

Legislativní příloha

odborného časopisu

Správní právo

Ročník IX

IV/2019

Vedoucí redaktorka:

JUDr. Petra Gronwaldtová Wagnerová

Redakční rada:

JUDr. Václav Henych (předseda)

prof. JUDr. Jan Filip, CSc.

prof. JUDr. Aleš Gerloch, CSc.

prof. JUDr. Jan Kysela, Ph.D., DSc.

Mgr. Peter Mišúr

JUDr. Jitka Morávková

JUDr. Josef Vedral, Ph.D.

JUDr. Pavel Zářecký, CSc.

Technická redaktorka a tajemnice redakce:

Renáta Pilzová

OBSAH:

Jakub Stádník:

Dělba moci v judikatuře

Ústavního soudu ČR..... CIV

ZE SOUDNÍCH ROZHODNUTÍ CXXI

AUTOŘI V TOMTO ČÍSLE:

Mgr. Adam Herma,

Kancelář veřejného ochránce práv (ah)

Ing. Mgr. Jana Pecková Hodečková,

Kancelář veřejného ochránce práv (jph)

Jakub Stádník,

student

Mgr. Martin Šaroch,

Kancelář veřejného ochránce práv (mš)

Dělba moci v judikatuře Ústavního soudu ČR¹⁾

Úvod

Dělba moci je princip, který lze chápat ve smyslu vertikálním nebo horizontálním. Tento článek se však zabývá výhradně dělbou moci horizontální (dále již jen dělbou moci). S ní jsou historicky spojovány především dvě osobnosti, John Locke a Charles Louis Montesquieu. Lockovo pojetí bylo *de facto* bipartici, kdy sice oddělil moc zákonodárnou, výkonnou a federativní, poslední dvě jmenované však shodně přiřknul panovníkovi.²⁾ I v této práci bude názorně ukázáno, že dělba moci se projevuje právě faktickou odděleností, a nikoli teoretickým rozvržením pravomocí, které by však mohl zastávat jeden a ten samý orgán.

Montesquieu pak Lockův koncept rozvinul, vydělil z moci výkonné moc soudní a ustálil tak klasickou tripartici.³⁾ Taková dělba moci je dnes považována za esenciální záruku demokratického uspořádání, zábranu před koncentrací státní moci, a tím i za garanci svobody jednotlivce a zachování lidu jako výhradní konstituující síly.⁴⁾ Dělba moci v moderním pojetí však neznamená absolutní oddělení; do popředí se stále více dostává systém brzd a protiváh, kterými jsou jednotlivé složky moci vyvažovány, jak tento článek také přiblíží.

V našem ústavním systému je dělba moci vyjádřena v čl. 2, odst. 1 Ústavy České republiky, a také prostřednictvím jejího ukotvení v separátních hlavách druhé, třetí a čtvrté. Navíc lze v Ústavě nalézt i nespočet dalších norem upravujících vzájemné vztahy jednotlivých složek moci, ne vždy je však jejich význam pro dělbu moci patrný na první pohled. Principy dělby moci totiž rozvíjí i zákonná úprava, historické zkušenosti, ústavní zvyklosti, dále pak komparativní, ale i teleologické argumenty. „Vynalézání“ různých konceptů dělby moci lze sice přisuzovat jednotlivým historickým osobnostem a právním teoriím, nejde však v žádném případě o vynález ve smyslu neměnném, patentovatelném či jednoznačném. I v rámci jednotlivých zemí je častým předmětem sporu, co je a co není dělbou moci, jak ji aplikovat a především jak v praxi interpretovat s ní související ustanovení ústavy.

V našem ústavním systému tuto interpretační funkci zastává především Ústavní soud (dále též „ÚS“). Ten také disponuje pravomocí ke zrušení zákonů pro rozpor

¹⁾ Článek vznikl v rámci řešení projektu SVV č. 260363 – Aktuální problémy ústavního práva.

²⁾ LOCKE, J.: *Druhé pojednání o vládě*. 2. vyd. Praha: Svoboda, 1992. ISBN 80-205-0222-X.

³⁾ KYSELA, J.: *Ústava mezi právem a politikou*. Praha: Leges, 2014. ISBN 978-80-7502-022-2, s. 282.

⁴⁾ SLÁDEČEK, V.: *Ústava České republiky: komentář*. 2. vydání. V Praze: C. H. Beck, 2016. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-590-9, s. 24-51.

s ústavním pořádkem, a tedy i s dělbou moci, čímž velkou měrou dotváří její chápání. Na druhou stranu však Ústavní soud jedná vždy na základě podnětu, nelze tedy říci, že by principy dělby moci svým rozhodováním určoval či konkretizoval svévolně. Jistá míra nahodilosti případů, které k ÚS doputují, však zároveň znamená, že si musíme klást otázku o komplexnosti teorie dělby moci podávané Ústavním soudem. Snaží se ÚS o celistvou doktrínu, anebo pouze využívá příležitosti pro vyjádření se k dílčím aspektům? I na tuto otázku by článek měl alespoň implicitně odpovědět.

V následujících případech se teoretické koncepty vynoří ve svých nedokonalostech právě na základě reálných příběhů, v tomto případě sporů řešených Ústavním soudem. Společným rysem níže rozebraných rozhodnutí je jejich precedenční přesah, kdy se vyjevují principy typické pro rozhodování Ústavního soudu nejen ve věcech dělby moci, ale v rámci celé jeho judikatury. Jedná se převážně o rozhodnutí vybraná na základě analýzy judikatury k čl. 2, odst. 1 Ústavy, která rezonují v kruzích odborné i laické veřejnosti dodnes, a to nejen svou častou rozporuplností, ale i tím, že některá mají co říci k aktuálním ústavním peripetiím či krizím, ať už je nazýváme jakkoli.

1. Zdrženlivost v přezkumu

Ústavní soud jakožto soudní orgán ochrany ústavnosti má v dělbě moci velmi specifické postavení. Jakkoli je součástí moci soudní, do klasické soustavy soudů, jak ji popisuje článek 91 Ústavy, nepatří. Navíc je nadán pravomocemi, které ovlivňují vztahy jednotlivých složek státní moci. Přesto (nebo možná právě proto) si však Ústavní soud sám pro sebe stanoví určitá pravidla a limity v rozhodování. Ve věcech příslušnosti k přezkumu určitých otázek se střetávají dvě tendence. Zaprvé je to evidentní zdrženlivost, která vychází nejen z chápání Ústavního soudu sebe samého v dělbě moci, ale také z představy, že nadměrně aktivistický Ústavní soud by ztratil legitimitu k rozhodování o těchto otázkách. Zadruhé je to vyhrazení si prostoru pro přezkum v určitých potenciálních situacích, jak bude dále vysvětleno.

Pravomoc Ústavního soudu rozhodovat o strukturálních pravidlech, jejichž je jako orgán moci soudní sám často adresátem, je důvodem, proč se opakovaně staví odmítavě k řešení některých otázek. Častým jevem, kterému se ÚS snaží vyhnout, je totiž „kritika ústavního soudnictví opírající se o to, že může být vnímáno jako patřící do světa práva, politiky i vládnutí zároveň, což lze považovat za nežádoucí kumulaci moci“.⁵⁾ V níže rozebraných rozhodnutích lze však pozorovat i onu druhou tendenci založenou na vědomí Ústavního soudu své pozice finálního garanta ústavnosti a nutnosti vyhrazení si přezkumu v určitých specifických situacích.

1.1. Zdrženlivost ve vztahu k amnestii

Dne 1. ledna 2013 vydal prezident republiky Václav Klaus rozhodnutí č. 1/2013 Sb., o amnestii, které okamžitě vyvolalo kromě debat ohledně své povahy etické také kontroverze ústavněprávního charakteru. Již 14. ledna téhož

⁵⁾ PÍŠA, R.: *Soudcokráté, zachránci a byrokrati: soudy a soudci v USA, Izraeli a České republice*. Praha: Leges, 2018. Teoretik. ISBN 978-80-7502-317-9.

roku skupina senátorů podala Ústavnímu soudu návrh na zrušení čl. II amnestijního rozhodnutí, neboť byl podle jejich názoru v rozporu především s hodnotami demokratického právního státu podle čl. 1 Ústavy České republiky. K vyřešení možného rozporu s ústavním pořádkem však fakticky nikdy nedošlo, neboť Ústavní soud návrh usnesením odmítl. Vynořila se totiž otázka samotné přezkoumatelnosti amnestie Ústavním soudem, ke které se ÚS postavil zdrženlivě s odkazem právě na respekt k dělbě moci.

Z formálního hlediska tkvěl obsah sporu v tom, zda je amnestijní rozhodnutí tzv. jiným právním předpisem, k jehož zrušení je ÚS příslušný. Zajímavým však na tomto argumentu je, s jakou rychlostí ho ÚS opouští a přesouvá se od formálních argumentů k těm, týkajícím se dělby moci. Ústavní soud k tomu uvádí, že i v případě jednoznačného určení, že jde o právní předpis *sui generis*, nemusel by takový závěr automaticky znamenat přezkoumatelnost rozhodnutí.⁶⁾ V tomto bodě lze tedy pozorovat silný obrat. ÚS totiž připouští vynětí určitých předpisů, které by jinak spadaly pod čl. 87, odst. 1, písm. b) Ústavy z přezkumu. Děje se tak především na základě tzv. tradičních názorů, které říkají, že jako prerogativ exekutivy se jedná o rozhodnutí nepřezkoumatelné.⁷⁾ Soud se tedy s otázkou povahy předpisu ne úplně vypořádává.

Za nejvýraznější argumentační prvek celého usnesení lze proto považovat smysl samotného amnestijního rozhodnutí a zejména jeho účel v dělbě moci. Už v dřívějších nálezech dovodil Ústavní soud, že „při posuzování rozsahu a obsahu pravomocí jednotlivých státních orgánů z ústavněprávních hledisek je třeba vždy poměřovat systémem pojmů a vyvažování“.⁸⁾ Je tedy zřejmé, že účelem amnestie jako monarchistického residua prezidenta republiky, tj. residua orgánu moci výkonné, je brzdit a vyvažovat moc soudní. Jakkoli je pozice Ústavního soudu v moci soudní sporná, v tomto případě se ÚS za její svébytnou součást považuje. Vyvstává tedy otázka, jak se má ÚS postavit k přezkumu takového rozhodnutí, pokud je sám součástí bržděné moci. Ústavní soud považuje za „logicky protismyslné, aby si vyvažovaná moc soudní mohla rozhodnutí proti sobě samé zrušit“.⁹⁾ Vyjevuje se tím jeden velmi výrazný rys uplatňování dělby moci. Mluvíme-li v rámci ní o teorii brzd a rovnovah, tato může být efektivní pouze, pokud se brzdy nemohou brzdit navzájem. Možnost „brždění brzd“ by vedla k absurdním situacím způsobujícím nežádoucí oslabení funkčnosti celého státního aparátu. I to bylo důvodem, proč byl návrh odmítnut.

Na druhou stranu společnou tendenci vývoje konceptu dělby moci v moderních státech je téměř bezvýhradné potlačení prostoru pro nepřezkoumatelné akty veřejné moci. Mnozí autoři například tvrdí, že z žádného historického a ani aktuálního pojetí dělby moci nevyplývá nemožnost přezkumu rozhodnutí, ba naopak, že doktrína *checks and balances* vyžaduje, aby každý výkon pravomoci byl následován možností alespoň

⁶⁾ Usnesení ÚS sp. zn. Pl.ÚS 4/13.

⁷⁾ PAVLÍČEK, V. a HŘEBEJKA, J.: *Ústava a ústavní řád České republiky: komentář*. 2. vyd. Praha: Linde, 1998. *Zákony s poznámkami* (Linde). ISBN 80-720-1110-3, s. 851.

⁸⁾ Nález ÚS sp. zn. Pl.ÚS 52/03.

⁹⁾ Usnesení ÚS sp. zn. Pl.ÚS 4/13.

minimálního zapojení jiného orgánu.¹⁰⁾ V souladu s reflektováním této praxe si tak ÚS vyhrazuje určitý prostor pro přezkum v případech budoucích extrémně disproporcionálních rozhodnutí. Vynořuje se tak ona druhá tendence. Její zdroje lze dle mého názoru spatřovat i v člověku tak imanentních vlastnostech jako je strach, jakkoli se jedná o argument, kterým by se žádný soud neměl řídit. Strach z možného rozhodnutí veřejné moci, které by ohrozilo samotné demokratické základy, je pro ÚS tak silný, že si vyhrazuje právo v takových případech zasáhnout. Potřeba Ústavního soudu explicitně zmínit, že tyto závěry daným rozhodnutím nemohou otřást, je však zároveň nechtěným dokladem toho, že většina pléna si uvědomuje částečnou rozpornost takových závěrů.

To ostatně podporují také 4 soudci, v jejichž odlišných stanoviscích se typicky ukazuje, jak i v rámci jednoho soudu může být interpretace dělby moci chápána odlišně. Především Ivana Janů akcentuje zmíněnou rozpornost nepřezkoumatelnosti a současného vyhrazení si přezkumu v určitých případech. Poukazuje na to, že v případě extrémně disproporcionálního zásahu výkonné moci amnestijním rozhodnutím se povahou bude jednat stále o stejný druh předpisu, proto je značně diskutabilní, na jakém základě by ÚS v takový moment rozhodnutí přezkoumával. Samotný teleologický výklad by jako ospravedlnění již dle mého názoru neměl postačit. Pavel Rychetský pak prostřednictvím jiných argumentů dochází ke stejnému závěru, když zdůrazňuje, že „účelem dělby moci, je na prvním místě požadavek, aby státní moc nemohla vydat nepřezkoumatelné rozhodnutí“.¹¹⁾ Jak ale vyplývá z výše zmíněného, je nutno polemizovat, zdali tento názor neodporuje funkčnímu a realistickému výkonu státní moci. Je totiž logické, že každé rozhodnutí se z povahy rozdělení pravomocí ve státě musí v určitý moment stát nepřezkoumatelným a finálním.

