

SBÍRKA
ROZHODNUTÍ
NEJVYŠŠÍHO
SPRÁVNÍHO
SOUDU

6^{2024 / XXII. ROČNÍK / 30. 6. 2024}

OBSAH

4598	Územní a stavební řízení: umístění veřejně prospěšné stavby, plochy nezbytné k zajištění výstavby veřejně prospěšné stavby, souhlas vlastníka k vyvlastnění	419
4599	Správní řízení: náležitosti písemné plné moci	424
4600	Veřejné služby v dopravě: pojem mimořádná situace; uzavření smlouvy přímým zadáním za mimořádné situace způsobené objednatelem	433
4601	Advokacie: kárná odpovědnost advokáta za politické projevy nesouvisející s výkonem advokacie	439
4602	Školství: odnětí akademického titulu; plagiátorství v diplomové práci jako naplnění podmínky podstatného narušení možnosti získat standardní znalosti a dovednosti absolventa studijního programu	449

Územní a stavební řízení: umístění veřejně prospěšné stavby, plochy nezbytné k zajištění výstavby veřejně prospěšné stavby, souhlas vlastníka k vyvlastnění

k § 170 odst. 1 a 2 a § 184a odst. 1 a 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)¹⁾

Pro naplnění podmínky možnosti vyvlastnění podle § 170 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, je nutno respektovat přesně tu plochu, která byla územně plánovací dokumentací pro veřejně prospěšnou stavbu vymezena.

Výjimku představují plochy nezbytné k zajištění výstavby veřejně prospěšné stavby řádného užívání pro stanovený účel [§ 170 odst. 1 písm. a) uvedeného zákona], případně vytvoření podmínek pro nezbytný přístup, řádné užívání stavby nebo příjezd k pozemku nebo stavbě (§ 170 odst. 2 téhož zákona). Hodlá-li správní orgán z takové nezbytnosti při svém rozhodnutí vycházet, musí provést ve svém rozhodnutí jasnou, srozumitelnou a přezkoumatelnou úvahu, která ho k závěru o nezbytnosti vedla. V ostatních případech je souhlas vlastníka s umístěním veřejně prospěšné stavby na jeho pozemku podle § 184a odst. 1 a 3 citovaného zákona nutný.

(Podle rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 5. 3. 2024, čj. 25 A 119/2022-79)

Prejudikatura: č. 1383/2007 Sb. NSS.

Věc: Společnost s ručením omezeným REALRENT Morava proti Krajskému úřadu Moravskoslezského kraje, za účasti 1) CETIN a. s., 2) Statutárního města Ostravy o umístění záměru.

Žalobkyně napadla žalobou u Krajského soudu v Ostravě rozhodnutí žalovaného ze dne 5. 10. 2022, kterým změnil rozhodnutí Magistrátu města Ostravy (dále jen „magistrát“) ze dne 1. 2. 2022, jimž umístil záměr „*Přestupní uzel Ostrava-Hulváky, II. etapa, tramvajové zastávky*“.

Umístovaný záměr vybočoval z koridoru vymezeného Územním plánem Ostravy pro veřejně prospěšnou stavbu „*DK 167 přestavba tělesa ulice 28. října s tramvajovou tratí*“ na pozemky žalobkyně. Žalobkyně po celou dobu správního řízení namítala absenci svého souhlasu. S touto námitkou se správní orgány obou stupňů vypořádaly odkazem na § 170 odst. 1 písm. a) a § 184a stavebního zákona. Zdůraznily, že předmětem řízení je umístění stavby dopravní infrastruktury, neboť projednávaný záměr s názvem „*Přestupní uzel Ostrava-Hulváky, II. etapa, tramvajové zastávky*“ řeší rozšíření a úpravy části silnice II/479 na ulici 28. října v úrovni stávajícího přestupního terminálu Hulváky. Pro umístění této stavby je v Územním plánu Ostravy graficky vyznačen koridor DK 167 a předmětný záměr je v závazné textové části tohoto územního plánu vymezen jako veřejně prospěšná stavba (VPS) pod názvem „*Přestavba tělesa ulice 28. října s tramvajovou tratí*“. Koridor vymezený v územním plánu pro umístění této stavby dopravní infrastruktury slouží k umístění stavby hlavní a staveb vedlejších, které lze již na úrovni územního plánu předpokládat. Správní orgány uvedly, že přesné vymezení jakékoliv veřejně prospěšné stavby, tj. stavby hlavní, nezbytných staveb vedlejších a staveb vyvolaných tímto souborem staveb, a s tím související výčet pozemků nebo částí pozemků potřebných pro jejich umístění, je řešeno (a tedy známo) až v rámci územního řízení. Vzhledem k tomu je nepochybné, že předmětná VPS byla v územním plánu vymezena a zakreslena v rozsahu plně postačujícím míře podrobnosti územního plánu. To znamená, že koridor pro předmětnou VPS nemohl být již v územním plánu vyznačen či definován tak, aby zahrnoval všechny pozemky, k jejichž dotčení má umístěním záměru dojít, tedy i pozemky, jejichž dotčení umístěním staveb vedlejších bylo možno určit až po zpracování dokumentace pro územní rozhodnutí, tj. po podrobném zjištění všech skutečností podmiňujících či ovlivňujících umístění záměru v celém jeho rozsahu, včetně přeložek inženýrských sítí vyvolaných stavbou hlavní. Grafické vymezení hranic koridoru pro VPS v územním plánu neurčuje, co je nebo není součástí VPS.

¹⁾ S účinností od 1. 1. 2024 zrušen a nahrazen zákonem č. 283/2021 Sb., stavební zákon.

Rozhodující není ani výčet pozemků uvedený v odůvodnění Změny č. 2b Územního plánu Ostravy, neboť i ten je zpracován v rozsahu postačujícím míře podrobnosti územního plánu, přičemž se nejedná o jeho závaznou část.

Výše uvedené závěry korespondují s obsahem Metodického sdělení k veřejně prospěšným stavbám vydaného Ministerstvem pro místní rozvoj pod č. j. MMR-34232/2019 s aktualizací ze dne 26. 7. 2019, a lze je dovodit rovněž z § 170 odst. 1 písm. a) stavebního zákona, podle něhož platí, že *práva k pozemkům a stavbám, potřebná pro uskutečnění staveb nebo jiných veřejně prospěšných opatření podle tohoto zákona, lze odejmout nebo omezit, jsou-li vymezeny ve vydané územně plánovací dokumentaci a jde-li o veřejně prospěšnou stavbu dopravní a technické infrastruktury, včetně plochy nezbytné k zajištění její výstavby a řádného užívání pro stanovený účel*. Odvolací námítky, v nichž žalobkyně poukazovala na umístění stavby mimo koridor DK 167 a z tohoto důvodu dovozovala rozpor záměru s územním plánem, odvolací orgán s odkazem na uvedené skutečnosti posoudil jako nedůvodné.

Proti rozhodnutí žalovaného podala žalobkyně žalobu ke Krajskému soudu v Ostravě.

Jádrum žalobní argumentace bylo, že ačkoli se jedná o veřejně prospěšnou stavbu, která byla vymezena koridorem obsaženým v Územním plánu Ostravy, umístění této stavby vybočuje i mimo tento koridor na pozemky ve vlastnictví žalobkyně, přestože stavebník v řízení nepředložil její souhlas s umísťováním záměrem.

V této souvislosti též namítala, že žalovaný se neřídil Metodickým sdělením k veřejně prospěšným stavbám dopravní infrastruktury č. MMRF-34232/2019-81, podle něhož lze mimo koridor případně umísťovat toliko stavby vedlejší, zatímco zde byla mimo koridor umístěna i část stavby hlavní.

Žalovaný v replice odkázal na obsah napadeného rozhodnutí.

Krajský soud v Ostravě zrušil rozhodnutí žalovaného a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

C.

[9] Podle § 2 odst. 1 písm. n) stavebního zákona v tomto zákoně se rozumí *veřejně prospěšnou stavbou stavba pro veřejnou infrastrukturu určená k rozvoji nebo ochraně území obce, kraje nebo státu, vymezená ve vydané územně plánovací dokumentaci*.

[10] Podle § 35b odst. 2 písm. b) stavebního zákona *textová část územního rozvojového plánu obsahuje zejména vymezení veřejně prospěšných staveb, veřejně prospěšných opatření, staveb a opatření k zajišťování obrany a bezpečnosti státu a vymezených asanačních území, pro která lze práva k pozemkům a stavbám vyvlastnit*.

[11] Podle přílohy 7 části I. odst. 1 písm. g) vyhlášky č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti, *textová část územního plánu obsahuje vymezení veřejně prospěšných staveb, veřejně prospěšných opatření, staveb a opatření k zajišťování obrany a bezpečnosti státu a ploch pro asanaci, pro které lze práva k pozemkům a stavbám vyvlastnit*.

[12] Podle přílohy 7 části I. odst. 4 písm. c) vyhlášky č. 500/2006 Sb. *grafická část územního plánu obsahuje výkres veřejně prospěšných staveb, opatření a asanací*.

[13] Podle části 7 Územního plánu Ostravy *plochy pro veřejně prospěšné stavby a veřejná prostranství jsou vymezeny v textové části ÚPO, v následujících tabulkách a v grafické části ÚPO ve výkresech: V3 - Veřejně prospěšné stavby, opatření a asanace*.

Při vymezení ploch byla zohledněna nejistota plošného nároku staveb, proto jsou plochy přiměřeně zvětšeny.

Přesné vymezení ploch pro stavby bude řešeno územním rozhodnutím, nebo návrhem pozemkových úprav.

Výpis pozemků veřejně prospěšných staveb, veřejně prospěšných opatření a ploch pro asanaci se nachází v Příloze č. III odůvodnění ÚPO.

[14] Podle bodu 7.1 Územního plánu Ostravy plochy pro veřejně prospěšné stavby dopravní infrastruktury (včetně ploch nezbytných k zajištění výstavby a řádného užívání pro stanovený účel) jsou vymezeny v grafické

části ÚPO – výkres V3 - Veřejně prospěšné stavby, opatření a asanace a uvedeny v textové části v následující tabulce:

Tabulka č. 17 – Plochy pro veřejně prospěšné stavby dopravní infrastruktury

Plochy pro veřejně prospěšné stavby dopravní infrastruktury, včetně ploch, zařízení a souvisejících staveb nezbytných k zajištění výstavby a řádného užívání pro stanovený účel		
Ozn. plochy koridoru dle výkresu: V3	Popis veřejně prospěšné stavby	Stavbou dotčené katastrální území
(...)		
DK 167	přestavba tělesa ulice 28. října s tramvajovou tratí	Zábřeh - Hulváky, Mariánské Hory
(...)		

[15] Podle § 184a odst. 1 stavebního zákona věty prvé *není-li žadatel vlastníkem pozemku nebo stavby a není-li oprávněn ze služebnosti nebo z práva stavby požadovaný stavební záměr nebo opatření uskutečnit, dokládá souhlas vlastníka pozemku nebo stavby.*

[16] Podle § 184a odst. 3 stavebního zákona *souhlas se nedokládá, je-li pro získání potřebných práv k pozemku nebo stavbě pro požadovaný stavební záměr nebo opatření stanoven účel vyvlastnění zákonem.*

[17] Podle § 170 odst. 1 stavebního zákona *práva k pozemkům a stavbám, potřebná pro uskutečnění staveb nebo jiných veřejně prospěšných opatření podle tohoto zákona, lze odejmout nebo omezit, jsou-li vymezeny ve vydané územně plánovací dokumentaci a jde-li o*

a) veřejně prospěšnou stavbu dopravní a technické infrastruktury, včetně plochy nezbytné k zajištění její výstavby a řádného užívání pro stanovený účel.

D.

[18] Krajský soud zastává názor, že účelem shora citovaných ustanovení je mj. „zakotvit“ námitky účastníků řízení v jediném k tomu určeném postupu řízení tak, aby nemusely být v navazujících řízeních vypořádávány tytéž námitky opakovaně.

[19] Krajský soud současně pokládá za neudržitelné, aby výklad uvedených ustanovení vedl k závěru, že žalobkyni nepřísluší uplatňovat námitky plynoucí z jeho vlastnického práva vůbec, tj. v žádném řízení či postupu.

[20] V nyní posuzovaném případě připadají pro uplatnění námitek vycházejících z vlastnického práva žalobkyně tato řízení a postupy:

- a) proces přijímání územního plánu,
- b) řízení o umístění stavby a
- c) řízení o vyvlastnění.

[21] S ohledem na obsah Územního plánu Ostravy žalobkyně nemohla být při přijímání územního plánu s nyní uplatňovanými námitkami úspěšná, neboť plochy určené pro veřejně prospěšnou stavbu DK167 nikterak nevybočovaly z koridoru výtčeného územním plánem. Námitka zasažení pozemků mimo tento koridor by z podstaty věci (pozemky mimo koridor nebyly územním plánem zasaženy) nemohla být úspěšná ani při správním či soudním přezkumu územního plánu.

[22] Podle judikatury soudů rozhodujících ve správním soudnictví pak možnost efektivní obrany žalobkyni neposkytuje ani řízení o vyvlastnění, neboť „*ve vyvlastňovacím řízení není prostor pro posuzování, zda existují alternativní varianty řešení stavebního záměru, a pokud měl vlastník pozemků námitky vůči trase stavby, měl je uplatnit v územním řízení. [...] Předmět vyvlastňovacího řízení, kterým je odnětí či omezení vlastnického práva za účelem*

uskutečnění veřejně prospěšné infrastrukturní stavby je tak ve značné míře vymezen právě onou veřejně prospěšnou infrastrukturní stavbou, jejíž parametry jsou závazně stanoveny v územním rozhodnutí a stavebním povolení.“ (srov. rozsudek NSS ze dne 7. 9. 2023, čj. 2 As 181/2023-57).

[23] Z práve uvedeného plyne, že jediným zbývajícím řízením, v němž může žalobkyně efektivně uplatňovat své námitky proti umístění stavby, je právě řízení o umístění stavby.

[24] Právě v řízení o umístění stavby se totiž stavba závazně umísťuje do území, kdy jedním z účelů posuzování záměru v řízení o umístění stavby je i šetrnost k zájmům vlastníků sousedních nemovitostí (§ 76 odst. 2 stavebního zákona).

[25] Krajský soud současně zastává názor, že souhlas vlastníka pozemku se stavbou umísťovanou na jeho pozemku se v případě možnosti vyvlastnění nevyžaduje (§ 184a odst. 3 stavebního zákona) jen proto, že vlastník pozemku mohl své námitky uplatnit již při přijímání územního plánu, aby zabránil závaznému určení jeho pozemku k zastavění veřejně prospěšnou stavbou.

[26] To ovšem mohla žalobkyně v nyní posuzovaném případě učinit jen ve vztahu k těm ze svých pozemků, které určoval k zastavění veřejně prospěšnou stavbou právě územní plán. Žalobkyně při přijímání územního plánu nemohla domýšlet (snad až věštit), které další pozemky budou k realizaci veřejně prospěšné stavby nakonec potřebné.

[27] Jakkoli tedy na první pohled znějí definice veřejně prospěšné stavby [§ 2 odst. 1 písm. n) stavebního zákona] a možnosti vyvlastnění (§ 170 odst. 1 stavebního zákona) co do požadavků na vymezení v územně plánovací dokumentaci obdobně („stavba vymezená ve vydané územně plánovací dokumentaci“ vs. „stavby, jsou-li vymezeny ve vydané územně plánovací dokumentaci“), skutečný obsah těchto zákonných ustanovení je odlišný.

[28] Jakkoli co do definice veřejně prospěšné stavby [§ 2 odst. 1 písm. n) stavebního zákona] lze s argumentací správních orgánů souhlasit v tom, že veřejně prospěšnou stavbou nepřestávají být ani ty její části, které vybočí z ploch vymezených pro tuto stavbu v územně plánovací dokumentaci, tento závěr už neplatí beze zbytku pro naplnění podmínky možnosti vyvlastnění podle § 170 odst. 1 stavebního zákona, kde je nutno trvat na tom, že pro možnost vyvlastnění je nezbytné respektovat přesně tu plochu, která byla územně plánovací dokumentací pro veřejně prospěšnou stavbu vymezena.

[29] Ocitla-li se tedy nyní umísťovaná stavba mimo koridor vymezený pro ni územním plánem, nelze absencí souhlasu vlastníka pozemku s umístěním stavby na tomto pozemku odbýt odkazem na územní plán. Takový výklad by *ad absurdum* mohl vést k závěru, že pro veřejně prospěšnou stavbu lze vyvlastnit i pozemky vzdálené desítky kilometrů od ploch určených pro veřejně prospěšnou stavbu územně plánovací dokumentací, což je závěr zcela neudržitelný.

[30] Výjimku z kategorického závěru vyloveného v bodě [28] tohoto odůvodnění představují plochy **nezbytné** k zajištění výstavby veřejně prospěšné stavby a řádného užívání pro stanovený účel [§ 170 odst. 1 písm. a) stavebního zákona], případně vytvoření podmínek pro **nezbytný** přístup, řádné užívání stavby nebo příjezd k pozemku nebo stavbě (§ 170 odst. 2 stavebního zákona). Zde ovšem musí být naplněn znak **nezbytnosti**. Hodlá-li správní orgán z takové nezbytnosti při svém rozhodnutí vycházet, musí provést ve svém rozhodnutí jasnou, srozumitelnou a přezkoumatelnou úvahu, která ho k závěru o nezbytnosti vedla.

[31] Jakkoli by se mohlo zdát, že žalovaný se v nyní přezkoumávaném rozhodnutí otázkou nezbytnosti pozemků žalobkyně k zajištění výstavby veřejně prospěšné stavby nebo k jejímu řádnému užívání pro stanovený účel zabýval, opak je pravdou, jelikož jediným textem, který k této otázce navazuje, je zopakování již vyřčeného slovy: „Z uvedené citace je patrné, že v případě předmětné části VPS lze vyvlastnit právo [...] včetně dalších pozemků (ploch) mimo námeč tohoto koridoru, na nichž je nutno umístit vedlejší stavby, jež jsou vyvolané konkrétním řešením VPS a jsou pro její realizaci a řádné užívání nezbytné.“ Proč je přítom zastavění pozemků žalobkyně nezbytné, již nelze z napadeného rozhodnutí vyčíst, natož aby se jednalo o úvahu naplňující požadavky uvedené v poslední větě bodu [30] tohoto odůvodnění.

E.

[32] Navíc je vskutku z napadeného rozhodnutí patrné, že jakkoli žalovaný připouští, že mimo koridor vymezený územně plánovací dokumentací se ocitly i dílčí části stavby hlavní, následně vyjadřuje toliko závěr o tom, že vyvlastnit lze případně nezbytné plochy, na nichž je možno umístit vedlejší stavby, tj. otázku umístění části hlavní stavby mimo koridor žádným způsobem nevyhodnocuje.

[33] Podle Metodického sdělení k veřejně prospěšným stavbám dopravní infrastruktury Ministerstva pro místní rozvoj čj. MMR-34232/2019-81 (zveřejněno 23. 7. 2013, aktualizováno 28. 2. 2019 a 28. 7. 2019) platí: „**Vedlejší stavby nebo jejich části, jež přesáhnou přes hranice koridoru (obalové plochy), nepřestávají být součástí VPS a není důvod, aby byly vyčleněny ze souboru staveb, který dohromady tvoří funkční celek. [...] Skutečnost, že některé vedlejší stavby vymezené územním rozhodnutím jsou umísťovány mimo koridor vymezený v územním plánu pro příslušnou dopravní nebo technickou infrastrukturu automaticky neznamená, že se jedná o nesoulad s ÚP. Je třeba dbát na to, aby stavby vedlejší, které by mohly „vyběhnout“ mimo koridor vymezený v územním plánu pro příslušnou dopravní nebo technickou infrastrukturu, nebyly v navazujících plochách s rozdílným způsobem využití podmínkami nepřipustného využití těchto ploch vyloučeny.**“

[34] Podle uvedeného metodického sdělení tak platí, že toto metodické sdělení připouští vybočení z koridoru toliko pro stavby vedlejší, nikoli pro stavbu hlavní.

[35] Pokyny ministerstev jsou interními předpisy, které upravují a sjednocují praxi správních orgánů. Přestože pokyny ministerstev nejsou obecně závaznými právními předpisy, správní orgány mají povinnost se jimi ve své právní praxi řídit, což neplatí pouze v případě, že by se taková praxe neslučovala s obecně závaznými právními předpisy. Nejvyšší správní soud se povahou metodických pokynů a závazností správní praxe správních orgánů zabýval již v několika svých rozhodnutích, na základě kterých je možné stručně definovat závaznou správní praxi pomocí:

1. kritéria zákonnosti – musí se jednat výhradně o praxi (činnost, příp. nečinnost), která je stanovena v souladu se zákonem, resp. vytvořena na základě zákonem svěřené pravomoci, přičemž nesmí zasahovat do zákonem zaručených práv soukromých osob, a

2. kritéria předvídatelnosti – praxe je ze strany příslušných správních orgánů všeobecně přijímána a dodržována, je možné legitimně očekávat stejný postup v podobných případech.

„*Jestliže se takováto praxe vytvořila, správní orgán se od ní nemůže v jednotlivém případě odchýlit, neboť takový jeho postup by byl libovůlí, která je v právním státě (viz čl. 1 odst. 1 Ústavy) nepřipustná. Ze zásady zákazu libovůle a neodůvodněné nerovného zacházení (viz čl. 1 věta první Listiny základních práv a svobod) vyplývá princip vázanosti správního orgánu vlastní správní praxí v případě, že mu zákon dává prostor pro uvážení, pokud se taková praxe vytvořila*“ (srov. rozsudky NSS ze dne 16. 8. 2010, čj. 2 Afs 53/2010-63, ze dne 28. 4. 2005, čj. 2 Ans 1/2005-55, ze dne 23. 8. 2007, čj. 7 Afs 45/2007-251, č. 1383/2007 Sb. NSS aj.)

[36] Z napadeného rozhodnutí tak není zjevné, jak vyhodnotil žalovaný skutečnost, že se mimo koridor vymezený územně plánovací dokumentací ocitla i stavba hlavní (jak v napadeném rozhodnutí sám připouští), zda se pak při hodnocení této situace řídil uvedeným metodickým pokynem, případně zda shledal důvody pro odchýlení se od něj a proč.

F.

[37] Krajský soud proto uzavírá, že pro naplnění podmínky možnosti vyvlastnění podle § 170 odst. 1 stavebního zákona je nutno respektovat přesně tu plochu, která byla územně plánovací dokumentací pro veřejně prospěšnou stavbu vymezena. Výjimku představují plochy nezbytné k zajištění výstavby veřejně prospěšné stavby a řádného užívání pro stanovený účel [§ 170 odst. 1 písm. a) stavebního zákona], případně vytvoření podmínek pro nezbytný přístup, řádné užívání stavby nebo příjezd k pozemku nebo stavbě (§ 170 odst. 2 stavebního zákona). Hodlá-li správní orgán z takové nezbytnosti při svém rozhodnutí vycházet, musí provést ve svém rozhodnutí jasnou, srozumitelnou a přezkoumatelnou úvahu, která ho k závěru o nezbytnosti vedla. V ostatních případech je souhlas vlastníka s umístěním veřejně prospěšné stavby na jeho pozemku podle § 184a odst. 1, 3 stavebního zákona nutný.

[38] Současně je povinností správních orgánů řídit se metodickými pokyny ministerstev a případnou odchylku od nich řádně a přezkoumatelně odůvodnit.

4599

Správní řízení: náležitosti písemné plné moci

k § 33 odst. 1 správního řádu

Písemná plná moc předkládaná účastníkem řízení k prokázání zmocnění k zastoupení podle § 33 odst. 1 správního řádu nemusí být vyhotovena na samostatné listině a nemusí být opatřena přijetím (akceptační doložkou) ze strany zmocněnce či podpisem zmocněnce. Pokud účastník řízení předloží plnou moc jako součást podání a bez podpisu zmocněnce, nemůže to samo o sobě založit pochybnosti správního orgánu o zastoupení a není to důvodem k tomu, aby účastníka řízení či jeho zmocněnce vyzval k odstranění vad plné moci.

(Podle rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 3. 2024, čj. 2 As 103/2023-47)

Prejudikatura: č. 792/2006 Sb. NSS, č. 3284/2015 Sb. NSS, č. 3836/2019 Sb. NSS a č. 3860/2019 Sb. NSS; nález Ústavního soudu č. 24/2007 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 531/05).

Věc: R. K. proti Krajskému úřadu Moravskoslezského kraje o spáchání přestupku, o kasační stížnosti žalovaného.

