

# 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.

## ÚSTAVNÍ SOUD

**Zpřístupnění údajů z Centrálního registru oznámení podle zákona o střetu zájmů i bez žádosti je nepřiměřeným zásahem do práva na soukromí**

*Nález pléna Ústavního soudu ze dne 11. 2. 2020 sp. zn. Pl. ÚS 38/17, <https://nalus.usoud.cz>.*

*střet zájmů, osobní údaj, veřejná funkce, orgán samosprávy, samospráva/územní, stát, informace, starosta*

I. Zásah do soukromí je méně intenzivní v situaci, kdy veřejný funkcionář musí oznámení o majetku, příjmech a závazcích pouze podat, na rozdíl od situace, kdy takové oznámení podává s vědomím, že se vzápětí jeho majetkové poměry stanou bez dalšího „věcí veřejnou“, tedy se stanou součástí veřejně přístupného registru oznámení. Čím širší okruh osob a bez omezení se může s majetkovými poměry veřejného funkcionáře seznámit, tím intenzivnější zásah do soukromí může tato osoba pociťovat. Shledal-li proto Ústavní soud napadená ustanovení zákona týkající se samotné úpravy podávání oznámení o majetku, příjmech a závazcích za ústavně konformní, neaproboval tím bez dalšího, že je ústavně konformní i režim zveřejňování (resp. zpřístupnění) takto získaných údajů.

II. Má-li být cílem nahlížení do registru prevence či odhalení střetu zájmů, resp. zvýšení důvěry veřejnosti v činnost veřejné moci, nikoli pouhé uspokojení osobní zvědavosti, či dokonce zjišťování informací pro účely nezákonné či jinak nepřipustné, nelze považovat formální bariéru v podobě podání individuální žádosti za překážku, která by naplnění uvedeného účelu bránila. Poskytováním údajů z registru na žádost je zároveň dostatečně naplněna i preventivní funkce zpřístupňování údajů, tedy vědomost veřejných funkcionářů o možnosti kohokoli, kdo se identifikuje, zjistit údaje z registru oznámení a případný střet odhalit.

III. Pokud se stát rozhodne zavést centrální registr oznámení, a namísto 6 500 evidenčních míst vytvoří jedno centrální, nemůže případné náklady či administrativu spojenou s rozsahem takto vzniklé agendy, tedy

např. právě s poskytováním údajů na žádost, vyřešit tím, že většinu údajů plošně zveřejní, čímž se vyřizování žádostí vyhne. Měla by totiž důsledně platit zásada, že stát má ukládat jen takové povinnosti, jejichž dodržování je schopen též kontrolovat a vymáhat.

Ústavní soud částečně vyhověl návrhům dvou skupin senátorů a zrušil ke dni 31. prosince 2020 ustanovení § 14b odst. 1 písm. a), b) a c) zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění zákona č. 14/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, a zákona č. 112/2018 Sb., kterým se mění zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů. Oba návrhy cílily především na oznamovací povinnost a zpřístupnění oznámených údajů pouze u neuvolněných představitelů územní samosprávy, takové omezení však shledal Ústavní soud nedůvodné.

### **Zásah do práva na informační sebeurčení**

62. Navrhovatelky shodně namítají porušení práva na soukromí, resp. práva na informační sebeurčení. Ústavní zakotvení je obsaženo v čl. 10 odst. 3 Listiny, podle něhož „[k]aždý má právo na ochranu před neoprávněným shromažďováním, zveřejňováním nebo jiným zneužíváním údajů o své osobě.“

[...]

64. V nyní posuzovaném případě je zřejmé, že do práva na soukromí v podobě práva na informační sebeurčení je napadenou právní úpravou zasahováno, neboť **každý veřejný funkcionář spadající pod režim zákona o střetu zájmů musí pod hrozbou sankce poskytnout údaje o svém majetku, příjmech a závazcích, což jsou údaje soukromého rázu.** Ačkoli jde o povinnost uloženou osobám veřejně činným, nejde zároveň o údaje týkající se jejich úřední činnosti, resp. výkonu veřejné moci jako takové, ale o informace z jejich soukromého života, tedy údaje týkající se jejich soukromého majetku, jejich příjmů, resp. jejich závazků.

65. Zásah do práva na soukromí tak má Ústavní soud za evidentní. Jinou otázkou však je, zda je tento zásah ústavněprávně akceptovatelný či nikoliv. Již z citovaného čl. 10 odst. 3 Listiny se totiž podává, že ústavně nepřipustné je pouze neoprávněné nakládání s osobními údaji, přičemž tato neoprávněnost je dokonce vyjádřena jako zneužívání údajů.

66. Ústavní soud dále předesílá, že v rámci napadené zákonné úpravy **je nutno rozlišit dva základní typy zásahu do práva na soukromí, resp. práva na informační sebeurčení, které se liší svou intenzitou: (1.) Samotnou povinnost podávat oznámení o majetku, příjmech a závazcích (dále též jen „oznámení“), a (2.) zpřístupnění takto poskytnutých údajů veřejnosti.**

67. Pro posouzení ústavnosti zásahu do základních práv pak Ústavní soud standardně vyžaduje, aby zásah sledoval legitimní cíl a zároveň byl vůči tomuto sledovanému cíli proporcionální. [...]

## Legitimní cíl napadené právní úpravy

68. Ústavní soud nemá pochyby o tom, že napadená právní úprava sleduje legitimní cíl, konkrétně zabránění výkonu veřejné moci ve prospěch zájmů soukromých (jejímu zneužívání).

[...]

71. Zákonná regulace směřující proti možnému střetu zájmů těch, kteří veřejnou moc vykonávají, ať již v rámci orgánů státu, či orgánů jiných veřejnoprávních korporací (obcí, krajů), představuje ve své podstatě ochranu adresátů veřejné moci proti případnému zneužívání mocenského postavení těch osob, které určitou pozici v rámci veřejné moci zastávají. Veřejná moc tudíž formou zákona omezuje sebe sama (své funkcionáře) v zájmu ochrany všech těch, vůči nimž veřejná moc může působit. **Legitimním cílem právní úpravy střetu zájmů je tak nejen vyloučit výkon veřejné moci v zájmu soukromém, tedy vyloučit či minimalizovat možnost zneužití mocenského postavení v soukromém zájmu, ale též zajišťovat zodpovědný a transparentní výkon veřejné moci sloužící adresátům veřejné moci a v důsledku též udržovat důvěru veřejnosti v činnost orgánů veřejné moci.**

[...]

**K otázce personální působnosti zákona - k ústavnosti § 2 odst. 1 písm. q) zákona o střetu zájmů**

73. Zákon o střetu zájmů v § 1 vymezuje povinnosti, omezení a odpovědnost „veřejných funkcionářů“. Účelem § 2 zákona o střetu zájmů je vymezení pojmu „veřejný funkcionář“. Zahrnutí konkrétních osob do výčtu v § 2 tak představuje vymezení personální působnosti zákona o střetu zájmů. **Důsledkem navrhované derogace § 2 odst. 1 písm. q) by tudíž bylo úplné vyjmutí osob vymezených v § 2 odst. 1 písm. q) z režimu zákona o střetu zájmů, tzn. nejen z hlediska napadených ustanovení, nýbrž obecně povinností, které tento zákon všem veřejným funkcionářům v jednotlivých ustanoveních ukládá.**

[...]

77. Pokud navrhovatelka 2 v návrhu uvádí, že se novelou zákona č. 14/2017 Sb. „zásadně rozšířil okruh osob, které musí veřejné přiznání učinit“, nelze ji přisvědčit. Ve vztahu k neuvolněným funkcionářům samospráv se nijak nerozšířil okruh osob, které musí oznámení podávat. K rozšíření dopadu zákona tedy došlo nikoli co do okruhu povinných subjektů (jde-li o neuvolněné funkcionáře samospráv), nýbrž „jen“ co do veřejné přístupnosti podaných oznámení, resp. údajů z nich. Z obou podání je ostatně zjevné, že kontroverznost novely č. 14/2017 Sb. spatřují právě ve skutečnosti, že údaje z oznámení o majetku, příjmech a závazcích jsou plošně přístupné každému prostřednictvím dálkového přístupu, když prý úprava střetu zájmů před přijetím novely č. 14/2017 Sb. „nebyla předmětem žádné kritiky o nevyhovující zákonné regulaci“.

[...]

83. Kritériem pro začlenění konkrétních osob do režimu zákona o střetu zájmů je totiž potencionální riziko střetu zájmů spojené s výkonem konkrétní funkce v rámci veřejné moci. Zde pak není rozdíl mezi funkcionáři uvolněnými a neuvolněnými, neboť rozsah jejich kompetencí při výkonu veřejné moci je stejný. K argumentu, že neuvolnění funkcionáři samospráv mají též svá zaměstnání, resp. podnikatelské aktivity (tvrdí možný zásah do „civilního pracovního života, zejména hospodářské soutěže“), tím spíše může ke střetu zájmů dojít, tudíž zájem na předcházení střetu zájmů, resp. jeho kontrole, se tím u neuvolněných funkcionářů samospráv nijak nesnižuje. Nelze navíc přehlédnout, že **regulace spočívající v prevenci střetu zájmů není jen omezením práva na samosprávu garantovaného v čl. 8 Ústavy (z pohledu povinností funkcionářů samospráv), jak prezentují navrhovatelky, ale zároveň ochranou tohoto práva z pohledu všech adresátů činnosti samospráv.** Stanovením některých povinností veřejných funkcionářů jsou totiž zároveň chráněni všichni, v jejichž zájmu má být veřejná moc (včetně samospráv) vykonávána.