1.2 Zdrženlivost ve vztahu k politickým otázkám

V roce 2008 se Ústavní soud zabýval otázkou ústavnosti daně z převodu nemovitosti. Jakkoli se jedná o rozhodnutí starší, než usnesení ve věci amnestie, je dle mého soudu výrazně celistvější ve své argumentaci. Rozdíly lze nalézt především v konkretizaci podmínek, za kterých je možno daň přezkoumávat a především také v explicitním vyslovení tzv. úzkého přezkumu.¹²⁾ V každém případě tento nálezný opět dokládá, jak ÚS, respektuje dělbu moci, chápe sám sebe v této struktuře a stanovuje si určitá omezení; tentokrát však vůči moci zákonodárné. Přirozeným dopadem judicializace politiky je sice aktivnější role soudců, na druhou stranu se však ÚS staví spíše odmítavě k rozhodování o politických otázkách.¹³⁾

Nejvyšší správní soud podal dne 9. 10. 2008 návrh na vyslovení protiústavnosti ustanovení § 8, 9, 10 a 15 zákona č. 357/1992 Sb., o dani dědické, dani darovací

¹⁰⁾ FRIEDRICH, C. J.: *Constitutional Government and Politics: Nature and Development*. New York: Harper and Brothers Publishers, 1937. ISBN 978-1-40676-015-6.

¹¹⁾ Usnesení ÚS sp. zn. Pl.ÚS 4/13.

¹²⁾ Nález ÚS sp. zn. Pl.ÚS 29/08.

¹³⁾ KYSELA, J.: *Ústava mezi právem a politikou*. Praha: Leges, 2014. ISBN 978-80-7502-022-2.

a dani z převodu nemovitosti. S odkazy na některé dřívější nálezy ÚS dochází i samotný NSS ke zřejmému závěru, že v případě daní jde o typickou „political question“, tedy otázku, která je věcí volného rozhodování politické reprezentace.¹⁴⁾ Nejvyšší správní soud se však přesto domnívá, že by se ÚS měl přezkumem daní meritorně zabývat. Tvrdí, že za protiústavní je možné označit takovou daň, která by bezdůvodně porušovala princip rovnosti, měla konfiskační dopady nebo nebyla legitimní. Je tedy nutno si uvědomit, že návrh směřuje k přezkumu nejen ve smyslu vyloučení extrémní disproportionality, ale také k nalezení legitimacy a racionality daně. Takový přístup podporují i někteří teoretici, kteří shodně říkají, že teorie dělby moci v sobě obsahuje nejen hypotézu a generalizaci předpokládaných vztahů, ale také praktické kroky ve prospěch jejího zachování a zachování svobody jednotlivce.¹⁵⁾

Na druhou stranu, Ústavní soud je bezesporu garantem ústavnosti, nikoli však efektivnosti. Tím spíše nemůže být garantem efektivnosti institutu, který je zakotven jako otázka volného rozhodování politické reprezentace zastoupené v Parlamentu. Z toho pak vyplývá, že by ÚS neměl „svým úsudkem o vhodnosti veřejných politik nahrazovat úsudek demokraticky zvoleného zákonodárce, který má ve sféře veřejných politik široké možnosti uvážení“.¹⁶⁾ Takové pravomoci jsou legitimovány mimo jiné tím, že za případný neúspěch zvoleného řešení nese politickou odpovědnost. ÚS se navíc v nálezu ve věci „Stavební spoření“ vyjádřil tak, že by i v posuzování legitimního cíle daní měl být zdrženlivý.¹⁷⁾ Stvrzuje tím přesvědčení, že legitimita jako výraz racionality je proměňujícím se požadavkem, jehož finální podoba by v některých případech neměla náležet Ústavnímu soudu ale zákonodárci.

Hypotetickým problémem, k němuž se již ÚS nijak nevyjadřuje, ale přesto v souvislosti vyvstává, je nadto otázka míry závaznosti nálezu. Lze totiž považovat za nebezpečné ve smyslu precedenčním, stanovovat racionalitu určité výše daně, jakkoli má Ústavní soud možnost se od svého názoru později odchýlit. Specifikem racionality daně totiž je, že se může výrazně lišit v časovém horizontu rozvíjejících se socioekonomických podmínek daného státu, souvisejících nejen s ekonomickými cykly, ale i náladou občanů, jejichž zájmy zákonodárce reprezentuje. Tyto aspekty pak z chápání konceptu dělby moci dělají nikoli absolutně stálý, ale i dynamický pojem.

Pozoruhodnou je i terminologie ÚS využívající v tomto rozhodnutí termín dělby moci jen minimálně. Ústavní soud například odmítá posuzovat daně z hlediska jejich funkce, aby nevstupoval do „pole jednotlivých politik“, nezmiňuje však požadavek zachování dělby moci.¹⁸⁾ Lze jen polemizovat o tom, co ho k tomu vede. Jednou možnou odpovědí je poměrně prostá úvaha, že termín jednotlivých politik je přiléhavějším, jelikož každá politika reprezentovaná jinak

¹⁴⁾ HENKIN, L.: Is There a "Political Question" Doctrine?. *The Yale Law Journal*. New Haven, Connecticut, 1976(5), 597-615.

¹⁵⁾ FRIEDRICH, C. J.: *Constitutional Government and Politics: Nature and Development*. New York: Harper and Brothers Publishers, 1937. ISBN 978-1-40676-015-6.

¹⁶⁾ Nález ÚS sp. zn. Pl. ÚS 29/08.

¹⁷⁾ Nález ÚS sp. zn. Pl. ÚS 53/10.

¹⁸⁾ Nález ÚS sp. zn. Pl. ÚS 29/08.

konstituovaným zákonodárným sborem, stanoví daně odlišně. Druhým možným vysvětlením, které je však poněkud teoretičtější, je sama pozice ÚS v dělbě moci. Jak bylo zmíněno, ÚS je součástí moci soudní, na druhou stranu však není součástí soudní soustavy, proto lze diskutovat o tom, zda vůbec sám sebe považuje za součást dělby moci, nebo spíše jako jakýsi externí prvek na ni dohlížející. Odpověď by mohl nabízet i Ronald Dworkin, který chápe roli soudů jako pečovatele o individuální práva a lidské svobody, zatímco politiky (policies) vztahuje ke kolektivním sociálním účelům, které nejsou polem soudů.¹⁹⁾

2. Interpretace ve prospěch dělby moci

Mezi principy, které se promítají do rozhodování Ústavního soudu, se taktéž řadí interpretace ve prospěch dělby moci. Ta se poprvé a také nejzřetelněji projevila v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 33/97 ze dne 17. 12. 1997. Plénium ÚS se v něm zabývalo interpretací článku 50 Ústavy, který je jedním z komponentů legislativního procesu opravňující prezidenta republiky vrátit přijatý zákon s odůvodněním do patnácti dnů ode dne, kdy mu byl postoupen. Prezident na základě čl. 50 disponuje významnou (avšak do jisté míry i symbolickou) brzdou vůči Parlamentu, lze tedy tvrdit, že oproti jiným ustanovením upravujícím legislativní proces má toto ještě silnější charakter tíhnoucí k dělení státní moci. Jde navíc o právo prezidenta nevyžadující kontrasignaci předsedy vlády. I k tomu se důvodová zpráva k Ústavě vyjadřuje tak, že by v opačném případě došlo k nevyváženosti moci zákonodárné a výkonné, jelikož vládě na rozdíl od prezidenta navíc náleží právo zákonodárné iniciativy.²⁰⁾ Tvrdíme-li však, že článek 50 je součástí dělby moci, je nutno zmínit, že svým pojetím vybočuje ze zmíněné teorie považující za nežádoucí, pokud je určitá brzda dále bržděna. Jedná se totiž o veto suspenzivní, což v praxi znamená, že ho Poslanecká sněmovna může přehlasovat. V rámci legislativního procesu je však silný požadavek na jeho funkčnost,²¹⁾ což ospravedlňuje i specifčnost jeho úpravy, která si jisté výjimky z obecných principů může dovolit.

Dne 3. října 1997 obdržel Ústavní soud návrh prezidenta republiky na zrušení zákona č. 243/1997 Sb., kterým se mění zákon č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání, a to z důvodu jeho přijetí způsobem odporujícím čl. 50 Ústavy. Poslanecká sněmovna a prezident republiky Václav Havel odlišně vnímali výklad patnáctidenní lhůty dané v článku 50, což se stalo sporným momentem jak legislativního procesu, tak samotného nálezu. Na podporu svých závěrů obě strany uvedly vícero závažných argumentů, z nichž nakonec převážily ty prezidenta republiky. Ústavní soud potvrdil, že obecné právní principy a společně sdílené hodnoty jsou argumenty, ke kterým lze, ba dokonce je nutno přihlížet, a neaplikovat některé normy pouze prostřednictvím jazykového výkladu. Ten by se mohl stát nástrojem absurdního odcizení od smyslu norem.²²⁾

Pozoruhodným je, že jakkoli by dle mého názoru tyto argumenty pro potvrzení výkladu prezidenta postačily, rozhodl se ÚS fakticky nad rámec rozhodnutí vyjádřit ještě jeden významný princip, konkrétně interpretační přístup, který

¹⁹⁾ DWORKIN, R.: *Když se práva berou vážně*. Praha: Oikymenh, 2001. ISBN 80-729-022-X.

²⁰⁾ Důvodová zpráva k Ústavnímu zákonu č. 1/1993.

²¹⁾ Nález ÚS sp. zn. Pl.ÚS 25/96.

²²⁾ Nález ÚS sp. zn. Pl.ÚS 33/97.

považuje za doslova klíčový, a to i pro budoucí případy. ÚS říká, že „v situaci, kdy mezi subjekty, aplikujícími Ústavu, dochází ke sporu o výklad určitého ustanovení, nutno tento řešit ve prospěch možnosti uplatnění ústavní pravomoci, již se dané ustanovení týká, čili z hlediska smyslu a účelu dotčeného ústavního institutu. Tímto v posuzované věci je dělba moci mezi ústavními orgány v zákonodárném procesu“.²³⁾

Interpretace ve prospěch uplatnění pravomoci prezidenta se však nesnaží, jak by se mohlo zdát, o svévolný výklad Ústavy tak, aby byly pravomoci zachovány za každou cenu. V takovém případě by v krajním případě prezidentova lhůta pro uplatnění veta mohla být prodlužována i na několik měsíců. Naopak jde o argument výsostně podpůrný, nikoli prvotní. Ve chvíli, kdy jazykový výklad určitého ustanovení nepostačí, může být výklad ve prospěch uplatnění pravomoci, a tedy v tomto případě ve prospěch dělby moci, jedním z rozhodných vodítek poukazujících na úmysl ústavodárce. Úmyslem ústavodárce, který zakotvil určitou pravomoc, bezesporu bylo její využívání.²⁴⁾

Jak bylo naznačeno, přirozeným dopadem interpretace ve prospěch uplatnění pravomoci je v tomto případě posílení dělby moci s důrazem na posílení brzd a protivah. Pozice Poslanecké sněmovny, jakožto bezesporu nejsilnějšího orgánu státní moci v ČR, je důvodem, proč většina brzd zabudovaných v Ústavě má za cíl bránit absolutní převaze tohoto lidem voleného sboru.²⁵⁾ Požadavek zachování pravomoci prezidenta zasáhnout do procedury přijímání zákonů je brzdou jistě významnou. Interpretace ve prospěch dělby moci je tedy od příslušného nálezu explicitním referenčním hlediskem při rozhodování ÚS, a tedy implicitně i jedním z principů dělby moci v ČR.

3. Obecnost zákonů

Jedním ze základních pilířů dělby moci tak, jak ji dnes známe je rovněž požadavek obecnosti zákonů. Nález pléna ÚS, pro nějž se vžilo pojmenování „Jezy na Labi“, byl průlomový ve smyslu určení, jak se tento požadavek obecnosti zákonů promítá do dělby moci. Nadto je však nález specifickým ještě v jednom ohledu. Na jeho půdorysu se totiž vyjevují rovnou dva spory v rámci dělby moci. Jedná se o vztah moci zákonodárné vůči jak moci výkonné, tak moci soudní. Z těchto důvodů lze nález označit za jeden z nejdůležitějších ve vztahu k dělbě moci.

Dne 5. 5. 2004 byl Ústavnímu soudu doručen návrh 18 senátorů Senátu Parlamentu České republiky na zrušení § 3a zákona č. 114/1995 Sb., o vnitrozemské plavbě. Dle navrhovatelů byl tím, že Parlament v napadeném ustanovení aplikoval neurčitý právní pojem „veřejný zájem“ na konkrétní případ, porušen princip dělby moci. Ústavní soud tento názor potvrzuje již v druhé větě meritorního přezkumu napadeného ustanovení.²⁶⁾ Opět se tím naráží na zvláštní vnitřní systematiku významných nálezů ÚS nejen ve věcech

²³⁾ Tamtéž.

²⁴⁾ KOUDELKA, Z.: *Prezident republiky*. 2. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2018. Teoretik. ISBN 978-80-7502-126-7.

²⁵⁾ WINTR, J.: *Principy českého ústavního práva*. 4. vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2018. ISBN 978-807-3807-306, s. 76.

²⁶⁾ Nález ÚS sp. zn. Pl.ÚS 24/04.

dělby moci. Přestože je typickým a zřejmým úmyslem Ústavního soudu strukturovat svá rozhodnutí od základních přes konkrétní argumenty k závěrečnému právnímu názoru, u některých sporů je právní názor vyřčen již v začátku. Takový způsob uvažování lze dle mého názoru vysvětlit tak, že Ústavní soud považuje svůj právní názor za tak významný a především neoddiskutovatelný, že ho zdůrazňuje již na prvním místě. Chce tím docílit, aby byl nálezh od počátku chápán v kontextu příslušného právního názoru.

