



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců JUDr. Jakuba Camrdy a JUDr. Viktora Kučery v právní věci žalobce: **Ing. arch. M. V.**, zast. Mgr. Ing. Petrou Fifkovou, advokátkou, se sídlem Duškova 164/45, Praha 5, proti žalované: **Česká komora architektů**, se sídlem Josefská 34/6, Praha 1, zast. Mgr. Ing. Danielou Rybkovou, advokátkou, se sídlem Jana Želivského 2385/11, Praha 3, o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 15. 1. 2019, č. j. 11 Ad 24/2016 – 184,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žalovaná **je p o v i n n a** zaplatit žalobci k rukám advokátky Mgr. Ing. Petry Fifkové na nákladech řízení o kasační stížnosti celkem 4114 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d ň ě n í :

[1] Kasační stížností se žalovaná domáhá zrušení shora označeného rozsudku Městského soudu v Praze (dále „městský soud“), kterým bylo zrušeno rozhodnutí představenstva žalované ze dne 14. 10. 2016, č. j. 1225-2016/MŠ-Ka, a rozhodnutí Stavovského soudu žalované ze dne 21. 1. 2016, č. j. DR 2015-04, a věc byla žalované vrácena k dalšímu řízení. Rozhodnutím představenstva žalované bylo zamítnuto odvolání žalobce a potvrzen rozsudek Stavovského soudu žalované ve věci disciplinárního deliktu.

[2] Žalobce je autorizovaným architektem, který podléhá disciplinární pravomoci žalované. Dozorčí rada žalované podala návrh na zahájení disciplinárního řízení se žalobcem pro podezření z porušení § 7 odst. 9, § 10 odst. 6 písm. b), § 10 odst. 8 a 9 a § 11 odst. 2 soutěžního řádu žalované, a dále § 2 a § 22 profesního a etického řádu žalované. Žalobce se měl provinít tím, že jako člen poroty architektonické soutěže „*IKEM Praha – výstavba budov G1 a G2*“ nesprávně postupoval při vyřazování návrhů, protokolování činností a plošném snižování cen.

[3] Na základě výše uvedeného byl žalobce zmíněným rozsudkem Stavovského soudu žalované uznán vinným za uvedené disciplinární provinění, za což mu bylo uloženo podle § 20 odst. 1 písm. b) zákona č. 360/1992 Sb., o výkonu povolání autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě, v tehdy účinném znění (dále „autorizační zákon“), disciplinární opatření ve formě pokuty. Žalobce podal proti uvedenému rozsudku Stavovského soudu včasné odvolání,

v němž odkázal na své vyjádření v průběhu správního řízení ze dne 30. 9. 2015 a namítal, že odůvodnění rozsudku je nejasné a zmatečné, vychází z nedoložených důkazů a z domněnek stavovského soudu a z nesprávných skutkových zjištění. Žalobce rovněž označil uloženou sankci jako nepřiměřeně tvrdou, jelikož jako jednatel mnoha ateliérů a praktikující architekt se nebude po dobu jednoho roku moci ucházet o veřejné zakázky a účastnit se architektonických soutěží.

[4] V doplnění odvolání ze dne 29. 7. 2016 žalobce poukázal na to, že byl obviněn spolu s Ing. arch. D. W., který podal dozorčí radě žalované podnět k prošetření jednání dalších autorizovaných osob ve vztahu k soutěži, ale proti uvedeným osobám dozorčí rada ve všech případech zjišťování zastavila; dozorčí rada nepostupovala vůči všem autorizovaným osobám stejně a diskriminační postup spatřoval žalobce i ve vztahu k Ing. arch. P. L. a Ing. arch. M. F., kteří byli členy pracovní skupiny soutěže a účastnili se schvalování soutěžních podmínek. V případě těchto členů pracovní skupiny se však dle názoru dozorčí rady týž skutek, který je kladen žalobci za vinu, vůbec nestal. Ani další účastníci soutěže, kteří předložili nekvalitní návrhy, čímž porušili povinnost šířit dobré jméno architektury a architektů, nebyli dozorčí radou stíháni a dozorčí rada jejich pochybení výslovně popřela.

[5] O podaném odvolání rozhodlo představenstvo žalované rozhodnutím ze dne 14. 10. 2016, jímž rozsudek Stavovského soudu potvrdilo se závěrem, že přezkoumalo zákonnost i odůvodněnost napadeného rozsudku Stavovského soudu, správnost provedeného disciplinárního řízení i důvodnost odvolání disciplinárně obviněného, přičemž konstatovalo, že skutkový stav byl náležitě objasněn. Představenstvo konstatovalo, že disciplinární provinění bylo náležitě prokázáno a uložené disciplinární opatření odpovídá konkrétním okolnostem případu; odvolání žalobce zamítnuto a rozsudek stavovského soudu byl potvrzen.

