

SBÍRKA
ROZHODNUTÍ
NEJVYŠŠÍHO
SPRÁVNÍHO
SOUDU

10^{2008 / VI. ročník / 24. 10. 2008}

OBSAH

- 1675.** Kompetenční spory: smlouva o závazku veřejné služby v linkové dopravě 847
- 1676.** Kompetenční spory: pojem sporu; postoupení věci jinému orgánu 856
- 1677.** Kompetenční spory: věcná příslušnost soudů k přezkumu zákonnosti rozhodnutí o vyvlastnění po 1. 1. 2007
Řízení před soudem: předání věci mezi jednotlivými senáty téhož soudu 858
- 1678.** Právo Evropských Společenství: nepublikace právních předpisů v Úředním věstníku Evropské Unie
Řízení před soudem: přihlížení k vadám správního řízení z úřední povinnosti 861
- 1679.** Opatření obecné povahy: schválení územně plánovací dokumentace
Řízení před soudem: aktivní legitimace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy 868
- 1680.** Opatření obecné povahy: úřední sdělení ČNB 874
- 1681.** Řízení před soudem: nesprávné obsazení soudu; rozhodování o osvobození od soudního poplatku 878
- 1682.** Řízení před soudem: účinky prohlášení konkursu na soudní řízení 880
- 1683.** Řízení před soudem: žaloba proti nečinnosti
Správní řízení: ochrana před nečinností; nadřízený správní orgán 882
- 1684.** Řízení před soudem: žalobní námítky; důvody kasační stížnosti; přímá aplikace ústavní normy
Správní trestání: zánik odpovědnosti za přestupek 885
- 1685.** Správní trestání: provozování rozhlasového a televizního vysílání 893
- 1686.** Rozhlasové a televizní vysílání: ohrožení vývoje u dětí a mladistvých 896
- 1687.** Reklama: zvláštní nabídka 907
- 1688.** Právo na informace: poskytování informací obchodní společností založenou obcí 909
- 1689.** Mezinárodní ochrana: lhůta pro opakovanou žádost o mezinárodní ochranu
Správní řízení: zjevně právně nepřijatelná žádost 914
- 1690.** Daňové řízení: námítky proti exekučnímu příkazu; omylem poukázané prostředky na účet daňového dlužníka 919
- 1691.** Daň z příjmů fyzických osob: osvobození od daně 923
- 1692.** Zdravotnictví: charakter záznamu o postupu léčby pacienta a o provedeném lékařském vyšetření 926
- 1693.** Profesionální samospráva: kárné opatření odvolání notáře 928
- 1694.** Doprava na pozemních komunikacích: výměna řidičského průkazu vydaného cizím státem 931
- 1695.** Ochrana osobních údajů: zveřejnění rodného čísla povinného soudním exekutorem 933
- 1696.** Služební poměr: Hasičský záchranný sbor České republiky; podmínky nároku na výsluhový příspěvek a odchodné 937

Kompetenční spory: smlouva o závazku veřejné služby v linkové dopravě

k § 19 a § 19b zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, ve znění zákonů č. 304/1997 Sb., č. 150/2000 Sb. a č. 103/2004 Sb.

k § 159 odst. 1, § 161 odst. 1 a § 169 odst. 1 písm. d) správního řádu (č. 500/2004 Sb.)

k čl. 1 odst. 5 nařízení Rady (EHS) č. 1191/69 o postupu členských států ohledně závazků vyplývajících z pojmu veřejné služby v dopravě po železnici, silnici a vnitrozemských vodních cestách, ve znění nařízení Rady (EHS) č. 1893/91

Smlouva o závazku veřejné služby ve veřejné linkové dopravě (§ 19 zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě) je veřejnoprávní smlouvou, neboť zakládá práva a povinnosti v oblasti veřejného práva (§ 159 odst. 1 správního řádu z roku 2004); jde přitom o smlouvu subordinační (§ 161 odst. 1 správního řádu z roku 2004), a vztahy jí spravované tak mohou být upraveny i autoritativním rozhodnutím správního orgánu [čl. 1 odst. 5 nařízení Rady (EHS) č. 1191/69 o postupu členských států ohledně závazků vyplývajících z pojmu veřejné služby v dopravě po železnici, silnici a vnitrozemských vodních cestách]. Spory z této smlouvy přísluší rozhodovat správnímu orgánu [§ 169 odst. 1 písm. d) správního řádu z roku 2004].

(Podle usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 21. 5. 2008, čj. Konf 31/2007-82)

Prejudikatura: srov. č. 448/2005 Sb. NSS.

Věc: Spor o pravomoc mezi Ministerstvem vnitra a Krajským soudem v Ústí nad Labem, za další účasti akciové společnosti Dopravní podnik Ústeckého kraje (žalobce) a Ústeckého kraje (žalovaný), ve věci určení právního vztahu a plnění ze smlouvy.

Dne 30. 12. 2003 uzavřely Krajský úřad Ústeckého kraje (jako dopravní úřad) a Dopravní podnik Ústeckého kraje smlouvu o závazku veřejné služby ve veřejné linkové dopravě; Ústecký kraj (který vstoupil do práv a povinností původní smluvní strany) smlouvu vypověděl dne 6. 2. 2006. Dne 31. 3. 2006 obdrželo Ministerstvo vnitra návrh žalobce na zahájení sporného řízení podle § 141 správního řádu, jímž se dopravní podnik domáhal určení neplatnosti výpovědi smlouvy a plnění nároků ze smlouvy, dne 11. 4. 2006 mu pak tentýž návrh postoupilo Ministerstvo dopravy. Ministerstvo odložilo oba návrhy podle § 43 odst. 1 písm. b) správního řádu (zákon č. 500/2004 Sb.) usneseními ze dne 13. 4. 2006 a 30. 4. 2006. V odůvodnění uvedlo, že samotná smlouva je smlouvou soukromoprávní, a k vyřízení návrhů tedy není věcně příslušný žádný správní orgán. Rozklad, jímž žalobce napadl tato usnesení, zamítl ministr vnitra rozhodnutím ze dne 1. 8. 2006.

Žalobce pak podal u Krajského soudu v Ústí nad Labem žalobu, v níž se domáhal určení, že výpověď smlouvy žalovaným je neplatná a že žalobce byl od 1. 8. 2006 do 4. 8. 2006 oprávněn k přerušení přepravy cestujících na jednotlivých spojích. Jelikož krajský soud nesouhlasil se svou příslušností k řízení o žalobě, předložil věc Vrchnímu soudu v Praze; ten usnesením ze dne 20. 10. 2006 určil, že věcně příslušným soudem k řízení v I. stupni je Okresní soud v Ústí nad Labem, jemuž věc současně postoupil. V rámci řízení před okresním soudem uplatnil žalovaný. Ústecký kraj námitkou nedostatku pravomoci soudů v občanském soudním řízení k řešení sporu ze smlouvy o závazku veřejné služby. Podle něj jde totiž o smlouvu veřejnoprávní a k řešení sporu je povoláno Ministerstvo vnitra. Okresní soud usnesením ze dne 28. 11. 2006 neshledal námitku nedostatku pravomoci důvodnou; Krajský soud v Ústí

nad Labem však k odvolání žalovaného toto usnesení zrušil svým usnesením ze dne 15. 5. 2007, řízení zastavil a postoupil věc Ministerstvu vnitra, neboť smlouva o závazku veřejné služby ve veřejné linkové dopravě je smlouvou veřejnoprávní, a to smlouvou subordinanční ve smyslu § 161 správního řádu.

Ministerstvo vnitra (dále též „navrhovatel“) navrhlo, aby zvláštní senát rozhodl o kompetenčním sporu ve smyslu § 1 odst. 1 zákona č. 131/2002 Sb., který vznikl mezi ním a Krajským soudem v Ústí nad Labem. Navrhovatel především uvedl, že smlouva o závazku veřejné služby podle § 19 a násl. zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě (dále též „zákon o silniční dopravě“), není veřejnoprávní smlouvou podle obecného vymezení § 159 odst. 1 správního řádu, a není tedy ani některým ze zvláštních smluvních typů podle následujících ustanovení správního řádu. Jedná se naopak o smlouvu soukromoprávní, uzavřenou podle § 261 odst. 2 obchodního zákoníku, a řešení sporů z ní náleží do pravomoci soudů v občanském soudním řízení. Jakkoli je nepochybné, že se zmíněná smlouva dotýká zajištění určitých činností ve veřejném zájmu, přesto nezakládá, nemění ani neruší práva a povinnosti v oblasti veřejného práva (srov. § 159 odst. 1 správního řádu). Kraj ani nemůže nahradit smlouvu autoritativním správním rozhodnutím, jak předpokládá § 161 správního řádu (je přitom zřejmé, že o veřejnoprávní smlouvu podle § 160 či § 162 správního řádu se typově jednat nemůže). Nařízení Rady (EHS) č. 1191/69 ze dne 26. června 1969, o postupu členských států ohledně závazků vyplývajících z pojmu veřejné služby v dopravě po železnici, silnici a vnitrozemských vodních cestách, jehož se dovolal Krajský soud v Ústí nad Labem ve svém rozhodnutí o zastavení řízení, sice upravuje možnost zrušit i zachovat závazek veřejné služby, nikoli ovšem uložit závazek nový. Podle § 19 odst. 3 zákona o silniční dopravě ovšem lze závazek veřejné služby ve veřejné dopravě založit pouze smlouvou, nikoli rozhodnutím. Navrhovatel uvedl, že zvláštní senát by měl předložit Soudnímu dvoru Evropských společenství předběžnou otázku, zda na základě nařízení Rady

(EHS) č. 1191/69 je možno nově založit závazek veřejné služby ve veřejné linkové dopravě vrchnostenským rozhodnutím orgánu veřejné správy.

Ve svém vyjádření k návrhu Ústecký kraj zdůraznil, že navzdory navrhovatelovu přesvědčení umožňuje čl. 1 odst. 5 nařízení Rady (EHS) č. 1191/69 vnitrostátním orgánům nejen zachovat, ale též uložit závazek veřejné služby; ustanovení je tak jednoznačné, že nevyvolává potřebu položit předběžnou otázku Soudnímu dvoru Evropských společenství. K tomuto závěru přispívá i odůvodnění návrhu nového nařízení, které má brzy nahradit nařízení stávající. I pokud by však nebylo možno uložit v podmínkách České republiky závazek veřejné služby správním rozhodnutím, byla by smlouva o závazku veřejné služby veřejnoprávní smlouvou. Smlouva upravuje právní vztahy stran, jejichž práva a povinnosti jsou vymezeny veřejnoprávním předpisem – zákonem o silniční dopravě. Předmětem smlouvy není poskytování služeb dopravního podniku ve prospěch kraje, nýbrž dotování služeb veřejné linkové dopravy, které dopravní podnik na základě smluv o přepravě poskytoval cestujícím. Tímto prvkem, který je cizí soukromoprávnímu principu ekvivalence vzájemně poskytovaných plnění, se smlouva odlišuje od ostatních soukromoprávních smluvních vztahů kraje. Konečně Krajský úřad Ústeckého kraje coby subjekt veřejné správy uzavřel smlouvu na základě výslovného zmocnění § 19 zákona o silniční dopravě; nešlo tedy o smlouvu podle občanského či obchodního zákoníku, kterou by úřad uzavřel v rámci své obecně vymezené působnosti nakládat se svým majetkem. Co se týče odkazu na obchodní zákoník ve smlouvě, ten byl před účinností nového správního řádu nezbytný, protože neexistovala žádná hmotněprávní úprava veřejnoprávních smluv. To, že smlouva o závazku veřejné služby podle § 19 zákona o silniční dopravě je smlouvou veřejnoprávní, pak potvrzují důvodové zprávy i odborná literatura. Jelikož sporná smlouva může být nahrazena správním rozhodnutím, nejedná se o nepojmenovanou veřejnoprávní smlouvu podle § 159 odst. 1

správního řádu, nýbrž o smlouvu subordináční podle jeho § 161. I kdyby tomu tak však nebylo, nebyla by k řešení sporů ze smlouvy dána pravomoc soudů v občanském soudním řízení; jednak totiž § 141 správního řádu zakládá pravomoc správních orgánů k řešení sporů ze všech veřejnoprávních smluv, jednak v projednávané věci není dána civilní soudní pravomoc ve smyslu § 7 odst. 1 o. s. ř.

Zvláštní senát rozhodl, že příslušný vydat rozhodnutí ve věci sporu ze smlouvy o závazku veřejné služby je správní orgán, a zároveň zrušil usnesení Ministerstva vnitra ze dne 13. 4. 2006 a ze dne 18. 4. 2006 a rozhodnutí ministra vnitra ze dne 1. 8. 2006.

Z odůvodnění:

(...) Doktrína tradičně popisovala veřejnoprávní smlouvy jako dvoustranné nebo vícestranné právní úkony, které zakládají, mění nebo ruší vztahy správního práva; alespoň jednou jejich stranou je přitom subjekt veřejné správy. Veřejnoprávní smlouvy mohou podle teoretiků sloužit jednak k přesunutí působnosti a pravomoci subjektů veřejné správy, popř. k úpravě způsobu jejich výkonu, jednak k zapojování jiných subjektů do plnění úkolů veřejné správy (Hendrych, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 5., rozšířené vydání. Praha : C. H. Beck, str. 161). Správní řád, účinný k 1. 1. 2006, definuje veřejnoprávní smlouvy ve svém § 159 odst. 1 velmi podobně jako dvoustranné nebo vícestranné právní úkony, které zakládají, mění nebo ruší práva a povinnosti v oblasti veřejného práva. Následující ustanovení obsahují bližší úpravu veřejnoprávní smlouvy, kterou mezi sebou uzavírají vykonavatelé veřejné moci za účelem plnění svých úkolů (tzv. smlouva koordináční, § 160), veřejnoprávní smlouvy mezi správním orgánem a osobou, která by jinak byla účastníkem správního řízení (tzv. smlouva subordináční, § 161), a veřejnoprávní smlouvy uzavírané mezi těmi, kdo by byli nebo kdo jsou účastníky správního řízení, a týkající se převodu nebo způsobu výkonu jejich práv nebo povinností (§ 162). V § 163 – § 170 pak správní řád upravuje otázky společně všem veřejnoprávním smlouvám bez rozdílu, včetně otázek řešení sporů.

Nejprve je třeba objasnit, zda a nakolik byl i před účinností nového správního řádu v právním řádu upraven institut veřejnoprávní smlouvy. Pojem „veřejnoprávní smlouva“ byl před 1. 1. 2006 použit pouze ve dvou případech, a sice v zákoně č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení); srov. jeho ustanovení § 63 a § 66a, ve znění k 31. 12. 2005, upravující uzavírání veřejnoprávních smluv týkajících se jednak výkonu přenesené působnosti obcí, jednak výkonu působnosti obecních úřadů obcí s rozšířenou působností, doplněná společnými ustanoveními § 66c – § 66e), a v zákoně č. 553/1991 Sb., o obecní policii (srov. jeho § 3a, ve znění k 31. 12. 2005, upravující veřejnoprávní smlouvu mezi obcemi týkající se plnění úkolů obecní policie). Teorie správního práva do kategorie veřejnoprávních smluv zahrnovala však i smlouvy takto neoznačené – a to jak smlouvy koordináční (např. dohodu o sloučení obcí, o připojení obce k jiné obci a o změně hranic obcí podle § 19 obecního zřízení), tak smlouvy subordináční (např. dohodu o zřízení účelného pracovního místa pro uchazeče o zaměstnání podle § 5 zákona č. 9/1991 Sb., o zaměstnanosti a působnosti orgánů České republiky na úseku zaměstnanosti, nebo dohodu o ochranných podmínkách podle § 39 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny).