Ústavní soud poté dovodil, že napadené ustanovení je porušením dělby moci jak ve vztahu k moci výkonné, tak soudní.²⁷⁾ Zaprvé jsou to správní úřady, které rozhodují ve věcech určování veřejného zájmu, zadruhé správní soudnictví jako součást moci soudní, které zákonnost rozhodnutí veřejné správy přezkoumává. Za nepřipustný zásah do dělby moci, v tomto případě do moci výkonné, lze obecně považovat omezení ústavně garantovaných pravomocí prostřednictvím zákona.²⁸⁾ Lze tedy spatřit obě roviny zásahu, jejichž společným bodem je vyřazení orgánů z jejich rozhodovací pravomoci.

V tomto světle byla však většinou Senátu, jakožto vedlejším účastníkem řízení, v jeho vyjádření položena poměrně silně teoretická otázka. Senát poukazoval na to, že samotným stanovením veřejného zájmu na konkrétní případ k porušení dělby moci nedochází, a to z toho důvodu, že správní orgány jistou možnost uvážení stále mají, nejsou tedy z procesu vyřazeny. Stanovení veřejného zájmu dle názoru Senátu neuzurpuje správním orgánům možnost určit, že tento veřejný zájem nepřeváží nad vlastnickým právem.²⁹⁾ Je to dle mého názoru právě tento moment, který dodnes může působit rozpory o tom, zda byl nálezh rozhodnut zcela správně. Pochybnostem navíc nahrává, že se s touto Senátem předestřenou otázkou Ústavní soud dostatečně nevypořádal. ÚS se přiklonil k argumentaci takové, že nejen vyřazení z vážení veřejného zájmu a vlastnictví, ale i vyřazení z rozhodování o samotném veřejném zájmu, je nepřipustným porušením dělby moci. Je však stále značně diskutabilní, zdali je předmětem ústavní ochrany výlučnost pravomoci správního orgánu stanovit veřejný zájem, nebo je předmětem ochrany pouhá ingerence daného orgánu v rozhodovacím procesu, a to v jakékoli formě.

Ústavní soud tak argumentaci opřel o samotný požadavek obecnosti zákona jakožto princip materiálního právního státu a panství zákona. Dle některých názorů však „obecnost zákona působí toliko jako regulativní idea, což neznamená, že v konkrétních případech nemůže být porušena“³⁰⁾ Obecnost navíc není pojem jednotvárný a v jednotlivých situacích se její pojetí může lišit. Tento názor deklaruje i komentář k Ústavě, který říká, že „rozpoznání odpovídající míry obecnosti je otázkou právní kultury a parlamentních zvyklostí“.³¹⁾ Pokud se tedy ÚS k požadavku obecnosti zákona vyjadřuje, měl by dle těchto doktrín

²⁷⁾ Tamtéž.

²⁸⁾ SLÁDEČEK, V.: *Ústava České republiky: komentář*. 2. vydání. V Praze: C. H. Beck, 2016. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-590-9, s. 207-223.

²⁹⁾ Nález ÚS sp. zn. Pl.ÚS 24/04.

³⁰⁾ KYSELA, J.: *Ústava mezi právem a politikou*. Praha: Leges, 2014. ISBN 978-80-7502-022-2.

³¹⁾ SLÁDEČEK, V.: *Ústava České republiky: komentář*. 2. vydání. V Praze: C. H. Beck, 2016. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-590-9, s. 207-223.

sledovat spíše rozpoznání nutné míry obecnosti zákona, nikoli obecnosti jako takové. Z těchto důvodů potom lze polemizovat, zda celé rozhodnutí ve věci „Jezy na Labi“ je vůbec založeno na porušení obecnosti zákonů, nebo se pouze snaží působit takovým dojmem.

ÚS totiž dále přistoupil k rozšíření své argumentace, kdy rozdělil právní předpisy v materiálním a formálním smyslu. Dle názoru pléna nejde v posuzovaném případě o právní předpis v materiálním pojetí, přestože formálně a legislativně-procesně se se tak jeví.³²⁾ Oproti tomu jde z materiálního hlediska o individuální právní akt, tedy zákon, jehož součástí je soudní rozsudek, v čemž nakonec ÚS shledává nejsilnější přímý rozpor s principem dělby moci. Se závěrem, že Parlament vydal soudní a zároveň exekutivní rozhodnutí, již dle mého soudu lze plně souhlasit. Již dříve Ústavní soud uvedl přímo, že „jediná výkonná pravomoc Poslanecké sněmovny spočívá v možnosti disciplinárně stíhat své členy a rozhodovat o souhlasu s jejich trestním stíháním; dále ještě vykonává nezákonnodárné funkce spočívající v možnosti zřídit vyšetřovací komisi pro vyšetřování věcí veřejného zájmu a možnosti interpelovat vládu a její členy“.³³⁾ Tím taxativně vymezil, jaké výkonné pravomoci může Poslanecká sněmovna vykonávat, mezi které stanovení veřejného zájmu nepatří. Ústavní soud tedy nakonec shledává porušení dělby moci nikoli ve vyřazení jiné složky moci z rozhodování, ale již v nedostatku pravomocí Parlamentu.

K dělení na formu a materii již v modifikovaných verzích ÚS přistoupil v několika svých rozhodnutích, typicky v tzv. „Kauze Melčák“, kde takto rozdělil ústavní zákony. ÚS tehdy dovodil, že ústavní zákon o zkrácení volebního období PS je *de facto* jen *ad hoc* opatření v hávu ústavního zákona. Takový ústavní zákon pro jedinečný případ není doplněním ani změnou Ústavy, byl proto zrušen.³⁴⁾ Teoretický koncept dělení na formu a materii je nutno vyzdvihnout, protože se prolíná celou judikaturou ÚS, a to i v momentech, kdy není výslovně zmiňován. Vychází totiž z přesvědčení, že ne každá forma v sobě skrývá materii, která se tradičně u určité formy předpokládá. Je to tedy jakási podezřívavost, která významné nálezy ÚS doprovází. Děje se tak například v dále podrobněji rozebraném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 7/02, kdy ÚS taktéž akcentuje nutnost nenahlížet při rozhodování na určité problematiky z čistě formálního hlediska. Abstraktně řečeno, ne vše je tím, čím se na první pohled zdá být.

4. Vnitřní dělba moci

Přirozeným důsledkem moderního pojetí tripartice moci je i existence vnitřní dělby moci, ačkoli jí není vždy přisuzován dostatečný význam.³⁵⁾ Vnitřní dělba moci poukazuje na to, že v rámci jedné složky moci může fungovat několik orgánů, které by měly koexistovat ve vzájemné vyváženosti, což například

³²⁾ KNAPP, V.: *Teorie práva*. Praha: C. H. Beck, 1995. ISBN 80-7179-028-1, s. 149-150.

³³⁾ Nález ÚS sp. zn. Pl. ÚS 1/2000.

³⁴⁾ Nález ÚS sp. zn. Pl. ÚS 27/09.

³⁵⁾ ENKIN, J. L.: *Separation of Powers, the Political Branches and the Limits of Judicial Review*. *Faculty Publications* [online]. Case Western Reserve University, 1990, 177-196 [cit. 2019-03-20]. Dostupné z: <https://scholarlycommons.law.case.edu>.

Karl Loewenstein popisuje jako Intra-Organ Kontrolle.³⁶⁾ Navíc ani jediný orgán v jedné složce moci nemusí být vždy monokratický, jak ukazuje i realita českého ústavního systému. Zákonodárná moc v České republice náleží dvoukomorovému Parlamentu tvořenému Poslaneckou Sněmovnou a Senátem. Také moc výkonná má dvě složky, prezidenta republiky, který je hlavou státu, a vládu, která je vrcholným orgánem moci výkonné. Z častých politických a mocenských neshod potom vyplývá, že se státní orgány i uvnitř jedné složky moci často dostávají do konfliktů, které několikrát řešil i Ústavní soud.

4.1 Vnitřní dělba moci uvnitř moci zákonodárné

Pravděpodobně prvním rozhodnutím Ústavního soudu, které výslovně přiznává existenci vnitřní dělby moci, byl nálezn sp. zn. Pl. ÚS 13/05 z roku 2005. Celkem 53 senátorů navrhlo Ústavnímu soudu zrušení zákona č. 96/2005 Sb., kterým se mění zákon č. 238/1992 Sb., o střetu zájmů, pro rozpor s ústavně předepsaným postupem přijetí dle čl. 40 Ústavy, který stanoví, že: „*K přijetí volebního zákona... je třeba, aby byl schválen Poslaneckou sněmovnou a Senátem*“. V daném případě Poslanecká sněmovna Senát přehlasovala, a zákon tak horní komorou schválen nebyl. Napadený zákon novelizoval jak zákon o volbách do zastupitelstev, tak i zákony další, bylo tedy nutné vyjasnit, zda takto komplexní novela může být stále považována za volební zákon ve smyslu článku 40. K tomu Ústavní soud primárně využil jazykového výkladu, který na první pohled s dělbou moci nesouvisí. Jak ale již bylo výše zmíněno, požadavek dělby moci prozařuje celým ústavním pořádkem, a tedy významně ovlivnil i toto rozhodnutí, především z hlediska vnitřní dělby moci mezi Poslaneckou sněmovnou a Senátem.

Ústavní soud v odstavci VI. Nálezu vypočítává ustanovení Ústavy, která dělbu moci mezi Poslaneckou sněmovnou a Senátem v průběhu legislativní činnosti upravují.³⁷⁾ Z této Ústavním soudem zvolené terminologie lze tedy dovodit, že vnitřní dělbu moci uznává jako zasluhující označení „dělba moci“, a že jí zároveň přiznává ochranu. Na základě rozvíjejícího se uvědomění o potřebnosti Senátu střetávajícího se s jeho často bezpředmětnou kritikou, se ÚS rozhodl pozici Senátu významněji chránit. Taktéž důvodová zpráva k Ústavě charakterizuje Senát jako parlamentní komoru s významnou kontrolní a stabilizující funkcí³⁸⁾. ÚS i proto přistoupil k extenzivnímu výkladu článku 40 a dovodil, že i komplexní novelu, která jen z části upravuje věci volební, je nutno považovat za volební zákon, a proto je souhlas Senátu nutný. K této interpretaci ÚS přistoupil právě ve světle principů vnitřní dělby moci.

Beze zmínky by neměla zůstat ani argumentace Poslanecké sněmovny, která k odůvodnění svého postupu poukázala na důvodovou zprávu k návrhu Ústavy, podle níž má čl. 40 „*zabezpečit, aby obě komory mohly vedle sebe fungovat, aniž by se ohrozil legislativní proces... Obě komory nemohou jednat zcela nezávisle a bez*

³⁶⁾ LOEWENSTIEN, K.: *Verfassungslehre*. 2. Heidelberg: Mohr Siebeck, 1969. ISBN 978-3-16-147432-3.

³⁷⁾ Nálezn ÚS sp. zn. Pl. ÚS 13/05.

³⁸⁾ Důvodová zpráva k Ústavnímu zákonu č. 1/1993.

*vzájemné propojenosti“.*³⁹⁾ Zajímavý aspekt tohoto argumentu vzájemné propojenosti spočívá v tom, že ačkoli ho uvedla Poslanecká sněmovna, jejímu postupu nakonec jednoznačně nesvědčil. ÚS se totiž přiklonil k tomu, že požadavek vzájemné propojenosti obou komor je naopak argument právě pro přistoupení k extenzivnímu výkladu článku 40. Proto lze v tomto bodě nalézt tolik typický zvrat ve sporech o dělbu moci, kdy jedna strana sporu považuje určitý instrument za narušení dělby moci, zatímco ve skutečnosti může jít o její uplatnění.

Jak bylo již naznačeno, povaha sporů, které ÚS v rámci dělby moci řeší, se mění. V moderních parlamentních systémech již totiž nedochází k tak frekventovaným sporům mezi vládou a Parlamentem (respektive Poslaneckou sněmovnou jako jeho mocnější komorou). Tyto dvě totiž bývají propojeny stejnou politikou, kterou reprezentuje jak parlamentní většina, tak vláda ze zákonodárného sboru vzešlá.⁴⁰⁾ Nutno tedy věnovat pozornost pojetí vnitřní dělby moci i mezi vládní většinou a opozicí, kterému se ÚS věnoval například v nálezu ve věci Legislativní nouze.⁴¹⁾ Z něj je zřejmé, že vnitřní dělba moci v moci zákonodárné se neomezuje jen na vztahy Poslanecké sněmovny a Senátu, ale také na vztahy většiny a menšiny v jednotlivých komorách. Jde vlastně o politickou dělbu moci, ve které vystupují do popředí základní principy parlamentarismu a ochrana politických menšin ve smyslu čl. 6 Ústavy. Tyto jsou však z tématu dělby moci dle mého názoru již silně vybočující, a proto zde nebudou hlouběji rozebrány.

4.2 Vnitřní dělba moci uvnitř moci výkonné

Typický a nejznámější spor uvnitř moci výkonné, řešený Ústavním soudem, se odehrál v roce 2001 ve věci jmenování guvernéra a viceguvernéra ČNB. Vláda ČR se domáhala, aby Ústavní soud vyslovil, že jmenování těchto funkcionářů ke své platnosti vyžaduje spolupodpis předsedy vlády nebo jím pověřeného člena vlády. Ústava totiž v čl. 62 písm. k) předpokládá, že prezident republiky jmenuje členy bankovní rady, otázkou však zůstává, zda je za „člena“ ve smyslu tohoto článku považováno i jmenování do funkce guvernéra a viceguvernéra. Pozoruhodným na návrhu vlády bylo i to, že se vláda dožadovala změny ústavních zvyklostí, které se od roku 1993 vyvinuly *preater constitutionem*. Není samozřejmě vyloučeno, že se určitá zvyklost ukáže být protiústavní až v horizontu času, na druhou stranu však dlouhodobý konsensus poukazuje na všeobecnou akceptaci daného výkladu, kterou není žádoucí překonávat.