Předmětem sporu v této věci bylo to, zda je k prokázání zmocnění účastníka správního řízení k jeho zastoupení podle § 33 odst. 1 věty druhé správního řádu nezbytné, aby písemná plná moc předložená správnímu orgánu byla na samostatné listině a aby byla opatřena prohlášením zmocněnce, že zmocnění přijímá, a jeho podpisem.

Žalobce byl uznán vinným ze spáchání přestupku podle § 125f odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), za což mu byla uložena pokuta ve výši 1 500 Kč. Krajský soud v Ostravě se v rozsudku ze dne 23. 3. 2023, čj. 18 A 7/2022-29, zabýval mimo jiné i tím, zda bylo řízení o přestupku provozovatele vozidla zahájeno v souladu se zákonem. Toto řízení je možné zahájit tehdy, pokud správní orgán nezahájil řízení o přestupku řidiče vozidla a věc odložil, neboť nezjistil skutečnosti odůvodňující zahájení řízení proti určité osobě, nebo řízení o přestupku řidiče vozidla zastavil, protože obviněnému nebylo spáchání přestupku prokázáno. V rámci této otázky krajský soud posuzoval i to, zda byl žalobce jako účastník řízení o přestupku řidiče vozidla zastoupen zmocněncem, resp. zda zmocnění k zastoupení prokázal v souladu s § 33 odst. 1 správního řádu.

Žalobce totiž dne 15. 2. 2021 zaslal správnímu orgánu I. stupně prostřednictvím své datové schránky podání, které obsahovalo následující sdělení: *Pro případ zahájení přestupkového řízení o přestupku dle § 125c o silničním provozu zmocňuji ke svému zastupování v celém tomto řízení [dle § 33 odst. 2 písm. b) správního řádu], M. J. Toto zmocnění není nijak časově omezené.* Správní orgán I. stupně však toto sdělení nepovažoval za plnou moc, a proto vyzval jak žalobce, tak M. J. k jejímu doložení. Ani jeden z nich na výzvu nereagoval, a správní orgán I. stupně proto doručoval veškeré písemnosti do datové schránky žalobce.

Krajský soud naopak dospěl k závěru, že žalobcovo podání splňovalo všechny znaky plné moci, neboť z něj byla zřejmá vůle nechat se v konkrétním řízení zastoupit konkrétně určenou osobou. Z judikatury neplyne, že by měla být plná moc udělena na samostatné listině či jasně nadepsaná slovy „plná moc“. Proto nebyla namístež ani výzva k odstranění vad plné moci zaslána žalobci a M. J. Žalovaný sice namítal, že se jednalo o obstrukční praktiku, nicméně tomuto závěru nenavštěčují žádné konkrétní okolnosti případu. Vzhledem k tomu, že správní orgán I. stupně nekomunikoval se zmocněncem, ale s žalobcem samotným, nemohl řízení o přestupku řidiče řádně zahájit a nemohlo být ani řádně zastaveno. Nebyly tak následně naplněny ani podmínky pro zahájení řízení o přestupku provozovatele vozidla (§ 125f odst. 5 zákona o silničním provozu), a rozhodnutí žalovaného proto krajský soud výše citovaným rozhodnutím zrušil.

Žalovaný (stěžovatel) napadl rozsudek kasační stížností. Poukázal na skutečnost, že standardně předkládá plnou moc zmocněncem, který tím prokazuje své oprávnění jednat za zmocnitele ve správním řízení. V této věci ovšem předložil informaci o zmocnění sám žalobce. Správní orgán I. stupně se proto oprávněně snažil zjistit, zda o tomto projevu vůle M. J. vůbec ví a zda skutečně bude žalobce v řízení zastupovat. Navíc se stěžovatel domníval, že je důležitá i osoba zmocněnce jako taková, neboť M. J. byl správním orgánem znám pro své obstrukční praktiky, které souvisejí právě se zastupováním účastníků na základě plné moci. Správnost postupu navíc dokládá rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 11. 2019, čj. 1 As 373/2019-22, v němž se Nejvyšší správní soud zabýval zcela shodnou situací, přičemž dospěl k závěru, že správní orgány postupovaly správně, pokud učinily výzvu podle § 33 odst. 1 správního řádu. V doplnění ze dne 1. 8. 2023 pak stěžovatel poukázal na rozsudek ze dne 26. 7. 2023, čj. 3 As 131/2021-86, který na projednávanou věc také přesně dopadá.

Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že je založena na dvou argumentech, totiž že plná moc musí být předložena na samostatné listině a že musí být zmocněncem akceptována. Oba tyto závěry však odporují judikatuře, jejíž převažující část naopak dospěla k závěru, že plná moc nemusí být sepsána na samostatné listině, postačí, je-li součástí podání. Podstatné je pouze to, zda podání naplňuje všechny podstatné náležitosti plné moci a je z něj zcela zřejmý projev vůle. Žalobce také nesouhlasil se stěžovatelem v tom, že by zmocněncem musel plnou moc jakkoliv akceptovat, a to ani konkludentně, což opět vyplývá z judikatury (rozsudek NSS ze dne 18. 8. 2016, čj. 4 As 111/2016-35).

Druhý senát Nejvyššího správního soudu věc předložil rozšířenému senátu z důvodu, že existuje rozporná judikatura. Její dominantní část vychází z toho, že plná moc je jednostranným úkonem zmocnitele, který dokládá uzavření smlouvy mezi zmocněncem a zmocnitelem, na jejímž základě může zmocněncem zmocnitele zastupovat (rozsudek NSS ze dne 7. 4. 2011, čj. 7 As 4/2011-58). Judikatura dále dovodila, že „*obsahem průkazu plné moci musí být konkrétní rozsah zmocnění (srovnej § 33 odst. 2 správního řádu), uvedení osoby, která je k zastupování účastníka zmocněna, podpis zmocnitele, a je také třeba, aby plná moc obsahovala datum, není-li její časové omezení vyjádřeno ve vlastním textu, aby bylo zřejmé, od kterého konkrétního okamžiku je zmocněncem oprávněn úkony za zastoupeného činit.*“ (rozsudek NSS ze dne 17. 10. 2014, čj. 4 As 171/2014-26) V rozsudku ze dne 27. 7. 2005, čj. 7 As 13/2005-62, č. 1044/2007 Sb. NSS, pak Nejvyšší správní soud zdůraznil, že „*při posuzování, jestli písemná plná moc nebo ústní prohlášení účastníka o udělení plné moci (do protokolu) mají potřebné náležitosti, je třeba vzít především v úvahu, zda spolehlivě prokazují oprávnění označeného zástupce jednat za účastníka řízení. V případě, že je možné bez pochybností takové oprávnění dovodit z obsahu plné moci, popřípadě z okolností, za kterých byla písemná plná moc soudu doručena nebo za kterých bylo učiněno ústní prohlášení, nemají případné vady plné moci za řízení význam.*“

Ustanovení § 33 odst. 1 správního řádu pak předepisuje písemnou formu, nebo formu ústního prohlášení do protokolu, žádné další náležitosti, které by měla plná moc splňovat, nepředepisuje a ani k nim nedospěla judikatura. Není proto nutné, aby plná moc byla nadepsána jako plná moc, byla učiněna na samostatné listině či byla podepsána zmocněncem (rozsudky NSS ze dne 13. 1. 2005, čj. 2 As 29/2004-120, ze dne 18. 8. 2016, čj. 4 As 111/2016-35, bod 18, či ze dne 1. 6. 2017, čj. 9 As 65/2017-49, bod 40).

Druhý senát dále zdůraznil, že obdobné plné moci, jakou předložil žalobce v nyní řešeném případě, posuzovaly i jiné senáty Nejvyššího správního soudu, přičemž dospěly ke stejnému závěru, že jde o platně udělenou plnou moc (rozsudky ze dne 27. 11. 2014, čj. 7 As 75/2014-27, nebo ze dne 17. 12. 2015, čj. 1 As 238/2015-28).

K odlišným závěrům však dospěl třetí senát v rozsudku ze dne 26. 7. 2023, čj. 3 As 131/2021-86, na který poukázal stěžovatel v kasační stížnosti. Tento rozsudek se zabýval obdobně formulovanou plnou mocí, která byla obsažena ve sdělení učiněném vůči správnímu orgánu I. stupně v reakci na jeho výzvu. Třetí senát však dospěl k závěru, že žalobce zmocnění k zastupování zákonem stanoveným způsobem neprokázal, neboť zmocnění se prokazuje písemnou plnou mocí, jež nebyla předložena. Požadavek na předložení plné moci obhajoval třetí senát tím, že směřuje k vyloučení situací, kdy by si účastník řízení prostřednictvím prostého sdělení zvolil pro zastupování jakoukoliv osobu, aniž by mezi nimi existovala dohoda o zastoupení. Deklarovaný zmocněncem by o takovém zastoupení nemusel vůbec vědět. Plná moc je tedy kvalifikovaným dokladem o existenci smluvního vztahu mezi zmocněncem a zmocnitelem. Třetí senát pak odkázal na usnesení Ústavního soudu ze dne 15. 12. 2009, sp. zn. I. ÚS 2706/09, v němž Ústavní soud dovodil, že plná moc musí být vždy podepsána zmocněncem. Třetí senát sic

ve svém rozsudku neuvedl, že nezbytnou náležitostí plné moci je podpis zmocněnce, lze to však dovodit právě z odkazu na usnesení Ústavního soudu a z argumentu, že je třeba zabránit situaci, kdy účastník oznámí správnímu orgánu, že je zastoupen zmocněncem, aniž by o tom zmocněnec věděl a zmocnění přijal.

Předkládající senát zdůraznil, že ve věci řešené třetím senátem mohl vzniknout určitý prostor pro pochybnosti nad tím, koho žalobce zmocnil, neboť poté, co správnímu orgánu oznámil, že v řízení o přestupku provozovatele vozidla bude zastupován společností s ručením omezeným, předložil v řízení o přestupku řidiče plnou moc udělenou P. K., přičemž rozsah zmocnění byl vymezen spisovou značkou, která byla shodná pro řízení o přestupku řidiče i řízení o přestupku provozovatele vozidla. Tyto skutkové okolnosti však nebyly pro právní názor třetího senátu významné, nijak na ně nepoukázal, a naopak formuloval právní názor poměrně kategoricky bez ohledu na tato specifika, a to tak, že plná moc musí být obsažena na samostatné listině a musí být podepsána zmocněncem. Oba tyto požadavky jsou však v rozporu se stávající judikaturou Nejvyššího správního soudu.

Druhý senát zastával názor, že tyto závěry jsou nesprávné. Požadavek na předložení písemné plné moci opatřené podpisem zmocněnce má podle třetího senátu zabránit situaci, aby správní orgán nejednal jako se zástupcem účastníka s někým, kdo o udělení plné moci a o existenci právního vztahu zastoupení neví. Tento argument již byl judikaturou také vyvrácen (rozsudky NSS čj. 4 As 111/2016-35, bod 17, nebo ze dne 13. 6. 2023, čj. 6 As 58/2023-30, bod 20). Za hájení svých práv je zodpovědný především sám účastník správního řízení. Pokud si za zmocněnce zvolí osobu, která nebude jeho práva hájit dostatečně, je to věcí vnitřního vztahu mezi zmocněncem a zmocnitelem, nikoliv správního orgánu. To obdobně platí v případě, kdy účastník udělí plnou moc někomu, kdo jeho zástupcem ve skutečnosti není; v takovém případě nutně ponese důsledky svého počínání. Není pak ani úkolem správního orgánu, aby posuzoval, zda zmocněnec hájí práva účastníka řízení dostatečně (resp. zda je činný či nečinný). Není důvodu, aby správní orgán podrobněji pátral, zda skutečně mezi zmocněncem a zmocnitelem existuje právní vztah, jehož obsahem je zastupování účastníka správního řízení, nepřistoupí-li k tomu další okolnosti, které by jeho pochybnosti dostatečně odůvodňovaly. Touto okolností ovšem není to, že plnou moc zaslal správnímu orgánu sám účastník řízení (zmocnitel), nikoliv jeho zmocněnec.

Druhý senát pro úplnost poukázal i na další aspekty věci. Jak již připustil, správní orgán může v případě pochybností vydat výzvu účastníkovi řízení či jeho zmocněnci, aby prokázali zmocnění (jž citovaný rozsudek čj. 4 As 171/2014-26). Pokud však takové pochybnosti neexistují, je výzva k doložení plné moci nedůvodná a na tom nic nemění ani skutečnost, že účastník řízení a zmocněnec na ni nereagují. Proti výzvě samotné se nadto nelze přímo bránit u soudu (rozsudek NSS ze dne 31. 7. 2006, čj. 8 Aps 2/2006-95). Taková výzva by mohla být důvodná pouze tehdy, pokud by ji odůvodňovaly výhradně konkrétní okolnosti daného správního řízení, například obstrukční jednání. Nikoliv však to, že plná moc nebyla předložena na samostatném listu a nebyla zmocněncem akceptována. Druhý senát si je vědom obstrukčních praktik v oblasti přestupků na úseku silniční dopravy, které se v mnohých případech týkají právě i udělování plných mocí. Připouští i to, že udělení ne zcela standardní plné moci v samotném podání účastníka řízení a následná neaktivita zmocněnce kladou na správní orgán daleko vyšší nároky na posouzení plné moci. Tyto skutečnosti však nemohou samy o sobě odůvodnit závěr, že jednání je obstrukční.

S ohledem na to, že rozhodnutí o kasační stížnosti je závislé na posouzení právní otázky, která je řešena jednotlivými senáty Nejvyššího správního soudu rozdílně, postoupil věc druhý senát k rozhodnutí rozšířenému senátu.

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

III.1 Právomoc rozšířeného senátu

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

[17] V dosavadní judikatuře Nejvyššího správního soudu existuje řada rozhodnutí, částečně označená předkládajícím senátem, podle nichž § 33 odst. 1 věta druhá správního řádu nevyžaduje, aby účastník správního

řízení prokazoval existenci zmocnění k zastoupení plnou mocí udělenou na samostatné listině a s výslovnou akceptací zmocněncem (podpisem zmocněnce).

[18] Například v rozsudku čj. 7 As 75/2014-27 Nejvyšší správní soud uvedl, že „*správní řád v § 33 odst. 1 umožňuje zastoupení účastníka správního řízení zvoleným zmocněncem na základě plné moci, kterou lze učinit buď v písemné formě, nebo může být udělena ústně do protokolu. Správní řád však již nestanoví povinnost, aby písemná plná moc byla správnímu orgánu předložena na listině nadepsané jako ‚plná moc‘ obsahující jak zmocňující projev vůle zmocnítele, tak akceptační projev zmocněnce.*“

[19] V rozsudku čj. 9 As 65/2017-49 tento závěr devátý senát rozvedl: „*Plná moc je jednostranný právní úkon, který ke své platnosti nevyžaduje podpis zmocněnce jako důkaz svého přijetí. [...] Plná moc je jednostranné prohlášení zmocnítele především o rozsahu zmocnění a osobě zmocněnce (srov. § 441 odst. 2 větu první občanského zákoníku) a je určena třetím osobám. Její hlavní funkcí je prokázání (potvrzení) vzniku dohody o zastoupení mezi zmocnitelem a zmocněncem. Samotný vznik zastoupení se sice děje na základě smlouvy mezi zmocnitelem a zmocněncem (často označované jako dohoda o plné moci), plná moc je však již jen průkazem o existenci dohody o plné moci, který vystavuje zmocnitel a na němž podpis zmocněnce uveden být nemusí.*“

[20] Obdobně v rozsudku čj. 4 As 111/2016-35 čtvrtý senát konstatoval, že „*plná moc tedy dokládá nejen to, že zmocněnec zplnomocnil zástupce k svému zastupování ale implicitně (pokud to v ní není výslovně uvedeno) i to, že zástupce toto zmocnění při uzavření dohody o smluvním zastoupení akceptoval, což zpravidla vyplývá také z další činnosti zástupce v předmětném řízení. Pokud by zmocnitel udělil plnou moc osobě, se kterou není na svém zastupování domluven, která není se zastupováním zmocnítele srozuměna a o tomto úkonu zmocněnce tak např. ani neví a která by tak zmocněnce posléze nezastupovala, a tuto plnou moc by zmocnitel předložil správnímu orgánu, pak by negativní následky takového postupu nesl sám zmocnitel.*“ A dále k tomu čtvrtý senát poznamenal: „*Zmocnitel uděluje plnou moc zpravidla právě proto, aby za něj zástupce v určité věci jednal, bránil jeho práva a prosazoval jeho zájmy a postoje. Třetí osoby jsou tak povinny z obsahu plné moci vycházet a jednat se zástupcem zmocnítele v rozsahu uvedeném v plné moci a není již nutné, aby tyto osoby ověřovaly, zda předložená plná moc byla akceptována zmocněncem.*“

[21] Opačný názor plyne z rozsudku třetího senátu čj. 3 As 131/2021-86. V něm Nejvyšší správní soud dospěl k právnímu závěru, že k prokázání zmocnění nepostačuje, pokud je projev vůle směřující ke zmocnění k zastupování obsažen v písemném podání účastníka řízení. Naopak dovedl, že účastník řízení je povinen předložit písemnou plnou moc zvlášť. Ačkoliv třetí senát výslovně neuvedl, že § 33 odst. 1 druhá věta správního řádu také vyžaduje, aby byla k plné moci připojena rovněž její akceptace zmocněncem, tedy jeho podpis, plyne tento závěr z formulace, že účelem předložení plné moci je vyloučit situace, „*kdy by si osoba prostřednictvím prostého sdělení zvolila k zastupování jakoukoliv osobu, aniž by mezi nimi existovala (ať už písemná či ústní) dohoda o zastoupení*“, a z odkazu na usnesení Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 2706/09. V něm Ústavní soud odmítl ústavní stížnost pro neodstranění vady právě proto, že vyžadoval, aby plná moc obsahovala i projev vůle zmocněného zástupce.

[22] Uvedené právní názory jsou ve vzájemném rozporu, přičemž předkládající druhý senát nemůže ve věci rozhodnout, aniž by se od jednoho z nich odchýlil. Pravomoc rozšířeného senátu podle § 17 odst. 1 s. ř. s. je proto dána.

III.2 Právní názor rozšířeného senátu

[23] Předmětem sporu je výklad § 33 odst. 1 správního řádu a otázka, zda je k prokázání zmocnění třeba, aby písemná plná moc byla opatřena podpisem zmocněnce a byla vyhotovena na samostatné listině.

[24] Ustanovení § 33 odst. 1 správního řádu zní: *Účastník si může zvolit zmocněnce. Zmocnění k zastoupení se prokazuje písemnou plnou mocí. Plnou moc lze udělit i ústně do protokolu. V téže věci může mít účastník současně pouze jednoho zmocněnce.*

[25] Toto ustanovení upravuje jednu z forem zastoupení účastníka správního řízení, tzv. zastoupení na základě plné moci. Pojmy zastoupení a plná moc však nejsou výlučně pojmy správního práva procesního. Naopak, východiska pro jejich výklad je třeba hledat v právu soukromém, tj. v obecné úpravě právního jednání, která je obsažena v občanském zákoníku. V něm je upraven obecný základ různých forem právního jednání, včetně institutů zastoupení a plné moci. Procesní normy pak pouze propůjčují těmto jednáním svébytné procesní účinky,

případně upravují určité odchylky od požadavků na formu právního jednání (například vyžadují písemnou formu či úředně ověřený podpis zmocnitele atd.).

[26] Odpověď na spornou otázku je proto třeba začít hledat ve výkladu zastoupení a plné moci, jak jsou obecně pojímány v oblasti práva soukromého, konkrétně občanského práva hmotného.

[27] Ačkoliv procesní řády výslovně hovoří o zastoupení na základě plné moci (srov. vedle § 33 správního řádu také § 24 o. s. ř.), ve skutečnosti je plná moc pouze osvědčením o existenci zastoupení, které obsahuje vymezení rozsahu zástupčího oprávnění pro jednání se třetí osobou (Petrov, J.; Výtisk, M.; Beran, V. a kol. *Občanský zákoník. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 481), resp. osvědčením o zástupčím oprávnění (Melzer, F.; Těgl, P. a kol. *Občanský zákoník – velký komentář*. Svazek III. Praha: Leges, 2014, s. 68).

[28] Plná moc je tedy „pouze“ vnějším projevem smluvního zastoupení (§ 441 občanského zákoníku), které vzniká na základě dvoustranného právního jednání (smlouvy o zastoupení), jímž se zmocněncem zavazuje zastupovat zmocnitele v dohodnutém rozsahu [Lavický, P. a kol. *Občanský zákoník I. Obecná část (§ 303-654). Komentář*. 2. vydání. Praha, C. H. Beck, 2022, s. 1385]. Od této dohody, která může mít podobu různých smluvních typů závazkového práva, je však třeba vždy odlišit samu plnou moc.

[29] Právní nauka v této souvislosti rozlišuje tzv. vnitřní a vnější vztah. Vnitřní vztah vzniká mezi zastoupeným a zástupcem, vnější vztah mezi zástupcem a třetí osobou, případně mezi zastoupeným a třetí osobou. Zástupčí oprávnění, resp. plná moc představují vnější vztah, tedy vztah ke třetím osobám [Lavický, P. a kol. *Občanský zákoník I. Obecná část (§ 303-654). Komentář*. 2. vydání. Praha, C. H. Beck, 2022, s. 1386].

[30] Zatímco smlouva o zastoupení je dvoustranným právním jednáním mezi zastoupeným (zmocnitelem) a zástupcem (zmocněncem), v případě plné moci se právní nauka shoduje na tom, že jde o jednostranný projev vůle (jednostranné právní jednání, resp. dřívější terminologií jednostranný právní úkon) adresovaný třetím osobám, jímž zmocnitel vůči nim osvědčuje existenci a rozsah zmocněncova oprávnění za něj jednat, resp. deklaruje (prohlašuje) vůči třetí osobě, že zmocnil jinou osobu jako oprávněnou, aby ho zastupovala [Švestka, J.; Spáčil, J. a kol. *Občanský zákoník I. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 284; Petrov, J.; Výtisk, M.; Beran, V. a kol. *Občanský zákoník. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 481; Lavický, P. a kol. *Občanský zákoník I. Obecná část (§ 303 - 654). Komentář*. 2. vydání. Praha, C. H. Beck, 2022, s. 1386; Švestka, J.; Dvořák, J.; Fiala, J. a kol. *Občanský zákoník. Komentář. Svazek I*. Praha: Wolters Kluwer, 2014, s. 1054].

[31] Plnou moc tedy uděluje zastoupený (zmocnitel), a to vůči zástupci nebo třetí osobě, a týká se vnějšího vztahu. Na základě toho, že jde o jednostranný projev vůle, jehož cílem je legitimovat zmocněnce vůči třetím osobám, dovozovala právní doktrína a teorie již za účinnosti předchozího občanského zákoníku (Eliška, K. a kol. *Občanský zákoník. Velký akademický komentář. I. svazek*. Praha: Linde, 2008, s. 225, nebo Švestka, J.; Spáčil, J. a kol. *Občanský zákoník I. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 284), a to i za pomoci odkazu na prvorepublikovou nauku (Rouček, F.; Sedláček, J. a kol. *Komentář k československému obecnému zákoníku občanskému. Díl čtvrtý*. Praha: Právnícké nakladatelství V. Linhart, 1936, s. 587), že podpisu či prohlášení zmocněnce není zapotřebí a že postačí podpis zmocnitele. Na tom se jednomyslně shoduje i současná komentářová literatura k občanskému zákoníku z roku 2012 [Melzer, F.; Těgl, P. a kol. *Občanský zákoník – velký komentář. Svazek III*. Praha: Leges, 2014, s. 76 a násl.; Lavický, P. a kol. *Občanský zákoník I. Obecná část (§ 303 - 654). Komentář*. 2. vydání. Praha, C. H. Beck, 2022, s. 1385; Petrov, J.; Výtisk, M.; Beran, V. a kol. *Občanský zákoník. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 484; Švestka, J.; Dvořák, J.; Fiala, J. a kol. *Občanský zákoník. Komentář. Svazek I*. Praha: Wolters Kluwer, 2014, s. 1054].