[6] Žalobce a Ing. arch. D. W., se domáhali zrušení rozhodnutí žalované žalobou; městský soud ji podle § 46 odst. 1 písm. d) soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) odmítl jako nepřipustnou; konstatoval, že podle § 68 písm. e) s. ř. s. je žaloba nepřipustná také tehdy, domáhá-li se žalobce přezkoumání takového rozhodnutí, které je z přezkoumání podle tohoto nebo zvláštního zákona vyloučeno; dle § 22 odst. 3 autorizačního zákona přezkumu ve správním soudnictví podléhají pouze rozhodnutí o odvolání, jimiž bylo uloženo disciplinární opatření v podobě pozastavení nebo odejmutí autorizace, nikoliv však v podobě peněžité sankce. Městský soud k návrhu žalobců na neústavnost uvedeného ustanovení neshledal důvod předložit Ústavnímu soudu návrh na zrušení uvedeného ustanovení, resp. jeho části; konstatoval, že z žádného ustanovení právního předpisu nelze dovodit, že soudnímu přezkumu musí podléhat veškerá rozhodnutí správního orgánu.

[7] Proti uvedenému usnesení městského soudu podali oba žalobci kasační stížnost, kterou Nejvyšší správní soud shledal důvodnou a rozsudkem ze dne 8. 3. 2018, č. j. 5 As 36/2017 – 75, usnesení městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Nejvyšší správní soud především s městským soudem nesouhlasil v tom, že § 22 odst. 3 autorizačního zákona vylučuje rozhodnutí o pokutě jakožto disciplinárního opatření ze soudního přezkumu, resp., že uvedené ustanovení nepřipouští možnost přezkumu rozhodnutí ve správním soudnictví v jiných případech, než jen v případě disciplinárních opatření podle § 20 odst. 1 písm. c) a d) uvedeného zákona, tedy v případě pozastavení nebo odnětí autorizace, nikoliv v případě pokuty. Nejvyšší správní soud konstatoval, že není pochyb o tom, že uložená pokuta má dopad do profesního života žalobců, neboť v důsledku rozhodnutí na ně bude do doby zahlázení trestu, tedy nejméně po dobu jednoho roku, nahlíženo jako na disciplinárně potrestané osoby a po dobu tří let budou s ohledem na § 48 odst. 5 písm. f) zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek fakticky vyloučeni z možnosti účastnit se architektonických soutěží. Postupem městského soudu byl žalobcům odepřen soudní přezkum rozhodnutí profesní komory o uložení pokuty, čímž jsou

pokračování

diskriminování oproti jiným srovnatelným povoláním; tím je porušována rovnost v právech vůči veřejné moci podle čl. 1 Listiny základních práv a svobod (dále „Listiny“) ve spojení s porušením práva na spravedlivý proces podle čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále „Úmluvy“) Nejvyšší správní soud proto uzavřel, že městský soud vyložil § 22 odst. 3 zákona o autorizaci v rozporu s čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny a čl. 6 odst. 1 Úmluvy, rozhodnutí městského soudu tak bylo nezákonné a potažmo i neústavní.

[8] Městský soud následně věc přezkoumal meritorně a rozhodnutí žalované zrušil a současně za použití § 78 odst. 3 s. ř. s. zrušil i prvoinstanční rozhodnutí, neboť naznal, že k vážným vadám došlo již na této úrovni řízení. Důvodnou především shledal námitku týkající se novelizovaného znění § 33 disciplinárního a smírčího řádu žalované (dále jen „disciplinární řád“); pro posouzení otázky odkázal na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2016, č. j. 5 As 104/2013 – 46, jehož závěry platí dle soudu o to více, jestliže ke změně právní úpravy došlo ještě dříve, než bylo disciplinární řízení se žalobcem pravomocně ukončeno. Dle městského soudu zachování lhůty pro vydání rozhodnutí je třeba posuzovat podle § 33 odst. 2 disciplinárního řádu ve znění před novelou. Lhůta pro vydání rozhodnutí nebyla zachována ani v případě prvoinstančního řízení a rozhodnutí (řízení zahájeno dne 14. 7. 2015, rozhodnutí vydáno dne 21. 1. 2016), ani v případě řízení odvolacího (odvolání podáno dne 29. 2. 2016, rozhodnuto na zasedání představenstva až dne 6. 9. 2016 a doručeno dne 18. 10. 2016). Žalobce tak nemohl být postižen za vytýkané jednání a obě rozhodnutí byla vydána v rozporu se zákonem, což je důvod pro jejich zrušení soudem podle § 78 odst. 1 s. ř. s.