84. Lze uzavřít, že Ústavní soud nepřistoupil ke zrušení § 2 odst. 1 písm. q) zákona o střetu zájmů, ani jeho části, neboť toto samotné vymezení personální působnosti zjevně není protiústavní. **Je-li totiž legitimním cílem právní úpravy též prevence střetu zájmů spojená se zvýšením důvěry veřejnosti v činnost orgánů veřejné moci, pak zahrnutí osob vymezených v § 2 odst. 1 písm. q) do režimu zákona o střetu zájmů je prostředkem nepochybně způsobilým daný cíl naplnit.** Zároveň jde o prostředek potřebný, neboť stejného účelu nelze ve stejné míře dosáhnout jinými prostředky, zejména pak pokud jde o prevenci střetu zájmů a možnost veřejné kontroly střetu zájmů. Uvedený prostředek nelze shledat ani jako nepřiměřený, neboť při vstupu do veřejné funkce lze počítat s určitými omezeními, které s sebou veřejná funkce, respektive povinnost a odpovědnost s ní spojená, přináší. Zde je opět nutno připomenout, že nejde o regulaci směřovanou vůči soukromým subjektům, ale o jistou podobu samoregulace veřejné moci v zájmu jejího řádného výkonu. Není tudíž nepřiměřené, pokud se na osoby, které vykonávají veřejnou funkci, byť jako neuvolnění funkcionáři územních samosprávných celků, zákon o střetu zájmů, který má řádný výkon veřejné moci zajišťovat, resp. bránit upřednostňování zájmů soukromých, vztahuje.

[...]

#### **K ústavnosti § 10 odst. 2 zákona o střetu zájmů**

88. Podle § 10 odst. 1 je veřejný funkcionář povinen „přesně, úplně a pravdivě oznámit a) majetek, který vlastní ke dni předcházejícímu dni zahájení výkonu funkce, a b) majetek, který nabyt v průběhu výkonu funkce“. Zákonem č. 14/2017 Sb. byla nově zavedena povinnost podávat tzv. vstupní oznámení (oznámení o majetku vlastněném před zahájením výkonu funkce), vedle do té doby existujících každoročních oznámeních o majetku nabytém v průběhu výkonu funkce.

[...]

91. [...] **Důsledkem zrušení § 10 odst. 2 by totiž byla právní úprava požadující poskytování „přesných a úplných“ údajů o majetku veřejného funkcionáře dle § 10 odst. 1, nikoli tedy pouze o majetku specifikovaného v § 10 odst. 2.** Derogační zásah Ústavního soudu by tudíž navrhovatelkami tvrzený zásah do práv těch, kteří mají oznámení o majetku poskytovat, ještě prohloubil, a to až do absurdních důsledků spočívajících v povinnosti oznamovat vlastnictví či nabytí jakékoliv movité věci.

92. Pokud proto navrhovatelky neshledávají ústavní vadu v povinnosti „přesně, úplně a pravdivě“ oznámit údaje o majetku, která je zakotvena v § 10 odst. 1, který není napaden a zpochybňován, nemůže konkretizace a specifikace tohoto majetku, resp. zúžení oné povinnosti co do rozsahu majetku, provedená v § 10 odst. 2 představovat protiústavní úpravu. Naopak tato specifikace předchází nejasnostem při výkladu zákona a zajišťuje tak jeho předvídatelnost. Zároveň stanovením limitů hodnoty movitých věcí zužuje dopad povinnosti zakotvené v § 10 odst. 1 pouze na existenci či změnu vlastnictví u věcí výraznějších hodnot.

[...]

#### **K ústavnosti § 10 odst. 3 zákona o střetu zájmů**

95. Napadený § 10 odst. 3 specifikuje náležitosti oznámení o majetku, a to tak, že veřejný funkcionář uvede způsob nabytí a cenu majetku, a to pouze u majetku uvedeného v § 10 odst. 2 písm. a) a d), tj. u věcí nemovitých a u „jiných věcí movitých“, nikoli tedy u cenných papírů, zaknihovaných cenných papírů nebo práv s nimi spojených, resp. u podílu v obchodní korporaci nepředstavovaný cenným papírem nebo zaknihovaným cenným papírem. Pro nemovité věci pak dle napadeného ustanovení dále platí, že není nutno uvádět způsob nabytí a cenu nemovitých věcí při tzv. vstupním oznámení, přičemž u průběžných oznámení se uvádí cena, za kterou veřejný funkcionář nemovitou věc nabyt. U „jiných movitých věcí“ podle § 10 odst. 2 písm. d) se u vstupních oznámení uvede cena, která je v daném místě a čase obvyklá a u průběžných oznámení cena, za kterou veřejný funkcionář „jinou věc movitou“ nabyt. Tyto požadavky se týkají jen movitých věcí, jejichž cena přesahuje shora uvedené limity.

96. Ústavní soud **nepovažuje shora uvedené požadavky za nepřiměřené. Zavedení vstupních oznámení má vést k možnosti porovnat majetkové poměry veřejného funkcionáře při nástupu do výkonu funkce s tím, k jakému zmnožení majetku docházelo v průběhu výkonu funkce.** Samotná povinnost podávat vstupní a průběžná majetková přiznání zakotvená v § 10 odst. 1 přitom není navrhovatelkami napadána.

[...]

## K ústavnosti § 11 odst. 3 zákona o střetu zájmů

101. Napadené ustanovení § 11 odst. 3 zakotvuje některé konkrétní povinnosti v oznámení o příjmech a závazcích. [...] Předmětem návrhu je pouze § 11 odst. 3 zakotvující podrobné náležitosti oznámení, konkrétně povinnost uvést výši, druh a zdroj každého příjmu a výši a druh závazku včetně toho, vůči komu takový závazek veřejný funkcionář má. Věřitelé přitom mají být označeni jménem a příjmením u fyzických osob a obchodní firmou nebo názvem, identifikačním číslem osoby a sídlem u osob právnických.

102. Za této situace Ústavní soud neshledává požadavek zakotvený v § 11 odst. 3 jako nepřiměřený. Samotnou výši příjmu či závazku je nutné uvádět, jelikož jinak by ustanovení § 11, resp. celá úprava oznámení o příjmech či závazcích, postrádala smysl. [...]

[...]

## Rozsah zpřístupňovaných údajů - k protiústavnosti § 14b

106. Ústavní soud se v dalším zabýval rozsahem zpřístupňování, resp. zveřejňování údajů z registru oznámení. Značná část argumentace obou navrhovatelek zpochybňuje primárně veřejnou přístupnost údajů o majetkových poměrech neuvolněných funkcionářů samosprávných celků (tzv. „majetkový striptýz“), nicméně žádné z ustanovení zákona týkající se zpřístupňování údajů z oznámení není napadeno. Předmětem přezkumu je však celé ustanovení § 14b, upravující rozsah nahlížení do registru oznámení.

107. Ustanovení § 14b sice upravuje rozsah nahlížení do registru oznámení, **klíčový je však v tomto kontextu též § 13 odst. 3 zákona o střetu zájmů**, který stanoví: „Každý má právo bezplatně nahlížet prostřednictvím veřejné datové sítě v rozsahu stanoveném tímto zákonem do registru oznámení. Oznámení veřejných funkcionářů uvedených v § 2 odst. 1 jsou dostupná bez předchozí žádosti. Do oznámení veřejných funkcionářů uvedených v § 2 odst. 2 je možné nahlížet na základě žádosti“. Důvodová zpráva k zákonu č. 14/2017 Sb. (tisk 564/0, 7. volební období Poslanecké sněmovny) uvedené kategorie osob, lišících se odlišným režimem zpřístupnění údajů, označuje jako „politici“ (§ 2 odst. 1), tedy osoby podléhající režimu zpřístupnění údajů bez žádosti, a „nepolitici“ či „úředníci“ (§ 2 odst. 2), tedy osoby podléhající režimu zpřístupnění na žádost, navíc s dalšími limity pro možné další šíření získaných údajů.

108. Ústavní soud připomíná, že zákonem č. 14/2017 Sb. došlo ke změně formy evidence oznámení a namísto existence cca 6 500 evidenčních orgánů (srov. § 14 zákona o střetu zájmů ve znění do 31. 8 2017, resp. informace z důvodové zprávy - tisk 564, 7. volební období Poslanecké sněmovny), byl zřízen centrální registr oznámení vedený Ministerstvem spravedlnosti s tím, že oznámení se podávají elektronicky. Novelizace provedená zákonem č. 14/2017 Sb. navíc vedle centralizace registru oznámení přinesla z hlediska veřejné přístupnosti poskytovaných údajů další zásadní změnu, a to opuštění



režimu zpřístupňování údajů pouze na žádost a vytvoření dvou režimů zpřístupnění.

