, že není v těchto případech vůbec orgánem příslušným se otázkou podjatosti úřední osoby zabývat, je tak nesprávný; žalovaný pouze nebyl příslušný k vydání samostatného usnesení podle § 14 odst. 2 správního řádu. Případná podjatost osoby podílející se na vydání rozhodnutí je nicméně vždy vadou řízení, která mohla mít vliv na správnost rozhodnutí a podle § 89 odst. 2 správního řádu se tak odvolací orgán takovou námitkou zabývat musí. Pokud by se žalovaný k námitce podjatosti v napadeném (meritorním) rozhodnutí nevyjádřil, bylo by na místě jeho rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost zrušit, žalovaný nicméně alespoň jako *obiter dictum* uvedl, že námitku považuje za opožděnou (což ovšem pro její věcné posouzení nemělo být překážkou). Rovněž konstatoval, že správní orgán nemůže odpovídat za to, komu třetí osoby zašlou své podání ve věci přestupkového řízení a že z ničeho nevyplývá ani náznak,

že by přípis předsedy Městského soudu v Praze, adresovaný nikoliv úřední osobě, nýbrž starostce městské části Praha 2 a vedoucí odboru kanceláře tajemníka úřadu, ovlivnil průběh řízení nebo dokonce jeho výsledek. Krajský soud zdůraznil, že žalobce uplatnil námitku podjatosti proti pracovníkům správního orgánu prvého stupně až poté, co tito pracovníci již v řízení neprováděli žádné úkony (pouze zaslali žalovanému stanovisko k doplněnému odvolání), proto, i kdyby byla námitka podjatosti včasná a bylo na místě o ní rozhodovat samostatným usnesením, jednalo by se o vadu řízení, která neměla vliv na zákonnost rozhodnutí, protože v době uplatnění námitky podjatosti již bylo rozhodnutí správního orgánu prvého stupně dokončeno. Krajský soud tak uzavřel, že právo na spravedlivý proces nebylo porušeno, neboť žalovaný byl povinen se námitkou podjatosti zabývat a také tak učinil.

Krajský soud se vyjádřil i k podstatě námitky podjatosti, přičemž uvedl, že správní řízení a řízení soudní se liší intenzitou požadavků na nezávislost a nestrannost rozhodujícího orgánu. Nelze proto judikaturu Ústavního soudu, vztahující se k otázce podjatosti soudních osob, bez dalšího aplikovat i na úřední osoby. Podle § 14 odst. 1 správního řádu je podjatý ten, u něhož se vedle důvodně předpokládaného vztahu k věci, účastníkům nebo jejich zástupcům, požaduje taktéž důvodné podezření, že takový vztah by mohl ovlivnit rozhodování této úřední osoby. Dle názoru krajského soudu nelze ze samotného faktu, že se předseda Městského soudu v Praze obrátil se svým přípisem na vedoucí odboru kanceláře tajemníka úřadu městské části, která nebyla oprávněnou úřední osobou pro přestupkové řízení, bez dalšího dovozovat podjatost oprávněných úředních osob. Jednalo se o kontakt písemný, zprostředkovaný, týkající se věci samé, kdy byl předseda městského soudu požádán o poskytnutí důkazních prostředků pro účely přestupkového řízení; otázkou, do jaké míry byl oprávněn této žádosti nevyhovět, se krajský soud nezabýval. Pokud žalobce dále z pochybení pracovníka správního orgánu prvého stupně při poskytování kopií listin ze spisu (v nichž znečitelnil e-mailové adresy) dovozoval existenci *komplotu* mezi vedením Městského soudu v Praze a vedoucí odboru kanceláře tajemníka úřadu, jde o tvrzení neudržitelné, neboť předmětné listiny by v takovém případě do spisu nejspíš nebyly založeny, respektive by při jejich tisku byly odstraněny problematické údaje (e-mailové adresy). Krajský soud tak uzavřel, že považuje závěr žalovaného, že oprávněné úřední osoby správního orgánu prvého stupně nebyly podjaté, za správný.

Žalobce rozporoval i to, že správní orgán prvého stupně vycházel při svém rozhodování z právního názoru, obsaženého v rozhodnutí žalovaného v jiné právní věci, na což žalobce nemohl reagovat. Krajský soud k tomu uvedl, že správní orgán není povinen seznamovat účastníky předem se všemi právními úvahami, které na věc dopadají, ani s rozhodovací praxí správních orgánů a soudů. Ve smyslu § 36 odst. 3 správního řádu je za podklady řízení, se kterými musí být účastník seznámen, třeba považovat výsledky dokazování a relevantní vyjádření ostatních účastníků řízení, nikoliv samotnou právní úpravu a její výklad. Stanovisko správního orgánu prvého stupně k obsahu odvolání dle § 88 odst. 1 správního řádu není součástí rozhodnutí a nemůže jej nikterak modifikovat, či dodatečně napravovat chyby v něm učiněné. Odvolací orgán přezkoumává napadené prvostupňové rozhodnutí, nikoliv stanovisko k odvolání.

K námitkám týkajícím se tvrzených vad doručování napadeného rozhodnutí krajský soud uvedl, že i kdyby napadené rozhodnutí nebylo formálně správně doručeno, měl jej žalobce fakticky k dispozici a znal jeho obsah. Z doručenky je zřejmé, že dne 2. 2. 2010 zásilku osobně převzal a případně vadným doručením tak nebylo jakkoliv dotčeno jeho právo podat žalobu. Pokud jde o absenci vyznačení data vypravení na obou správních rozhodnutích, krajský soud konstatoval, že jde o pouhé úřední konstatování určité skutečnosti související s rozhodnutím (data jeho předání doručujícímu orgánu), které má povahu vyvratitelné právní domněnky. Pokud v rozporu s § 71 odst. 2 písm. a) správního řádu odpovídající doložka na rozhodnutí chybí nebo je nesprávná, lze datum vypravení v případě potřeby zjišťovat a prokazovat i jiným způsobem. Neuvedení této doložky nemá vliv na zákonnost rozhodnutí a může jít pouze o nesprávný úřední postup správního orgánu.

Pokud jde o samotné meritum věci, krajský soud konstatoval, že zásadní otázkou je, zda se soudce může dopustit přestupku při vedení soudního jednání, tedy zda tato odpovědnost není vyloučena souběžně existující kárnou odpovědností. Obecně platí, že soudce není vyňat z pravomoci přestupkových orgánů, tj. není nadán přestupkovou imunitou. Kárné řízení přitom nelze považovat za řízení o trestním obvinění, které by zakládalo překážku *ne bis in idem*; jedná se o řízení disciplinární (nález Ústavního soudu ze dne 29. 9. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 33/09, všechna citovaná rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná z http://nalus.usoud.cz). Odpovědnost soudce za přestupek a jeho kárná odpovědnost, existují souběžně vedle sebe a navzájem se nevylučují. Skutečnost, že postihované jednání je zároveň kárným proviněním, nemá na existenci přestupkové odpovědnosti žádný vliv a neplatí zde zákaz dvojího postihu [§ 15 odst. 2 zákona č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 7/2002 Sb.“)].

Krajský soud dále rozebral, že soudce může být stíhán i trestně; právní úprava však rozlišuje, zda jde o skutek spáchaný při výkonu funkce nebo v přímé souvislosti s ním; v takových případech je nutné předem vyžádat souhlas prezidenta republiky se zahájením trestního stíhání [§ 76 odst. 1 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o soudech a soudcích“)]. Skutky, jichž se měl soudce dopustit bez souvislosti s vykonávanou funkcí, jsou pak bez dalšího trestně postižitelné. Toto rozdělení dle krajského soudu reflektuje fakt, že si je zákonodárce vědom potenciálního ohrožení nezávislosti soudního rozhodování; jde o pojistku v podobě nutnosti předchozího souhlasu jiného ústavního činitele. Ve vztahu k přestupkové odpovědnosti představovala tuto pojistku právní úprava § 90 odst. 2 a 3 zákona o soudech a soudcích a § 9a zákona o přestupcích, která však byla k 1. 10. 2008 zrušena. Tato úprava umožňovala soudcům požádat o projednání skutku, který má znaky přestupku, v kárném řízení. Zmiňovaná ustanovení byla z obou zákonů odstraněna pozměňovacím návrhem k zákonu č. 314/2008 Sb.; na vlastní odpovědnosti soudce za přestupek se však nic nezměnilo. Při zohlednění důsledků novely č. 314/2008 Sb. dospěl krajský soud k závěru, že se představitelé soudní moci dostali do značně znevýhodněné pozice. Krajský soud provedl srovnání postavení soudců s postavením ústavních a jiných veřejných činitelů, z něhož plyne, že prezident či soudci Ústavního soudu požívají úplnou přestupkovou imunitu; poslanci a senátoři mohou požádat o projednání přestupku mandátový a imunitní výbor příslušné komory

Parlamentu ČR (§ 9 odst. 3 zákona o přestupcích); přestupky vojáků z povolání, policistů, hasičů, celníků, příslušníků vězeňské služby, justiční straže i přestupky osob ve výkonu trestu odnětí svobody nebo zabezpečovací detence se projednávají ve zvláštním kázeňském řízení (§ 10 zákona o přestupcích). U těchto osob nepřichází v úvahu dvojí postih a dvojí řízení o deliktu. Soudce však lze za jediné jednání postihnout jak v řízení přestupkovém, tak v řízení kárném. Zatímco představitelé moci zákonodárné jsou před eventuálními útoky exekutivy chráněni, reprezentanti moci soudní (s výjimkou soudců Ústavního soudu) byli možnosti ochránit se před případným excesem exekutivy zbaveni; soudce je možností dvojího postihu postaven do horší situace než například osoba odsouzená k výkonu trestu odnětí svobody. Krajský soud nahlédl i do důvodové zprávy k zákonu č. 314/2008 Sb., která však ke zrušení sledovaných ustanovení mlčí. Na základě předestřených úvah dovodil, že zrušení § 90 odst. 2 a 3 zákona o soudech a soudcích a § 9a zákona o přestupcích má diskriminační povahu, přičemž jeho důvody nejsou známy. Na straně druhé, důvody, proč mohl soudce požádat o projednání přestupku v kárném řízení, jsou poměrně zřejmé. V demokratickém právním státě, který je založen na dělbě státní moci, představovala tato možnost legitimní opatření, které preventivně bránilo ingerenci moci výkonné do moci soudní (například proto, že správní orgán může být podroben politické manipulaci).

