

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v rozšířeném senátu složeném z předsedy senátu JUDr. Josefa Baxy a soudců JUDr. Karla Šimky, Mgr. Jany Brothánkové, JUDr. Zdeňka Kühna, JUDr. Lenky Matyášové, JUDr. Barbary Pořízkové a Mgr. Aleše Roztočila v právní věci žalobce: **D. P.**, zastoupen Mgr. Petrem Švadlenou, advokátem se sídlem Velké náměstí 135/19, 500 02 Hradec Králové, proti žalovanému: **policejní prezident Policie České republiky,** Policejní prezidium, se sídlem Strojnická 27, 170 89 Praha 7, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 14. 12. 2011, č. j. PPR-7019-19/ČJ-2011-99KP, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 27. 5. 2015, č. j. 2 A 31/2014 - 93,

takto:

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 27. 5. 2015, č. j. 2 A 31/2014 - 93, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Jádro sporu a dosavadní postup ve věci

I. 1. Jádro sporu

[1] Jádrem sporu v projednávané věci je právní otázka, v jakém složení, tedy zda samosoudcem, anebo senátem, rozhoduje krajský soud o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu (§ 65 a násl. s. ř. s.), je-li žalobou napadeným rozhodnutím rozhodnutí služebního funkcionáře podle části dvanácté, hlavy čtvrté zákona č. 361/2003 Sb.,

o služebním poměru příslušníků bezpečnostních Sborů (dále jen „zákon o bezpečnostních služebních poměrech“), ve věci jednání příslušníka, které má znaky přestupku (viz § 186 odst. 1 věta první, 2. alt. a § 189 zmíněného zákona).

I. 2. Rozhodné skutkové okolnosti a průběh předchozích řízení

[2] Skutkovým jádrem věci je údajné jednání žalobce, které mělo spočívat v tom, že dne 3. 11. 2010 dopoledne z lesního pozemku parc. č. 322/1 v k. ú. V., obec V., pravděpodobně společně s dalšími dvěma osobami nespadajícími pro účely posuzování jejich jednání jako případného veřejnoprávního deliktu do působnosti zákona o bezpečnostních služebních poměrech, měl ukrást dřevní hmotu z poraženého smrku, a tím způsobit spoluvlastníkům dřeva V. M. a L. N. škodu ve výši 1.806 Kč.

[3] Tento skutek kvalifikoval žalovaný (dále též „stěžovatel“) v odvolacím řízení jako jednání mající znaky přestupku podle § 50 odst. 1 písm. a) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích (dále jen „přestupkový zákon“), neboť spočívalo po právní stránce v úmyslném způsobení škody na cizím majetku krádeží. Za uvedené jednání uložil stěžovatel žalobci podle § 51 odst. 1 písm. d) zákona o bezpečnostních služebních poměrech kázeňský trest spočívající v odnětí služební hodnosti inspektora.

[4] Naopak stěžovatel dospěl k závěru, že žalobci nebylo prokázáno, že by se dopustil jednání spočívajícího v tom, že měl také dne 3. 11. 2010 dopoledne na hranicích lesních pozemků parc. č. 296/1 a č. 373 v k. ú. V., obec V. ukrást dřevní hmotu z poražené třešně a tím způsobit vlastníku dřeva Městským lesům Vysoké Mýto s. r. o. škodu ve výši 2.339 Kč.

[5] Rozhodnutí stěžovatele napadl žalobce žalobou podle § 65 a násl. s. ř. s. o žalobě rozhodl specializovaný samosoudce Městského soudu v Praze rozsudkem tak, že rozhodnutí stěžovatele zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Důvody pro zrušení shledal dva: Jednak podle soudu měl stěžovatel v odvolacím řízení nezákonně vybočit z rozsahu, v jakém žalobce napadl rozhodnutí správního orgánu prvního stupně odvoláním. Dále se soud neztotožnil se závěrem stěžovatele, že jednání, jež mělo spočívat v krádeži dřevní hmoty z poraženého smrku, bylo žalobci prokázáno nad jakoukoli pochybnost.

I. 3. Rozhodné argumenty v kasační stížnosti žalovaného a ve vyjádření žalobce k ní

[6] Proti rozsudku podal stěžovatel kasační stížnost, v níž mimo jiné namítal zmatečnost rozsudku Městského soudu v Praze [§ 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s.]. Byl přesvědčen, že ve věci neměl rozhodovat specializovaný samosoudce, nýbrž senát, neboť řízení o žalobě proti rozhodnutí stěžovatele nespadá do výčtu věcí rozhodovaných ve správním soudnictví, v nichž podle § 31 odst. 2 s. ř. s. rozhoduje specializovaný samosoudce. Podle stěžovatele řízení proti žalobci nebylo řízením ve věci přestupku, nýbrž řízením podle zákona o bezpečnostních služebních poměrech, které pouze hmotněprávně posuzovalo naplnění skutkové podstaty podle přestupkového zákona. Žalobce byl podle stěžovatele žalobou napadeným správním rozhodnutím uznán vinným z jednání, které má znaky přestupku, avšak nikoli z přestupku. Stěžovatel poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2003, č. j. 4 Ads 128/2012 - 49, podle něhož věci uvedené povahy nejsou pro účely určení, zda o nich rozhoduje ve správním soudnictví

specializovaný samosoudce podle § 31 odst. 2 s. ř. s., anebo specializovaný senát, považovány za „věci přestupků“.

[7] Vedle toho stěžovatel napadl i další závěry Městského soudu v Praze.

[8] Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti právní názor stěžovatele odmítl. Měl za to, že byť se v jeho případě postup stěžovatele řídil zákonem o bezpečnostních služebních poměrech, hmotněprávní posouzení žalobcova jednání vychází z přestupkového zákona. Předmětem řízení bylo jednání mající znaky přestupku dle § 50 odst. 1 písm. a) přestupkového zákona. Podle žalobce proto jeho věc spadá mezi *věci přestupků* dle § 31 odst. 2 s. ř. s. Pokud by zákonodárce zamýšlel svěřit specializovaným samosoudcům pouze řízení dle přestupkového zákona, podle žalobce by to v citovaném ustanovení výslovně uvedl. Zvolená formulace „ve věcech přestupků“ však podle žalobce vypovídá o opaku, neboť se nepochybně jedná o širší vymezení. Podle žalobce se proto výjimka definovaná v § 31 odst. 2 s. ř. s. vztahuje na všechna jednání, která z hmotněprávního hlediska naplňují znaky přestupku a která jsou za přestupek zákonem označena, tedy i na jednání žalobce, které stěžovatel hmotněprávně kvalifikoval podle § 50 odst. 1 písm. a) přestupkového zákona.

II. Důvody pro postoupení věci rozšířenému senátu a reakce účastníků řízení

[9] Při předběžném posouzení věci šestý senát dospěl k závěru, že Nejvyšší správní soud zaujal v minulosti ke shora popsané rozhodné právní otázce v různých svých rozhodnutích odlišné právní názory.

[10] V první řadě šestý senát poukázal na znění rozhodné právní úpravy (§ 31 s. ř. s.). Obecným pravidlem je rozhodování specializovaným senátem; ve věcech vyjmenovaných v odst. 2 zmíněného paragrafu, mj. i ve věcech přestupků, však rozhoduje specializovaný samosoudce.

[11] Dále šestý senát uvedl, že podle jeho názoru první senát v rozsudku z 18. 4. 2007, č. j. 1 As 20/2006 - 51, dospěl k závěru, že o žalobě proti rozhodnutí služebního funkcionáře ve věci spáchání kázeňského přestupku policistou, které je kázeňským deliktem, rozhoduje senát. Naopak o žalobě proti rozhodnutí služebního funkcionáře ve věci spáchání jednání, které má znaky přestupku, policistou, jež po hmotněprávní stránce zůstává přestupkem, rozhoduje samosoudce. První senát k tomu uvedl: „*Ačkoli je tedy s policistou o obou typech správních deliktů vedeno obdobné řízení, nic to nemění na jejich hmotněprávní podstatě. Posouzení, zda v případném soudním přezkumu bude rozhodovat samosoudce, nebo senát, pak závisí právě na povaze spáchaného deliktu.*“ Podle šestého senátu považoval první senát za rozhodné, jaký typ protiprávního jednání je policistovi kladen za vinu, byť v obou případech je vedeno řízení o kázeňském deliktu příslušným funkcionářem dle speciálních procesních pravidel.

[12] Oproti tomu čtvrtý senát v rozsudku z 30. 9. 2013, č. j. 4 Ads 128/2012 - 49, vyslovil, že se nejedná o případ taxativně vyjmenovaný v § 31 odst. 2 s. ř. s., rozhoduje-li příslušný funkcionář ve věcech kázeňských o vině příslušníka bezpečnostních Sborů za

spáchání jednání majícího znaky přestupku. Čtvrtý senát považoval řízení před krajským soudem za zmatečné, pokud v takové věci rozhodoval specializovaný samosoudce, a nikoli senát. K tomu dospěl, třebaže v posuzovaném případě byla policistka uznána vinnou ze spáchání jednání, jež má znaky přestupku, a tudíž by se dalo uvažovat o výjimce podle § 31 odst. 2 s. ř. s. v tom směru, že se jedná „o věc přestupků". Čtvrtý senát k tomu uvedl: „*Za podstatné však Nejvyšší správní soud shledává to, že správní orgány nevedly „klasické řízení podle zákona o přestupcích", ale jednalo se z procesního hlediska o řízení podle zákona o služebním poměru, které hmotněprávně posuzovalo naplnění skutkové podstaty podle zákona o přestupcích. Byť tedy byl ve věci použit přestupkový zákon, nelze přehlédnout procesní aspekt spočívající v použití zákona o služebním poměru, což vede Nejvyšší správní soud k závěru, že se nejedná o čistě „přestupkovou věc", na kterou dopadá ustanovení § 31 odst. 2 s. ř. s.*" Výjimka podle § 31 odst. 2 s. ř. s. má být dle čtvrtého senátu vykládána restriktivně, tedy má dopadat pouze na věci výslovně tam zmíněné, a nikoli na věci mající s nimi určitou spojitost. Rozhoduje-li správní orgán podle zákona o služebním poměru a posuzuje, zda určité jednání má znaky přestupku, či nikoli, má žaloby proti jeho rozhodnutí projednat a rozhodnout o nich krajský soud v tříčlenném senátu podle § 31 odst. 1 s. ř. s.