109. **První režim**, zavedený nově, **představuje plošné zveřejnění poskytnutých údajů**, neboť tyto údaje jsou přístupné komukoli, anonymně, bez jakékoli žádosti, a to prostřednictvím veřejné datové sítě, tedy internetu. Tento režim se vztahuje na všechny veřejné funkcionáře vymezené v § 2 odst. 1 zákona o střetu zájmů, včetně neuvolněných funkcionářů samospráv podle § 2 odst. 1 písm. q).

110. **Druhý režim** se týká veřejných funkcionářů uvedených v § 2 odst. 2, kteří navíc podléhají povinnostem dle zákona o střetu zájmů jen za dalších zákonem vymezených podmínek (srov. § 2 odst. 3 a 4). Podstatné je, že toto nahlížení **předpokládá podání žádosti a vyžaduje identifikaci žadatele o nahlížení**. Žadateli je přiděleno uživatelské jméno a přístupové heslo do registru oznámení, platné po dobu 6 měsíců ode dne jejich prvního použití. Zákon zakazuje uživatelské jméno a přístupové heslo sdělit třetí osobě (§ 13 odst. 5) a limituje další použití získaných údajů (§ 13 odst. 8).

111. Samotné ustanovení o možnosti zpřístupňovat oznámení veřejných funkcionářů bez žádosti, tedy fakticky zakotvení volné dostupnosti těchto osobních údajů (§ 13 odst. 3), však není - poněkud překvapivě - napadeno (viz již sub 106), byť značná část argumentace brojí právě proti plošnému zveřejnění údajů z registru, resp. dovozuje protiústavnost jiných částí zákona s odkazem na plošné zveřejňování řady poskytnutých údajů. **Ústavní soud se tak bude, vázán petitem (nikoliv však odůvodněním) návrhu, postupně zabývat jednotlivými částmi napadeného § 14b zákona o střetu zájmů. Protože se jedná o abstraktní kontrolu norem, není přitom Ústavní soud vázán argumentací navrhovatelek, která se koncentruje primárně na nepřiměřený zásah do soukromí neuvolněných zastupitelů územních samosprávných celků.**

[...]

114. Ústavní soud předesílá, že při hodnocení intenzity zásahu do soukromí a práva na informační sebeurčení veřejného funkcionáře je třeba rozlišit dvě jeho formy. V případě, kdy musí veřejný funkcionář oznámení o majetku, příjmech a závazcích pouze podat, je intenzita zásahu nepochybně menší než v případě, kdy takové oznámení podává s vědomím, že se vzápětí jeho majetkové poměry stanou bez dalšího „věcí veřejnou“, tedy se stanou součástí veřejně přístupného registru oznámení. V prvním případě jde z povahy věci o oznámení určené k tomu pověřenému orgánu, kdežto ve druhém případě jde o okruh blíže určených osob (prakticky kdokoli) bez vazby na výkon veřejné funkce (z hlediska místa a času, tedy např. obyvatel obce v určitém volebním období veřejného funkcionáře - viz též sub 156), které k těmto oznámením mají neomezený přístup. Čím širší okruh osob se může s majetkovými poměry veřejného funkcionáře seznámit, tím intenzivnější zásah do soukromí může tato osoba pociťovat. **Shledal-li proto Ústavní soud napadená ustanovení zákona týkající se samotné úpravy podávání oznámení o majetku, příjmech**

**a závazcích za ústavně konformní, neaproboval tím bez dalšího, že je ústavně konformní i režim zveřejňování (resp. zpřístupnění) takto získaných údajů.**

[...]

124. Pro závěr o ústavnosti zveřejňování údajů z registru oznámení podle § 14b zákona o střetu zájmů je tudíž nezbytné posoudit, zda tento prostředek použitý pro dosažení uvedeného legitimního cíle obстоjí v testu proporcionality. Toto poměrování je standardně a v souladu se setrvalou judikaturou zdejšího soudu naplňováno pomocí třech, případně čtyř kroků:

a) musí být sledován legitimní cíl,

b) zkoumá se způsobilost (vhodnost) daného opatření tohoto cíle dosáhnout, tj. zda-li zákonodárcem zvolené opatření je vůbec schopno dosáhnout sledovaného cíle;

c) zvažuje se potřebnost tohoto opatření ve vztahu k ostatním v úvahu připadajícím opatřením (tzn. poměřuje se, zda-li zákonodárcem zvolené řešení při pluralitě možných - a srovnatelně efektivních - řešení je nejšetrnější k dotčeným základním právům);

d) hodnotí se vyvažování dotčených základních práv (proporcionalita v užším smyslu), tzn. se zkoumá, zda negativa spojená se zákonodárcem přijatým opatřením negativně nepřeváží sledovaný pozitivní efekt (poměrování v kolizi stojících ústavních práv a hodnot).

125. Zveřejnění majetkových poměrů veřejných funkcionářů je bezesporu způsobilé naplnit sledovaný legitimní cíl, jímž je nejen možnost snazšího odhalení případného střetu zájmů, ale též jeho prevence. [...] **Ústavní soud tak považuje zvolený prostředek za způsobilý k dosažení zvoleného legitimního cíle, nikoli za prostředek, kterým by vůbec nebylo možno zvoleného cíle dosáhnout. V prvním kroku testu proporcionality proto napadená právní úprava obstojí.**

126. Při posuzování druhého kroku testu proporcionality (kritérium potřebnosti) však Ústavní soud shledal, že právní úprava ústavně konformní není. Ústavní soud totiž neshledává zvolený prostředek jako potřebný pro dosažení sledovaného cíle, tzn. sledovaného cíle lze dosáhnout i šetrnějším způsobem.

[...]

130. Nelze rovněž přehlížet, že i samotný způsob, jakým se konkrétní informace o majetkových poměrech veřejného funkcionáře vůči veřejnosti zpřístupní, má vliv na ochranu jejich soukromí. **Vyšší intenzita zásahu do soukromí je dána při zveřejnění údajů bez dalšího, než při poskytování údajů na žádost konkrétnímu neanonymnímu subjektu, který je pak může, v závislosti na dalších okolnostech, případně dále zveřejnit. Při hodnocení druhého kroku testu proporcionality (potřebnosti) Ústavní soud zastává názor, že klíčovým je samotné zveřejnění majetkových oznámení, jelikož samotná okolnost jeho poskytnutí a dostupnosti veřejnosti plní z hlediska**



**střetu zájmů a omezení klientelismu a korupce potřebnou preventivní a kontrolní funkci.** Okolnost, že tato oznámení nejsou přístupná anonymně, nýbrž jen na základě příslušné žádosti, jejíž podání a splnění formálních zákonných podmínek se nejeví jako a priori znemožňující získat požadované informace, a je přitom daleko šetrnější z hlediska základního práva na informační sebeurčení. Podání příslušné žádosti totiž nepředstavuje nic jiného než prokázání určitého zájmu a žádoucí motivace obstarat si dané údaje a mělo by v praxi fungovat jako jakýsi „filtr“, který by měl odradit takové anonymní zájemce, vedené pouhou zvědavostí anebo dokonce i zájmy a pohnutkami, které si vůbec nezasluhuje žádné právní ochrany. Současně by to mohlo vést k tomu, že veřejní funkcionáři budou tyto údaje poskytovat s větší důvěrou, že nebudou zneužity k jiným účelům než k takové kontrole (která je s ohledem na soustředění oznámení do jednoho místa velmi náročná).

**133. Má-li být cílem nahlížení do registru prevence či odhalení střetu zájmů, resp. zvýšení důvěry veřejnosti v činnost veřejné moci, nikoli pouhé uspokojení osobní zvědavosti, či dokonce zjišťování informací pro účely nezákonné či jinak nepřipustné, nelze považovat formální bariéru v podobě podání individuální žádosti za překážku, která by naplnění uvedeného účelu bránila. [...]**

[...]

142. Ústavní soud tak uzavírá, že při posouzení napadené právní úpravy optikou míry zásahu do práva na informační sebeurčení veřejných funkcionářů dospěl k závěru, že § 14b odst. 1 písm. a) až c) z pohledu ústavnosti neobstojí. Důvodem je skutečnost, že cíle napadené právní úpravy bylo možno dosáhnout srovnatelným způsobem též při nižší intenzitě zásahu do práva na soukromí, tedy nahlížením do registru oznámení na základě žádosti (test potřebnosti v rámci druhého kroku proporcionality).

143. Ústavní soud nemůže přisvědčit ani argumentu vlády, že v případě zrušení § 14b, resp. jeho části, by výslednou úpravu „bylo možno vykládat v tom smyslu, že nahlížení do oznámení veřejných funkcionářů je možné provádět v rozsahu všech oznámených skutečností“, tedy že se tímto přístup k údajům otevře bez omezení. Pokud § 13 odst. 3 uvádí, že „každý má právo bezplatně nahlížet prostřednictvím veřejné datové sítě v rozsahu stanoveném tímto zákonem do registru oznámení“, pak zde nejsou předpokládány limity nahlížení, při jejichž případném zrušení je nahlížení co do rozsahu údajů neomezené. Naopak § 13 odst. 3 vyžaduje specifikaci rozsahu přípustného nahlížení („právo [...] nahlížet [...] v rozsahu“), tudíž nebude-li rozsah v zákoně stanoven, nebude možno nahlížet na žádný z údajů z registru oznámení. Derogace části § 14b tak účel vyšší ochrany soukromí může splnit.