Krajský soud konstatoval, že jakkoliv lze akceptovat chybějící korektiv § 9a zákona o přestupcích u obecné přestupkové agendy, postih soudce v přestupkovém řízení za jednání, které je v úzké souvislosti s rozhodovací činností soudu a průběhem soudního řízení, bez možnosti odklonu do kárného řízení, se jeví jako ústavně neakceptovatelný. Z důvodu zamezení rizika nepřípustných zásahů exekutivy do samotného jádra výkonu soudní moci se krajský soud přiklonil k závěru, že po derogaci provedené zákonem č. 314/2008 Sb., je nutno právní úpravu zákona o soudech a soudcích a zákona o přestupcích ústavně konformně vykládat tak, že v přestupkovém řízení lze projednávat pouze takové skutky soudce, které nemají úzký vztah k výkonu soudní moci. V případech, které se takto úzkým vztahem k výkonu soudní moci vyznačují (což je i nyní projednávaný případ), je třeba vycházet z toho, že ustanovení zákona o soudech a soudcích představují právní úpravu speciální, jež má vůči ustanovením zákona o přestupcích přednost. Zatímco urážlivé jednání soudce vůči jiné osobě (byť i účastníkovi řízení) na vesnické zábavě může být projednáváno jak v řízení přestupkovém, tak eventuálně i v řízení kárném, postih za takové chování soudce v průběhu soudního jednání, musí být plně podřízen odpovědností disciplinární; přestupkové řízení v takovém případě nepřichází do úvahy.

Dále krajský soud uvedl, že právo potrestat pachatele je vztahem veřejnoprávním, tedy vztahem mezi státem a pachatelem. Ustanovení § 81 odst. 4 zákona o přestupcích, které umožňuje navrhovateli přestupku dosáhnout přezkoumání výroku o vině obviněného, je v českém právním řádu ojedinělé. Z tohoto procesního oprávnění navrhovatele však nelze dovozovat jeho hmotné subjektivní právo na potrestání pachatele. Krajský soud připodobnil pozici takové osoby, coby žalobce v soudním řízení správním, k pozici ekologických občanských sdružení ve smyslu § 65 odst. 2 soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). Návrhové oprávnění postižené osoby podle § 68 odst. 1 zákona o přestupcích je dle krajského soudu jen projevem toho, že zájem státu na potrestání uvedených přestupků je minimální. Toto oprávnění tak neznamená, že má navrhovatel na potrestání obviněného právo a že jej může na správních orgánech vynucovat. Za případný

nepovažoval krajský soud ani odkaz žalobce na nález Ústavního soudu ze dne 15. 11. 2006, sp. zn. I. ÚS 310/05. V tomto nálezu sice Ústavní soud z judikatury Evropského soudu pro lidská práva (ESLP) dovodil, že do osobnostních práv lze zasáhnout i výkonem soudcovské činnosti (odůvodněním soudního rozhodnutí), nevyplývá z něj ale, že prostředkem ochrany by v takovém případě mělo být přestupkové řízení. Za takový prostředek je výslovně označeno podání žaloby proti státu na náhradu nemajetkové újmy způsobené zásahem do osobnosti fyzické osoby (§ 11 občanského zákoníku). Navrhovateli projednání přestupku z jeho pozice přísluší podání stížnosti podle § 164 a násl. zákona o soudech a soudcích; zahájení kárného řízení proti soudci však v jeho dispozici není. Pokud žalobce nesouhlasí s vyřízením stížnosti, může se obrátit na ministerstvo spravedlnosti, případně též s podnětem na prezidenta republiky. Krajský soud dodal, že případné přehlížení poklesků soudců předsedou soudu může vést i k zahájení kárného řízení proti nim samotným. O beztrestnosti soudce tak nelze hovořit.

Závěrem krajský soud uvedl, že za tohoto stavu již nebylo nutné se blíže věnovat námitce žalobce stran nesprávného vyhodnocení závažnosti jednání obviněného soudce v odůvodnění napadeného rozhodnutí. Tato otázka byla žalovaným uvedena pouze jako podpůrný argument, který však není třeba zkoumat, jestliže primární argument, na němž správní orgány založily svá rozhodnutí, obstál.

Rozsudek městského soudu napadl žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížností, opírající se o důvody podle § 103 odst. 1 písm. a), b), c), d) s. ř. s.

Stěžovatel namítá především zmatečnost řízení před krajským soudem, neboť se jednalo o přezkum rozhodnutí o přestupku, v němž je příslušný rozhodovat samosoudce. Věc však byla projednána a rozhodnuta senátně a soud byl tedy nesprávně obsazen. Z toho stěžovatel dovozuje porušení čl. 38 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), neboť byl odňat svému zákonnému soudci. K tomu dochází i v případě, kdy místo samosoudce rozhodoval senát. Nejde přitom jen o akademickou diskuzi, neboť obsahem práva na zákonného soudce je mimo jiné i to, aby v případech, kdy projednání věcí určitého druhu je v pravomoci samosoudce, rozhodoval pouze samosoudce a nikdo jiný. Rozhodnutí předmětné věci senátem mohlo mít vliv na výsledek hlasování a na přijaté rozhodnutí.

Pokud jde o vypořádání jednotlivých žalobních námitek, stěžovatel nesouhlasí s názorem krajského soudu, vysloveným k možnosti uplatňování námitky podjatosti a způsobů jejího vyřizování. Stěžovatel poukazuje na fakt, že námitku podjatosti nevznesl před vydáním rozhodnutí správního orgánu prvého stupně proto, že důvody podjatosti zjistil až v době po vydání rozhodnutí, a to v souvislosti s tím, že se úřední osoba v pořízených kopiích ze spisu pokoušela zakrýt, mezi kým probíhala elektronická komunikace, tj. mezi předsedou Městského soudu v Praze a starostkou a vedoucí kanceláře tajemníka Úřadu městského části Praha 2, které nebyly oprávněnými úředními osobami a byly nadřízené oprávněných úředních osob. Podle § 14 správního řádu má o námitce podjatosti rozhodnout bezodkladně usnesením služebně nadřízený úřední osoby; proti tomuto usnesení je přípustné odvolání, o kterém rozhoduje nadřízený správní orgán. Jde tedy o řízení dvoustupňové a stěžovatel je přesvědčen, že na novou právní úpravu nelze vztahovat předchozí judikaturu, podle které má-li mít námitka podjatosti smysl, musí

předcházet rozhodnutí o věci. Stěžovatel má za to, že za předpokladu uplatnění námitky podjatosti bez zbytečného odkladu, jakmile se účastník o jejím důvodu dozví, ji lze uplatnit kdykoliv v průběhu řízení, a to až do doby vydání rozhodnutí ve druhém stupni, respektive pravomocného skončení řízení. Správní orgán měl tedy postupovat podle § 14 odst. 2 správního řádu a služebně nadřízený pracovník měl o námitce podjatosti rozhodnout usnesením, proti kterému by měl stěžovatel právo podat odvolání; pokud tak neučinil, jde o vadu řízení. To platí tím spíše, že se žalovaný v napadeném rozhodnutí vyjádřil tak, že není orgánem příslušným námitkou podjatosti se zabývat; v rozporu s tímto svým tvrzením pak přesto námitku podjatosti hodnotil jako údajně opožděnou a vyslovil se k ní i věcně, neboť ji označil za nedůvodnou. Takový postup je nelogický, neboť jednotlivé závěry se navzájem vylučují a činí napadené rozhodnutí vnitřně rozporným, tedy nesrozumitelným. Stěžovatel dále vytýká krajskému soudu, že se vyhnul posouzení, zda byla námitka podjatosti uplatněna opožděně nebo včas. Závěr žalovaného o opožděnosti je totiž nesprávný, neboť důvody podjatosti úřední osoby se stěžovatel dozvídal postupně, počínaje dnem 12. 11. 2009; dovršeny byly dne 8. 12. 2009, kdy obdržel kopie listin ze správního spisu bez znečitelněných údajů. Námitku podjatosti stěžovatel uplatnil v podání ze dne 11. 12. 2009, tj. bez zbytečného odkladu.

Stěžovatel také namítá, že krajský soud bagatelizoval aktivity předsedy Městského soudu v Praze a jejich dopad do probíhajícího řízení. Naopak se odmítl zabývat tím, do jaké míry byl předseda Městského soudu v Praze oprávněn nevyhovět žádosti správního orgánu o předložení listin jakožto důkazních prostředků, a nevypořádal se s tím, že správní orgán proti předsedovi soudu nevyužil žádných právních prostředků, aby splnění této povinnosti vynutil.

Dále stěžovatel poukazuje na to, že správní orgán prvého stupně nijak nevynucoval svědecký výslech soudkyň JUDr. Vladimíry Kosovcové a JUDr. Naděždy Zachystalové. První soudkyně se z ústního jednání omluvila s poukazem na čerpání dovolené, což však nedoložila a správní orgán to ani neprověřoval. Druhá soudkyně se nedostavila bez omluvy. Správní orgán prvého stupně toto jednání svědkyň aproboval a od jejich svědeckých výpovědí upustil, aniž by užil pořádkové opatření. Umožnil tak svědkyním beztrestně porušit ustanovení § 55 odst. 1 správního řádu. Krajský soud tento postup správního orgánu aproboval s tím, že jejich výslech by byl nadbytečný, aniž by ovšem vysvětlil, proč nebyl nadbytečný také výslech ostatních svědků. Stejně tak obviněný se k jednání nedostavil, pouze poslal své vyjádření k věci prostřednictvím předsedy Městského soudu v Praze; ani proti němu nebylo užito pořádkových opatření.

Rovněž předseda Městského soudu v Praze odmítl předložit správnímu orgánu listiny relevantní pro danou věc a v přípise ze dne 1. 9. 2009 uvedl, že žádá, aby přestupkové řízení bylo zastaveno s tím, že ani jeden ze soudců se přestupkového řízení nezúčastní. Z toho stěžovatel dovozuje, že předseda Městského soudu v Praze nepřípustně zasahoval do průběhu přestupkového řízení; svůj přípis dokonce adresoval elektronicky starostce a vedoucí oboru kanceláře tajemníka Úřadu městské části Praha 2, ačkoliv se nejednalo o oprávněné úřední osoby v této věci. Ovlivňování přestupkového řízení ze strany předsedy Městského soudu v Praze dovozuje stěžovatel i z dikce omluvy z jednání JUDr. Vladimíry Kosovcové, která se výslovně odvolala na dopis předsedy soudu ze dne 1. 9. 2009. Správní orgán proti postupu předsedy Městského soudu v Praze nikterak

nezakročil a za odmítnutí předložení listin předsedu nijak nesankcionoval [§ 62 odst. 1 písm. c) správního řádu]. Přitom tyto listiny (protokol o jednání ze dne 13. 5. 2009, kdy mělo k přestupku dojít) měly význam pro zjištění skutkového stavu věci. Z uvedeného stěžovatel dovozuje korupční jednání, sledující ovlivnění výsledku přestupkového řízení.