Zákonodárce si při tvorbě nového správního řádu byl nesporně vědom toho, že i dosavadní právní úprava s veřejnoprávními smlouvami počítala, byť nesytematicky a roztržitě. O tom svědčí i přechodné ustanovení § 182 odst. 2 správního řádu, podle něž se ustanoveními správního řádu řídí i veřejnoprávní smlouvy vzniklé přede dnem nabytí jeho účinnosti; vznik těchto smluv, jakož i nároky z nich vzniklé před tímto dnem se však posuzují podle dosavadních právních předpisů. Z ustanovení lze soudit, že tento nový režim neměl dopadnout toliko na veřejnoprávní smlouvy, které byly již dříve jako veřejnoprávní označeny. S ohledem na jejich omezený počet by totiž v takovém případě bývalo účelnější a se zřetelem k právní jistotě i přijatelnější tyto smlouvy označit výslovně.

Zvláštní senát se tedy přiklání k výkladu, podle něž se zmíněné přechodné ustanovení vztahuje na smlouvy veřejnoprávní nikoli podle označení, nýbrž podle obsahu. Obecná formulace přechodného ustanovení s sebou nese i to, že charakter té které smlouvy musí být posuzován případ od případu.

K tomu stojí za zmínku závěr poradního sboru ministra vnitra č. 6/2005, podle něž je smlouva podle § 39 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, veřejnoprávní smlouvou. Citované ustanovení, ve znění zákona č. 218/2004 Sb., přitom umožňuje prohlásit území za chráněné nebo strom za památný, pokud již nejsou zvláště chráněny podle tohoto zákona, na základě písemné smlouvy uzavřené mezi vlastníkem dotčeného pozemku a orgánem, který je oprávněn k jejich vyhlášení. Závěr, že tato smlouva je smlouvou veřejnoprávní, tedy neplyne z jejího označení, nýbrž z jejího obsahu. Lze se ztotožnit s názorem, podle něž nemá přechodné ustanovení § 182 odst. 2 správního řádu „transformační“ povahu, a nelze tedy dovozovat, že okamžikem účinnosti nového správního řádu by se veřejnoprávními staly všechny dosavadní smlouvy mezi vykonavateli veřejné správy a soukromými osobami, uzavřené před 1. 1. 2006 podle předpisů soukromého práva (srov. Vedral, J. K právní povaze smlouvy o závazku veřejné služby ve veřejné linkové dopravě. In: *Nový správní řád a místní samospráva II*. Sborník z 3. letního mezinárodního workshopu. Brno : Masarykova univerzita, 2007, str. 211 – 212). Současně je však zvláštní senát přesvědčen, že není namístě ponechávat klasifikaci těchto v minulosti uzavřených smluv pouze na zákonodárci a přiznat veřejnoprávní povahu ve smyslu § 182 odst. 2 správního řádu jen těm smlouvám, které zákon v budoucnu výslovně pojmenuje jako veřejnoprávní (jak to citovaný autor naznačuje tamtéž). Úskalí tohoto přístupu ilustruje srovnání smlouvy podle § 17 zákona č. 219/2003 Sb., o oběhu osiva a sadby, a podle § 4 zákona č. 147/2002 Sb., o Ústředním kontrolním a zkušebním ústavu zemědělském. Obě tyto smlouvy – v původním znění obou zákonů označené zkrátka jako

„smlouvy“ – uzavírá Ústřední kontrolní a zkušební ústav zemědělský s fyzickou nebo právnickou osobou s cílem zajistit provádění „dílech zkušebních úkonů“ či „odborných a zkušebních úkonů“ v rámci plnění svých úkolů. Zatímco však § 17 zákona o oběhu osiva a sadby byl s účinností k 5. 5. 2006 novelizován zákonem č. 178/2006 Sb. tak, že nyní může ústav s osobou uzavřít „veřejnoprávní smlouvu“, znění § 4 zákona o Ústředním kontrolním a zkušebním ústavu zemědělském nedoznalo obdobné změny, a nadále se tedy slovy zákona jedná jen o „smlouvu“. Není přitom rozumného důvodu pro to, aby každá ze smluv byla podrobena jinému režimu, protože jde o smlouvy totožného typu, navíc uzavírané dokonce stejným orgánem na podobných úsecích působnosti.

Je tedy nejen na zákonodárci, ale rovněž na soudech, a zejména pak na zvláštním senátu, aby posoudil charakter konkrétní smlouvy, ohledně něž se její strany či orgány povolání k řešení sporů z ní nemohou shodnout.

Navrhovatel v první řadě tvrdí, že ačkoli smlouva o závazku veřejné služby, uzavřená mezi dopravním podnikem a Krajským úřadem Ústeckého kraje, směřuje k zajištění určitých činností ve veřejném zájmu, nejde o smlouvu veřejnoprávní, neboť nezakládá práva a povinnosti v oblasti vrchnostenské veřejné správy.

Lze se ztotožnit s tím, že hledisko veřejného zájmu ještě nečiní ze smlouvy mezi veřejnoprávní korporací a soukromou osobou smlouvu veřejnoprávní. Obecně totiž platí, že sledovat veřejný zájem, naplňovat veřejné potřeby a dbát o veřejné blaho je nejlastnější cílem a obsahem činnosti veřejné správy (ve smyslu organizačním). V přísném slova smyslu je vlastně vyloučeno, aby veřejná správa uplatňovala jakékoli soukromé zájmy, neboť ty jsou pojmově spjaty se soukromými osobami. To ale nic nemění na tom, že úkoly jí svěřené vykonává veřejná správa jak prostředky veřejného práva, tak prostředky práva soukromého. Tradičně je volba těch či oněch prostředků navázána na dichotomii správy vrchnostenské a správy fiskální (zde ve smyslu funkčním). Zatímco vrchnostenská

správa je prováděna prostředky veřejného práva, k výkonu fiskální správy slouží naopak právo soukromé. Tato klasifikace však již dostatečně nepostihuje širokou působnost moderní veřejné správy, zejména pak územních veřejnoprávních korporací, jejichž novým úkolem se stává také služba veřejnosti (srov. Hendrych, D. a kol. *Správní právo: obecná část*. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2006, str. 12 - 13). Ke správě vrchnostenské a správě fiskální tak přistupuje správa pečovatelská; jinými slovy, nevchnostenskou správu nelze ztotožňovat se správou fiskální (v níž vykonavatel veřejné správy vystupuje jako vlastník, který podle vlastního uvážení nakládá se svým majetkem), nýbrž je nutno ji vnímat jako vnitřně členěnou množinu. To se pak projevuje i v rozšíření rejstříku prostředků, jimiž veřejná správa při svých činnostech v nevchnostenské doméně působí. Zatímco totiž výkon fiskální správy je omezen hranicemi soukromého práva, správa pečovatelská si právě pro svou rozmanitost žádá širokého rejstříku nástrojů, zahrnujícího jak prostředky soukromého práva, tak prostředky práva veřejného.

Zajišťování dopravní obslužnosti územního obvodu kraje podle § 19 odst. 3 zákona o silniční dopravě je typickým příkladem pečovatelské správy. Hlavním úkolem kraje při plnění této povinnosti není vystavovat adresáty správního práva svému mocenskému působení, ani zvažovat, jak co nejučelněji naložit s vlastním majetkem, nýbrž zajistit obyvatelům kraje možnost využívat po všechny dny v týdnu síť veřejné linkové dopravy. K tomu slouží smlouva mezi krajem a dopravcem podle § 19 zákona o silniční dopravě. Tato smlouva má podle navrhovatele soukromoprávní charakter, neboť nezakládá práva a povinnosti v oblasti vrchnostenské veřejné správy; zde se však navrhovatel dopouští určitého zjednodušení, protože § 159 odst. 1 správního řádu nehovoří o právech a povinnostech v oblasti vrchnostenské veřejné správy, nýbrž o právech a povinnostech v oblasti veřejného práva. Pojem veřejného práva se přitom nekryje s pojmem vrchnostenské veřejné správy, nýbrž je pojmem širším. Jak bylo řečeno výše, neplatí již, že jakákoli činnost správních

orgánů, která není výkonem vrchnostenských pravomocí, je vykázána do mezí soukromého práva. To se projevuje právě v oblasti smluv uzavíraných vykonavateli veřejné moci se soukromými osobami.

Část pátá správního řádu, která upravuje veřejnoprávní smlouvy, se v tomto ohledu vymyká ze striktního vymezení věcné působnosti správního řádu obsažené v jeho § 1. Toto ustanovení v odstavci 1 pozitivně definuje předmět úpravy správního řádu jako postup orgánů a osob v oblasti vrchnostenské správy, tedy při výkonu veřejné moci. Ač zde tento pojem není přímo použit, plyne to již z konstrukce tohoto ustanovení, které se jednak zmiňuje o postupu orgánů moci výkonné, orgánů územních samosprávných celků a jiných orgánů (které existují proto, aby vykonávaly veřejnou moc), jednak ale i o postupu právnických a fyzických osob, „pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy“. Tato formulace by neměla smysl, jestliže by se jí neměl na mysli právě výkon veřejné moci; právnícké a fyzické osoby totiž přece jinak mohou činit vše, co není zákonem zakázáno. Tato zásada ale nepokrývá tu oblast, ve které osoba jednostranně rozhoduje o právech a povinnostech jiných osob, resp. autoritativně koná, a které se týká podstatná část správního řádu.

V § 1 odst. 3 je pak obsaženo negativní vymezení věcné působnosti správního řádu, který se nepoužije mj. pro občanskoprávní, obchodněprávní a pracovněprávní úkony prováděné správními orgány. Těmito dvěma póly vytyčenými v § 1 se však činnost správních orgánů nevyčerpává. Je tu ještě oblast pečovatelské správy, která není ani správou vrchnostenskou (§ 1 odst. 1), ani správou fiskální (ta by se nejspíše realizovala prostředky vypočtenými v § 1 odst. 3). Právě tomuto širšímu pohledu pak odpovídá úprava části páté správního řádu. Ustanovení § 159 odst. 1 totiž omezuje možnost uzavírání veřejnoprávních smluv na „*oblast veřejného práva*“, nikoli na oblast vrchnostenské veřejné správy; v tomto ohledu je tak část pátá určitým rozšířením „*základní*“ působnosti podle § 1 odst. 1 správního řádu (srov. Vedral, J. *Správní řád*.

Komentář. Praha : BOVA POLYGON, 2006, str. 908). Ve prospěch širšího výkladu § 159 odst. 1 hovoří i to, že část pátá se svým převážně hmotněprávním charakterem vymaňuje z jinak procesního zaměření správního řádu. Dále ani třetí z pojmenovaných typů veřejnoprávních smluv, upravený v § 162, zřejmě nelze vtěsnat do definice § 1 odst. 1 správního řádu. Ani jednou ze stran této smlouvy není orgán moci výkonné, orgán územního samosprávného celku či jiný orgán, který by vykonával působnost v oblasti (vrchnostenské) veřejné správy; (soukromé) osoby, které smlouvu uzavírají, pak jistě vůči sobě navzájem nevykonávají veřejnou moc.

Tolik tedy k prvním návrhovatelovu argumentu. Co se týče kategorie veřejného zájmu, o níž se návrhovač rovněž zmiňuje, je třeba mu přisvědčit v tom, že tento prvek ještě nedává smlouvě veřejnoprávní charakter. Ačkoli právě přítomnost veřejného zájmu je podle tzv. zájmové teorie kritériem pro rozlišení vztahu veřejnoprávního a vztahu soukromoprávního, v případě smlouvy uzavřené podle § 261 odst. 2 obchodního zákoníku bude takové měřítko málokdy funkční. V souladu s citovaným ustanovením se částí třetí obchodního zákoníku (upravující obchodní závazkové vztahy) řídí mj. i vztahy mezi samosprávnou územní jednotkou a podnikateli při jejich podnikatelské činnosti, jestliže se týkají zabezpečování veřejných potřeb. „*Veřejné potřeby*“ jsou přitom pojmem velmi blízkým pojmu veřejného zájmu, neboť veřejný zájem se rodí z veřejných potřeb a je jimi podmiňován. Jakkoli tedy nejde o synonyma, oba pojmy jsou těsně spjaty.

Zajišťuje-li kraj dopravní obslužnost svého územního obvodu podle § 19 odst. 3 zákona o silniční dopravě, naplňuje tím veřejný zájem spočívající v zabezpečení základních přepravních potřeb obyvatel (§ 2 odst. 19 zákona o silniční dopravě). Stejně tak z textu § 261 odst. 2 obchodního zákoníku je zřejmé, že zabezpečování veřejných potřeb, a tedy i přítomnost veřejného zájmu, je přímo pojmovým znakem smlouvy zde uvedené a podmínkou pro to, aby smlouva mezi samosprávnou územní jednotkou a podnikatelem

podléhala režimu obchodního zákoníku. Přitom je ale právě taková smlouva obchodněprávním úkonem územního samosprávného celku ve smyslu § 1 odst. 3 správního řádu, který není s to založit vztah veřejnoprávního charakteru. Hledisko veřejného zájmu – ať už přímo, nebo zprostředkovaně přes pojem veřejných potřeb – bude tedy naplněno jak u veřejnoprávní smlouvy uzavřené mezi územní samosprávnou korporací a (podnikající) osobou, tak u soukromoprávní smlouvy mezi těmiž subjekty uzavřené podle § 261 odst. 2 obchodního zákoníku, a nemůže přispět k určení charakteru smlouvy.

Podobně nerozhodné je i to, zda činnost, k níž se dopravní podnik zavázal ve smlouvě o závazku veřejné služby, je podnikáním a zda vytváří přiměřený (nebo jakýkoli jiný) zisk. Jak správně poznamenává Ústecký kraj, povaha činnosti nevypovídá o tom, zda ve vztahu ze smlouvy převažují prvky veřejnoprávní, nebo soukromoprávní. Tím méně tak mohou činit její ekonomické důsledky, které ostatně nelze předem přesně stanovit, protože i do činnosti zajišťující naplňování určité veřejné potřeby mohou vstupovat tržní mechanismy (k tomu srov. § 19b odst. 3 zákona o silniční dopravě, který umožňuje uhradit dopravci i nepředvídatelné prokazatelné náklady).

K rozpoznání veřejnoprávní smlouvy pak pochopitelně nevede ani skutečnost, že jednou ze stran smlouvy je subjekt veřejné správy. I to je totiž definičním znakem smlouvy podle § 261 odst. 2 obchodního zákoníku; smlouva mezi subjektem veřejné správy a soukromou osobou tedy stejně tak dobře může být obchodněprávním vztahem i vztahem veřejnoprávní povahy.

Je tedy zřejmé, že dosud zmíněné znaky probíraného smluvního vztahu – tedy kdo jsou smluvní strany a k jakému cíli má smlouva sloužit – nepřinášejí kýžené řešení; ostatně strany smlouvy i strany kompetenčního sporu jsou ohledně těchto aspektů vztahu ve shodě. Spor nelze rozhodnout ani v závislosti na tom, podle jakých předpisů byla smlouva uzavřena. Sama smlouva, jak již bylo uvedeno, odkazuje jak na obchodní zákoník (jako předpis převážně soukromoprávní), tak na zákon

o silniční dopravě (jako předpis veřejnoprávní), a kromě toho i na zákon o účetnictví. Odpověď na otázku po povaze smlouvy tak může přinést jen zkoumání obsahu smlouvy a jeho tvorby – tedy práv a povinností smluvních stran a možnosti stran ovlivnit obsah smlouvy.

Pro vztahy navazované v oblasti soukromého práva je typické, že strany si mohou svobodně smluvit to, co uznají za vhodné; je přitom na nich, zda využijí rejstříku pojmenovaných smluv, které jim nabízí zákon, a i v případě, že uzavřou pojmenovanou smlouvu, mohou její obsah v převážné míře sami ovlivnit vlastními ujednáními, upravujícími jejich práva a povinnosti odlišně od zákona. Veřejnoprávní vztah je naopak charakteristický tím, že jeho podstatný obsah je předepsán zákonem, případně stanoven individuálním správním aktem, aniž by se od něj strany mohly odchýlit. Kritériem pro rozlišení mezi oběma typy vztahů tak bude míra, v jaké se smluvní strany mohou podílet na utváření obsahu vztahu (blíže k této tzv. metodě právního regulování srov. rozhodnutí č. 448/2005 Sb. NSS). Je třeba upřesnit, že tímto utvářením obsahu vztahu se má na mysli jednání stran v oblasti spravované dispozitivními normami, nikoli jejich postup při výkonu vrchnostenské pravomoci. Uvedené kritérium má tak vlastně dva aspekty: jednak je nutno zkoumat, nakolik je podoba vztahu předurčena autoritativními akty veřejné moci (ať již normativními nebo individuálními), jednak o povaze vztahu vypovídá to, zda obě strany přispívají k úpravě vztahu podobným dílem, nebo zda má jedna strana navrch nad druhou.