*Pozn. zpracovatele:* K I. výroku (jímž se ruší § 14b odst. 1 písm. a), b) a c) zákona o střetu zájmů) uplatnil odlišné stanovisko k výroku i odůvodnění soudce Jaroslav Fenyk. Odlišné stanovisko k části I. výroku a k odůvodnění

uplatnila soudkyně Milada Tomková; k jejím stanovisku se připojili soudci Kateřina Šimáčková a Pavel Rychetský. Odlišné stanovisko k odůvodnění nálezu uplatnil soudce David Uhlíř.

\*\*\*

**Prodloužení lhůty upravující zánik odpovědnosti za přestupek je v rozporu se zákazem retroaktivity v neprospěch obviněného při posuzování trestnosti činu**

*Nález pléna Ústavního soudu ze dne 4. 2. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 15/19 (54/2019 Sb.), <https://nalus.usoud.cz>.*

*přestupek, promlčení, retroaktivita, trestní odpovědnost, správní delikt*

**Pod pojem „trestnost činu“ užitý v čl. 40 odst. 6 Listiny spadá i hmotněprávní úprava zániku trestní odpovědnosti a odpovědnosti za přestupek včetně promlčení trestní odpovědnosti a zániku odpovědnosti za přestupek uplynutím promlčecí doby.**

Ústavní soud vyhověl návrhu Městského soudu v Praze a ke dni vyhlášení nálezu ve Sbírce zákonů zrušil ustanovení § 112 odst. 2 větu první zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

23. Dle čl. 40 odst. 6 Listiny se trestnost činu posuzuje a trest se ukládá podle zákona účinného v době, kdy byl čin spáchán. Pozdějšího zákona se použije, jestliže je to pro pachatele příznivější.

24. Již v minulosti Ústavní soud dovodil, že čl. 40 odst. 6 Listiny dopadá i na správní trestání, viz nálezy ze dne 13. 6. 2002 sp. zn. III. ÚS 611/01 (N 75/26 SbNU 253); ze dne 11. 7. 2007 sp. zn. II. ÚS 192/05 (N 110/46 SbNU 11). Shodně se vyjádřil i Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 27. 10. 2004 č. j. 6 A 126/2002-27 (č. 461/2005 Sb. NSS; rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná z <http://www.nssoud.cz>).

25. Pro posouzení návrhu je nezbytné zabývat se výkladem pojmu „trestnost“ v čl. 40 odst. 6 větě první Listiny a posoudit, zda pod něj spadá i institut zániku odpovědnosti za přestupek uplynutím promlčecí doby v úpravě správního trestání.

26. K výkladu pojmu „trestnost“ v čl. 40 odst. 6 větě první Listiny se Ústavní soud vyjádřil ve výše zmíněném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 19/93, jímž zamítl návrh na zrušení zákona o protiprávnosti komunistického režimu, který v § 5 stanovil, že do promlčecí lhůty trestných činů se nezapočítává doba od 25. 2. 1948 do 29. 12. 1989, pokud z politických důvodů neslučitelných se základními zásadami právního řádu demokratického státu nedošlo k pravomocnému odsouzení nebo zproštění obžaloby.

27. V daném nálezu bylo uvedeno: “[...] V článku 40 odst. 6 nemá proto na mysli nic více, než co říká, totiž, že vymezení jednotlivých trestných činů a jejich trestnosti, jež se podle trestního zákona provádí určením

charakteristických znaků a stupně společenské nebezpečnosti jednotlivých činů, nemůže být ‚ex post‘, po spáchání činu následně měněno v neprospěch pachatele. [...] Otázka procesních předpokladů trestní stíhatelnosti vůbec, a tím spíše otázka promlčení nepatří v České republice ani v jiných demokratických státech do oblasti těch základních práv a svobod principiální povahy, jež jsou podle článku 3 Ústavy součástí ústavního řádu resp. ústavního pořádku České republiky a tím nahrazují v jiných ústavách obvyklou kapitolu ústavy o základních právech a svobodách. Argument, že je promlčení institutem hmotného práva trestního, není pro posouzení věci podstatný nejen proto, že je trvalým předmětem sporu trestně-právní dogmatiky a v některých jiných demokratických státech je chápán převážně jako procesně-právní institut, ale především proto, že Ústava ani Listina základních (a ne jiných) práv a svobod neřeší detailní otázky trestního práva, nýbrž stanoví nesporné a základní konstitutivní principy státu a práva vůbec. Listina základních práv a svobod v čl. 40 odst. 6 se zabývá tím, které trestné činy lze principiálně stíhat (totiž ty, jež byly vymezeny zákonem v době, kdy byl čin spáchán), a neupravuje otázku, jak dlouho lze tyto činy stíhat. **V důsledku toho předpisy o promlčení a promlčecích lhůtách, zejména ustanovení po jakou dobu může být čin, který je prohlášen za trestný, stíhán, nelze chápat jako předmět úpravy čl. 40 odst. 6 Listiny.**“ Tento názor následovalo plénum Ústavního soudu i v usnesení ze dne 10. 1. 2006 sp. zn. Pl. ÚS 34/05, které se týkalo věci, v níž byl aplikován § 5 zákona o protiprávnosti komunistického režimu.

29. [...]Na § 5 zákona o protiprávnosti komunistického režimu je tak třeba nazírat optikou přechodu od předlistopadového režimu k demokratickému a právnímu státu, jehož základním rysem byla snaha o vypořádání se s negativními důsledky předlistopadového režimu ve všech sférách společenského života (hodnotové - majetkové, politické, právní atd.). Právě v tomto vysoce společensky citlivém a specifickém kontextu je třeba nález sp. zn. Pl. ÚS 19/93 vnímat, neboť § 5 zákona o protiprávnosti komunistického režimu byl jeho ryzím výrazem, nekladoucím si ambice upravovat obecně podmínky trestní odpovědnosti či konkrétně problematiku promlčení, ale dát průchod spravedlnosti i vůči těm, na něž v předlistopadovém režimu nedosáhla.

30. **Nosný právní závěr nálezu sp. zn. Pl. ÚS 19/93**, tedy že promlčecí doba ve vztahu k trestným činům uvedeným v § 5 zákona o protiprávnosti komunistického režimu nepočala běžet, jestliže tehdejší stát neměl z ideologických důvodů vážně míněnou vůli je stíhat, **byl tak jednorázový a vyčerpal se právě ve vztahu k těmto trestným činům.**

32. Smyslem čl. 40 odst. 6 Listiny je úprava časových aspektů právní úpravy trestání. Účelem věty první daného ustanovení (dle níž se trestnost činu posuzuje a trest se ukládá podle zákona účinného v době, kdy byl čin spáchán) je chránit obviněného před tím, aby na něj dopadalo zpřísnění právní úpravy trestnosti a ukládání trestu, k níž došlo až v době po spáchání činu. Věta první tak chrání obviněného proti tomu, aby byl potrestán za čin, který v době jeho spáchání nebyl vůbec trestný. Tím se však normativní **dosah věty první čl. 40 odst. 6 Listiny** nevyčerpává, neboť **rovněž chrání obviněného**

**před tím, aby na něj byla použita pozdější přísnější úprava, která až po spáchání činu nově zpřísnila vymezení trestnosti činu, který byl i v době jeho spáchání trestný. [...]**

34. Vedle speciálního zákazu retroaktivity v čl. 40 odst. 6 věty první Listiny, který platí pro oblast soudního a správního trestání, je v předpisech ústavního pořádku stanoven i obecný zákaz retroaktivity zákona v neprospěch, který vyplývá z čl. 1 odst. 1 Ústavy, dle něhož je Česká republika právní stát založený na úctě k právům a svobodám člověka a občana [nález ze dne 8. 6. 1995 sp. zn. IV. ÚS 215/94 (N 30/3 SbNU 227); nález ze dne 12. 11. 2013 sp. zn. Pl. ÚS 22/13 (N 185/71 SbNU 221; 22/2014 Sb.), bod 23.]. Vzhledem k citelným dopadům, které ve sféře jednotlivce vyvolává soudní a potažmo i správní trestání, je v čl. 40 odst. 6 Listiny výslovně (a jako *lex specialis* pro soudní a správní trestání) upraven zákaz retroaktivity v neprospěch, a naopak příkaz retroaktivního působení pozdějšího zákona, je-li to pro pachatele příznivější.

40. Nutno zdůraznit, že **zatímco obecný zákaz retroaktivity až na výjimky připouští změnu úpravy ještě neskončených dob či lhůt v neprospěch adresátů, čl. 40 odst. 6 Listiny naopak zamezuje tomu, aby jde-li o trestnost činu, byla užita právní úprava účinná až po spáchání činu, která je pro obviněného méně příznivá, než která byla účinná v době jeho spáchání. Jsou-li součástí vymezení trestnosti činu lhůty či doby, uplatní se i na tyto lhůty či doby zákaz retroaktivity v neprospěch podle čl. 40 odst. 6 věty první Listiny, která vystupuje jako zvláštní úprava (*lex specialis*) vůči obecnému zákazu retroaktivity v neprospěch, jež je obecnou úpravou (*lex generalis*).**

41. Z hlediska čl. 40 odst. 6 věty první Listiny tak je rozhodné, zda pod pojem „trestnost činu“ zde užitý spadá i úprava promlčecích dob u zániku odpovědnosti za přestupek.