Správní orgán tak zcela rezignoval na úplné a přesné zjištění skutkového stavu věci, nezjistil skutkový stav v souladu se zásadou materiální pravdy a nejednal v souladu se svými pravomocemi, nýbrž tak jako by byl vůči Městskému soudu v Praze v podřízeném postavení. Počínání předsedy městského soudu i správního orgánu budí pochybnosti o nestrannosti a nepodjatosti úředních osob a o objektivitě řízení. Popsané aktivity a zásahy předsedy městského soudu do přestupkového řízení nelze bagatelizovat tvrzením, že správní orgán nemůže odpovídat za to, komu třetí osoby zašlou své podání, a že nevyplývá jediný náznak, že by toto podání průběh řízení ovlivnilo. Dle stěžovatele podání předsedy městského soudu na výsledek řízení mělo, neboť správní orgán prvého stupně se neodvážil trvat na přítomnosti nedostavivších se svědků ani na předložení listin a samotný výsledek řízení odpovídá tomu, co předseda městského soudu požadoval ve svém přípise.

Stěžovatel nesouhlasí ani s tím, že se krajský soud ztotožnil s postupem správního orgánu prvého stupně, který při rozhodování vycházel z právního názoru žalovaného vysloveného v jiném správním rozhodnutí, aniž o tom stěžovatele v řízení informoval a seznámil ho s tímto podkladem řízení. Stěžovatel trvá na tom, že tímto postupem byla atakována zásada předvídatelnosti rozhodování. Správní orgán porušil § 68 odst. 3 správního řádu, neboť není možné, aby vycházel z právního názoru, který neuvede v odůvodnění svého rozhodnutí; na takovou skutečnost nelze upozorňovat toliko nadřízený orgán ve stanovisku k odvolání. Stěžovatel je přesvědčen, že zatajená část odůvodnění, v rozhodnutí neuvedená a uvedená odděleně od rozhodnutí ve stanovisku k odvolání, porušuje právo na spravedlivý proces.

Krajský soud, dle stěžovatele, též bagatelizoval nedodržení § 71 odst. 2 písm. a) správního řádu ze strany správních orgánů (nevyznačení data vypravení rozhodnutí). Stěžovatel sice souhlasí s tím, že nejde o vadu, která by sama o sobě měla za následek nezákonnost rozhodnutí ve věci, nicméně krajský soud měl přihlédnout k tomu, že celé správní řízení bylo zatíženo celou řadou procesních vad, které ve svém souhrnu vypovídají o tom, že proces neměl spravedlivý charakter, neboť správní orgány při něm nepostupovaly stanoveným způsobem (čl. 36 odst. 1 Listiny). Na základě nezákonně vedeného procesu nelze dospět k zákonnému výsledku.

Pokud jde o samotné meritum věci, stěžovatel především nesouhlasí s výkladem § 68 odst. 1 zákona o přestupcích, podaným krajským soudem. Tato argumentace by byla přiléhavá spíše pro řízení trestní, v němž lze trestné činy vyjmenované v § 163 odst. 1 trestního řádu, spáchané vůči osobám blízkým pachateli, stíhat pouze se souhlasem poškozeného; toto ustanovení dává přednost zájmům poškozeného před zájmy státu a poskytuje poškozenému výlučné právo zabránit potrestání pachatele. Ustanovení § 68 zákona o přestupcích je ale formulováno jinak, neboť vymezuje přestupky, které se projednávají jen na návrh postižené osoby. Přestupková právní úprava tedy nedává poškozenému právo zabránit potrestání pachatele, naopak vyžaduje od něj procesní aktivitu v podobě podání návrhu. K zahájení návrhového přestupkového řízení je tedy

třeba návrhu poškozeného a navrhovatel je v takto zahájeném přestupkovém řízení *dominus litis*. V tom je rozdíl oproti § 163 trestního řádu, kde poškozený pouze vyjadřuje své stanovisko (nepodává návrh); i v tomto případě je trestní řízení ovládáno zásadou legality a oficiality. Krajský soud posoudil tuto otázku nesprávně, neboť § 68 zákona o přestupcích, ve spojení s § 81 odst. 4 citovaného zákona (právo navrhovatele odvolat se i do výroku o vině obviněného), posunuje tzv. *návrhové přestupky* do kategorie tzv. *soukromožalobních deliktů.* V takovém případě je prolomena zásada, v níž je trestněprávní vztah vztahem mezi státem a jednotlivcem a lze tak logicky uvažovat o tom, že právo na potrestání pachatele výjimečně nenáleží státu, ale navrhovateli (poškozenému), který jediný má právo docílit zahájení návrhového řízení, popřípadě přezkoumání výroku o vině v odvolacím řízení.

Krajský soud fakticky rozlišil občany na dvě kategorie, kdy protiprávní jednání jedné skupiny podléhá režimu návrhového přestupku, zatímco totožné jednání druhé skupiny tomuto režimu nepodléhá. Takové rozlišení ovšem vůbec nebere ohled na zrušený § 9a zákona o přestupcích a na to, že zákon neposkytuje soudcům přestupkovou imunitu; především je ale v rozporu s principem rovnosti v právech (čl. 1 Listiny). Pokud krajský soud dovodil, že jednání soudce v nyní projednávaném případě lze postihnout toliko v disciplinárním řízení jako kárné provinění, pak přehlíží, že kárné řízení nelze vést z vlastní iniciativy, tj. na návrh poškozeného, nýbrž že záleží zcela na úvaze vedení soudu nebo dalších oprávněných osob k podání kárného návrhu, zda takové řízení zahájí či nikoliv. Poškozený může podat pouze podnět předsedovi soudu nebo jinému orgánu; to ostatně stěžovatel učinil, avšak zcela bezvýsledně. Krajský soud tak založil svou právní úvahou nerovnost osob před zákonem. Obava krajského soudu z toho, že by obviněný soudce mohl být potrestán dvakrát pro jedno a to samé jednání, je podle stěžovatele lichá (subjektivní lhůta pro zahájení kárného řízení proti obviněnému soudci již stejně uběhla).

Porovnáním pojmových znaků kárného provinění podle § 87 odst. 1 zákona o soudech a soudcích a přestupku podle § 49 odst. 1 písm. a) zákona o přestupcích lze, dle názoru stěžovatele, nalézt podstatné rozdíly. Kárným proviněním soudce je dotčen veřejný zájem, zatímco přestupkem proti občanskému soužití je dotčen zájem osobní. Pokud soudce svým neslušným chováním ublíží na cti jinému, může naplnit jak skutkovou podstatu kárného provinění (byl dotčen veřejný zájem na řádném a důvěryhodném výkonu funkce soudce), tak zároveň i přestupku proti občanskému soužití (byl dotčen osobní zájem jednotlivce na ochraně před nactiutrháním); přestupek je přitom projednatelný jen na návrh postižené osoby. Zatímco pachatelem kárného provinění může být pouze soudce, pachatelem přestupku může být kdokoliv. Z působnosti zákona o přestupcích soudce vyloučen není.

Dále stěžovatel podotýká, že přestože správní orgány neprovedly úplné dokazování, je zřejmé, že skutek se stal a že jím bylo zasaženo do stěžovatelových práv, chráněných § 11 občanského zákoníku; k takovému zásahu může dojít i při výkonu soudcovské činnosti, jak plyne z nálezu Ústavního soudu ze dne 15. 11. 2006, sp. zn. I. ÚS 310/05). Stěžovatel je přesvědčen, že pro posouzení odpovědnosti obviněného soudce za přestupek není vůbec rozhodující, zda se jej dopustil při výkonu soudcovské funkce nebo mimo ní (ve svém občanském životě), neboť ze zákona o přestupcích žádná taková podmíněnost nebo exempce nevyplývá.

Krajský soud podle stěžovatele též nedostatečně vypořádal, respektive vůbec nevypořádal, žalobní argumentaci, dle které je skutková podstata kárného provinění konstruována jinak, než skutková podstata trestného činu či přestupku. Stěžovatel odkazuje na rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 5. 11. 2008, sp. zn. 1 Skno 17/2008, (dostupný z www.nsoud.cz), a na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 4. 2010, č. j. 5 As 76/2009 – 69, publikovaný pod č. 2236/2011 Sb. NSS (všechna citovaná rozhodnutí zdejšího soudu jsou dostupná z www.nssoud.cz), z nichž se podává, že pokud je dána mnohost chráněných zájmů, ustanovení o jednotlivých deliktech proti sobě nemohou být v poměru speciality, a že pouhá skutečnost, že se jedná o veřejného činitele, sama o sobě neznamená, že nelze použít přestupkový zákon. § 87 odst. 1 zákona o soudech a soudcích a § 49 odst. 1 písm. a) zákona o přestupcích vůči sobě v poměru speciality nejsou.

Stěžovatel nesouhlasí ani s názorem krajského soudu, že je nutné chránit soudce a jejich nezávislost před zásahy ze strany exekutivy. Obvinění z přestupku se jednoznačně týkalo excesu z výkonu práv a povinností obviněného soudce, tedy jednání, kterým zasáhl do práv stěžovatele chráněných zákonem o přestupcích; o nebezpečí nátlaku exekutivy vůči soudní moci nemůže být vůbec řeč. Je věcí zákonodárce, aby případnou exempci soudců ze zákona o přestupcích upravil v zákoně, avšak není možno ji dovozovat výkladem, tak jak to učinil krajský soud. Zněním zákona je soud vázán a má-li k němu výhrady, může postupovat jedině podle čl. 95 odst. 2 Ústavy, tj. přerušit řízení a předložit věc Ústavnímu soudu s návrhem na zrušení zákona nebo jeho části.

Stěžovatel tak uzavírá, že správní orgán měl k dispozici výpovědi stěžovatele a svědků i jejich stížnosti adresované předsedovi Městského soudu v Praze, které prokazují protiprávní jednání obviněného, jímž bylo bezprostředně zasaženo do osobní sféry stěžovatele. Z rekapitulace výpovědí jednotlivých svědků vyplývá, že na místě stěžovatele by se cítili předmětným jednáním soudce poníženi. Závěr, že jednání soudce není přestupkem, nemůže obstát, neboť je v rozporu s provedenými důkazy a se skutkovými zjištěními.

Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil se závěry krajského soudu a navrhl kasační stížnost zamítnout.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 3, věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 4, věta před středníkem s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 2, věty první s. ř. s.

Kasační stížnost není důvodná.

Nejvyšší správní soud se z logiky věci zabýval nejprve námitkou zmatečnosti řízení ve smyslu § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s. (nesprávné obsazení soudu, odnětí účastníka řízení jeho zákonnému soudci), neboť v případě, že by tato námitka byla shledána důvodnou, nemohl by napadený rozsudek z hlediska zákona bez dalšího obstát.

Podle § 31 odst. 2 s. ř. s. platí, že ve věcech přestupků rozhoduje ve správním soudnictví specializovaný samosoudce; v posuzované věci nicméně rozhodoval o žalobě senát krajského soudu 44 A, ve složení JUDr. Věra Šimůnková, Olga Stránská a Mgr. Jitka Zavřelová. Je tedy nepochybné, že soud byl nesprávně obsazen, z této skutečnosti však nelze dovozovat zmatečnost řízení. K této otázce se Nejvyšší správní soud vyjádřil například v rozsudku ze dne 15. 10. 2003, č. j. 3 Azs 5/2003 – 32, tak, že vydá-li rozhodnutí jiný samosoudce nebo senát, než který k tomu byl povolán platným rozvrhem práce soudu, nebo rozhodoval-li místo senátu ve věci samosoudce, jedná se o rozhodování soudu v nesprávném obsazení zakládající zmatečnost řízení [§ 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s.]. Jestliže však místo samosoudce rozhodoval senát, jde sice také o nesprávné obsazení soudu, ale není to vadou takové intenzity, která by sama o sobě byla důvodem pro zrušení rozhodnutí soudu prvého stupně. V takovém případě není žalobce nikterak krácen na svých subjektivních právech veřejnoprávního charakteru. Podpůrně lze odkázat i na platnou právní úpravu občanského soudního řízení, podle které platí, že odvolací soud zruší napadené rozhodnutí, jestliže byl soud nesprávně obsazen, *ledaže místo samosoudce rozhodoval senát* [§ 219a odst. 1 písm. a) občanského soudního řádu]; shodně lze též odkázat na právní úpravu žaloby pro zmatečnost [§ 229 odst. 1 písm. f) občanského soudního řádu]. Nejvyšší správní soud má tedy za to, že situaci, kdy místo samosoudce rozhodoval senát, nelze považovat za porušení práva na zákonného soudce a nezakládá zmatečnost soudního řízení před krajským soudem. K této otázce lze dále odkázat i na nález Ústavního soudu ze dne 29. 5. 1997, sp. zn. III. ÚS 230/96, ve kterém se vyslovil v tom smyslu, že *„stěžovatel ani před procesním ani odvolacím soudem - u vědomí všech okolností, na které poukazuje ve své ústavní stížnosti (´změna v osobě soudce´) - námitkou porušení zásad o zákonném soudci (ať důvodnou či nikoli) se nebránil a za svého výslovného souhlasu (č. l. 31 spisu Ústavního soudu) se projednávání věci před ´nově ustanoveným´ soudem sám aktivně zúčastnil; vznáší tudíž zmíněnou námitku ex post poté, co obecný soud ve věci v jeho neprospěch předběžně rozhodl. Takovému postupu však podle přesvědčení Ústavního soudu nelze ústavní ochranu přiznat; ústavní imperativ, dle něhož ´nikdo nesmí být odňat svému zákonnému soudci´ (čl. 38 odst. 1 al. 1 úst. zák. č. 1/1993 Sb.), vyložil Ústavní soud již dříve v několika nálezech (srov. např. III. ÚS 23/93), a proto v zásadě zcela postačí na tyto publikované nálezy odkázat a jen z hlediska postavení účastníka v řízení před (obecným) soudem dodat, že i když tento imperativ je ochranou především proti libovolnému či účelovému obsazení jednajícího soudu ad hoc, nelze jej zaměňovat za procesní prostředek, jímž by mělo být ex post zvráceno již vydané rozhodnutí, a to tím spíše, jestliže jednající soudce byl k projednání věci ustanoven (povolán) rozvrhem práce platným pro ten který soud. Je proto na účastníkovi soudního řízení, aby námitku porušení ústavní ochrany, plynoucí ze zásady o zákonném soudci, uplatnil bezprostředně poté, co skutečnosti ji odůvodňující se mu staly známy.*“ Uvedené závěry plně dopadají i na nyní posuzovanou věc, neboť stěžovatel byl přípisem ze dne 23. 6. 2010, č. j. 44 A 47/2010 – 83, poučen, že jeho věc bude rozhodována senátem; mohl proto na tuto skutečnost již bezprostředně reagovat a neuplatňovat tuto námitku až *ex post*. To vše za situace, kdy se stěžovatel k poučení soudu ze dne 23. 6. 2010 výslovně vyjádřil ve svém podání ze dne 6. 9. 2010, v němž uvedl, že k osobám soudců senátu 44 A nemá žádné výhrady a námitku podjatosti vůči nim nevznáší; minimálně v tomto přípise mohl stěžovatel bezesporu vyjádřit svou pochybnost o správnosti obsazení soudu a nenechávat si ji v záloze až pro případné kasační řízení. Kasační důvod ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s., tak naplněn není.

Dále se Nejvyšší správní soud zabýval námitkou ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., v rámci které stěžovatel namítal, že se krajský soud nedostatečně vypořádal s jeho žalobní argumentací stran konstrukce skutkové podstaty kárného provinění a skutkové podstaty přestupku a že se vůbec nevypořádal s tím, že správní orgán nepoužil proti předsedovi Městského soudu v Praze žádných právních prostředků, aby splnil povinnost předložit listiny. Z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 3. 2010, č. j. 5 Afs 25/2009 – 98, se k této problematice podává, že za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů je třeba pokládat *„takové rozhodnutí krajského soudu, z jehož odůvodnění není zřejmé, proč soud nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení v žalobě a proč žalobní námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené, zejména tehdy, jde-li o právní argumentaci, na níž je postaven základ žaloby. Soud, který se vypořádává s takovou argumentací, ji nemůže jen pro nesprávnost odmítnout, ale musí také uvést, v čem konkrétně její nesprávnost spočívá (...). Na druhou stranu podle ustálené judikatury nelze povinnost soudu řádně odůvodnit rozhodnutí chápat tak, že musí být na každý argument strany podrobně reagováno (srov. nález Ústavního soudu ze dne 15. 1. 2008, sp. zn. IV. ÚS 1903/07, nález Ústavního soudu ze dne 16. 5. 2007, sp. zn. IV. ÚS 493/06, rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 19. 4. 1994, Van de Hurk v. Nizozemí, stížnost č. 16034/90, bod 61, rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 9. 12. 1994, Ruiz Torija v. Španělsko, stížnost č. 18390/91, bod 29).“* Nejvyšší správní soud má v posuzované věci za to, že ve světle citované judikatury krajský soud odůvodnil své rozhodnutí dostačujícím způsobem a se snahou postihnout žalobní body komplexně tak, aby reagoval na všechny výtky stěžovatele proti napadenému rozhodnutí. Na každé rozhodnutí je přitom nutno nahlížet jako na celek; není-li konkrétní žalobní námitka vypořádána samostatně (ale je součástí širšího hodnocení posuzované problematiky), nelze o nepřezkoumatelnosti takového rozsudku vůbec uvažovat. Pokud jde konkrétně o stěžovatelem navozenou otázku konstrukce kárného provinění a přestupku, krajský soud nebyl povinen ji samostatně vypořádat, neboť se podrobně a komplexně věnoval problematice přestupkové odpovědnosti a kárné odpovědnosti soudce, přičemž tuto problematiku uchopil ze svého pohledu a odůvodnění rozsudku je třeba v tomto rozsahu považovat za dostačující. Z odůvodnění rozsudku je zřejmé, že krajský soud uvedl srozumitelné a logicky na sebe navazující důvody ve prospěch právního názoru, k němuž dospěl, a vyjádřil se i ke stěžejním argumentům stěžovatele. Krajský soud sice výslovně nereagoval na každý dílčí argument stěžovatele, z jeho celkové úvahy je však zcela zřejmé, proč se s právním názorem stěžovatele neztotožnil. Nelze nicméně popřít, že se krajský soud skutečně nevypořádal s dílčí námitkou, dle které správní orgán nepoužil vůči předsedovi Městského soudu v Praze právní prostředky k vynucení součinnosti. Tento deficit odůvodnění rozsudku však zdejší soud nepovažuje za natolik zásadní, aby měl vliv na zákonnost rozhodnutí jako celku. Tato otázka totiž nepředstavuje *ratio decidendi* věci; kromě toho krajský soud, v souvislosti s žalobní námitkou, poukazující na fakt, že stejně nebylo postupováno proti soudkyním městského soudu, které měly být slyšeny jako svědci, uvedl, že je to správní orgán, kdo rozhoduje o tom, zda provedení určitého důkazu považuje za nezbytné či nikoliv. Lze tak důvodně usuzovat, že toto obecné pravidlo by vztáhl i na skutkově velmi podobný případ předsedy městského soudu.

S ohledem na shora uvedené je zřejmé, že naplněn není ani kasační důvod ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

V nyní projednávané věci je nicméně klíčové posouzení sporné právní otázky ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., a sice zda vůbec může být soudce přestupkově odpovědný za jednání, kterého se měl dopustit při výkonu své funkce; zde konkrétně v jednací síni při jednání. Krajský soud zaujal názor, že z důvodu zamezení rizika nepřípustných zásahů moci exekutivní do samotného jádra výkonu soudní moci je i po derogaci § 9a zákona o přestupcích (provedené s účinností od 1. 10. 2008 zákonem č. 314/2008 Sb.), nutno právní úpravu kárné odpovědnosti soudců (zákon o soudech a soudcích) a odpovědnosti za přestupky (zákon o přestupcích) ústavně konformně vykládat tak, že v přestupkovém řízení lze projednávat pouze skutky soudce, které nemají úzký vztah k výkonu soudní moci; skutky, které jsou v úzké souvislosti s rozhodovací činností soudu a průběhem soudního řízení, lze, dle jeho názoru, projednávat pouze v kárném řízení. S tímto zásadním argumentem se Nejvyšší správní soud ztotožňuje, byť některé úvahy, kterými se krajský soud k tomuto závěru dobral, je třeba částečně korigovat.