[32] Tyto závěry potvrzuje i judikatura civilních soudů, jak ji shrnul Nejvyšší soud například v rozsudku ze dne 30. 1. 2013, sp. zn. 33 Cdo 4445/2010. V něm uvedl, že „soudní judikatura i obecně uznávaná komentářová literatura jsou zajedno v názoru, že při zastoupení na základě plné moci je třeba rozlišovat mezi dohodou o plné moci (§ 23 občanského zákoníku) a samotnou plnou mocí (§ 31 odst. 1 občanského zákoníku). Dohoda o plné moci (zmocnění) neboli dohoda o zastoupení je smlouva mezi zmocnitelem a zmocněncem, kterou se zmocněncem zavazuje zastupovat zmocnitele v dohodnutém rozsahu, popřípadě za dohodnutých podmínek. Uzavřením této dohody (typově např. smlouvy příkazní či mandátní) vzniká vnitřní právní vztah zastoupení mezi zmocnitelem a zmocněncem. Plná moc je jednostranný právní úkon zmocnitele, určený (adresovaný) třetí osobě (osobám), v němž zmocnitel prohlašuje,

že si zvolil zmocněnce, aby ho v rozsahu uvedeném v této plné moci zastupoval; plná moc z hlediska obsahu právního úkonu osvědčuje, resp. deklaruje navenek, že mezi zmocnitelem a zmocněncem existuje smluvní právní vztah zastoupení, vzniklý na základě dohody o zmocnění. [...] Jestliže zmocnitel vystaví zmocněnci plnou moc, jež obsahově nekoresponduje s jejich dohodou o zmocnění (tj. v rozporu s dohodou o zmocnění neobsahuje v ní sjednaná omezení), musí nést rizika s tím spojená. Jde totiž (jak již bylo výše řečeno) o jeho jednostranný právní úkon, jímž vůči třetím osobám problašuje, v jakém rozsahu je zmocněnec oprávněn jeho jménem jednat; je tedy na něm, aby zmocněnci udělil plnou moc obsahově shodnou s dohodou o zmocnění.“

[33] Lze proto uzavřít, že plná moc je toliko vnějším osvědčením existujícího vztahu zastoupení vůči třetím osobám, jedná se o jednostranné právní jednání, které nevyžaduje přijetí ze strany zmocněnce (uvedení tzv. akceptační doložky) ani podpis zmocněnce.

[34] Jak již rozšířený senát konstatoval výše, normy procesního práva (vedle vykládaného § 33 správního řádu se jedná například o § 27 daňového řádu, § 35 s. ř. s. či § 28 o. s. ř.) upravují jen některé aspekty zastoupení na základě plné moci (za jakých podmínek může být účastník řízení zastoupen právnickou osobou či za jakých podmínek je přípustné substituční zastoupení atd.), případně další požadavky na plnou moc, zejména pokud jde o její písemnou formu či formu uvedení do protokolu, nebo dokonce i požadavek úředního ověření podpisu [například § 33 odst. 2 písm. c) správního řádu]. Tyto požadavky mají zvýšit právní jistotu rozhodujícího orgánu o tom, že je to skutečně účastník řízení, který zmocnil jinou osobu k zastupování v určitém vymezeném rozsahu. Plnou mocí prokazuje účastník řízení, kdo je jeho zmocněncem a v jakém rozsahu je oprávněn jej zastupovat.

[35] Není však důvodu, aby shora uvedené závěry týkající se náležitostí plné moci byly v kontextu procesního práva vykládány odlišně, resp. přísněji. To nakonec vyplývá i z požadavku jednoty a bezrozpornosti celého právního řádu. Součástí systémového chápání právního řádu je i respektování toho, že různé právní předpisy upravují instituty, které jsou společné celému právnímu řádu, či alespoň několika jeho odvětvím, a jež byly doktrínou důkladně teoreticky propracovány; v takovém případě je nezbytné vycházet při jejich používání z doktrinárních závěrů a z rysů, které jsou jim společné (rozsudek rozšířeného senátu ze dne 26. 10. 2005, čj. 1 Afs 86/2004-54, č. 792/2006 Sb. NSS, nebo náleží Ústavního soudu ze dne 6. 2. 2007, sp. zn. I. ÚS 531/05, č. 24/2007 Sb. ÚS).

[36] Shodný náhled na náležitosti plné moci v procesním právu ostatně opět dokládá jak aktuální komentářová literatura, tak dosavadní dominantní část judikatury Nejvyššího správního soudu, ze které rozsáhle citoval předkládající druhý senát, ale i vůle zákonodárce, kterou projevil novelizací § 27 daňového řádu zákonem č. 30/2011 Sb. (viz dále bod [38]).

[37] Komentářová literatura k jiným procesním řádům i v tomto případě dovozuje, že náležitostí plné moci není její přijetí zmocněncem či alespoň připojení jeho podpisu. Vyzovuje tak buď ze samotné povahy plné moci jakožto jednostranného procesního úkonu zastoupeného (Lavický, P. a kol. *Občanský soudní řád. Praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2016, s. 131; nebo Baxa, J.; Dráb, O.; Kaniová, L. a kol. *Daňový řád. Komentář. 1. díl*. Praha: Wolters Kluwer, 2011, s. 156), nebo z toho, že jde pouze o „průkaz zastoupení“ (Kühn, Z.; Kocourek, T. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 216).

[38] Relevantní pro výklad v této věci je i postup zákonodárce při úpravě náležitostí plné moci v daňovém řádu. Jeho § 27 ve znění účinném do 28. 2. 2011 totiž obsahoval požadavek, aby plná moc obsahovala i její přijetí zmocněncem, resp. její účinnost vůči správci daně spojoval právě i s doložením jejího přijetí ze strany zmocněnce (*Plná moc je vůči správci daně účinná od okamžiku jejího uplatnění u tohoto správce daně, pokud je doloženo i její přijetí zmocněncem*). Zákonodárce k tomu v důvodové zprávě k daňovému řádu poznamenal, že tímto „novým“ požadavkem (oproti zákonu č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků) je tak chráněna právní jistota všech zúčastněných stran, zejména z hlediska mlčenlivosti a doručování, které posléze probíhá vůči zmocněnci (§ 41). Technickou novelou provedenou zákonem č. 30/2011 Sb. však byla s účinností od 1. 3. 2011 tato náležitost plné moci z daňového řádu vypuštěna, a to podle důvodové zprávy „vzhledem k nejjasnostem, které by mohlo vyvolat zavedení [povinnosti] dokládat přijetí plné moci zmocněncem, [...] dojde tak k návratu ke stávající koncepci, která je shodná i s pojetím v jiných procesních řádech“. Z toho je zřejmé, že zákonodárce považoval za obecně platný výklad, podle něhož není třeba k účinnosti plné moci a prokázání zastoupení vůči třetí osobě dokládat akceptaci zmocněncem, ledaže by zákon tuto náležitost výslovně upravil.

[39] Lze tedy uzavřít, že pokud § 33 odst. 1 správního řádu výslovně nestanoví jako náležitost písemné plné moci její akceptaci ze strany zmocněnce, resp. jeho podpis, nemůže správní orgán prokázání zastoupení takovými požadavky na obsah plné moci podmínit.

[40] Pokud jde o požadavek, aby plná moc byla správnímu orgánu předkládána na samostatné listině, nelze ani ten z § 33 odst. 1 věty druhé správního řádu vyvodit. Naopak, z povahy plné moci jako jednostranného právního jednání vyplývá, že může být obsažena v jakémkoliv podepsaném podání, ať už v listinné nebo elektronické podobě. Tyto požadavky jsou splněny i tehdy, pokud je plná moc obsažena v podání doručeném správnímu orgánu prostřednictvím informačního systému datových schránek (§ 18 odst. 2 zákona č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů). Ostatně obdobně vykládá aktuální komentářová literatura i § 28 o. s. ř. Podle ní „*plnou moc je třeba udělit písemně nebo ústně do protokolu. Blíže zákon formu plné moci nepředepisuje, proto postačí v případě písemné formy jakákoliv listina, z níž bude vyplývat pověření zástupce k zastupování před soudem.*“ (Lavický, P. a kol. *Občanský soudní řád. Praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2016, s. 131). Nebo „*plnou mocí se přitom rozumí jakákoliv listina vlastnoručně podepsaná účastníkem řízení, z níž lze vyčíst vůli účastníka, aby byl určitou osobou zastupován (nemusí být nadepsána plná moc, může jít o součást smlouvy, dohody či jiné listiny)*“ (Svoboda, K.; Smolík, P.; Levý, J.; Doležilek, J. a kol. *Občanský soudní řád. Komentář*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 122). Rozšířený senát je proto názoru, že tyto náležitosti mělo i podání posuzované Nejvyšším správním soudem v rozsudku čj. 1 As 373/2019-22, ačkoliv je předkládající druhý senát vyložil tak, že nešlo o projev vůle, ale informaci o tom, koho si účastník řízení zvolil za zmocněnce. V tehdejší řízení zvolil účastník řízení formulaci „*Pro další řízení jsem si zvolil coby svého zástupce advokáta Mgr. Kamila Fotra, zastupovaného v matrice ČAK pod č.: 4862.*“. Jak uvedeno výše, plná moc je jednostranným právním jednáním, osvědčujícím existenci zastoupení vůči třetím osobám, proto i taková formulace z pohledu náležitosti plné moci obstojí.

[41] Třetí senát v rozsudku čj. 3 As 131/2021-86 zdůvodnil nezbytnost předložení plné moci ve formě samostatné listiny a její akceptace zmocněncem tím, že je třeba vyloučit situace, kdy zmocněnec nebude o zmocnění informován, resp. kdy by mezi zmocnitelem a zmocněncem neexistovala dohoda o zastoupení. Tento požadavek však koliduje s pojetím plné moci jako „pouhého“ osvědčení vztahu zastoupení, tedy jako součástí výše popsaného vnějšího vztahu zastoupení. Existence dohody o zastoupení a její konkrétní obsah je součástí výše popsaného „vnitřního vztahu“ mezi zmocnitelem a zmocněncem. Je pak odpovědností samotného zmocnitele, který předkládá plnou moc jinak splňující všechny zákonem vyžadované náležitosti, že existuje také onen vnitřní vztah zastoupení a že si je zmocněnec rozsahu svých práv a povinností, které pro něj plynou, vědom. Pokud tomu tak není, ponese důsledky svého jednání sám zmocnitel. Není však úkolem správního orgánu jakožto třetí osoby, aby ověřoval existenci vnitřního vztahu mezi zmocnitelem a zmocněncem, resp. jak uvádí předkládající druhý senát, aby podrobněji pátral, zda skutečně mezi zmocněncem a zmocnitelem existuje právní vztah, jehož obsahem je zastupování účastníka řízení. To samozřejmě platí do okamžiku, než zmocnitel nebo zmocněnec výslovně správnímu orgánu nesdělí, že vztah zastoupení s konkrétním zmocněncem neexistuje. V takovém případě nelze od okamžiku doručení takového sdělení dále k plné moci přihlížet.

[42] Pokud neexistují pochybnosti o tom, že plná moc splňuje procesní požadavky pro její užití ve správním řízení, jsou všechny úkony provedené vůči zástupci účinné, i pokud se následně ukáže, že zastoupení v rovině soukromoprávní nevzniklo, tedy že neexistovala dohoda o zastoupení mezi zmocněncem (zástupcem) a zmocnitelem (účastníkem). Například Filip Melzer k tomu uvádí, že „*pokud účastník řízení označí někoho ve své plné moci jako svého zmocněnce, aniž by však s ním uzavřel dohodu o zastoupení, pak zastoupení nevzniklo. Doručí-li mu přesto soud s ohledem na plnou moc doloženou účastníkem, je toto doručení účinné. Vzhledem k absenci zvláštní procesní úpravy je totiž nutno aplikovat úpravu občanského zákoníku. Podle § 444 odst. 1 platí, že kdo vlastní vinou vyvolá u třetí osoby (tj. v tomto případě u soudu) domněnku, že zmocnil někoho jiného k právnímu jednání, nemůže se dovolat nedostatku zmocnění, byla-li třetí osoba v dobré víře a mohla-li rozumně předpokládat, že zmocnění bylo uděleno.*“ (Melzer, F.; Těgl, P. a kol. *Občanský zákoník – velký komentář. Svazek III*. Praha: Leges, 2014, s. 78). Jak rozšířený senát již shora konstatoval, negativní důsledky takové situace nese jen a pouze účastník. Ten jediný má odpovědnost za to, koho vůči správnímu orgánu označí jako svého zástupce, a tím také nese všechna rizika s tím spojená – ať už jde o doručování zástupci s účinky pro zastoupeného (ač jemu doručováno není), nebo až o riziko neúspěchu ve věci pro nedostatečnou aktivitu zástupce (tu přitom nelze zohlednit v řízení o opravných prostředcích, ale ona sama

může založit občanskoprávní odpovědnost vůči zastoupenému – srov. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 4. 11. 2010, čj. 5 Ca 268/2009-33, nebo Potěšil, L.; Hejč, D.; Rigel, F.; Marek, D. *Správní řád*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 201).

[43] Z toho plyne, že v případě, kdy předkládá plnou moc sám účastník řízení, je irrelevantní, zda zástupce na ní vyjádřil podpisem či dalším prohlášením, že zmocnění přijal. Označení zástupce, který by se zastoupením nesouhlasil, tak nemůže založit ani pochybnosti o obstrukčním jednání, neboť důsledky označení zástupce, který ve skutečnosti (z hlediska vnitřního vztahu zastoupení) zmocnění nepřijal, nese pouze účastník řízení. Jinak je tomu ovšem v případě, pokud účastník řízení plnou moc do podání „skryje“ tak, že je snadno přehlédnutelnou součástí textu, nebo pokud správní orgán zahrne množstvím velmi rozsáhlých podání a v nich plnou moc „schová“ s úmyslem vztah zastoupení zatemnit (obdobně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 7. 2015, čj. 8 As 55/2015-26, č. 3284/2015 Sb. NSS, bod 32, týkající se případu, kdy účastník řízení ukryl e-mailovou adresu, na kterou požadoval doručovat, do části jinak rozsáhlého podání, v němž navrhoval provedení důkazů).

[44] Třetí senát ve svém rozsudku odkázal na usnesení Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 2706/09. Ústavní soud jím odmítl ústavní stížnost pro neodstranění vad návrhu podle § 43 odst. 1 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, s ohledem na to, že plná moc předložená Ústavnímu soudu neobsahovala její přijetí ze strany zmocněnce. Ústavní soud skutečně uvedl, že písemná plná moc musí prokazovat „*nejen vůli účastníka řízení nechat se v řízení zastupovat označeným zástupcem, ale i vůli samotného zástupce tento závazek převzít a za zastupovaného účastníka řízení jednat. Z obsahu písemné plné moci proto musí být rovněž zřejmé, že zmocněný zástupce plnou moc přijal.*“

[45] Tento závěr vyslovil Ústavní soud v řízení o ústavní stížnosti podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy. Podle § 30 odst. 1 zákona o Ústavním soudu přitom platí, že *fyzické a právnické osoby jako účastníci nebo jako vedlejší účastníci řízení před Ústavním soudem musí být zastoupeny advokátem v rozsahu stanoveném zvláštními předpisy*. V tomto řízení (ostatně obdobně jako v řízení o kasační stížnosti) je tedy stanoven zákonem tzv. advokátní pítmus, tj. povinnost být zastoupen advokátem. Jedná se o podmínku řízení, která musí být splněna po celou dobu řízení. Také v těchto případech se vztah zastoupení prokazuje plnou mocí. S ohledem na to, že povinné zastoupení advokátem je podmínkou řízení, pak zde ovšem existuje legitimní požadavek, aby měl soud postaveno najisto, že skutečně existuje vztah zastoupení mezi účastníkem řízení a advokátem. Rozšířený senát má za to, že v soudních řízeních, v nichž je zákonem vyžadováno zastoupení advokátem, proto může být namísto po účastníkovi řízení požadováno, aby prokázal existenci vztahu zastoupení, a to buď podpisem zmocněnce na plné moci, nebo přímou doložením smlouvy o zastoupení. Je tomu tak právě z důvodu, že tím účastník řízení dokládá splnění podmínky řízení. Rozšířený senát již také v minulosti dovodil, že pokud procesní úkon učinil zástupce účastníka řízení, má povinnost nedostatek podmínek řízení odstranit pouze zmocněnec. Byl-li procesní úkon zjevně učiněn za jiného, je zákonnou povinností zmocněnce doložit soudu své oprávnění zmocnitele zastupovat (rozsudek rozšířeného senátu ze dne 6. 2. 2019, čj. 6 As 405/2017-33, č. 3860/2019 Sb. NSS).

[46] Požadavky na prokázání vztahu zastoupení v soudních řízeních, v nichž zákon vyžaduje povinné zastoupení účastníka advokátem, jsou proto odlišné od správního řízení a prokazování zastoupení podle § 33 odst. 1 správního řádu.

[47] Z výše uvedeného plyne, že plná moc předložená správnímu orgánu k prokázání zastoupení podle § 33 odst. 1 druhé věty správního řádu nemusí být ani vyhotovena na samostatné listině, ani podepsána zmocněncem, který zmocnění přijal. Nejedná se o zákonem vyžadované formální a obsahové náležitosti plné moci. Jde o ustálený výklad náležitostí plné moci, který je zastáván napříč všemi odvětvími práva a od něhož není důvodu se odchýlit.

[48] Nelze přehlédnout, že zjevnou motivací třetího senátu při výkladu § 33 odst. 1 správního řádu byla snaha čelit situacím, kdy je správní orgán vystaven zjevně obstrukčním praktikám účastníků řízení a jejich skutečných či domnělých zástupců. S tím jsou konfrontovány správní orgány především v přestupkových řízeních (rozsudek rozšířeného senátu ze dne 18. 12. 2018, čj. 4 As 113/2018-39, č. 3836/2019 Sb. NSS). Rozšířený senát rozumí tomu, že v některých případech může správnímu orgánu vzniknout legitimní pochybnost o tom, zda deklarovaný zástupce účastníka řízení skutečně zastupuje. Dospěl však k závěru, že snaha eliminovat tyto

negativní jevy nemůže vést k výkladu, který popře dosavadní pojetí plné moci a jejích náležitostí. Souhlasí proto s předkládajícím senátem, že okolností, která je způsobila vyvolat pochybnosti správního orgánu, nemůže být pouze to, že plná moc není vyhotovena na zvláštní listině a že není přijata či podepsána zmocněncem.

III.3 Shrnutí právního názoru rozšířeného senátu

[49] Rozšířený senát tedy shrnuje, že písemná plná moc předkládaná účastníkem řízení k prokázání zmocnění k zastoupení podle § 33 odst. 1 správního řádu nemusí být vyhotovena na samostatné listině a nemusí být opatřena přijetím (akceptační doložkou) ze strany zmocněnce či podpisem zmocněnce. Pokud účastník řízení předloží plnou moc jako součást podání a bez podpisu zmocněnce, nemůže to samo o sobě založit pochybnosti správního orgánu o zastoupení a není to důvodem k tomu, aby účastníka řízení či jeho zmocněnce vyzval k odstranění vad plné moci.

IV. Aplikace právního názoru na nyní projednávanou věc

[50] Rozšířený senát vztáhl výše uvedené závěry na nyní posuzovanou věc. S ohledem na to, že předmětem jediné kasační námitky stěžovatele bylo hodnocení náležitostí plné moci, posoudil celou věc podle § 71 Jednacího řádu Nejvyššího správního soudu sám.

[51] Krajský soud v napadeném rozsudku dospěl k závěru, že podání žalobce zaslané správnímu orgánu prostřednictvím datové schránky splňovalo všechny znaky plné moci, ačkoliv bylo formálně nadepsáno jako „vyjádření k řidiči vozidla“. Podle krajského soudu šlo o jednoznačný projev vůle žalobce, aby jej v případě zahájení přestupkového řízení zastupovala konkrétní a přesně identifikovaná osoba. Rozšířený senát s ohledem na výše uvedený výklad § 33 odst. 1 správního řádu považuje tento závěr krajského soudu za správný.

[52] V nyní projednávané věci předložil plnou moc k zastupování v řízení účastník řízení. Plná moc splňovala zákonem dané požadavky, a jelikož ji do řízení vnesl sám účastník, nemohlo být sporu o tom, že tím projevil vůli být zastupován konkrétním zástupcem. Pokud sám účastník řízení vyjádří vůli vůči správnímu orgánu být zastupován konkrétním zmocněncem, není namístě požadovat opětovné předložení plné moci – ta totiž žádnými vadami netrpí a vůle účastníka být zastoupen je jasně vyjádřena jím samým.

[53] Pokud správní orgán I. stupně reagoval na žalobcovu podání tak, že jej a jeho zmocněnce vyzval k doplnění podání a zaslání plné moci, aniž k tomu měl jiné důvody, postupoval přinejmenším v rozporu se zásadou hospodárnosti, vyjádřenou v § 6 odst. 2 správního řádu, neboť samotné podání již obsahovalo plnou moc se všemi náležitostmi. Zákonný je pak i závěr krajského soudu, že správní orgány měly v řízení o přestupku jednat s M. J. jako s žalobcovým zmocněncem. Jestliže tak neučinily, zatížily řízení vadou, která měla za následek nezákonnost rozhodnutí o zastavení řízení o přestupku řidiče vozidla. Dle ustálené judikatury pak platí, že v takovém případě nemohlo být v souladu se zákonem zahájeno řízení o přestupku provozovatele vozidla podle § 125f odst. 1 zákona o silničním provozu (například rozsudek NSS ze dne 26. 11. 2014, čj. 1 As 131/2014-45). Tyto závěry krajského soudu však již stěžovatel v kasační stížnosti ani nezpochybňuje.

[54] Rozšířený senát však považuje za nutné korigovat úvahu krajského soudu o zohledňování obstrukčních praktik účastníků přestupkových řízení a jejich zmocněnců. Krajský soud totiž v napadeném rozsudku uvedl, že ke každému případu „je nutné přistupovat individuálně, přičemž v projednávané věci ze správních spisů ve stavu ke dni doložení plné moci nevyplývají žádné obstrukční praktiky žalobce či jeho zmocněnce“. Rozšířený senát však již v minulosti aproboval výklad, podle něhož je možné na obstrukční praktiky účastníka řízení či zmocněnce usuzovat i z minulých zkušeností, kterou správní orgán s těmito osobami již učinil v předchozích řízeních (rozsudek rozšířeného senátu čj. 4 As 113/2018-39). Soudy ani správní orgány nerozhodují ve vakuu, účastníci a jejich právní zástupci na straně jedné a orgány veřejné moci na straně druhé nutně reflektují i určitou zkušenost, kterou spolu bezprostředně „úředně“ učinili. Správní orgán proto může vzít i při hodnocení plné moci v úvahu, že určitá osoba se v minulosti opakovaně a soustavně v jiných typově obdobných řízeních dopustila takových praktik právě v souvislosti se zastupováním.

[55] Jak ovšem již rozšířený senát uvedl, v takovém případě neplyne požadavek na další prokazování vztahu zastoupení z toho, že plná moc není předložena na samostatné listině a není opatřena akceptační doložkou či podpisem zmocněnce, ale právě ze zkušenosti, kterou správní orgán s účastníkem řízení nebo jeho zmocněncem

v minulosti učinil. Tyto skutečnosti však musí správní orgán výslovně vyjádřit jak ve výzvě směřující k dalšímu prokázání vztahu zastoupení, tak v konečném rozhodnutí, v němž odůvodní svůj procesní postup, tedy to, z jakého důvodu nepovažoval vztah zastoupení za dostatečně prokázaný a se zmocněncem účastníka řízení nejednal. To se však v nyní projednávané věci nestalo – správní orgán I. stupně v řízení o přestupku řidiče vozidla založil výzvu ze dne 18. 2. 2021 toliko na tom, že žalobce nepředložil plnou moc (ačkoliv, jak uvedeno výše, měla plná moc všechny náležitosti), a také v rozhodnutí ze dne 8. 4. 2021 o zastavení řízení o přestupku pouze uvedl, že součástí žalobcova podání nebyla plná moc, a proto v řízení jednal přímo s žalobcem. Žádná úvaha o obstrukčních praktikách žalobce a jeho zmocněnce nezazněla a objevila se až v rozhodnutí stěžovatele o odvolání proti rozhodnutí o přestupku provozovatele vozidla, v němž se stěžovatel až dodatečně pokusil postup správního orgánu I. stupně v řízení o přestupku řidiče vozidla obhájit. Takto dodatečně a v jiném přestupkovém řízení již nelze pochybení správního orgánu zhojit, resp. nalézat další důvody pro pochybnosti o vztahu zastoupení.

[56] Napadený rozsudek krajského soudu je z výše uvedených důvodů zákonný, a rozšířený senát proto kasační stížnost stěžovatele podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

4600

Veřejné služby v přepravě: pojem mimořádná situace; uzavření smlouvy přímým zadáním za mimořádné situace způsobené objednatel

k § 18 písm. b), § 22 odst. 1 a § 33 odst. 1 písm. f) zákona č. 194/2010 Sb., o veřejných službách v přepravě cestujících a o změně dalších zákonů, ve znění účinném do 14. 1. 2020 (v textu jen „zákon o veřejných službách v přepravě“)

I. Mimořádnou situací ve smyslu § 22 odst. 1 zákona č. 194/2010 Sb., o veřejných službách v přepravě cestujících, je objektivní stav, kdy veřejné služby v přepravě fakticky nejsou cestujícím (veřejnosti) poskytovány nebo to bezprostředně hrozí.