[9] Jako důvodnou shledal městský soud též námitku žalobce, který oponoval tvrzení žalované, že nepřistoupil ke své funkci porotce dostatečně vážně, zvláště pak v případě, že již před zahájením vlastního posuzování mu musely být známy ne zcela marginální pochybnosti některých soutěžících vůči jiným soutěžícím. Dle městského soudu zcela obecné a vnitřně rozporné vypořádání této odvolací námítky v odůvodnění rozhodnutí žalované nesplňuje nároky na řádné vypořádání odvolacích tvrzení. Představenstvo žalované k závěru o nedostatečně zodpovědném přístupu k funkci člena poroty architektonické soutěže dospělo na základě souhrnu porušení povinností člena poroty, nicméně zároveň jej neshledalo zásadním pro hodnocení závažnosti pochybení disciplinárně obviněného; takto nejasně formulovaný závěr je dle soudu nepřezkoumatelný. Obdobně jako nepřezkoumatelné městský soud vyhodnotil i závěry žalované o poškození dobrého jména architektury ze strany žalobce. Dále dospěl k závěru, že ze spisového materiálu není zřejmé, nakolik bylo řízení vedeno společně či samostatně. Celé řízení bylo vedeno pod jedinou spisovou značkou DR 2015-04, složka podkladů pro rozhodnutí o disciplinárně obviněném žalobci obsahuje jak listiny nasvědčující samostatnému vedení řízení proti jednomu obviněnému, tak i písemnosti nazvané „listiny společné“. Orgány žalované si otázku vedení samostatného či společného řízení jednoznačně neujasnily, což mohlo mít za následek zásah do práv žalobce v případě, kdy se ke konkrétnímu předmětu obvinění vyjadřoval společně například s disciplinárně obviněným Ing. arch. D. W. a ze spisového materiálu lze jen obtížně zjistit, zda oba samostatně vedené spisy obsahují i všechny podklady společné. Městský soud shledal částečně důvodné některé procesní námítky, zejména se neztotožnil se závěrem žalované stran nedůvodné omluvy z jednání

[10] Proti rozsudku městského soudu podala žalovaná (dále jen „stěžovatelka“) kasační stížnost; městskému soudu vytýká nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.].

[11] Městský soud se ve svém rozsudku zabýval výkladem § 33 odst. 2 disciplinárního řádu a změnou jeho znění, přičemž dle přesvědčení stěžovatelky dospěl k nesprávnému právnímu posouzení. Stěžovatelka v kasační stížnosti shrnuje základní data průběhu disciplinárního řízení

před Stavovským soudem a představenstvem a dodává, že některá z nich jsou v rozsudku uvedena nesprávně, z čehož poté plynou nesprávné závěry.

[12] Konkrétně je v napadeném rozsudku nesprávně uvedeno, že disciplinární řízení bylo zahájeno již 14. 7. 2015, což je ovšem den vyhotovení návrhu na zahájení disciplinárního řízení dozorčí radou. Předsedovi Stavovského soudu byl návrh na zahájení disciplinárního řízení doručen až dne 23. 7. 2015. Dle věty první § 33 odst. 2 disciplinárního řádu je přitom disciplinární řízení zahájeno, jakmile návrh došel předsedovi Stavovského soudu. S ohledem na uvedené je nesprávný závěr městského soudu, že lhůta pro vydání prvoinstančního rozhodnutí nebyla zachována.

[13] Dne 29. 2. 2016 bylo Stavovskému soudu doručeno odvolání žalobce proti rozsudku Stavovského soudu a dne 2. 3. 2016 bylo odvolání převzato představenstvem stěžovatelky. Jedná se o datum, se kterým se v rozsudku vůbec neoperuje. Lhůta pro rozhodnutí představenstva coby odvolacího orgánu by přitom dle názoru stěžovatelky měla být počítána právě až od tohoto data. S ohledem na to, že lhůta 6 měsíců není ani v tomto případě dodržena, zatímco lhůta 1 rok dodržena je, není tento rozpor podstatný, stěžovatelka ho uvádí spíše pro dokreslení toho, že městský soud některé údaje uváděl nesprávně, respektive nepřesně.

[14] Dne 16. 4. 2016 valná hromada stěžovatelky schválila změnu disciplinárního řádu, kterou došlo k prodloužení lhůty uvedené v § 33 odst. 2 ze šesti měsíců na jeden rok. Dne 6. 9. 2016 představenstvo rozhodlo o potvrzení rozsudku Stavovského soudu. Městský soud v odůvodnění rozsudku cituje usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2016, č. j. 5 As 104/2013 - 46, a dovozuje, že znění disciplinárního řádu účinné do 15. 4. 2016 (se lhůtou pro rozhodnutí v disciplinárním řízení 6 měsíců) je pro pachatele příznivější, proto k novele přijaté na valné hromadě dne 16. 4. 2016 nemá být přihlíženo a rozhodnutí představenstva stěžovatelky bylo vydáno po lhůtě, tedy v rozporu se zákonem. Stěžovatelka s uvedeným výkladem nesouhlasí, neboť předmětný rozsudek Nejvyššího správního soudu dopadá na případy, kdy dojde ke změně skutkové podstaty přestupku či změně trestu za jeho spáchání. Pak pochopitelně platí zásada dle v judikátu citovaného ustanovení článku 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod. V posuzovaném případě se ale změnila pouze lhůta, ve které mohly orgány žalované ve věci rozhodnout; pro rozhodování představenstva tak platila lhůta jednoho roku, přijatá novelou s účinností od 16. 4. 2016, tudíž rozhodnutí představenstva bylo vydáno ve lhůtě.