Jak bylo naznačeno, konflikty v rámci jedné složky moci se často odehrávají na bázi politické, stejně tak tento lze vnímat jako konflikt politické vlády a nadstranického prezidenta. V takovém pojetí, ke kterému přistupuje i Ústavní soud, lze však vidět pravděpodobně největší mezeru rozhodnutí. ÚS totiž celý spor posuzuje za současné presumpce toho, že prezident je nadstranický a nemá tedy na rozdíl od vlády zájem na ovlivňování personální nezávislosti ČNB

³⁹⁾ Nález ÚS sp. zn. Pl. ÚS 13/05.

⁴⁰⁾ KYSELA, J.: *Ústava mezi právem a politikou*. Praha: Leges, 2014. ISBN 978-80-7502-022-2, s. 282.

⁴¹⁾ Nález ÚS sp. zn. Pl. ÚS 55/10.

prostřednictvím jmenování jejích funkcionářů.⁴²⁾ Jak může ale tento názor obstát, pokud v době sporu byl prezident volen Parlamentem, který je jednoznačně politicky profilovaný, navíc v době, kdy zákulisní politické dohody tuto volbu silně ovlivňovaly? O použití argumentu nadstranickosti prezidenta lze polemizovat v systému přímé volby, v systému volby Parlamentem je však potenciál generování nestranických kandidátů natolik diskutabilní, že o něj, dle mého názoru, nelze opírat nálezy Ústavního soudu.

S těmito závěry se ostatně ve svém odlišném stanovisku ztotožňuje i 5 soudců. Shodně poukazují, že tvrzení o nadstranickosti prezidenta absolutizuje aktuální faktický stav. Ukazuje se, že vnímání dělby moci těmito soudci je výrazně odlišné oproti většině pléna. Jsou přesvědčeni, že dělbu moci, respektive nezávislost orgánů, „je nutno spatřovat působením brzd a vah mezi různými ústavními orgány, což je také záměrem ústavodárce“.⁴³⁾ Jinak řečeno tvrdí, že dělba moci si klade jako požadavek širokost vzájemné kontroly, širokost brzd a vah, a nikoli posílení rozhodování orgánu, který je co nejméně zpolitizovaný a nezávislý, což je navíc pojem relativně vágní. V čem však dissent jednoznačně neobstojí, je tvrzení, že by vláda svým spolupodpisem do jmenovacího procesu nezasahovala tak silně, jelikož nemá pravomoc celý proces iniciovat. Naopak je nutno si uvědomit, že by předseda vlády v krajním případě neochotou kontrasignace mohl jemu nevhodné kandidáty neustále zamítat a proces jmenování tak velmi silně ovlivňovat.

Dle názoru Ústavního soudu by tedy zásah vlády do jmenování funkcionářů ČNB prostřednictvím kontrasignace byl porušením nezávislosti centrální banky a porušením vnitřní dělby moci mezi vládou a prezidentem. Rozhodl tak i proto, že vláda je na rozdíl od prezidenta motivována politickými ambicemi. Otázkou však stále zůstává, do jaké míry je tento předpoklad platný i pro budoucí případy a nejen pro dané politické prostředí. Domnívám se, že taková argumentace nereflexující možnost politických změn má větší slabiny, než kdyby se ÚS zaměřil na jednoznačnější argumentaci prostřednictvím ústavních zvyklostí, která byla poměrně rychle opuštěna. Pravdou však zároveň zůstává, že ústavní zvyklosti, jakožto argument typicky komplementární, nejsou natolik jednoznačné, aby mohly za každých okolností stát samy o sobě.

5. Ochrana soudnictví

Moc soudní má v tripartici moci velmi specifickou pozici stojící na jejím vnímání jako transformující obecné rozhodnutí v rozhodnutí specifické, tedy moc zákonodárnou ve výkonnou.⁴⁴⁾ Z povahy moci soudní jakožto nejméně nebezpečné moci pro občana, jak o ní hovoří Listy federalistů, vyplývalo historicky její slabší oddělení.⁴⁵⁾ Moc soudní se navíc jako samostatná složka vydělila až později v tradičním pojetí Montesquieua, oproti tomu v Lockově pojetí takto odděleně nestála. Toto slabší zakotvení oddělenosti bylo však

⁴²⁾ Nález ÚS sp. zn. Pl. ÚS 14/01.

⁴³⁾ Tamtéž.

⁴⁴⁾ FRIEDRICH, C. J.: *Constitutional Government and Politics: Nature and Development*. New York: Harper and Brothers Publishers, 1937. ISBN 978-1-40676-015-6.

⁴⁵⁾ HAMILTON, A.: *Listy federalistů*. Olomouc: Vydavatelství Univerzity Palackého, 1994. ISBN 80-706-7390-7.

do značné míry překonáno s tím, jak bylo upouštěno od absolutní nezávislosti, ale převažovala teorie brzd a protivah. Je to právě její malá nebezpečnost a s ní související apolitičnost, která ze soudní moci činí složku hodnou zvláštní ochrany. Nadto je třeba upozornit, že politicky motivované složky moci mají napříč všemi právními kulturami tendenci odhlížet od ústavně garantovaných práv.⁴⁶⁾ Musí to tedy být právě moc soudní, jejíž úloha ochránce práv jednotlivce bude nejsilněji garantována. Pokud v minulosti sledujeme úspěšné pokusy o nastolení autoritářských režimů, téměř bezvýhradně se tak dělo především prostřednictvím pošlapání nezávislosti justice. Požadavek silné nezávislosti soudní moci je tedy významný prvek prolínající se celou judikaturou ÚS. Společným rysem níže zmíněných rozhodnutí je spor o personální nezávislost soudců, která je hlavním předpokladem nezávislosti soudnictví jako celku.

5.1 Presumpce zneužití pravomoci?

Nejvýznamnější spory o to, jakým způsobem má být v dělbě moci chápána oddělenost soudnictví, se odehrávaly okolo roku 2002, kdy s účinností od 1. dubna byl přijat zákon č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích. Mnohá jeho ustanovení se téměř okamžitě stala předmětem kritiky pro podezření z porušení dělby moci, a proto již o dva měsíce později téhož roku Ústavní soud rozhodoval v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 7/02 o některých částech tohoto zákona.

Není bez zajímavosti zmínit, že návrh prezidenta republiky na zrušení některých ustanovení zákona byl doručen již 1. března 2002.⁴⁷⁾ Jedná se tedy o datum před účinností zákona, v čemž lze spatřovat jistý význam. U mnohých ustanovení zákonů, které byly v minulosti Ústavním soudem zrušeny pro rozpor s dělbou moci, se jejich neústavnost vyjevila až při aplikaci z důvodu sporné interpretace na první pohled relativně neutrálního a zřejmého ustanovení. V tomto případě však evidentně prezident republiky, a nejen on, považoval napadená ustanovení za odporující principu dělby moci již v jejich kumulativnosti v samotném konceptu „na papíře“.

V napadených ustanoveních Ústavní soud našel právě tři obsahové okruhy. Prvá skupina ustanovení se týkala posuzování odborné způsobilosti soudců s důsledkem možného skončení soudcovského mandátu. Posuzování bylo určeno Radě pro odbornou způsobilost soudců zřízené Ministerstvem spravedlnosti, orgánem moci výkonné. Dále prezident napadal ustanovení, která svěřují výkon státní správy soudů předsedům a místopředsedům. Porušení dělby moci bylo spatřováno v tom, že se ze soudců *de facto* stávají orgány moci výkonné a výkonná moc má na jejich jmenování a odvolávání neúměrný vliv. Za třetí se pak návrh týkal povinného zařazování soudců k odbornému vzdělávání v Justiční akademii. Problematickou nebyla samotná existence akademie, ale povinnost účasti v ní. Celkově lze tedy shrnout, že návrh poukazoval na neúměrný vliv moci na výkonné na moc soudní v podobě zásahů do personální nezávislosti soudců.⁴⁸⁾

⁴⁶⁾ ROSENFELD, M. a SAJÓ, A.: *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*. Oxford: Oxford University Press, 2013. ISBN 9780199689286.

⁴⁷⁾ Nález ÚS sp. zn. Pl. ÚS 7/02.

⁴⁸⁾ Nález ÚS sp. zn. Pl. ÚS 7/02.

Osobně se domnívám, že toto rozhodnutí patří k naprostým vrcholům činnosti prvního Ústavního soudu. I z toho důvodu však nepovažuji za rozumné zabývat se vyčerpávající a velice propracovanou argumentací ke každému tematickému okruhu; to ostatně ani není cílem práce. Specifikem tohoto nálezu je totiž jeho filozofický rozměr, který konkrétní argumentaci nejen doplňuje, ale dokonce ji i staví. ÚS se pro hlubší pochopení poměrně detailně vyjadřuje k historickému vývoji konceptu dělby moci a také nastiňuje samotné důvody potřeby takového konceptu v dnešní době. Tyto důvody jsou potom opřeny o přirozené lidské vlastnosti jako argument, jehož přítomnost lze v judikatuře ÚS nalézt právě ve velmi významných rozhodnutích jako je toto.

Dělba moci je dle ÚS princip reagující na to, že „v přirozenosti člověka je zakotvena tendence ke koncentraci moci a jejímu zneužití a princip, který je výsledkem a reflexí dosavadního historického, myšlenkového a institucionálního vývoje“.⁴⁹⁾ Ústavní soud zde tedy míří k pojetí dělby moci v tom smyslu, že pro její ohrožení postačuje zakotvení instrumentů, které i jen nepřímou mohou narušovat nezávislost soudnictví. Požadavky oddělenosti tedy nelze chápat mechanicky, ale při reflexi hořkých zkušeností a nedobrych úmyslů lidí, se kterými je třeba *a priori* počítat. Znovu se tak vynořuje pro dělbu moci typická podezřívavost. V tomto pojetí tedy logicky neobstojí argument poukazující na dobrý úmysl zákonodárce, respektive legitimní cíl napadených ustanovení. Je totiž nutno předpokládat, že zakotvené instituty budou zneužity, v tomto případě mocí výkonnou. ÚS tuto myšlenku vyjadřuje především v tezi, že „nelze bez dalšího předpokládat, že výkonná moc při existenci zákonem jí poskytnutých oprávnění bude sebeomezujícím a zdrženlivým způsobem tato oprávnění také vykonávat“.⁵⁰⁾

Lze se domnívat, že tato linka rozhodnutí podporuje zmíněný záměr prezidenta upozornit na neústavnost úpravy ještě před její aplikací, respektive účinností. Samotná možnost zneužití institutů s takto významným účelem je v dělbě moci nepřijatelným narušením nezávislosti, tím spíše vůči moci soudní, která požívá zvlášť zdůrazněné ochrany. Dochází tedy k jakési presumpci zneužití pravomoci daných moci výkonné. Ne všude je totiž považováno za nezbytné oddělení justice jako separátní moci, všechny moderní demokracie si však uvědomují význam soudcovské nezávislosti.⁵¹⁾

5.2 Kauza Brožová

V roce 2006 byla jednoznačně nejvýznamnější kauzou, kterou ÚS řešil, kauza odvolání předsedkyně Nejvyššího soudu JUDr. Ivy Brožové. Spory o úpravu personální nezávislosti soudnictví však na různých úrovních probíhaly průběžně již od přijetí zákona o soudech a soudcích v roce 2002. Kauza předsedkyně Brožové pak posloužila jako případ pro vyjasnění a hlubší rozvinutí některých vztahů moci výkonné a soudní, které se po dosavadní čtyři roky aplikace zákona o soudech a soudcích vynořovaly.

⁴⁹⁾ Tamtéž.

⁵⁰⁾ Tamtéž.

⁵¹⁾ ROSENFELD, M. a SAJÓ, A.: *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*. Oxford: Oxford University Press, 2013. ISBN 9780199689286.

Dne 8. 2. 2006 obdržel Ústavní soud ústavní stížnost stěžovatelky JUDr. Ivy Brožové proti rozhodnutí prezidenta republiky, kterým byla odvolána z funkce předsedkyně Nejvyššího soudu. Stížnost byla spojena s návrhem na zrušení ustanovení § 106 odst. 1 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích, které upravovalo možnost odvolávání soudních funkcionářů mocí výkonnou. Nálezem sp. zn. Pl. ÚS 18/06 ÚS stěžovatelce vyhověl a napadené ustanovení zrušil pro rozpor s principem soudcovské nezávislosti vycházející z dělby moci. V nálezu sp. zn. II. ÚS 53/06 pak ÚS zrušil rozhodnutí prezidenta republiky o odvolání.

Již v začátku odůvodnění nálezu Pl. ÚS 18/06 je poprvé vyslovena teze, kterou lze však i ve starších rozhodnutích jednoznačně pozorovat. Jedná se právě o zvýšenou ochranu soudnictví. Ústavní soud říká, že: „soudní moc má stejnou váhu, ale jako jediná tato moc požívá zvlášť zdůrazněné ústavní ochrany“⁵²⁾. Na první pohled se toto může zdát býti protimluvem, jelikož stejná váha by měla implikovat i stejnou ochranu. Lze však dovodit, že zvýšená ochrana nevychází z nadřazeného postavení moci soudní, ale spíše z postavení specifického. Je to právě její malá nebezpečnost občanu a silná pozice garanta ochrany svobod jednotlivce, která ospravedlňuje toto na první pohled protimluvné tvrzení. Z hlediska vývojového pak nutno zmínit, že v rozhodnutí Pl. ÚS 7/02 takto explicitně zmíněnou zvýšenou ochranu nalézt nelze. Je na místě se domnívat, že v tomto případě vedly Ústavní soud k explicitnímu vyjádření právě dlouhotrvající rozpře vedené od roku 2002.

Dalším významným principem, který ÚS v nálezu využívá je *largo sensu* opět interpretace ve prospěch dělby moci. Předseda Nejvyššího soudu je jmenován prezidentem republiky na základě čl. 62 písm. f) Ústavy, k odvolání Ústava mlčí.