II. Pokud objednatel mimořádnou situaci způsobil, je uzavření smlouvy přímým zadáním v rozporu s § 18 písm. b) zákona č. 194/2010 Sb., o veřejných službách v přepravě cestujících, a objednatel může být postížen za přestupek podle § 33 odst. 1 písm. f) téhož zákona.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 4. 2024, čj. 8 As 63/2022-40)

Prejudikatura: č. 2790/2013 Sb. NSS a č. 3436/2016 Sb. NSS.

Věc: Liberecký kraj proti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže o spáchání přestupku, o kasační stížnosti žalovaného.

V této věci se Nejvyšší správní soud zabýval výkladem pojmu mimořádná situace upraveného v § 22 odst. 1 zákona o veřejných službách v přepravě. Dále posuzoval, za jakých podmínek může kraj jako objednatel uzavřít s dopravcem smlouvu o veřejných službách v přepravě cestujících přímým zadáním podle § 18 písm. b) téhož zákona ve znění účinném do 14. 1. 2020 a zda jednání popsané ve výroku rozhodnutí žalovaného ze dne 24. 8. 2020 naplňuje skutkovou podstatu přestupku podle § 33 odst. 1 písm. f) tohoto zákona.

Žalovaný v tomto rozhodnutí vyslovil, že se žalobce dopustil přestupku podle § 33 odst. 1 písm. f) zákona o veřejných službách v přepravě tím, že nedodržel postup stanovený v § 18 písm. b) v návaznosti na § 22 odst. 1 písm. a) tohoto zákona. Podle žalovaného dne 9. 12. 2019 uzavřel žalobce s dopravcem ČSAD Česká Lípa, a. s., smlouvu o veřejných službách v přepravě cestujících s počátkem plnění od 15. 12. 2019 přímým zadáním s odkazem na vznik mimořádné situace spočívající v bezprostřední hrozbě přerušení poskytovaných veřejných služeb, aniž pro to byly splněny podmínky. Mimořádná situace totiž nenastala, neboť žalobce měl poskytování veřejných služeb zajištěno dřívější smlouvou z roku 2017 až do 14. 12. 2019, kdy tato smlouva zanikla uplynutím času. K přerušení či ohrožení poskytování veřejných služeb v přepravě cestujících ve smyslu § 22 odst. 1 písm. a) zákona o veřejných službách v přepravě podle žalovaného nedošlo, neboť „*ke dni 15. 12. 2019, tj. ke dni zahájení*

plnění z výše uvedené smlouvy ze dne 9. 12. 2019, neexistoval závazek poskytování těchto služeb, k jehož přerušeni či obrození (v mimořádné situaci) by mohlo dojít“.

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce rozklad, který předseda žalovaného rozhodnutím ze dne 9. 11. 2020 zamítl. Žalobce toto rozhodnutí napadl žalobou u Krajského soudu v Brně, který jej rozsudkem ze dne 16. 2. 2022, čj. 31 Af 80/2020-83, zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

Krajský soud uvedl, že veřejné služby v přepravě cestujících mají být poskytovány nepřetržitě, a proto lze za přerušeni jejich poskytování považovat i uplynutí závazku dosavadního dopravce. Zákonodárce podle krajského soudu rozlišuje mezi pojmy *poskytování veřejných služeb v přepravě cestujících* a *smlouva o veřejných službách v přepravě cestujících*. Pokud by měl v úmyslu podmínit uzavření smlouvy přímým zadáním existencí soukromoprávního závazku mezi objednatelem a dopravcem, použil by tomu odpovídající pojem. Podmínka existence smlouvy s dopravcem by podle krajského soudu nesmyslně zúžila okruh situací, ve kterých lze uzavřít smlouvu přímým zadáním. Může se jednat například o nečekaný zánik závazku mezi objednatelem a dopravcem z důvodů na straně dopravce (vypovězení smlouvy, odstoupení od smlouvy nebo náhlý zánik dopravce) nebo o neschopnost vnitřního provozovatele veřejné služby v přepravě cestujících plnit z důvodu živelní pohromy [podle čl. 2 písm. j) nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1370/2007 o veřejných službách v přepravě cestujících po železnici a silnici a o zrušení nařízení Rady (EHS) č. 1191/69 a č. 1107/70 (dále jen „nařízení č. 1370/2007“) je vnitřním provozovatelem *právně samostatný subjekt, nad kterým vykonává příslušný místní orgán, nebo v případě skupiny přinejmenším jeden příslušný místní orgán, kontrolu podobnou té, kterou vykonává nad svými vlastními útvary*]. Tyto situace jsou mimořádné, nečekané a mimo vůli objednatele, avšak při výkladu žalovaného by ani v těchto situacích nemohla být smlouva uzavřena přímým zadáním. Argumentaci žalovaného, že pokud si objednatel zajišťuje dopravní obslužnost sám, má uzavřeny různé nájemní smlouvy nebo pracovní smlouvy, jejichž ukončení nemůže představovat mimořádnou událost, označil krajský soud za nepřesvědčivou. Nějaký související smluvní vztah lze totiž najít vždy, a proto není zřejmé, jak by výklad žalovaného, který nemá oporu v textu zákona, mohl alespoň směřovat k naplnění účelu § 18 písm. b) a § 22 odst. 1 písm. a) zákona o veřejných službách v přepravě. Krajský soud poznamenal, že rozhodovací praxe žalovaného není ohledně podmínky existence platné smlouvy mezi objednatelem a dopravcem jednotná. V rozhodnutí ze dne 12. 6. 2015, předseda žalovaného neshledal nesplnění podmínky existence smlouvy mezi objednatelem a dopravcem, ačkoli došlo k uzavření smlouvy přímým zadáním v situaci, kdy závazek mezi objednatelem a dopravcem skončil uplynutím výpovědní doby. Krajský soud uzavřel, že sousloví *poskytování veřejných služeb v přepravě cestujících* v § 22 odst. 1 zákona o veřejných službách v přepravě je nutné vykládat ve smyslu faktického poskytování těchto služeb. Za přerušeni poskytování těchto služeb se považuje stav, kdy nedochází k přepravě cestujících (tedy „autobusy nejedí“).

K uzavření smlouvy přímým zadáním může podle krajského soudu docházet pouze ve výjimečných případech, jelikož se jedná o výjimku z obecného pravidla, že objednatel musí uskutečnit transparentní nabídkové řízení, aby byla zachována hospodářská soutěž. Mimořádnými situacemi, jež opravňují k přímému uzavření smlouvy, se rozumí zejména takové situace, které objednatel nezpůsobil, nemá nad nimi kontrolu, jsou překvapivé, nepředvídatelné apod. Půjde o situace, ve kterých převládá veřejný zájem na pokračování přepravy cestujících nad veřejným zájmem na férové hospodářské soutěži. Požadavkem na mimořádnost (výjimečnost) situace je vyjádřena skutečnost, že férová hospodářská soutěž má být standardem a vyloučit ji lze pouze ve specifických případech. Podle krajského soudu proto uvedený požadavek zaručuje, aby nebylo možné pomocí přímého uzavírání smluv obcházet zákon.

Krajský soud dále přirovnal uzavírání smlouvy přímým zadáním k jednacímú řízení bez uveřejnění podle § 63 a násl. zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, zejména k jednacímú řízení bez uveřejnění z důvodu krajně naléhavé okolnosti podle § 63 odst. 5 tohoto zákona. Konstatoval, že pro použití institutu přímého zadání lze analogicky stanovit čtyři kumulativní předpoklady: 1) přerušeni poskytování veřejných služeb v přepravě cestujících nebo hrozba takového přerušeni, 2) tuto situaci objednatel nemohl předvídat, 3) tuto situaci objednatel nezavinil a 4) nelze dodržet lhůtu pro nabídkové řízení. Právě ve splnění těchto podmínek spočívá požadovaná mimořádnost situace, která je pro použití institutu přímého zadání stěžejní. Podle krajského soudu nebyly ve správním řízení zjištěny skutečnosti, které by nasvědčovaly tomu, že žalobce nutnost přímého zadání nezavinil a nemohl předvídat. K hrozbě přerušeni poskytování služeb došlo kvůli tomu, že žalobcův vnitřní

provozovatel nebyl schopen zajišťovat dopravní obslužnost od 15. 12. 2019, kdy skončila platnost předchozí smlouvy. Žalobce podle krajského soudu neuvedl žádné skutečnosti, které by naznačovaly, že do příprav vnitřního provozovatele zasáhla výjimečná okolnost a že nepřipravenost nebyla toliko důsledkem nedbalého postupu nebo očekávatelným důsledkem běžného sledu událostí. Podmínky pro uzavření smlouvy přímým zadáním proto nebyly splněny. Krajský soud nicméně dodal, že žalobou napadené rozhodnutí nelze aprobovat, neboť jeho nosné důvody (požadavek na existenci platného smluvního vztahu) v soudním přezkumu neobstály a závěr o neexistenci mimořádné situace žalovaný výslovně označil za *obiter dictum*.

Žalovaný (stěžovatel) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost. Namítal nesprávný výklad soudoví *poskytování veřejných služeb v přepravě cestujících* obsaženého v § 22 odst. 1 písm. a) zákona o veřejných službách v přepravě. Konstatoval, že při výkladu tohoto ustanovení vycházel ze slova mimořádnost: mimořádné situace nastávají mimo zavedený pořádek, objevují se neobvykle, výjimečně, náhle atd. V případě smluvního zajištění přepravních služeb je řádný stav to, že plnění závazku probíhá podle plánu a ve sjednaný okamžik skončí. Mimořádným stavem je pak vše, co se sjednanému stavu vymyká. Podle stěžovatele nemůže být očekáván zánik smlouvy mimořádnou situací. Žalobce totiž předem věděl, kdy závazky ze smlouvy zaniknou, a přesto neučinil dostatečné kroky k tomu, aby byla plynulá návaznost přepravních služeb zajištěna zákonnými prostředky založenými na soutěžních principech.

Podmínka existence soukromoprávního vztahu mezi objednatelem a dopravcem podle stěžovatele vychází z podstaty soukromoprávních vztahů. Poskytování veřejných služeb v přepravě cestujících je zpravidla zajištěno prostředky soukromého práva, neboť stát, kraje ani obce nemají jiné nástroje, jak zajistit jejich faktickou realizaci. Stěžovatel zdůraznil, že aby mohlo dojít k přerušení poskytování služeb či k hrozbě takového přerušení, musí existovat právo na poskytování těchto služeb plynoucí ze závazkového právního vztahu založeného smlouvou o veřejných službách v přepravě cestujících. Pokud by takové právo na straně objednatele neexistovalo, nemohlo by se jednat o přerušení poskytování služeb, neboť co není poskytováno (na co není právní nárok), nemůže být přerušeno.

Stěžovatel nesouhlasil s názorem krajského soudu, že nesmyslně zužuje okruh situací, ve kterých by bylo možné uzavřít smlouvu přímým zadáním. Ve většině případů zmiňovaných v bodě 15 napadeného rozsudku závazek ze smlouvy, respektive smlouvou založené subjektivní právo na poskytování přepravních služeb, nezaniká, případně má objednatel dostatečný prostor k tomu, aby ukončení závazku reguloval. K přímému zadání by podle stěžovatele mohlo dojít v případě náhlé ztráty schopnosti dopravce plnit (např. zničení autobusů), neboť se jedná o nečekané přerušení plnění ze smlouvy. Žalobce však po ukončení smlouvy z roku 2017 neměl přepravní službu smluvně zajištěnou, tudíž nemohlo dojít ani k přerušení poskytování této služby.

Názor krajského soudu, že pojem přerušení je třeba chápat ve smyslu každého faktického výpadku přepravních služeb, podle stěžovatele neodpovídá smyslu a účelu právní úpravy, neboť umožňuje použít přímé zadání i tehdy, zanikl-li původní závazkový právní vztah plynutím času. S odkazem na náleze Ústavního soudu ze dne 1. 2. 2013, sp. zn. IV. ÚS 2427/12, č. 26/2013 Sb. ÚS, stěžovatel zdůraznil, že krajský soud se měl zaměřit na teleologický výklad. Pokud by byl přijat jeho výklad, pojem mimořádné situace by se nepatřičně rozšířil i na situace, které jsou běžné, a přímé zadání by se proměnilo v opatření standardní. Právní úprava založená na povinnosti vést nabídkové řízení, v jejímž rámci představuje přímé zadání výjimku vyhrazenou pro mimořádné okolnosti, by tak podle stěžovatele ztratila smysl.

Stěžovatel dále uvedl, že nerozumí tomu, proč krajský soud označuje za přerušení každou situaci, kdy přepravní služby přestanou být poskytovány, z čehož vyplývá široký prostor pro použití přímého zadání, aby následně tento prostor zúžil tím, že dovodí další podmínky pro použití přímého zadání. Stěžovatel souhlasil s krajským soudem, že institut přímého zadání lze přirovnat k jednacím řízení bez uveřejnění. Odmítl však složitou analogickou konstrukci doplňovat podmínky pro užití přímého zadání. Kumulativní předpoklady uvedené výše podle stěžovatele neplynou z § 18 ani z § 22 zákona o veřejných službách v přepravě. Stěžovatel dodal, že právní úprava trestání právníků osob stojí na principech objektivní odpovědnosti, a proto je kritérium, zda objednatel přerušení poskytování služeb zavinil, nesystémové. Za vhodnější označil kritérium, zda objednatel potřebu přímého zadání způsobil. Stěžovatel nemůže zvolit libovolný institut z jiného zákona, než podle kterého objednatel postupoval, a pak tento institut aplikovat na situaci objednatele v nabídkovém řízení, které není zadávacím řízením

podle zákona o zadávání veřejných zakázek. Pokud krajský soud dovedl analogicky z jiného předpisu omezující podmínky pro použití institutu obsaženého v zákoně aplikovaném v této věci, jde podle stěžovatele o nepřipustnou analogii v neprospěch obviněného.

Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti souhlasil s krajským soudem, že existence soukromoprávního vztahu není podmínkou pro využití přímého zadání podle § 22 odst. 1 písm. a) zákona o veřejných službách v přepravě. Tento závěr krajský soud dovedl nejen z jazykového, ale též ze systematického a teleologického výkladu zákona. Dovození dalších podmínek aplikace zákonných ustanovení nad rámec zákona označil žalobce za porušení zásady zákonnosti. Popsal, v čem spočívala mimořádnost vzniklé situace. Trval na tom, že samotná hrozba přerušení zajištění dopravní obslužnosti byla dostatečným důvodem pro uzavření smlouvy přímým zadáním. Žalobce dále uvedl, že jenom kvůli formulaci výpovědních důvodů ve smlouvě nemůže objednatel předvídat, zda (případně kdy) budou takové důvody ze strany dopravce naplněny. Stejně tak nemůže objednatel předvídat finanční či ekonomické problémy dopravce a lze jen stěží předpokládat, že by se o nich dozvěděl v dostatečném předstihu tak, aby stihl vysoutěžít nového dopravce. Žalobce souhlasil se stěžovatelem v tom, že by krajský soud neměl dovozovat nové podmínky, které ze zákona nevyplývají. Dodal, že na základě aplikace čl. 40 odst. 6 věty druhé Listiny základních práv a svobod by se při posouzení naplnění podmínky § 18 zákona o veřejných službách v přepravě v nyní účinném znění neměla otázka mimořádnosti situace zkoumat.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

[16] Před vypořádáním jednotlivých kasačních námitek Nejvyšší správní soud předesílá, že stěžovatel svým rozhodnutím shledal žalobce vinným ze spáchání přestupku podle § 33 odst. 1 písm. f) zákona o veřejných službách v přepravě. Tohoto přestupku se objednatel (tj. stát, kraj či obec) dopustí tím, že uzavře smlouvu o veřejných službách v přepravě cestujících přímým zadáním v rozporu s § 18. Podle § 18 písm. b) tohoto zákona platí, že pokud jsou splněny podmínky přímo použitelného předpisu Evropské unie, lze přímým zadáním uzavřít smlouvu o veřejných službách v přepravě cestujících s dopravcem, který má zajišťovat veřejné služby v mimořádné situaci podle § 22. Z § 22 odst. 1 písm. a) téhož zákona vyplývá, že pokud dojde k přerušení poskytování veřejných služeb v přepravě cestujících nebo takového přerušeni bezprostředně hrozí, může objednatel v souladu s přímo použitelným předpisem Evropské unie uzavřít smlouvu o veřejných službách v přepravě cestujících na poskytování dotčených veřejných služeb přímým zadáním.

[17] Přímou použitelným předpisem Evropské unie zmíněným v citovaných ustanoveních je nařízení č. 1370/2007. Podle jeho čl. 5 odst. 5 věty první a druhé platí, že v případě přerušeni služeb nebo v případě bezprostředního rizika vzniku takové situace může příslušný orgán přijmout mimořádné opatření. Toto mimořádné opatření má podobu přímého uzavření smlouvy nebo formální dohody o rozšíření smlouvy o veřejných službách nebo požadavku vykonat určité závazky veřejné služby.

[18] Z citované právní úpravy vyplývá, že základní podmínkou, která musí být splněna k tomu, aby mohl objednatel podle § 18 písm. b) zákona o veřejných službách v přepravě uzavřít smlouvu o veřejných službách v přepravě cestujících přímým zadáním, je existence mimořádné situace. Ta je v § 22 odst. 1 téhož zákona definována jako přerušeni poskytování veřejných služeb v přepravě cestujících nebo bezprostřední hrozba takového přerušeni.

[19] Stěžovatel tvrdil, že k přerušeni poskytování služeb či k hrozbě takového přerušeni může dojít jen tehdy, pokud existuje subjektivní právo na poskytování těchto služeb plynoucí ze závazkového právního vztahu založeného smlouvou o veřejných službách v přepravě cestujících. Argumentoval tím, že pokud takové právo na straně objednatele neexistuje, nemůže nastat přerušeni poskytování služeb, neboť co není poskytováno (na co není právní nárok), nemůže být přerušeno. Tento názor Nejvyšší správní soud nesdílí.

[20] Poskytování veřejných služeb v přepravě cestujících je totiž třeba vykládat v kontextu § 3 odst. 1 zákona o veřejných službách v přepravě, podle kterého *kraje a obce ve své samostatné působnosti stanoví rozsah dopravní obslužnosti a zajišťují dopravní obslužnost veřejnými službami v přepravě cestujících veřejnou drážní osobní dopravou a veřejnou linkovou dopravou a jejich propojením*. Dopravní obslužnost je definována v § 2 téhož zákona jako

zabezpečení dopravy po všechny dny v týdnu především do škol a školských zařízení, k orgánům veřejné moci, do zaměstnání, do zdravotnických zařízení poskytujících základní zdravotní péči a k uspokojení kulturních, rekreačních a společenských potřeb, včetně dopravy zpět, přispívající k trvale udržitelnému rozvoji územního obvodu. Veřejné služby v přepravě cestujících je proto třeba vnímat jako zabezpečení dopravní obslužnosti ze strany krajů a obcí, které tyto služby poskytují cestujícím. Sousedství *poskytování veřejných služeb v přepravě cestujících* tedy nepopisuje vztah mezi objednatelem a dopravcem, nýbrž vztah mezi státem, krajem nebo obcí a cestujícími.

[21] Také v čl. 2 písm. a) nařízení č. 1370/2007 je veřejná přeprava cestujících definována jako *služby v přepravě cestujících obecného hospodářského zájmu, které jsou veřejnosti nabízeny nediskriminačním způsobem a nepřetržitě*. Z tohoto ustanovení tedy plyne, že služby v přepravě cestujících se poskytují veřejnosti, a to nepřetržitě.

[22] Nejvyšší správní soud proto ve shodě s krajským soudem konstatuje, že *za přerušení poskytování veřejných služeb v přepravě cestujících* je třeba považovat stav, kdy nedochází k přepravě cestujících (veřejnosti), tj. kdy tyto služby nejsou fakticky poskytovány. Ze žádného z citovaných ustanovení zákona o veřejných službách v přepravě a nařízení č. 1370/2007 naopak nevyplývá, že by se o přerušení poskytování těchto služeb mohlo jednat jen za podmínky, že existuje závazkový vztah mezi objednatelem a dopravcem. Právní úprava ostatně výslovně připouští i možnost, aby kraj nebo obec zajišťovaly dopravní obslužnost přímo vlastními prostředky a zaměstnanci (srov. § 8 odst. 1 zákona o veřejných službách v přepravě a čl. 5 odst. 2 nařízení č. 1370/2007). V takovém případě by žádná smlouva mezi objednatelem a dopravcem nemohla existovat. Přesto však ani za těchto okolností nelze vyloučit vznik mimořádné situace, kdy z nějakého důvodu nebudou veřejné služby v přepravě cestujících fakticky poskytovány.

[23] Poukazuje-li stěžovatel na smysl a účel právní úpravy, Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že smyslem § 18 písm. b) a § 22 odst. 1 písm. a) zákona o veřejných službách v přepravě je primárně zajištění nepřerušované dopravní obslužnosti, resp. nepřetržitého poskytování veřejných služeb v přepravě cestujících. Totéž plyne i z čl. 2 písm. a) a čl. 5 odst. 5 nařízení č. 1370/2007. Stěžovatel se tedy mylí, pokud možnost vzniku mimořádné situace spojuje výhradně s existencí závazkového vztahu mezi objednatelem a dopravcem. Mimořádnou situací je totiž *přerušování poskytování veřejných služeb v přepravě cestujících* nebo bezprostřední hrozba takového přerušování, tzn. objektivní stav, kdy tyto služby fakticky nejsou cestujícím (veřejnosti) poskytovány nebo to bezprostředně hrozí. Uvedený výklad pojmu mimořádná situace považuje Nejvyšší správní soud za jednoznačný, neboť citovaná unijní úprava ani možnost jiného výkladu nepřipouští. Jde o tzv. *acte clair*. Nejvyšší správní soud proto neshledal důvod k položení předběžné otázky Soudnímu dvoru (čl. 267 Smlouvy o fungování EU). K tvrzení stěžovatele, že řádný stav je to, že plnění závazku probíhá podle plánu a že ve sjednaný okamžik skončí, Nejvyšší správní soud opakuje, že řádný stav je trvajícím (nepřerušovaným) poskytováním veřejných služeb v přepravě cestujících ze strany státu, kraje či obce.

[24] Závěr stěžovatele, že žalobce po ukončení smlouvy z roku 2017 neměl přepravní službu smluvně zajištěnou, a proto nemohlo dojít ani k přerušování poskytování této služby, tudíž není správný.

[25] Dále se Nejvyšší správní soud zabýval námitkou, že výklad krajského soudu mění přímé zadání z mimořádného opatření v opatření standardní.

[26] Stěžovateli lze přisvědčit v tom, že standardním způsobem výběru dopravce je nabídkové řízení, které zajišťuje, aby v odvětví veřejných služeb v přepravě cestujících byla zachována hospodářská soutěž. Uzavření smlouvy přímým zadáním je možné pouze v zákonem stanovených případech (§ 9 odst. 1 zákona o veřejných službách v přepravě) a představuje výjimku z obecného pravidla požadujícího nabídkové řízení. Také nařízení č. 1370/2007 v čl. 5 odst. 3 větě první a druhé uvádí, že *každý příslušný orgán, který se obrátí na třetí osobu jinou, než je vnitřní provozovatel, musí uzavřít smlouvy o veřejných službách na základě nabídkového řízení, s výjimkou případů uvedených v odstavcích 4, 5 a 6. Postup přijatý pro nabídkové řízení musí být otevřený všem provozovatelům, spravedlivý a musí dodržovat zásady transparentnosti a zákazu diskriminace*. Toto nařízení zároveň v čl. 5 odst. 5 označuje přímé zadání smlouvy za mimořádné opatření, tedy výjimku z obecného pravidla, že se smlouvy o veřejných službách v přepravě cestujících uzavírají na základě nabídkového řízení. V tom se institut přímého zadání podobá jednacím řízením bez uveřejnění, které je zadávacím řízením s nižší mírou transparentnosti a užívá se jen ve výjimečných, konkrétně zákonem vymezených případech. Stěžovatel ostatně souhlasil s krajským soudem

v tom, že institut přímého zadání lze přirovnat k jednacím řízení bez uveřejnění podle zákona o zadávání veřejných zakázek.