[15] Stěžovatelka se dále vyjadřuje k námitkám žalobce, které městský soud shledal důvodnými. K dostatečně vážnému přistupování žalobce k funkci porotce stěžovatelka odkazuje na text odůvodnění rozhodnutí představenstva, podle něhož představenstvo nebere toto pochybení, které bylo žalobci vytýkáno Stavovským soudem, jako to nejpodstatnější. Z pohledu představenstva bylo při rozhodování o odvolání proti rozsudku Stavovského soudu důležitější porušení ustanovení Soutěžního řádu (nevyřazení návrhů porušujících závazné podmínky, plošné snížení cen) a Profesního a etického řádu, které samo o sobě je dostačující k uložení disciplinárního opatření.

[16] K poškození dobrého jména architektury a architektů stěžovatelka předně uvádí, že dle disciplinárního řádu nemá představenstvo možnost rozsudek Stavovského soudu změnit, může jej pouze potvrdit, zrušit či zrušit a vrátit Stavovskému soudu k novému projednání a rozhodnutí. Stěžovatelka zároveň považuje za běžné, že odvolací orgán nesouhlasí s určitým dílčím závěrem napadeného rozhodnutí, ovšem toto rozhodnutí přesto potvrdí, protože jako celek je správné.

pokračování

[17] K porušení zákazu diskriminačního zacházení, tj. že se představenstvo stěžovatelky nezabývalo skutkovými tvrzeními týkajícími se jednání Ing. arch. P. L., stěžovatelka uvádí, že znění soutěžních podmínek nebylo závadné (závadná byla jejich interpretace žalobcem), není tak zřejmé, proč by za jejich přípravu měl být arch. L. volán k odpovědnosti. K námitce nepotrestání arch. L. v jiné kauze, stěžovatelka uvádí, že je v kompetenci dozorčí rady rozhodnout, zda určité jednání je natolik závažné, aby bylo důvodem k zahájení disciplinárního řízení. Námitka se týkala jiného, s danou kauzou zcela nesouvisejícího případu. Představenstvo posuzovalo pochybení žalobce, nebylo oprávněno zkoumat, zda v jiném nesouvisejícím řízení postupovala dozorčí rada správně.

[18] Ze všech výše uvedených důvodů stěžovatelka navrhuje, aby byl napadený rozsudek městského soudu zrušen a věc mu byla vrácena k dalšímu řízení.

[19] Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti odkazuje na svá předešlá podání a připomíná, že ač mu jím napadené rozhodnutí ukládá pokutu, v konečném důsledku toto opatření pro něj znamená pozastavení autorizace na dobu jednoho roku. Je-li udělena pokuta, znamená to, že disciplinárně odsouzený bude po dobu delší jednoho roku od zaplacení pokuty veden jako disciplinárně potrestaný, což je důvodem pro vyloučení účastníka zadávacího řízení podle zákona o zadávání veřejných zakázek. Stejně je tomu i v případech, že se účastník zadávacího řízení dopustil v posledních třech letech před zahájením zadávacího řízení závažného profesního pochybení, které zpochybňuje jeho důvěryhodnost, včetně pochybení, za které byl disciplinárně potrestán, nebo mu bylo uloženo kárné opatření podle jiných právních předpisů. Poukazuje na to, že byl obviněn spolu s dalšími osobami, které byly členy pracovní skupiny soutěže a účastnily se schvalování soutěžních podmínek, proti těmto osobám však dozorčí rada stěžovatelky ve všech případech disciplinární řízení zastavila s odůvodněním, že se skutek kladený jim za vinu vůbec nestal. Takový postup je dle žalobce diskriminační a zjevně v rozporu se zásadou legitimního očekávání.