„Za situace, kdy pravomoc k odvolání předsedy Nejvyššího soudu není Ústavou výslovně zmíněna, by přijetí výkladu, podle kterého pravomoc prezidenta republiky ke jmenování implikuje mlčky také možnost jeho odvolání, bylo v rozporu s ústavně chráněnou hodnotou nezávislosti moci soudní a jejího oddělení od moci výkonné“, jak ÚS doslova vysvětluje.⁵³⁾ Tentokrát však na rozdíl od případu suspenzivního veta nedochází k interpretaci podmínek ve prospěch uplatnění pravomoci, ale vystupuje naopak požadavek nezakládat prezidentu republiky pravomoci, které nelze z mlčení Ústavy dovozovat.

I proto do rozhodnutí vstupuje aspekt zákonné úpravy rozvíjející dělbu moci. Ústava totiž předpokládá pravomoci prezidenta Ústavou neupravené, stanoví-li tak zákon. Jakkoli ÚS z jedné strany může prohlásit zákonnou úpravu za rozpornou s principem dělby moci, z druhé strany připouští její reflexi při rozhodování. Uznává tím opět dynamiku dělby moci ve smyslu jejího vývoje v časových a politických podmínkách. V té souvislosti Ústavní soud říká, že nezávislost soudů je ideální stav, který ale v České republice (a nejen zde) neexistuje, protože úprava je nakloněna spíše jistým brzdám a protivahám, než úplné nezávislosti.⁵⁴⁾ Vztaženo na řešený případ, zákonodárcem zvolená úprava rozvádí principy dělby moci a v jejich kontextu je tedy třeba posuzovat napadené

⁵²⁾ Nález ÚS sp. zn. Pl. ÚS 18/06.

⁵³⁾ Nález ÚS sp. zn. Pl. ÚS 18/06.

⁵⁴⁾ Tamtéž.

ustanovení, ačkoli o jejich ústavnosti ÚS v tomto případě nerozhoduje. Zároveň však nelze stanovit jakýkoli model odvolání soudců bez reflexe ústavněprávních maxim, což je nakonec jedna z myšlenek, která převážila pro zrušení napadených ustanovení pro nepřipustný zásah do institucionální a personální nezávislosti soudnictví vycházející z dělby moci. V souladu s mezinárodními principy, ale i intencemi ústavodárce, vyplývá z principu dělby moci požadavek, aby funkcionáři soudu byli odvoláváni postupem uvnitř moci soudní, již proto, že funkcionářství je kariérním postupem.⁵⁵⁾ I zde se ukazuje vyšší míra oddělenosti moci soudní a zároveň je patrné, jak významně se mohou pohledy na uplatnění dělby moci lišit. Prezident Klaus svou pravomoc odvolávat považoval za uplatnění dělby moci. Ústavní soud však odvolávání funkcionářů soudů nepovažuje za hodné zásahu jiné moci a tuto potenciální brzdu nepřipouští.

ÚS však předvídal reakce, které toto rozhodnutí vyvolá. Proto měl potřebu se blíže vyjádřit k teorii tzv. soudcovského státu. Představě takového státu je dle názoru Ústavního soudu toto rozhodnutí zcela vzdáleno a neusiluje o něj. Na druhé straně je ale ÚS povinen vytvářet „institucionální předpoklady pro to, co, pokud jde o justici, platí jako specifické a nepodmíněné, totiž konstituování a etablování reálné nezávislosti soudů“.⁵⁶⁾ Opodstatněnost tohoto upozornění pak potvrdil prezident Václav Klaus, když v souvislosti s nálezem hovořil o nežádoucí „soudcokracii“.

Měl tím patrně na mysli nejen zvýšenou ochranu soudní moci, ale hlavně dle jeho názoru nepřipustné zásahy Ústavního soudu do jmenovacího procesu.

Naprostým nepochopením konceptu dělby moci ze strany prezidenta republiky je pak jeho vyjádření v souvisejícím nálezu sp. zn. II. ÚS 53/06, v němž se zrušuje rozhodnutí, kterým JUDr. Brožovou odvolával. ÚS v něm taktéž odložil vykonatelnost napadeného rozhodnutí, s odůvodněním zásadního významu z hlediska dělby moci. Prezident s tímto odložením vykonatelnosti zásadně nesouhlasil a nařkl ÚS ze zpochybňování jeho úkonů při správě Nejvyššího soudu.⁵⁷⁾ Prezident republiky však tímto prohlášením ignoroval smysl odložení vykonatelnosti v dělbě moci, jehož účelem je odvrácení nenávratné škody, pokud jde o zásadní a dosud neřešenou otázku přesahující zájmy stěžovatelky.⁵⁸⁾

Nakonec se ÚS vyjádřil tak, že zákonodárce nerespektoval v legislativním procesu závěry vyjádřené v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 7/02, čímž porušil čl. 89 odst. 2 Ústavy.⁵⁹⁾ Jinak řečeno, Parlament nevzal dostatečně v potaz principy dělby moci, které Ústavní soud v roce 2002 dovodil, když zrušil ustanovení zákona o soudech a soudcích. Nabízí se otázka, co může ÚS činit, pokud Parlament opakovaně nerespektuje jeho závěry. Jediným instrumentem, jak tomuto stavu zabránit je pouze neustálé rušení přijatých zákonů, k němuž navíc ÚS potřebuje podnět jiného orgánu. Jde však opravdu o natolik neefektivní kontrolu? Domnívám se, že neustálé rušení zákonů přijatých Parlamentem je pro zákonodárný sbor nejen paralyzujícím, ale i diskreditujícím faktorem. Nejpozději u voleb se Parlamentu

⁵⁵⁾ Tamtéž.

⁵⁶⁾ Nález ÚS sp. zn. Pl.ÚS 18/06.

⁵⁷⁾ Nález ÚS sp. zn. II.ÚS 53/06.

⁵⁸⁾ Zákon č. 182/1993, o Ústavním soudu, §75.

⁵⁹⁾ Nález ÚS sp. zn. Pl. ÚS 18/06.

dostane odpovědi na jeho chování v podobě preferencí voličů. Neustále však záleží na aktuální aktivitě občanské společnosti, zda by hypoteticky považovala nerespektování názoru Ústavního soudu, ale i jakékoli jiné narušení dělby moci za nepřípustné. Jak se v současnosti ukazuje, takto aktivita je zde stále přítomna.

Závěr

Závěrem lze shrnout, že v tomto článku byly především nalezeny některé principy rozhodování Ústavního soudu společně otázkám dělby moci. Jedná se nejen o principy, ke kterým se ÚS výslovně hlásí, jako je např. úzký přezkum politických otázek, ale také o ty, jejichž existence je patrná právě až při pečlivém rozboru jednotlivých rozhodnutí. Primární otázkou rozhodování ÚS ve věcech dělby moci je vždy příslušnost k přezkumu, v níž se střetávají dvě do velké míry protichůdné tendence. V různých podobách se také vyjevuje interpretace ve prospěch dělby moci, vycházející mnohdy z interpretace ve prospěch uplatnění pravomoci. Výklad ustanovení v rámci dělby moci Ústavním soudem se totiž, jak bylo naznačeno, řídí nejen ustálenými zvyklostmi, ale i politickou situací, nebo strachem z koncentrace moci, proto je nutno dělbu moci chápat v její dynamice. Základní maximou ve vztahu ÚS k moci zákonodárné, výkonné i soudní je však nakonec vždy požadavek, aby tyto tři moci existovaly na sobě nezávisle, což neznamená, že by nebyly propojeny, ale musí být natolik samostatné, aby si jedna moc nemohla přisvojit pravomoci ostatních. Tato vzájemná vyváženost všech tří mocí je základem dobrého fungování demokratického systému.⁶⁰⁾

Prostřednictvím judikatury ÚS byla dále nalezena také existence tzv. vnitřní dělby moci, jejíž typické příklady byly ilustrovány u rozhodnutí ve věci pojmu volebního zákona a jmenování funkcionářů ČNB. Tím je zároveň částečně zodpovídána otázka, co podle ÚS je a není dělba moci, v rozhodnutí o ČNB navíc vyvstává téma, jak v rámci dělby moci chránit nezávislost orgánů, které součástí tripartice zřejmě nejsou. Přistoupeno bylo také k polemice, zda do dělby moci patří i samotný Ústavní soud, v rámci čehož jsou nastíněny některé argumenty podporující jak kladnou tak zápornou odpověď.

Nejednoznačnost některých interpretačních a koncepčních otázek se vynořila i prostřednictvím vyjádření vedlejších účastníků některých řízení a také výrazných disentů. Typicky se ukazuje jak určité ustanovení, či jeho interpretace, může být vnímáno jako uplatňování dělby moci, i jako její narušování. Protichůdné názory lze nalézt i v pojetí žádoucí míry ochrany moci soudní, které byl věnován významný prostor. Předmětem kritiky autora tohoto článku je však typicky i částečná vnitřní rozpornost některých rozhodnutí, ke které se článek taktéž vyjadřuje. Z výše zmíněného lze dovodit, jak diametrálně odlišné může být v téže době v tomtéž ústavním systému chápání dělby moci, a tedy jak obtížná je role Ústavního soudu v rozhodování o těchto otázkách.

⁶⁰⁾ Nález ÚS sp. zn. Pl. ÚS 60/04.

ZE SOUDNÍCH ROZHODNUTÍ

ČESKÁ REPUBLIKA

Smyslem této rubriky je poskytnout čtenářům základní informace o vybraných rozhodnutích Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu. Nebudou zde prezentována veškerá rozhodnutí zmiňovaných soudních institucí, nýbrž pouze zásadní rozhodnutí Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu, která mají významnější souvislost s oblastí správního práva a zároveň obecnějšími otázkami normotvorby.¹⁾

ÚSTAVNÍ SOUD

K odpovědnosti státu za nezákonné přestupkové řízení a otázce přiznání náhrady nákladů právního zastoupení podle zákona č. 82/1998 Sb.

Nález Ústavního soudu ze dne 3. 9. 2019, **sp. zn. II. ÚS 1099/19**, www.nalus.usoud.cz.

přestupkové řízení, odpovědnost státu za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem

1. Stěžovatel čelil obvinění ve věci přestupku v provozu na pozemních komunikacích dle ustanovení § 125c odst. 1 písm. k) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o provozu na pozemních komunikacích“), kterého se měl dopustit tím, že na parkovišti řídil automobil, se kterým při vyjždění z parkovacího místa couváním ohrozil vozidlo řidičky ... Ve věci bylo dne 1. 8. 2016 [...] zahájeno řízení o přestupku. [...] Znalec při ústním jednání dne 17. 10. 2016 uvedl, že se přiklání k variantě, že obě vozidla byla v pohybu; uvedené však nebylo možné konstatovat s naprostou určitostí, jelikož z dokumentace založené ve spisu není zřejmé konečné postavení vozidel. Mimo jiné i s ohledem na absenci důležitých podkladů ve spisovém materiálu správní orgán uzavřel, že v jednání stěžovatele nelze spatřovat naplnění skutkové podstaty přestupku podle ustanovení § 125c odst. 1 písm. k) zákona o provozu na pozemních komunikacích a řízení rozhodnutím ze dne 15. 11. 2016 zastavil. [...]

2. Stěžovatel se podle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o odpovědnosti státu“), obrátil na Ministerstvo dopravy se žádostí o náhradu škody a poskytnutí přiměřeného zadostiučinění. Nárok na náhradu škody ve výši 4 719 Kč stěžovatel spojoval s náklady vynaloženými na právní zastoupení před správním orgánem, v němž bylo vydáno nezákonné rozhodnutí

¹⁾ Není-li uvedeno jinak, zvýraznění v textu provedli autoři.

(viz předchozí bod nálezu). Stěžovatel rovněž uplatnil nárok na kompenzaci nemajetkové újmy ve výši 39 000 Kč vzniklé jednak v důsledku nepřiměřeného a bezohledného jednání policistů a jednak v důsledku probíhajícího přestupkového řízení. Ministerstvo dopravy jeho žádosti nevyhovělo. ... [U]vedlo, že sdělení obvinění ve správním řízení nemá formu rozhodnutí a nemůže splňovat základní podmínku pro stanovení odpovědnosti státu. Neztotožnilo se přitom ani s argumentací stěžovatele, který ve věci poukazoval na možnost analogického použití trestněprávních pravidel pro potřeby přestupkového řízení.

3. Stěžovatel se poté obrátil na Obvodní soud pro Prahu 1 (dále jen „obvodní soud“) s žalobou o zaplacení 4 719 Kč s příslušenstvím. [...] Obvodní soud shora [...] žalobu zamítl. V odůvodnění rozhodnutí uvedl, že ve věci nelze dovodit odpovědnost státu za škodu způsobenou rozhodnutím, které nebylo zrušeno, a nebyl tedy prokázán nesprávný úřední postup. V závěru rozsudku soud dodal, že náklady vynaložené stěžovatelem na právní zastoupení nelze označit za "účelně vynaložené na zrušení nebo změnu nezákonného rozhodnutí", jelikož vznikly v souvislosti s procesní obranou při úkonech provedených ve správním řízení (tedy v prvotní fázi přestupkového řízení), kdy si náklady nese každý účastník sám.

10. Ústavní soud v minulosti opakovaně uvedl, že delikt ní odpovědnost státu za způsobenou materiální a nemateriální škodu představuje **objektivní odpovědnost**, jíž se stát nemůže zprostit [nález sp. zn. I. ÚS 529/09 ze dne 13. 3. 2012 (N 51/64 SbNU 625)]. Ve své ustálené judikatuře ve věci odpovědnosti státu za nezákonné trestní stíhání akcentuje především to, že obecné soudy musí při rozhodování o těchto nárocích náležitě zohlednit účely, které propustují právní úpravu obsaženou v zákoně o odpovědnosti státu. V tomto směru Ústavní soud opakuje, že účelem trestního řízení je odhalení a potrestání pachatele trestné činnosti. **Ukáže-li se však v průběhu řízení, že tento účel nelze naplnit, protože se obviněný nedopustil trestné činnosti, pro kterou byl stíhán, pak je třeba považovat veškeré úkony, které byly v trestním řízení provedeny, za vadné.** Za veškeré úkony, kterým ho stát neoprávněně v trestním řízení podrobil, by proto měl být obviněný odškodněn (viz např. nálezy sp. zn. II. ÚS 590/08 ze dne 17. 6. 2008; a sp. zn. II. ÚS 1540/11 ze dne 20. 2. 2013).