[27] Nejvyšší správní soud však za vhodnější považuje paralelu mezi přímým zadáním smlouvy a jednacím řízením bez uveřejnění podle § 23 odst. 4 písm. a) zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách. Podle tohoto ustanovení platilo, že zadavatel může zadat veřejnou zakázku v jednacím řízení bez uveřejnění rovněž tehdy, jestliže veřejná zakázka může být splněna z technických či uměleckých důvodů, z důvodu ochrany výhradních práv nebo z důvodů vyplývajících ze zvláštního právního předpisu pouze určitým dodavatelem. Ačkoli tato právní úprava výslovně nestanovila podmínku, že stav umožňující užití jednacím řízení bez uveřejnění nemůže zadavatel sám vytvořit, Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 11. 1. 2013, čj. 5 Afs 42/2012-53, č. 2790/2013 Sb. NSS, toto ustanovení vyložil tak, že „*jednací řízení bez uveřejnění lze využít, pokud jsou důvody pro jeho použití objektivní, tedy nezávislé na vůli zadavatele. [...] Zadavatel se tak nemůže dovolávat existence pouhého jediného dodavatele (právně nebo fakticky) schopného realizovat předmět veřejné zakázky, pakliže sám tento ‚stav exkluzivity‘ vytvořil, a to navíc teprve ve chvíli, kdy již není možné nastatou situaci dostupnými právními prostředky změnit.*“

[28] Také Vrchní soud v Olomouci v rozsudku ze dne 5. 11. 2002, čj. 2 A 3/2002-75, k předchozí právní úpravě veřejných zakázek mimo jiné uvedl: „*Žalobce usuzuje na správnost aplikace ustanovení § 50 odst. 1 písm. b) zákona [tehdy zákona č. 199/1994 Sb., o zadávání veřejných zakázek; dané ustanovení upravovalo výzvu jednomu zájemci k podání nabídky specializované veřejné zakázky v případech, kdy plnění veřejné zakázky mohl poskytnout jediný zájemce] z objektivních skutečností, pro něž bylo možno zadat zakázku pouze jedinému zájemci. Aby mohla být takováto úvaha akceptována, nejsou žádné důvody. Okolnosti, které by za jiné situace mohly aplikaci tohoto ustanovení aprobovat, by nemohly vycházet ze stavu, kdy si žalobce sám nejprve vytvořil ony podmínky, a teprve až bylo právně nemožné nebo obtížné je změnit, dovolával se postupu dle citovaného zákona.*“

[29] Obdobně je třeba vykládat i § 18 písm. b) a § 22 odst. 1 písm. a) zákona o veřejných službách v přepravě. Institut přímého zadání lze využít jen tehdy, pokud jsou důvody pro jeho použití objektivní a nezávislé na vůli objednatele. Vzhledem k tomu, že se jedná o výjimku z pravidla uzavírání smluv na základě nabídkového řízení, které má zajistit férovou hospodářskou soutěž, nemůže se objednatel dovolávat mimořádné situace v případě, že tento stav vytvořil (způsobil) nebo se na jeho vzniku významně podílel. Takovéto obcházení nabídkového řízení nelze akceptovat. V takovém případě je uzavření smlouvy přímým zadáním v rozporu s § 18 písm. b) zákona o veřejných službách v přepravě a objednatel může být postižen za přešůvek podle § 33 odst. 1 písm. f) téhož zákona.

[30] Tento výklad odpovídá smyslu a účelu zákona o veřejných službách v přepravě i nařízení č. 1370/2007, neboť vychází z priority nabídkového řízení (čl. 5 odst. 3 tohoto nařízení) a institut přímého zadání ponechává jen pro mimořádné situace nezpůsobené objednatelem. Tím chrání hospodářskou soutěž v tomto odvětví, aniž by bylo nutné domýšlet další, zákonem ani uvedeným nařízením neupravené, podmínky pro vznik mimořádných situací, jako to učinil stěžovatel.

[31] Soudní dvůr se ve své judikatuře otázkou, zda lze institut přímého zadání použít jen v případech, kdy objednatel mimořádnou situaci nebo její hrozbu nevytvořil (nezpůsobil), dosud nezabýval. Nejvyšší správní soud má však za to, že také tato otázka představuje tzv. *acte clair*. Preambule nařízení č. 1370/2007 totiž opakovaně klade důraz na dodržování pravidel (regulované) hospodářské soutěže a zásad transparentnosti a rovného zacházení (srov. např. body 2, 3, 7 a 20). Také čl. 5 odst. 3 nařízení č. 1370/2007 zdůrazňuje přednost nabídkového řízení a zásad transparentnosti a zákazu diskriminace. Právě z těchto zásad Nejvyšší správní soud v minulosti dovodil výše zmíněnou materiální podmínku jednacím řízení bez uveřejnění spočívající v tom, že stav exkluzivity nevytvořil sám zadavatel. Výklad unijního práva zahrnující tuto materiální podmínku označil Nejvyšší správní soud za *acte clair* (rozsudek ze dne 12. 5. 2016, čj. 1 As 256/2015-95, č. 3436/2016 Sb. NSS, nebo usnesení ze dne 12. 9. 2023, čj. 8 As 314/2021-50). Vzhledem k tomu, že uvedená materiální podmínka je svou podstatou shodná s podmínkou, že mimořádnou situaci nevytvořil (nezpůsobil) objednatel, Nejvyšší správní soud konstatuje, že tato materiální podmínka pro užití institutu přímého zadání plyne z unijního práva jednoznačně a bez možnosti jiného rozumného výkladu poskytujícího ochranu hospodářské soutěži v daném odvětví. Nejvyšší správní soud proto neshledal důvod k položení předběžné otázky Soudnímu dvoru.

[32] V návaznosti na výše uvedené je třeba korigovat dílčí závěr krajského soudu, který chtěl v rámci hodnocení, zda se jedná o mimořádnou situaci, zkoumat také to, kdo tuto situaci vytvořil. Mimořádná situace je však objektivní stav, kdy nastalo nebo bezprostředně hrozí neposkytování veřejných služeb v přepravě cestujících. Není proto namístě do samotného pojmu mimořádná situace zahrnovat podmínky vycházející z analogické aplikace zákona o zadávání veřejných zakázek, tj. zda tuto situaci objednatel způsobil (resp. slovy krajského soudu zavini), či nikoli. V obou případech totiž stále platí, že pokud nejsou veřejné služby v přepravě fakticky cestujícím (veřejnosti) poskytovány nebo to bezprostředně hrozí, jedná se o mimořádnou situaci. Zda ji objednatel způsobil (či převážně způsobil), se bude zkoumat až při posuzování toho, zda byla splněna materiální podmínka pro užití institutu přímého zadání. Pokud splněna nebyla (objednatel mimořádnou situaci způsobil), je uzavření smlouvy přímým zadáním v rozporu s § 18 písm. b) zákona o veřejných službách v přepravě a objednatel může být postížen za přestupek podle § 33 odst. 1 písm. f) téhož zákona. Závěr krajského soudu, že mimořádnost situace spočívá ve splnění jím formulovaných čtyř kumulativních předpokladů, tak není správný. Jde však v podstatě pouze o odlišnou logiku toho, jak dospět ke stejnému výsledku, že pokud objednatel situaci způsobil, nemůže využít přímé zadání podle § 18 písm. b) citovaného zákona. Ve zbytku však argumentace krajského soudu po provedené korekci ob stojí.

[33] K námitce stěžovatele, že žalobce předem věděl, kdy závazky ze smlouvy zaniknou, a přesto neučinil dostatečné kroky k tomu, aby byla plynulá návaznost přepravních služeb zajištěna zákonnými prostředky založenými na soutěžních principech, Nejvyšší správní soud podotýká, že takto popsané jednání žalobce by mohlo znamenat, že žalobce vznik mimořádné situace způsobil, a tudíž by mohl být postížen za přestupek podle § 33 odst. 1 písm. f) zákona o veřejných službách v přepravě. Stěžovatel však žalobcovo jednání hodnotil jinou optikou, veden svým nesprávným výkladem pojmu mimořádná situace, což se projevilo i ve výroku jeho rozhodnutí. Stěžovatel totiž spatřoval zmíněný přestupek v tom, že k mimořádné situaci (k přerušení či ohrožení poskytování veřejných služeb v přepravě cestujících) ve smyslu § 22 odst. 1 písm. a) uvedeného zákona nedošlo, neboť „*ke dni 15. 12. 2019, tj. ke dni zahájení plnění z výše uvedené smlouvy ze dne 9. 12. 2019, neexistoval závazek poskytování těchto služeb, k jehož přerušení či ohrožení (v mimořádné situaci) by mohlo dojít*“. Takto formulovaný výrok však neodpovídá skutečnosti, neboť k mimořádné situaci ve správném smyslu tohoto pojmu (jak byl vyložen výše) došlo. Krajský soud proto rozhodl správně, pokud rozhodnutí předsedy stěžovatele zrušil a věc vrátil stěžovateli k dalšímu řízení.

[34] Pro úplnost se Nejvyšší správní soud zabýval také argumentací žalobce, že na základě aplikace čl. 40 odst. 6 věty druhé Listiny základních práv a svobod by se při posouzení naplnění podmínek § 18 zákona o veřejných službách v přepravě v znění zákona č. 367/2019 Sb. neměla otázka mimořádnosti situace zkoumat. Byť aktuální znění zmíněného ustanovení již neodkazuje na § 22 daného zákona, stále obsahuje odkaz na přímo použitelný předpis Evropské unie. Nadále tedy platí podmínky upravené v čl. 5 odst. 5 nařízení č. 1370/2007 (srov. bod [17] tohoto rozsudku), tj. že přímé uzavření smlouvy je mimořádným opatřením v případě přerušení služeb nebo v případě bezprostředního rizika vzniku takové situace. Nejvyšší správní soud tak má za to, že podstata právní úpravy se v důsledku novelizace § 18 zákona o veřejných službách v přepravě nezměnila. V žalobcově případě tak mimořádná situace zůstává předpokladem užití institutu přímého zadání a je třeba ji zkoumat i po novele provedené zákonem č. 367/2019 Sb.

Advokacie: kárná odpovědnost advokáta za politické projevy nesouvisející s výkonem advokacie

k § 17 zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii, ve znění účinném do 31. 12. 2020 (v textu jen „zákon o advokacii“)

Kárně postihovat bylo možné pouze jednání advokátů, k němuž došlo při výkonu advokacie (§ 17 zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii, ve znění účinném do 31. 12. 2020). Nebylo tedy možno kárně postihnout advokáta za výkon politických práv (politický projev), který nijak s výkonem advokacie nesouvisel.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 3. 2024, čj. 8 As 136/2022-57)

Prejudikatura: č. 350/2004 Sb. NSS, č. 688/2005 Sb. NSS, č. 2465/2012 Sb. NSS, č. 3668/2018 Sb. NSS, č. 3868/2019 Sb. NSS a č. 4178/2021 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 96/2001 Sb. a č. 134/2017 Sb. ÚS (sp. zn. III. ÚS 1167/17); rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 24. 2. 1994, *Casado Coca proti Španělsku* (stížnost č. 15450/89).

Věc: K. A. S. proti České advokátní komoře o spáchání kárného provinění, o kasační stížnosti žalované.

V této věci se Nejvyšší správní soud zabýval otázkou, zda bylo možné dle zákona o advokacii kárně postihovat politické projevy advokáta, které nesouvisely s výkonem advokacie.

Skutkové pozadí celé věci nebylo mezi stranami sporné. Žalobkyně je advokátkou a politicky aktivně činnou osobou. Na počátku 90. let byla poslankyní Sněmovny národů Federálního shromáždění. Byla členkou více politických stran či hnutí. Vyдалa řadu knih, v nichž se vyjadřovala k veřejnému dění. V souvislosti s migrační krizí v letech 2015–2016 se občansky angažovala s kritikou imigrace a islámu. V této souvislosti vystoupila na konferenci „*Máme se bát islámu?*“, která proběhla v Poslanecké sněmovně. Ve svém projevu prohlásila, že islám je zločinnou a zločineckou ideologií a je stejný jako nacismus, fašismus a komunismus. Vůči tomuto projevu se ohradil přítomný turecký velvyslanec. Z konference odešel a veřejně vyzval k vyšetření výroků žalobkyně. V reakci na tyto kroky velvyslance proběhlo dne 7. 6. 2016 před budovou velvyslanectví Turecké republiky shromáždění s názvem „Veřejné čtení“. Při něm byl čten projev žalobkyně, který pronesla v Poslanecké sněmovně. Žalobkyně rovněž pronesla další projev, v němž mimo jiné uvedla: „*A protože, pane velvyslance, nerozumíte diplomatickému protokolu, udělám teď něco, čemu budete rozumět: proklínám Vás, proklínám Vás, proklínám Vás, umřete, umřete dřív, než zplodíte syny, a umřete beze cti.*“

Posledně citovaným výrokiem se zabýval kárný senát žalované na základě podané kárné žaloby jako možným kárným proviněním (tomu předcházelo předání věci žalované Policií České republiky, která se ve vztahu k danému jednání zabývala podezřením ze spáchání přestupku proti občanskému soužití). Kárný senát rozhodnutím ze dne 16. 5. 2018 žalovkyni shledal vinnou z kárného provinění spočívajícího v porušení § 17 zákona o advokacii ve spojení s čl. 4 odst. 1 usnesení představenstva žalované č. 1/1997, kterým se stanoví pravidla profesionální etiky a pravidla soutěže advokátů České republiky (dále jen „etický kodex“). Žalobkyně podle něj při výkonu advokacie nepostupovala tak, aby nesnižovala důstojnost advokátního stavu. Za to jí uložil pokutu ve výši 25 000 Kč a náhradu nákladů kárného řízení ve výši 8 000 Kč. Žalobkyně se proti tomuto rozhodnutí odvolala. Odvolací kárný senát kárné komise žalované však rozhodnutím ze dne 9. 10. 2018 odvolání zamítl.

Žalobkyně odvolací rozhodnutí žalované napadla u Městského soudu v Praze, který toto rozhodnutí rozsudkem ze dne 27. 4. 2022, čj. 9 Ad 5/2019-184, zrušil a věc vrátil žalované k dalšímu řízení.

Jde-li o podstatu kárného provinění, vyšel městský soud především z toho, že svoboda projevu má v demokratickém právním státě zásadní význam. Vztahuje se i na projevy polemické, kontroverzní, šokující či urážející. Na stranu druhou je rovněž nezbytné zachovávat důstojnost advokacie, jakožto svébytného právníckého stavu. Z § 1 odst. 1 zákona o advokacii plyne, že kárným proviněním může být pouze konání či opomenutí, které má souvislost s výkonem advokacie. Městský soud dále připomněl, že podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2004, čj. 5 As 34/2003-47, č. 350/2004 Sb. NSS, zákon o advokacii v § 17 ukládá advokátovi povinnost chovat se při výkonu advokacie určitým způsobem. Etický kodex jej však zavazuje k určitému chování nejen při výkonu advokacie, ale i v soukromé sféře. Tento závěr nicméně částečně korigoval rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2009, čj. 6 Ads 73/2008-77. Podle něj vždy musí existovat vazba jednání, které se klade advokátovi za vinu, na výkon advokacie (byť v širokém pojetí).

V této věci však žádná vazba jednání žalobkyně na výkon advokacie (byť v širokém pojetí) podle městského soudu neexistovala. Žalobkyně vytykaný výrok pronesla na shromáždění občanů. Akce se týkala její občanské angažovanosti, nikoliv výkonu advokacie. Kárný senát sice zmiňoval, že jednání žalobkyně měla veřejnost vnímat ve spojení s jejím výkonem advokacie. Poukázal však pouze na novinové články, které se týkaly projevu žalobkyně v Poslanecké sněmovně (nikoliv vytykaného výstupu před tureckým velvyslanectvím). Z obsahu správního spisu neplynulo, že by se někdo z osob přítomných na shromáždění před velvyslanectvím (případně osob, které by se

o dané akci dozvěděly z médií) k žalobkyni vyjadřoval ve spojitosti s výkonem advokacie. Vzhledem k tomu, že jednání žalobkyně nemělo žádnou souvislost s výkonem advokacie, nemohla jej žalovaná postihnout jako kárné provinění.

Žalovaná (stěžovatelka) podala proti rozsudku městského soudu kasační stížnost. Předně argumentovala tím, že rozsudek byl pro ni překvapivý. Stejný senát městského soudu totiž v rozsudku ze dne 14. 1. 2022, čj. 9 Ad 17/2018-35, rozhodoval o žalobě jiné advokátky a dospěl k závěrům odlišným od napadeného rozsudku. Jednalo se o případ advokátky, která napsala na sociální síť Facebook hanlivý komentář pod fotografii starosty. Soud uvedl, že na sociálních sítích vystupovala jako advokátka a jako advokátka se prezentovala široké veřejnosti. Rovněž však uvedl, že i pokud by advokát důsledně rozlišoval, zda na sociálních sítích vystupuje jako advokát či jako soukromá osoba, mohl by jeho „soukromý“ příspěvek narušit důstojnost advokátního stavu. Pro běžného člověka je totiž advokát advokátem neustále (lidově řečeno: „ve dne i v noci“). To platí tím spíše v případech advokátky řešené ve věci sp. zn. 9 Ad 17/2018, která je veřejně aktivní a známou osobou. Stěžovatelka v kasační stížnosti argumentovala, že řešená věc je prakticky shodná. Žalobkyně je rovněž veřejně známá jako advokátka. Svým veřejným vystupováním tedy ovlivnila důstojnost advokátního stavu. Městský soud pochybil, pokud výrok žalobkyně posuzoval striktně z hlediska svobody projevu.

Žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že co se týče tvrzené podobnosti s věcí sp. zn. 9 Ad 17/2018, zkrlesuje stěžovatelka podobnost obou věcí. V odkazované věci soud dovodil, že advokátka měla na svém účtu na Facebooku uvedeno, že je advokátkou. Byť je to velice rozvolněné spojení s advokací, v řešené věci i toto spojení chybí. Navíc žalobkyně nepůsobí (oproti advokátce v odkazované věci) pouze jako advokátka, ale rovněž se významně politicky angažuje (na což městský soud přímo odkázal v napadeném rozsudku). Žalobkyně striktně rozlišuje své role; rozlišuje, zda se vyjadřuje jako advokátka k právním tématům, anebo jako veřejně angažovaná osoba k tématům politickým. Dále platí, že stěžovatelka na rozsudek sp. zn. 9 Ad 17/2018 v řízení před městským soudem v nynější věci nepoukazovala, a to přestože jej měla na posledním jednání k dispozici. Žalobkyně nesouhlasila s tím, že svůj výrok měla formulovat jinak; výrok formulovala tak, aby mu adresát rozuměl. Odkazovaný rozsudek je proto na projednávání případ neaplikovatelný.

Stěžovatelka v doplnění kasační stížnosti znovu zdůraznila, že městský soud narušil předvídatelnost rozhodnutí tím, že rozhodl v rozporu s rozsudkem sp. zn. 9 Ad 17/2018. Tím jednal i v rozporu s nálezem Ústavního soudu ze dne 7. 4. 2022, sp. zn. II. ÚS 2765/20. Stěžovatelka rovněž městskému soudu vytkla, že se nezabýval povahou řešeného výroku. Je totiž nutné posoudit, zda advokát neporušil svou všeobecnou povinnost poctivým, čestným a slušným chováním přispívat k důstojnosti a vážnosti advokátního stavu (čl. 4 odst. 1 etického kodexu). Při tomto posouzení je dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 12. 2018, čj. 6 As 120/2018-36, č. 3868/2019 Sb. NSS, rozhodující, jak situaci vnímala laická veřejnost. Článek 4 odst. 1 etického kodexu nicméně nerozlišuje, zda je veřejnosti známo, že určitý výrok pronáší advokát. Takové rozlišování by bylo i diskriminační, jelikož by se advokáti dělili podle toho, jak je veřejnosti známa jejich profese. Skutečnost, že se v nyní řešené věci městský soud rozbořem proneseného výroku nezabýval, způsobilo nepřezkoumatelnost rozsudku. Pronesený výrok byl každopádně směšný, iracionální a lidsky nedůstojný. Svoboda slova poskytuje prostor pro různé výroky. Určité hranice zde představuje přestupkové či trestní právo. Tyto hranice žalobkyně nepřekročila. Narušila ale důstojnost advokátního stavu. Advokacie je součástí justice. Na důstojnost veřejného vystupování členů justice jsou kladeny stejné požadavky. Stěžovatelka odkázala na § 80 odst. 1 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích), a dodala, že postavením advokacie v rámci justice se městský soud vůbec nezabýval. Nemůže snad přitom být sporné, že na advokáty se v tomto ohledu pohlíží stejně jako na soudce nebo státní zástupce.

S odkazem na možné využití argumentace *ad absurdum* stěžovatelka dále uvedla, že by bylo zajímavé vědět, jak by se soud vypořádal s tím, pokud by advokát ve volném čase (mimo výkon advokacie) provozoval striptýž. Takové jednání není v rozporu se zákonem. Otázkou by však bylo, zda je taková činnost slučitelná s důstojností advokátního stavu. Je jistě pravda, že proklínání velvyslance není srovnatelné se striptýžem. Nicméně bude-li akceptován závěr, že provozováním striptýžu na místě veřejnosti přístupném advokát snižuje důstojnost advokátního stavu, nutně to významně zpochybňuje závěr městského soudu, jenž rozhodl, že určité jednání, nemá-li spojitost s advokací, je advokátovi dovoleno, jakkoliv by případně bylo obecně pojímáno jako jeho stavu nedůstojné.

Napadený rozsudek odkazuje na výše již zmíněný rozsudek čj. 6 Ads 73/2008-77, podle něhož kárně postihované jednání musí mít určitou vazbu na výkon advokacie (být v širokém smyslu). Podle stěžovatelky byla však v tomto případě vazba vytýkaného jednání na výkon advokacie dána. Žalobkyně je veřejností vnímána jako advokátka. Její veřejné projevy jsou vnímány jako projevy advokátky, a tedy s nutným dopadem na celý advokátní stav.

Městský soud se dále nijak nezabýval tím, zda je vůbec oprávněn zasahovat do výkonu stavovské samosprávy tak, že označí za kárně nepostížitelné jednání, které je dle stěžovatelky v rozporu se stavovským předpisem. Nabízí se tedy, že soud nepřipustně zasáhl do samosprávné funkce stěžovatelky dle § 40 odst. 2 zákona o advokacii. Městský soud v podstatě anuloval význam etického kodexu. V čl. 4 odst. 1 a 2 etického kodexu se stanoví povinnost jednat i v soukromém životě tak, aby advokát nenarušoval důstojnost advokátního stavu. Pokud by měl být etický kodex v rozporu se zákonem o advokacii, musel by ministr spravedlnosti dle § 50 odst. 2 zákona o advokacii podat návrh na přezkoumání stavovského předpisu soudem. To se nikdy nestalo. Dosavadní judikatura pak rovněž uznává, že advokáti mají povinnost zachovávat důstojnost stavu i v soukromém životě (shora zmíněný rozsudek čj. 5 As 34/2003-47). Stěžovatelka nepopírala, že má správní soud právo přezkoumat její rozhodnutí dle § 65 s. ř. s. Jde však o míru tohoto přezkumu. Jednou věcí je například evidentně nespravedlivý proces, tedy kárné řízení dotčené procesními vadami, extrémní rozpor mezi důkazy a jejich hodnocením, nepřezkoumatelné odůvodnění rozhodnutí anebo zjevně nepřiměřeně přísné kárné opatření. Něco jiného je hledání hranice mezi tím, co advokát ještě smí, aniž by snižoval důstojnost advokátního stavu. V takovém případě jde vždy nutně o subjektivní názor na míru toho, co je slušné nebo neslušné, a pak by měl být respektován názor advokátů, kteří jednání žalobkyně posuzovali. Je zřejmé, že ani soud nepovažoval vytýkané jednání žalobkyně za slušné. Naopak v bodu 65 napadeného rozsudku uvedl, že výrok lze hodnotit jako provokativní a expresivní, až šokující nebo i někoho urážející. Nejde tedy o zásadní rozpor hodnot. Závěrem stěžovatelka odkázala na jiný rozsudek městského soudu ohledně žalobkyně (ze dne 10. 10. 2018, čj. 9 Ad 10/2015-122), který zdůrazňuje pravomoc (a povinnost) stěžovatelky dbát nad řádným výkonem advokacie.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

(...)