[20] V další části vyjádření žalobce opakuje argumentaci stran uplynutí zákonných lhůt pro vydání rozhodnutí; je přesvědčen, že nemohl být postižen za vytýkané jednání z důvodu uplynutí zákonných lhůt pro vydání rozhodnutí a obě rozhodnutí tak byla vydána v rozporu se zákonem. Formulace § 33 odst. 2 disciplinárního řádu, jak bylo konstatováno i městským soudem je nejasná a zavádějící. V oblasti správního trestání by měly být podmínky, a tedy i lhůty pro rozhodnutí, stanoveny přesně, aby neumožňovaly dvojí výklad. Žalobce se proto v této části rozsudku plně ztotožňuje se závěry, které učinil městský soud. Naproti tomu má však žalobce výhrady k tomu, jak se městský soud vypořádal se skutkovou stránkou věci, tedy k porušení povinností autorizovaného architekta, které je žalobci kladeno za vinu; nezabýval se tím, zda jde o „závažné nebo opětovné porušení povinností autorizované osoby“, neboť pouze pro takové porušení povinností může být autorizovaný architekt v souladu s § 20 odst. 1 zákona o autorizaci, disciplinárně postižen. Je zjevné, že ne každé porušení povinností autorizovaného architekta dosahuje takové intenzity, aby bylo nutno přistoupit k disciplinárnímu potrestání. Žalobce v odůvodnění rozsudku tak postrádá hodnocení, zda porušení povinností autorizovaného architekta, kterého se měl žalobce dopustit, je závažné nebo opětovné, a zda tedy dosáhlo takové intenzity, aby mohl být žalobce disciplinárně potrestán, případně zda udělená sankce je přiměřená míře a intenzitě porušení povinností, kterých se žalobce dopustil.

[21] Nejvyšší správní soud přezkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána osobou oprávněnou, neboť stěžovatelka byla účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel (§ 102 s. ř. s.), a je zastoupena advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[22] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů. Přitom zkoumal, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[23] Kasační stížnost není důvodná.

[24] Stěžovatelka městskému soudu vytýká nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.].

[25] Nejvyšší správní soud konstatuje, že stěžovatelce lze přisvědčit v tom, že podle § 33 disciplinárního řádu, ve znění účinném do 15. 4. 2016, disciplinární řízení je zahájeno dnem, kdy byl předsedovi Stavovského soudu doručen návrh na zahájení disciplinárního řízení. V posuzované věci však ve spise stěžovatelky chybí doklad o doručení návrhu tehdejšímu předsedovi Stavovského soudu. Na podání návrhu na zahájení disciplinárního řízení s žalobcem adresovaném předsedovi Ing. arch. V. Š. je pouze ručně vyznačeno, že jej převzala dne 23. 7. 2015 sekretárka Stavovského soudu, R. K. (č. l. 46). Žalobce přitom později namítal podjatost mj. předsedy Stavovského soudu, čemuž sice nebylo vyhověno, nicméně rozsudek Stavovského soudu byl vydán v jiném složení, v čele s jiným předsedou, Ing. arch. L. J. V textu rozsudku pak Stavovský soud odkazuje sám na datum návrhu dozorčí rady stěžovatelky na zahájení disciplinárního řízení ze dne 14. 7. 2015. Rozsudek Stavovského soudu byl vynesen dne 21. 1. 2016. O odvolání žalobce ze dne 29. 2. 2016 (převzatém Ing. arch. M. Š. dne 2. 3. 2016, č. l. 102) bylo rozhodnuto na zasedání představenstva stěžovatelky dne 6. 9. 2016. Ustanovení § 33 odst. 2 disciplinárního řádu stanovilo šestiměsíční lhůtu pro vydání rozhodnutí ode dne zahájení disciplinárního řízení. Ta nebyla zjevně dodržena. Ze spisu je zřejmé, že lhůta pro vydání rozhodnutí nebyla zcela jistě zachována v případě odvolacího řízení a s ohledem na pochybnosti při doručování návrhu na zahájení disciplinárního řízení předsedovi, lze ve shodě s městským soudem uzavřít, že ji nelze mít za dodržanou ani v prvoinstančním řízení.

[26] Stěžovatelka nesprávné právní posouzení věci městským soudem dovozuje z chybného použití § 33 odst. 2 disciplinárního řádu; na podporu správnosti svého postupu dle citovaného předpisu po novele, byť k ní došlo až po zahájení řízení, ale ještě před vydáním jejího rozhodnutí, argumentuje rozsudkem NSS sp. zn. 1 Azs 55/2005; současně považuje za nepřipadný odkaz městského soudu na usnesení rozšířeného senátu NSS sp. zn. 5 As 104/2013. Nejvyšší správní soud předně musí uvést, že v prvně uvedeném rozsudku Nejvyšší správní soud posuzoval skutkově zcela odlišnou věc (otázka obsazení soudu v kontextu s novelou zákona o azylu a soudního řádu správního a střetu staré a nové úpravy ve vztahu k již běžícím řízením o žalobách proti rozhodnutím ve věcech azylu), tudíž tento odkaz není v nyní projednávané věci týkající se trestního obvinění, resp. disciplinárního řízení, zcela přílehlavý. Nicméně v tomto rozsudku se mimo jiné konstatuje: „...Není-li v přechodných ustanoveních výslovně stanoveno jinak, je při střetu staré a nové úpravy nutno vycházet z obecně platné zásady nepravé retroaktivity procesních norem, tedy aplikace nových procesních norem pro dříve započatá řízení. V takovém případě je v řízení pokračováno dle pozdějšího zákona s tím, že právní účinky úkonů učiněných dříve zůstávají v platnosti.“ Stěžovatelka zřejmě měla na mysli právě uplatnění zásady nepravé retroaktivity. Obecně by jí bylo lze přisvědčit, že za situace, kdy nový právní předpis neobsahuje žádná přechodná ustanovení pro neskončená řízení, že tato se dokončí podle nového procesního předpisu; tedy rozhodnutí je třeba vydat ve lhůtě 1 roku.