Hlavní povinností, která ze smlouvy plyne dopravci, je provozování linkové osobní dopravy v takovém rozsahu, který naplní zákonný požadavek (§ 19 odst. 3 zákona o silniční dopravě) zajištění dopravní obslužnosti v územním obvodu kraje. Podstatný obsah této povinnosti není však stanoven vzájemnou dohodou stran, nýbrž – jak ostatně plyne již z článku II smlouvy – je vymezen podmínkami uvedenými v licencích. Licence je přitom individuálním správním aktem, který vy-

dává krajský úřad (jako dopravní úřad) k žádosti dopravce ve správním řízení podle § 10 a násl. zákona o silniční dopravě a který upravuje zejména (§ 13 tamtéž) formu linkové osobní dopravy, označení a vedení linky, datum zahájení provozu, dobu, na kterou se licence uděluje, a případně další zpřesňující podmínky. Vyhovění žádosti může být již v této fázi podmíněno zabezpečením veřejného zájmu na uspokojování přepravních potřeb. Krajský úřad totiž může od dopravce žádat, aby provozoval i jinou linku, aby navržená linka byla vedena odlišně od žádosti dopravce, nebo aby dopravce přijal závazek veřejné služby (§ 12 odst. 2 zákona o silniční dopravě). Smlouva o závazku veřejné služby uzavřená mezi dopravním podnikem a Krajským úřadem Ústeckého kraje dále odkazuje na schválené jízdní řády; již z jejich označení je patrné, že nevznikly dohodou stran, nýbrž že o nich jednostranně rozhodl krajský úřad.

Ještě před uzavřením smlouvy o závazku veřejné služby jsou tedy povinnosti dopravce v podstatné míře určeny individuálním správním aktem, který upravuje právě provozování veřejné linkové osobní dopravy (tedy předmět smlouvy), a při uzavírání smlouvy se již na nich nic nemění. Autorem tohoto aktu je přitom krajský úřad coby jedna ze smluvních stran (resp. nyní coby orgán jedné ze smluvních stran), která vydáním aktu vykonala svou vrchnostenskou pravomoc. Nic z toho nenasvědčuje „soukromoprávní“ smlouvě – ta by se (kromě toho, že by sledovala jiné cíle než zajištění veřejného zájmu) vyznačovala širokou smluvní autonomií stran a jejich vzájemně vyváženým postavením.

Stejně omezený vyjednávací prostor stran nacházíme i ve vztahu k hlavní povinnosti kraje, již je platba dopravci za zajišťování dopravní obslužnosti. Strany smlouvy si nemohou volně sjednat výši částky, kterou bude kraj poskytovat dopravci, či její složky – naopak zákon o silniční dopravě ve svém § 19b upravuje povinnost kraje hradit dopravci prokazatelnou ztrátu vzniklou plněním závazků veřejné služby. Prokazatelná ztráta je definována jako rozdíl mezi součtem ekonomicky oprávněných nákladů vynaložených

dopravcem na plnění závazků veřejné služby a přiměřeného zisku vztahujícího se k těmto nákladům na straně jedné, a mezi tržbami a výnosy dosaženými dopravcem při plnění závazků veřejné služby na straně druhé. Způsob výpočtu prokazatelné ztráty, včetně pravidel pro kalkulaci přiměřeného zisku, pak stanoví prováděcí předpis (v době uzavření zkoumané smlouvy to byla vyhláška Ministerstva dopravy a spojů č. 50/1998 Sb., o prokazatelné ztrátě ve veřejné linkové osobní dopravě, kterou s účinností k 21. 9. 2004 nahradilo nařízení vlády č. 493/2004 Sb., jímž se upravuje prokazatelná ztráta ve veřejné linkové dopravě a konkretizuje způsob výkonu státního odborného dozoru v silniční dopravě nad financováním dopravní obslužnosti).

Závěr o veřejnoprávním charakteru této platby dále posiluje srovnání s dalšími případy vztahů mezi vykonavatelem veřejné moci a poskytovatelem služby ve veřejném zájmu; bere-li na sebe finanční protiplnění za poskytnutou službu podobu prokazatelné ztráty či prokazatelných nákladů, děje se tak vždy jen v souvislosti s autoritativním rozhodnutím. Tak podle § 30 odst. 1 již zrušeného zákona č. 151/2000 Sb., o telekomunikacích a o změně dalších zákonů, byl Český telekomunikační úřad oprávněn uložit ve veřejném zájmu povinnost poskytovat univerzální službu jednomu nebo několika držitelům telekomunikační licence tak, aby byla zajištěna dostupnost služeb poskytovaných v rámci univerzální služby na celém území státu. Poskytovatel univerzální služby má přitom nárok na úhradu prokazatelné ztráty (§ 31 citovaného zákona). Podle § 12 odst. 2 a 3 zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), vzniká v případě naléhavé potřeby a ve veřejném zájmu držiteli licence vydané pro podnikání v energetických odvětvích povinnost poskytovat dodávky tepelné energie, případně povinnost zajišťovat distribuci elektřiny nebo distribuci plynu, nad rámec licence na základě rozhodnutí Energetického regulačního úřadu. Za plnění povinnosti podle tohoto rozhodnutí náleží držiteli licence

úhrada prokazatelné ztráty (§ 12 odst. 4 a § 13 citovaného zákona). Konečně povinnost veřejné služby (v zákoně blíže vymezenou) může obecní úřad, obecní úřad obce s rozšířenou působností nebo krajský úřad uložit rozhodnutím i provozovateli vodovodu nebo kanalizace [§ 22 odst. 2 zákona č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích pro veřejnou potřebu a o změně některých zákonů (zákon o vodovodech a kanalizacích)]; hradí ovšem prokázané náklady, které provozovateli vzniknou plněním této povinnosti (§ 22 odst. 3 citovaného zákona).

Jak je vidno, úhrada prokazatelné ztráty či prokázaných nákladů bývá přímým důsledkem výkonu vrchnostenské pravomoci ze strany jejích nositelů; nemůže pak být sporu o to, zda vztah mezi osobami poskytujícími služby veřejného charakteru podle zákona o telekomunikacích, energetického zákona a zákona o vodovodech a kanalizacích, a orgánem, který jim poskytování služeb přikázal, je vztahem veřejnoprávním. Stejně tak nevzbuzuje pochyby ani veřejnoprávní povaha zmíněného finančního plnění. Analogie mezi úhradou prokazatelné ztráty podle § 19b zákona o silniční dopravě a podle zákonů právě citovaných je více než zřejmá a neomezuje se toliko na pojmenování či na způsob výpočtu dané částky. Ve všech probíraných případech je úhrada prokazatelné ztráty kompenzací za plnění úkolů veřejného zájmu, kterou stanoví zákon a od níž nepřipouští žádné odchylky; možnost jakékoli smluvní změny je předem vyloučena. Ostatně i obecnější srovnání popsaných vztahů založených rozhodnutím se vztahem ze smlouvy o závazku veřejné služby podle § 19 zákona o silniční dopravě dává vyniknout jejich vzájemné podobnosti; smlouva tu není úkonem, k němuž by se kraj svobodně rozhodl, aniž by jej k tomu cokoli nutilo, nýbrž daleko spíše alternativou autoritativního aktu, který je v podobných případech tradičním a převažujícím způsobem regulace vztahů.

Smlouva o závazku veřejné služby podle § 19 zákona o silniční dopravě je tedy veřejnoprávní smlouvou – dvoustranným právním úkonem, jenž ve smyslu § 159 odst. 1

správního řádu zakládá práva a povinnosti v oblasti veřejného práva. Zbývá posoudit, zda jde o smlouvu subordinační podle § 161 správního řádu (jiné typy smluv definované v § 160 a § 162 už z povahy věci nepřicházejí v úvahu). Smlouvu subordinační přitom může správní orgán uzavřít s osobou, která by byla účastníkem správního řízení, kdyby takové řízení probíhalo, a to i namísto vydání rozhodnutí.

Podle § 19 zákona o silniční dopravě, ve znění zákona č. 304/1997 Sb., a před novelizací provedenou k 1. 7. 2000 zákonem č. 150/2000 Sb., mohl závazek veřejné služby vzniknout buď na základě písemné smlouvy uzavřené mezi dopravním úřadem, obcí či Ministerstvem dopravy a spojů a dopravcem (odst. 2), nebo na základě rozhodnutí dopravního úřadu, který je příslušný k rozhodování o udělení licence, či Ministerstva dopravy a spojů (odst. 3). Rozhodnutí se vydávalo ještě před uzavřením písemné smlouvy o závazku veřejné služby a podmínkou pro jeho vydání byla „naléhavá potřeba ve veřejném zájmu na zajištění základní dopravní obslužnosti území“. V důsledku novelizace provedené zákonem č. 150/2000 Sb. byla vypuštěna ze zákona o silniční dopravě možnost vydat rozhodnutí o závazku veřejné služby; v důvodové zprávě k zákonu č. 150/2000 Sb. (resp. v důvodové zprávě k zákonu č. 23/2000 Sb., novelizujícímu zákon č. 266/1994 Sb., o drahách, na niž prve zmíněná důvodová zpráva odkazuje) se v tomto bodě dovolává nařízení Rady (EHS) č. 1191/69 [ve znění nařízení Rady (EHS) č. 1893/91].

Nařízení Rady (EHS) č. 1191/69 ve svém článku 1 odst. 4 dává příslušným orgánům členských států možnost uzavřít s dopravním podnikem smlouvu na veřejné služby za účelem zajištění přiměřených dopravních služeb, současně však v odst. 5 téhož článku připomíná, že tytéž orgány mohou „zachovat nebo uložit závazky veřejné služby“ v městské, příměstské a regionální přepravě cestujících. Zvláštní senát se ztotožňuje s Ústeckým krajem v tom, že význam pravidla obsaženého v čl. 1 odst. 5 nařízení je nepochybný. Ustanovení umožňuje jednak zachovat závazky stávající, jednak uložit závazky nové (tyto

postupy tak doplňují uzavírání smluv na veřejné služby, zmiňovaných v čl. 1 odst. 4 a dále upravených v čl. 14 nařízení); proto nebylo ani na místě obracet se na Soudní dvůr Evropských společenství s předběžnou otázkou. Změnu provedenou nařízením Rady (EHS) č. 1893/91, které nově opatřilo oddíl V (původně nadepsaný „Uložení nových závazků veřejných služeb“) názvem „Smlouvy na veřejné služby“, nepokládá zvláštní senát z hlediska probírané otázky za podstatnou. Výklad zmíněného článku 1 odst. 5, jakož i nařízení jako celku, totiž vede k závěru, že změna neměla znemožnit ukládání nových závazků veřejné služby, nýbrž měla spíše zdůraznit preferenci smluvního principu. O tom ostatně svědčí odůvodnění nařízení Rady (EHS) č. 1893/91, které poukazuje na zásadu obchodní nezávislosti dopravních podniků a uvádí, že poskytování dopravních služeb by mělo být upraveno smlouvou uzavřenou mezi příslušnými orgány členských států a daným podnikem, zároveň však zdůrazňuje, že členské státy by měly mít možnost zachovat nebo uložit určité závazky veřejné služby (a tu jim potom v článku 1 odst. 5 dává).

Ústeckému kraji nutno přisvědčit i ohledně účinků nařízení, jehož pojmovým znakem je obecná závaznost a přímá použitelnost. Nelze tedy souhlasit s navrhovatelem, že uložení závazků veřejné služby podle nařízení by bylo možné jen v případě, že by vnitrostátní právo tento způsob samo stanovilo a podrobněji by jej rozvedlo. Takový požadavek popírá samotnou povahu nařízení a nesprávně je připodobňuje směrnici, která naopak od členských států vyžaduje přijetí vlastní úpravy. Navrhovatel ostatně nepochybně, že před změnou provedenou nařízením Rady (EHS) č. 1893/91 opravňovalo nařízení Rady (EHS) č. 1191/69 příslušné orgány členských států k uložení nových závazků veřejných služeb. Je vhodné však upozornit na to, že úprava uložení závazků veřejné služby se i v původním znění nařízení Rady (EHS) č. 1191/69 omezovala (pomíne-li se normativně nevýznamný nadpis oddílu V) na jedinou větu. Oproti současnému znění byla možnost uložit závazek veřejné služby rozhojněna o pra-

vidlo, podle něž lze závazek uložit pouze tehdy, je-li to nezbytně nutné k zabezpečení poskytování přiměřených dopravních služeb [čl. 14 odst. 1 nařízení Rady (EHS) č. 1191/69, v původním znění]. Současné znění nařízení již tuto podmínku neobsahuje; z toho však není možno usuzovat, že čl. 1 odst. 5 není způsobilý regulovat vztahy mezi orgány státu a dopravním podnikem. To, že ukládání závazků veřejné služby má nastoupit až v případě, že možnosti smluvní úpravy vztahů budou vyčerpány, lze pak volněji dovodit jak z odůvodnění nařízení Rady (EHS) č. 1893/91, tak ze systematického uspořádání článku 1 současného znění nařízení Rady (EHS) č. 1191/69.

Smlouva o závazku veřejné služby ve veřejné linkové dopravě je tak z důvodů shora

uvedených smlouvou subordinační ve smyslu § 161 odst. 1 správního řádu. Zvláštní senát proto vyslovil, že rozhodnout ve věci přísluší správnímu orgánu, určenému ustanovením § 169 odst. 1 písm. d) správního řádu. Otázku vzájemného vztahu odstavců 1 a 2 ustanovení § 178 správního řádu, k níž navrhovatel i Ústecký kraj argumentovali, ponechal zvláštní senát stranou. Zmíněné ustanovení obsahuje několik kritérií pro stanovení nadřízeného správního orgánu, a jeho výklad tedy může vést ke sporům mezi jednotlivými správními orgány, nemůže však mít vliv na to, zda určitá věc spadá do pravomoci správních orgánů, nebo do pravomoci soudů, a tedy na rozhodování zvláštního senátu podle § 1 odst. 1 písm. a) zákona č. 131/2002 Sb.

1676

Kompetenční spory: pojem sporu; postoupení věci jinému orgánu

k § 1 odst. 1 a 2 zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů
k § 104 odst. 1 občanského soudního řádu, ve znění zákonů č. 519/1991 Sb. a č. 30/2000 Sb.
k § 46 odst. 1 písm. a) a § 64 soudního řádu správního

Nelze-li podřadit podání s návrhem na zahájení řízení o kompetenčním sporu pod § 1 odst. 1 a 2 zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, zvláštní senát takový návrh odmítne [§ 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. Pro postoupení věci jinému orgánu se přiměřeně užije § 104 odst. 1 věta druhá o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. a § 4 zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů.

(Podle usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 4. 6. 2008, čj. Konf 20/2007-8)

Věc: Marie H. proti České správě sociálního zabezpečení o starobní důchod, o návrhu na rozhodnutí kompetenčního sporu.

Městskému soudu v Praze bylo prostřednictvím žalované (dopisy ze dne 23. dubna a 25. dubna 2007) předloženo podání navrhovatelky ze dne 11. dubna 2007 nazvané „odvolání proti rozhodnutí ve věci finančního výměru mého předčasného starobního důchodu ze dne 8. března 2007“. Z průvodního dopisu žalované ze dne 23. dubna 2007 bylo zřejmé, že uvedené podání směřuje proti jejímu rozhodnutí ze dne 8. března 2007, jímž rozhodla o předčasném starobním dů-

chodu navrhovatelky. Lustrací provedenou Městským soudem v Praze bylo zjištěno, že u téhož soudu probíhá řízení ve věci navrhovatelky proti žalované o přezkoumání téhož rozhodnutí žalované ze dne 8. března 2007, a to na základě návrhu navrhovatelky došlého soudu dne 13. dubna 2007.