42. Pojem „trestnost“ užitý v čl. 40 odst. 6 věty první Listiny je autonomní pojem užitý v předpisu ústavního pořádku. Jako u ostatních autonomních pojmů ústavního práva pro něj proto platí, že nemusí nutně odpovídat obsahu shodného pojmu užitého v běžných zákonech.

43. **Jakkoli jde o autonomní pojem užitý v Listině, Ústavní soud nespatřuje důvod, proč se při jeho vymezení nepřidržel závěrů trestněprávní nauky a judikatury k výkladu shodného pojmu v trestním zákoníku (a před ním trestním zákoně), jde totiž o propracované závěry, které plně vyhovují i úpravě v čl. 40 odst. 6 Listiny. Tyto závěry lze pak v souladu s předchozí judikaturou Ústavního soudu (srov. výše bod 24.) přiměřeně použít na pojem trestnosti ve správním právu trestním.**

44. Trestností činu trestněprávní nauka a judikatura rozumí možnost, že pachatel určitého trestného činu bude uznán vinným a bude mu uložen trest či vyvozena trestní odpovědnost [...]. Vazba mezi trestností a trestní odpovědností je dána jejich přístupem k trestnému činu a jeho pachateli. Zatímco trestní odpovědnost se vztahuje k pachateli činu a jsou s ní spojeny

trestněprávní důsledky ve smyslu právních následků za spáchání činu, trestnost činu vyjadřuje formálně právní aspekt trestného činu a ve své abstraktní podobě je důsledkem trestní odpovědnosti (ŠÁMAL P. a kol. Trestní zákoník I. § 1 až 139. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 39-40).

46. Pro posouzení návrhu na zrušení § 112 odst. 2 věty první zákona o odpovědnosti za přestupky má význam zabývat se podrobněji zánikem trestnosti (trestní odpovědnosti či odpovědnosti za přestupek). **Čl. 40 odst. 6 věta první Listiny se vztahuje i na zánik trestnosti** (trestní odpovědnosti), neboť pod pojem trestnosti (trestní odpovědnosti) spadají otázky jejího vzniku, trvání i zániku. [...]

49. Smyslem čl. 40 odst. 6 Listiny je přitom chránit obviněného proti důsledku spočívajícímu v tom, že bude při posuzování trestnosti svého činu čelit přísnější právní úpravě, než která tu byla v době spáchání činu (srov. bod 32.). **Ústavní soud tedy konstatuje, že i zánik trestnosti (trestní odpovědnosti) je součástí pojmu „trestnost“ podle čl. 40 odst. 6 věty první Listiny.** Opačný výklad by v podstatě představoval restriktivní výklad ustanovení Listiny zakotvujícího základní právo, a to navíc v oblasti soudního či správního trestání, kde jsou zásahy veřejné moci vůči jednotlivci nejcitelnější.

54. **Jak úprava promlčení trestní odpovědnosti tak promlčení odpovědnosti za přestupek je přitom součástí vymezení trestnosti podle čl. 40 odst. 6 Listiny.** [...]

60. Je nutno si uvědomit, že i novou úpravou promlčení trestní odpovědnosti či odpovědnosti za přestupek může dojít k zpřísnění trestnosti, a to např. tím, že se promlčecí doby prodlouží či se do zákona vloží nové okolnosti, s nimiž je spojeno přerušení běhu těchto dob způsobující jejich nový běh od počátku. Taková úprava pak značí zpřísnění trestnosti. V základu institutu promlčení trestní odpovědnosti či odpovědnosti za přestupek je myšlenka, že uplynutím času slábne, až docela zanikne potřeba trestněprávní reakce na čin jak z hlediska generální prevence, tak z hlediska individuální (bod 54.). Nová právní úprava, která může způsobit, že k promlčení dojde až po delším čase v porovnání s úpravou předchozí, v sobě nutně nese náhled, že zákonodárce nově pojímá spáchaný čin závažněji, stanovil-li úpravu, která umožní zánik trestnosti uplynutím delšího časového úseku v porovnání s předchozí úpravou. Ústavní předpisy obecně nekladou překážku zpřísnění trestnosti, jde-li stále o úpravu trestu přiměřenou spáchanému činu. Může se tak dít jen pro činy spáchané po účinnosti úpravy, jež přinesla zpřísnění trestnosti, nikoli pro činy spáchané před její účinností. Čl. 40 odst. 6 Listiny věta první dopadá na každou úpravu, která nese prostřednictvím úpravy promlčení trestní odpovědnosti či odpovědnosti za přestupek zpřísnění trestnosti.

61. Lze shrnout, že § 112 odst. 2 věta první zákona o odpovědnosti za přestupky **přikazuje užít úpravu promlčení odpovědnosti za přestupky dle zákona o odpovědnosti za přestupky i na činy spáchané před účinností tohoto zákona.** Úprava promlčení odpovědnosti za přestupek tvoří součást



vymezení trestnosti ve smyslu čl. 40 odst. 6 Listiny, s nímž je napadená zákonná úprava v rozporu, jelikož směřuje k ústavně reprobovanému výsledku v podobě užití pozdější úpravy trestnosti, která je v neprospěch obviněného. Z tohoto důvodu je § 112 odst. 2 věta první zákona o odpovědnosti za přestupky v rozporu s čl. 40 odst. 6 větou první Listiny. Ústavní soud souhlasí s městským soudem v tom, že není možný ústavně konformní výklad § 112 odst. 2 věty první zákona o odpovědnosti za přestupky.

62. Dle čl. 7 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“) nesmí být nikdo odsouzen za jednání nebo opomenutí, které v době, kdy bylo spácháno, nebylo podle vnitrostátního nebo mezinárodního práva trestným činem. Rovněž nesmí být uložen trest přísnější, než jaký bylo možno uložit v době spáchání trestného činu.

65. Čl. 7 Úmluvy tak nebrání použití pozdější pro obviněného méně příznivé úpravy promlčení trestní odpovědnosti či promlčení odpovědnosti za přestupek. Lze tedy konstatovat, že co se týče úpravy promlčení trestní odpovědnosti či odpovědnosti za přestupek, čl. 7 Úmluvy poskytuje nižší standard ochrany než čl. 40 odst. 6 Listiny. [...]

66. S ohledem na judikaturu ESLP tedy nelze konstatovat, že by § 112 odst. 1 věta první zákona o odpovědnosti za přestupky byla v rozporu s čl. 7 Úmluvy, což ovšem nemění nic na rozpornosti tohoto zákonného ustanovení s čl. 40 odst. 6 větou první Listiny.

67. Z výše vyložených důvodů Ústavní soud dospěl k závěru, že § 112 odst. 2 věta první zákona o odpovědnosti za přestupky je v rozporu s čl. 40 odst. 6 větou první Listiny, a proto dle § 70 odst. 1 zákona o Ústavním soudu vyhověl návrhu na zrušení daného ustanovení zákona o odpovědnosti za přestupky, a to vyhlášením tohoto nálezu ve Sbírce zákonů.

69. Druhá věta § 112 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky nebyla návrhem napadena a Ústavní soud nemůže jít v řízení o zrušení zákonů ultra petitem [viz např. usnesení ze dne 21. 7. 1994 sp. zn. Pl. ÚS 16/94 (U 14/2 SbNU 227) či nález ze dne 13. 12. 1995 sp. zn. Pl. ÚS 8/95 (N 83/4 SbNU 279; 29/1996 Sb.)]. K postupu ultra petitem se Ústavní soud neuchyluje ani v případech, kdy zrušením napadených ustanovení dojde k narušení systematiky zákona, resp. návaznosti zrušovaných ustanovení na ustanovení návrhem nenapadená [viz nález ze dne 13. 8. 2002 sp. zn. Pl. ÚS 3/02 (N 105/27 SbNU 177; 405/2002 Sb.)].

71. Po zásahu Ústavního soudu bude § 112 odst. 2 zákona o odpovědnosti znít následovně: „Odpovědnost za přestupek a dosavadní jiný správní delikt však nezanikne dříve, než by uplynula některá ze lhůt podle věty první, pokud k jednání zakládajícímu odpovědnost došlo přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona.“ Obratu „lhůta podle věty první“ je i po zásahu Ústavního soudu třeba rozumět v původním významu, který mu určil zákonodárce, tj. že jde o lhůty pro projednání přestupku nebo jiného správního deliktu, lhůty pro uložení pokuty za přestupek nebo jiný správní delikt a lhůty pro zánik



**odpovědnosti za přešůpek nebo jiný správůí delikt.** Patří se zdůraznit, že souladem § 112 odst. 2 věty druhé zákona o odpovědnosti za přešůpky s předpisy ústavního pořádku (např. s čl. 40 odst. 6 větou druhou Listiny) se Ústavní soud nemohl v tomto řízení zabývat.

Poznámka zpracovatele: K nálezu uplatnili odlišné stanovisko k výroku i k odůvodnění soudci Jan Filip a Vojtěch Šimíček. Zásadním argumentem disentu byl nesouhlas s výkladem autonomního pojmu trestnost dle podústavního práva a trestněprávní doktríny.