[27] Zásadní pro posouzení věci však je odpovědět na otázku, jaké důsledky s sebou nedodržení lhůty stanovené v § 33 odst. 2 disciplinárního řádu pro vydání rozhodnutí nese; zda je to toliko lhůta procesní, pořádková a představuje pouze časový úsek, do kdy má být rozhodnutí nejpozději vydáno, jak tvrdí stěžovatelka, či jde o hmotněprávní lhůtu, po jejímž

pokračování

uplynutí dochází k zániku odpovědnosti, resp. trestnosti (srov. § 20 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích: Zánik odpovědnosti za přestupek – „*Přestupek nelze projednat, uplynul-li od jeho spáchání jeden rok; nelze jej též projednat, popřípadě uloženou sankci nebo její zbytek vykonat, vztahuje-li se na přestupek amnestie.*“; obdobně srov. § 29 zákona č. 250/2016 Sb. o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: „*Odpovědnost za přestupek zaniká a) uplynutím promlčecí doby, b) smrtí fyzické osoby, c) zánikem právnické osoby, nemá-li právního nástupce, nebo d) vyhlášením amnestie; § 31 Promlčecí doba činí a) 1 rok, nebo b) 3 roky, jde-li o přestupek, za který zákon stanoví sazbu pokuty, jejíž horní hranice je alespoň 100 000 Kč; § 31 - Promlčecí doba počíná běžet dnem následujícím po dni spáchání přestupku; dnem spáchání přestupku se rozumí den, kdy došlo k ukončení jednání, kterým byl přestupek spáchán. Je-li znakem přestupku účinek, promlčecí doba počíná běžet dnem následujícím po dni, kdy takový účinek nastal.*“

[28] Disciplinární odpovědnost je konkrétním druhem správněprávní odpovědnosti, je regulována normami správního práva. Spočívá především v odpovědnosti za porušení zvláštních služebních či členských povinností v organizačním režimu ovládaném pravidly správněprávního charakteru. Správněprávní disciplinární odpovědnost se potom uplatňuje ve správněprávních vztazích a subjektem, který ji uplatňuje, je příslušný disciplinární orgán. Správněprávní sankce uplatňované při postihu správněprávní disciplinární odpovědnosti mají ve většině případů povahu správních trestů; na jejich ukládání se vztahují základní trestněprávní zásady a pravidla.

[29] V projednávané věci disciplinární řád (ve znění po novele) v § 33 stanoví: *(1) Disciplinární řízení se koná výlučně na podkladě návrhu, který podává a v řízení zastupuje disciplinární žalobce. Právním posouzením skutku v návrhu na zahájení řízení však není Stavovský soud vázán. (2) Disciplinární řízení je zahájeno, jakmile návrh došel předsedovi Stavovského soudu. O zahájení řízení vyrozumí předseda Stavovského soudu představenstvo Komory, jemuž současně zašle stejnopis návrhu. Na disciplinární řízení se nevztahují ustanovení správního řádu o správních lhůtách pro vydání rozhodnutí. Stavovský soud, popřípadě představenstvo rozhodnou ve lhůtě jednoho roku od zahájení řízení, popřípadě od podání odvolání nebo od zahájení nového projednání, bylo-li v odvolacím řízení rozhodnuto o zrušení rozhodnutí a vrácení věci k novému projednání. (v době zahájení disciplinárního řízení byla stanovena lhůta 6 měsíců).* V přechodných ustanoveních novely stavovského předpisu nejsou dána žádná pravidla pro postup v řízeních zahájených před nabytím účinnosti novely.

[30] Z uvedeného, v kontextu s výlukou uplatnění lhůt dle správního řádu pro vydání rozhodnutí, se stanovená lhůta může jevit jakožto zvláštní lhůta pro vydání rozhodnutí, aniž by byly upraveny jakékoli následky spojené s jejím překročením, tedy lhůta pořádková, jak tvrdí stěžovatelka. Nicméně je však třeba současně konstatovat, že na žádném jiném místě stavovského předpisu není výslovně stanovena žádná jiná promlčecí či prekluzivní lhůta, po jejímž uplynutí odpovědnost zaniká, jinými slovy, zcela absentuje výslovně upravený zánik trestnosti. Není však přitom v právním státě myslitelné, aby neexistovala lhůta, s níž by byl spojen zánik trestnosti (s výjimkou výslovně v zákoně uvedených nepromlčitelných trestných činů), resp. aby bylo možno vést řízení ve věci trestního obvinění zcela po neomezeně dlouhou dobu.