Městský soud v Praze proto podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. žalobu navrhovatelky podanou prostřednictvím žalované usnese-

ním ze dne 30. dubna 2007 odmítl s odůvodněním, že o téže věci již řízení u soudu probíhá. Současně žalobkyni poučil, že proti usnesení může podat do dvou týdnů kasační stížnost.

Navrhovatelka se poté obrátila podáním ze dne 13. června 2007 na předsedu Nejvyššího správního soudu s žádostí, aby postoupil její podání zvláštnímu senátu, který by měl sloučit všechny věci vedené navrhovatelkou proti žalované a poté podle § 5 odst. 1, 2 zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů (dále jen „zákon“), zrušit dosavadní „*veškerá rasově diskriminační usnesení Městského soudu v Praze a ČSSZ*“, a rozhodnout, kdo je příslušný vydat nová rozhodnutí v těchto věcech.

Zvláštní senát návrh odmítl a rozhodl, že věc bude postoupena Nejvyššímu správnímu soudu.

Z odůvodnění:

V předmětné věci podala navrhovatelka žalobu u Městského soudu v Praze proti rozhodnutí žalované, kterým jí byl přiznán předčasný starobní důchod. Podle § 7 odst. 3 s. ř. s. je k řízení ve věcech důchodového pojištění, důchodového zabezpečení a dávek podle zvláštních předpisů vyplácených spolu s důchody příslušný krajský soud ve správním soudnictví, v jehož obvodu má navrhovatel bydliště, popřípadě v jehož obvodu se zdržuje. Přípustným opravným prostředkem proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu ve správním soudnictví je kasační stížnost (§ 102 s. ř. s.), o níž rozhoduje Nejvyšší správní soud (§ 109 odst. 1 s. ř. s.). V tomto směru byla také navrhovatelka poučena.

Obsah podání navrhovatelky ze dne 13. června 2007 nelze podřadit pod citované ustanovení § 1 odst. 1 a 2 zákona, nejde tak o návrh na zahájení řízení o kompetenčním sporu. Ve smyslu § 41 odst. 2 o. s. ř. (ve spoje-

ní s § 4 zákona a § 64 s. ř. s.) jej zvláštní senát posoudil jako kasační stížnost, o které rozhoduje Nejvyšší správní soud. Vzhledem k tomu, že tak není dána pravomoc zvláštního senátu, nezbylo než podání navrhovatelky podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. odmítnout.

K dalšímu postupu zvláštního senátu je třeba uvést, že soudní řád správní, na který odkazuje § 4 zákona, nemá výslovné ustanovení o postoupení věci ze soudnictví správního příslušnému orgánu, jak tomu je v civilním i trestním soudnictví [viz § 104 odst. 1 věta druhá, § 221 odst. 1 písm. c) a § 243b odst. 4 o. s. ř.; § 171, § 222 odst. 2, § 257 odst. 1 písm. b) trestního řádu]. Absencí této úpravy se již zabýval Nejvyšší správní soud ve svém usnesení ze dne 18. 12. 2007, čj. Nad 39/2006-16, kde se přiklonil k výkladové alternativě přímého postoupení věci soudem správnímu orgánu podle § 104 odst. 1 věta druhá o. s. ř., systematicky zařazeného do části třetí občanského soudního řádu, jež se (vedle části první) podle § 64 s. ř. s., případně podle tohoto ustanovení ve spojení s § 120 s. ř. s., použije pro řízení ve správním soudnictví přiměřeně, nestanoví-li soudní řád správní jinak. Svůj postup mimo jiné odůvodnil tím, že „*přímé postoupení věci soudem správnímu orgánu [děje-li se tak podle § 104 odst. 1 věty druhé o. s. ř., dokonce s tím, že právní účinky spojené s podáním žaloby (návrhu na zahájení řízení) zůstávají přitom zachovány] je rychlé, hospodárné a z hlediska, uživatelské přívětivosti postupu orgánů rozhodujících o právech a povinnostech a právního řádu jako takového i nejúčelnější. Ve správním soudnictví přitom nelze vidět žádné zvláštnosti, pro které by takový postup nebyl vhodný či dokonce možný*“.

Zvláštní senát je toho názoru, že uvedený postup lze přiměřeně použít i na řízení před tímto senátem. Proto věc postoupil podle § 104 odst. 1 věty druhé o. s. ř. Nejvyššímu správnímu soudu.

Kompetenční spory: věcná příslušnost soudů k přezkumu zákonnosti rozhodnutí o vyvlastnění po 1. 1. 2007

Řízení před soudem: předání věci mezi jednotlivými senáty téhož soudu

k § 28 zákona č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění)

k § 104b odst. 3 a § 244 a násl. občanského soudního řádu, ve znění zákonů č. 180/1990 Sb., č. 519/1991 Sb., č. 30/2000 Sb., č. 155/2000 Sb., č. 220/2000 Sb., č. 276/2001 Sb. a č. 151/2002 Sb.
k § 46 odst. 4 soudního řádu správního

I. Počínaje účinností zákona č. 184/2006 Sb., o vyvlastnění, tj. ode dne 1. ledna 2007, zanikla příslušnost správních soudů k přezkumu zákonnosti rozhodnutí o vyvlastnění ve správním soudnictví. K řízení jsou příslušné soudy v občanském soudním řízení, a to soudy krajské, které přitom procesně postupují podle části páté občanského soudního řádu (§ 244 a násl. o. s. ř.). Věcí vyvlastnění (§ 28 zákona č. 184/2006 Sb., o vyvlastnění) je přitom třeba rozumět jak případy, kdy správní orgán návrhu na vyvlastnění vyhověl, tak případy, kdy jej pro neplnění zákonných podmínek zamítl. Podstatné je, že se správní orgán věci zabýval meritorně, a nikoli již výsledek tohoto věcného posouzení.

II. Byl-li adresátem žaloby soud, který je jak soudem věcně příslušným k projednání žaloby ve správním soudnictví, tak i soudem věcně příslušným k projednání žaloby podle části páté o. s. ř., tedy tentýž soud, předá příslušný senát krajského soudu, pokud se domnívá, že předmětná věc náleží jinému senátu téhož krajského soudu, tuto věc podle rozvrhu práce tomuto senátu bez procesního rozhodování (§ 104b odst. 3 o. s. ř. a zrcadlově opačný § 46 odst. 4 s. ř. s.).

(Podle usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 21. 5. 2008, čj. Konf 34/2007-15)

Prejudikatura: č. 448/2005 Sb. NSS.

Věc: Spor o pravomoc mezi senátem 35 C Krajského soudu v Brně a senátem 30 Ca Krajského soudu v Brně, za další účasti 1) akciové společnosti TeliaSonera International Carrier Czech Republic, 2) Anny O., 3) Marie K. a 4) Krajského úřadu Jihomoravského kraje, ve věci zřízení věcného břemene.

Městský úřad Břeclav rozhodnutím ze dne 14. 12. 2006 zamítl návrh účastníka 1) na zřízení věcného břemene na část pozemku v katastrálním území Charvátská Nová Ves pro stavbu „*Optický kabel Čerčany – Brno hranice ČR (Rakousko, úsek v okrese Břeclav)*“ dle geometrického plánu ze dne 26. 11. 2001. Vlastníky označeného pozemku jsou Marie B., Anna O. a Marie K.

K odvolání účastníka 1) Krajský úřad Jihomoravského kraje rozhodnutím ze dne 25. 4. 2007 opravil označení čísla parcely a li-

stu vlastnictví pozemku. V dalším zůstalo rozhodnutí o zamítnutí návrhu na zřízení věcného břemene nezměněno.

Žalobu, kterou účastník 1) proti rozhodnutí podal u správního soudu, odmítl Krajský soud v Brně usnesením ze dne 1. 8. 2007, čj. 30 Ca 170/2007-15, s tím, že po 1. 1. 2007, kdy nabyl účinnosti zákon o vyvlastnění, je k řízení ve věci vyvlastnění příslušný krajský soud, který žalobu projedná v občanském soudním řízení, a to bez ohledu na to, že správní rozhodnutí bylo vydáno před 1. 1. 2007. Krajský

soud žalobce současně poučil, že do jednoho měsíce od právní moci jeho usnesení může podat žalobu dle § 244 o. s. ř. u příslušného krajského soudu.

Tato žaloba pak byla podána opět u Krajského soudu v Brně, avšak byla zapsána senátu 35 C, tj. senátu, který rozhoduje v občanském soudním řízení (dále též „civilní senát“). Tento senát podal návrh zvláštnímu senátu zřízenému podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, na řešení kompetenčního sporu mezi ním a senátem 30 Ca Krajského soudu v Brně (dále též „správní senát“). V návrhu civilní senát tvrdil, že v daném případě nelze použít závěry, které zvláštní senát vyslovil v usnesení ze dne 8. 6. 2007, čj. Konf 4/2007-6, neboť zatímco ve věci, v níž rozhodoval zvláštní senát, k vyvlastnění skutečně došlo, v předkládaném případě byl návrh na vyvlastnění z formálních důvodů zamítnut, a k vyvlastnění tedy nedošlo. Za této situace nelze přenášet celé věcné projednávání a rozhodnutí až do občanského soudního řízení, neboť v případě kladného rozhodnutí, tj. vyvlastnění nemovitosti, by se věci poprvé meritorně zabýval v rozporu s ústavními principy dělby moci až soud v občanském soudním řízení, a nikoli správní orgán. Ustanovení § 28 zákona o vyvlastnění je tak zapotřebí vykládat restriktivně, tedy že se vztahuje pouze na věci, kde k vyvlastnění před správním orgánem skutečně došlo; jen tehdy lze věc v občanském soudním řízení opětovně projednat (viz dle § 244 odst. 1 o. s. ř.).

Zvláštní senát rozhodl, že příslušný vydat rozhodnutí je soud v občanském soudním řízení.

Z odůvodnění:

Při řešení vzniklého sporu o pravomoc mezi obecným soudem a soudem ve správním soudnictví se zvláštní senát řídil následující úvahou:

Jak správně ve svém návrhu poznamenal civilní senát Krajského soudu v Brně, otázkou věcné příslušnosti soudů k přezkumu zákonitosti rozhodnutí o vyvlastnění po 1. 1. 2007 se zvláštní senát již zabýval. V usnesení ze dne 8. 6. 2007, čj. Konf 4/2007-6, publikova-

ném pod č. 1312/2007 Sb. NSS, zvláštní senát připomněl, že podle dřívější rozhodovací praxe zvláštního senátu rozhodnutí o vyvlastnění nemovitostí nebylo posuzováno jako rozhodnutí ve věci vyplývající ze soukromoprávních vztahů ve smyslu § 7 o. s. ř. Z toho vyplynul závěr, že rozhodnout o takové věci příslušelo soudu ve správním soudnictví (srov. usnesení zvláštního senátu ze dne 5. 5. 2005, čj. Konf 81/2004-12, uveřejněné jako č. 448/2005 Sb. NSS).

V citovaném usnesení zvláštní senát dále konstatoval, že dne 1. 1. 2007 nabyt účinnosti zákon o vyvlastnění, upravující podmínky odnětí nebo omezení vlastnického práva nebo práva odpovídajícího věcnému břemenu k pozemku nebo ke stavbě a přechod vlastnického práva nebo nabytí práva odpovídajícího věcnému břemenu k tomuto pozemku nebo stavbě pro dosažení účelu vyvlastnění stanoveného zvláštním zákonem, poskytnutí náhrady za odnětí nebo omezení vlastnického práva nebo práva odpovídajícího věcnému břemenu k pozemku nebo ke stavbě, jakož i zrušení odnětí nebo omezení vlastnického práva nebo práva odpovídajícího věcnému břemenu k pozemku nebo ke stavbě a navrácení těchto práv jejich dosavadnímu nositeli [§ 1 odst. 1 písm. a), b), c) citovaného zákona].

Zvláštní senát dále upozornil na to, že část sedmá zákona o vyvlastnění upravuje projednání vyvlastnění v řízení před soudem v § 28 odst. 1, a to tak, že k řízení ve věci vyvlastnění, která má být projednána v občanském soudním řízení – s poznámkou, že jde o § 244 až 250l o. s. ř. – je v prvním stupni příslušný krajský soud. Tato úprava – jakkoli v rozporu s převažujícím názorem nauky na veřejnoprávní charakter expropriačního aktu – tedy výslovně svěřuje projednání vyvlastnění řízení před soudem v občanském soudním řízení podle části páté o. s. ř., upravující řízení ve věcech, o nichž bylo rozhodnuto jiným orgánem, v § 244 až § 250l. Zvláštní senát, který rozhoduje podle aktuálního právního stavu, proto v citovaném usnesení vyslovil, že rozhodnout ve věci přísluší soudu v občanském soudním řízení, a to bez ohledu na to, že sám vyvlastňovací akt byl vydán před tímto datem.

Civilnímu senátu Krajského soudu v Brně třeba přisvědčit v tom, že ve věci, o které zvláštní senát rozhodoval shora označeným usnesením, byla nemovitost (budova) správnými orgány vyvlastněna, tj. že bylo v merituu věci rozhodnuto kladně. Mýlí se ovšem, pokud tvrdí, že v nyní předložené věci bylo rozhodnuto nemeritorně, tj. že návrh na vyvlastnění byl zamítnut bez skutečného věcného projednání toliko z formálních důvodů.

Správné posouzení otázky, zda správní orgán rozhodl o sporu nebo o jiné právní věci vyplývající ze soukromoprávních vztahů věcně či zda řízení o věci samé před správním orgánem vůbec neproběhlo, je přitom podstatné. V tomto směru lze odkázat na usnesení ze dne ze dne 20. 9. 2007, čj. Konf 22/2006-8 (viz www.nssoud.cz); zvláštní senát tu konstatoval, že smyslu zákonné úpravy a nezpochybněnému trendu dřívější doktríny a judikatury odpovídá závěr, že pravomoc soudu v občanském soudním řízení bude založena až tehdy, kdy správní orgán rozhodne věcně o sporu nebo o jiné právní věci vyplývající ze soukromoprávních vztahů, tj. zjistí, co je právem, nebo toto právo založí. Aby si totiž soud mohl předsevzít rozhodnutí věci *in merito*, musí být splněna podmínka vymezená v § 244 o. s. ř., tj. že správní orgán o sporu (*in merito*) již rozhodl. Ve věci, na kterou se odkazuje, šlo o případ, kdy správní orgán z procesních důvodů (pro neodstranění nedostatků návrhu) zastavil řízení ve věci, která před něj patřila, a záležitostí se věcně vůbec nezabýval; zvláštní senát proto vyslovil, že takové *denegatio* správní jurisdikce patří před správní soud, který má posoudit jeho zákonnost.

Ve věci nyní projednávané je však situace jiná. Jak je zřejmé z dříve uvedené rekapitulace, správní orgán návrh na vyvlastnění, resp. omezení vlastnického práva ve formě zřízení věcného břemene, zamítl věcně, přičemž z odůvodnění jeho rozhodnutí jednoznačně plyne, že tak učinil z důvodu nesplnění zákonem stanovených podmínek. Dospěl k závěru, že návrhu na vyvlastnění nelze vyhovět, pokud příslušná stavba (uložení kabelu) byla již zhotovena, neboť vyvlastňovat zpětně nelze. Správní orgán zkoumal naplnění podmí-

nek pro omezení vlastnického práva, tj. rozhodoval o tom, zda má být vlastnické právo k pozemku ve prospěch zřizovatele stavby optického kabelu omezeno, či nikoli. Nepůjde zde tedy o případ, kdy by soud v občanském soudním řízení řešil věc samu poprvé.