[13] Šestý senát proto dospěl k závěru, že rozsudky prvního a čtvrtého senátu jsou ve vzájemném rozporu.

[14] Podle šestého senátu je takový rozpor dán i přesto, že první senát rozhodoval ve věci, na niž se aplikoval zákon č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie České republiky, zatímco čtvrtý senát vycházel z úpravy obsažené v zákoně o bezpečnostních služebních poměrech, jímž byl nahrazen zákon č. 186/1992 Sb. Podle šestého senátu je pro věc podstatný především výklad § 31 odst. 2 s. ř. s. Oba zmíněné zákony o služebních poměrech rozlišují kázeňské delikty na „typické" kázeňské přestupky (spočívající v porušení služebních povinností) a jednání, která mají znaky přestupku. Oba též obsahují vlastní procesní úpravu, přestože správní orgán rozhoduje hmotněprávně o přestupku ve smyslu zákona o přestupcích, jakož i téměř totožné ustanovení odkazující na zákon o přestupcích (§ 39 odst. 1 zákona č. 186/1992 Sb. a § 189 odst. 1 zákona o bezpečnostních služebních poměrech).

[15] Šestý senát dodal, že ke stejnému názoru jako první senát zřejmě dospěl také třetí senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 28. 5. 2014, č. j. 3 Ads 72/2013 – 19. Nejvyšší správní soud je dle § 109 odst. 4 s. ř. s. povinen zkoumat i bez námitky, zda předchozí soudní řízení nebylo zmatečné, přičemž rozhodoval-li místo senátu ve věci samosoudce, jde o rozhodování soudu v nesprávném obsazení zakládající zmatečnost řízení (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 10. 2003, č. j. 3 Azs 5/2003 – 32). Rozsudek ve věci sp. zn. 3 Ads 72/2013 se rovněž zabýval situací, kdy správní orgán uznal policistu vinným ze spáchání jednání majícího znaky přestupku dle § 50 odst. 1 písm. a) zákona o přestupcích. Krajský soud byl při přezkumu správního rozhodnutí obsazen specializovanou samosoudkyní a třetí senát neshledal důvody pro zrušení napadeného rozsudku, takže lze mít za to, že aproboval jako souladné se zákonem, a nikoli zmatečné, pokud krajský soud ve věci rozhodoval v takovémto složení.

[16] Vzhledem k popsaným rozporům šestý senát věc postoupil rozšířenému senátu.

III. Posouzení věci rozšířeným senátem

III. 1. Pravomoc rozšířeného senátu

[17] Podle § 17 odst. 1 věty první s. ř. s., *dospěl-li senát Nejvyššího správního soudu při svém rozhodování k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru již vyjádřeného v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, postoupí věc k rozhodnutí rozšířenému senátu*.

[18] První senát v rozsudku č. j. 1 As 20/2006 – 51 uvedl (zvýraznění provedl rozšířený senát):

„Teorie správního práva setrvává na členění jednotlivých typů deliktů vycházejícím z klasifikačních hledisek vyvozených z pozitivního práva, jimiž jsou zejména subjekt deliktu a jeho postavení, charakter porušovaných povinností, zavinění, a účel a zaměření ukládaných sankcí (k tomu srov. např. D. Hendrych a kol.: Správní právo, Obecná část, 6. vydání, C. H. Beck, 2006, str. 423 a násl.; P. Průcha: Správní právo, Obecná část, 7. doplněné a aktualizované vydání, Masarykova univerzita a Doplněk, 2007, str. 386; P. Mates a kol.: Základy správního práva trestního, 3. vydání, C. H. Beck, 2002, str. 10). Podle těchto kritérií pak nutno mezi jinými odlišit též přestupky a správní disciplinární (či kázeňské) delikty. Přestupek je v § 2 odst. 1 zákona České národní rady č. 200/1990 Sb., o přestupcích, definován jako „zaviněné jednání, které porušuje nebo ohrožuje zájem společnosti a je za přestupek výslovně označeno v tomto nebo jiném zákoně, nejde-li o jiný správní delikt postižitelný podle zvláštních právních předpisů anebo o trestný čin“. Jako správní disciplinární delikt je pak teorií označován delikt fyzické osoby, která je ve zvláštním právním vztahu k určité instituci (státní, profesní či jiné), se zvláštními právy a povinnostmi vyplývajícími právě z tohoto služebního, zaměstnaneckého, členského, resp. jinak specificky označeného vztahu. Odlišnost zde tkví zejména ve specialitě subjektu deliktu, kterým může být pouze osoba příslušející k dané instituci, a dále v objektu deliktu, jímž je disciplína, tedy právem stanovený závazný řád, kázeň, pořádek uvnitř instituce.

Podle § 32 odst. 1 služebního zákona je kázeňským přestupkem zaviněné porušení základních povinností policisty, pokud nejde o trestný čin. Podle odstavce 2 téhož ustanovení se jako kázeňský přestupek vyřizuje též jednání policisty, které má znaky přestupku, pokud to stanoví zvláštní předpis.

Ačkoli je tedy s policistou o obou typech správních deliktů vedeno obdobné řízení, nic to nemění na jejich hmotněprávní podstatě. Posouzení, zda v případném soudním přezkumu bude rozhodovat samosoudce nebo senát, pak závisí právě na povaze spáchaného deliktu. V daném případě byl žalobce původním rozhodnutím uznán vinným za zaviněné porušení základních povinností podle § 28 odst. 1 písm. a) služebního zákona. Podle tohoto ustanovení je policista povinen plnit svědomitě a řádně úkoly uložené mu zákony a dalšími obecně závaznými právními předpisy; plnit svědomitě a řádně úkoly uložené mu rozkazy a pokyny služebních funkcionářů a nadřízených, s nimiž byl řádně seznámen. Z toho je zřejmé, že žalobce byl uznán vinným a potrestán za spáchání správního disciplinárního deliktu, nikoli za jednání, které má znaky přestupku. Věc tedy byla správně přidělena senátu.“

[19] Čtvrtý senát v rozsudku č. j. 4 Ads 128/2012 – 49 uvedl (zvýraznění provedl rozšířený senát):

„[13] Výkladem ustanovení § 31 odst. 2 s. ř. s. se Nejvyšší správní soud zabýval např. v rozsudku ze dne 28. 12. 2011, č. j. 7 Ans 9/2011 - 106; v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2010, č. j. 4 Aps 2/2010 - 44; v rozsudku ze dne 15. 11. 2007, č. j. 9 Aps 5/2007 - 63. Z této judikatury Nejvyššímu správnímu soudu vyplývá, že rozhodování v senátu je zásada, z níž jsou možné výjimky, ale pouze v taxativně stanovených případech podle ustanovení § 31 odst. 2 s. ř. s.

[14] Smysl a účel uvedeného pravidla a výjimky z něj je zřejmý. Pro většinu typů věcí řešených krajskými soudy ve správním soudnictví má zákonodárce za to, že mají být rozhodovány kolegiálně, a to senátem složeným ze tří soudců, protože takové obsazení soudu je vhodné zejména s ohledem na obecnou typovou obtížnost a závažnost projednávaných věcí. Kvůli úspoře veřejných prostředků a za účelem zjednodušení řízení v některých vybraných věcech, které jsou typově jednodušší, zákon zavádí výjimku z pravidla, že v těchto věcech rozhoduje krajský soud ve správním soudnictví samosoudcem.

(...)

[17] V posuzovaném případě dospívá Nejvyšší správní soud k závěru, že napadené rozhodnutí nespadá do žádné z kategorií rozhodnutí vymezených v § 31 odst. 2 s. ř. s., (...). Nejvyšší správní soud si je vědom toho, že stěžovatelka byla uznána vinnou za spáchání jednání, jež má znaky přestupku, a tudíž by se dalo uvažovat o výjimce podle ustanovení § 31 odst. 2 s. ř. s. v tom směru, že se jedná „o věc přestupků". Za podstatné však Nejvyšší správní soud shledává to, že správní orgány nevedly „klasické řízení podle zákona o přestupcích", ale jednalo se z procesního hlediska o řízení podle zákona o služebním poměru, které hmotněprávně posuzovalo naplnění skutkové podstaty podle zákona o přestupcích. Byť tedy byl ve věci použit přestupkový zákon, nelze přehlédnout procesní aspekt spočívající v použití zákona o služebním poměru, což vede Nejvyšší správní soud k závěru, že se nejedná o čistě „přestupkovou věc", na kterou dopadá ustanovení § 31 odst. 2 s. ř. s.

[18] Nadto Nejvyšší správní soud poukazuje na to, že podle zákona o služebním poměru se mohou vést nejen řízení o skutcích, které mají znaky přestupku, ale rovněž o kázeňských přestupcích. Byť podle ustanovení § 186 odst. 4 zákona o služebním poměru nelze vést společné řízení o kázeňském přestupku a o jednání, které má znaky přestupku, Nejvyšší správní soud nepovažuje za nemožné, aby správní orgány nesprávně vedly řízení o jednání, které by vyhodnotily jako přestupek, který by však měl být správně posouzen jako kázeňský přestupek; pokud by to následně bylo žalobně napadáno a zpochybňováno, bylo by za takové situace krajně obtížné určit, v jakém složení má soud o dané věci rozhodovat.