(ev)

## NEJvyšší SPRÁVNÍ SOUD

**Nejvyšší správůí soud je vázán svým předchozím rozhodnutím v téže věci; rozhodnutím rozšířeného senátu v téže věci tuto závaznost překonat nelze**

*Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správůího soudu ze dne 22. 10. 2019, č. j. 4 As 3/2018-50, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).*

*kasační závaznost, rozšířený senát NSS, judikaturní excés, soudní přezkum závazných stanovisek*

**Nejvyšší správůí soud je v konkrétní věci („kasačně“) vázán právním názorem obsaženým v jeho dříve v této věci vydaném rozhodnutí, a to i v případech, kdy právní názor v dříve vydaném rozhodnutí lze považovat za judikaturní excés. Závaznost v konkrétní věci je překonána toliko odchýlnou judikaturou soudů precedenčně nadřazených Nejvyššímu správůímu soudu; rozhodnutím rozšířeného senátu v téže věci ji překonat nelze.**

### IV. 1. Relevantní judikatura z pohledu čtvrtého senátu

[11] [...] K soudnímu přezkumu závazných stanovisek, již podle správůího řádu z roku 2004, se rozšířený senát vrátil rozsudkem ve věci *Závazná stanoviska II*. V něm se sice přihlásil k názoru uvedenému ve svých mnoha předchozích rozhodnutích, tj. že výluky ze soudního přezkumu je třeba vykládat obzvláště restriktivně (bod 29), na druhou stranu však uvedl, že je z hlediska ústavního ponechána obyčejnému zákonodárci volba „kdy a jak“ jednotlivé úkony soudně přezkoumávat (bod 27).

[12] [...] Čtvrtý senát připustil, že ještě před vydáním rozsudku č. j. 4 As 42/2014 - 69 rozhodl Nejvyšší správůí soud rozsudkem z 20. 3. 2013, č. j. 6 As 64/2012 - 21, tak, že na základě rozsudku ve věci *Závazná stanoviska II* je ze soudního přezkumu vyloučen úkon, kterým je v přezkumném řízení změněno závazné stanovisko dle § 149 odst. 5 správůího řádu. Tento závěr však není v přímém rozporu s rozsudkem č. j. 4 As 42/2014 - 69, neboť stejně jako v případě změny či potvrzení závazného stanoviska v rámci odvolacího řízení dle § 149 odst. 4 správůího řádu, což byl případ řešený rozsudkem ve věci

Změna a potvrzení závazného stanoviska v odvolacím řízení, je výsledný akt (přínejmenším z hlediska obsahového) opět závazným stanoviskem, které je způsobilé k subsumpci v rámci správního řízení ve smyslu rozsudku ve věci *Závazná stanoviska II*. To je podstatný rozdíl oproti rozhodnutí o zrušení závazného stanoviska podle § 149 odst. 5 správního řádu, které nelze považovat za závazné stanovisko ani z hlediska obsahového, ani z hlediska formálního.

[13] Desátý senát v rozsudku ve věci *Office Park Šantovka* odmítl aplikovat názor vyslovený čtvrtým senátem v rozsudku č. j. 4 As 42/2014 - 69, neboť měl za to, že názor čtvrtého senátu je v rozporu s rozsudkem rozšířeného senátu ve věci *Závazná stanoviska II*.

[14] Proti tomuto rozsudku byla podána ústavní stížnost, kterou Ústavní soud zamítl nálezem ve věci *Office Park Šantovka*. Ústavní soud sice konstatoval, že desátý senát se zmýlil, pokud měl za to, že samotný čtvrtý senát opustil v rozsudku ve věci *Změna a potvrzení závazného stanoviska v odvolacím řízení* názor vyjádřený v rozsudku č. j. 4 As 42/2014 - 69, avšak jinak se ztotožnil se stanoviskem desátého senátu, že z rozsudku rozšířeného senátu ve věci *Závazná stanoviska II* lze dovodit, že ze soudního přezkumu jsou vyloučena i rozhodnutí, kterými se v přezkumném řízení ruší závazná stanoviska.

## V. Pravomoc rozšířeného senátu

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

[25] Není pochyb o tom, že čtvrtý senát v předkládacím usnesení zaujal právní názor odlišný od toho, jenž byl vyjádřen v rozsudku desátého senátu ve věci *Office Park Šantovka*.

[27] Jeho názor nyní vyjádřený v předkládacím usnesení je však ve zjevném rozporu s názorem desátého senátu, neboť ten dospěl k závěru, že výše uvedené rozhodnutí vydané v přezkumném řízení má – stejně jako správní akt, jenž jím byl zrušen – povahu závazného stanoviska, které je jako „ne-rozhodnutí“ ze soudního přezkumu na základě žaloby proti rozhodnutí správního orgánu samo o sobě vyloučeno. Soudní ochrana je poskytnuta až následně v rámci řízení o žalobě proti konečnému rozhodnutí, jemuž bylo závazné stanovisko podkladem (podle desátého senátu je takovým podkladem i rozhodnutí v přezkumném řízení o zrušení závazného stanoviska).

[28] Stejně tak je nepochybné, že čtvrtý senát potřebuje vyřešení jím nastolené právní otázky pro své rozhodnutí o kasační stížnosti, neboť právě otázka samostatné soudní přezkoumatelnosti rozhodnutí vydaného v přezkumném řízení podle § 149 odst. 6 (v rozhodném znění odst. 5) správního řádu, jímž se ruší závazné stanovisko ve smyslu § 149 správního řádu, je meritem usnesení městského soudu, proti němuž žalobce brojí kasační stížností.

[29] Přesto však pravomoc rozšířeného senátu zabývat se podstatou věci předložené mu čtvrtým senátem není dána. Je tomu tak proto, že k vyřešení právní otázky rozhodné pro věc posuzovanou čtvrtým senátem již došlo v jeho dřívějším rozsudku (č. j. 4 As 42/2014 – 69), přičemž na závaznosti tam vysloveného právního názoru pro tento konkrétní případ nic nezměnil ani následný judikaturní vývoj.

[31] Samotný rozsudek desátého senátu ve věci *Office Park Šantovka*, „proti“ němuž čtvrtý senát věc postoupil rozšířenému senátu, nelze považovat za podstatnou změnu judikatury, kterou by čtvrtý senát byl povinen sám o sobě akceptovat v novém rozhodnutí časově následujícím po rozsudku desátého senátu. Rozsudek v jiné právní věci, byť řešící tu samou rozhodnou právní otázku, nemůže prolomit závaznost právního názoru vysloveného Nejvyšším správním soudem v téže věci v jeho dřívějším rozhodnutí. Jedinou výjimkou by bylo, kdyby takovým jiným senátem Nejvyššího správního soudu byl rozšířený senát, což se v nyní projednávané věci nestalo.

[32] Takzvaná kasační závaznost rozhodnutí Nejvyššího správního soudu

(tj. závaznost jím vysloveného právního názoru pro další postup krajského soudu nebo správních orgánů v dané konkrétní věci) je zcela zásadním pravidlem zaručujícím právní jistotu účastníkům řízení a předvídatelnost postupu výše uvedených orgánů v dané věci. Má v konkrétní věci přednost i před zájmem na odstranění případné objektivní nesprávnosti soudem již vysloveného právního názoru. Respekt k tomuto pravidlu přispívá také k zajištění snesitelné délky soudních řízení ve věcech správního soudnictví a správních řízení.

[33] Dokonce i v případech, kdy by rozhodnutí Nejvyššího správního soudu bylo možno považovat za judikaturní exces (k tomuto pojmu viz např. jeho rozsudek ze dne 29. 9. 2010, č. j. 1 As 77/2010 - 95, respektive náleze ve věci *Office Park Šantovka*, body 18-21), zůstává kasační závaznost tohoto rozhodnutí nedotčena.

[34] Kasační závaznost lze překonat (a to nejen ve věcech „běžných“, ale i těch, v nichž došlo k judikaturnímu excesu – tím však rozšířený senát neříká, že rozsudek č. j. 4 As 42/2014 - 69 takovým excesem byl; jak bude uvedeno dále, rozšířený senát se touto otázkou vůbec nezabýval) pouze způsobem předvídaným ve shora citovaném usnesení rozšířeného senátu ve věci *Kasační závaznost*, tedy, zjednodušeně řečeno, odchýlnou judikaturou soudů precedenčně nadřazených Nejvyššímu správnímu soudu.

[35] Ani náleze Ústavního soudu ve věci *Office Park Šantovka* však nelze považovat za podstatnou změnu judikatury, kterou by čtvrtý senát byl povinen promítnout v novém rozhodnutí časově následujícím po rozsudku desátého senátu. [...]

[36] Závaznost interpretace „jednoduchého“ práva Ústavním soudem má své limity právě ve výše vymezeném rozsahu pravomocí tohoto orgánu. Pro obecný soud je tak typicky závazné, vysloví-li Ústavní soud, že určité interpretační

alternativy vyhovují požadavku ústavně konformní interpretace „jednoduchého“ práva, zatímco jiné nikoli. Jen ústavně konformní interpretační alternativy může obecný soud aplikovat. [...]