Uvedeným závěrům není na překážku ani § 28 zákona o vyvlastnění; zmiňuje-li se toto ustanovení o „věci vyvlastnění“, je třeba touto „věcí“ rozumět jak případy, kdy správní orgán návrhu na vyvlastnění vyhověl, tak případy, kdy je pro neplnění zákonných podmínek zamítl. Jak již bylo vysvětleno, je podstatné, zda se správní orgán věci zabýval meritorně, a nikoli již výsledek tohoto věcného posuzování případu. Dvojkolejnost, k níž by vedl krajským soudem zastávaný výklad opačný – tj. že věci, kdy k vyvlastnění došlo, budou řešit soudy v občanském soudním řízení, a věci, v nichž k vyvlastnění nedošlo, budou řešit soudy správní, by totiž vedla k neakceptovatelným důsledkům. Nelze vyloučit situace, kdy by žalobce poté, co správní orgán nevyhověl jeho návrhu na vyvlastnění nemovitosti, uspěl u správního soudu, který by správnímu orgánu věc vrátil s tím, že za dané skutkové situace je zapotřebí příslušnou nemovitost vyvlastnit. Pak by se ale majitel takové nemovitosti mohl obrátit na soud v občanském soudním řízení, který by na rozdíl od soudu správního mohl dospět k závěru, že vyvlastnění nemovitosti za daných skutkových podmínek nepřichází v úvahu, a nemovitost by nevyvlastnil. Neakceptovatelný rozpor s principem právní jistoty je tedy více než zřejmý.

Vzhledem k výše uvedenému zvláštní senát proto vyslovil, že rozhodnout o věci je příslušný soud v občanském soudním řízení.

K postupu správního senátu Krajského soudu v Brně lze ještě podotknout, že tento senát nesprávně v dané věci žalobu odmítl. Obecná úprava v § 46 odst. 2 s. ř. s. sice stanoví, že soud návrh odmítne také tehdy, domáhá-li se navrhovatel rozhodnutí ve sporu nebo v jiné právní věci, o které má jednat a rozhodnout soud v občanském soudním řízení, anebo domáhá-li se návrhem přezkoumání rozhodnutí, jímž správní orgán rozhodl v mezích své zákonné pravomoci v soukro-

moprávní věci, přičemž v usnesení o odmítnutí návrhu musí být navrhovatel poučen o tom, že do jednoho měsíce od právní moci usnesení může podat žalobu a ke kterému věcně příslušnému soudu; v předmětné věci toto ustanovení ale neplatí, jde o případ speciální.

Zde vznikl spor o věcnou příslušnost mezi správním senátem krajského soudu a jiným (civilním) senátem téhož soudu, příslušným podle rozvrhu práce (srov. k tomu § 3 odst. 1 s. ř. s. a § 28 zákona o vyvlastnění). Byl-li adresátem žaloby soud, který je jak soudem věcně

příslušným k projednání žaloby ve správním soudnictví, tak i soudem věcně příslušným k projednání žaloby podle části páté o. s. ř., tedy tentýž soud, měl správní senát Krajského soudu v Brně, pokud se domníval, že předmětná věc náleží civilnímu senátu krajského soudu (zde Krajskému soudu v Brně), tuto věc bez procesního rozhodování předat přímo podle rozvrhu práce tomuto senátu. Ten pak, v případě nesouhlasu s takovým předáním, měl postupovat podle § 104b odst. 3 o. s. ř. a podat návrh zvláštnímu senátu (srov. k tomu také zřadlově opačné § 46 odst. 4 s. ř. s.). (...)

1678

Právo Evropských Společenství: nepublikace právních předpisů v Úředním věstníku Evropské Unie Řízení před soudem: přihlížení k vadám správního řízení z úřední povinnosti

k čl. 52 Ústavy ČR

k čl. 11 odst. 4 a odst. 5 Listiny základních práv a svobod (v textu též „Listina“)

k § 75 odst. 2 a § 109 odst. 3 soudního řádu správního

Fyzickým ani právnických osobám v České republice nelze ukládat povinnosti na základě nařízení jakožto sekundárního pramene práva Společenství, dokud takové nařízení nebylo řádně publikováno v českém jazyce, a pokud jsou takové povinnosti založeny právními skutečnostmi, které se udály přede dnem řádného vyhlášení takového nařízení; k tomu, že nařízení nebylo v českém jazyce řádně publikováno, přihlédně správní soud i bez námítky žalobce (stěžovatele).

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 6. 2008, čj. 1 Afs 21/2008-98)

Prejudikatura: srov. č. 2/2003 Sb. NSS, č. 1533/2008 Sb. NSS, č. 1548/2008 Sb. NSS, č. 1575/2008 Sb. NSS, náleze č. 154/2006 Sb., rozsudek Soudního dvora ES ze dne 16. 12. 1976 ve věci 33/76, *Rewe-Zentralfinanz eG* (publikováno v: *Judikatura Evropského soudního dvora* č. 3/2007), rozsudek ze dne 22. 10. 1987 ve věci 314/85, *Foto-Frost* (publikováno v: *Judikatura Evropského soudního dvora* č. 3/2004).

Věc: Společnost s ručením omezeným TV PRODUCTS CZ proti Celnímu ředitelství v Českých Budějovicích o clo a daň z přidané hodnoty, o kasační stížnosti žalobce.

Celkem devatenácti rozhodnutími Celního úřadu v Českých Budějovicích ze dne 22. září 2006, 4. října 2006, 5. října 2006 a 6. října 2006 bylo žalobkyni dodatečně vyměřeno clo v částce celkem 521 181 Kč a daň z přidané hodnoty v částce celkem 99 035 Kč, a to za zboží (elektrické skútry a vodové barvy) pro-

puštěné do celního režimu volného oběhu rozhodnutími celního úřadu ze dne 26. května 2004, 2. června 2004, 19. července 2004, 4. června 2004, 14. června 2004, 14. května 2004, 15. července 2004, 14. července 2004, 30. června 2004, 7. července 2004, 21. června 2004, 20. května 2004, 8. června 2004, 6. srp-

na 2004, 19. srpna 2004, 24. srpna 2004, 30. července 2004, 4. srpna 2004, 14. května 2004 a 2. června 2004 na základě celních prohlášení žalobkyně vždy z téhož dne.

Proti uvedeným rozhodnutím celního úřadu podala žalobkyně odvolání. Odvolání bylo zamítnuto devatenácti rozhodnutími žalovaného ze dne 4. července 2007.

Proti rozhodnutím žalovaného podala žalobkyně žaloby u Krajského soudu v Českých Budějovicích. Krajský soud devatenácti rozsudky datovanými 14. prosince 2007 až 14. března 2008 žaloby zamítl.

Proti rozsudkům krajského soudu podala žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížnosti. V kasačních stížnostech argumentovala stěžovatelka především tím, že žalovaný nechránil její dobrou víru, s níž deklarovala dlouhodobě dovážené zboží dle určité položky celního sazebníku, k čemuž celní úřad nikdy nevznesl žádné námitky a až dodatečně po uplynutí dlouhé doby zařazení zboží dle sazebníku revidoval a clo a DPH doměřil. Zařazení zboží do sporné položky celního sazebníku stěžovatelka s celním úřadem konzultovala a ten postup stěžovatelky schválil.

Žalovaný se ke kasačním stížnostem vyjádřil tak, že stěžovatelka si mohla vyžádat závaznou informaci o zařazení zboží do sazebníku, což neučinila, proto se nemůže dovolávat své dobré víry.

Nejvyšší správní soud spojil řízení o kasačních stížnostech stěžovatelky ke společnému projednání; napadené rozsudky krajského soudu zrušil a věci mu vrátil k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

IV.

Právní hodnocení věci

Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnosti v záhlaví uvedených věcech jsou důvodné, ovšem z jiných důvodů, než uvádí stěžovatelka. Základní otázkou totiž v daném případě je, v jakém právním prostředí se odehrály posuzované dovozy zboží. Nejvyšší správní soud nejprve rekapituloval

rozhodnutí Soudního dvora ve věci *Skoma-Lux, s. r. o.* (IV/1), aby pak závěry Soudního dvora aplikoval na nyní projednávaný případ, a dospěl k závěru, že rozhodnutí krajského soudu stejně jako rozhodnutí žalovaného jsou protiústavní, a současně rozporné se základními zásadami práva Společenství, neboť ukládají stěžovatelce povinnost, která nemá oporu v zákoně, resp. v nařízení aplikovatelném na stěžovatelku (IV/2).

IV/1

Rozhodnutí Soudního dvora ES ve věci *Skoma-Lux, s. r. o.*

Dne 11. prosince 2007 rozhodl Soudní dvůr ES věc *Skoma-Lux, s. r. o.*, proti Celnímu ředitelství Olomouc, C-161/06 (zatím nepublikováno ve Sbírce rozhodnutí Soudního dvora, přístupné česky na <http://curia.europa.eu>, česká anotace viz I. Šlosarčík, *Jurisprudence* č. 4/2008, str. 44 – 50). V této věci rozhodl Soudní dvůr o předběžné otázce Krajského soudu v Ostravě, týkající se aplikace Celního kodexu Společenství, a to pro období před vyhlášením tohoto kodexu v češtině.

Jak Soudní dvůr v odpovědi na předběžnou otázku českého správního soudu uvedl, již ze samotného znění čl. 254 odst. 2 ES vyplývá, že nařízení může vyvolávat právní účinky, pouze pokud bylo vyhlášeno v Úředním věstníku Evropské unie. Z ustanovení článku 58 Aktu o podmínkách přistoupení České republiky, Estonské republiky, Kyprské republiky, Lotyšské republiky, Litevské republiky, Maďarské republiky, Republiky Malta, Polské republiky, Republiky Slovinsko a Slovenské republiky k Evropské unii a o úpravách smluv, na nichž je založena Evropská unie (Úř. věst. 2003, L 236, s. 33, dále jen „Akt o podmínkách přistoupení“), ve spojení s články 4, 5 a 8 nařízení Rady č. 1 ze dne 15. dubna 1958 o užívání jazyků v Evropském hospodářském společenství (Úř. věst. 1958, 17, s. 385; české Zvl. vyd. 01/01, s. 3), ve znění Aktu o podmínkách přistoupení, vyplývá, že v případě členského státu, jehož jazyk je úředním jazykem Unie, je třeba řádné vyhlášení nařízení Společenství chápat jako vyhlášení tohoto aktu v uvedeném jazyce v Úřed-

ním věstníku Evropské unie (body 33 – 34 rozhodnutí *Skoma-Lux*, s. r. o.).

Soudní dvůr zdůraznil ústavněprávní a lidskoprávní rovinu tohoto problému. *[K]ategorický požadavek právní jistoty vyžaduje, aby právní úprava Společenství umožnila dotčeným osobám seznámit se přesně s rozsahem povinností, které jim ukládá, což lze zaručit pouze řádným vyhlášením v úředním jazyce adresáta [s odkazem na předchozí judikaturu]. Bylo by mimoto v rozporu se zásadou rovného zacházení uplatňovat stejně povinnosti uložené právní úpravou Společenství ve starých členských státech, kde mají jednotlivci možnost seznámit se s těmito povinnostmi v Úředním věstníku Evropské unie v jazyce těchto států, a v přistoupivších členských státech, kde to nebylo možné z důvodu opožděného vyhlášení. Dodržování takových základních zásad není v rozporu se zásadou efektivity práva Společenství, jelikož poslední uvedená zásada se nemůže týkat pravidel, která vůči jednotlivcům ještě nelze uplatňovat* (body 38 – 40).

Soudní dvůr odmítl, že by nedostatek řádného vyhlášení právního předpisu EU v Úředním věstníku mohl být zhojen dostupností téhož předpisu na internetu (bod 48). Proto Soudní dvůr vyslovil k první otázce českého správního soudu právní názor, podle něhož „článek 58 Aktu o podmínkách přistoupení brání tomu, aby povinnosti obsažené v právní úpravě Společenství, která nebyla vyhlášena v Úředním věstníku Evropské unie v jazyce nového členského státu, ačkoliv je tento jazyk jedním z úředních jazyků Unie, mohly být uloženy jednotlivcům v tomto státě, i když se tyto osoby mohly seznámit s touto právní úpravou jinými způsoby“ (bod 51).

Soudní dvůr též omezil temporální dopady svého rozhodnutí o neaplikovatelnosti nepublikovaných evropských předpisů. Podle Soudního dvora totiž členské státy na základě práva Společenství nejsou povinny zpochybnit správní nebo soudní rozhodnutí přijatá na základě v domácím jazyce nepublikovaných evropských předpisů, pokud jsou tako-

váto rozhodnutí podle příslušných vnitrostátních pravidel již konečná (bod 72; srov. však bod 73 rozhodnutí); to se ovšem netýká těch rozhodnutí, která byla k datu rozsudku ve věci *Skoma-Lux*, s. r. o., tedy ke dni 11. prosince 2007, napadena opravným prostředkem v rámci správního nebo soudního řízení (bod 71).

IV/2

Aplikace právních závěrů Soudního dvora ES na nyní rozhodovaný případ

a)

Právní závěry Soudního dvora v kauze analyzované v části IV/1 lze vztáhnout též na nyní projednávanou věc, když k rozhodným právním skutečnostem ve všech věcech spojených v tomto řízení došlo v období mezi 1. květnem 2004 (vstup do Evropské unie a novelizace českého celního zákona) a 27. srpnem 2004 (datum řádného uveřejnění Celního kodexu Společenství a dalších relevantních předpisů v české verzi Zvláštního vydání Úředního věstníku): v daném případě se jedná o dovozy zboží ve dnech 26. května 2004, 2. června 2004, 19. července 2004, 4. června 2004, 14. června 2004, 14. května 2004, 15. července 2004, 14. července 2004, 30. června 2004, 7. července 2004, 21. června 2004, 20. května 2004, 8. června 2004, 6. srpna 2004, 19. srpna 2004, 24. srpna 2004, 30. července 2004, 4. srpna 2004, 14. května 2004 a 2. června 2004. Je nerozhodné, že dodatečné platební výměry celního úřadu, které byly následně napadeny před žalovaným, byly vydány již v době, kdy všechny relevantní právní předpisy byly řádně publikovány.

Počínaje 1. květnem 2004 (vstup České republiky do Evropské unie) začaly být níže uvedené evropské celní předpisy přímo účinné v českém právním řádu. Proto byla také provedena novela českého celního zákona zákonem č. 187/2004 Sb., kterým se mění zákon č. 13/1993 Sb., celní zákon, ve znění pozdějších předpisů, který řadu ustanovení celního zákona včetně vymezení základních pojmů, informací o celních předpisech, cla a celního sazebníku, původu zboží a celní hodnoty, dopravy zboží přes státní hranice,

celního prohlášení, včetně jeho podávání a celně schválených určení, vrácení zboží, vzniku celního dluhu a jeho zániku, evidence cla a jeho splatnosti, vrácení a prominutí cla, zrušil (srov. k tomu také obecnou část důvodové zprávy k vládnímu návrhu zákona ze dne 12. 11. 2003, tisk 504/0, přístupný v repositáři Poslanecké sněmovny PČR na adrese www.psp.cz). Český celní zákon tak přestal být samostatně aplikovatelnou normou: počínaje 1. květnem 2004 tento zákon upravuje některé právní vztahy v oblasti celnictví, pokud nejsou upraveny bezprostředně závaznými předpisy Evropských společenství (§ 1 celního zákona, ve znění novely č. 187/2004 Sb.). Nikoliv náhodou se ostatně právě shora obsažně rozebíraná věc *Skoma-Lux, s. r. o.*, týkala celního řízení v době krátce po vstupu do Evropské unie.