11. [...] obecné soudy jsou při aplikaci zákona o odpovědnosti státu povinny dostatečně zohlednit postatu a účel garance práva na náhradu škody způsobené při výkonu veřejné moci, plynoucí z čl. 36 odst. 3 Listiny. Jestliže se v průběhu trestního řízení nepotvrdí původní podezření orgánů činných v trestním řízení, že stěžovatel spáchal trestný čin, a věc je postoupena do přestupkového řízení, je nutno hledět na usnesení o zahájení trestního stíhání a na ně navazující trestní řízení jako na nezákonné. Za období od zahájení trestního stíhání do postoupení věci by tedy stěžovateli měla být přiznána náhrada škody, která mu v příčinné souvislosti s vedením trestního řízení vznikla. Pozdější shledání viny ze spáchání přestupku nemá na právě uvedený závěr žádný vliv. Přestupkové řízení představuje z pohledu ústavního práva samostatnou fázi řízení, ve které již nebylo možné odčinit následky „zbytečně“ vedeného trestního řízení (k tomu srov. nález sp. zn. II. ÚS 2767/16 ze dne 7. 8. 2018; obdobně též nález sp. zn. II. ÚS 1930/17 ze dne 14. 11. 2017).

12. V nálezu sp. zn. II. ÚS 3005/14 ze dne 5. 5. 2015 (N 87/77 SbNU 273) Ústavní soud konstatoval, že pokud se správní orgány v přestupkovém řízení dopustily procesních pochybení v intenzitě, která „mohla mít za následek vydání nezákonného rozhodnutí ve věci samé“ [...], a proto bylo odvolací správní rozhodnutí zrušeno krajským soudem, nicméně pro uplynutí zákonné prekluzivní lhůty pro projednání přestupku (§ 20 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů) již nemohlo být pokračováno v dalším řízení, v němž by byla napravena zjištěná procesní pochybení, nelze tuto okolnost klást k tíži stěžovatele v tom směru, že mu nenáleží nárok na náhradu škody spočívající ve vynaložených nákladech na právní zastoupení v průběhu přestupkového řízení podle zákona o odpovědnosti státu. To nicméně **neznamená, že by každé zahájení přestupkového řízení či procesní postup správních orgánů v jeho průběhu, které by nevyústily v pravomocné meritorní rozhodnutí správních orgánů o projednávaném přestupku, bylo možné paušálně považovat za nesprávný úřední postup, resp. nezákonné rozhodnutí, zakládající bez dalšího odpovědnost státu za škodu podle zákona o odpovědnosti státu.** Ústavně zaručené právo na náhradu škody podle čl. 36 odst. 3 Listiny se totiž neuplatní např. tehdy, je-li uplynutí zákonné prekluzivní lhůty k projednání přestupku spíše přímým důsledkem procesní taktiky obviněného, příp. jeho právního zástupce, založené na „obstrukčním“ jednání, než liknavosti či jiného pochybení správního orgánu.

13. Jakkoliv se Ústavní soud ve své rozhodovací činnosti dosud nezabýval aplikací zákona o odpovědnosti státu v situaci, kdy došlo k zahájení řízení o přestupku, které bylo následně zastaveno, je citovaná judikatura na danou věc, byť analogicky, aplikovatelná. Jak již bylo výše uvedeno, v nyní posuzované věci jde o situaci, kdy **zahájené přestupkové řízení bylo zastaveno poté, co správní orgán uzavřel, že v jednání stěžovatele nelze spatřovat naplnění skutkové podstaty přestupku** podle ustanovení § 125c odst. 1 písm. k) zákona o provozu na pozemních komunikacích. **Jedná se o jediné a konečné (pravomocné) rozhodnutí v dané věci, jímž bylo rozhodnuto o nevině stěžovatele ve věci přestupku v provozu na pozemních komunikacích.** Postupem správního orgánu byla de facto napravena zjištěná procesní pochybení - absence důležitých podkladů ve spisovém materiálu Policie ČR, odboru dopravně právních činností, pro něž nebylo možné dále v řízení pokračovat. Tuto okolnost však nelze klást k tíži stěžovatele. Přesto obecný soud dospěl k závěru, že mu nenáleží nárok na náhradu škody spočívající ve vynaložených nákladech na právní zastoupení v průběhu přestupkového řízení podle zákona o odpovědnosti státu. Stěžovatel náklady na právní zastoupení prokazatelně a nakonec i účelně vynaložil (jejich úhradu řádně doložil). **Není přitom možné spekulovat o tom, zda by daného výsledku dosáhl stěžovatel sám, bez právního zástupce, který v řízení zdůrazňoval pochybení příslušníků Policie ČR, kteří nevyznačili a řádně nezdokumentovali konečné postavení vozidel stěžovatele a poškozené při nehodě.**

15. V projednávané věci bylo především **rozhodující, že se nepotvrdilo původní podezření policejního orgánu, že stěžovatel spáchal přestupek a že správní orgán byl povinen řízení o přestupku zastavit kvůli flagrantním pochybením policejního orgánu při dokumentaci nehody osobních automobilů stěžovatele a poškozené.**

V důsledku tohoto postupu je nutno v této konkrétní věci hledět na „Oznámení o zahájení řízení o přestupku“ spojené se sdělením obvinění z přestupku ze dne 1. 8. 2016 a na něj navazující řízení o přestupku jako na nezákonné. Za období od zahájení přestupkového řízení by tedy stěžovateli měla být přiznána náhrada škody v podobě náhrady nákladů obhajoby, které mu v příčinné souvislosti s vedením řízení o přestupku vznikly.

16. Ústavní soud však současně zdůrazňuje, že v **každém jednotlivém řízení je zapotřebí samostatně zkoumat, zda zahájení přestupkového řízení či procesní postup správních orgánů v jeho průběhu, které by nevyústily v pravomocné meritorní rozhodnutí správních orgánů o projednávaném přestupku, je možné paušálně považovat za nesprávný úřední postup, resp. nezákonné rozhodnutí a tedy spojit s případným uplatněním nároku na náhradu škody. Je vždy zapotřebí zkoumat jak daný postup příslušných orgánů veřejné moci v rámci konkrétního řízení, tak i účelnost a přiměřenost vynaložených nákladů.**

(jph)

Přiznání práva na náhradu nákladů řízení po předžalobním uplatnění nároku dle § 14 zákona č. 82/1998 Sb.

Nález Ústavního soudu ze dne 3. 9. 2019, **sp. zn. II. ÚS 3627/18**, www.nalus.usoud.cz.

předžalobní výzva, náhrada nákladů soudního řízení, odpovědnost státu za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem

2. [...] Stěžovatelka se na vedlejší účastnici řízení [Českou republiku - Ministerstvo spravedlnosti] domáhala zaplacení částky 84. 178 Kč s příslušenstvím jako náhrady škody způsobené státem při výkonu veřejné moci ve smyslu zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 82/1998 Sb.“). Škoda měla být způsobena zahájením trestního stíhání stěžovatelky pro trestný čin maření úkonů veřejného činitele z nedbalosti, které bylo následně zastaveno z důvodu, že skutek není trestným činem. Škoda stěžovatelky spočívala ve vynaložených nákladech na právní zastoupení ve výši 83. 948 Kč a na cestovné ve výši 230 Kč.

3. Vedlejší účastnice nárok uplatněný dne 31. 8. 2016 postupem dle § 14 zákona č. 82/1998 Sb. neuznala, dne 22. 6. 2017, tj. **po podání žaloby doručené soudu** dne 23. 2. 2017, však stěžovatelce **uhradila** částku 62.348,88 Kč. Stěžovatelka proto **vzala žalobu v části týkající se částky 62.348,88 Kč zpět** a Okresní soud v Hodoníně (dále jen „nalézací soud“) řízení v této části zastavil. Ohledně zbývajících částky vedlejší účastnice uvedla, že uplatněné úkony právního zastoupení nejsou úkony obhajoby ve smyslu § 11 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), v rozhodném znění. Nalézací soud se rozsudkem ze dne 20. 2. 2018

č. j. 13 C 69/2017-101 se závěrem vedlejší účastnice ohledně zbylých úkonů právního zastoupení ztotožnil a žalobu na zaplacení částky 21.829,12 Kč s příslušenstvím zamítl.

4. O nákladech řízení nalézací soud rozhodl podle § 142 odst. 2 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „o. s. ř.“) ve spojení s § 146 odst. 2 věta druhá téhož zákona. **Řízení bylo částečně zastaveno pro chování vedlejší účastnice, která částku 62.348,88 Kč zaplatila teprve po podání žaloby a po uplynutí šestiměsíční zákonné lhůty** dle § 15 odst. 1 zákona č. 82/1998 Sb. Stěžovatelka byla v řízení úspěšná v části 74 %, a proto jí nalézací soud s ohledem na úspěch vedlejší účastnice v části 26 % přiznal náhradu nákladů řízení v rozsahu 48 %.

5. Krajský soud v Brně [...rozhodl...] tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení. Výrokem II. uložil stěžovateli uhradit vedlejší účastnici náklady odvolacího řízení ve výši 300 Kč. V odůvodnění uvedl, že **stěžovatelka nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť v rozporu s § 142a odst. 1 o. s. ř. nezaslala vedlejší účastnici ve lhůtě nejméně 7 dnů před podáním návrhu na zahájení řízení výzvu k plnění. Za výzvu ve smyslu § 142a odst. 1 o. s. ř. nelze dle odvolacího soudu považovat uplatnění nároku na náhradu škody ve smyslu § 14 zákona č. 82/1998 Sb.**

6. Stěžovatelka ve své ústavní stížnosti namítá, že **uplatnění nároku dle § 14 zákona č. 82/1998 Sb. splňuje všechny náležitosti výzvy dle § 142a o. s. ř.** Stěžovatelčino podání mělo písemnou formu, jeho obsahem byla výzva k plnění, bylo odesláno na příslušnou adresu a splňuje i sedmidenní lhůtu. Důvod, pro který uplatnění nároku na náhradu škody nelze považovat za výzvu ve smyslu § 142a o. s. ř., odvolací soud neuvedl. Napadené usnesení odvolacího soudu naplňuje nejen znaky nepřipustného formalismu a svévole, ale je též v rozporu s ustálenou judikaturou obecných soudů ve věcech náhrady škody dle zákona č. 82/1998 Sb., [...]

7. [...] Stěžovatelka upozorňuje na nálezy Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 2697/13 ze dne 3. 12. 2013 [...], podle kterého je nepodstatné, že výzva dle § 142a o. s. ř. byla podána v režimu jiného zákona, má-li všechny náležitosti požadované citovaným zákonným usnesením. Nepřihlédnutí k takové výzvě je dle citovaného nálezu v extrémním rozporu s účelem a smyslem zákona, a v důsledku tak i s právem na spravedlivý proces. [...]

17. Podstatou ústavní stížnosti je aplikace § 142a o. s. ř. v řízení o náhradě škody dle zákona č. 82/1998 Sb. a posouzení, zda pro účely přiznání nákladů řízení úspěšnému žalobci postačuje předchozí uplatnění nároku na náhradu škody u příslušného úřadu postupem dle § 14 zákona č. 82/1998 Sb.

18. Podle § 142a odst. 1 o. s. ř. žalobce, který měl úspěch v řízení o splnění povinnosti, má právo na náhradu nákladů řízení proti žalovanému, jen jestliže žalovanému ve lhůtě nejméně 7 dnů před podáním návrhu na zahájení řízení zaslal na adresu pro doručování, případně na poslední známou adresu výzvu k plnění.

19. Správná aplikace citovaného ustanovení je podmíněna řádným a úplným pochopením jeho účelu. Institut předžalobní výzvy byl do české procesní úpravy zakotven k 1. 1. 2013, a to na základě zákona č. 396/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, přičemž **stěžejním důvodem pro jeho zakotvení bylo zamezit neúměrnému a neúčelnému navyšování nákladů soudního řízení, které zejména v případech tzv. formulářových žalob měly představovat zdroje snadného výdělku.** Předžalobní výzva má proto svůj primární význam v řízení mezi dvěma jednotlivci a **má představovat poslední upozornění dlužníka na existenci jeho závazku, na něž v případě pasivity v plnění povinnosti navazuje samotné soudní řízení** [srov. nálezy ze dne 18. 5. 2015 sp. zn. I. ÚS 4047/14 (N 97/77 SbNU 423) a ze dne 21. 4. 2016 sp. zn. I. ÚS 3228/15 (N 75/81 SbNU 299)].

20. Podle § 14 zákona č. 82/1998 Sb. nárok na náhradu škody se uplatňuje u úřadu uvedeného v § 6 téhož zákona (odst. 1). **Uplatnění nároku na náhradu škody podle tohoto zákona je podmínkou pro případné uplatnění nároku na náhradu škody u soudu** (odst. 3). Podle § 15 téhož zákona, přizná-li příslušný úřad náhradu škody, je třeba nahradit škodu do šesti měsíců od uplatnění nároku (odst. 1). Domáhat se náhrady škody u soudu může poškozený pouze tehdy, pokud do šesti měsíců ode dne uplatnění nebyl jeho nárok plně uspokojen (odst. 2). Podle ustálené judikatury obecných soudů „**smyslem předběžného projednání nároku u příslušného ministerstva nebo jiného ústředního orgánu státní správy dle § 14 OdpŠk je poskytnout možnost vyřešit spor smírnou cestou a snaha zabránit tak zbytečným soudním sporům**“ (rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 23. 4. 2012 sp. zn. 30 Cdo 1728/2011).

21. Z uvedeného vyplývá, že předžalobní uplatnění nároku dle § 14 zákona č. 82/1998 Sb. naplňuje **obdobný účel** jako předžalobní výzva dle § 142a o. s. ř. ve standardním občanskoprávním řízení. Jak ostatně potvrzuje i právní doktrína, úprava předžalobního uplatnění nároku dle § 14 zákona č. 82/1998 Sb. je úpravou speciální k § 142a o. s. ř., zaslání předžalobní výzvy poté, co bylo postupováno dle § 14 zákona č. 82/1998 Sb., je proto úkonem nadbytečným (Vojtek, P., Bičák, V. Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, str. 280).

22. [...] Postup odvolacího soudu, který náklady řízení stěžovatelce nepřiznal, ačkoli byla částečně úspěšná, z důvodu, že po uplatnění nároku u příslušného úřadu nezaslala státu ještě předžalobní výzvu dle § 142a o. s. ř., nejenže zcela odporuje výše uvedenému smyslu a systematice obou předžalobních institutů, ale též zcela neodůvodněně zvýhodňuje stát oproti žalujícímu jednotlivci, čímž nepřipustně omezuje rozsah základního práva zaručeného čl. 36 odst. 3 Listiny.

(jph)

Vyloučení soudního přezkumu rozhodnutí, kterým nebylo uděleno státní občanství cizinci z důvodu bezpečnosti státu

Nález Ústavního soudu ze dne 2. 7. 2019, sp. zn. Pl. ÚS 29/17, www.nalus.usoud.cz.

státní občanství, bezpečnost státu, utajované skutečnosti, soudní přezkum

Ústavní soud zamítl návrh na zrušení ustanovení § 26 zákona č. 186/2013 Sb., o státním občanství České republiky a o změně některých zákonů (zákon o státním občanství České republiky), které vylučuje soudní přezkum rozhodnutí o zamítnutí žádosti o udělení státního občanství z důvodu ohrožení bezpečnosti státu.

60. Není-li ústavně zaručeno právo na udělení státního občanství, pak je pro rozhodnutí o návrhu podstatná odpověď na otázku, zda může rozhodnutí o zamítnutí žádosti o udělení státního občanství zasáhnout do některého základního práva či svobody garantovaných Listinou, resp. ústavním pořádkem.

61. Z judikatury Ústavního soudu vyplývá, že **v případech, kdy státobčanský vztah nevzniká ex lege, ale na základě rozhodnutí příslušného orgánu státu, má stát svrchované právo rozhodnout, zda určité osobě občanství udělí, a pokud tak neučiní, neporušuje tím žádná základní práva.** Jinak řečeno, není žádného základního práva, které by suverénní stát mohl v takovém případě porušit tím, že cizinci státní občanství svým rozhodnutím neudělí (nález ze dne 11. 10. 2016 sp. zn. Pl. ÚS 5/16, usnesení ze dne 8. 3. 2000 sp. zn. IV. ÚS 586/99 nebo usnesení ze dne 17. 5. 2007 sp. zn. II. ÚS 624/06).

62. Ústavní soud uvedeným nijak nezpochybňuje závěry judikatury Nejvyššího správního soudu, na které navrhovatel poukazuje a podle kterých se rozhodování o udělení státního občanství dotýká veřejných subjektivních práv – o žádosti musí být rozhodnuto s vyloučením libovůle, diskriminace apod. (bod 9 odůvodnění tohoto nálezu). Uvedené však není případem, kdy se podle čl. 36 odst. 2 Listiny rozhodnutí týká základních práv. [...]

63. Předmětný zákaz výluky ze soudního přezkumu podle čl. 36 odst. 2 Listiny se vztahuje pouze na případy, ve kterých nejen že musí jít o konkrétní základní právo, ale současně se musí rozhodnutí orgánu veřejné správy takového konkrétního základního práva skutečně týkat (srov. nález Ústavního soudu ze dne 16. 12. 2014 sp. zn. Pl. ÚS 9/14). [...] **V nyní posuzované věci tedy ani skutečnost, že udělení státního občanství trvale mění status osoby žadatele – možnost realizovat a rozvíjet osobní, rodinné, sociální a ekonomické vazby, které tvoří soukromý a rodinný život – sama o sobě nestačí pro splnění podmínky zákazu výluky ze soudního přezkumu.** Proto argumentaci navrhovatele a Veřejné ochránkyně [...], že předmětný zákaz výluky je splněn již tím, že důsledkem neudělení státního občanství je druhotné dotčení ústavně zaručených práv neúspěšných žadatelů, je tak třeba odmítnout, neboť těchto základních práv se rozhodnutí o zamítnutí žádosti o státní občanství netýká ve smyslu čl. 36 odst. 2 Listiny.

64. Ústavní soud tudíž vyslovuje dílčí závěr, že rozhodnutím o neudělení státního občanství pro ohrožení bezpečnosti státu nedochází k zásahu do základních práv a svobod, a vylučuje-li zákonodárce toto rozhodnutí

ze soudního přezkumu, nedostává se tím do rozporu se zákazem výluky ze soudního přezkumu podle čl. 36 odst. 2 Listiny.

66. Ustanovení čl. 36 odst. 2 Listiny, nejde-li o případ zákazu výluky ze soudního přezkumu, poskytuje obratem „nestanoví-li zákon jinak“ zákonodárci prostor, aby soudní přezkum rozhodnutí orgánu veřejné správy formou zákona vyloučil, aniž by v něm byl specifikován účel takové výluky. Zákonodárce má tedy určitou dispozici pro to, u jakých rozhodnutí orgánu veřejné správy a v jakém konkrétním rozsahu k omezení přistoupí, ale ani ta není a nemůže být absolutní. Ve svém uvážení je vždy vázán čl. 1 odst. 1 Ústavy, který garantuje zachování základních principů demokratického právního státu [nález ze dne 16. 6. 2015 sp. zn. Pl. ÚS 12/14 (N 109/77 SbNU 577; 177/2015 Sb.)]. [...]

69. Oproti uvedenému zájmu jednotlivce na ochraně subjektivních veřejných práv mocí soudní však v daném případě stojí shora uvedený bezpečnostní zájem státu, výslovně vyjádřený v čl. 1 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, podle kterého je zajištění svrchovanosti a územní celistvosti České republiky, ochrana jejích demokratických základů a ochrana životů, zdraví a majetkových hodnot základní povinností státu. [...] Tento státní zájem představuje zájem existenční, který legitimizuje určité omezení právní sféry jedince; ostatně ve svém důsledku je to stát, jenž postavení jedince chrání. Jestliže Ústavní soud judikoval, že ústava moderního demokratického právního státu představuje společenskou smlouvu založenou na minimálním hodnotovém a institucionálním konsensu [srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 33/97 ze dne 17. 12. 1997 (N 163/9 SbNU 399; 30/1998 Sb.), str. 407], lze pod tímto pojmem mimo jiné chápat jak zájem státu, tak i jím chráněných osob na jeho vlastní bezpečné existenci; k ochraně tohoto zájmu musí stát disponovat příslušnými nástroji. Jedním z nich je i oblast ochrany utajovaných skutečností (nález ze dne 11. 10. 2016 sp. zn. Pl. ÚS 5/16).

70. Ve světle shora uvedeného proto nelze na jedné straně připustit výluky ze soudního přezkumu jakýchkoliv – svévolně zvolených – rozhodnutí orgánů veřejné správy, na straně druhé je však nutné reflektovat legitimní veřejný zájem na ochraně utajovaných skutečností, a je proto z tohoto hlediska přípustné omezení v podobě výluky ze soudního přezkumu takových rozhodnutí orgánů veřejné moci, jejichž soudní přezkum, resp. předložení utajovaných informací za tímto účelem soudu, by takový zájem ohrožovalo. [...]

72. Ústavní soud se právní úpravou rozhodnutí o zamítnutí žádosti o udělení státního občanství z důvodů spojených s bezpečností státu již v minulosti zabýval, když zamítl návrh na zrušení § 22 odst. 3 zákona o státním občanství, který ukládá ministerstvu, aby v odůvodnění takového zamítavého rozhodnutí nesdělovalo ty důvody nevyhovění žádosti o udělení státního občanství, které z takových stanovisek bezpečnostních služeb vyplývají. Ústavní soud v této věci dospěl k závěru, že „uvedený postup má vést k tomu, že konkrétní důvody nevyhovění žádosti nebudou žadateli o občanství sdělovány jen v těch případech, kdy je zde reálná obava, že by jejich zpřístupnění mohlo ohrozit bezpečnost státu či třetích osob. S ohledem na uvedené sleduje napadená právní úprava legitimní cíl, kterým jsou bezpečnostní zájmy státu“ (nález ze dne 11. 10. 2016 sp. zn. Pl. ÚS 5/16).

73. Pokud jde o cíl napadené právní úpravy, ten je s ohledem na její provázanost s § 22 odst. 3 zákona o státním občanství shodný, tzn. bezpečnostní zájmy státu – minimalizace možnosti úniku utajovaných informací. Jak bylo již konstatováno ve shora citovaném nálezu, od kterého nemá důvod se Ústavní soud v nyní posuzované věci odchýlit, takový cíl lze považovat za legitimní. Napadenou právní úpravu – vylučující ze soudního přezkumu toliko právě ta rozhodnutí, kterými byla zamítnuta žádost o udělení státního občanství z důvodu utajované informace o ohrožení bezpečnosti státu – nelze proto považovat za projev svévole zákonodárce. Ústavní soud tedy nepovažuje napadené ustanovení za rozporné ani s principem demokratického právního státu ve smyslu čl. 1 odst. 1 Ústavy.

K rozhodnutí pléna zaujali odlišné stanovisko soudci Ludvík David, Kateřina Šimáčková, Vojtěch Šimíček a David Uhlíř.

(ah)

NEJVYŠŠÍ SPRÁVNÍ SOUD

Systémová podjatost úředníků územně samosprávného celku při výkonu samostatné působnosti nepřichází v úvahu

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2019, č. j. 2 As 151/2018-63, <http://nssoud.cz>.

systémová podjatost, vyloučení z projednávání a rozhodování věci, územně samostatný celek, samostatná působnost, rozhodování

Posuzovat tzv. systémovou podjatost (§ 14 odst. 1 správního řádu) úředníků územně samosprávného celku (ve smyslu usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 11. 2012, čj. 1 As 89/2010-119, č. 2802/2013 Sb. NSS) nepřichází v úvahu ve věci, v níž úřad tohoto celku rozhoduje v jeho samostatné působnosti.

Krajský úřad Ústeckého kraje zamítl v samostatné působnosti žádost dopravce na zaplacení peněžní částky od Ústeckého kraje za provoz sítě veřejné linkové dopravy. Rozhodnutí potvrdilo v odvolacím řízení Ministerstvo vnitra.

Žalobkyně (dopravce) již ve správním řízení **namítala podjatosti všech úředních osob krajského úřadu**, kterou podložila existencí značného zájmu Ústeckého kraje (osoba zúčastněná na řízení) na výsledku řízení, obavou z možného ovlivňování úředních osob politickou reprezentací za účelem její ekonomické likvidace a taktéž osobním zájmem politické reprezentace i některých úředních osob na výsledku předmětného řízení.

Krajský soud obě správní rozhodnutí zrušil a věc vrátil ministerstvu (sic) k dalšímu řízení. Ústecký kraj podal kasační stížnost Nejvyššímu správnímu soudu.

23. Dle § 14 odst. 1 správního řádu platí, že „každá osoba bezprostředně se podílející na výkonu pravomoci správního orgánu, o níž lze důvodně předpokládat, že má s ohledem na svůj poměr k věci, k účastníkům řízení nebo jejich zástupcům takový zájem na výsledku řízení, pro nějž lze pochybovat o její nepodjatosti, je vyloučena ze všech úkonů v řízení,

při jejichž provádění by mohla výsledek řízení ovlivnit.“ Podle § 131 odst. 4 správního řádu „nadřízený správní orgán usnesením pověří k projednání a rozhodnutí věci jiný věcně příslušný podřízený správní orgán ve svém správním obvodu, jestliže podřízený správní orgán není z důvodu vyloučení všech úředních osob (§ 14) tohoto orgánu nebo členů orgánu, který rozhoduje ve sboru, způsobilý věc projednat a rozhodnout; v tomto případě nadřízený správní orgán pověří správní orgán, jehož správní obvod sousedí se správním obvodem nezpůsobilého správního orgánu.“

24. V usnesení rozšířeného senátu ze dne 20. 11. 2012, č. j. 1 As 89/2010 - 119, dospěl Nejvyšší správní soud v otázce tzv. systémové podjatosti k závěru, že „rozhoduje-li orgán územního samosprávného celku ve správním řízení ve věci, která se týká zájmu tohoto územního samosprávného celku, je důvodem pochyb o nepodjatosti úřední osoby dle § 14 odst. 1 správního řádu její zaměstnanecký poměr k územnímu samosprávnému celku tehdy, je-li z povahy věci či jiných okolností patrné podezření, že v důsledku tohoto zaměstnaneckého poměru by mohl být její postoj k věci ovlivněn i jinými než zákonnými hledisky.“ Rozšířený senát v citovaném usnesení vyslovil, že „v případech, kdy rozhoduje úředník územního samosprávného celku ve věci, která se přímo nebo nepřímo týká tohoto celku, není a priori vyloučen z rozhodování pro svoji „systémovou podjatost“, avšak je u něho dáno „systémové riziko podjatosti“, kvůli němuž je třeba otázku jeho případné podjatosti posuzovat se zvýšenou opatrností oproti věcem, které se zájmů územního samosprávného celku nijak nedotýkají. (...) K pochybám o nepodjatosti postačí i poměrně nízká míra podezření, neboť (...) existence „systémového rizika podjatosti“ je sama o sobě signálem ke zvýšené opatrnosti a „podezřívavosti“ při posuzování důvodů pro vyloučení úřední osoby z úkonů v řízení. Důvody k uvedenému podezření mohou být nejrůznějšího druhu a nelze je specifikovat jinak než obecnými rysy a představitelnými příklady. Bude se jednat o takové skutečnosti, které naznačují, že zde existuje někdo, kdo má zájem na určitém výsledku řízení, v němž se má rozhodovat, a přitom má či může mít schopnost působit na příslušnou úřední osobu prostřednictvím jejího zaměstnaneckého vztahu k územnímu samosprávnému celku. Uvedenými skutečnostmi mohou být například jevy v politické či mediální sféře, jež předcházejí příslušnému správnímu řízení či je doprovázejí a naznačují zvýšený zájem o výsledek řízení ze strany osob schopných ovlivnit jednání územního samosprávného celku jako zaměstnavatele úřední osoby. Příkladem může být zájem politických činitelů či jiných v rámci daného územního samosprávného celku vlivných osob (např. zákulisních aktérů místní politiky či podnikatelských subjektů) na určitém výsledku řízení (např. na tom, aby určitá stavba, činnost apod. byla povolena, anebo naopak nepovolena); takový zájem lze vysledovat například z různých mediálních vyjádření, předvolebních slibů, konkrétních investičních či jiných obchodních počínů, předchozích snah nasměrovat určité související rozhodovací procesy určitým způsobem apod. Stejně tak uvedenou skutečností může být samotná povaha a podstata rozhodované věci, její kontroverznost či politický význam a s tím spojené zájmy. Zjevně a bez dalšího pak uvedenými skutečnostmi budou podezření z nátlaku či snahy přímo ovlivnit rozhodování příslušné úřední osoby prostřednictvím jejího zaměstnaneckého vztahu. Pro posouzení otázky podjatosti úřední osoby přitom není rozhodná formální procesní role územního samosprávného celku v řízení, v němž se tato otázka řeší, nýbrž to, zda má on sám nebo osoby, které jsou schopny jej přímo nebo nepřímo ovlivnit, skutečný

(materiální) zájem na jeho výsledku. Zpravidla tedy bude nerozhodné, zda je dotýčný územní samosprávný celek ‚jádrovým‘ účastníkem řízení (§ 27 odst. 1 správního řádu), účastníkem podle § 27 odst. 2 téhož zákona, účastníkem podle některého zvláštního zákona anebo že dokonce vůbec účastníkem není. Při posuzování ‚systémového rizika podjatosti‘ je třeba zohlednit všechny relevantní okolnosti.“ Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu dále podotkl, že „právě v soudobém českém modelu spojené územní veřejné správy, v němž státní správu i samosprávu vykonávají z podstatné části orgány územních samosprávných celků jakožto politických entit ovládaných místními či regionálními politickými reprezentacemi, prosazujícími nezřídka partikulární zájmy, a nikoli zájem veřejný, nelze nebezpečí plynoucí ze ‚systémového rizika podjatosti‘ podcenit. Je tomu tak proto, že v modelu, v němž v posledku o osudech zaměstnanců územního samosprávného celku rozhoduje místní či regionální politická reprezentace, nezřídka ovládaná zákulisními vlivovými strukturami, jež z povahy věci má zájmy na tom, aby určité věci místního významu byly řešeny určitým způsobem, fakticky nelze v rámci územní samosprávné jednotky zajistit skutečně úplné oddělení politických a zákonných hledisek při výkonu veřejné správy. V tomto systému chybí regionální správní úřady plně oddělené od samosprávy a nezávislé na místních poměrech a vlivech, jež by dokázaly garantovat objektivitu a nestrannost výkonu veřejné správy i ve věcech, na nichž má samospráva či lidé, kteří ji jsou schopni ovlivnit, zájem. Dozor vykonávaný nadřízenými orgány (především Ministerstvem vnitra) stěží může být dostatečně účinným mechanismem, neboť to v potřebné míře nezoládne již jen z kapacitních důvodů. Proto je nezbytné podezření vyplývající z existence ‚systémového rizika podjatosti‘ brát velmi vážně a s ohledem na smysl a účel § 14 odst. 1 správního řádu (...) v pochybnostech dát přednost vyloučení všech úředních osob příslušného správního orgánu z úkonů v řízení.“ [...]

25. Stěžovatel ve své kasační stížnosti mimo jiné namítal, že krajský soud v napadeném rozsudku dezinterpretoval a nesprávně aplikoval usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 11. 2012, č. j. 1 As 89/2010 – 119, neboť **nepřihlédl ke skutečnosti, že toto rozhodnutí bylo přijato ve vztahu k řízením konaným v přenesené působnosti územních samosprávných celků, kdežto v nyní projednávaném případě se jedná o rozhodnutí v rámci samostatné působnosti stěžovatele odpovídající ústavně zaručenému právu územních samosprávných celků na samosprávu.**

26. [...] Nejvyšší správní soud tedy dává stěžovateli za pravdu, že zcela zásadní okolností rozhodnou pro posouzení řešené věci, která ji navíc odlišuje od dříve řešených případů, je skutečnost nesporná i mezi stranami, totiž že prvostupňový správní orgán (úd stěžovatele), u nějž byla městským soudem shledána systémová podjatost, rozhodoval v samostatné působnosti kraje jakožto vyššího územně samosprávného celku.

27. Nejvyšší správní soud se proto poprvé musel zabývat otázkou, zdali závěry usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 11. 2012, č. j. 1 As 89/2010 – 119, které byly konstatovány a doposud aplikovány na půdorysu rozhodování orgánů územně samosprávných celků v přenesené působnosti, dopadají též na jejich rozhodování v samostatné působnosti. Předně Nejvyšší správní soud konstatuje, že v citovaném usnesení rozšířeného senátu není nikde výslovně uvedeno, zdali se v něm uvedené úvahy, argumenty a z nich plynoucí závěry vztahují výhradně na přenesenou působnost, či na veškerou

rozhodovací činnost orgánů územně samosprávných celků včetně rozhodování v samostatné působnosti; takové jednoznačné posouzení v něm uvedeno není, je proto třeba šíři jeho dopadu interpretovat teleologicky s ohledem na účel a východiska, která rozšířený senát k jeho vyřčení vedla. Nejvyšší správní soud má za to, že zásadní odlišnosti mezi rozhodováním v přenesené a samostatné působnosti územně samosprávného celku je třeba reflektovat i při posuzování požadované míry nezávislosti příslušných úředních osob.

28. [...] Jinak řečeno, v přenesené působnosti využívá stát toliko existenci územní samosprávy a její struktury k zajištění decentralizovaného výkonu státní správy; orgány územně samosprávných celků (obecní a krajské úřady) jsou „najaty“ k tomu, aby pro stát a jeho jménem vykonávaly některé jeho pravomoci (státní správu) namísto něj. Za této situace je třeba dbát zvýšeného důrazu na neutralitu, nestrannost a politickou či mediální nezainteresovanost příslušného úřadu, neboť ten pouze vystupuje jako realizátor činnosti státu a má být prost partikulárních vlivů a zájmů. V případě výkonu přenesené působnosti není žádný ospravedlnitelný zájmový vztah mezi projednávanou věcí a rozhodujícím orgánem; pakliže takový vznikne, je to naopak nežádoucí efekt, k jehož odstranění může sloužit právě institut tzv. systémové podjatosti rozebíraný v předmětném usnesení rozšířeného senátu. Při rozhodování v přenesené působnosti tedy není v tomto kontextu určující, zdali dané rozhodnutí vydá místně příslušný správní orgán, anebo výjimečně, v případně naplnění podmínek pro shledání systémové podjatosti, jiný (sousední) správní orgán. I ten bude totiž, shodně jako původně příslušný, rozhodovat pouze namísto státu, jeho jménem. Za takto předestřených východisek je posuzování systémové podjatosti zcela na místě, neboť chrání neutralitu a nestrannost rozhodování příslušného úřadu, zároveň se však nedotýká práv těchto samotných územně samosprávných celků, neboť pro ně je výkon přenesené působnosti pouze jakousi „nucenou službou státu“, za niž pobírají finanční kompenzaci.

29. Naopak v případě samostatné působnosti územně samosprávných celků se jedná o výkon jejich ústavně garantovaného práva na samosprávu, přičemž *„základními znaky samosprávy jsou správa vlastních věcí, vytváření vlastních samosprávných orgánů, pravomoc vydávat v rámci samosprávné pravomoci individuální správní akty a právní předpisy a konečně vlastnit majetek, mít vlastní rozpočet a samostatně hospodařit.“* (Rychetský, P., Langášek, T., Herc, T., Mlsna, P.: Ústava České republiky. Zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2015). Ústava v rámci zakotvení územní samosprávy akcentuje princip zákonnosti (legality), jehož smyslem je *„zamezení potencionálním zásahům moci výkonné do činnosti ÚSC bez zákonné opory, tedy bez určitého vyvažování ze strany moci zákonodárné. Tuto podmínku lze ostatně považovat za jeden ze základních rysů (územní) samosprávy vůbec. Podoba zásahů státu do činnosti ÚSC se zcela zásadně odvíjí od tohoto, zda se má jednat o zásah související s výkonem práva na samosprávu (samostatnou působností) či s výkonem státní správy (přenesenou působností). V případě zásahu do činnosti orgánů ÚSC při výkonu přenesené působnosti jsou možnosti státu z hlediska postupu nebo i samotného obsahu takového zásahu zcela logicky mnohem významnější než je tomu v případě zásahů do působnosti samostatné (...). V případě zásahů státu do činnosti ÚSC se judikatura ÚS (srov. zejm. nálezy IV. ÚS 331/02) přiklonila k závěru, že se jedná skutečně pouze o ústavně založenou výjimku zasahující do jednoho ze znaků demokratického právního státu (v podobě územní samosprávy),*

kteřou je v souladu s obvyklou zásadou o vztahu pravidla a výjimky třeba interpretovat a posléze aplikovat restriktivním způsobem.“ (Šimíček, V., Filip, J., Molek, P., Bahýřová, L., Podhrázký, M., Suchánek, R., Vyhnaněk, L., Ústava České republiky - Komentář. Praha: Linde Praha, 2010). Podstatné především je, že do samostatné působnosti spadají záležitosti, které jsou v zájmu daného územního samosprávného celku a jeho občanů. Orgány územně samosprávných celků tedy ze samé podstaty věci vykonávají samosprávu v zájmu tohoto celku, který pochopitelně vždy nemusí být totožný se zájmy jiných samosprávných celků, nebo dokonce se zájmy státu. Samospráva je reprezentována svými politickými představiteli, orgány samosprávy (včetně obecního či krajského úřadu) jsou ve věcech výkonu samostatné působnosti řízeny politickými představiteli těchto celků a mají být nástroji k uskutečnění jejich politických vizí. I výkon samostatné působnosti územně samosprávných celků pochopitelně musí být realizován v souladu se zákonem a v jeho mezích, na základě esenciálního účelu existence samosprávy, totiž spravování vlastních záležitostí ve vlastním zájmu, ovšem nemusí být neutrální a apolitické. Oproti výše řečenému v případě výkonu přenesené působnosti je zde naopak třeba klást zvýšený důraz právě na nezasahování do práva samosprávy na její autonomii; politická či mediální zainteresovanost územně samosprávného celku ve věci týkající se jeho zájmu je totiž zcela imanentní součástí výkonu samostatné působnosti. Existuje zde zásadní vztah mezi projednávanou věcí a rozhodujícím orgánem, neboť to má být právě a jenom onen samosprávný celek, který rozhoduje o záležitostech týkajících se jeho vlastních zájmů, pakliže nejsou zákonem výslovně svěřeny jinému subjektu nebo se nejedná o přenesenou působnost.

30. Nejvyšší správní soud na základě výše uvedených zásadních distinkcí konstatuje, že po územně samosprávných celcích při výkonu jejich samostatné působnosti není z podstaty smyslu jejich existence možné vyžadovat zcela nestranné a nezainteresované rozhodování. Samozřejmě že i tyto celky jsou při své rozhodovací činnosti vázány celou řadou zákonů a v nich obsažených pravidel a omezení, ať už se příkladem jedná o normy týkající se vedení správních řízení, zadávání veřejných zakázek či hospodaření se svým majetkem. Zákonnost a správnost individuálních správních aktů vydaných územně samosprávným celkem v samostatné působnosti se mimo jiné garantuje jejich přezkumem odvolacím správním orgánem, přičemž i v jeho postupu se však uplatní jistá specifika oproti přezkumu rozhodnutí vydaných v přenesené působnosti. [...] Jak však již bylo naznačeno, vždy může takový přezkumný, dozorový či kontrolní orgán nezákonný individuální správní akt vydaný územně samosprávným celkem v samostatné působnosti pouze zrušit, není však nikdy oprávněn si aťhovat jeho pravomoc a jím vydané rozhodnutí změnit či rozhodnout namísto něj, neboť by se jednalo o neoprávněný zásah do jeho ústavně garantovaného práva na samosprávu. **Nejvyšší správní soud má za to, že nelze akceptovat, aby jiný (navíc ještě ani ne nadřízený, nýbrž „sousední“) územní samosprávný celek s vlastními odlišnými zájmy rozhodoval ve věcech samostatné působnosti namísto toho celku, o jehož záležitosti se jedná.**

31. Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že tzv. **systémovou podjatost**, jak byla charakterizována v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 11. 2012, č. j. 1 As 89/2010 – 119, **lze posuzovat u územně samosprávného celku jediné v případě, kdy tento rozhoduje v přenesené**

působnosti; při rozhodování v samostatné působnosti naopak nepřichází z podstaty věci vůbec v úvahu. Tímto závěrem samozřejmě není nikterak dotčeno posuzování podjatosti konkrétní úřední osoby dle § 14 odst. 1 správního řádu; o nepodjatosti takové úřední osoby však musí být dána pochybnost s ohledem na přímo její poměr k věci, k účastníkům řízení (mimo onen územně samosprávný celek) nebo jejich zástupcům, nikoliv však pouze kvůli rizikům souvisejícím se systémovou podjatostí způsobenou zaměstnaneckým poměrem k tomuto celku.

(mš)