[19] Nejvyšší správní soud s ohledem na výše zmíněný sporný případ spočívající v určení, zda se jedná o přestupek, nebo kázeňský přestupek, a s ohledem na to, že výjimka podle ustanovení § 31 odst. 2 s. ř. s. má být vykládána restriktivně, tj. má dopadat pouze na věci výslovně tam zmíněné, a nikoli na věci mající s nimi určitou spojitost, dospívá k závěru, že v případě, kdy správní orgán rozhoduje podle zákona o služebním poměru a posuzuje, zda určité jednání má znaky přestupku či nikoli, má o žalobách proti jeho rozhodnutí rozhodovat krajský soud v tříčlenném senátu podle ustanovení § 31 odst. 1 s. ř. s."

[20] Je zjevné, že právní názor prvního senátu vyslovený v rozsudku č. j. 1 As 20/2006 – 51 a právní názor čtvrtého senátu vyslovený v rozsudku č. j. 4 Ads 128/2012 – 49 byly zformulovány v souvislosti s různými právními úpravami – ten první v souvislosti se zákonem č. 186/1992 Sb., druhý pak v souvislosti se zákonem o bezpečnostních služebních poměrech. Proto je nejprve nutno vyjasnit, nakolik oba právní názory řešily obdobnou právní otázku.

[21] Právní otázka je obecně vzato definována jednak vstupními podmínkami, jednak možnými variantami pravidla chování, které bude „správné“ (v souladu s právem) za daných vstupních podmínek. Vstupní podmínky mají jednak rozměr skutkový. Ten je dán skutkovými okolnostmi, jež musí být patřičně vymezeny rozhodnými skutkovými znaky, tedy znaky pro účely řešení právního problému identifikovatelnými a ověřitelnými i v jiných obdobných případech, na základě nichž lze jednotlivé skutkové situace odlišovat od jiných skutkových situací. Dále mají vstupní podmínky rozměr právní, daný dalšími právními pravidly tvořícími „normativní okolí“ řešené právní otázky. Řešením právní otázky je pokyn (normativní pravidlo), jak v situaci definované vstupními podmínkami jednat v souladu s právem. Právní otázky jsou tedy obdobné tehdy, jsou-li jejich vstupní podmínky obdobné, tj. jsou-li obdobné jak ve svém skutkovém, tak ve svém právním rozměru.

[22] Při porovnání právních otázek řešených dvěma výše zmíněnými rozsudky je patrné, že se týkaly obdobných právních institutů, konkrétně speciálního typu veřejnoprávní sankční odpovědnosti příslušníků bezpečnostních Sborů (disciplinární odpovědnosti), přičemž rozhodné parametry této odpovědnosti byly jak z hlediska struktury (tj. definování jednotlivých skutkových podstat, podmínek odpovědnosti, pravidel o řízení, provázanosti s jinými sankčními a odpovědnostními systémy, které by na daného příslušníka mohly být případně uplatnitelné aj.), tak z hlediska funkce (tj. smyslu a účelu existence zvláštního typu odpovědnosti v případě příslušníků daných Sborů) obdobné.

[23] Ve shodě s předkládajícím senátem má rozšířený senát za to, že obě úpravy shodně rozlišují mezi dvěma typy správních deliktů, kterých se policista může dopustit.

[24] Prvním typem je kázeňský přestupek v pravém (užším) smyslu. Jeho znaky jsou navzájem obdobně definovány v § 32 odst. 1 zákona č. 186/1992 Sb. a v § 50 odst. 1 zákona o bezpečnostních služebních poměrech. Podle § 32 odst. 1 zákona č. 186/1992 Sb. *(k)ázeňským přestupkem je zaviněné porušení základních povinností policisty, pokud nejde o trestný čin*. Podle § 50 odst. 1 zákona o bezpečnostních služebních poměrech *(k)ázeňským přestupkem je zaviněné jednání, které porušuje služební povinnost, ale nejde o trestný čin nebo o jednání, které má znaky přestupku nebo jiného správního deliktu. Za takové jednání se považuje i dosahování neuspokojivých výsledků ve výkonu služby uvedené v závěru služebního hodnocení*.

[25] Druhým typem je jednání policisty, které má znaky přestupku, jež je definováno jako samostatný typ správního deliktu. V jednom případě je pojímáno jako kázeňský přestupek *sui generis* - viz § 32 odst. 2 zákona č. 186/1992 Sb., který stanoví, že *(j)ako kázeňský přestupek se vyřizuje též jednání policisty, které má znaky přestupku, pokud to stanoví zvláštní předpis*, a v poznámce pod čarou odkazuje na přestupkový zákon. V druhém případě je jednoduše označeno za *jednání, které má znaky přestupku* (viz § 186 odst. 1 věta první, 2. alt., rovněž s odkazem v poznámce pod čarou na přestupkový zákon, a § 189 zmíněného zákona; viz též vylučovací klauzule užívající mimo jiných také pojmu *jednání, které má znaky přestupku* v § 50 odst. 1 větě první *in fine* uvedeného zákona).

[26] S *jednáním policisty, které má znaky přestupku*, je po hmotněprávní stránce zacházeno velmi podobně jak v zákoně č. 186/1992 Sb. (viz zejména jeho § 39), tak v zákoně o bezpečnostních služebních poměrech (viz jeho § 189, zejm. odst. 1). Procesní režimy jsou pak rovněž velmi podobné, neboť rozhodování o *jednání policisty, které má znaky přestupku,* je v obou právních úpravách definováním zvláštního typu osobní příslušnosti svěřeno bezvýjimečně pouze orgánům existujícím v rámci řídící struktury daného bezpečnostního Sboru (ve staré i nové úpravě tzv. služebním funkcionářům), a tedy vyňato z pravomoci obecných orgánů rozhodujících ve věcech těch kterých přestupků.

[27] Ze srovnání rozhodných právních pravidel v zákoně č. 186/1992 Sb. a v zákoně o bezpečnostních služebních poměrech je tedy patrné, že pravidla pro posuzování *jednání policisty, které má znaky přestupku,* jako správního deliktu spáchaného policistou jsou v obou zákonech obdobná.

[28] O skutkové obdobnosti věcí řešených prvním a čtvrtým senátem též nejsou pochyby - v obou šlo o jednání policisty, přičemž rozhodné bylo, zda šlo o jednání, které mělo mít znaky přestupku, anebo o kázeňský přestupek policisty v pravém (užším) slova smyslu.

[29] V případě prvního senátu šlo o kázeňský přestupek policisty, neboť mu bylo kladeno za vinu, že svým přístupem k plnění služebních povinností umožnil, aby se zajištěná cizinka dostala do ohrožení života, neboť si přivodila otravu alkoholem. První senát dovodil, že v jím projednávaném případě měl žalobu proti rozhodnutí o kázeňském přestupku v pravém (užším) slova smyslu posuzovat specializovaný senát krajského soudu, přičemž použil v této souvislosti argumentu, že pokud by se naopak jednalo hmotněprávně o jednání mající znaky přestupku, *a contrario* by platilo, že takovou věc by měl naopak posuzovat specializovaný samosoudce.

[30] V případě čtvrtého senátu se jednalo o jednání policistky, které mělo mít znaky přestupku proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích, spáchané policistkou mimo rámec výkonu služby. Čtvrtý senát dovodil, že o takové věci neměl rozhodovat specializovaný samosoudce, nýbrž senát, neboť nejde o „věc přestupku“, jelikož jednání policisty, které má znaky přestupku, není přestupkem.

[31] Mezi rozhodnutími prvního a čtvrtého senátu tedy existuje rozpor v řešení rozhodné právní otázky, neboť pro odpověď na to, kdy má rozhodovat specializovaný samosoudce, použily oba senáty různá testovací kritéria – zatímco pro první senát je rozhodnou hmotněprávní podstata jednání kladeného policistovi za vinu, pro čtvrtý senát je rozhodné to, že policista se přísně vzato přestupku dopustit nemůže, jelikož se může dopustit toliko jednání jiného než přestupek, jehož hmotněprávní podstata je definována podle pravidel stanovených přestupkovým zákonem. Pravomoc rozšířeného senátu k rozhodování tedy je dána.

III. 2. Právní názor rozšířeného senátu

[32] Podle § 31 odst. 1 s. ř. s. *(k)rajský soud ve věcech správního soudnictví, nestanoví-li zákon jinak, rozhoduje ve specializovaných senátech složených z předsedy a dvou soudců.* Podle

jeho odst. 2 pak *(v)e věcech důchodového pojištění, nemocenského pojištění, uchazečů o zaměstnání a jejich podpory v nezaměstnanosti a podpory při rekvalifikaci podle předpisů o zaměstnanosti, sociální péče, pomoci v hmotné nouzi a státní sociální podpory, dávek pěstounské péče, ve věcech přestupků, mezinárodní ochrany, rozhodnutí o správním vyhoštění, rozhodnutí o povinnosti opustit území, rozhodnutí o zajištění cizince, rozhodnutí o prodloužení doby trvání zajištění cizince, jakož i jiných rozhodnutí, jejichž důsledkem je omezení osobní svobody cizince, jakož i v dalších věcech, v nichž tak stanoví zvláštní zákon, rozhoduje specializovaný samosoudce.* (Zvýraznění přidal rozšířený senát.)

[33] Jádrem řešení rozhodné právní otázky ve věci předložené rozšířenému senátu je vymezení, co vše se rozumí „věcmi přestupků" ve smyslu § 31 odst. 2 s. ř. s.

III. 2. 1. Zásady výkladu ustanovení o obsazení správních soudů

[34] Z dosavadní judikatury rozšířeného senátu i tzv. „malých" senátů Nejvyššího správního soudu lze dovodit určité základní zásady, v jejichž světle je třeba posoudit i nyní řešenou právní otázku.