V souladu s popsanou novou právní situací po vstupu do Evropské unie byl v kauze stěžovatelky vedle českých předpisů [zákon č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, a zákon č. 13/1993 Sb., celní zákon, oba ve znění účinném ke dni vydání jednotlivých rozhodnutí] aplikován též Celní kodex Společenství; ten byl česky vyhlášen ve zvláštním vydání Úředního věstníku, kap. 2, sv. 4, s. 307 – 356, a to dne 27. srpna 2004. Dále bylo v rozhodnutích týkajících se stěžovatelky aplikováno nařízení Rady (EHS) č. 2658/87 ze dne 23. července 1987 o celní a statistické nomenklatuře a o společném celním sazebníku, česky vyhlášen ve zvláštním vydání Úředního věstníku, kapitola 2, svazek 2, s. 382 – 386, a to dne 20. srpna 2004, a nařízení Komise (EHS) č. 2454/93 ze dne 2. července 1993, kterým se provádí nařízení Rady (EHS) č. 2913/92, kterým se vydává celní kodex Společenství, česky vyhlášen ve zvláštním vydání Úředního věstníku, kapitola 2, sv. 6, s. 3 – 516, a to dne 27. srpna 2004 (data vyhlášení zjištěna dle oficiálního dopisu Úřadu pro úřední tisky Evropských společenství předsedovi Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 11. 2005, čj. DIRGEN(05) D/15074, Ref: TLC/ma-d15074 j.baxa; srov. též bod 31 rozhodnutí *Skoma-Lux, s. r. o.*).

b)

V nyní projednávaném případě je nesporně splněna podmínka vytyčená Soudním dvorem ke zpochybnění aktů aplikace nepublikovaného evropského práva, neboť ke dni vyhlášení rozsudku ve věci *Skoma-Lux, s. r. o.*, tedy k 11. prosinci 2007, byla všechna správní rozhodnutí napadena v rámci soudního řízení (viz bod 71 rozhodnutí *Skoma-Lux, s. r. o.*). Stěžovatelka nicméně nedostatek publikace evropských předpisů pro svou věc nenamítá, a naopak polemizuje s výkladem, který v této věci co se týče těchto předpisů žalovaný učinil. Základní otázkou tedy je, zda Nejvyšší správní soud má v takovémto případě ignorovat skutečnost, že právní podklad pro dodatečné vyměření cla nebyl v daných věcech dán, neboť k dovozům zboží došlo v době před 27. srpnem 2004, tedy před řádnou publikací všech relevantních evropských předpisů v českém jazyce.

Nejvyšší správní soud nejprve předesílá následující. Požadavek rovnocennosti (někdy také překládaný jako „ekvivalence“) odráží zásadu účinné ochrany práv jednotlivců v právu Společenství. Podle tohoto požadavku musí být jednotlivci garantována možnost ochrany práv, které mu přiznává právo Společenství, a to za stejných podmínek, jaké jsou uplatňovány při vynucování obdobných práv plynoucích z práva vnitrostátního (viz poprvé věc 33/76, *Rewe v. Landwirtschaftskammer für das Saarland* [1976] ECR 1989, bod 5, česky např. Bobek, M. – Komárek, J. – Passer, J. M. – Gillis, M. *Předběžná otázka v komunitárním právu*. Praha : Linde, 2005, s. 198). Pro posouzení požadavku rovnocennosti ochrany práv plynoucích z práva Společenství, především tedy judikatury Soudního dvora, a práv „čistě“ domácí povahy, je určující především postoj judikatury Nejvyššího správního soudu k dopadům nálezu, kterým Ústavní soud buď zrušil zákon pro jeho protiústavnost, resp. vyslovil protiústavnost již sice zákonodárcem derogovaného, ale na dřívější právní skutečnosti stále aplikovatelného zákona. Takovéto srovnání je na místě o to více, že Soudní dvůr ES plní ve vztahu k sekundární legislativě Společenství v podstatě vedle ji-

ného také roli „ústavního“ soudu Společenství. Český Ústavní soud ostatně tuto roli Soudního dvora ve svém zásadním nálezu k právu Evropské unie, byť podmínečně, akceptoval (nález Ústavního soudu ze dne 8. března 2006, sp. zn. Pl. ÚS 50/04, č. 154/2006 Sb. – „*Cukerné kvóty II*“).

Nejvyšší správní soud již v jednom ze svých historicky prvních rozsudků uvedl, že „[z]ruší-li Ústavní soud některé ustanovení zákona pro jeho neústavnost, odpovídá principu oprávněného očekávání, aby soud v přezkumném řízení zrušil rozhodnutí správního orgánu, které se o ně opírá. Při přezkoumání zákonnosti rozhodnutí proto správní soud není vázán ustanovením takto zrušeného zákonného ustanovení, ale musí dbát nálezu Ústavního soudu; v takovém případě není rozhodující, že napadené rozhodnutí správního orgánu bylo vydáno ještě před tím, než Ústavní soud zákonné ustanovení zrušil. Nezákonnost napadeného rozhodnutí pak správní soud zpravidla shledá v rozporu s předpisem vyšší právní síly, totiž s Ústavou“ (viz rozsudek NSS ze dne 13. 5. 2003, čj. 7 A 146/2001-29, publ. pod č. 2/2003 Sb. NSS).

Ve svém nedávném rozsudku pak Nejvyšší správní soud jasně uvedl, že „jakkoliv platí obecná zásada, podle níž zrušovací nálezy Ústavního soudu mají v řízení o kontrole norem účinky *ex nunc*, a nikoliv *ex tunc* [...] představuje vyslovení interpretativního výroku Ústavním soudem o protiústavnosti právního předpisu překážku jeho aplikace v těch případech, kdy by ještě tato aplikace připadala v úvahu. Jinak řečeno, citovaný nález Ústavního soudu sice nemůže vyvolat možnost opětovného otevření těch případů, které již byly pravomocně ukončeny; zároveň však platí, že právní názor v něm obsažený nelze opomenout tehdy, pakliže se jedná o řízení dosud neskončená, a to i včetně těch řízení, které dohánějí u správních soudů. V těchto případech má (pouhý) interpretativní výrok Ústavního soudu pro aplikační praxi v podstatě stejný význam a smysl jako výrok, kterým se ruší právní předpis“ (viz rozsudek NSS ze dne 13. 3. 2008, čj. 5 Afs

7/2005-127, obdobně též rozsudek NSS ze dne 13. 3. 2008, čj. 5 Afs 174/2004-68, oba přístupné na www.nssoud.cz).

Nejvyšší správní soud tedy zaujal v citovaném rozsudku čj. 5 Afs 7/2005-127 v podstatě obdobnou konstrukci ve vztahu k dopadům interpretativních nálezů Ústavního soudu v rámci abstraktní kontroly norem, kterou vytyčil Soudní dvůr ES ve vztahu ke svému interpretativnímu rozhodnutí v kauze *Skoma-Lux*, s. r. o. (Nejvyšší správní soud připomíná, že Soudní dvůr ES považuje otázku předpisů nepublikovaných v češtině nikoliv za otázku platnosti takovýchto předpisů v České republice, ale toliko otázku interpretace těchto předpisů, což má zásadní dopady zejména s ohledem na spolupráci mezi soudy členských států a Soudním dvorem, a je tím dána možnost českého soudu posoudit takovou otázku bez toho, aby současně podával předběžnou otázku Soudnímu dvoru ve smyslu doktríny vytyčené rozhodnutím ve věci 314/85 *Foto-Frost* [1987] ECR 4199 – k tomu srov. také bod 33 stanoviska generální advokátky Kokott ze dne 18. září 2007 v kauze *Skoma-Lux*, s. r. o.).

Nutno si totiž uvědomit, že požadavek obecné dostupnosti právních předpisů a jejich publikace ve veřejné sbírce je přímo esenciálním požadavkem ústavního a právního státu (srov. v českém ústavním systému čl. 52 Ústavy). V literatuře se vyskytly dokonce názory, že jiné rozhodnutí než rozhodnutí, jaké učinil Soudní dvůr ve věci *Skoma-Lux*, s. r. o., by muselo vést k zákroku Ústavního soudu ČR, a to i pro možný konflikt s „tvrdým“ jádrem české ústavy (srov. Bobek, M. K absenci řádného vyhlášení komunitární legislativy v jazycích nových členských států. *Soudní rozhledy*, 2006, č. 12, s. 449 násl., na s. 464 – 465). Pokud tedy Soudní dvůr ES jasně vytyčil hranici, od které je nutno poskytnout ochranu subjektům proti ukládání povinnosti na základě nepublikovaného nařízení, není možné takovou ochranu neposkytnout jen proto, že jednotlivec se této ochrany výslovně nedovolal, a to tím spíše, pokud by ve srovnatelné procesní situaci týkající se čistě vnitrostátního právního vztahu taková ochrana byla poskytnuta.

V jiném svém nedávném rozsudku čj. 2 As 9/2008-75 ze dne 13. 6. 2008 pak Nejvyšší správní soud jasně vymezil svůj postoj k situaci, kde samotná aplikace § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. spojená s nedostatkem relevantní námitky ze strany stěžovatele (žalobce) vede k protiústavnosti rozhodnutí Nejvyššího správního soudu. V rozsudku čj. 2 As 9/2008-75 Nejvyšší správní soud mj. uvedl, že český model správního soudnictví založený na retrospektivnosti náhledu na předchozí správní řízení a rozhodnutí musí mít svoje limity, přičemž těmi musí být chápán jakýkoliv způsob výkladu, který by vedl k protiústavnosti. Postup soudu, který by vědomě vydal protiústavní rozsudek, je v podmínkách právního státu nepřijatelný: „*Standardními řešeními podobných situací je buď postup podle čl. 95 odst. 2 Ústavy ČR (podání návrhu na zrušení zákona Ústavním soudem), anebo ústavně konformní výklad aplikovaných zákonných ustanovení. ... Postup podle čl. 95 odst. 2 Ústavy ČR však nepovažuje zdejší soud v daném případě za racionální. V úvahu by totiž přicházel pouze test ústavnosti ustanovení § 109 odst. 3 věty před středníkem (‘Nejvyšší správní soud je vázán důvody kasační stížnosti’). Toto ustanovení však zakotvuje obecnou procesní zásadu, kterou Nejvyšší správní soud nepovažuje za protiústavní. Jedná se totiž o zásadu dispozitivnosti řízení, zcela obvyklou a racionálně odůvodněnou i v jiných typech řízení a v konečném důsledku chránící legitimní zájmy účastníků a garantující určitou míru právní jistoty a procesní předvídatelnosti. Druhou možností je ústavně konformní výklad citovaného zákonného ustanovení. To by v daném případě konkrétně znamenalo, že by se pod některou ze shora citovaných výjimek ze zmíněné zásady dispozitivnosti musela podřadit i situace, která nastala v daném případě.*“ Nejvyšší správní soud nicméně dospěl k závěru, že chybné právní posouzení věci (třebas i protiústavní povahy) zjevně pod žádnou z těchto výjimek uvedených v § 109 odst. 3 s. ř. s. nespadá, pročez nebylo možno zvolit ani druhou možnost, tedy ústavně konformní výklad § 109 odst. 3 s. ř. s. Nejvyšší správní soud proto uzavřel: „*Jestliže tedy*

v daném případě Nejvyšší správní soud dospěl k přesvědčení, že nemůže vydat rozhodnutí, které by obstálo v testu ústavnosti za přímého použití jednoduchého práva, a zároveň k vytyčenému cíli nedospěje postupem podle čl. 95 odst. 2 Ústavy ČR ani ústavně konformním výkladem zákona, je namíste přímo aplikovat normu ústavní. To konkrétně znamená, že z čl. 40 odst. 6 Listiny (kterýžto článek by byl jinak v daném případě důvodem protiústavnosti správního a posléze též soudního rozhodnutí) Nejvyšší správní soud dovozuje rozšíření výjimek z vázanosti soudu důvody kasační stížnosti nad jejich rámeček zakotvený v ustanovení § 109 odst. 3 s. ř. s.“ Jakkoliv tedy základní zásady přezkumu soudního rozhodnutí na základě kasační stížnosti (což platí obdobně též pro soudní přezkum správního rozhodnutí) nejsou v obecné rovině protiústavní, je v každém případě povinností správního soudu je aplikovat takovým způsobem a jen v takových případech, aby jejich aplikace nevyvolávala protiústavní důsledky ani v individuálním případě.

Situace v nyní projednávané kauze je obdobná právě zmíněnému případu čj. 2 As 9/2008-75. Pokud by Nejvyšší správní soud nepřihlédl k faktu, že pro vydání dodatečného platebního výměru neexistoval žádný zákonný základ (v tomto případě základ v podobě vnitrostátně přímo aplikovatelného nařízení jakožto tzv. sekundárního pramene práva Společenství), porušil by svým rozhodnutím čl. 11 odst. 5 Listiny, podle něhož dané a poplatky lze ukládat jen na základě zákona, a čl. 4 odst. 1 Listiny, podle něhož povinnosti mohou být ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod. Procesní normy soudního řádu správního totiž nelze vnímat jako samoučelné, které by mohly založit překážku pro aplikaci ústavně zaručeného základního práva. Proto může Nejvyšší správní soud přímo aplikovat čl. 11 odst. 5 a čl. 4 odst. 1 Listiny i za situace, kdy stěžovatelka tuto námitku v kasační stížnosti vůbec neuplatnila.

c)

S ohledem na výše podaný požadavek rovnocennosti ochrany subjektivních práv je te-

dy nesporné, že Nejvyšší správní soud nemůže jen pro nedostatek relevantní námitky rozhodnout způsobem, který by ve svém důsledku vedl jednak k protiústavnosti, jednak k rozporu se základními právy chráněnými též jako nepsané zásady právní v systému práva Společenství. Na tomto místě se sluší připomenout, že Soudní dvůr jasně vyslovil, že účelem a důsledkem jeho rozsudku „*je odložení uplatnitelnosti povinností, které nařízení Společenství ukládá jednotlivcům v členském státě, do doby, než se s nimi mohou seznámit řádným způsobem, který vylučuje jakoukoliv nejasnost*“ (bod 60 rozsudku *Skoma-Lux*, s. r. o.), což v sobě jednoznačně obnáší též lidskoprávní prvek. Navíc Soudní dvůr odkazuje na zásady právní jistoty a zákazu diskriminace jednotlivců z nových členských států ve srovnání s jednotlivci z členských států starých (bod 36 násl. tamtéž). Pokud tedy Soudní dvůr ES dospěl k závěru, že nedostatek publikace nařízení v českém jazyce brání tomu, aby povinnosti obsažené v takové právní úpravě Společenství mohly být uloženy jednotlivcům v České republice, a to i když se tyto osoby mohly seznámit s touto právní úpravou jinými způsoby, přičemž dopady tohoto rozhodnutí omezil jen na ta rozhodnutí orgánů veřejné moci, která byla ke dni 11. prosince 2007 „*napadena oprávněným prostředkem v rámci správního nebo soudního řízení*“, znamená to, že soud ani správní orgán nemohou ospravedlnit ukládání povinností na základě takovýchto předpisů pro všechny právní skutečnosti, které se uskutečnily přede dnem řádného vyhlášení takového evropského předpisu, a to bez ohledu na to, zda nedostatek publikace jednotlivce v řízení před soudem namítá, či nikoliv.

Nejvyšší správní soud závěrem podotýká, že (blíže nevyargumentovaný) názor o nutnosti vzít v potaz nepublikaci nařízení v české verzi z úřední povinnosti zaujal zdejší soud již ve svém rozsudku ze dne 24. ledna

2008, čj. 9 As 36/2007-59 (publikován jako č. 1533/2008 Sb. NSS), byť pouze jako *obiter dictum*. Nejvyšší správní soud totiž uvedl, že dnem vstupu České republiky do Evropské unie nabyly ve vztahu k České republice platnosti přímo použitelné předpisy Evropského společenství, tedy všechna nařízení, která byla součástí sekundární legislativy Společenství do 30. 4. 2004. Ve světle rozsudku ve věci *Skoma-Lux*, s. r. o., však dané nařízení ke dni spáchání správního deliktu nebylo ve vztahu ke stěžovateli v kauze sp. zn. 9 As 36/2007 aplikovatelné, neboť v té době dosud nebylo řádně publikováno v českém jazyce. V daném případě však našel Nejvyšší správní soud dostatečný právní základ pro uložení správní sankce v mezinárodní smlouvě, kterou byla Česká republika vázána. Nejvyšší správní soud proto uzavřel, že sankce byla uložena na základě platného a na stěžovatele plně aplikovatelného právního předpisu, a proto správní rozhodnutí, jímž byla stěžovateli uložena pokuta, netrpí žádnou vadou, k níž by musel Nejvyšší správní soud přihlídnout z úřední povinnosti (viz judikát č. 1533/2008 Sb. NSS).