[31] Ustanovení § 35 odst. 1 disciplinárního řádu přímo stanoví taxativní výčet případů, kdy se řízení kdykoliv v jeho průběhu zastaví, mimo jiné též v případě: „*g) uplyne-li lhůta dle § 33 odst. 2.*“ Vzhledem k uvedenému výše je dle Nejvyššího správního soudu třeba lhůtu stanovenou v § 33 odst. 2 disciplinárního řádu 6 měsíců, resp. 1 roku považovat za lhůtu, v níž je nutno disciplinární delikt projednat a pravomocně o něm rozhodnout; jedná se přitom nikoli toliko o lhůtu pořádkovou, ale o lhůtu hmotněprávní, s jejímž uplynutím je spojeno zastavení řízení, tedy i zánik odpovědnosti, resp. trestnosti. Přitom § 34 odst. 3 disciplinárního řádu přímo stanoví: „*Předseda Stavovského soudu, popřípadě předseda disciplinárního senátu nejprve zkontroluje, zda řízení nemá být zastaveno, přerušeno nebo doplněno anebo zda nemá věc být postoupena jinému příslušnému orgánu.*“ Bylo proto povinností stěžovatelky a priori se zabývat tím, zda nejsou dány, resp. nebyly

dány již v době vydání rozhodnutí v prvním stupni podmínky pro zastavení řízení; přitom jak vyplývá z uvedeného výše, bylo prvostupňové (jakož i druhostupňové) rozhodnutí vydáno po uplynutí 6 měsíční lhůty.

[32] Podle čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod „*trestnost činu se posuzuje a trest se ukládá podle zákona účinného v době, kdy byl čin spáchán. Pozdějšího zákona se použije, jestliže je to pro pachatele příznivější.*“ Obdobně dle názoru Nejvyššího správního soudu je třeba přistupovat i k problematice (interpretace) případného (legislativního) prodloužení promlčecí, resp. prekluzivní doby vzhledem k činům spáchaným (dosud však nepromlčeným, resp. neprekludovaným). Stanovení podmínek trestnosti činu musí nutně zahrnovat nejen vymezení, jaké činy jsou trestné, ale i po jakou dobu je lze stíhat. Procesním odrazem takového (hmotněprávního) zániku odpovědnosti je pak povinnost příslušného správního orgánu ex offio řízení zastavit (srov. § 86 zákona o odpovědnosti za přestupky), resp. v případě řízení ještě nezahájeného věc odložit (srov. § 76 zákona o odpovědnosti za přestupky); viz např. rozsudek NSS č. j. 3 As 57/2004 39, č. 845/2006 Sb. NSS: „*Jestliže správní orgán nezastavil řízení o přestupku přesto, že odpovědnost za přestupek zanikla, jedná se o podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, které mělo za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé.*“

[33] Vycházejíce z výše uvedených úvah se Nejvyšší správní soud se závěrem městského soudu stran interpretace § 33 odst. 2 disciplinárního řádu a závěru o nezákonnosti vydaného rozhodnutí žalované ztotožňuje. Jestliže v průběhu disciplinárního řízení došlo ke změně disciplinárního řádu, znamená to, že zachování lhůty pro vydání rozhodnutí, která je lhůtou hmotněprávní, je třeba posuzovat podle předpisu účinného v době, kdy byl disciplinární delikt spáchán, tj. podle § 33 odst. 2 disciplinárního řádu ve znění před novelou; pozdější právní úpravu by bylo třeba použít pouze v případě, byla-li by pro žalobce příznivější. Pokud stěžovatelka namítá nepřípadnost odkazu městského soudu na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2016, č. j. 5 As 104/2013 – 46, neboť v projednávané věci se nejedná o posuzování samotného skutku, ale pouze o lhůtu, nelze jí přisvědčit. Byť uvedené usnesení řešilo a priori dopady změny právní úpravy následně až v rovině soudního přezkumu, vyslovilo se rovněž k obecným zásadám interpretace, které dopadají i na věc nyní pojednávanou: „*Sluší se rovněž připomenout, že trestní právo je právem ultima ratio, z čehož vyplývá, že je zakázáno neúměrné rozšiřovat trestní represi (srov. nálezy ÚS ze dne 12. 10. 2006, sp. zn. I. ÚS 69/06, ze dne 5. 8. 2010, sp. zn. III. ÚS 2278/07). Aplikace a interpretace trestněprávních norem v tomto duchu je společným úkolem všech orgánů veřejné moci nadanými pravomocí objasňovat, vyšetřovat, stíhat, žalovat, soudit, trestat, atd., bez ohledu na to, v jaké „větví“ státní moci se organizačně, kompetenčně či procesně nacházejí. (...) Trest se ukládá za spáchaný skutek, který naplňuje konkrétní ustanovení hmotného práva, typicky znaky skutkové podstaty deliktu a další podmínky nutné pro vznik deliktovní odpovědnosti. Na tom nic nemění ani fakt, že jednotlivé „části“ rozhodnutí vydaly různé orgány, mezi nimiž není typická ani organizační, ani procesní nadřízenost a podřízenost, každý ve vlastní pravomoci, s odděleným momentem nabytí právní moci, tedy jejich závažnosti a nezměnitelnosti. Zdůrazňuje se již rovněž shora řečené, totiž, že soud rozhodující o trestu musí mít stejný právní rámec jako správní orgán v době rozhodování, tedy je povinen zaznamenat i jeho případný „pohyb“ příznivým směrem k pachateli deliktu.*“ Jak již bylo uvedeno výše, podmínkou pro uložení trestu je nejen vymezení skutkové podstaty, tedy, jaké činy jsou trestné, ale i to, po jakou dobu je lze stíhat. K aplikaci právních norem z hlediska trestněprávního Nejvyšší soud např. v rozhodnutí ze dne 28. 2. 2002, sp. zn. 7 Tz 44/2002, mimo jiné konstatoval: „*Promlčení trestního stíhání patří do komplexu otázek trestní odpovědnosti, je třeba posoudit otázku, zda je určitý trestný čin promlčen či nikoli, i z hlediska časové působnosti trestního zákona (...)* Jak již bylo uvedeno, podle čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod platí, že trestnost činu se posuzuje a trest se ukládá podle zákona účinného v době, kdy byl čin spáchán, pozdějšího zákona se použije, jestliže je to pro pachatele příznivější. Pozdějším zákonem pro pachatele příznivějším v uvedeném smyslu může být kterýkoli soubor právních norem platný kdykoli po spáchání trestného činu až do rozhodování o něm. Přichází-li v úvahu více takových souborů (např. došlo