[35] První takovouto zásadou je, že rozhodování specializovaným senátem krajského soudu je pravidlem, zatímco rozhodování jeho specializovaným samosoudcem výjimkou z tohoto pravidla. Pravidlo, že senát je „více" než samosoudce, je opřeno o vcelku jednoduchou úvahu, že kolegiální rozhodování v (na krajských soudech tříčlenných) senátech poskytuje účastníkům řízení větší pravděpodobnost uvážlivého, profesionálního, dostatečně bedlivého a ze všech relevantních úhlů věc nahlédnuvšího posouzení jejich věci. Tato úvaha vychází z teze, kterou lze obtížně empiricky ověřit, nicméně je v českém justičním systému tradována, a sice že senát tvořený několika málo soudci (v daném případě třemi) je optimální kombinací kolektivního rozumu a individuální odpovědnosti každého jednotlivého soudce. Jinak řečeno, senátní rozhodování umožní na jedné straně pohlédnout na projednávanou věc vícero úhly pohledu, přemýšlet o ní v názorových alternativách, které se mohou střetnout v diskusi soudců a následně získat, anebo nezískat podporu v hlasování senátu, a tím zajistí rozhodnutí vyšší přesvědčivost a legitimitu. Senát složený z málo členů přitom relativně účinně brání syndromu kolektivní neodpovědnosti a nezájmu o věc ze strany jiných členů než toho, který věc připravuje k rozhodnutí. Ať jsou výše popsané představy opřeny o realitu, anebo nikoli, v každém případě je lze považovat za věcné důvody, pro které je v § 31 odst. 1 s. ř. s. zakotveno základní pravidlo rozhodování krajských soudů ve správním soudnictví prostřednictvím specializovaných senátů.

[36] Výjimku z pravidla rozhodování specializovanými senáty zákonodárce při rozhodování krajských soudů ve správním soudnictví stanovuje ve věcech, v nichž obecně vzato lze nalézt znak určité typové jednoduchosti (oblast sociální či přestupková) nebo věcech, kde je vedle jejich typové jednoduchosti též silně přítomen prvek zájmu na rychlém a nekomplikovaném rozhodování (věci mezinárodní ochrany a cizinecké; viz k tomu např. bod 10 zvláštní části důvodové zprávy k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, sněmovní tisk 319/0, Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna 2010-2013, dostupná z http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=6&T=319, navštíveno

5. 6. 2016). Je jistě možno vést sáhodlouhé diskuse, nakolik jsou věci například důchodové s mezinárodním prvkem či věci mezinárodní ochrany žadatelů o azyl ze zemí jako třeba Sýrie, Afghánistán či Irák vskutku typově jednoduché. Nicméně ve velkém zobecnění lze mít za to, že věci projednávané specializovaným samosoudcem budou častěji jednodušší než věci projednávané podle obecného pravidla v § 31 odst. 1 s. ř. s.

[37] Je-li rozhodování specializovaným senátem pravidlem, zatímco rozhodování specializovaným samosoudcem výjimkou z tohoto pravidla, lze obecně vzato v pochybnostech vycházet ze zásady, že rozsah výjimky má být interpretován spíše restriktivně. Jinak řečeno, budou-li stejně přesvědčivé důvody pro zařazení určitého typu věci do jedné i do druhé kategorie, má dostat přednost její zařazení mezi věci rozhodované specializovaným senátem.

[38] Další zásadou, spíše však podpůrného charakteru, pro výklad pravidel podle § 31 s. ř. s. by měla být snaha o pokud možno minimalizaci výkladových nejasností a nejednoznačností. Jinak řečeno, za jinak stejných okolností a při respektu k pravidlům popsaným výše, která lze považovat za nadřazená, je třeba dát přednost spíše takovému pravidlu, které použije pro přiřazení věci tomu, anebo onomu způsobu rozhodování jednodušší, jednodušeji zjistitelná, jednoznačnější či stabilnější kritéria.

[39] Výše uvedená výkladová pravidla našla svůj odraz například v komplexní úvaze obsažené v usnesení rozšířeného senátu ze dne 23. 10. 2014, č. j. 4 Ans 11/2013 - 25, č. 3152/2015 Sb. NSS (zvýraznění provedl nyní rozšířený senát):

„[12] Restriktivní výklad pojmu „věc“ zaujala judikatura v případě § 31 odst. 2 s. ř. s., který zakotvuje výjimku ze zásady senátního rozhodování ve správním soudnictví. Podle § 31 odst. 2 s. ř. s. ve věcech důchodového pojištění, úrazového pojištění, nemocenského pojištění, uchazečů o zaměstnání a jejich podpory v nezaměstnanosti a podpory při rekvalifikaci podle předpisů o zaměstnanosti, sociální péče, pomoci v hmotné nouzi a státní sociální podpory, ve věcech přestupků, mezinárodní ochrany, rozhodnutí o správním vyhoštění, rozhodnutí o povinnosti opustit území, rozhodnutí o zajištění cizince, rozhodnutí o prodloužení doby trvání zajištění cizince, jakož i jiných rozhodnutí, jejichž důsledkem je omezení osobní svobody cizince, jakož i v dalších věcech, v nichž tak stanoví zvláštní zákon, rozhoduje specializovaný samosoudce. Judikatura NSS (srov. rozsudky ze dne 28. 12. 2011, č. j. 7 Ans 9/2011 – 106, a ze dne 22. 11. 2011, č. j. 1 Ans 10/2011 - 86) dovodila, že v § 31 odst. 2 uvedené okruhy řízení dopadají pouze na žaloby proti rozhodnutí správního orgánu, nikoli na řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu nebo o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem.

[13] Jak judikatura k výkladu § 31 odst. 2 s. ř. s. opakovaně uvedla, smysl a účel pravidla senátního rozhodování a výjimky z něj je zřejmý. Pro většinu typů věcí řešených krajskými soudy ve správním soudnictví má zákonodárce za to, že mají být rozhodovány kolegiálně, tedy senátem složeným ze tří soudců. Takové obsazení soudu je vhodné zejména s ohledem na obecnou typovou obtížnost a závažnost projednávaných věcí. I proto judikatura výjimku obsaženou v § 31 odst. 2 s. ř. s., kdy má být věc projednávána samosoudcem, interpretuje restriktivně, tj. vztahuje ji pouze na jeden ze tří typů žalob před krajským soudem, a sice na žalobu proti rozhodnutí správního orgánu (takto např. shora cit. rozsudek č. j. 7 Ans 9/2011 - 106). Judikatura NSS zde vychází z premisy, že v případě nečinnostní nebo zásahové žaloby je předmětem řízení nečinnost nebo zásah správního orgánu, nikoliv „věc“, od níž se nečinnost

nebo zásah odvíjí. Opačný přístup, tj. že určující není nečinnost či zásah, by podle této judikatury obecně vylučoval např. projednávání žalob na ochranu proti nečinnosti správního orgánu v „soukromoprávních věcech"; ty přitom správní soudy běžně projednávají a rozhodují (takto cit. rozsudek č. j. 1 Ans 10/2011 - 86, bod 14)."

[40] Obdobná základní hlediska jsou patrná i v usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 1. 2015, č. j. 9 Azs 66/2014 - 69, č. 3181/2015 Sb. NSS. To se sice netýkalo otázky, v jakém složení má o určitém druhu věcí rozhodovat krajský soud, nýbrž toho, v jakých věcech soud (v daném případě Nejvyšší správní soud) může rozhodovat ve zjednodušeném režimu, tj. o nepřijatelnosti podle § 104a s. ř. s., a v jakých naopak ne. I zde dal rozšířený senát přednost restriktivnímu výkladu ve sporných případech, jinak řečeno, v pochybnostech v neprospěch zjednodušeného rozhodovacího režimu. V zmíněném usnesení se uvádí (zvýraznění provedl nyní rozšířený senát):

„[23] Pokud by zákonodárce zamýšlel nepřijatelnost vztáhnout na všechny kasační stížnosti proti rozhodnutím krajských soudů vydaným v řízení o žalobách proti rozhodnutím ministerstva ve věci mezinárodní ochrany, musel by tento svůj záměr v ustanovení § 104a s. ř. s. výslovně vyjádřit. Jestliže tak neučinil, je namístě aplikovat obecný princip, podle něhož je třeba výjimky omezující standard soudní ochrany a přístup k soudu interpretovat restriktivně (srov. např. usnesení rozšířeného senátu ze dne 23. 10. 2014, č. j. 4 Ans 11/2013 - 25, bod 18; rozsudek rozšířeného senátu ze dne 26. 10. 2005, č. j. 1 Afs 86/2004 - 54). Nelze zde ani shledat žádné důležité důvody, které by ospravedlňovaly opačný postup: počet kasačních stížností proti procesním rozhodnutím vydaným v řízení o žalobách proti rozhodnutí ministerstva ve věci mezinárodní ochrany v minulých letech nepřekračoval jednotky případů, nelze tedy usuzovat, že by podmínění jejich projednatelnosti „přijatelností" ve smyslu § 104a s. ř. s. významným způsobem přispělo k naplnění účelu tohoto ustanovení, tj. k uvolnění kapacity Nejvyššího správního soudu a omezení zneužívání soudní ochrany proti rozhodnutím ve věcech mezinárodní ochrany.

[24] Použitelnost § 104a s. ř. s. nelze spojovat ani se „závažností" věci či intenzitou zásahu do práv jednotlivce, který je předmětem přezkumu. Rozhodnutí ministerstva ve věci mezinárodní ochrany, tj. zpravidla její zamítnutí, může mít pro životní poměry žadatele naprosto osudové dopady (v extrémních případech i jeho ohrožení na životě v případě následného předání do země původu), naproti tomu některé věci, v nichž je účastníkům zaručen opravný prostředek v neomezené míře, mohou být svojí povahou spíše bagatelní, např. pokuta 1.000 Kč uložená za správní delikt. Důvodem pro přijetí právní úpravy nepřijatelnosti kasační stížnosti ve věcech mezinárodní ochrany tedy nebyla úvaha o malé závažnosti těchto věcí, nýbrž jejich určitá typová charakteristika a vysoké procento zjevně neopodstatněných žalob a kasačních stížností, které azylové věci vykazovaly. Právě a pouze v kasačních stížnostech proti rozhodnutím krajských soudů o žalobách proti rozhodnutí ve věci mezinárodní ochrany jde ostatně o posouzení „věcí mezinárodní ochrany" na něž se nepřijatelnost dle výslovného znění § 104a odst. 1 s. ř. s. vztahuje. Na důvod přijetí právní úpravy nepřijatelnosti lze usuzovat i z tehdejších odborných článků publikovaných k novele (srov. Šimíček, V.: Přijatelnost kasační stížnosti ve věcech azylu - jedna z cest k efektivitě práva, in: Soudní rozhledy 6/2006, s. 201). (...)"

[41] Rozhodování specializovaným samosoudcem v případech, kdy měl rozhodovat specializovaný senát krajského soudu, je stálou judikaturou Nejvyššího správního soudu považováno za zmatečné (viz např. jeho rozsudek ze dne 27. 1. 2011, č. j. 4 Ads 108/2010 –

39, č. 2366/2011 Sb.), zatímco naopak v případech, kdy namísto samosoudce nesprávně rozhodoval senát, vada řízení dosahující intenzity zmatečnosti není spatřována (rozsudek ze dne 15. 10. 2003, č. j. 3 Azs 5/2003 - 32). I to je nepochybně výrazem přesvědčení, že rozhodování soudu v senátu má obecně vzato vyšší autoritu než rozhodování samosoudcem.

III. 2. 2. Správní delikty příslušníků bezpečnostních Sborů a přestupky

[42] Výše nastíněné zásady plynoucí z rozhodování Nejvyššího správního soudu je třeba zohlednit i v nyní projednávané věci.

[43] Je nepochybné, že zákon o bezpečnostních služebních poměrech rozlišuje mezi dvěma typy správních deliktů spáchaných policisty. Jednak je jím kázeňský přestupek podle § 50 odst. 1 zákona o bezpečnostních služebních poměrech, jímž *je zaviněné jednání, které porušuje služební povinnost, ale nejde o trestný čin nebo o jednání, které má znaky přestupku nebo jiného správního deliktu. Za takové jednání se považuje i dosahování neuspokojivých výsledků ve výkonu služby uvedené v závěru služebního hodnocení*. Druhým typem deliktu je pak *jednání, které má znaky přestupku* (viz § 186 odst. 1 věta první, 2. alt., rovněž s odkazem v poznámce pod čarou na přestupkový zákon, a § 189 zmíněného zákona; viz též vylučovací klauzule užívající mimo jiných také pojmu „*jednání, které má znaky přestupku*" v § 50 odst. 1 větě první *in fine* uvedeného zákona).

[44] Oba dva delikty stojí vedle sebe a hmotněprávně jsou definovány odlišným způsobem. Kázeňský přestupek je definován jakousi generální klausulí podle § 50 odst. 1 zákona o bezpečnostních služebních poměrech. Ta svým obsahem v podstatě odkazuje na pojem služebních povinností policisty, jak jsou definovány ve zmíněném zákoně, například v jeho § 45 a násl., či v jiných zákonech.

[45] Druhý typ správního deliktu, jednání, které má znaky přestupku, nemá v zákoně o bezpečnostních služebních poměrech plnohodnotnou definici skutkových podstat, nýbrž je konstruován jako delikt se skutkovými podstatami definovanými v jednotlivých zákonech upravujících přestupky. Rozsah, v jakém se pro určení podmínek odpovědnosti za tento správní delikt použijí obecné či zvláštní předpisy o přestupcích, vyplývá z § 189 zákona o bezpečnostních služebních poměrech. Ten stanoví v odst. 1, že *(p)ři projednávání jednání, které má znaky přestupku, se postupuje podle zvláštního právního předpisu, jde-li o a) rozhodování, zda má jednání příslušníka všechny znaky potřebné k určení viny, b) rozhodování o propadnutí věci, zákazu činnosti a upuštění od výkonu jeho zbytku, c) ukládání ochranného opatření zabrání věci, d) posuzování, zda byla zmeškána lhůta k podání podnětu, e) společné řízení, f) odložení věci, nebo g) zastavení řízení.*

[46] Za jednání, které má znaky přestupku, se příslušníkovi ukládá kázeňský trest (viz § 51 zákona o bezpečnostních služebních poměrech) stejně jako za kázeňský přestupek. Podle odst. 1 zmíněného ustanovení lze jako kázeňský trest uložit *a) písemné napomenutí, b) snížení základního tarifu až o 25 % na dobu nejvýše 3 měsíců, c) odnětí služební medaile, d) odnětí služební hodnosti, e) pokuta, f) propadnutí věci, nebo g) zákaz činnosti*. Podstatné je, že *(k)ázeňské tresty uvedené v odstavci 1 písm. e) až g) lze uložit pouze za jednání, které má znaky přestupku. Lze je uložit společně, popřípadě společně s kázeňskými tresty*

uvedenými v odstavci 1 písm. a) a c). Podle odst. 3 platí, že *(p)okuta se ukládá příslušníkovi ve výši, kterou pro přestupek stanoví zvláštní právní předpis, a to i v případě opakovaného jednání majícího znaky přestupku*.

[47] Výše citované ustanovení znamená, že zákon o bezpečnostních služebních poměrech obsahuje v podstatné míře autonomní úpravu sankcí za jednání, které má znaky přestupku, jakkoli jde o úpravu silně opřenou o obecnou právní úpravu sankcí za přestupky. V § 189 odst. 3 tohoto zákona se stanoví další autonomní pravidlo o sankcích, které obecná úprava sankcí za přestupky nezná – *(j)estliže služební funkcionář příslušníkovi ukládá kázeňský trest snížení základního platu za jednání, které má znaky přestupku, nesmí překročit jeho úhrnná výše horní hranici pokuty, která je za toto jednání stanovena zvláštním právním předpisem* (tedy příslušným ustanovením zákona definujícího výši pokuty za daný přestupek).

[48] Vedle uvedených pravidel lze v dalších odstavcích § 189 zákona o bezpečnostních služebních poměrech najít i některá další pravidla vztahující se na zvláštní situace, například v odst. 2 se stanoví zvláštní podmínka postihu příslušníka za jednání, které má znaky přestupku ublížení na cti – za ně lze uložit kázeňský trest až po neúspěšném pokusu o smír osoby ublížené na cti a příslušníka (v tomto smyslu je pravidlo v uvedeném ustanovení formulováno možná poněkud kategoričtěji než obdobné ustanovení o pokusu o smír v § 78 přestupkového zákona, jakkoli zřejmě smysl a účel obou pravidel byl historickým zákonodárcem vnímán jako obdobný).

[49] Nová, přísnější úprava zániku odpovědnosti za přestupek uplynutím doby, jež je obsažena v § 20 odst. 2 a 3 přestupkového zákona, ve znění zákona č. 204/2015 Sb., nebyla analogicky převzata do obdobné úpravy v § 186 odst. 10 větě druhé zákona o bezpečnostních služebních poměrech. Podle ní i nadále platí, že *(k)ázeňský trest za jednání, které má znaky přestupku, lze uložit nejpozději do 1 roku ode dne, kdy došlo ke spáchání přestupku*. Samotný § 186 však byl zákonem č. 204/2015 Sb. výslovně novelizován. Stalo se tak však pouze vložením nového odst. 2, který souvisí s nově zřizovanou evidencí přestupků (do ní se zapisují postupem upraveným v novém § 189a zákona o bezpečnostních služebních poměrech také jednání, která mají znaky přestupku, spáchaná příslušníky), a přečíslováním stávajících odstavců. Podobně zůstalo novelizací v zákoně č. 204/2015 Sb. nedotčeno časové omezení pravomoci uložit kázeňský trest za kázeňský přestupek vojáka (§ 51 odst. 2 věta první zákona č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, stanoví, *že (j)ako kázeňský přestupek se vyřídí též jednání vojáka označené za přestupek ve zvláštním právním předpise*). I z tohoto následného legislativního vývoje týkajícího se obou zákonů o služebních poměrech je zřejmé, že jednání, které má znaky přestupku, spáchané příslušníkem, jakkoli je po své obsahové stránce přestupkem, má v řadě ohledů poněkud jiný režim než přestupky v pravém slova smyslu a že zákonodárce s ním takto odlišně také zachází.

[50] Klíčovým argumentem pro závěr, že jednání, které má znaky přestupku, není přísně vzato přestupkem, je, že toto jednání nesplňuje jeden z obligatorních znaků přestupku, jelikož není za přestupek výslovně označeno v přestupkovém nebo jiném zákoně (§ 2 odst. 1 přestupkového zákona). Naopak, zákon o bezpečnostních služebních

poměrech toto jednání pojmenovává specifickým označením, užitým dokonce i v nadpisu své části dvanácté, hlavy čtvrté. Obdobná označení uvedených jednání užívají § 55 odst. 1 zákona č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody, § 23b zákona č. 293/1993 Sb., o výkonu vazby, § 32 zákona č. 129/2008 Sb., o výkonu zabezpečovací detence a o změně některých souvisejících zákonů. Podobnou, ale v dílčích ohledech se lišící úpravu lze nalézt v § 51 odst. 2 zákona č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání. Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, pak stanoví – na rozdíl od právní úpravy vztahující se na soudce obecných soudů a státní zástupce (viz § 87 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů, a § 28 zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství) –, že u soudce Ústavního soudu *(k)árným proviněním je též jednání, které má znaky přestupku podle zvláštních předpisů*.

[51] Jednání, které má znaky přestupku, je po procesní stránce projednáváno způsobem podstatně se lišícím od obecného režimu projednávání přestupků – orgánem, který má pravomoc taková jednání projednávat, je služební funkcionář, tedy správní orgán v rámci řídící struktury bezpečnostního Sboru. Příslušník bezpečnostního Sboru je tedy – na rozdíl například od soudců obecných soudů, státních zástupců či fakultativně poslanců nebo senátorů (u poslanců a senátorů záleží totiž na jejich volbě příslušného procesního režimu, viz § 9 odst. 3 přestupkového zákona) – obligatorně vyňat z pravomoci orgánů obecně projednávajících přestupky a o jeho jednání majícím znaky přestupku může být rozhodováno výlučně služebním funkcionářem příslušného bezpečnostního Sboru postupem podle zákona o bezpečnostních služebních poměrech. Přestupkový zákon s tím výslovně počítá, stejně jako u osob, které se měly dopustit jednání, které má znaky přestupku, podléhající vojenské kázeňské pravomoci nebo během výkonu trestu odnětí svobody nebo zabezpečovací detence, a to včetně pravidla o změně osobní příslušnosti přestupkového orgánu v případě, že pachatel přestane být takovou osobou (viz § 10 odst. 1 a 2 přestupkového zákona).

[52] Ani argumentace zněním § 10 odst. 2 přestupkového zákona v tom smyslu, že jednání spadající původně do působnosti zvláštních předpisů „*se projedná jako přestupek*“, pokud jeho pachatel přestal být osobou uvedenou ve výčtu v § 10 odst. 1 zmíněného zákona, není přesvědčivý. Formulaci uvedeného ustanovení je třeba vnímat v kontextu ustanovení podobné povahy a účelu, a sice § 9 přestupkového zákona, jenž praví, že *(j)ednání, které má znaky přestupku, jehož se dopustila osoba požívající výsad a imunit podle zákona nebo mezinárodního práva, nelze jako přestupek projednat, nestanoví-li zákon jinak*. Z obsahu a účelu § 9 je zjevné, jaký má být význam formulace „*nelze jako přestupek projednat*“ – založit hmotněprávní výluku z přestupkové odpovědnosti osob, na něž zmíněné ustanovení dopadá. Podobně tedy § 10 odst. 2 přestupkového zákona neříká nic jiného než to co § 9, jen jaksi „v obráceném smyslu“ – pokud osoba spadající do působnosti zvláštních předpisů podle § 10 odst. 1 přestupkového zákona přestane být zánikem svého specifického právního postavení (typicky zánikem služebního poměru) osobou, na niž se má vztahovat výluka z působnosti přestupkového zákona, stanoví § 10 odst. 2, že se na ni od tohoto okamžiku bude přestupkový zákon vztahovat a že se její jednání *ex lege* stává přestupkem, který má být jako takový projednán podle obecných pravidel přestupkového práva.

[53] Podpůrně lze argumentovat i některými jinými ustanoveními zákonů týkajících se služebních poměrů. Shora již zmíněný § 51 odst. 2 zákona č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, stanoví, že *(j)ako kázeňský přestupek se vyřídí též jednání vojáka označené za přestupek ve zvláštním právním předpise*. Význam tohoto ustanovení je zjevný a bylo již na něj výše poukázáno – založit zvláštní typ správního disciplinárního deliktu vojáka spočívajícího v jednání, které, kdyby je spáchala takříkajíc „obyčejná" osoba, by bylo přestupkem. „Vyřízení" nebo „projednání" určitého jednání „jako" delikt určitého typu je významově totéž. Není tedy žádného důvodu přikládat ani formulaci v § 10 odst. 2 přestupkového zákona jiný význam než ten, který byl popsán výše.

[54] Výše popsané znaky „jednání, které má znaky přestupku" podle zákona o bezpečnostních služebních poměrech ukazují, že se u něho nejedná o přestupek v pravém slova smyslu, nýbrž o zvláštní typ disciplinárního deliktu, kterého se může dopustit toliko příslušník bezpečnostního Sboru. Tento disciplinární delikt má s přestupkem společný hmotněprávní základ (možné skutkové podstaty takového deliktu odpovídají skutkovým podstatám obecných přestupků) a lze za něj uložit podobné, avšak v dílčích ohledech nikoli zcela totožné sankce jako za přestupek. Samotný hmotněprávní základ správního deliktu odvozený od skutkových podstat přestupků však z takového deliktu ještě nečiní přestupky, neboť těmi jsou jen taková jednání, která bez výjimek naplňují všechny znaky přestupků stanovené zákonem.

[55] Za takové situace nelze § 31 odst. 2 s. ř. s., podle něhož specializovaný samosoudce rozhoduje mimo jiné *ve věcech přestupků*, vztáhnout na „jednání, které má znaky přestupku" podle zákona o bezpečnostních služebních poměrech, neboť ve věcech žalob proti rozhodnutí správního orgánu týkajícímu se takovéhoto jednání nejde o věci přestupků, nýbrž o věci jiných správních deliktů než přestupky (konkrétně deliktů disciplinárních).

III. 2. 3. Zásada rovného zacházení

[56] Extenzívní výklad zmíněné pasáže § 31 odst. 2 s. ř. s. nelze opřít ani o argument, že v takovém případě mají příslušníci bezpečnostních Sborů vyšší komfort soudní ochrany svých veřejných subjektivních práv než jiné osoby, které se dopustí obsahově shodných jednání jako tito příslušníci, ale na rozdíl od nich bude jednání těchto osob právně kvalifikováno jako přestupek. Nerovné zacházení mezi takto vymezenými skupinami osob v oblasti soudní ochrany je legitimováno výše popsanou zásadou, že ve správním soudnictví je rozhodování specializovaným senátem pravidlem, zatímco rozhodování specializovaným samosoudcem výjimkou z tohoto pravidla, která má být v pochybnostech vykládána restriktivně. Ve věcech „běžných" přestupků plyne pravidlo, že o nich rozhoduje samosoudce, z prostého textu zákona, přičemž lze stěží pochybovat o tom, že „jednoduchý" zákonodárce má diskreční oprávnění takovýto zjednodušený režim soudní ochrany pro danou skupinu případů stanovit, pokud se tak rozhodne. Ve věcech jednání, která mají znaky přestupku, dopustí-li se jich příslušníci bezpečnostních Sborů, však z prostého textu zákona rozhodně neplyne, že by o nich měl rozhodovat specializovaný samosoudce. Naopak, přesvědčivější je výklad přesně opačný, opřený o argument *a contrario* ve spojení s povinností restriktivního výkladu výjimky z pravidla.

III. 2. 4. Historický vývoj právní úpravy a závěry z něho plynoucí

[57] I pohled na právní úpravu rozhodování ve správním soudnictví ve věcech přestupků a jiných správních deliktů účinnou mezi léty 1993 a 2002 spíše naznačuje – aniž by však dával v obecně dostupné starší judikatuře či v literatuře zcela jednoznačné odpovědi –, že samosoudce tehdy rozhodoval toliko ve věcech přestupků v pravém slova smyslu, nikoli ve věcech jiných správních deliktů, byť by po hmotněprávní stránce šlo o ekvivalent přestupku. Tehdejší úprava stanovila v § 246 odst. 3 o. s. ř. ve znění, jež se mezi léty 1992 a 2002 nezměnilo (toliko v roce 1992 šlo o odst. 4, textově však identický), že *(o)kresní soudy jsou věcně příslušné k přezkoumávání rozhodnutí o přestupcích a v případech, kdy to stanoví zákon*. Standardní dobový komentář autorů J. Bureše a L. Drápala, k nimž posléze přibyl M. Mazanec, uvedené ustanovení vykládal tak, že se vztahuje na přestupky, ať již jsou zakotveny v přestupkovém nebo jiném zákoně a ať o nich rozhodl jakýkoli orgán, včetně orgánů ústředních, avšak nevztahuje se na jiné správní delikty fyzických a právnických osob (viz Bureš, J. – Drápal, L.: Občanský soudní řád. Komentář. Praha, C. H. Beck 1994, str. 497, bod 9; obdobně i další vydání, již se spoluautorem M. Mazancem). V dalších vydáních uvedeného komentáře se k této úvaze dodává, že přestupky je v tomto smyslu nutno odlišovat nejen od jiných správních deliktů fyzických a právnických osob, ale „*samozřejmě také od deliktů disciplinárních či pořádkových*“ (v 3. vydání z roku 1997 viz str. 745, bod 11, v 4. vydání z roku 2000 viz str. 794-795, bod 11, v 5. vydání z roku 2001 viz str. 1070-1071, bod 11). Z publikovaných rozhodnutí správních soudů, ač neřešila samotnou nyní projednávanou otázku, lze velmi obezřetně soudit, že věcnou příslušnost okresních soudů vskutku vztahovala spíše pouze na přestupky v pravém slova smyslu (viz unesení Vrchního soudu v Praze ze dne 13. 12. 1994, sp. zn. 7 A 22/93, a ze dne 28. 4. 1997, sp. zn. 6 A 26/97).

[58] V důvodové zprávě k návrhu soudního řádu správního nelze nalézt argumenty pro závěr, že pojem „*věcí přestupků*“ v navrhovaném zákoně má být vykládán jinak než pojem „*rozhodnutí o přestupcích*“ ve smyslu předchozí právní úpravy v § 246 odst. 3 o. s. ř., ve znění do konce roku 2002. Proto lze považovat § 31 odst. 2 s. ř. s., v němž se hovoří o „*věcech přestupků*“, za v tomto ohledu ideového následníka dřívější úpravy. Historický zákonodárce zřejmě neměl v roce 2002, když vymezoval, v jakých případech má soud v novém správním soudnictví rozhodovat samosoudcem, o tom, na jaké typy správních deliktů se bude rozhodování samosoudcem vztahovat, jinou představu, než jaká vyplývala již z dosavadní právní úpravy. I historický výklad tedy spíše nasvědčuje, aniž by však dával explicitní odpověď, že „*věcmi přestupků*“ nutno rozumět jen věci přestupků v pravém slova smyslu.

III. 2. 5. Argument jednoduchostí rozlišovacího kritéria

[59] Podpůrně lze argumentovat i tím, že výklad, že ve věcech jednání, která mají znaky přestupku, dopustí-li se jich příslušníci bezpečnostních Sborů, rozhodují specializované senáty krajských soudů, a nikoli jejich specializovaní samosoudci, poskytuje i větší jednoduchost kritérií, podle nichž se to, v jakém obsazení krajský soud rozhoduje, posuzuje. Bude-li podána žaloba podle § 65 a násl. s. ř. s. ve věci jakéhokoli správního deliktu příslušníka bezpečnostního Sboru, o němž bylo rozhodováno postupem podle zákona o bezpečnostních služebních poměrech, lze vcelku jednoduše zjistit, že žalobce je

(příp. v rozhodné době byl) příslušníkem bezpečnostního Sboru a že v jeho věci bylo rozhodováno o některém ze správních deliktů podle zmíněného zákona. V takové situaci již je obsazení soudu bez nutnosti jakéhokoli hlubšího zkoumání zřejmé a fixované na skutečnosti, o nichž si lze jen stěží představit, že by se - až na zcela mimořádné okolnosti – mohly změnit.

III. 2. 6. Argument eventuální soudní praxí při výkladu ustanovení o obsazení soudů

[60] Naopak argumentem ve prospěch závěru, že o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, jehož předmětem je jednání příslušníka, které má znaky přestupku, má rozhodovat samosoudce, by nebylo, ani pokud by takový postup krajské soudy nebo Nejvyšší správní soud v minulosti ve významné míře mlčky praktikovaly.

[61] K hodnotě ustálené rozhodovací praxe se (tehdy k otázce k pravidlům přechodu nároku na poskytnutí jednorázové peněžní částky účastníkům národního boje za osvobození), vyjádřil rozšířený senát již dříve ve svém usnesení ze dne 4. 5. 2010, č. j. 4 Ads 77/2007 - 91, bod 37: *„Důvodem k zachování dosavadního výkladu § 7 odst. 2 zákona č. 261/2001 Sb., resp. obdobných ustanovení zákona č. 217/1994 Sb. a 39/2000 Sb., zastávaného vrchními soudy a přejatého i Nejvyšším správním soudem, nemůže být v daném případě ani prostý fakt, že takový výklad byl delší dobu aplikován a že si na něj právní praxe zvykla. Argument požadavkem právní jistoty, a tedy tím, že stálá aplikační praxe je či může být hodnotou sama o sobě, jistě má svoji váhu. Stabilní aplikační praxe zajišťuje dostatečnou předvídatelnost právní regulace, snižuje transakční náklady účastníků právních vztahů a umožňuje lepší plánování jejich jednání. Proto obvykle platí, že čím déle byl určitý výklad zákona aplikován, tím silnější musí být důvody pro změnu takové aplikační praxe, neboť tím více je změnou dotčena právní jistota. Soudy jsou však povolány k tomu, aby nalézaly právo, tj. hledaly a nacházely pomocí právní argumentace jeho „správný“ obsah, přičemž - systémově vzato - v úvahu se nabízející interpretační alternativy musí být vždy možno seřadit podle míry jejich přesvědčivosti a pouze jedna jediná může být shledána za daných okolností nejpřesvědčivější. Změna judikatury je proto namístě vždy, dospěje-li soud k závěru, že dosud aplikovaná interpretační alternativa není správná, tj. že je z dobrých důvodů méně přesvědčivá než jiné nabízející se interpretace, a že i při zohlednění hodnoty, kterou za daných okolností i se zohledněním délky dosavadní aplikační praxe, od níž se má ustoupit, představují právní jistota a s ní spojený zájem na stabilitě právních (a tedy společenských) vztahů, nelze dosavadní interpretaci přesvědčivě hájit. Přesně k takové situaci došlo v projednávané věci - dosud aplikovaná interpretační alternativa rozhodné právní otázky je ve srovnání s jinou, k níž se rozšířený senát přiklonil, natolik nepřesvědčivá a vykazuje natolik výrazné slabiny při pokusech ji argumentačně obhájit (viz výklad shora podaný), že se jí nelze držet ani s přihlédnutím k hledisku právní jistoty. Navíc nelze přehlédnout, že závěry nyní vyslovené, zejména ty o vztahu obecné a zvláštní právní úpravy, mají obecnější význam, využitelný i pro jiné obdobné případy.“*

Z výše uvedeného je zřejmé, že ustálená aplikační praxe je jedním z faktorů, který je třeba při výkladu práva brát v úvahu, nicméně jen výjimečně může být sama o sobě faktorem rozhodujícím. V nyní projednávané věci nelze hodnotu aplikační praxe, ať by již byla jakákoli, přeceňovat. Pravidla obsazení soudu je totiž třeba podobně jako vymezení pravomoci a věcné příslušnosti soudů považovat za zcela zásadní prvek dělby moci, a tím i

její (sebe)kontroly uvnitř justičního systému a zprostředkovaně i vůči dalším mocím resp. orgánům veřejné moci v rámci ústavního systému jako celku. Vymezují kompetence soudů - říká se jimi, kdo a za jakých podmínek je vůbec oprávněn vykonávat moc soudní. Právě proto musí být tato pravidla stanovena zákonem, výslovně a pokud možno stabilně a jednoznačně (k podmínkám vymezení pravomocí obecně viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 11. 2009, č. j. 7 Afs 111/2009 - 64, č. 2017/2010 Sb. NSS). Rozšířený senát proto ani nepovažoval za potřebné podrobněji zjišťovat, zda a případně jaká byla v minulosti soudní praxe v obsazení krajských soudů při rozhodování o žalobách proti rozhodnutím správních orgánů, jejichž předmětem bylo jednání příslušníka, které mělo znaky přestupku. Samotná skutečnost, že praxe se určitým směrem vyvinula, by totiž nemohla mít rozhodující váhu při posuzování, zda se tak stalo v souladu se zákonem.

III. 3. Závěr

[62] Rozšířený senát, jak shora popsáno, důkladně uvážil různé argumenty, jež svědčí pro dvě v úvahu přicházející řešení rozhodné právní otázky. Dospěl k závěru, že řada argumentů svědčí, tu více, tu méně silně, pro závěr, že o žalobách proti rozhodnutím služebních funkcionářů, jejichž předmětem je jednání příslušníka, které má znaky přestupku, má u krajského soudu rozhodovat senát podle § 31 odst. 1 s. ř. s., přičemž tyto argumenty se navzájem doplňují a nejsou v rozporu. Naopak neshledal žádný přesvědčivý argument pro závěr, že by tak měl činit samosoudce. Rozšířený senát proto dospěl k následujícímu závěru ohledně rozhodné právní otázky:

[63] Je-li žalobou proti rozhodnutí správního orgánu (§ 65 a násl. s. ř. s.) napadeno rozhodnutí služebního funkcionáře podle části dvanácté, hlavy čtvrté zákona o bezpečnostních služebních poměrech o jednání příslušníka, které má znaky přestupku (§ 186 odst. 1 věta první, 2. alt. a § 189 zmíněného zákona), rozhoduje krajský soud ve správním soudnictví o žalobě specializovaným senátem (§ 31 odst. 1. s. ř. s.).

IV. Další postup ve věci

[64] Rozšířený senát v dané věci posoudil předloženou právní otázku v souladu se svými obecnými závěry uvedenými shora a dospěl k závěru, že je namístě rozhodnout o kasační stížnosti rozsudkem ve věci samé. Městský soud v Praze vydal rozsudek, který stěžovatel napadl kasační stížností, v nesprávném obsazení – namísto specializovaného senátu rozhodoval specializovaný samosoudce. Tím byl naplněn stížní důvod zmatečnosti řízení před Městským soudem v Praze podle § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s. To je nutným a dostatečným důvodem ke zrušení rozsudku tohoto soudu a vrácení mu věci k dalšímu řízení. Proto tak také rozšířený senát podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. a s ohledem na § 71 odst. 1 *in fine* Jednacího řádu Nejvyššího správního soudu sám rozhodl, neboť by bylo nehospodárné vracet věc šestému senátu.

[65] Vzhledem k tomu, že ve věci nemělo být v daném obsazení soudu Městským soudem v Praze vůbec rozhodováno, nelze se zabývat dalšími stížními námitkami. To bude případně možno činit až poté, co Městský soud v Praze vydá rozhodnutí ve věci ve správném obsazení.

[66] Městský soud v Praze je vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[67] Městský soud v Praze v novém rozhodnutí rozhodne i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 věta první s. ř. s.)

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

V Brně dne 26. července 2016

JUDr. Josef Baxa
předseda rozšířeného senátu

Odlišné stanovisko k rozsudku v souladu s § 55a s. ř. s. uplatnili soudci JUDr. Josef Baxa a JUDr. Zdeněk Kühn. Text odlišného stanoviska je připojen.