V.

Shrnutí

S ohledem na všechny výše podané argumenty tedy dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že fyzickým ani právnických osobám v České republice nelze, za podmínek stanovených rozhodnutím *Skoma-Lux*, s. r. o., ukládat povinnosti na základě nařízení jakožto sekundárního pramene práva Společenství, pokud takové nařízení nebylo řádně publikováno v českém jazyce, a to pro všechny právní skutečnosti, které se udály přede dnem řádného vyhlášení takového nařízení. K tomu, že nařízení nebylo v českém jazyce řádně publikováno, přihlídně správní soud i bez námitky žalobce (stěžovatele). Z těchto důvodů Nejvyšší správní soud napadené rozsudky zrušil. Krajský soud je zde vyjádřeným právním názorem vázán (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

Opatření obecné povahy: schválení územně plánovací dokumentace Řízení před soudem: aktivní legitimace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy

k § 23 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)
k § 101a a násl. soudního řádu správního

Zástupce veřejnosti ve smyslu § 23 stavebního zákona z roku 2006, ani osoby, které zastupoval v řízení o vydání územně plánovací dokumentace, nejsou následně aktivně legitimováni domáhat se u Nejvyššího správního soudu zrušení této územně plánovací dokumentace jakožto opatření obecné povahy v řízení dle § 101a a násl. s. ř. s.

(Podle usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 6. 2008, čj. 5 Ao 3/2008-27)

Věc: a) Ing. Arch. Dušan R., b) Kamila S., c) Vlasta S., d) Emílie Š., e) Anna M., f) Anna P., g) Zdeňk P., h) Iva R., ch) Ivana K., i) Světlana R., j) Eva V., k) Jan V., l) Miroslava J., m) Petr M., n) Radim Ž., o) Miroslava P., p) Boh. P., q) Dana O., r) Libor C., s) Táňa F., t) Jaromír K. proti Statutárnímu městu Ostrava o návrhu na zrušení opatření obecné povahy.

Navrhovatelé se domáhají zrušení opatření obecné povahy - změny č. 2005/01.3 Územního plánu města Ostravy, o jehož vydání rozhodlo zastupitelstvo města Ostravy dne 27. 2. 2008 a které nabylo účinnosti dnem 28. 3. 2008. Obsahem opatření obecné povahy je změna grafické části Územního plánu města Ostravy, pokud jde o vymezení funkčních ploch v lokalitách a) v Hošťálkovicích u dálnice, b) u křižovatky ulic 17. listopadu a Rudné v Porubě a c) ve Svinově - Dubí u dálnice.

V záhlaví předmětného návrhu se navrhovatel ad a) původně označil jako zástupce veřejnosti dle § 23 odst. 3 stavebního zákona. Skutečnost, že byl navrhovatel ad a) zástupcem veřejnosti ve smyslu citovaného ustanovení stavebního zákona, doložil kopiemi plných mocí, kterými byl podepsanými osobami zmocněn k zastupování pro účely projednávání návrhu předmětné změny územního plánu.

Usnesením ze dne 29. 5. 2008, čj. 5 Ao 3/2008-8, Nejvyšší správní soud vyzval navrhovatele ad a) k tomu, aby upřesnil, zda návrh podává svým jménem, nebo jako zástupce jiných osob a aby v takovém případě doložil plné moci, jimiž ho tyto osoby zmocňují k zastupování v řízení před Nejvyšším správním soudem o zrušení opatření obecné povahy. Z původního návrhu nebylo totiž zřejmé, zda měl navrhovatel v úmyslu návrh, jímž bylo za-

hájeno řízení před Nejvyšším správním soudem, podat jménem svým, nebo jako zástupce uvedených osob. Je totiž třeba rozlišovat mezi zastoupením v řízení před Nejvyšším správním soudem a zastupováním ve smyslu § 23 odst. 3 stavebního zákona; plné moci, které navrhovatel původně předložil, ho opravňovaly pouze k tomu, aby jménem těchto osob podal námítky k navrhované změně územního plánu, a k projednání těchto námitek dle stavebního zákona, nikoliv však k tomu, aby uvedené osoby zastupoval v řízení před Nejvyšším správním soudem.

Na tuto výzvu reagoval navrhovatel ad a) podáním ze dne 6. 6. 2008, v němž uvedl, že návrh podal jednak osobně a jednak jako zástupce dalších osob, které ho k zastupování zmocnily. K tomuto podání přiložil listiny obsahující identifikační údaje a podpisy 20 osob, které navrhovatele zmocňují k zastupování v řízení o předmětném návrhu před Nejvyšším správním soudem.

Navrhovatelé odpůrci především vytýkají, že na veřejném projednání návrhu změny územního plánu města Ostravy č. 2005/1.3 dne 29. 1. 2008, byl předložen návrh č. 2005/1.3b - doplnění rozvodny, přičemž tato změna byla prezentována jako poslední platná varianta. V pozvánce na veřejné zasedání byl však uveden návrh změny Územního

plánu města Ostravy č. 2005/1.3, jenž byl také vystaven k veřejnému nahlédnutí ve dnech 13. 12. 2007 až 29. 1. 2008, tento návrh měl být také projednán zastupitelstvem městského obvodu Poruba dne 24. 1. 2008, ovšem zastupitelstvo městského obvodu změnu neprojednálo a tento bod byl stažen z programu jednání zastupitelstva. Varianta č. 2005/1.3 b – doplnění rozvodny byla tedy dne 29. 1. 2008 veřejnosti předložena bez předchozího projednání a vyvěšení na úředních deskách, jak vyžaduje § 52 odst. 1 stavebního zákona. Veřejnost byla tímto postupem uvedena v omyl a zkrácena na svých právech. Variantní projednávání návrhu změny územního plánu není podle navrhovatelů v souladu se zákonem. Zastupitelstvo města Ostravy na svém zasedání dne 27. 2. 2008 schválilo původní návrh změny územního plánu, který nebyl na veřejném projednání konaném dne 29. 1. 2008 s veřejností projednán. Dále navrhovatelé uvádějí, že zhotovitel územního plánu (Magistrát města Ostravy, Útvar hlavního architekta) nezohlednil v průběhu zpracování a schvalování návrhu změny uplatněné námitky, čímž porušil § 5 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu (dále jen „zákon o ochraně zemědělského půdního fondu“), a nedodržel rovněž metodický pokyn Ministerstva životního prostředí ze dne 1. 10. 1996, č. OOLP/1067/96, k odnímání půdy ze zemědělského půdního fondu. Při posuzování ochrany zemědělského půdního fondu podle navrhovatelů zhotovitel vycházel z nesprávného názoru, podle něhož lze zámeř záboru orné půdy z důvodu umístění logistických center kvalifikovat jako veřejný zájem ve smyslu § 4 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu. Podle názoru navrhovatelů veřejný zájem v daném případě není dán, neboť jím nemůže být výstavba logistického centra pro soukromého investora.

V již zmíněném usnesení ze dne 29. 5. 2008, čj. 5 Ao 3/2008-8, Nejvyšší správní soud vyzval navrhovatele ad a) rovněž k tomu, aby konkrétně specifikoval, jakým způsobem byl napadeným opatřením obecné povahy zkrácen na svých právech, případně jakým způsobem byly na svých právech zkráceny ji-

né osoby, u nichž by doložil, že je v daném řízení zastupuje. Nejvyšší správní soud přitom odkázal na § 101a odst. 1 s. ř. s., podle něhož je návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen.

V reakci na tuto výzvu navrhovatelé v podání ze dne 6. 6. 2008 uvedli, že zkrácení na svých právech spatřují ve výše uvedeném postupu při projednávání a schvalování návrhu změny územního plánu. Navrhovatelům byla dle jejich tvrzení v rozporu se zákonem zkrácena lhůta k prostudování návrhu, k řádné přípravě na veřejné projednání a k předání připomínek zástupci veřejnosti ve smyslu stavebního zákona, s nímž nemohli navrhovatelé změnu řádně projednat. Navrhovatelům nebyl nový návrh, který byl předložen k veřejnému projednání, znám, nebyl řádně vyvěšen na úředních deskách ani řádně projednán s orgány státní správy. Veřejné projednání bylo tudíž zmatečné. Ke zkrácení práv navrhovatelů došlo i následně tím, že na řádném zasedání zastupitelstva města Ostravy byla schválena původní neprojednávaná varianta.

Ve vyjádření k návrhu odpůrce uvedl, že ve věci nejsou splněny podmínky řízení, neboť navrhovatel ad a) není dle § 101a s. ř. s. aktivně legitimován k podání předmětného návrhu. Navrhovatel ad a) totiž netvrdí ani neprokazuje zásah do svých veřejných subjektivních práv, neboť návrh je postaven výlučně na tvrzeném procesním pochybení odpůrce při projednávání změny územního plánu dle stavebního zákona, aniž by navrhovatel ad 1) splnil svou zákonnou povinnost tvrdit, které z jeho hmotných práv bylo tvrzeným porušením dotčeno. Odpůrce v této souvislosti poukazyval na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2008, čj. 2 Ao 1/2008-51, dostupný na www.nssoud.cz, v němž byl podle odpůrce vysloven právní závěr, že k meritornímu projednání věci nepostačí pouhé tvrzení o nedodržení zákonem stanoveného postupu předcházejícího vydání opatření obecné povahy, není-li toto tvrzení spojeno s tvrzeným zásahem do hmotných práv navrhovatele. Odpůrce má navíc za to,

že v návrhu uplatněné námitky proti postupu při projednávání a schvalování změny územního plánu nejsou důvodné a že na všechny námitky navrhovatelů uplatněné v řízení o změně územním plánu řádně reagoval. Napadené opatření obecné povahy se také ve své části „rozhodnutí o námitkách a jejich odůvodnění“ vypořádalo rovněž s námitkou týkající se ochrany zemědělského půdního fondu. Návrh změny územního plánu byl i z hlediska posouzení této otázky řádně projednán s dotčenými orgány a byla vyžádána jejich stanoviska, z nichž plyne, že schválená změna územního plánu je v souladu s § 5 odst. 1 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu.

Nejvyšší správní soud návrh odmítl.

Z odůvodnění:

Nejvyšší správní soud se v první řadě zabýval tím, zda jsou v dané věci splněny podmínky řízení, zejména, zda jsou navrhovatelé aktivně legitimováni k podání návrhu na zrušení předmětného opatření obecné povahy. Jak již bylo řečeno, aktivní legitimaci pro zvláštní druh řízení o zrušení opatření obecné povahy upravuje § 101a odst. 1 s. ř. s., podle něhož je návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen.

K výkladu zmíněného ustanovení existuje ustálená judikatura Nejvyššího správního soudu. Odpůrcem zmiňovaný rozsudek ze dne 28. 3. 2008, čj. 2 Ao 1/2008-51, www.nssoud.cz, k této otázce uvádí: *„Jakkoli opatření obecné povahy není ze své podstaty adresné, zákon v § 101a odst. 1 věta první s. ř. s. spojuje aktivní legitimaci navrhovatele s tvrzením, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen. Na tomto místě je nutno uvést, že řízení vedené dle části třetí hlavy druhé dílu sedmého s. ř. s. je vystavěno na principu soudní ochrany proti opatření obecné povahy ve smyslu jeho právních účinků na sféru veřejných subjektivních práv navrhovatele (coby jeho potencionálního adresáta), nikoli proti způsobu jeho přijí-*

mání. (...) Z těchto důvodů tedy k meritornímu projednání návrhu nepostačí pouhé tvrzení o nedodržení stanoveného procesního postupu předcházejícího vydání opatření obecné povahy, není-li toto tvrzení spojeno s tvrzeným zásahem do hmotněprávní sféry navrhovatele. Obdobně by tomu bylo za situace, pokud by takový zásah tvrzen byl, avšak bez dalšího by jej bylo lze považovat za pojmově vyloučený.“

Obdobně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, čj. 2 Ao 2/2007-73, www.nssoud.cz, konstatuje, že citovaná zákonná úprava je založena na podmínce tvrzení porušení práv navrhovatele, přičemž k tomuto tvrzenému porušení muselo dojít přímo opatřením obecné povahy. Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2006, čj. 2 Ao 2/2006-62, www.nssoud.cz, rovněž zdůrazňuje, že *„pojmovým znakem opatření obecné povahy je to, že se jedná o správní akt s konkrétně určeným předmětem (vztahuje se k určité konkrétní situaci) a s obecně vymezeným okruhem adresátů. Jakkoliv však je tento okruh adresátů obecný, je třeba trvat na zákonném požadavku dotčení na právech napadeným opatřením obecné povahy. V tomto směru stojí za pozornost zdůraznit, že koncepce citovaného ustanovení § 101a s. ř. s. je založena na tvrzení existence zásahu do právní sféry dotčeného subjektu vydaným opatřením obecné povahy. Zákon tedy vychází z toho, že se jedná o procesní prostředek ochrany proti výslednému opatření obecné povahy, nikoliv proti procesu jeho přijímání. [Tím se ostatně i liší aktivní legitimace v žalobním řízení, upravená stejným zákonem (§ 65 odst. 1 s. ř. s.), založená na tvrzení porušení práv přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti.] V řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy tak je navrhovatel postižen břemenem tvrzení zasažení na svých právech výsledným správním aktem, přičemž teprve pokud je tato aktivní legitimace – a samozřejmě i další procesní podmínky – dána, je*

povinností soudu v rámci tohoto řízení přezkoumat jeho soulad se zákonem, tzn. konkrétně, zda ten, kdo je vydal, postupoval v mezích své působnosti a pravomoci a zda bylo vydáno zákonem stanoveným způsobem, přičemž není vázán právními důvody návrhu (§ 101d odst. 1 s. ř. s.).“

Konečně k dané otázce se vyjádřil i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 6. 2007, čj. 1 Ao 3/2007-60, www.nssoud.cz, když uvedl, že „*v tomto zvláštním typu soudního řízení je přitom nutno důsledně trvat na požadavku reálné pravděpodobné aktivní věcné legitimace navrhovatele. To konkrétně znamená, že za věcně projednatelný návrh nelze považovat i takový, v němž navrhovatel pouze tvrdí dotčení na svých právech, nýbrž toliko takový, z něhož je patrné, že skutečné dotčení na existujících subjektivních veřejných právech podle okolností konkrétní věci je pravděpodobné. Pokud zjevně – s přihlédnutím ke konkrétním okolnostem případu – právní sféra navrhovatele dotčena nemohla být nebo je její dotčení velmi nepravděpodobné, není dána jeho aktivní legitimace k podání návrhu v tomto zvláštním typu řízení, a tento návrh proto musí být odmítnut.*“

Na základě dosavadní judikatury lze tedy shrnout, že k založení aktivní legitimace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy dle § 101a odst. 1 s. ř. s. musí navrhovatel tvrdit, že byl na svých právech zkrácen přímo napadeným opatřením obecné povahy, nikoli toliko (na rozdíl od žaloby proti rozhodnutí správního orgánu dle § 65 a násl. s. ř. s.) řízením, které vydání opatření obecné povahy předcházelo. Z toho tudíž vyplývá, že navrhovatel musí tvrdit dotčení na svých právech hmotných, nepostačí tvrzení, že byla v daném řízení o vydání opatření obecné povahy porušena jeho procesní práva. To neznamená, že by procesní námitky navrhovatele byly v každém případě nepřípustné. Jak vyplývá z § 101d odst. 1 s. ř. s., přezkoumává Nejvyšší správní soud (i z úřední povinnosti) rovněž to, zda napadené opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným způsobem, může tak však činit až v rámci meritorního přezkumu opatření obecné povahy, tedy

pouze v případě, jsou-li splněny veškeré podmínky řízení, včetně aktivní legitimace navrhovatele, která je v § 101a odst. 1 s. ř. s. založena, jak již bylo řečeno, na tvrzení navrhovatele o tom, že byla dotčena jeho práva hmotná. Zároveň musí jít o dotčení pravděpodobné, či alespoň možné, pouhé tvrzení zkrácení na subjektivních právech, byť by se jednalo o subjektivní práva hmotná, nepostačí tam, kde je takové dotčení pojmově vyloučeno.