K otázce ústavně konformního výkladu právních ustanovení se vyjádřil Ústavní soud například v nálezu ze dne 2. 7. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 12/06 tak, že „*zásada ústavně konformního výkladu zákona nebo jeho jednotlivého ustanovení, resp. jiného právního předpisu má přednost před jeho zrušením a (...) je povinností všech orgánů veřejné moci interpretovat a aplikovat právo se zřetelem na požadavek ochrany základních práv a svobod. V situaci, kdy určité ustanovení právního předpisu umožňuje dvě různé interpretace, přičemž jedna z nich je v souladu s ústavními zákony a mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána, a druhá nikoliv, není dán důvod ke zrušení takového ustanovení. Při jeho aplikaci je úkolem všech státních orgánů interpretovat dané ustanovení ústavně konformním způsobem (...) v demokratickém právním státě, který je chápán především jako materiální právní stát, nelze připustit užití platného zákonného ustanovení způsobem, který odporuje některé z fundamentálních ústavních zásad. Povinnost soudů nalézat právo neznamená pouze vyhledávat přímé, konkrétní a výslovné pokyny v zákonném textu, ale též povinnost zjišťovat a formulovat, co je konkrétním právem, i tam, kde jde o interpretaci abstraktních norem, ústavních zásad, ustanovení Listiny základních práv a svobod a závazků plynoucích z mezinárodních smluv. Z mnoha myslitelných výkladů zákona je tedy třeba v každém případě použít pouze takový výklad, který respektuje ústavní principy (je-li takový výklad možný), a ke zrušení ustanovení zákona pro neústavnost přistoupit teprve tehdy, nelze-li dotčené ustanovení použít, aniž by byla ústavnost porušena (princip minimalizace zásahu do pravomoci jiných orgánů veřejné moci).*“

Z pohledu řešené problematiky je tedy zřejmé, že ústavně konformní výklad má místo v případě, kdy výklad konkrétních ustanovení zákona [zde § 49 odst. 1 písm. a), potažmo § 2 odst. 1 přestupkového zákona] nabízí minimálně dvě srovnatelné (a primárně akceptovatelné) alternativy, k nimž se orgán aplikující právo mohl dobrat za použití různých výkladových metod. Pak je namístě aplikovat alternativu více respektující ústavní principy a omezení; kritériem zde jistě může být i fakt, že jedna z nabízejících se alternativ výkladu by se dostala do kolize s ústavní zásadou, vyjádřenou v jiném ustanovení zákona. Právě taková situace nastala, dle názoru krajského soudu, v posuzované věci, kdy (za použití historického výkladu, s poukazem na § 9a zákona o přestupcích a § 90 odst. 2 a 3 zákona o soudech a soudcích, derogované k 1. 10. 2008) konstatoval zhoršení právního postavení soudců (ve srovnání s jinými kategoriemi osob v obdobném postavení), které bez

racionálních důvodů zvyšuje možnost ingerence exekutivy do výkonu soudní moci. Tento deficit považoval krajský soud za natolik vážný, že dosahuje protiústavní intenzity.

Závěr krajského soudu (plynoucí ze srovnání postižitelnosti soudců a jiných ústavních a veřejných činitelů za porušení povinností uložených jim zákonem), že postavení soudců je (ve srovnání s jinými kategoriemi osob) značně nerovné, přičemž není podepřeno srozumitelnými a racionálními důvody, zdejší soud plně sdílí. Fakt, že zákon minimálně v případech, kdy by předmětem posouzení měly být skutky, kterých se měl soudce dopustit při výkonu své funkce, či v úzké souvislosti s tím, nejen nezakládá jeho přestupkovou imunitu, ale nedává ani možnost požádat o projednání jednání, které by mohlo být (obecně vzato) kvalifikováno jako přestupek, toliko v kárném řízení, tak vskutku navozuje otázku ústavně konformního výkladu zmiňovaných ustanovení zákona o přestupcích.

Východiskem zde však nemůže být premisa o poměru speciality zákona o soudech a soudcích ve vztahu k zákonu o přestupcích. Ponechá-li Nejvyšší správní soud stranou, že v poměru speciality nemohou být zpravidla zákony jako takové, ale jen jejich konkrétní ustanovení (deklarující společensky aprobovaná pravidla chování – právní normy), nelze přehlédnout, že *„[o] poměru speciality lze hovořit tam, kde se jedná o právní ochranu týchž zájmů.“* Tento závěr byl vysloven v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 4. 2010, č. j. 5 As 76/2009 – 69, publikovaném pod č. 2236/2011 Sb. NSS, na který přiléhavě poukazuje i stěžovatel. V tomto rozsudku (jímž byla řešena otázka možné aplikace dvou sankčních ustanovení rozdílné povahy na nevhodné jednání vůči osobě v postavení veřejného činitele) zdejší soud dále uvedl, že *„[z]ejména je v tomto ohledu důležité zodpovězení otázky, zda v obou případech (...) je zasažen totožný chráněný zájem (objekt), resp. je zasažen zájem pouze jediný, nebo zda je dána mnohost těchto zájmů. V případě, že by došlo k zasažení zájmu pouze jediného a současně by se nejednalo o situaci, kdy by byl tento zájem chráněný v různých směrech, proti různým aspektům téhož skutku, bylo by třeba hovořit o deliktu pouze jediném. (...) Pro posouzení existence poměru speciality v tomto případě je proto v souladu s výše uvedeným nezbytné porovnat ´objekt´, jenž chrání ´skutkové podstaty´ dle ustanovení § 62 odst. 2 správního řádu a ustanovení § 49 odst. 1 písm. a) zákona o přestupcích. Pokud by byl objekt totožný, je třeba zjistit, zda všechny znaky ustanovení § 62 odst. 2 správního řádu jsou obsaženy ve znacích ustanovení § 49 odst. 1 písm. a) zákona o přestupcích a zda ustanovení § 62 správního řádu konkretizuje a rozvíjí ´obecnou skutkovou podstatu´ uvedenou v ustanovení § 49 odst. 1 písm. a) zákona o přestupcích, popř. zda je totožný zájem chráněný v různých směrech, tj. proti různým aspektům téhož jediného skutku.“*

Podle § 87 odst. 1 zákona o soudech a soudcích je kárným proviněním soudce *zaviněné porušení povinností soudce, jakož i zaviněné chování nebo jednání, jímž soudce narušuje důstojnost soudcovské funkce nebo ohrožuje důvěru v nezávislé, nestranné, odborné a spravedlivé rozhodování soudů*. Pod takto široce a obecně koncipovanou skutkovou podstatu lze podřadit v podstatě jakékoliv zaviněné jednání soudce při výkonu jeho funkce i v občanském životě, poruší-li povinnosti uložené mu především v § 79 a § 80 zákona o soudech a soudcích. Pokud by snad (čistě hypoteticky) bylo v nyní posuzované věci zahájeno kárné řízení, šlo by pravděpodobně o posouzení, zda kárně obviněný soudce neporušil svou povinnost zdržet se projevů sympatií, náklonnosti nebo negativních postojů ve vztahu k zástupcům účastníků řízení (§ 80 odst. 6 zákona o soudech a soudcích); kárné

řízení by tak sledovalo ochranu veřejného zájmu na řádném a důstojném výkonu funkce soudce.

Podle § 49 odst. 1 písm. a) zákona o přestupcích se přestupku dopustí *ten, kdo jinému ublíží na cti tím, že ho urazí nebo vydá v posměch*. Tato skutková podstata přestupku je formulována naprosto obecně s tím, že přestupku se může dopustit jakákoliv osoba při jakékoli životní situaci. V daném případě tedy přestupkový zákon sleduje ochranu jednotlivce před urážkou na cti a posměchem.

Z podaného srovnání § 87 odst. 1 zákona o soudech a soudcích a § 49 odst. 1 písm. a) zákona o přestupcích je zřejmé, že objektem (společensky chráněným zájmem) je v prvém případě veřejný zájem na řádném a důstojném výkonu funkce soudce, zatímco v případě druhém je to naopak čest jednotlivce napadená pachatelem přestupku. V nyní projednávaném případě je tedy dána rozdílnost chráněných zájmů, a zmiňovaná ustanovení vůči sobě nejsou ve vztahu speciality.

I přesto však má Nejvyšší správní soud za to, že v nyní posuzovaném případě je použitelnost přestupkového zákona na stěžovatelem tvrzené jednání soudce vyloučena. Krajský soud zcela správně identifikoval skutečnost, že obecná povinnost soudce zdržet se všeho, co by mohlo narušit důstojnost soudcovské funkce nebo ohrozit důvěru v nezávislé, nestranné a spravedlivé rozhodování soudů (jak je v nejobecnější rovině zakotveno v ustanovení § 80 odst. 1 zákona o soudech a soudcích, a podrobněji rozvedeno v odst. 2 až 6 tohoto ustanovení), v sobě zahrnuje prakticky veškerý život soudce odehrávající se ve veřejném prostoru, přičemž chování soudce při samotném výkonu soudcovské činnosti má zcela specifickou povahu. Vlastní výkon soudcovské činnosti, zahrnující rozhodování věcí, odůvodňování vydaných rozhodnutí, vedení soudního jednání či jiného soudního roku, komunikaci s účastníky a jejich zástupci, apod. představuje samotné jádro výkonu soudní moci. Na toto jádro navazuje činnost soudce související s výkonem jeho funkce, kdy sice vystupuje ještě jako soudce, avšak jeho samotné jednání není vlastním výkonem soudcovské činnosti. Půjde tak například o chování k ostatním soudcům a dalším pracovníkům na pracovišti (srov. § 80 odst. 6 zákona o soudech a soudcích), vystupování na veřejnosti, kdy vystupuje jako soudce (například komentář k vydanému rozhodnutí), apod. Na tuto sféru pak konečně navazuje běžný občanský život, kde (jak již bylo uvedeno) si soudce musí taktéž počínat v souladu s požadavky ustanovení § 80 zákona o soudech a soudcích. V rámci této nejširší sféry jsou přitom na chování soudce kladeny přísnější požadavky, než jaké jsou kladeny na běžné občany; jednání, které by bylo možno ještě akceptovat v rámci běžných mezilidských vztahů, tak v konkrétním případě nemusí být akceptovatelné v případě soudce, a to právě s ohledem na jeho zcela specifické postavení i v rámci kategorie veřejných činitelů či veřejně činných osob. Z tohoto důvodu ostatně případné závadné chování soudce v rámci této sféry jeho života může být vždy postiženo cestou vyvození jeho kárné odpovědnosti; dosáhne-li potřebné intenzity společenské nebezpečnosti či škodlivosti, při současném naplnění příslušné skutkové podstaty konkrétního sankčního ustanovení, nic nebrání tomu, aby byl postižen současně v rámci soudního či správního trestání, jako jakýkoli jiný občan (princip *ne bis in idem* se zde neuplatní – viz podrobněji dále).