Odlišné stanovisko podle § 55a s. ř. s. soudců JUDr. Josefa Baxy a JUDr. Zdeňka Kühna k odůvodnění rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 7. 2016, č. j. 6 As 165/2015 – 38

[1] Rozšířený senát ve své rozhodovací praxi opakovaně zdůrazňuje vysokou hodnotu ustálené rozhodovací praxe. Naposledy se tak stalo v kauze *Spolana* (usnesení RS NSS ze dne 16. 2. 2016, č. j. 10 Afs 186/2014 – 60, bod 44). Připomínáme, že v kauze *Spolana* jsme čelili naprosto jednoznačně převažující soudní praxi, která zpoplatňovala druhou a každou další x-tou kasační stížnost téhož stěžovatele. Tato praxe však byla kritizována právní doktrínou, narážela na související civilní judikaturu, a především se nedala přesvědčivě odůvodnit. Právě proto, po pečlivé úvaze a přesvědčivé argumentaci, rozšířený senát předchozí jednotnou praxi změnil.

[2] Tvrdíme, že nyní čelíme obdobné situaci, totiž převažující rozhodovací praxi, kterou naprosto jednotně podporuje právní doktrína a podle níž krajské soudy více méně postupují.

[3] Jako příklad lze uvést rozsudek Krajského soudu v Ostravě – pobočka Olomouc ze dne 6. 10. 2014, č. j. 76 A 5/2013 – 52: zde s výslovným odkazem na judikát prvého senátu rozhodoval specializovaný samosoudce. Stejně tak se o judikát prvého senátu opřel Krajský soud v Plzni v rozsudku ze dne 28. 6. 2013, č. j. 17 A 50/2012 – 61, a Městský soud v Praze v rozsudku ze dne 2. 11. 2012, č. j. 2 A 23/2011 – 30. Oba tyto rozsudky Nejvyšší správní soud akceptoval, aniž by se touto otázkou jakkoliv dále zabýval a bez dalšího implicite stvrdil rozhodnutí v těchto věcech samosoudcem, aniž by rozhodnutí krajských soudů rušil pro zmatečnost (rozsudky č. j. 3 Ads 72/2013 - 19 a č. j. 3 Ads 125/2012 - 23). Ostatně i v nynější věci postupoval krajský soud v důvěře v naši judikaturu – dokonce šlo o stejného soudce, vůči němuž byl před deseti lety adresován rozsudek prvého senátu, od něhož se nyní většina odchyluje.

[4] Je pravda, že v některých věcech v obdobných situacích rozhodovaly krajské soudy v senátu a Nejvyšší správní soud tuto vadu bez dalšího přešel (např. věci vedené před NSS pod sp. zn. 1 As 89/2015 a sp. zn. 3 Ads 111/2012). To je nicméně přirozené, neboť dle naší ustálené rozhodovací praxe zakládá zmatečnost řízení nesprávným obsazením soudu jen rozhodování samosoudce namísto senátu, nikoliv rozhodování senátu namísto samosoudce. Proto tuto vadu nemusel Nejvyšší správní soud ani nijak dále řešit, notabene pokud ji ani nikdo nenamítal.

[5] Nelze ani podceňovat, že všechny relevantní komentáře odkazují na rozsudek prvého senátu, a bez nějaké další argumentace reprodukují jeho závěry, že má v těchto věcech rozhodovat specializovaný samosoudce (viz zcela shodně komentáře k § 31 SŘS in: L. Jemelka, M. Podhrázký, P. Vetešník, J. Zavřelová, D. Bohadlo, P. Šuránek.: *Soudní řád správní. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 184.; Potěšil l., Šimíček V. a kol.: *Soudní řád správní. komentář*, Leges, Praha 2014, s. 187.; Blažek, T., Jirásek, J., Molek, P., Pospíšil, P., Sochorová, V., Šebek, P.: *Soudní řád správní - online komentář*. 3. aktualizace. Praha : C. H. Beck, 2014). Běžný uživatel i běžný soudce bude bezesporu tomuto konsensu

doktríny přisuzovat význam. Právě od těchto komentářů, které vycházejí z naší stabilní judikatury, bude odvozovat svůj další postup.[1]

[6] Tvrdíme tedy, že judikát prvého senátu vytvořil ustálenou rozhodovací praxi, naproti tomu judikát čtvrtého senátu je excesem z této ustálené rozhodovací praxe. V takovémto případě by měl rozšířený senát původní judikaturu potvrdit, ledaže pro změnu judikatury budou závažné důvody. Postup většiny je ale jiný. Většině je lhostejné, že malý senát v pozdější věci dostatečně nezohlednil judikaturu a rozhodl opačně, čímž vznikla všem dalším senátům povinnost tuto otázku předložit rozšířenému senátu. Většina se nyní na oba názory dívá jako na plnohodnotné konfliktní názory, mezi nimiž si volně vybírá. To je ale omyl, takovýmto postupem zásadním způsobem nabouráváme váhu ustálené rozhodovací praxe NSS.

[7] Na popření téměř deset let staré judikatury přitom podle nás žádné závažné důvody nejsou. Jakkoliv je právní názor většiny právně korektní a přesvědčivý, proti tomuto názoru stojí stejně tak závažné důvody opačné.

[8] Celé stanovisko většiny stojí na tom, že výjimka z pravidla musí být vyložena restriktivně (bod 31). I s tímto se lze v obecnosti ztotožnit. Takovýto výklad však nesmí vést k tomu, že založí nerovnost mezi účastníky soudního procesu. Zásada rovnosti účastníků soudního procesu je v zákonné rovině založena § 36 odst. 1 s. ř. s. což je jen provedení ústavní kautely rovnosti účastníků soudního procesu v čl. 37 odst. 3 Listiny. Názor většiny směřuje k tomu, že budeme odlišně zacházet s policisty, kteří spáchají naprosto stejný přestupek, jako jiný normální smrtelník. Jejich věc se posuzuje podle naprosto stejného hmotného práva jako věc normálního smrtelníka, přesto nový výklad vede k tomu, že normální smrtelník dostane „jen" samosoudce, zatímco policista či jiný příslušník ozbrojeného Sboru senát.

[9] Nemáme nic proti tomu, že některé kategorie osob nebo činů mají mít na základě zákona odlišný procesní režim a bude o nich ve správním řízení rozhodováno jinými orgány. Zákon zde jistě vychází ze zájmu mít přehled o „nekázni" těchto osob nebo ze znalosti specifik prostředí, v němž došlo k deliktu, případně též zajištění nepodjatých orgánů. Tím to však *končí*. Nemá a nemůže to mít žádný vliv na obsazení soudu. Názor většiny, podle které není podstatné, *co* se stalo, ale *kdo* to udělal, vede k protiústavní nerovnosti. Nerovnosti, kterou založil nikoliv zákonodárce, ale dnešním rozhodnutím teprve rozšířený senát.

[10] Odůvodnit toto rozdílné zacházení lze jen jedinou odlišností, totiž odlišným procesním režimem. My se naproti tomu zcela ztotožňujeme s názorem prvého senátu, že rozhodující pro výklad § 31 odst. 2 s. ř. s. („ve věcech přestupků") je hmotné právo, nikoliv právo procesní. Hmotné právo není služkou práva procesního, proto ostatně i sám text

---

[1] Z jiných než komentářových publikací na rozsudek prvého senátu odkazuje a opakovaně jím argumentuje jako správným F. Husseini [Husseini, F. Možnost subsidiární aplikace správního řádu na „správní řízení" dle zákona o výkonu trestu odnětí svobody. *Správní právo*, 2009, č. 7-8, s. 385-414; týž, Kázeňské trestání odsouzených (od trestání na těle k trestání na svobodě, od právního offsidu k soudnímu přezkumu). In *Cofola 2010*. Právnická fakulta, Masarykova univerzita, 2010; týž, Soudní přezkum rozhodnutí o uložení kázeňského trestu de lege ferenda. *Právní rozhledy* 8/2011, s. 281].

§ 31 odst. 2 jasně naznačuje, že klíčová bude hmotněprávní povaha vztahu, nikoliv to, že o určité věci se z nějakých důvodů povede jiné řízení. Srovnáme-li vypočtené agendy v § 31 odst. 2 s. ř. s., vidíme věcný výčet agend neboli jejich hmotněprávní podstatu, nikoliv procesní režim projednávání ve správním řízení či dokonce osobní výčet, tedy tzv. „osobní" jurisdikci.

[11] Většina si tento problém zjevně uvědomuje a vychází proto z teze, že jednání mající znaky přestupku vůbec není přestupkem. To je ale neudržitelné. Takovýto názor se nemůže přesvědčivě vypořádat s § 10 odst. 2 zákona o přestupcích, který navazuje na výluku pro příslušníky ozbrojených Sborů v odstavci prvém, a říká: *Toto jednání* [mající znaky přestupku] *se však projedná jako přestupek, pokud jeho pachatel přestal být osobou uvedenou v odstavci 1* (tedy mj. příslušníkem ozbrojených Sborů). Tážeme se tedy: co to v takovémto případě vlastně je? Z jednání, které nebylo včera přestupkem (máme-li následovat logiku většinového stanoviska) se stává zítra přestupek, protože přestupce mezitím přestal být příslušníkem ozbrojených Sborů? Můžeme takto transformovat totéž jednání v závislosti na statusu přestupce? Nebo to stále není přestupek (budeme-li slovíčkařit, zákon tu užívá sousloví *projedná jako přestupek*), a tedy i v takovémto případě, jakkoliv už to vše poběží v kolejích naprosto běžného přestupkového řízení, bude rozhodovat senát?

[12] Jediné rozumné řešení je tedy podle nás uzavřít, že osoba podezřelá z přestupku může takto „i měnit" procesní režim, jestliže se stane policistou nebo naopak v průběhu projednávání jím přestane být. Je jasné, že to bude mít vliv na kompetence jednotlivých správních orgánů, nikoliv však na složení soudu přezkoumávajícího rozhodnutí o přestupku.

[13] Ze všech uvedených důvodů máme za to, že rozšířený senát měl potvrdit stávající judikaturu, založenou rozhodnutím prvého senátu.

V Brně dne 26. července 2016

JUDr. Josef Baxa
předseda rozšířeného senátu

JUDr. Zdeněk Kühn
člen rozšířeného senátu