III. 2) Právní rámec řešené věci a dosavadní judikatura

[18] Co se týče věci samotné, je předně třeba vyjasnit, jaký právní rámec se na řešenou věc použije, a to jak z hlediska relevantního znění zákona, tak z hlediska vyjasnění vztahu mezi zákonem o advokacii a etickým kodexem. V českém právním řádu platí, že povinnosti lze ukládat pouze na základě zákona [čl. 2 odst. 4 Ústavy a čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“)]. Žalobkyně byla postížena za slovní projev učiněný na veřejném shromáždění. Takový projev je výkonem politického práva a je chráněn čl. 17 odst. 4 Listiny. Podle tohoto článku lze svobodu projevu omezit jen zákonem, a to za stanovených podmínek. K tomu lze pro úplnost dodat, že takovou povahu projevu žalobkyně (z níž vyšel i městský soud) stěžovatelka nijak nepochybňuje. Z ústavního pořádku tedy plyne, že případná povinnost, za jejíž porušení bylo možné za daných okolností žalobkyni postihnout, musí plynout ze zákona. Etický kodex může povinnosti uložené zákonem dále zpřesnit či rozvádět. Musí se však pohybovat v zákonem vytyčených mezích. Ústavní soud obdobnou situaci popsal tak, že „*má-li podle zákona býtli X, přísluší vládě stanovit, že má býtli X1, X2, X3, nikoli též, že má býtli Y*“ (nález ze dne 14. 2. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 45/2000, č. 96/2001 Sb.). Byť tedy uvedené závěry vyslovil ve vztahu k prováděcím předpisům vydaným vládou, nic nebrání tomu je zobecnit a použít i pro vztah zákona a etického kodexu stěžovatelky.

[19] Nejvyšší správní soud dále podotýká, že na věc se použije i čl. 10 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb.; dále jen „Úmluva“). Podle rozsudku Evropského soudu pro lidská práva ze dne 24. 2. 1994, *Casado Coca proti Španělsku*, stížnost č. 15450/89, bodu 39, dopadá toto ustanovení Úmluvy i na kárný postih advokáta ze strany advokátní komory. Tento článek zaručuje každému svobodu projevu. Výkon této svobody může být omezen, pokud omezení sleduje legitimní cíl. Po advokátech je legitimní požadovat, aby – vzhledem k jejich ústřednímu postavení v rámci výkonu spravedlnosti – přispívali k důvěře veřejnosti v justici

(rozsudek *Casado Coca proti Španělsku*, bod 46). Jejich svoboda projevu tak může být za tímto účelem omezena. Takové omezení však dle čl. 10 odst. 2 Úmluvy musí stanovit *zákon*. Pojem *zákon* Evropský soud pro lidská práva vykládá v materiálním smyslu, a proto může zákon představovat i podzákonný předpis přijatý profesní organizací (rozsudek *Casado Coca proti Španělsku*, bod 43). K tomu nicméně Nejvyšší správní soud dodává, že výše uvedené neznamená, že by v poměrech právního řádu České republiky text takového předpisu či jeho výklad mohl být rozporný se zákonem [viz část III.4) tohoto rozsudku].

[20] Relevantní zákonnou úpravou je v tomto případě § 17 zákona o advokacii, podle něhož *advokát postupuje při výkonu advokacie tak, aby nesnižoval důstojnost advokátního stavu; za tím účelem je zejména povinen dodržovat pravidla profesionální etiky a pravidla soutěže. Pravidla profesionální etiky a pravidla soutěže stanoví stavovský předpis*. První věta tohoto ustanovení v části před středníkem stanoví advokátovi povinnost postupovat při výkonu advokacie tak, aby nesnižoval důstojnost advokátního stavu. V části za středníkem první věta upřesňuje, že za tímto účelem (nesnižováním důstojnosti advokátního stavu při výkonu advokacie) musí advokát dodržovat stavovský předpis. Věta druhá zmocňuje stěžovatelku k vydání onoho stavovského předpisu. Pro úplnost Nejvyšší správní soud poznamenává, že od 1. 1. 2021 je účinné jiné znění § 17 zákona o advokacii (jež se nově týká postupu advokáta *zejména* při výkonu advokacie). Podle § 34 odst. 1 zákona o advokacii je pro kárné rozhodnutí *rozhodující skutkový a právní stav v době, kdy ke kárnému provinění došlo; pozdější právní úpravy se použije, jestliže je to pro kárné obviněného příznivější*. V tomto případě zjevně není znění § 17 zákona o advokacii účinné od 1. 1. 2021 pro žalobkyni příznivější. Na věc se proto použít nemůže a Nejvyšší správní soud se jeho výkladem nezabýval.

[21] Z první části citovaného ustanovení, ve znění rozhodném pro nyní projednávanou věc, plyne, že advokáti mají povinnost postupovat tak, aby nesnižovali důstojnost advokátního stavu; tuto povinnost jim však zákon stanoví jen *při výkonu advokacie*. Je proto nutné zodpovědět otázku, jak pojem *při výkonu advokacie* vyložit. V tomto ohledu je třeba i s ohledem na argumentaci účastníků předně osvětlit, jak tuto otázku řešila dosavadní judikatura Nejvyššího správního soudu.

[22] Stěžovatelka v tomto směru odkazuje na rozsudek čj. 5 As 34/2003-47. V něm soudy řešily případ advokáta, který klientovi (obžalovanému) vypověděl smlouvu o poskytování právních služeb z důvodu neposkytnutí zálohy na náklady obhajoby. Udělal to však těsně před konáním hlavního líčení, aniž by zajistil náhradní obhajobu. Tímto postupem advokát zmařil konání hlavního líčení, na nějž byla předvolána řada svědků. Měl tedy porušit povinnost dle § 17 zákona o advokacii ve spojení s čl. 4 odst. 1 etického kodexu. Žalobce v řízení argumentoval, že po ukončení smlouvy o poskytování právních služeb již jeho jednání nebylo *výkonem advokacie*. Soudy se s tímto názorem neztotožnily. Nejvyšší správní soud uvedl, že pojem *výkon advokacie* nezahrnuje pouze poskytování právních služeb, ale je nutno rozlišovat mezi výkonem advokacie a poskytováním právních služeb. Výkonem advokacie zákon rozumí veškeré úkony advokáta, které činí v souvislosti s výkonem povolání advokáta; tedy i ty, které činí po ukončení zastupování klienta. Žalobce proto v dané věci při výkonu advokacie jednal. Dále Nejvyšší správní soud uvedl, že zatímco § 17 zákona o advokacii ukládá advokátovi chovat se určitým způsobem při výkonu advokacie, etický kodex mu ukládá chovat se tak i v soukromé sféře. Na tuto část odůvodnění rozsudku stěžovatelka odkazuje. Je však zřejmé, že byt Nejvyšší správní soud skutečně uvedl, že etický kodex dopadá (oproti § 17 zákona o advokacii) i na soukromé jednání advokáta, nijak tento názor na řešenou věc neaplikoval, a především je třeba zdůraznit kontext dané věci, v níž advokát jednal při výkonu advokacie (což soud výslovně uvedl). Rozsudek se proto ani nezabýval souladem etického kodexu se zákonem o advokacii, protože to za dané skutkové situace vůbec nebylo třeba. Při práci s judikaturou platí, že „*závěry judikatury nelze přenášet mechanicky, aniž by soud zvážil, nalik tyto závěry ob stojí s ohledem na odlišný skutkový a právní půdorys rozhodovaných případů*“ (rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 26. 3. 2021, čj. 6 As 108/2019-39, č. 4178/2021 Sb. NSS, bod 92). S ohledem na výše uvedené z rozsudku čj. 5 As 34/2003-47 neplyne, že by § 17 zákona o advokacii bez dalšího dopadal i na soukromé jednání advokáta. Lze z něj maximálně dovodit, že zde soud vykládal čl. 4 odst. 1 etického kodexu širěji, než by odpovídalo doslovnému znění § 17 zákona o advokacii. Nijak se ale nezabýval tím, jaké má tato skutečnost důsledky. Pro úplnost Nejvyšší správní soud poznamenává, že obdobné závěry vyslovil i v rozsudcích ze dne 19. 1. 2006, čj. 7 As 23/2005-59, a ze dne 6. 11. 2009, čj. 4 Ads 126/2009-94. I v těchto

věcech však byly dané závěry vysloveny „nad rámec“ a soud se nijak souladem etického kodexu se zákonem o advokacii nezabýval.

[23] Městský soud v nyní projednávané věci dále vycházel z rozsudku čj. 6 Ads 73/2008-77. V něm soudy řešily případ advokáta, který klientce – obchodní společnosti – poskytoval právní služby jako advokát a zároveň byl historicky předsedou jejího představenstva. Nový předseda představenstva dané společnosti – a dle svých tvrzení jediný její akcionář – vyzval advokáta, aby mu vydal účetní a jiné doklady ohledně chodu společnosti, včetně dokumentů o právním zastoupení. Advokát však tyto dokumenty vydat odmítl. Tvrdil, že má pochybnosti o tom, zda skutečně nový předseda představenstva vlastní akcie společnosti, anebo docházelo k nějakým machinacím. Rozhodl se proto obrátit na orgány činné v trestním řízení a těmto orgánům i předal dokumenty týkající se společnosti. Kárný senát stěžovatelky v tomto jednání advokáta shledal porušení § 16 odst. 1 (povinnost řídit se pokyny klienta) a § 17 zákona o advokacii ve spojení s čl. 9 odst. 1 a 2 etického kodexu (povinnosti ohledně informování klienta a nakládání s jeho majetkem). Městský soud rozhodnutí stěžovatelky zrušil a Nejvyšší správní soud se s jeho názorem ztotožnil. V řízení se dle soudů nejednalo o to, že by advokát odmítl splnit pokyn klientky ve smyslu § 16 odst. 1 zákona o advokacii. Advokát měl odůvodněné pochybnosti o tom, kdo je oprávněn za klientku jednat. Obecně pak Nejvyšší správní soud uvedl, že by se výše odkazovaný rozsudek čj. 5 As 34/2003-27 vylíčil pro co nejširší výklad pojmu *výkon advokacie*, stále musí být dána nějaká vazba mezi vytýkaným jednáním a výkonem advokacie. Některé povinnosti stanovené advokátům proto předpokládají užší vztah se samotným poskytnutím právních služeb. V daném případě bylo advokátovi vytýkáno porušení povinností dle čl. 9 etického kodexu. Nadpis tohoto článku etického kodexu však stanoví *Povinnosti v průběhu poskytování právní služby*. V řešené věci ale vůbec nebylo zjištěno, zda měl advokát vyžádané dokumenty jakožto advokát, anebo je měl z toho důvodu, že byl historicky předsedou představenstva klientky. Stěžovatelka se v kárném rozhodnutí nezabývala otázkou, zda pokud je advokát rovněž členem statutárního orgánu klientky, zda i v této funkci jedná *při výkonu advokacie*. Rozhodnutí stěžovatelky proto neobstálo. Tyto závěry Nejvyšší správní soud zopakoval v rozsudku ze dne 28. 2. 2018, čj. 6 As 54/2017-29, v něm ale byla „*souvislost (věcný vztah) jednání stěžovatele jako advokáta s výkonem advokacie (advokátní praxi) nesporně dána*“.

[24] Podobnými argumenty se pak zabýval i nedávný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 7. 2023, čj. 7 As 272/2022-47. Ten řešil případ advokáta, který (mimo jiné) neuhradil klientům náhradu škody, která jim vznikla porušením advokátních povinností. Advokát argumentoval, že povinnost nahradit škodu vzniklou porušením advokátních povinností již není výkonem advokacie. Výkonem advokacie bylo samotné způsobení škody, nikoliv její následné nenahrazení. Soudy tyto argumenty odmítly. Nejvyšší správní soud vysvětlil, že se stále jedná o závazek, který advokátovi vznikl v souvislosti s výkonem advokacie, a to bez ohledu na to, zda může přetrvávat i po skončení vztahu s klientem. Pokud by totiž advokát nevykonával advokacii, závazek by vůbec nevznikl.

[25] Z výše provedeného shrnutí dosavadní judikatury lze dle Nejvyššího správního soudu dovodit, že považuje *výkon advokacie* za širší pojem než samotné poskytování právních služeb. Zahrnuje veškeré úkony advokáta související s výkonem jeho činnosti – jinak řečeno úkony, které by advokát nečinil, pokud by advokátem nebyl. U fyzické osoby, která je advokátem, je proto třeba se zabývat tím, zda jednala jako advokát, nebo jednala v jiném postavení. Některé povinnosti advokáta vyžadují užší vazbu jednání na samotné poskytování právních služeb. Z dosavadní judikatury nicméně nelyne závěr, zda musí advokát zachovávat důstojnost advokátního stavu i při svých čistě soukromých či naopak veřejných projevech politického charakteru. K tomu je pro účely nyní projednávané věci nutné provést výklad samotného § 17 zákona o advokacii.

III. 3) Výklad pojmu „při výkonu advokacie“

[26] Z hlediska obvyklých výkladových metod lze nejprve uvést, že **jazykově** ze spojení *při výkonu advokacie* plyne, že povinnost nesnižovat důstojnost advokátního stavu na ryze soukromé či politické projevy advokáta nedopadá. Pokud by chtěl zákon tuto povinnost advokátům stanovit obecně, mohl by použít například jednoduše formulaci, že *advokát jedná tak, aby nesnižoval důstojnost advokátního stavu*. Znění zákona však povinnost výslovně omezuje, a to právě na jednání *při výkonu advokacie*.

[27] Ani **systematika zákona o advokacii** nepodporuje závěr, že by pojem *při výkonu advokacie* dopadal na soukromé či politické projevy advokáta (nesouvisející s jeho advokátní činností). Například § 12 odst. 1 zákona o advokacii totiž stanoví, že *při výkonu advokacie je advokát povinen používat označení „advokát“*. Výklad, že i v tomto případě se myslí fakticky „vždy“ (tedy i při soukromém jednání, které nemá s výkonem advokacie souvislost), se nezdá být příliš pravděpodobný. Dále v § 8 odst. 1 zákon o advokacii stanoví případy, kdy stěžovatelka vyškrtne advokáta ze seznamu advokátů. V písmenu b) je uvedeno, že tak stěžovatelka bez dalšího učiní, pokud byl advokát *pravomocně odsouzen k nepodmíněnému trestu odnětí svobody za úmyslný trestný čin spáchaný v souvislosti s výkonem advokacie*. Naopak v písmenu c) je stanoveno, že stěžovatelka vyškrtne advokáta, který byl *pravomocně odsouzen za jiný úmyslný trestný čin [...], pokud tato trestná činnost ohrožuje důvěru v řádný výkon advokacie*. I zde tedy zákon rozlišuje trestné činy spáchané v souvislosti s výkonem advokacie a jiné trestné činy. U trestných činů nesouvisejících s výkonem advokacie musí stěžovatelka posuzovat, zda trestná činnost ohrožuje důvěru v řádný výkon advokacie. Pokud by však výkonem advokacie bylo veškeré jednání advokáta (tedy včetně jednání čistě soukromého či politického), ztratilo by zjevně toto rozlišení význam.

[28] Co se týče **vztahu k ostatním právním předpisům**, argumentovala stěžovatelka tím, že se městský soud nezabýval postavením advokacie v rámci justice. Pokud by soud shledal, že soukromé či politické projevy lze postihovat v případě soudců či státních zástupců, je dle stěžovatelky věc jasná. Nikdo totiž nemůže pochybovat o tom, že se musí na advokáty použít stejné měřítko jako na soudce či státní zástupce. Nejvyššímu správnímu soudu však není jasné, na základě čeho stěžovatelka k takovému závěru dospěla. Pro přehlednost soud níže srovnává znění ustanovení zákona vztahující se k jednotlivým tradičním právníckým profesím:

- a) **Soudci** – § 80 odst. 1 zákona o soudech a soudcích: *Soudce a přisedící je povinen vykonávat svědomitě svou funkci a při výkonu funkce a v občanském životě se zdržet všeho, co by mohlo narušit důstojnost soudcovské funkce nebo ohrozit důvěru v nezávislé, nestranné a spravedlivé rozhodování soudů.*
- b) **Státní zástupci** – § 24 odst. 2 zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství: *Státní zástupce je při výkonu své funkce, ve svém osobním životě i při výkonu svých politických práv povinen vystříhat se všeho, co by mohlo vzbuzovat důvodné pochybnosti o dodržování povinností uvedených v odstavci 1, ohrozit vážnost funkce státního zástupce nebo vážnost státního zastupitelství anebo ohrozit důvěru v nestranný a odborný výkon působnosti státního zastupitelství nebo státního zástupce.*
- c) **Notáři** – § 48 odst. 2 zákona č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád): *Kárným proviněním notáře, kandidáta nebo koncipienta je [...] b) závažné nebo opětovné narušení důstojnosti notářského povolání jeho chováním.*
- d) **Soudní exekutoři** – § 2 odst. 1 zákona č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád) a o změně dalších zákonů: *Exekutor je povinen vykonávat svědomitě své povolání a při jeho výkonu a v občanském životě se zdržet všeho, co by mohlo narušit důstojnost exekutorského povolání nebo ohrozit důvěru v nezávislý, nestranný a spravedlivý výkon exekuční činnosti.*

[29] Na základě výše uvedeného přehledu je třeba dát stěžovatelce za pravdu v tom, že u soudců, státních zástupců i soudních exekutorů je úprava skutečně jasná v tom smyslu, že se omezení vztahují i na soukromá jednání příslušníků daných profesí. U notářů tuto otázku zákon sice výslovně neřeší, ale oproti zákonu o advokacii neomezuje povinnost zachovávat důstojnost stavu pouze na postup při výkonu činnosti. Tento závěr však argumentům stěžovatelky nepomáhá; spíše naopak. Pokud jiné předpisy výslovně stanoví, že jsou osoby působící v daných profesích povinny se i v občanských (politických) projevech zdržet všeho, co by narušilo důstojnost jejich profese, a naopak zákon o advokacii výslovně uvádí, že tohoto jsou advokáti povinni pouze při výkonu advokacie, vede to spíše k závěru, že daná otázka je pro tyto profese upravena různě.

[30] Z pohledu Nejvyššího správního soudu se pak ani nejedná o stav, který by svědčil nedůvodným a ne-logickým rozdílem mezi úpravou jednotlivých profesí (opomenutí zákonodárce), jež by měly být při výkladu zohledněny. Především oproti soudcům a státním zástupcům je profese advokáta v řadě ohledů odlišná. Advokáti nevykonávají (s drobnými – a systémově nevýznamnými – výjimkami, jako je třeba autorizovaná konverze dokumentů) úkony, které jinak přísluší státním orgánům. Jistě se podílejí na chodu justice jako celku, a proto jsou její nezbytnou a zcela nezastupitelnou součástí; státní moc však přímo nevykonávají. Ostatně i odměnu advokátů

platí zpravidla jejich klienti, nikoliv stát. Aniž by chtěl Nejvyšší správní soud jakkoliv zpochybňovat význam advokátní profese a advokátního stavu jako takového (jehož součástí by nepochybně mělo být i vystupování jeho členů odpovídající vážnosti tohoto stavu), mohou být s ohledem na výše uvedené zjevně dány legitimní důvody pro úpravu, která projevy advokátů omezuje jinak (mírněji) než projevy soudců či státních zástupců. I u soudních exekutorů je oproti advokátům dán užší vztah k výkonu státní moci. Úkony exekutora se považují za úkony exekučního soudu (§ 28 exekučního řádu). Z tohoto důvodu musí být exekutor nestranný (§ 2 odst. 2 exekučního řádu), je pevně stanoven počet exekutorů – *numerus clausus* [§ 8 odst. 1 písm. b) exekučního řádu] a tak dále. Nejvyšší správní soud samozřejmě netvrdí, že by nebyla jiná (přísnější) regulace projevů advokátů možná. Lze dokonce připustit, že by taková (přísnější) regulace byla i vhodná, neboť veřejnost nepochybně může na justici v širším slova smyslu nahlížet jako na jeden celek, a tedy chování advokátů z tohoto hlediska jistě může poškozovat vnímání justice jako takové, stejně tak jako všech justičních profesí. Jistě si lze tedy představit, že by projevy advokátů byly regulovány stejně jako například projevy soudců s tím odůvodněním, že advokáti jsou rovněž součástí justice, a musí k nim proto mít veřejnost důvěru. Avšak skutečnost, že zde účinné znění zákona o advokacii projevy advokátů omezuje mírněji, se nezdá být zjevně nesmyslná či nedůvodná.

[31] S uvedenými systematickými argumenty souvisí i argumenty **účelem a smyslem** úpravy. Bylo by možné argumentovat, že úprava, která advokátům ukládá povinnost postupovat tak, aby nesnižovali důstojnost advokátního stavu, pouze při výkonu advokacie, neplní dostatečně dobře účel zákona. Důstojnost advokátního stavu by totiž lépe mohla zajišťovat úprava, která tuto povinnost advokátům ukládá vždy. Byť je takový argument jistě možný, není dle Nejvyššího správního soudu sám o sobě dostatečný k tomu, že by měl vést ke značně rozšiřujícímu výkladu slov zákona či snad analogické aplikaci daného ustanovení na jednání mimo výkon advokacie. Při regulaci projevů je vždy nutné zvažovat dva protichůdné zájmy. Na jedné straně je zde účel, který se úprava snaží dosáhnout, tedy zachování důstojnosti advokátního stavu. Na straně druhé je zde hodnota, kterou úprava omezuje, tedy svoboda projevu. Vyvážení těchto hodnot zákonodárce provedl tak, že sice advokáti mají svobodu projevu omezenou, avšak pouze při výkonu advokacie. Mohl přitom vycházet z toho, že právě u projevů při výkonu advokacie je největší nebezpečí, že by důstojnost advokátního stavu byla narušena. Provedené vyvážení není z pohledu soudu iracionální či nelogické. Co se pak týče samotného úmyslu zákonodárce, lze dodat, že důvodová zpráva k § 17 zákona o advokacii nic rozhodného neuvádí.

[32] S ohledem na výše uvedené tedy lze shrnout závěry Nejvyššího správního soudu k **vyhodnocení výkladu** pojmu *při výkonu advokacie* v § 17 zákona o advokacii tak, že daný pojem rozsah povinností advokáta omezuje. Dané ustanovení nedopadá na veškerá jednání advokáta. Nedopadá tedy na čistě soukromé jednání advokáta ani na jeho projev představující výkon politických práv, které nemají s výkonem advokacie žádnou souvislost. Na stranu druhou však nelze dané ustanovení vykládat ani příliš úzce tak, že by znemožňovalo efektivní regulaci poskytovaných právních služeb. Činnost advokáta – jakožto podnikatele – totiž nezahrnuje pouze samotné poskytování právních služeb. Advokáti, podobně jako ostatní podnikatelé, z důvodu svého podnikání různě soukromoprávně či veřejnoprávně jednají. Byť tato jednání nepředstavují samotné poskytování právních služeb, jistě se bude jednat o výkon advokacie. Rovněž advokáti v souvislosti se svým podnikáním vystupují na veřejnosti, což může zahrnovat jak reklamu, tak i neformální způsoby jejich propagace jako advokáta, jako jsou různá veřejná vystoupení, vyjádření v médiích, na sociálních sítích apod. Pokud se při takové činnosti advokát označuje za advokáta, případně jiným způsobem své služby propaguje či je jeho příslušnost k advokátnímu stavu z okolností dané činnosti jinak zřejmá, bude se také jednat o výkon advokacie. Lze dodat, že nastíněná kritéria by bylo třeba aplikovat i v případě stěžovatelkou *ad absurdum* zmiňovaného striptýzu (byť v takovém případě by se samozřejmě nejednalo o výkon politických práv). Pokud by se totiž advokát při takové činnosti prezentoval jako advokát nebo byla z jiných okolností této činnosti patrná jeho příslušnost k advokátnímu stavu, jistě by se jednalo o jinou situaci, než pokud by vůbec žádná souvislost takové činnosti s výkonem advokacie patrná nebyla.

[33] Pokud předestřený výklad **použijeme na řešení případ**, lze souhlasit se závěrem městského soudu, podle něhož se v nyní projednávané věci o postup žalobkyně při výkonu advokacie nejednalo. Není zde dána žádná zřejmá souvislost projevu žalobkyně s jejím výkonem advokacie. Žalobkyně na shromáždění před tureckým velvyslanectvím vystupovala jako soukromá osoba. Neoznačovala se za advokátku. Obsah daného vystoupení ani jeho kontext nijak s advokací či právními tématy nesouvisel. Jednalo se o politickou akci a žalobkyně zde

vystupovala jako politicky činná osoba. Je třeba znovu zdůraznit, že tato skutková východiska (související s poštěním jednáním žalobkyně) stěžovatelka nijak nezpochybnila. Na věci nic nemění ani to, že žalobkyni lze považovat za osobu veřejně známou, respektive že je o ní známo také to, že je advokátkou. I známý advokát totiž může jednat jako soukromá osoba či vystupovat bez vazby ke své advokátní činnosti při výkonu svých politických práv (je ostatně otázkou, jaké kritérium by v dnešní době pro „veřejnou známost“ určitého advokáta mohlo být vůbec určující). Pokud advokát v dané situaci sám nijak v souvislosti s výkonem své profese nevystupuje, neoznačí se za advokáta, jeho vztah k advokátnímu stavu není ani z dalších okolností jeho projevu zjevný a nejedná se ani o situaci bez dalšího spojenou s výkonem advokacie (např. vystoupení u soudu či na právnícké konferenci), nelze dovést, že jedná při výkonu advokacie již jen tím, že je veřejně známý jako advokát. Podobně nerozhodné je, zda si veřejnost (či její část) výstup určité osoby s jejím výkonem advokacie spojí. I pokud by se tedy skutečně v médiích v souvislosti s výstupem žalobkyně objevilo, že se jedná o advokátku (být je třeba znovu zdůraznit, že to stěžovatelka nedoložila), na věci by to samo o sobě nic neměnilo. Případně pozdější spojení určitého projevu s výkonem advokacie nemění nic na tom, zda samotný projev (ne)byl při výkonu advokacie učiněn.

III. 4) Právní povaha etického kodexu, jeho výklad a tvrzený zásah do práva na samosprávu

[34] V návaznosti na vyjasnění výkladu zákonné úpravy lze přistoupit k výkladu etického kodexu a argumentům stěžovatelky, které s ním souvisí.

[35] Etický kodex v čl. 4 odst. 1 stanoví, že *advokát je všeobecně povinen poctivým, čestným a slušným chováním přispívat k důstojnosti a vážnosti advokátního stavu*. Stěžovatelka toto ustanovení vykládá tím způsobem, že rozšiřuje povinnost advokátů jednat tak, aby nesnižovali důstojnost advokátního stavu, i na jejich jednání mimo výkon advokacie. Tomuto závěru skutečně mohou svědčit přesvědčivé právní argumenty. Jazykově by k tomuto výkladu vedlo především slovo „všeobecně“. To naznačuje, že stanoveným způsobem má advokát jednat vždy. Stejný závěr podporuje i systematika daného článku. V čl. 4 odst. 3 jsou specificky upraveny projevy advokáta *v souvislosti s výkonem advokacie*. Lze tedy argumentovat, že v čl. 4 odst. 3 etický kodex specificky upravuje projevy v souvislosti s výkonem advokacie, zatímco čl. 4 odst. 1 je širší a dopadá i na jednání bez souvislosti s výkonem advokacie. Přesto však tento výklad obstát nemůže. Pokud by totiž měl být takto čl. 4 odst. 1 etického kodexu vyložen, znamenalo by to, že by jej pro rozpor se zákonem nebylo možné použít. Jak totiž bylo výše vysvětleno v bodu [18] shora, prováděcí předpis se musí pohybovat v mezích zákona. Za situace, kdy by určitý výklad prováděcího předpisu byl v rozporu se zákonem, je nutné upřednostnit výklad v souladu se zákonem (Wintr, J. *Metody a zásady interpretace práva*. 2. vydání. Praha: Auditorium, 2019, str. 81–83). V tomto případě je výklad v souladu se zákonem dobře možný. Advokát je tedy *všeobecně povinen poctivým, čestným a slušným chováním přispívat k důstojnosti a vážnosti advokátního stavu*, avšak to platí pouze při výkonu advokacie (jak byl tento pojem výše vyložen). Pokud by navíc měl být čl. 4 odst. 1 etického kodexu vyložen tak, jak činí stěžovatelka, podle existující judikatury týkající se advokátních stavovských předpisů by to znamenalo, že by jej za užití čl. 95 odst. 1 Ústavy pro rozpor se zákonem soud nemohl použít (usnesení NSS ze dne 25. 2. 2011, čj. 5 Ao 1/2011-22, č. 2465/2012 Sb. NSS).

[36] Na věci nic nemění ani argumenty stěžovatelky, podle nichž se uvedeným výkladem „anuluje“ význam etického kodexu. Důležitost etického kodexu rozhodně Nejvyšší správní soud tímto rozsudkem nehodlá nijak zpochybňovat. Platí však pro něj to stejné, co pro veškeré prováděcí předpisy, tedy musí se pohybovat v mezích zákona. Na tento závěr nemá vliv ani to, že ministr spravedlnosti nepodal návrh k soudu na přezkum souladu etického kodexu se zákonem dle § 50 odst. 2 zákona o advokacii. Předně totiž etický kodex bylo možné vyložit v souladu se zákonem, žádný rozpor zde tedy nebyl. Dále pak skutečnost, že nedejde k abstraktnímu přezkumu prováděcího předpisu, neznamená, že by soulad předpisu se zákonem nebylo možné přezkoumat incidenčně (což se děje nyní).

[37] Ztotožnit se nelze ani s námitkou, že městský soud svým postupem nepřipustně zasáhl do stěžovatelčina práva na samosprávu. Předně platí, že samospráva stěžovatelky (založena zákonem) nemůže převážet na pravidly ústavního pořádku (výše zmíněnými čl. 2 odst. 4 Ústavy a čl. 4 odst. 1, jakož i čl. 17 odst. 4 Listiny). Zákon navíc nijak neomezuje způsob, jakým správní soudy přezkoumávají rozhodnutí samosprávy, a to ani samosprávy územní, ani profesní. Dle § 4 odst. 1 s. ř. s. soudy ve správním soudnictví rozhodují o žalobách proti rozhodnutím vydaným v oblasti veřejné správy. A to rozhodnutím vydaným mimo jiné orgánem územního samosprávného

celku (kam spadá územní samospráva) či právnickou osobou (kam spadá stěžovatelka jakožto profesní komora, rozsudek NSS ze dne 4. 5. 2005, čj. 1 As 21/2004-38, č. 688/2005 Sb. NSS), pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy. Dále pro případy územní samosprávy soudní řád správní upravuje zvláštní žalobu ve věcech samosprávy v § 67. Profesní samosprávy se týká pouze úprava kompetenčních sporů v § 97 s. ř. s. Ani z této úpravy však žádné omezení neplyne. Neboli správní soudy přezkoumávají rozhodnutí profesní samosprávy za zcela shodných podmínek jako rozhodnutí jiných správních orgánů [ve smyslu zkratky zavedené v § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. Jistě není úkolem soudu činnost správních orgánů (ani stěžovatelky) nahrazovat, takový postup by byl v rozporu s principem dělby moci; rozhodně však neplatí, že by správní soudy mohly poskytovat ochranu například pouze u procesních otázek kárných řízení. Městský soud se proto v žádném případě nedopusil nepřipustného zásahu do práva stěžovatelky na samosprávu tím, že plně přezkoumal zákonnost jejího rozhodnutí.

III. 5) Ostatní argumenty stěžovatelky

[38] Jde-li pak o zbývající kasační námitky, stěžovatelka městskému soudu předně vytýkala, že věc posoudil jinak než věc sp. zn. 9 Ad 17/2018. Stěžovatelce lze dát za pravdu v tom, že vyznění obou rozsudků a některé jejich pasáže se skutečně mohou jevit rozdílně. Ve věci sp. zn. 9 Ad 17/2018 soud uvedl, že advokát je advokátem neustále a musí si být vědom toho, že si veřejnost jeho projevy s výkonem advokacie spojí. To mělo platit tím spíše v případě advokátky řešené ve věci sp. zn. 9 Ad 17/2018, která byla veřejně aktivní a známou osobou. Stěžovatelka argumentuje, že o veřejně aktivní a známou osobu se jedná i v případě žalobkyně. Na první pohled se tedy jeví názor vyslovený městským soudem v odkazované věci být v rozporu s názorem, který městský soud zaujal v nyní napadeném rozsudku. Za takové situace bylo nepochybně namístě, aby městský soud tento možný rozpor vysvětlil. To platí tím spíše, že v obou věcech rozhodoval stejný senát městského soudu a oba rozsudky byly vydány v rozmezí několika měsíců. Pokud tak ovšem městský soud neučinil, ještě to neznamená, že je takový jeho postup sám o sobě důvodem pro zrušení napadeného rozsudku.

[39] Soudy jsou povinny se vyjadřovat k jiným soudním rozhodnutím především tehdy, pokud jimi účastníci argumentují. Judikatura tak dovozuje závěr, že pokud účastník odkazuje na relevantní soudní rozhodnutí, měl by se s ním soud v odůvodnění vypořádat (nález ÚS ze dne 31. 7. 2017, sp. zn. III. ÚS 1167/17, č. 134/2017 Sb. ÚS). Ve vztahu k rozhodnutím soudů nižšího stupně však doktrína dovozuje, že „*neexistuje povinnost soudce znát judikaturu jiných soudů stejného stupně (kupříkladu vzájemná znalost judikatury krajských soudů), anebo dokonce soudů nižšího stupně. Argumentovat jí však může, typicky ale v odpovědi na argument účastníka řízení.*“ (Bobek, M., Kühn, Z. a kol. *Judikatura a právní argumentace*. 2. vydání. Praha: Auditorium, 2013, část 7.1.2.). V nyní řešeném případě stěžovatelka na rozsudek vydaný ve věci sp. zn. 9 Ad 17/2018 neodkazovala.

[40] Nejvyšší správní soud dále poznamenává, že mu nepřísluší posuzovat zákonnost či správnost rozsudku ve věci sp. zn. 9 Ad 17/2018. Bez znalosti soudního a správního spisu také nemá veškeré relevantní informace o skutkových okolnostech odkazované věci. Nicméně z odůvodnění rozsudku ve věci sp. zn. 9 Ad 17/2018 je především zřejmé, městský soud v dané věci vyšel z toho, že „*žalobkyně na sociálních sítích vystupuje jako advokátka*“ (bod 36 odkazovaného rozsudku). Dále pak městský soud vysvětlil, proč jednání žalobkyně v dané věci považoval za způsobilé zasáhnout do důstojnosti advokátního stavu. Je tedy třeba vycházet z toho, že městský soud v odkazovaném rozsudku shledal užší spojitost s výkonem advokacie než v nyní řešeném případě a na základě této skutečnosti posoudil oba případy rozdílně.

[41] Odkazuje-li stěžovatelka v této souvislosti na nález Ústavního soudu ze dne 7. 4. 2022, sp. zn. II. ÚS 2765/20, je k tomu třeba uvést, že zde Ústavní soud zrušil rozsudek Nejvyššího soudu, který byl v rozporu s rozhodnutími správních soudů. Spornou otázkou byla zákonnost usnesení zastupitelstva obce, jímž byl schválen prodej pozemku. Podle Ústavního soudu správní soudy dospěly k závěru, že toto usnesení žádnou vadou, která by způsobovala jeho nezákonnost, netrpělo. Následně jej však Nejvyšší soud za nezákonné považoval a smlouvu uzavřenou na jeho základě prohlásil za absolutně neplatnou. Tímto rozdílným posouzením Nejvyšší soud podle Ústavního soudu porušil právo účastníků na spravedlivý proces. Již z tohoto popisu je zřejmé, že oproti nyní řešené věci byla věc řešená Ústavním soudem v řadě ohledů odlišná. V nyní řešené věci stěžovatelka neargumentuje, že by městský soud posoudil (stejnou) předběžnou otázku ve dvou řízeních rozdílně. Argumentuje, že měl jinak posoudit právní otázku (výklad § 17 zákona o advokacii). Skutkově však byly oba případy řešené městským

soudem odlišné (viz i výše). Nejedná se tedy o situaci obdobnou té, kterou řešil Ústavní soud v odkazovaném nálezu.

[42] Nejvyšší správní soud z uvedených důvodů uzavírá, že stěžovatelkou tvrzený nesoulad napadeného rozsudku a rozsudku vydaného ve věci sp. zn. 9 Ad 17/2018 není důvodem pro zrušení napadeného rozsudku.

[43] Co se týče ostatních argumentů stěžovatelky, tak ta dále městskému soudu vytýkala, že nijak nehodnotil, zda byl vytýkaný výrok slušný. To jednak není zcela pravda, protože (jak nakonec sama stěžovatelka zmiňuje) městský soud uvedl, že „*vytýkané jednání žalobkyně lze hodnotit jako provokativní a expresivní, až šokující nebo i někoho urážející*“. Hlavně ale nepřekoumatelnost rozsudku nezakládá skutečnost, že městský soud nevyvracel každý dílčí argument, který účastníci uplatnili (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 5. 12. 2017, čj. 2 As 196/2016-123, č. 3668/2018 Sb. NSS). „Slušnost“ výroku nebyla pro nyní řešenou věc rozhodná. Vzhledem k tomu, že městský soud dospěl k závěru (a NSS se s tímto názorem ztotožnil), že stěžovatelka nemůže postihovat politický projev advokáta, který nesouvisí s výkonem advokacie, nemohl se soud zabývat tím, zda byl výrok slušný. Z tohoto důvodu není případný ani odkaz na rozsudek čj. 6 As 120/2018-36. V něm se soud zabýval tím, zda konkrétní jednání (k němuž došlo při výkonu advokacie) bylo způsobilé snížit důstojnost advokátního stavu. K této otázce se ale městský soud v nynějším řízení ani nedostal, protože žalobkyně nejednala při výkonu advokacie. Z uvedeného důvodu tedy posouzení „slušnosti“ výroku nebylo pro rozhodnutí třeba a napadený rozsudek v tomto ohledu ani netrpí vadou nepřekoumatelnosti, jak stěžovatelka namítá.

[44] Dále stěžovatelka vznáší dotaz, jak by asi soud přistupoval k tomu, pokud by advokát (zcela mimo souvislost s výkonem advokacie) provozoval striptýz. Na tento hypotetický případ, k němuž se už Nejvyšší správní soud ve stručnosti vyjádřil výše a který opět vychází z předpokladu, že se měl městský soud zabývat narušením důstojnosti ze strany žalobkyně, lze reagovat tak, že pokud by jednání skutečně nemělo žádnou souvislost s výkonem advokacie, pak by nebylo postižitelné dle § 17 zákona o advokacii (ve znění účinném do 31. 12. 2020). Pokud by advokát nejednal *při výkonu advokacie*, nebylo by ho možné postihnout za to, že *při výkonu advokacie* snižoval důstojnost advokátního stavu. Lze si jistě představit i to, že by advokát i při takové činnosti označoval za *advokáta* (byť by se jednalo o značně neobvyklý způsob propagace advokátních služeb), bylo by jej možné za takové jednání postihnout. Stranou soud nechává otázku, zda by na dané jednání nedopadalo jiné ustanovení zákona o advokacii [zda by se například nemohlo jednat o jinou činnost neslučitelnou s výkonem advokacie ve smyslu § 5 odst. 1 písm. g) zákona o advokacii].

4602

Školství: odnětí akademického titulu; plagiátorství v diplomové práci jako naplnění podmínky podstatného narušení možnosti získat standardní znalosti a dovednosti absolventa studijního programu

k § 47c odst. 2 písm. b) zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách)

Podmínka podstatného narušení možnosti získat standardní znalosti a dovednosti absolventa daného studijního programu [§ 47c odst. 2 písm. b) *in fine* zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách] je zpravidla naplněna, jestliže závěrečná práce studenta v podstatné míře a bez řádné citace přebírá myšlenky a závěry jiných autorů a postrádá vlastní tvůrčí přínos studenta.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 4. 2024, čj. 2 As 196/2023-60)

Prejudikatura: č. 2917/2013 Sb. NSS, č. 3954/2020 Sb. NSS a č. 4051/2020 Sb. NSS; usnesení Ústavního soudu č. 2/2014 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 1671/13); č. 62/1973 Sb. NS.

Věc: S. S. proti rektorce Univerzity Karlovy o odnětí akademického titulu, o kasační stížnosti žalobkyně.

Rektor Univerzity Karlovy rozhodnutím ze dne 7. 4. 2021 podle § 47c zákona o vysokých školách vyslovil neplatnost součásti státní zkoušky žalobkyně, konkrétně obhajoby její diplomové práce *Právní postavení soudce v České republice – kárná odpovědnost* konané dne 28. 5. 2018 ve studijním programu Právo a právní věda. Dospěl totiž k závěru, že diplomová práce žalobkyně je plagiátem a byla naplněna skutková podstata uvedená v § 47c odst. 2 písm. b) citovaného zákona. Žalobkyně podle něj převzala podstatné části své práce z diplomové práce studentky Právnické fakulty Univerzity Palackého v Olomouci K. Z. a z dalších zdrojů, aniž je ve své práci uvedla.

Žalobkyně podala proti uvedenému rozhodnutí žalobu u Městského soudu v Praze, který ji však rozsudkem ze dne 31. 5. 2023, čj. 5 A 68/2021-81, zamítl. Uvedl, že diplomová práce K. Z. je nepochybně autorským dílem. Rektor se podrobně zabýval tím, které pasáže a v jakém rozsahu byly opsány a ztotožnil se se závěry přezkumné komise. Žalobkyně doslovně převzala pasáže z práce K. Z., jiné pouze formálně upravila. Obě práce mají prakticky totožnou strukturu a žalobkyně přebírá i konkrétní myšlenkové pochody z druhé práce. Jednalo se nepochybně o úmyslné jednání.

Rektor ve svém rozhodnutí dospěl k závěru o naplnění skutkové podstaty podle § 47c odst. 2 písm. b) zákona o vysokých školách v alternativě spočívající v tom, že jednáním žalobkyně došlo k podstatnému narušení možnosti získat standardní znalosti a dovednosti absolventa daného studijního programu. Žalobkyni tedy nebylo kladeno za vinu, že šlo o soustavné nebo opakované jednání proti dobrým mravům. Posouzení rektora bylo příléhavé a v souladu s judikaturou.

Žalobkyně (stěžovatelka) podala proti rozsudku městského soudu kasační stížnost. Namítala, že rozhodnutí rektora bylo v rozporu se zásadou proporcionality a ochrany nabytých práv a nepřiměřeně zasáhlo do jejich veřejných subjektivních práv. Vyslovení neplatnosti státní zkoušky sice není trestní sankcí, svou povahou se ale sankčnímu řízení podobá a blíží se likvidačnímu trestu. Univerzita měla již v době obhajoby kontrolní mechanismy, které by měly případné pochybnosti odstranit. Stěžovatelka se navíc nedopustila úmyslného jednání.

Řízení o vyslovení neplatnosti lze zahájit nejpozději do 3 let ode dne vykonání nebo zdánlivého vykonání poslední součásti státní zkoušky (zde 29. 5. 2018). S časovým odstupem slábně veřejný zájem na uvedení stavu deklarovaného vysokoškolským diplomem do souladu se stavem „skutečným“. Správní řízení bylo zahájeno dne 11. 11. 2020 a rozhodnutí rektora bylo stěžovatelce doručeno dne 8. 4. 2021, tedy téměř tři roky po úspěšné obhajobě. Jak Nejvyšší správní soud vyslovil v rozsudku ze dne 31. 10. 2019, čj. 2 As 123/2019-37, č. 3954/2020 Sb. NSS, zákon o vysokých školách chrání i práva nabytá ve zlém víře. Tím spíše má přednost ochrana stěžovatelčinych práv nabytých v dobré víře.

Nesprávné posouzení právní otázky městským soudem spatřovala stěžovatelka v posouzení všech podmínek podle § 47c odst. 2 písm. b) zákona o vysokých školách. Popírala, že by úmyslně čerpala z diplomové práce K. Z. Nevylučovala, že se s ní mohla při přípravě práce seznámit, a v takovém případě měla být uvedena v seznamu použitých zdrojů. Částečná shoda obou prací však nebyla důsledkem stěžovatelčina úmyslného jednání.

Stěžovatelka také zpochybňovala, že by šlo o hrubé porušení právních předpisů upravujících ochranu duševního vlastnictví. Autorskoprávní ochrana zdůrazňuje pravděpodobnost jedinečnosti díla nad jedinečností absolutní (rozsudek NS ze dne 24. 6. 2015, sp. zn. 30 Cdo 360/2015). V řadě oblastí včetně práva je míra přiblížení se textů vyšší. Obě diplomové práce byly zpracovány na stejné téma. Za hrubé porušení autorskoprávních předpisů lze označit případ, kdy jeden autor zcela převezme dílo jiného autora a vydává ho za své, nikoli nevědomou částečnou inspiraci diplomovou prací na stejné téma. K posouzení této otázky je navíc třeba odborné posouzení znaleckým posudkem.

Ke zdánlivému splnění podmínek pro konání státní zkoušky stěžovatelka odkázala na důvodovou zprávu k příslušné novele zákona o vysokých školách (č. 137/2016 Sb.), podle níž jde zejména o případy, kdy je vydán diplom, aniž se státní zkouška vůbec konala. Stěžovatelka diplomovou prací úspěšně obhájila a splnila i zbývající součásti státní zkoušky. Po celou dobu zpracování práce komunikovala s vedoucí práce. Vedoucí i oponent navrhli práci hodnotit stupněm A, jímž byla stěžovatelka také hodnocena. Prokázala tedy komplexní znalost problematiky, což dokládá i její pracovní působení.

K soustavnému nebo opakovanému jednání nebo podstatnému narušení možnosti získat standardní znalosti a dovednosti absolventa stěžovatelka odkázala na kritéria posuzování plagiátorství v opatření rektora č. 13/2020 a také na rozsudek čj. 2 As 123/2019-37. Stěžovatelka se nedopustila jednání systematické povahy soustavného ani opakovaného. Diplomová práce se zpracovává během studia pouze jednou. Soustavnost je podle Nejvyššího správního soudu vyšší, cílenější a organizovanější formou opakování. Věcný rozsah jednání musí být dostatečně významný ve vztahu k celku plnění všech studijních povinností. Stěžovatelka absolvovala pětileté náročné a intenzivní studium a neopakovala ani jednu zkoušku. Složila i všechny části státní zkoušky a začala vykonávat činnost asistentky soudce. Z toho plyne, že nabyla veškeré znalosti, zkušenosti a dovednosti, které lze od daného studia očekávat.

Nejvyšší správní soud ani v případě napovídání během státní zkoušky přes technické zařízení nedospěl k závěru, že jsou splněny podmínky pro vyslovení neplatnosti této zkoušky. Důvodem vyslovení neplatnosti proto nemůže být opomenutí několika citací v diplomové práci. Rektor ani městský soud nepřihlédli k úrovni stěžovatelkou získaných znalostí a zkušeností. Stěžovatelka v důsledku napadeného rozsudku nemůže vykonávat své povolání.

Žalovaná ve svém vyjádření ve vztahu k námitce nepřiměřenosti napadeného rozhodnutí uvedla, že byly naplněny podmínky § 47c zákona o vysokých školách, a proto bylo možné zasáhnout do stěžovatelčiných práv. Šlo sice o zásah tvrdý, nicméně přiměřený. Plagiování nelze omlouvat poukazem na kontrolní mechanismy univerzity. Z důvodu technických omezení nebyl repozitář Univerzity Palackého v Olomouci zahrnut mezi cíle, které systém prohledával. Lichý je i argument týkající se časového odstupu od úspěšné obhajoby. Řízení bylo zahájeno v zákonné lhůtě.

Vzhledem k zjištěnému rozsahu plagiování si lze jen obtížně představit, že by se nejednalo o hrubé porušení předpisů upravujících ochranu duševního vlastnictví. Nešlo o nevědomou inspiraci.

Rozhodnutí rektora se podle žalované vypořádalo i s otázkou zdánlivého splnění podmínek pro konání a vykonání státní zkoušky. Při takto rozsáhlém plagiování lze na situaci hledět, jako by se stěžovatelka dostavila k obhajobě, aniž by práci napsala. Rektor dospěl k závěru, že jednáním stěžovatelky byla podstatně narušena možnost získat standardní znalosti a dovednosti absolventa daného studijního programu. Podmínku soustavnosti či opakovanosti jednání zmínil pouze v kontextu průběhu zpracování práce, tedy že nejde o opomenutí několika citací.

Žalovaná byla přesvědčena, že byly naplněny zákonné předpoklady pro vyslovení neplatnosti obhajoby. Jednání stěžovatelky je na vysokých školách zcela nepřijatelné a stěžovatelka tímto způsobem dosáhla vzdělání, které je podmínkou pro výkon regulovaného povolání. Žalovaná považuje za společensky nepřijatelné, aby někdo takový mohl vykonávat povolání soudce či pracovat na jiných místech v justici.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

[22] Nejvyšší správní soud úvodem podotýká, že napadené rozhodnutí vydal jako rektor prof. MUDr. Tomáš Zima, DrSc., MBA (resp. v jeho zastoupení prof. PhDr. Ing. Jan Royt, Ph.D., prorektor pro tvůrčí a ediční činnost, k tomu srov. rozsudek NSS ze dne 4. 7. 2013, čj. 7 As 41/2013-37, č. 2917/2013 Sb. NSS). Od 1. 2. 2022 je rektorkou Univerzity Karlovy prof. MUDr. Milena Králíčková, Ph.D. Proto Nejvyšší správní soud v tomto rozsudku ve vztahu ke správnímu řízení hovoří o rozhodnutí rektora a o rektorovi, zatímco v kontextu řízení před kasačním soudem hovoří o žalované.

(...)

Obecně k naplnění podmínek § 47c odst. 2 písm. b) zákona o vysokých školách

[37] Podrobný rozbor § 47c odst. 2 písm. b) zákona o vysokých školách provedl Nejvyšší správní soud již ve svém rozsudku čj. 2 As 123/2019-37. Skutkové podstaty, které lze podle tohoto ustanovení naplnit, jsou tři. Všem je jako vstupní nezbytná podmínka společně, že musí jít o „úmyslné jednání proti dobrým mravům“; jedním z příkladů takového jednání je „úmyslné neoprávněné užití díla jiné osoby hrubě porušující právní předpisy upravující ochranu duševního vlastnictví“. Další podmínkou je, že osoba, jež se uvedeného jednání dopustila, „nesplnila nebo

splnila jen zdánlivě podmínky nebo předpoklady [...] pro konání a úspěšné vykonání státní zkoušky nebo její součástí nebo obhajoby disertační práce. Nutnou podmínkou naplnění znaků některé ze skutkových podstat § 47c odst. 2 písm. b) zákona o vysokých školách je dále ještě to, že výše uvedené jednání muselo mít i určité specifické znaky nebo následky. Zákon rozlišuje tři možné alternativy. V první řadě může být úmyslné jednání jsoucí ve významném rozporu s dobrými mravy jednání soustavné. Dále může být toto jednání opakované. Posledním případem je, že takovým jednáním byla podstatně narušena možnost získat standardní znalosti a dovednosti absolventa daného studijního programu (body 14 až 16 rozsudku čj. 2 As 123/2019-37).

[38] V nynější věci je z rozhodnutí rektora patrné, že stěžovatelce bylo kladeno za vinu, že:

- v důsledku úmyslného neoprávněného užití díla jiné osoby hrubě porušujícího právní předpisy upravující ochranu duševního vlastnictví;
- jen zdánlivě splnila podmínky nebo předpoklady stanovené zákonem o vysokých školách, studijním programem nebo studijním a zkušebním řádem pro konání a úspěšné vykonání součástí státní zkoušky; a
- tímto jednáním byla podstatně narušena možnost získat standardní znalosti a dovednosti absolventa daného studijního programu.

[39] Stěžovatelka směřuje část své kasační argumentace i proti domnělému závěru rektora, že v jejím případě měla být poslední alternativa představována soustavností nebo opakovaností jejího jednání. Toto tvrzení však neodpovídá obsahu rozhodnutí rektora.

[40] Rektor ve svém rozhodnutí uvedl: „Vzhledem k tomu, že dle závěru přezkumné komise, se kterým se rektor plně ztotožňuje, jednáním účastnice řízení byla podstatně narušena možnost získat standardní znalosti a dovednosti absolventa magisterského studijního programu *Právo a právní věda*, není třeba v daném případě naplňovat podmínku odlišné skutkové podstaty dle § 47c zákona o vysokých školách – tj. podmínku soustavnosti či opakovanosti jednání.“ Totéž stěžovatelce vysvětlil i městský soud v bodě 55 napadeného rozsudku. Pokud se přesto stěžovatelka i v kasační stížnosti brání proti posouzení svého jednání jako opakovaného či soustavného, jde o námitky, které se míjí s předmětem řízení a neodpovídají rozhodovacím důvodům městského soudu ani rektora. Podle § 104 odst. 4 s. ř. s. není kasační stížnost přípustná, opírá-li se jen o jiné důvody, než které jsou uvedeny v § 103. Jak již Nejvyšší správní soud v minulosti uvedl, kasační stížnost musí kvalifikovaným způsobem zpochybňovat rozhodnutí krajského (městského) soudu, proti němuž byla podána (usnesení NSS ze dne 30. 6. 2020, čj. 10 As 181/2019-63, č. 4051/2020 Sb. NSS, bod 4). To však kasační stížnost stěžovatelky v rámci těchto námitek nečiní, a proto je v tomto rozsahu nepřipustná. V následujících částech rozsudku Nejvyšší správní soud vypořádá stěžovatelčiny námitky k dílčím prvkům aplikované skutkové podstaty.

K úmyslnému zavinění a hrubému porušení předpisů upravujících ochranu duševního vlastnictví

[41] Stěžovatelka popírá, že by úmyslně čerpala z diplomové práce K. Z.; podle svých tvrzení se jí mohla nanejvýš nevědomě inspirovat. To podle stěžovatelky nelze označovat za hrubé porušení autorských práv. Otázka zásahu do autorských práv je otázkou, k níž je zapotřebí znaleckého posouzení.

[42] Nejvyšší správní soud souhlasí s městským soudem a rektorem, že se o úmyslné hrubé porušení právních předpisů upravujících ochranu duševního vlastnictví jednalo. Není úkolem Nejvyššího správního soudu (ani městského soudu) provádět detailní rozbor podkladů (zde zejména obou diplomových prací) v míře, v jaké tak učinila přezkumná komise a rektor. Úkolem správních soudů je přezkoumat toto detailní posouzení a ověřit jeho zákonnost (v případě NSS prostředkovaně prostřednictvím přezkumu rozsudku městského soudu). Přesto Nejvyšší správní soud pro ilustraci uvede několik příkladů zjevného převzetí myšlenek K. Z. do diplomové práce stěžovatelky, které jednoznačně podporují závěr o naplnění této části skutkové podstaty.

[43] Jak uvedli rektor a městský soud, obě práce vykazují nápadnou podobnost již z hlediska svého formálního členění. To lze dobře ilustrovat na srovnání provedeném přezkumnou komisí a rektorem v následující tabulce:

Diplomová práce K. Z.	Diplomová práce stěžovatelky
1.1 Moc soudní a její právní úprava	1.1 Právní úprava moci soudní

2.1 Pojem kárná odpovědnost	2.1 Kárná odpovědnost jako pojem
3.2.2 Podmínky pro členství v kárném senátu	3.2.2 Členství v kárném senátu a jeho podmínky
4.2.1 Průtahy a nečinnost	4.2.1 Nečinnost a průtahy
5.2 Kárná opatření v praxi	5.2 Praxe v oblasti kárných opatření

[44] I v textu stěžovatelčiny práce lze nalézt celou řadu pasáží, které jsou doslova převzaty nebo pouze mírně upraveny. V následující tabulce Nejvyšší správní soud uvede pouze několik namátkou zvolených příkladů a v podrobnostech odkazuje na detailní rozbor ve stanovisku přezkumné komise:

Diplomová práce K. Z.	Diplomová práce stěžovatelky
Podnětem pro psaní této diplomové práce pro mne byly ostré debaty a kritické články ze strany odborné i laické veřejnosti na téma české soudnictví a osoba soudce. Odpovědnost soudce a (ne)efektivnost či (ne)funkčnost českého soudnictví představuje bezesporu problém, ohledně kterého se vedou diskuze bez jasného závěru. (s. 7)	Podnětem pro napsání této diplomové práce pro mne byly právě ony zmíněné ostré debaty a kritické články ze strany odborné i laické veřejnosti, které se vyjadřují na téma českého soudnictví a osoby soudce. Odpovědnost soudce a s ní úzce související (ne)efektivnost či (ne)funkčnost českého soudnictví představuje bezesporu problém, ohledně kterého se vedou diskuze bez jasného závěru. (s. 2)
Zavedení funkce přísedících má vést k posílení důvěry veřejnosti v rozhodování v kárných věcech. Dalším cílem je zvýšit objektivitu při rozhodování a odstranit tak vznik možných pochybností o nestrannosti a nezávislosti rozhodování, jelikož se objevuje názor, že mezi soudci může vládnout určitá „solidarita“ a nejsou tak postihováni důsledně. (s. 24)	Jak již bylo výše uvedeno, tak toto zavedení funkce přísedících má posílit důvěru veřejnosti v rozhodování ve věcech kárné odpovědnosti a vedle toho také zvýšit objektivitu tohoto rozhodování a zamezit úvahám nad možnou nezávislostí rozhodování, neboť se obecně mnozí domnívají, že mezi soudci vládne jakási solidarita, která se promítá i do oblasti kárné odpovědnosti. (s. 31)
Uložení důtky je projevem především morálního potrestání soudce a ukládá se za mírnější formy provinění, u kterých není možné uplatnit pouze výtku. Konkrétně tak bývá důtka nejčastěji ukládána v případech spáchání provinění spočívajících v průtazích a nečinnosti, ale také v případech jiných pochybení při výkonu funkce. V případě ukládání tohoto kárného opatření kárný soud shledává velmi důležitou okolností pro uložení důtky míru sebereflexe, kterou kárně obviněný soudce během řízení prokáže. (s. 42)	Její smysl lze spatřit zejména v morálním potrestání soudce a ukládá se pochopitelně v případech méně závažných provinění, u kterých není možné uplatnit pouze výtku. Pokud jde o konkrétnější případy kárných provinění, pak je důtka ukládána například za spáchání provinění spočívajících v průtazích a nečinnosti. Pro uložení důtky je ze strany kárného soudu velmi důležitou okolností míra sebereflexe, kterou kárně obviněný soudce během řízení prokáže. (s. 48)
Obecně není počet případů kárné odpovědnosti není v České republice nijak znepokojující, neboť si vedeme poměrně dobře i v rámci evropských výzkumů. Jako přetrvávající problém však vnímám nedostatečnou aktivitu ze strany Ministerstva spravedlnosti v rámci snahy postupně utvářet efektivní systém prevence v rámci problematiky kárné odpovědnosti. (s. 50)	Obecně není počet kárných provinění soudců v České republice nijak alarmující, stojíme si dobře ve srovnání s ostatními evropskými zeměmi. Přesto však nelze problematiku kárné odpovědnosti v naší zemi označit jako zcela správně řešenou, a to zejména při pohledu na zákonné předpisy a výše uvedené problémy. Lze se do jisté míry domnívat, že za vším stojí také nedostatečná aktivita Ministerstva spravedlnosti ve věcech vytváření efektivního systému prevence kárné odpovědnosti. (s. 56)

[45] Lze upozornit také na odhalené shody s pracemi jiných autorů (blíže bod 50 rozsudku městského soudu) či skutečnost, že stěžovatelka přebírala některé pasáže s překlepy a chybami (bod 53 rozsudku městského soudu).

Podle Nejvyššího správního soudu je již z textu obou diplomových prací zřejmé, že argumentace stěžovatelky odvolávající se na pouhou nevědomou inspiraci je lichá. Stejně tak jsou nepřiléhavé odkazy na judikaturu Nejvyššího soudu zabývající se statistickou jedinečností díla.

[46] Nejvyšší správní soud stejně jako městský soud nemá pochybnosti o tom, že diplomová práce K. Z. je autorským dílem [§ 2 odst. 1 zákona č. 121/2000 Sb., o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon); srov. *dílo vědecké, které je jedinečným výsledkem tvůrčí činnosti autora*]. Podobně jako městský soud považuje Nejvyšší správní soud námitku stěžovatelky, že by se z nějakého důvodu o autorské dílo jednat nemělo, za účelovou. Stěžovatelka ostatně ani v žádné fázi řízení nepřiblížila, proč by tomu tak mělo být.

[47] Nejvyšší správní soud souhlasí i s tím, že z hlediska intenzity nelze rozsah porušení předpisů upravujících právo duševního vlastnictví v práci stěžovatelky hodnotit jinak než jako porušení hrubé, neboť intenzita neoprávněného užití děl jiných autorů je v práci stěžovatelky skutečně vysoká. Nejde o ojedinělá pochybení spíše formálního rázu, nýbrž o rozsáhlý zásah do práv jiných autorů, který ve svém důsledku způsobuje, že stěžovatelčina práce není ve značné míře výsledkem její vlastní tvůrčí činnosti.

[48] Nejvyšší správní soud také souhlasí s městským soudem a rektorem, že k posouzení věci nebylo zapotřebí znaleckého posudku. Odborné posouzení v řízení o vyslovení neplatnosti součásti státní zkoušky zajišťuje primárně přezkumná komise, která je složena z odborníků v daném oboru, a je z toho důvodu schopna věc komplexně zhodnotit (srov. čl. 18 odst. 3 Studijního a zkušebního řádu Univerzity Karlovy). Při zjišťování skutkového stavu nevznikly pochybnosti, které by vyžadovaly doplnit dokazování prostřednictvím znaleckého posudku.

[49] Co se týče úmyslného zavinění, Nejvyšší správní soud připomíná, že zavinění je skutečností vnitřního života dané osoby, kterou jiné osoby nemohou pozorovat, takže přímým důkazem může být jen doznání, a jinak je lze zpravidla dokazovat jen nepřímou z okolností objektivní povahy, z kterých se podle zásad správního myšlení a uvažování dá usuzovat na vnitřní vztah osoby k porušení zájmu chráněného zákonem (zpráva trestního kolegia NS ze dne 30. 10. 1973, sp. zn. Tpjf 51/72, č. 62/1973 Sb. NS, obdobně např. usnesení ÚS ze dne 28. 1. 2014, sp. zn. I. ÚS 1671/13, č. 2/2014 Sb. ÚS, bod 11).

[50] Městský soud se správně v bodě 53 svého rozsudku ztotožnil s rektorem, který z okolností věci a ze způsobu, jakým byly části cizích děl do práce stěžovatelky přebírány, jednoznačně dovodil, že stěžovatelka musela jednat úmyslně. S tímto posouzením se ztotožňuje i Nejvyšší správní soud. Jiné vysvětlení, než že šlo o úmyslné jednání, podle něj nepřipadá z podstaty věci v úvahu.

Ke zdánlivému splnění podmínek pro konání a vykonání obhajoby

[51] Stěžovatelka k tomuto prvku skutkové podstaty poukazuje na znění důvodové zprávy k zákonu č. 137/2016 Sb., který řízení o vyslovení neplatnosti zavedl, a dále upozorňuje na komunikaci s vedoucí práce, hodnocení práce stupněm A a podíl vlastního textu v práci.

[52] Nejvyšší správní soud nepřisvědčil ani této části kasačních námitek. Je sice pravdou, že důvodová zpráva k zákonu č. 137/2016 Sb. na s. 127 uvádí: „*Postihnout je třeba i zdánlivé splnění podmínek a předpokladů pro úspěšné konání a vykonání státní zkoušky, zejména případ, kdy byl dané osobě vydán vysokoškolský diplom, aniž by tato například vůbec konala státní zkoušku předepsanou na závěr studia.*“ Jde však pouze o jeden dílčí příklad situací, které lze pod danou část skutkové podstaty podřadit.

[53] Jak uvedl Nejvyšší správní soud v bodě 14 rozsudku čj. 2 As 123/2019-37, tato část skutkové podstaty vyjadřuje následek jednání definovaného v předchozím prvku skutkové podstaty. Tímto následkem (v případě *zdánlivého splnění* podmínek) je, že osoba, která se tohoto jednání dopustila, vytvořila situaci, kdy se navenek jeví, že splnila příslušné kvalifikační předpoklady pro státní zkoušku či její součást, avšak ve skutečnosti je nesplnila, neboť dojmu splnění docílila jednáním zpravidla podvodného charakteru (bod 15 citovaného rozsudku).

[54] Toto zdánlivé splnění podmínek se může vztahovat k tomu, zda student vůbec mohl k příslušné části státní zkoušky přistoupit, tedy zda se vůbec mohla konat (podmínky pro *konání*), nebo se může vztahovat k tomu, zda měl být student u příslušné části státní zkoušky úspěšný (podmínky pro *vykonání*). V případě stěžovatelky šlo o druhý jmenovaný případ.

[55] Jinak řečeno, kdyby byl v době obhajoby stěžovatelčiny diplomové práce znám pravý stav věci (tedy že její práce je do značné míry plagiátem), nemohla by tuto část státní zkoušky úspěšně vykonat. K tomu Nejvyšší správní soud poukazuje na čl. 37 odst. 2 Pravidel pro organizaci studia na Právnické fakultě Univerzity Karlovy ve znění ke dni obhajoby (28. 5. 2018). Tento vnitřní předpis fakulty (§ 33 zákona o vysokých školách) stanovil, že v případě usnesení se, že práce je plagiátem, bude student hodnocen „neprospěl“ a předseda zkušební komise podá děkanovi podnět k zahájení disciplinárního řízení se studentem. Takový závěr lze nicméně považovat za samozřejmý i bez ohledu na jeho výslovné zakotvení ve vnitřním předpisu. Z povahy věci nepřipadá v úvahu, že by kvalifikační práce, kterou lze jako celek považovat za plagiát, mohla být po právu obhájena.

[56] Z tohoto důvodu nepovažuje Nejvyšší správní soud argumentaci stěžovatelky k této části skutkové podstaty za přesvědčivou a skutečnosti, které k ní uvádí, za relevantní. Jak již soud vysvětlil výše, diplomová práce stěžovatelky hrubě porušuje předpisy upravující ochranu duševního vlastnictví. Je proto správný závěr rektora, že za takové situace stěžovatelka splnila podmínky pro úspěšné vykonání obhajoby pouze zdánlivě, i hodnocení městského soudu, který tento závěr aproboval.

K podstatnému narušení možnosti získat standardní znalosti a dovednosti absolventa

[57] K poslednímu prvku skutkové podstaty uvádí stěžovatelka předně argumentaci týkající se opakovanosti a soustavnosti vytýkaného jednání, která se, jak již Nejvyšší správní soud uvedl výše (bod [40]), míjí s podstatou věci, neboť tato varianta skutkové podstaty nebyla vůči stěžovatelce užita. Vedle toho stěžovatelka upozorňuje na průběh svého studia a jeho úspěšné zakončení v rámci všech částí státní zkoušky, jakož i na své následné profesní uplatnění. Upozorňuje také na to, že Nejvyšší správní soud v rozsudku čj. 2 As 123/2019-137 i v případě flagrantního podvádění u státní zkoušky důvod pro vyslovení její neplatnosti neshledal.

[58] Nejvyšší správní soud k tomu uvádí, že podmínkou podstatného narušení možnosti získat standardní znalosti a dovednosti absolventa se rozsudek čj. 2 As 123/2019-137 detailně nezabýval, neboť tehdejší věc se týkala podmínky opakovaného jednání (srov. jeho bod 20). K podmínce podstatného narušení možnosti získat standardní znalosti a dovednosti absolventa se Nejvyšší správní soud vyjádřil pouze nad rámec odůvodnění (zejm. v bodě 19). Zjednodušeně ji shrnul jako situaci, kdy příslušné úrovně vysokoškolského vzdělání dosáhl po formální stránce někdo, kdo ve skutečnosti obsah tohoto vzdělání a kvalifikaci s tím spojenou do sebe v podstatné míře nevstřebal (bod 11 citovaného rozsudku).

[59] V nynější věci Nejvyšší správní soud souhlasí s městským soudem a rektorem, že v případě stěžovatelky k podstatnému narušení možnosti získat standardní znalosti a dovednosti absolventa došlo. Rektor ve svém rozhodnutí příležitostně uvedl, že dovedností absolventa daného magisterského programu je nepochybně i schopnost samostatně vypracovat diplomovou práci, přinést vlastní myšlenky a vytvořit vlastní závěry, což se však v případě stěžovatelky nestalo.

[60] Městský soud v bodě 56 rozsudku správně odlišil situace, kdy jde spíše o pochybení formálního rázu (opomenutí uvedení citací v jinak původní práci), oproti případům, kdy v podstatné míře nejsou do práce vloženy vlastní myšlenky a závěry. V závěru bodu 55 rozsudku také příležitostně odkázal na skutečnost, že Nejvyšší správní soud v bodě 12 rozsudku čj. 2 As 123/2019-137 tam řešenou situaci výslovně odlišil od případů, kdy by určitá osoba čistě cizí myšlenky (např. právnický text sepsaný jinou osobou) vydávala za své, aniž by k tomu přistoupila jí samou „přidaná hodnota“ intelektuálního výkonu, byť z pohledu splnění podmínek zkoušky nedostačujícího.

[61] Podle Nejvyššího správního soudu jde v posuzované věci právě o takovou situaci. Nelze se ztotožnit s tvrzením stěžovatelky, že jde o „*opomenutí několika citací v diplomové práci*“. V podstatné části stěžovatelčiny diplomové práce totiž schází její vlastní kreativní „vnos“. Naopak je ve značné části práce kreativní činnost stěžovatelky zaměřena nikoli na formulování a obhajování vlastních odborných názorů, nýbrž jen na formulační úpravy myšlenek a názorů K. Z., popřípadě jiných autorů, či jejich pouhé doslovné přebírání bez náležité citace.

[62] Jak výstižně uvedl rektor ve svém rozhodnutí, pokud nebyla stěžovatelka schopna samostatně vypracovat diplomovou práci a zpracovala ji způsobem zjištěným v tomto řízení, lze se důvodně domnívat, že nezískala standardní znalosti a dovednosti absolventa magisterského studijního programu Právo a právní věda. Na tom nic nemění ani stěžovatelčino následné profesní působení.

K proporcionalitě napadeného rozhodnutí

[63] Stěžovatelka v kasační stížnosti také namítala, že důsledky rozhodnutí rektora jsou vůči ní nepřiměřené a že se blíží likvidačnímu trestu. Poukázala na to, že již v době obhajoby měla univerzita nastaveny kontrolní mechanismy. Také uvedla, že řízení bylo zahájeno a rozhodnutí vydáno v závěru zákonem stanovené lhůty a že by měla být upřednostněna ochrana jejich práv nabytých v dobré víře.

[64] Nejvyšší správní soud ve shodě s městským soudem vnímá, že dopady rozhodnutí rektora jsou pro stěžovatelku tíživé. Jak ale podrobně vysvětlil výše, byly splněny všechny zákonné podmínky pro to, aby rektor vyslovil neplatnost části státní zkoušky. Jde přitom o řízení, v němž rektor nedisponuje správním uvážením (srov. § 47c odst. 2 zákona o vysokých školách). Pokud jsou tedy zákonné podmínky naplněny, je rektor povinen neplatnost vyslovit.

[65] Podle Nejvyššího správního soudu neodporuje zákonná konstrukce řízení o vyslovení neplatnosti (tedy způsob, jakým zákonodárce v obecné rovině provedl vážení protichůdných zájmů) ústavnímu pořádku. Pro vyslovení neplatnosti je zapotřebí kumulativně splnit několik podmínek. Zákon do jisté míry chrání i práva nabytá ve zlé víře (rozsudek čj. 2 As 123/2019-137, bod 11). Pokud jsou ale striktní zákonné podmínky splněny, je podle Nejvyššího správního soudu vyslovení neplatnosti namístě.

[66] Nejvyšší správní soud také souhlasí s městským soudem, že nepřiměřenost rozhodnutí rektora nelze spatřovat ani v jeho časovém odstupu od obhajoby stěžovatelčiny diplomové práce. Podle § 47c odst. 4 písm. b) zákona o vysokých školách může být řízení o vyslovení neplatnosti zahájeno nejpozději do 3 let ode dne vykonání nebo zdánlivého vykonání státní zkoušky nebo její poslední součásti. Jak plyne ze správního spisu (a stěžovatelka tuto skutečnost nerozporuje), řízení bylo v této zákonné lhůtě nejen zahájeno, ale do 3 let od vykonání poslední součásti státní zkoušky v něm bylo i meritorně rozhodnuto. V této zákonné lhůtě ani v jejím dodržení ze strany rektora nespátřuje Nejvyšší správní soud nic nepřiměřeného.

[67] Stejně tak není přiléhavý ani poukaz stěžovatelky na kontrolní mechanismy univerzity. Jistě je žádoucí, aby byly nedostatky kvalifikačních prací odhaleny již v rámci procesu jejich obhajoby, nikoli až následně. Nelze však pomíjet, že celým smyslem a legitimním účelem řízení o vyslovení neplatnosti, jak jej upravuje zákon o vysokých školách, je zjednání nápravy právě v situacích, kdy přes existenci kontrolních mechanismů k pochybení dojde. Jestliže tento zákonný nástroj byl ve stěžovatelčině věci k tomuto účelu užít a byly pro to splněny všechny (poměrně striktní) zákonné podmínky, nepovažuje to Nejvyšší správní soud za nepřiměřený zásah do stěžovatelkou nabytých práv (která musela s ohledem na úmyslné zavinění nabyt ve zlé víře).