Zatímco ve zmiňované nejširší sféře vystupuje soudce jako běžný občan (byť jsou na jeho chování kladeny vyšší nároky, pod hrozbou vyvození kárné odpovědnosti) a není tedy důvod vyjímat ho z dosahu sankční odpovědnosti (včetně správního trestání), v oblasti samotného výkonu soudcovské funkce tomu tak již není. Zde soudce vystupuje jako nositel jedné ze tří (na sobě nezávislých) mocí ve státě (viz například nález Ústavního soudu ze dne 11. 7. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 18/06) a realizuje tak ústavně zakotvenou funkci soudnictví (čl. 81 Ústavy ČR). Jeho jednání je zde definováno jak příslušnými procesními předpisy, tak předpisy upravujícími postavení soudců (zákon o soudech a soudcích). V těchto předpisech jsou požadavky na nezávislý, nestranný a spravedlivý výkon funkce soudce (zahrnujíc v to například i povinnost zachovávat náležitou úctu ke stranám sporu, nevystupovat předpojatě, apod.) explicitně uvedeny (zákon o soudech a soudcích), či vyplývají z konkrétních povinností soudce při vedení řízení (procesní předpisy). Obranou proti případnému excesu z těchto povinností nabízejí jednak samotné předpisy upravující průběh řízení (například možnost vznést námitku podjatosti), tak i zákon o soudech a soudcích a na něj navazující zákon č. 7/2002 Sb. V případě, kdy by se takové jednání dostalo do roviny posouzení možné kárné odpovědnosti soudce, obsahuje posledně zmiňovaná úprava speciální mechanismus, jak takové jednání projednat a případně rozhodnout o uložení kárného opatření. Zde je třeba připomenout, že posuzování možné kárné odpovědnosti soudce se neodehrává uvnitř uzavřeného systému justice; o tom svědčí nejen okruh kárných žalobců, zahrnující též prezidenta republiky a ministra spravedlnosti (ve vztahu ke všem soudcům), případně též Veřejného ochránce práv, jde-li o některé soudní funkcionáře (viz § 8 zákona č. 7/2002 Sb.), ale i samotná kreace kárného soudu, ve kterém je paritně zastoupena nejustiční odborná veřejnost (srov. § 4 odst. 1 zákona č. 7/2002 Sb.).

Dle názoru Nejvyššího správního soudu je tedy úprava právního postavení soudců a jejich kárné odpovědnosti komplexní a poskytuje dostatečné záruky řádného výkonu soudcovské činnosti, respektive efektivního a nezávislého postihu soudců, kteří svým povinnostem nedostojí. Je sice pravdou, že pozitivní právní úprava nikde explicitně nevylučuje možný souběh postihu kárného a „trestního“ (ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně základních práv a svobod, publikované pod č. 209/1992 Sb.) i v případech, kdy jde o jednání soudce při výkonu jeho funkce; to však neznamená, že by o vyloučení exekutivy (tedy jiné moci ve státě) coby orgánu stíhajícího takové jednání nemohlo být uvažováno. Krajský soud zcela správně poukazuje na existenci pojistky proti nepřípustné ingerenci exekutivy do moci soudní, kterou je souhlas prezidenta republiky s *trestním* stíháním soudce *pro činy spáchané při výkonu funkce soudce nebo v souvislosti s výkonem této funkce* (§ 76 odst. 1 zákona o soudech a soudcích, § 63 odst. 2 Ústavy ČR). Jakkoli je prezident republiky v Ústavě ČR zařazen do části třetí, nazvané *moc výkonná*, nelze na něj nahlížet jako na ryze exekutivní orgán, neboť jde o ústavního činitele, který, v souladu s ústavou, vykonává i některé pravomoci věcně náležející ostatním mocím ve státě (k tomu viz *Sládeček, V., Mikule, V., Syllová J., Ústava České republiky. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 410 a násl.*). Pokud tedy zákon v těchto případech podmiňuje trestní stíhání soudce ze strany státního zastupitelství a policie (tedy orgánů exekutivních) souhlasem nejvyššího ústavního orgánu, nutně se nabízí otázka, zda „stíhání“ soudce za jednání stejného charakteru, posuzované ovšem jako správní delikt (které leží plně v rukou orgánů moci výkonné), nepodléhá žádnému omezení, potažmo, zda je vůbec přípustné. Zde je nutno upozornit, že „*rozhraničení mezi trestnými (a tedy soudem postižitelnými) delikty a*

delikty, které stíhají a trestají orgány exekutivy, je výrazem vůle suverénního zákonodárce; není odůvodněno přirozenoprávními principy, ale daleko spíše je výrazem trestní politiky státu“ (viz rozsudek zdejšího soudu ze dne 27. 10. 2004, sp. zn. 6 A 126/2002), přičemž v praxi často na počátku trestního či správního (přestupkového) řízení není zcela zřejmé, zda na věc bude dále nahlíženo jako na trestný čin či správní delikt. Konkrétní jednání soudce tak může být, výlučně na základě rozhodnutí exekutivního orgánu, posouzeno v jednom případě jako trestný čin, zatímco v jiném případě jako správní delikt (přestupek); v prvním případě existuje proti zneužití této pravomoci pojistka ve formě souhlasu prezidenta republiky, ve druhém případě by mohl orgán moci výkonné postupovat bez jakéhokoli omezení. Pro takové rozlišení nicméně nenachází Nejvyšší správní soud rozumné důvody, neboť v obou případech má být soudce stíhán pro jednání, kterého se dopustil při výkonu své ústavní funkce a v obou případech tak musí požívat srovnatelné míry ochrany.

Nejvyšší správní soud tedy souhlasí s názorem krajského soudu o vyloučení aplikace přestupkového zákona na jednání soudce, kterého se měl dopustit při vlastním výkonu své funkce. Důvodem ovšem není přednostní aplikace zákona o soudech a soudcích, potažmo zákona č. 7/2002 Sb., z důvodu speciality, jak již bylo uvedeno výše, nýbrž jde o praktické provedení ústavních záruk nezávislosti soudní moci, jak jsou deklarovány v čl. 80 a čl. 81 Ústavy ČR. Na tyto případy dopadá zvláštní režim kárné odpovědnosti soudců, který je ve vztahu k samotnému výkonu soudcovské činnosti konkretizací zmiňovaných ústavních záruk. Pokud by tomu tak nebylo, postrádal by systém kárné odpovědnosti soudců praktický smysl.

Je ovšem vhodné znovu zdůraznit, že tato faktická exempce se již nevztahuje na jiná jednání soudce, k nimž došlo mimo přímý výkon jeho funkce (například nevhodné chování na veřejnosti v běžném občanském životě). V těchto případech se totiž již nejedná o samotný výkon soudní moci a není tak důvod soudce za jeho jednání vyjímat z obecné odpovědnosti za deliktní jednání. V těchto případech se plně uplatní princip, že ani případná kárná odpovědnost soudce za jednání, které by mohlo být postiženo také jako správní delikt, nepřekáží vedení přestupkového řízení; to ostatně zcela jasně deklaroval i krajský soud, s odkazem na závěry plynoucí z nálezu Ústavního soudu ze dne 29. 9. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 33/09. Zde Ústavní soud konstatoval, že kárné řízení není řízením o *trestním obvinění* podle čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, a nemůže tedy ani potenciálně zakládat překážku *ne bis in idem*, ve smyslu čl. 4 dodatkového protokolu č. 7 Úmluvy. Kárné provinění soudce má povahu disciplinárního deliktu a je výrazem zvláštního vztahu mezi určitou skupinou osob a státem. Tento závěr ostatně koresponduje i s recentní rozhodovací činností Evropského soudu pro lidská práva, která sice již připouští podřazení disciplinárních rozhodnutí soudnímu přezkumu, avšak nikoli v rámci „*trestní větve*“ čl. 6 odst. 1 Úmluvy - viz například věc *Eskelinen proti Finsku* (rozhodnutí ze dne 19. 4. 2007, č. 63235), či Ústavním soudem zmiňované rozhodnutí ve věci *Olujič proti Chorvatsku* (ze dne 2. 2. 2009, č. 22330/05). Je tedy zřejmé, že stran téhož jednání (*idem*) vedle sebe může existovat odpovědnost kárná i přestupková. Argumentace krajského soudu tím, že jedině soudci může (obecně) za totožné jednání hrozit „*dvojí postih*“, a to v řízení přestupkovém i kárném, není z tohoto pohledu zcela přesná, jakkoli správně poukazuje na nevyvážené postavení soudců, ve srovnání s jinými skupinami osob, podléhajícími taktéž kárné odpovědnosti. Tento „*dvojí postih*“ nelze totiž chápat jako porušení zásady *ne bis in idem*, neboť „*trestní*“ sankce může být uložena toliko v řízení

přestupkovém, zatímco v řízení kárném se jedná o disciplinární opatření pracovněprávního charakteru, které nemá povahu trestní sankce (byť jeho důsledky budou kárně postiženým soudcem pociťovány stejně). Riziko souběžného disciplinárního opatření souvisí se zvýšenými požadavky na osobnost soudce a výkon jeho funkce po profesní stránce, tak i s požadavky na chování soudce v jeho občanském životě.

Argumentuje-li stěžovatel ve prospěch (obecné) přestupkové postižitelnosti soudce tím, že osoba dotčená protiprávním jednáním soudce má subjektivní právo na potrestání pachatele předmětného přestupku (bude-li jeho spáchání, pochopitelně, prokázáno), nelze s ním souhlasit. Ponechá-li Nejvyšší správní soud stranou fakt, že výše konstatovaná exempce musí logicky dopadat na všechny kategorie přestupků, mají-li být spojeny s výkonem funkce soudce, nelze přehlédnout, že stěžovatelem předestřenou myšlenku již v minulosti odmítl Ústavní soud, pokud jde o oblast soudního trestání (například usnesení ze dne 27. 9. 2000, sp. zn. I. ÚS 249/2000); není přitom důvod, proč by tento názor neměl dopadat i na oblast trestání správního. Stěžovatel sice namítá rozdílnost mezi úpravou přestupkového zákona (§ 68) a trestního řádu (§ 163, § 163a), pokud jde oprávnění postižené, respektive poškozené osoby ovlivnit zahájení či další pokračování řízení, tato argumentace však není správná. V řízení o přestupcích obecně platí, že přestupky se projednávají z důvodu veřejného zájmu a z úřední povinnosti (zásady legality a oficiality). Princip legality je prolomen v případech, kdy zákon o přestupcích předpokládá zahájení řízení pouze na návrh; u těchto *„návrhových přestupků“* (§ 68 odst. 1 zákona o přestupcích) je oprávněna podat návrh pouze postižená osoba, případně její zákonný zástupce nebo opatrovník (princip oficiality je aktivován až v případě, kdy je řízení na návrh zahájeno). Bez návrhu takové osoby nebude jednání vykazující znaky konkrétně vyjmenovaných přestupků z úřední povinnosti zkoumáno. Je-li v posuzovaném přestupkovém řízení princip legality zcela vyloučen (princip oficiality se nicméně v případě zahájení řízení plně uplatní), zatímco v soudním řízení trestním je v těchto specifických případech uplatnění obou zmiňovaných principů vázáno na vyjádření (ne)souhlasu s jeho zahájením či dalším pokračováním, v obou případech je pro tuto osobu výsledek principiálně stejný; v obou případech totiž závisí na její vůli (projevené ve vztahu k orgánu veřejné moci), zda se povede řízení, jehož cílem má být potrestání pachatele deliktního jednání, kterým byla tato osoba postižena, respektive poškozena. Není přitom podstatné, zda je tento projev vůle vyjádřen aktivně (návrh na zahájení řízení, souhlas se zahájením, respektive pokračováním v řízení) či pasivně (indolence poškozeného, respektive osoby blízké, ve smyslu ustanovení § 163a trestního řádu). Krajský soud správně dovodil, že zcela specifická konstrukce zahájení řízení vyplývající z ustanovení § 68 odst. 1 zákona o přestupcích je v případě přestupku dle § 49 odst. 1 písm. a) tohoto zákona dána minimálním zájmem státu na jeho potrestání (viz s. 14 a 15 napadeného rozsudku), proto i samotná iniciace případného řízení byla ponechána na osobě, která se cítí být jednáním jiné osoby postižena. Je přitom vhodné znovu zopakovat, že celá kategorie přestupků představuje zaviněná protiprávní jednání menší společenské nebezpečnosti (ve smyslu, jakém je jim přikládána aktuální trestní politikou státu), čemuž nepochybně odpovídá i ona specifická úprava zahajování řízení posuzovaného přestupku. Lze souhlasit s krajským soudem, že ustupuje-li v některých případech přestupkového jednání veřejný zájem na jeho projednání individuálnímu zájmu poškozené (dotčené) osoby, neznamená to, že případně zahájené řízení již nemá vrchnostenskou povahu, tedy že nepůjde o řízení, kdy veřejná moc stíhá deliktní jednání konkrétní osoby. Správní orgán zde nevystupuje jako arbitr mezi zájmy stíhané osoby a

osoby dotčené, ale je-li řízení zahájeno, plně se v něm uplatňují principy legality a oficiality. Dotčená osoba vskutku tak ani v těchto případech nemá žádné subjektivní právo na potrestání pachatele přestupku. Ke kolizi ústavně garantovaného práva na nezávislý a nestranný výkon soudní moci s (neexistujícím) subjektivním právem postižené (poškozené) osoby na potrestání původce takového jednání tedy nemůže dojít.

Sluší se konečně též uvést, že právo osoby dotčené na cti bránit se ataku na svou čest a lidskou důstojnost bez ohledu na to, kdo je jeho původcem, není shora uvedenými závěry popřeno, byť taková ochrana nebude poskytnuta v rámci sankčního řízení. Krajský soud zcela správně reflektoval fakt, že k zásahu do sféry osobnostních práv může dojít i při výkonu soudcovské činnosti (nález Ústavního soudu ze dne 15. 11. 2006, sp. zn. I. ÚS 310/05); standardním prostředkem ochrany před takovým jednáním ovšem není sankční (zde přestupkové) řízení (jež sleduje jeho potrestání), ale žaloba před civilními soudy, z titulu zásahu do osobnostních práv dle ustanovení § 11 a násl. občanského zákoníku.

Následně Nejvyšší správní soud přistoupil k vypořádání námitek podřaditelných pod ustanovení § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Stěžovatel především namítal, že správní orgán prvého stupně nedostatečně zjistil skutkový stav věci, neformuloval jasně svůj závěr o skutkovém stavu věci a rezignoval na úplné dokazování tím, že nevynucoval svědecký výslech předvolaných soudkyň, nevynucoval předložení listin ze strany předsedy Městského soudu v Praze a netrval ani na přítomnosti obviněného na ústním jednání.

S ohledem na shora konstatovaný závěr, že odpovědnost soudce za přestupek, kterého se měl dopustit při soudním jednání, je bez dalšího vyloučena, je zřejmé, že skutkový stav věci měl být zjišťován ve standardu odpovídajícím přestupkovému řízení primárně pouze potud, aby bylo ověřeno, zda k posuzovanému jednání došlo skutečně při přímém výkonu funkce soudce; za situace, kdy by tato premisa byla potvrzena, bylo by vedení dalšího dokazování (v rámci přestupkového řízení) zcela bezpředmětné.

Krajskému soudu lze přisvědčit v tom, že je to správní orgán, kdo rozhoduje o tom, jaké důkazy budou v řízení provedeny; vždy však musí mít na zřeteli, že dokazováním má být zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti (§ 3 správního řádu, § 52, věta druhá správního řádu); v sankčním (tedy i přestupkovém) řízení musí být dokazování prováděno i se zřetelem na ustanovení § 50 odst. 3 správního řádu. Principálně tak nelze správnímu orgánu vytýkat, že neprovedl důkaz, jehož provedení se dovolával účastník řízení, či který se nabízel jinak, pokud na základě jiných provedených důkazů byl skutkový stav věci zjištěn v souladu se shora zmiňovanými ustanoveními správního řádu. Na straně druhé však za situace, kdy správní orgán již učinil kroky k tomu, aby konkrétní důkazy opatřil (zde předvolání svědkyň a žádost předsedovi Městského soudu v Praze o předložení listin), je zcela legitimní požadovat, aby v odůvodnění rozhodnutí uvedl, proč od jejich provedení upustil. To v posuzovaném případě správní orgán prvého stupně neučinil. Nešlo sice o důkazní návrhy oznamovatele přestupku (§ 52 správního řádu), nýbrž o opatřování podkladů z úřední povinnosti správního orgánu (§ 50 odst. 2 a 3 správního řádu), to však nic nemění na tom, že popsaný postup v dokazování by měl být účastníkům řízení v odůvodnění rozhodnutí objasněn. Z odůvodnění obou správních rozhodnutí nicméně vyplývá, že správní orgán prvého stupně ustal s dokazováním proto, že dospěl k závěru, že posuzované jednání soudce nemůže být přestupkem, neboť k němu

mělo dojít při výkonu soudní moci; za této situace je pak zcela logické, že další zjišťování skutkových okolností by bylo bezpředmětné, neboť i za situace, kdy by byl prokázán skutek tvrzený stěžovatelem, nemohl by být kvalifikován jako přestupek *per se*. Rozsah provedeného dokazování tedy lze považovat za dostačující, neboť správní orgány považovaly za dostatečně prokázaný fakt, že ke stěžovatelem vytýkanému jednání mělo dojít při soudním roku, a to při výkonu funkce soudce.

Pokud jde dále o výtku stěžovatele, že správní orgány nepoužily vůči svědkyním, obviněnému ani předsedovi městského soudu pořádkových opatření k vymožení jejich součinnosti, je třeba nejprve uvést, že obviněný z přestupku se ve svém vyjádření k věci ze dne 28. 8. 2009 výslovně vyjádřil tak, že se ústního jednání nezúčastní, ač byl řádně předvolán. Za této situace byly splněny podmínky podle § 74 odst. 1 zákona o přestupcích a správní orgán mohl rozhodnout v jeho nepřítomnosti. V tomto ohledu tedy nelze správnímu orgánu prvého stupně ničeho vytýkat. Co se týče neuskutečněného výslechu předvolaných svědkyň a nepředložené listiny ze strany předsedy Městského soudu v Praze, výše již bylo konstatováno, že správní orgán prvého stupně tyto důkazní prostředky neprováděl, jelikož dospěl k závěru, že posuzované jednání nemůže být přestupkem; vynucovat za této situace splnění svědecké či imisní povinnosti by bylo vskutku nadbytečné.

Stěžovatel dále nesouhlasil s tím, jakým způsobem krajský soud naložil s jeho argumentací ve vztahu k podjatosti úředních osob. Zastává názor, že jím uplatněná námitka podjatosti nebyla opožděná a mělo o ní být rozhodnuto postupem podle § 14 odst. 2 správního řádu.

Není sporu o tom, že stěžovatel uplatnil své tvrzení o podjatosti úředních osob správního orgánu prvého stupně v doplnění odvolání ze dne 11. 12. 2009, tj. v podání, kterým napadal zákonnost již vydaného prvostupňového rozhodnutí. Ač s tím stěžovatel nesouhlasí, je Nejvyšší správní soud přesvědčen, že i na recentní úpravu správního řízení lze uplatnit dosavadní judikaturu, která stojí na názoru, že má-li mít rozhodnutí o tom, zda je pracovník správního orgánu vyloučen, smysl, musí předcházet rozhodnutí o věci samé; rozhodovat o této otázce dodatečně zákon samostatně zpětně neumožňuje (viz například rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 10. 8. 1998, sp. zn. 29 Ca 200/96, in Soudní judikatura, sv. 4, ročník 1999, s. 106, dostupné v ASPI). Opačný přístup by postrádal logiku, neboť smyslem institutu námitky podjatosti je vyloučit možnost, aby se na výkonu pravomoci správního orgánu bezprostředně podílely osoby, u nichž lze důvodně pochybovat o jejich nepodjatosti; jelikož jde o institut *správního řízení*, je zřejmé, že směřuje k tomu, aby případná podjatost takových osob neatakovala účel správního řízení, kterým je *vydání rozhodnutí* (§ 9 správního řádu). Jestliže tedy účelu správního řízení bylo (byť zatím pouze nepravomocně) dosaženo, je pojmově vyloučeno, dovolávat se *ex post* aktivace mechanismu, který má jeho zatížení tímto těžkým deficitem bránit. O námitce podjatosti pracovníků orgánu prvého stupně, uplatněné stěžovatelem až po vydání prvostupňového rozhodnutí, tedy již nebylo možné rozhodnout v režimu § 14 správního řádu.

Na tom nic nemění ani dvoustupňový systém rozhodování o námitce podjatosti, zavedený současným správním řádem. Stěžovatel se dovolává toho, že by si mohl proti

usnesení ve věci rozhodnutí o námitce podjatosti podat samostatné odvolání; v tom spatřuje zásadní rozdíl oproti předchozí právní úpravě, podle které nebylo možné si samostatné odvolání podat [§ 12 odst. 2 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), ve znění pozdějších předpisů]. Nejvyššímu správnímu soudu není jasné, v čem by nově zavedená dvojinstančnost rozhodování o námitce podjatosti mohla změnit výše konstatovaný základní fakt, a sice že samostatné rozhodování o námitce podjatosti poté, co bylo správním orgánem (proti jehož pracovníkům námitka směřuje) meritorně rozhodnuto, je z povahy věci vyloučeno. Z pohledu posuzované problematiky je jedinou relevantní změnou současné úpravy vtažení další odvolací instance do rozhodování o námitce podjatosti. Jelikož ani případné odvolání proti usnesení podle § 14 odst. 2 správního řádu nemá odkladný účinek (§ 76 odst. 5 správního řádu), správnímu orgánu, proti jehož pracovníkům byla námitka podjatosti vznesena, nic nebrání pokračovat v řízení ihned poté, co bude služebně nadřízenou úřední osobou vysloveno, že tato námitka není důvodná (k tomu srov. rozsudek zdejšího soudu ze dne 14. 6. 2012, č. j. 1 As 55/2012 – 32); z hlediska momentálního postupu v řízení tak jde fakticky o stejnou situaci, jako za předchozí úpravy správního řízení; vždy je však podmínkou *sine qua non* uplatnění takové námitky v době před vydáním rozhodnutí, což v posuzovaném případě splněno není.

Shora uvedené závěry ovšem nelze interpretovat tak, že by snad námitka podjatosti uplatněná až po vydání rozhodnutí, měla být zcela bezpředmětná. Krajský soud zcela správně dovodil, že žalovaný byl povinen tuto námitku vypořádat, ovšem nikoli jako námitku podjatosti (ve smyslu výše rozebraného procesního institutu), ale materiálně, tedy jako námitku odvolací. Žalovaný tudíž neměl s uplatněným tvrzením o podjatosti úředních osob nakládat jako s námitkou podjatosti ve smyslu § 14 správního řádu (a hodnotit její včasnost), nýbrž k ní měl přistoupit jako k odvolacímu důvodu, ve smyslu § 89 odst. 2 správního řádu (byla-li by existence podmínek uvedených v § 14 odst. 1 správního řádu naplněna, šlo by nepochybně o vadu řízení, která by měla vliv na zákonnost vydaného rozhodnutí). Krajský soud správně konstatoval, že žalovaný pochybil, uvedl-li, že není o této námitce oprávněn rozhodovat, avšak současně vyslovil názor o její opožděnosti. V tomto směru lze vysledovat vnitřní rozpor napadeného rozhodnutí, kdy na jedné straně žalovaný konstatuje, že není příslušný o námitce rozhodnout, přesto se zabývá její včasností; v jiné části odůvodnění pak dospívá k závěru o její nedůvodnosti. Nejvyšší správní soud je nicméně přesvědčen, že i když žalovaný částečně pochybil, ve výsledku nakonec námitku podjatosti, jakožto odvolací důvod, alespoň stručně meritorně zhodnotil; nelze proto vycházet z toho, že se jí vůbec nezabýval. Žalovaný výslovně uvedl, že ze spisového materiálu ani v nejmenším nevyplývá, že by korespondence předsedy městského soudu, byť i jen minimálně, ovlivnila průběh řízení či dokonce jeho výsledek. Uvedl také, že skutečnost, komu byla tato korespondence adresována, nemůže mít vliv na projednání přestupkové věci, neboť nelze klást k tíži správnímu orgánu chování dalších subjektů; z této argumentace lze dovodit, že žalovaný považoval úřední osoby, které se na řízení a rozhodování v prvém stupni podílely, za nepodjaté. Stěžovatel pak nemůže vytýkat krajskému soudu, že se vyhnul zodpovězení otázky, zda byla jím uplatněná námitka podjatosti včasná či nikoliv; jak bylo popsáno shora, tato otázka nebyla vůbec relevantní, neboť se nemělo postupovat podle § 14 správního řádu. Krajský soud se zabýval námitkou podjatosti i věcně, přičemž dospěl ke stejnému závěru jako žalovaný, tj. o nepodjatosti úředních osob, se kterým se Nejvyšší správní soud zcela ztotožňuje.

Stěžovatel nesouhlasí ani s názorem krajského soudu, pokud jde o otázku, zda mohl správní orgán prvého stupně vycházet při svém rozhodování z právního názoru žalovaného, vyjádřeného v jeho jiném rozhodnutí, aniž by o tom stěžovatele předem informoval a umožnil mu se s ním, coby podkladem rozhodnutí, seznámit.

Je nesporné, že správní orgán prvého stupně se na právní názor žalovaného poprvé odvolal ve svém stanovisku k podanému odvolání (§ 88 odst. 1 správního řádu). Podle stěžovatele jde o zatajenou část rozhodnutí, která porušuje princip předvídatelnosti rozhodování a představuje porušení práva na spravedlivý proces. S tímto tvrzením se Nejvyšší správní soud neztotožňuje. Krajský soud zcela správně vycházel z názoru, že žalovaný není povinen seznamovat účastníka řízení se všemi *právními* úvahami, které na věc dopadají a ani jej nemusí seznamovat s *rozhodovací praxí* správních a soudních orgánů. Správně přitom odlišil *skutková* a *právní* východiska rozhodnutí. Právní názor, který nadřízený správní orgán vyslovil v určitém rozhodnutí, může nepochybně představovat jedno z východisek pro *právní* zhodnocení skutkového stavu věci. Nejedná se tedy o (skutkový) podklad rozhodnutí, a to ani coby skutečnost známá správnímu orgánu z úřední činnosti (§ 50 odst. 1 správního řádu). *Skutečnostmi známými z úřední činnosti* se rozumí například *skutkové* poznatky plynoucí z jiného správního řízení, které by mohly být vzaty za podklad rozhodnutí v nyní projednávané věci; lze si ale představit celou řadu dalších případů, kdy bude správní orgán čerpat *skutkové* podklady pro své rozhodnutí z jiných zdrojů, než je dokazování, jsou-li mu z jeho úřední činnosti známy (například počet řízení, která konkrétní účastník vede a způsob, jakým v nich procesně vystupuje, atd.). V těchto případech není pochyb o tom, že spadají pod právo účastníka seznámit se s podklady řízení podle § 36 odst. 3 správního řádu; v tomto smyslu se ostatně opakovaně vyjádřil i zdejší soud (viz například rozsudky ze dne 10. 2. 2010, č. j. 1 As 100/2009 – 129, publikovaný pod č. 2038/2010 Sb. NSS, a ze dne 12. 4. 2011, č. j. 1 As 33/2011 – 58, publikovaný pod č. 2312/2011 Sb. NSS). Pokud však jde o *právní názor* vyslovený jiným orgánem v jiném řízení, zde je imanentní podmínkou jeho další použitelnosti jeho alespoň minimální zobecňovací potenciál. Právě tato charakteristika jej odlišuje od *skutkových* podkladů rozhodnutí (které jsou principiálně v každé řešené věci více či méně odlišné), neboť představuje takovou aplikaci práva na konkrétní případ, kdy zde podaný výklad práva (lhostejno zda hmotného či procesního) lze v obecné rovině použít i na jinou, skutkově obdobnou, věc. Dosahuje-li tedy provedená aplikace práva „kvality“ právního názoru, je seznámení se s tímto názorem na výklad práva věcí odpovědnosti každého za znalost právní úpravy (zde jde o předestřený způsob jejího výkladu). Tato znalost jistě nemůže být absolutní a naráží na logická omezení (což uznal i krajský soud); na podstatě věci to ovšem nemění ničeho. Protipólem těchto objektivně daných limitů pro účastníka řízení je nezávaznost právního názoru vysloveného správním orgánem při rozhodování v jiné věci. Pokud se tedy správní orgán hodlá o takto vyslovený právní názor opřít, neváže ho žádná povinnost předem s ním účastníka řízení seznamovat a poskytnout mu možnost na něj reagovat. Je přitom ale třeba upozornit, že argumenty, na nichž stojí správní rozhodnutí, musí být z jeho odůvodnění patrné – jakékoli dodatečné „doplňování“ těchto důvodů (například až v řízení před správními soudy) již nemůže tento deficit zhojit. Pokud se tedy konkrétní právní argumentace v odůvodnění rozhodnutí neobjevila, může takové rozhodnutí v následném přezkumu obstát pouze tehdy, obstojí-li důvody v odůvodnění skutečně uvedené. To je však již otázka jiná a pojednáno je o ní v jiných

částech tohoto rozsudku. K nyní posuzované dílčí otázce lze tedy uzavřít, že názor krajského soudu, dle kterého se správní orgán prvého stupně nedopustil žádného utajování podkladů rozhodnutí, plně obstojí.

Stěžovatel konečně uvedl, že jakkoli souhlasí s názorem krajského soudu, že absence doložky data vypravení správního rozhodnutí podle § 71 odst. 2 písm. a) správního řádu není sama o sobě vadou, která by měla za následek nezákonné rozhodnutí ve věci, má za to, že městský soud tuto námitku bagatelizoval; stěžovatel podotýká, že souhrn všech vad řízení měl být důvodem pro zrušení napadeného rozhodnutí. Nejvyšší správní soud sdílí názor krajského soudu, že skutečně nejde o vadu řízení, která by sama o sobě mohla být důvodem pro zrušení rozhodnutí, přičemž v podrobnostech odkazuje na přiléhavou argumentaci krajského soudu (viz str. 9 odůvodnění rozsudku). Vypořádání této žalobní námitky ze strany krajského soudu bylo podrobné a nelze říci, že by předmětnou otázku jakkoli bagatelizoval.

Ke skupině kasačních námitek podřaditelných pod ustanovení § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s., tak lze uzavřít, že ani v tomto směru kasační stížnost není důvodná.

Vzhledem k tomu, že rozsudek krajského soudu z hlediska zákona obstojí, Nejvyššímu správnímu soudu nezbylo, než kasační stížnost jako nedůvodnou rozsudkem zamítnout (§ 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s.).

O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud na základě § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému v tomto řízení žádné náklady převyšující náklady běžné administrativní činnosti nevznikly, a proto mu soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

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

V Brně dne 27. srpna 2013

JUDr. Vojtěch Šimíček
předseda senátu