[37] Ve věci nyní projednávané bylo jádrem přezkumné činnosti Ústavního soudu ve vztahu k rozsudku desátého senátu ve věci *Office Park Šantovka*, zda desátý senát neporušil ústavně zaručené právo jednotlivce na to, aby o jeho věci rozhodoval zákonný soudce. Ústavní soud zkoumal, zda této ústavní maximě odpovídal postup desátého senátu, který při řešení právní otázky obdobné té, již řešil čtvrtý senát v rozsudku č. j. 4 As 42/2014 - 69, dospěl k názoru o excesivnosti závěrů čtvrtého senátu a uvedenou právní otázku posoudil sám jinak, aniž by věc předložil rozšířenému senátu. Ústavní soud tento jeho postup z ústavních hledisek aproboval. [...] V žádném případě však neprohlásil, že by snad závěry rozsudku č. j. 4 As 42/2014 - 69 byly protiústavní.

[39] Rozšířený senát z nálezu Ústavního soudu ve věci *Office Park Šantovka* vyvozuje následující pro obecné soudy závazná interpretační vodítka:

- Pravidla o „přímém“ překonání judikатурního excesu bez zapojení rozšířeného senátu je třeba užívat zdrženlivě; toto pravidlo však má v odůvodněných případech své místo, neboť jeho uplatněním lze předejít nadbytečnému prodlužování a komplikování soudního řízení (tyto teze rozšířený senát dále rozvedl v nedávném usnesení ze dne 29. 5. 2019, č. j. 10 As 2/2018 – 31, body 23 násl.).
- Soudní přezkum závazného stanoviska, čítaje v to i rozhodnutí, jímž je původně vydané závazné stanovisko jakkoli dotčeno (změněno, zrušeno), musí být zaručen; určení, zda a kdy se tak stane, je zásadně věcí zákonodárce a v mezích jím vyjádřené dispozice věcí judikatury obecných soudů. Ústavními mezemi jsou na jedné straně požadavek efektivní soudní ochrany proti každému jednotlivému aktu této povahy, na straně druhé požadavek únosně složitých a přiměřeně efektivních rozhodovacích procesů v rámci veřejné správy.

[40] Svůj v rozsudku č. j. 4 As 42/2014 – 69 vyslovený názor by čtvrtý senát v nynější věci jako názor takzvaně kasačně závazný byl povinen opustit jen tehdy, plynulo-li by z nálezu Ústavního soudu, že tímto senátem zvolená výkladová alternativa podoby soudního přezkumu rozhodnutí v přezkumném řízení o zrušení závazného stanoviska je ústavně nekonformní. A tak tomu s ohledem na shora podaný vyklad není. [...] Jelikož zatím nebyl překonán judikaturou soudů precedenčně nadřazených Nejvyššímu správnímu soudu, zavazuje čtvrtý senát v dané konkrétní věci i nadále. V této věci se od něho proto čtvrtý senát nesmí odchýlit. S ohledem na tuto skutečnost není ani dána pravomoc rozšířeného senátu dle § 17 odst. 1 s. ř. s. Kasační závaznost rozsudku Nejvyššího správního soudu (§ 110 odst. 4 s. ř. s.) má jednoznačně přednost před možnými diskusemi ohledně obecného normativního působení judikatury a pravomocí rozšířeného senátu sjednocovat judikaturu (§ 17 odst. 1 s. ř. s.).

(ah)

**Pobyt cizinců: povinnost posoudit přiměřenost zásahu do soukromého a rodinného života cizince, přímá aplikace čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod ve výjimečných případech**

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2020, č. j. 10 Azs 256/2019-39, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).

*zrušení povolení k trvalému pobytu, výjimečné případy, nepřiměřenost rozhodnutí, extrémní nespravedlnost, přímá aplikace čl. 8 EÚLP, soukromý a rodinný život*

**Při rozhodování o zrušení povolení k trvalému pobytu podle § 77 odst. 1 písm. d) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, je ve výjimečných případech třeba čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb.) aplikovat přímo. Za výjimečný lze považovat případ, v němž cizinec jednak vznesl konkrétní námitku nepřiměřenosti rozhodnutí, jednak jím tvrzená nepřiměřenost dopadů rozhodnutí do soukromého či rodinného života není již na první pohled nemyslitelná či jen zdánlivá.**

Stěžovatel přicestoval do České republiky v roce 1990, v letech 1997 až 1998 byl ženatý s občankou ČR. V roce 2001 mu byl vydán průkaz o povolení k pobytu s platností do 3. 6. 2016. V letech 2003 až 2013 pobýval nepřetržitě v Sýrii, kde musel vykonat povinnou vojenskou službu a následně se staral o vážně nemocného otce a zbytek rodiny. V červenci 2016 Ministerstvo vnitra stěžovateli zrušilo povolení k trvalému pobytu, neboť pobýval mimo území ČR nepřetržitě po dobu delší než 6 let. Krajský soud žalobu stěžovatele zamítl.

[...]

[14] Mezi stěžovatelem a žalovanou není sporné, že stěžovatel mimo území ČR pobýval po dobu delší 6 let. Jádrem sporu je, zda správní orgány měly v rozhodnutí o zrušení stěžovatelova povolení k trvalému pobytu v ČR hodnotit přiměřenost dopadů tohoto rozhodnutí do jeho soukromého života.

[15] Nejvyšší správní soud k tomu uvádí následující. V řízení vedeném dle § 77 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců správní orgán může zjišťovat a vyhodnocovat jen skutečnosti ohledně doby, po kterou stěžovatel pobýval mimo území ČR. Podmínky § 77 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců jsou nastaveny tak, že zrušením platnosti povolení k trvalému pobytu z tohoto zákonného důvodu v naprosté většině případů nedojde k nepřiměřenému zásahu do soukromého nebo rodinného života, a ani k porušení článku 8 Úmluvy, která je součástí ústavního pořádku ČR.

[16] „Obecný“ test proporcionality dopadů rozhodnutí o zrušení povolení k trvalému pobytu do rodinného a soukromého života cizince provedl v § 77 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců již zákonodárce. Z hlediska vnitrostátní právní úpravy – v běžných případech a v obecné rovině – lze předpokládat, že soustavný a dlouhodobý, více než 6 let trvající pobyt cizince mimo ČR zpřetrhá vazby k ČR (rozsudek ze dne 9. 3. 2017, čj. 7 Azs 338/2016-39, bod 16). Řízení vycházející z naplnění skutkových podstat vyjmenovaných



v § 77 odst. 1 zákona o pobytu cizinců zákonodárce pojal tak, aby ministerstvo nemuselo v každém jednotlivém případě zkoumat přiměřenost dopadů rozhodnutí do rodinného a soukromého života cizince dle § 174a zákona o pobytu cizinců (srov. rozsudky ze dne 23. 3. 2017, čj. 10 Azs 249/2016-47, bod 16; ze dne 5. 12. 2018, čj. 1 Azs 377/2018-32, bod 21, a další).

[17] Z tohoto pravidla existují výjimky, v nichž vyvstane potřeba posuzovat přiměřenost dopadů rozhodnutí přímo z Úmluvy (k tomu naposledy rozsudek ze dne 12. 12. 2019, čj. 10 Azs 310/2019-32, bod 13, a judikatura tam citovaná). Nejvyšší správní soud výjimečně případy shledal jen ve sporech, kdy šlo o rodinný život cizince. Pokud by v těchto kauzách nebyla řádně posouzena přiměřenost dopadů rozhodnutí do rodinného života cizince, byli by rodiče odděleni od svých nezletilých dětí, což zjevně odporuje nejlepšímu zájmu dítěte ve smyslu čl. 3 Úmluvy o právech dítěte (č. 104/1991 Sb.).

[...]

[19] Nejvyšší správní soud si je vědom toho, že článek 8 Úmluvy je samozřejmě přímo aplikovatelný a má přednost před zákonem. Avšak k jeho potenciální aktivaci musí cizinec v řízení, jako je to nyní, vznést konkrétní námitku nepřiměřenosti zásahu do soukromého či rodinného života. Teprve pak se správní orgán s touto námitkou musí vypořádat (srov. nedávno též rozsudek ze dne 23. 12. 2019, čj. 10 Azs 262/2019-31, bod 15). V tomto případě je navíc třeba konstatovat, že čl. 8 Úmluvy může být použit jen za předpokladu, že konkrétně vyargumentovaná nepřiměřenost dopadů rozhodnutí do soukromého či rodinného života cizince není na první pohled nemyslitelná, tzn., že cizincem tvrzená nepřiměřenost dopadů rozhodnutí není jen zdánlivá či zjevně nespadá pod ochranu čl. 8 Úmluvy. Proto ministerstvo ani žalovaná nemusejí nutně vypořádávat všechny výtky nepřiměřenosti, rozhodně ne ty, které ani při vši představitosti nemohou aktivovat ochranu dle čl. 8 Úmluvy.

[20] Posuzovaná věc se netýká zásahu do stěžovatelova rodinného života. Stěžovatel je rozveden, žádný zásah do rodinného života netvrdí, v ČR žádnou rodinu nemá. Domnívá se, že rozhodnutí, jímž mu byl zrušen trvalý pobyt v ČR, nepřiměřeně zasáhlo do jeho soukromého života. I proto nelze na tento spor bez dalšího vztáhnout dosud judikované výjimky z pravidla, že v řízení dle § 77 odst. 1 zákona o pobytu cizinců se nezkoumá přiměřenost dopadů rozhodnutí.

[21] Třeba upozornit, že čl. 8 Úmluvy negarantuje cizincům právo vstupovat a pobývat na území členského státu. Nedává jim ani právo, aby získali konkrétní typ pobytového oprávnění. K stanovení podmínek pobytu cizinců na území a také k nastavení kritérií pro získání pobytových titulů členské státy Rady Evropy disponují určitým prostorem pro uvážení; podmínky, které stanoví, by však neměly být bezdůvodné ani svévolné [viz rozsudek Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“) ze dne 12. 1. 2017, *Abuhmaid proti Ukrajině*, stížnost č. 31183/13, § 120]. V tomto smyslu by členské státy neměly, není-li to nutné, negativně zasahovat do práv zakotvených v Úmluvě.



[22] Nejvyšší správní soud nepochybně, že v určitých případech může rozhodnutí dle § 77 odst. 1 zákona o pobytu cizinců zasáhnout i do soukromého života cizince. Při výkladu čl. 8 Úmluvy ESLP rozlišil mnoho oblastí soukromého života (srov. např. *Výkladová příručka k čl. 8 Úmluvy: Právo na soukromý a rodinný život*, ze dne 31. 8. 2019 (angl.). Evropský soud pro lidská práva [online]. Dostupné dne 15. 1. 2020 z [https://www.echr.coe.int/Documents/Guide\\_Art\\_8\\_ENG.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_8_ENG.pdf)).

[23] V několika cizineckých kauzách, byť se netýkaly jen rozhodnutí o zrušení trvalého pobytu cizince, ESLP judikoval, že odjezd cizince ze země, jakkoli nemá na území členského státu rodinné vazby, může zasáhnout i do jeho soukromého života. Jednalo se vesměs o případy extrémní nespravedlnosti, která se cizincům děla. Např. ESLP v rozsudku ze dne 26. 4. 2018, *Hoti proti Chorvatsku*, stížnost č. 63311/14, § 126 a násl., konstatoval porušení práva na soukromý život – z důvodu nejisté situace a výhledu dalšího pobytu v zemi. Chorvatské orgány totiž panu Hoti (apatrida, který je potomek albánských utečenců žijících v Chorvatsku) nepřiznaly žádné stabilní pobytové oprávnění, a to navzdory tomu, že v Chorvatsku žil bezmála 40 let. V jiné věci ESLP shledal porušení práva na soukromý život, jelikož řecké úřady po dobu 12 let nerozhodly o žádosti o mezinárodní ochranu, jakkoliv tamní poradní sbor pro azylové věci vydal k žádosti souhlasné stanovisko a řecké soudy zrušily rozhodnutí o vyhoštění – zde šlo také o dlouhodobou nejistou situaci co do pobytu v zemi (rozsudek ESLP ze dne 13. 10. 2016, *B. A. C. proti Řecku*, stížnost č. 11981/15, § 39). V dalším rozsudku pak bylo právo na soukromý život stěžovatelů nepřiměřeně zasaženo tím, že je po dlouhých letech oprávněného pobytu v Lotyšsku bez zvážení jejich individuální situace a poměrů odsunuly z Lotyšska na základě mezistátní dohody mezi Lotyšskem a Ruskou federací o odsunu ruských vojsk; jednalo se přitom o rodinné příslušníky vysloužilého příslušníka bezpečnostních sborů bývalého SSSR (rozsudek ESLP ze dne 9. 10. 2003, *Slivenko proti Lotyšsku*, č. 48321/99, ECHR 2003-X).

### **Správní řízení: účastníci řízení o přezkumu rozhodnutí o odvolání, které bylo zamítnuto pro opožděnost**

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 11. 7. 2018, č. j. 10 A 113/2015-71, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).

*správní řízení, zamítnutí odvolání pro opožděnost, (zkrácené) přezkumné řízení, účastenství, žadatel, stanovení okruhu účastníků přezkumného řízení, právo žadatele na účast v přezkumném řízení, prolomení právní moci rozhodnutí, ochrana práv nabytých v dobré víře*

**Osoba, na jejíž žádost bylo vydáno pravomocné správní rozhodnutí, je účastníkem přezkumného řízení rozhodnutí o odvolání (§ 94 a násl. správního řádu), které bylo zamítnuto pro opožděnost podle § 92 odst. 1 správního řádu.**

Na základě žádosti žalobkyně (obce Orlické Záhoří) vydal Městský úřad Rychnov nad Kněžnou rozhodnutí o změně využití území a rozhodnutí

o umístění stavby. Proti oběma rozhodnutím podaly osoby zúčastněné na řízení odvolání, která však krajský úřad zamítl jako opožděná. Žalobkyně však následně od krajského úřadu obdržela informaci, že ve zkráceném přezkumném řízení byla Ministerstvem pro místní rozvoj právní moc obou územních rozhodnutí zrušena. Ministerstvo dospělo k závěru, že společné odvolání bylo podáno včas. Účastníkem tohoto řízení byly pouze osoby zúčastněné na řízení, které podaly odvolání, nikoli stěžovatelka jako žadatelka o vydání předmětných rozhodnutí. Žalobkyně se neúspěšně bránila podáním rozkladu ministryni, a proto následně podala žalobu k městskému soudu.

[...]

[31] V daném případě byla předmětem zkráceného přezkumného řízení rozhodnutí krajského úřadu o zamítnutí odvolání osob zúčastněných na řízení proti rozhodnutím stavebního úřadu o žádostech žalobkyně. Rozhodnutí ve zkráceném přezkumném řízení, jímž došlo k otevření pravomocně skončeného rozhodnutí stavebního úřadu o žádosti žalobkyně, je nutno bezesporu považovat za rozhodnutí, jež může mít dopady do práv a povinností žalobkyně jakožto žadatelky o vydání územního rozhodnutí; ta je v procesně stejném postavení jako jiní žadatelé o vydání tohoto typu správního rozhodnutí.

[...]

[45] Správní orgán je povinen umožnit dotčeným osobám, kam mezi prvními patří i žadatel v řízení o žádosti, uplatňovat jejich práva a oprávněné zájmy (§ 4 odst. 4 správního řádu). Je bezesporu oprávněným zájmem žadatele, který disponuje pravomocným kladným rozhodnutím o své žádosti (zde o vydání územních rozhodnutí), účastnit se řízení, jehož výsledkem může být opětovné otevření řízení o odvolání proti takovému rozhodnutí. Právo na účast tohoto žadatele v přezkumném řízení, které takové důsledky mít může, jako tomu bylo v dané věci, je nutno dovozovat s (*sic!*) § 95 odst. 4 správního řádu, který při stanovení okruhu účastníků přezkumného řízení vychází z § 27 správního řádu, nikoli z okruhu účastníků v řízení o nepřípustném nebo opožděném odvolání. Stěžejním důvodem je skutečnost, že zatímco rozhodnutí o zamítnutí odvolání pro opožděnost či nepřípustnost nemůže na právní moci prvostupňového rozhodnutí ničeho změnit, a i dosavadní judikatura Nejvyššího správního soudu osvědčuje, že tento typ rozhodnutí netvoří jednotu s rozhodnutím správního orgánu prvního stupně (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 12. 2009, čj. 5 As 105/2008-135, ze dne 23. 4. 2010, čj. 5 As 10/2010-75, a ze dne 28. 7. 2011, čj. 5 As 30/201193), rozhodnutí v přezkumném řízení, kterým je znovuotevřena možnost zásahu do již pravomocného rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, tj. zrušení rozhodnutí o zamítnutí odvolání pro opožděnost v přezkumném řízení, tuto změnu představuje.

[...]

[47] Do pravomocného rozhodnutí lze zasáhnout jen za zcela mimořádných a zákonem striktně specifikovaných podmínek. Důležitým požadavkem, který

právní úprava klade na rozhodování správních orgánů v přezkumném řízení, je právě ochrana práv nabytých v dobré víře (§ 94 odst. 4 a 5 správního řádu), tj. správní orgány musí důkladně zvažovat, zda zásahem do již pravomocného správního rozhodnutí jeho změnou či zrušením nebude jinému účastníkovi řízení či veřejnému zájmu způsobena zjevně nepřiměřená újma. Případný vznik takové (vlastní) újmy může nejlépe tvrdit a prokazovat právě tímto způsobem dotčený účastník, přičemž tak může nejlépe činit prostřednictvím uplatnění svých práv v přezkumném řízení.

[...]

[49] Soud tedy sdílí právní názor žalobkyně, že měla být účastníkem jak přezkumného řízení, tak řízení o rozkladu proti rozhodnutím v tomto přezkumném řízení vydaným, a to se všemi procesními právy s tím spojenými. Skutečnost, že tomu tak nebylo, představuje závažnou vadu řízení, neboť žalobkyni bylo zcela znemožněno účastnit se přezkumného řízení. Tato vada sama o sobě způsobuje nezákonnost napadených rozhodnutí, a to jak rozhodnutí ministryně pro místní rozvoj coby orgánu rozhodujícího o rozkladu, tak rozhodnutí vydaných žalovaným v přezkumném řízení. Tento důvod by bez dalšího postačoval k tomu, aby soud žalobě vyhověl.

(mš)