pokračování

ke několika novelizacím příslušných ustanovení trestního zákona nebo souvisejících právních norem), posuzuje se trestnost vždy podle soubornu těch právních norem, který je pro pachatele nejvýhodnější. Uvedený zákaz retroaktivity nepříznivějšího zákona přitom platí bezvýjimečně ...“

[34] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že městský soud dospěl ke správnému závěru, že rozhodnutí stěžovatelky je nezákonné. Postupoval přitom zcela v mezích zákona a platné judikatury, z jejíhož rámce nikterak nevybočil. Nad rámec uvedeného je mu třeba přisvědčit i v tom, že rozhodnutí stěžovatelky vykazuje i další procesní vady spočívající zejména v nepřezkoumatelnosti z důvodů vyslovených městským soudem, byť vypořádání ostatních námitek bylo z jeho strany již zcela nadbytečné. Nejvyšší správní soud na tomto místě též přisvědčuje žalobci v tom, že v rozhodnutí stěžovatelky absentuje jakákoli úvaha stran uložené sankce, a to jak co do jejího samotného opodstatnění (závažnost a opakovanost jednání), tak co do její výše; prvostupňové rozhodnutí uvádí pouze, že senát Stavovského soudu nepovažoval uložení písemné důtky za dostačující, proto uložil disciplinární opatření ve formě pokuty a při určování její výše přihlédl ke všem aspektům, aniž by je však konkretizoval; výslovně jen uvedl, že přihlédl (zřejmě jako k polehčující okolnosti) též k pochybení přezkušovatele. Stěžovatelka se otázkou uložené sankce v odůvodnění svého rozhodnutí pak nezabývala vůbec. Nicméně uvedené nedostatky za situace, kdy nemělo být rozhodováno o žádné sankci, neboť řízení mělo být zastaveno, je již zcela nadbytečné ostatními vadami rozhodnutí stěžovatelky se dále zabývat.

[35] Vzhledem k tomu, že stěžovatelka nebyla v řízení o kasační stížnosti úspěšná, právo na náhradu nákladů řízení jí nenáleží (§ 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s.). Žalobci vznikly náklady spojené se zastoupením advokátem spočívající v jednom úkonu právní služby (vyjádření ke kasační stížnosti). Náklady tedy činí částka 3100 Kč [§ 7 bod 5, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátní tarif, ve spojení s § 35 odst. 2 věta druhá s. ř. s.] a částka 300 Kč jako náhrada hotových výdajů (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu), celkem 3400 Kč. Z podkladů ve spise Nejvyšší správní soud zjistil, že zástupkyně žalobce je plátcem daně z přidané hodnoty, její odměna se tak zvyšuje o tuto daň (§ 57 odst. 2 s. ř. s.) a celkem činí 4114 Kč. Stěžovatelce proto bylo uloženo zaplatit žalobci tuto částku na náhradě nákladů řízení v přiměřené lhůtě k rukám její zástupkyně.

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

V Brně dne 16. dubna 2020

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu