

# 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.<sup>1)</sup>

## 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](http://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

---

<sup>1)</sup> 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 deliktní 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 prostupují 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](http://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 stěžovatelce 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 výdělků.** 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](http://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)