V daném případě směřoval okruh námitek stěžovatelů jednak k postupu při projednávání předmětného návrhu na změnu územního plánu, kdy se navrhovatelé cítili zkráceni na svých právech v řízení o územním plánu tím, že byla podle jejich tvrzení veřejně projednána jiná verze návrhu než ta, která byla posléze schválena. Tyto námitky se tedy týkaly tvrzeného porušení výhradně procesních práv navrhovatelů. Druhý okruh námitek sice směřoval k porušení převážně hmotněprávních ustanovení, konkrétně ustanovení zákona o ochraně zemědělského půdního fondu, netýkal se však vůbec subjektivních práv navrhovatelů, navrhovatelé nespécifikovali, jak by jejich hmotněprávní sféra mohla být tvrzeným porušením uvedeného zákona zasažena.

Nelze se ani divit tomu, že navrhovatelé zkrácení na svých subjektivních hmotných právech netvrdili, neboť již z jejich postavení, které měli v řízení o územním plánu, vyplývá, že takové tvrzení uplatnit ani nemohli. Institut zástupce veřejnosti byl totiž začleněn do nového stavebního zákona právě z toho důvodu, aby poskytl možnost zapojit se do řízení o vydání územně plánovací dokumentace a vyjádřit své připomínky i těm, kteří příslušným návrhem územně plánovací dokumentace na svých právech přímo dotčeni nejsou. Dle § 23 odst. 1 stavebního zákona veřejnost může být při pořizování návrhu, popřípadě konceptu územně plánovací dokumentace zastupována zmocněným zástupcem veřejnosti. Podle § 23 odst. 2 stavebního zákona může být zástupcem veřejnosti fyzická nebo právnická osoba plně způsobilá k právním úkonům, přičemž, pokud jde o návrh územního plánu, zástupce veřejnosti musí zmocnit

nejméně jedna desetina občanů obce s méně než 2000 obyvateli nebo nejméně 200 občanů příslušné obce, kteří uplatňují věcně shodnou připomínku k návrhu, popřípadě konceptu územně plánovací dokumentace. Dle § 23 odst. 3 stavebního zákona se zmocnění zástupce veřejnosti dokládá seznamem občanů, kteří uplatňují věcně shodnou připomínku, a podpisovou listinou, v níž jsou uvedeny identifikační údaje těchto osob a jejich podpisy s prohlášením, že jmenovaného zástupce veřejnosti zmocňují k podání námítky na základě věcně shodné připomínky a k projednání této námítky podle stavebního zákona. Podle § 52 odst. 2 stavebního zákona mohou námítky proti návrhu územního plánu podat pouze vlastníci pozemků a staveb dotčených návrhem veřejně prospěšných staveb, veřejně prospěšných opatření a zastavitelných ploch a zástupce veřejnosti, ostatní osoby mohou v souladu s § 52 odst. 3 stavebního zákona uplatnit připomínky. Rozdíl mezi námitkou a připomínkou je v tom, že s uplatněnými námitkami se musí pořizovatel vypořádat tak, že o nich musí zpracovat zvláštní návrh rozhodnutí (§ 53 odst. 1 stavebního zákona), které je schvalováno společně s návrhem územního plánu a je dle § 172 odst. 5 správního řádu č. 500/2004 Sb. součástí odůvodnění opatření obecné povahy.

Zákon tedy důsledně rozlišuje osoby, jejichž práva a povinnosti jsou návrhem územního plánu přímo dotčeny, a ostatní, přičemž první skupině osob příznává v řízení o územním plánu privilegované procesní postavení. Ostatní zájemci o účast na řízení o územním plánu, kteří na svých právech přímo dotčení nejsou, ovšem mohou společně vytvořit dostatečně početnou skupinu dle § 23 stavebního zákona a zvolit si ze svého středu svého zástupce, tedy zástupce veřejnosti, který potom bude mít v řízení o územním plánu shodné postavení jako dotčené osoby a s jehož námitkami, které představují společně připomínky všech jím zastupovaných osob, musí být zacházeno stejně jako s námitkami dotčených osob.

V daném případě měl navrhovatel ad a) v řízení o návrhu změny územního plánu po-

stavení zástupce veřejnosti a většina ostatních navrhovatelů patřila mezi osoby, jež ho v daném řízení k jednání jakožto zástupce veřejnosti zmocnily. Z toho je ovšem také zřejmé, že tito navrhovatelé nemohli v řízení o návrhu na zrušení předmětného opatření obecné povahy tvrdit ani prokázat dotčení na svých právech, neboť právě patří ke skupině osob, které dotčeny nejsou. Význam a prospěšnost institutu zástupce veřejnosti v řízení o územně plánovací dokumentaci jsou zřejmé, umožňuje občanům obce či kraje zúčastnit se projednávání těchto pro rozvoj příslušného územního samosprávného celku zcela zásadních dokumentů, a vykonávat tak veřejnou kontrolu nad tím, zda jsou veřejné zájmy při územním plánování, tedy především zájem na vytváření vyváženého vztahu podmínek pro příznivé životní prostředí, pro hospodářský rozvoj a pro soudržnost společenství obyvatel území (§ 18 stavebního zákona) ze strany orgánů veřejné moci skutečně respektovány. Zároveň je ovšem třeba konstatovat, že uvedený institut nebyl promítnut do právní úpravy soudního přezkoumání opatření obecné povahy, tedy do soudního řádu správního (§ 101a až § 101d s. ř. s.).

Správní soudnictví není založeno na všeobecné kontrole zákonnosti aktů veřejné správy, ale důsledně na zásadě soudní ochrany veřejných subjektivních práv fyzických a právnických osob, jež byly či mohly být těmito akty dotčeny (§ 2 s. ř. s.). Pokud správní soudy v některých případech přezkoumávají akty veřejné správy i na základě návrhů subjektů, které dotčení své hmotněprávní sféry tvrdit nemohou, zastupují však právě určitý veřejný zájem v dané věci, musí tak soudní řád správní výslovně stanovit, viz mj. § 65 odst. 2 s. ř. s., který umožňuje zejména ekologickým spolkům, které se na základě zvláštních zákonů účastní některých správních řízení, napadnout příslušné správní rozhodnutí žalobou před správním soudem (k této otázce viz rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2005, čj. 6 A 25/2002-42, publikovaný pod č. 906/2006 Sb. NSS). Jak již ovšem bylo řečeno, v právní úpravě přezkoumání opatření obecné povahy obdobný insti-

tut absentuje. Nemá smysl spekulovat o tom, zda jde o úmysl nebo opominutí zákonodárce, jisté je, že poměrně kusá a v mnohém deficitní právní úprava řízení o zrušení opatření obecné povahy, která byla do soudního řádu správního vložena s účinností od 1. 5. 2005 zákonem č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích, nebyla přizpůsobena novému stavebnímu zákonu, jenž nabyl účinnosti dne 1. 1. 2007 a stanovil pro územně plánovací dokumentaci formu opatření obecné povahy, a nebyla přizpůsobena dokonce ani novému správnímu řádu, který s účinností od 1. 1. 2006 přinesl obecnou úpravu řízení o vydání opatření obecné povahy (§ 171 až § 174 správního řádu).

Není tak zřejmé, jakým způsobem by měl zástupce veřejnosti, který byl činný v řízení o územně plánovací dokumentaci, případně pokračovat v řízení o zrušení takového opatření obecné povahy před Nejvyšším správním soudem, zda by byl oprávněn k podání takového návrhu pouze on sám, nebo i kterákoli z osob, kterou v řízení o územně plánovací dokumentaci zastupoval, či zda by se jakousi analogií s § 23 stavebního zákona i v tomto případě dovozoval minimální počet osob, které by k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy musely zástupce veřejnosti zmocnit. Absence úpravy procesního postavení zástupce veřejnosti v řízení před Nejvyšším správním soudem vzbuzuje řadu nejasností, které dle názoru Nejvyššího správního soudu nelze překlenout ani extenzivním výkladem § 101a s. ř. s. či jiných ustanovení soudního řádu správního. Z citovaného ustanovení naopak jednoznačně vyplývá, že zástupce veřejnosti ani osoby, které v řízení o územně plánovací dokumentaci zastupoval, k zahájení řízení o zrušení takového opatření obecné povahy legitimovány nejsou.

De lege ferenda si jistě lze představit, že zástupce veřejnosti bude i v řízení o zrušení opatření obecné povahy postaven na roveň s těmi, kteří jsou opatřením obecné povahy přímo dotčeni na svých právech, jak je tomu již dnes v řízení podle stavebního zákona. V takovém případě by však bylo vhodné, aby byla možnost podání návrhu na zrušení opat-

ření obecné povahy omezena alespoň v tomto případě určitou lhůtou a aby se tohoto řízení byly oprávněny účastnit i osoby, které by byly naopak dotčeny na svých právech zrušením opatření obecné povahy. Jak již Nejvyšší správní soud zdůraznil ve své dosavadní judikatuře, požadavek na otevřenost soudního přezkumu opatření obecné povahy musí být ve spravedlivé rovnováze s požadavkem na ochranu právní jistoty a legitimního očekávání osob, jejichž práv se napadené opatření obecné povahy přímo týká.

Současné znění soudního řádu správního ovšem v žádném případě s procesní legitimací zástupce veřejnosti k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy nepočítá. Tento stav Nejvyšší správní soud neshledal v rozporu s ústavním pořádkem ČR, neboť, jak již bylo řečeno, hmotněprávní sféra zástupce veřejnosti ani osob, které zastupuje, není opatřením obecné povahy dotčena (pokud některá z těchto osob zároveň nespadá do kategorie vlastníků pozemků či staveb, kteří územním plánem přímo dotčeni jsou, a mohou tedy tvrdit zkrácení na svých právech), soudní ochrana zde tedy není obligatorní. Ústavní práva na soudní ochranu a na spravedlivý proces totiž nejsou účelem sama o sobě, ale pouze prostředkem, jak se domoci práv hmotných; tam, kde má být smyslem řízení nikoliv ochrana hmotněprávní sféry účastníka, ale ochrana veřejného zájmu, záleží pouze na úvaze zákonodárce, jaká procesní práva subjektu, který zastupuje tento veřejný zájem, přizná. Nejvyšší správní soud proto v daném případě neshledal důvody k postupu podle čl. 95 odst. 2 Ústavy ČR.

Současná právní úprava není v rozporu ani se směrnicí Evropského parlamentu a Rady č. 2001/42/ES, o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí (SEA), jež byla promítnuta vedle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí také do nového stavebního zákona. Aniž by Nejvyšší správní soud opomíjel povinnost tzv. eurokonformního výkladu ustanovení českého právního řádu, pokud jde o jeho soulad s příslušnými ustanoveními komunitárního práva (viz např. rozsudek Nej-

vyššího správního ze dne 29. 8. 2007, čj. 1 As 3/2007-83, publikovaný pod č. 1401/2007 Sb. NSS), musí zároveň konstatovat, že zmíněná směrnice, na rozdíl od směrnice č. 85/337/EHS, jež se týká posuzování vlivů záměrů na životní prostředí (EIA), požadavek na soudní kontrolu procesu posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí, ať již v jakékoli jeho fázi, vůbec neobsahuje.

Obdobné závěry vyplývají i z Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, vyhlášené v ČR pod č. 124/2004 Sb. m. s. (tzv. Aarhuská úmluva), jejíž smluvní stranou je vedle České republiky a dalších zemí rovněž Evropské společenství, jedná se tedy o tzv. smíšenou smlouvu. Čl. 7 Aarhuské úmluvy sice formuluje požadavky na účast veřejnosti při tvorbě plánů, programů a politik týkajících se životního prostředí, s nimiž koresponduje vnitrostátní úprava obsažená mj. ve stavebním zákoně, přístup k soudní ochraně však čl. 9 odst. 2 Úmluvy pro tento případ podmiňuje (opět narozdíl od účasti veřejnosti na rozhodování o specifických činnostech dle čl. 6 Úmluvy – k tomu viz rozsudek Nejvyššího

správního soudu ze dne 29. 8. 2007, čj. 1 As 13/2007-63, publikovaný pod č. 1461/2008 Sb. NSS) tím, že tak bude stanoveno vnitrostátním právem příslušné smluvní strany. Nejedná se tedy ve vztahu k čl. 7 Úmluvy o samovykonatelné ustanovení mezinárodní smlouvy, které by bez jakýchkoli podmínek a možnosti uvážení smluvních stran stanovilo práva jednotlivcům. Totéž lze říci o čl. 9 odst. 3 Úmluvy, podle něhož sice mají smluvní strany povinnost zajistit, aby osoby z řad veřejnosti měly přístup mj. k soudním řízením, v němž by uplatnily námitky proti jednáním, aktům nebo opomenutím orgánů veřejné správy, které jsou v rozporu s vnitrostátním právem týkajícím se životního prostředí, ovšem i zde platí, že takové osoby musí splňovat určitá kritéria, pokud jsou stanovena ve vnitrostátním právu. (Jak vyplývá z prohlášení, které Evropské společenství učinilo při ratifikaci Aarhuské úmluvy, platné právní předpisy Společenství prozatím nezahrnují implementaci čl. 9 odst. 3 Úmluvy, která tak zůstává v kompetenci členských států.) Nejvyšší správní soud tedy neshledal přímý rozpor mezi ustanoveními soudního řádu správního a Aarhuskou úmluvou, nebyl tedy ani důvod k postupu dle čl. 10 Ústavy ČR. (...)

1680

Opatření obecné povahy: úřední sdělení ČNB

k § 101a soudního řádu správního

k § 49b odst. 6 zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance, ve znění zákonů č. 127/2002 Sb. a č. 57/2006 Sb.

k zákonu č. 87/1995 Sb., o spořitelních a úvěrních družstvech a některých opatřeních s tím souvisejících a o doplnění zákona České národní rady č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění účinném od 1. 4. 2006 (v textu též „zákon o spořitelních a úvěrních družstvech“)

Úřední sdělení, jímž dává Česká národní banka v souladu s § 49b odst. 6 zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance, na vědomí výklad ustanovení zákona č. 87/1995 Sb., týkajících se způsobu zápočtu uhrazovací povinnosti členů do kapitálu družstevní záložny, není opatřením obecné povahy ve smyslu § 101a s. ř. s.

(Podle usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 11. 2006, čj. 2 Ao 1/2006-47)

Prejudikatura: srov. č. 740/2006 Sb. NSS, č. 968/2006 Sb. NSS a č. 1341/2007 Sb. NSS.

Věc: a) Družstevní záložna Kredit, b) 1. investiční záložna – spořitelní a úvěrní družstvo, c) Peněžní dům, spořitelní družstvo, d) Komerční spořitelní a úvěrní družstvo DOMOV, e) UNIBON – spořitelní a úvěrní družstvo, f) Privátní peněžní ústav – úvěrní družstvo,

g) Moravský Peněžní Ústav – spořitelní družstvo, h) 1. TZ, družstevní záložna, ch) Metropolitní spořitelní družstvo, i) Družstevní záložna PSD, j) Vinohradská vzájemná družstevní záložna, k) Fio, družstevní záložna, l) Vojenská družstevní záložna, m) Úvěrní družstvo PDW, n) WPB Capital, spořitelní družstvo, a o) Prague Credit Union, spořitelní družstvo, proti České národní bance o zrušení opatření obecné povahy.

Navrhovatelé se domáhali zrušení části „úředního sdělení České národní banky ze dne 21. 8. 2006 k některým otázkám § 1 odst. 6 písm. b) a § 8 odst. 2 písm. e) zákona o spořitelních a úvěrních družstvech“ (dále jen „úřední sdělení“), zveřejněného dne 24. 8. 2006 ve Věstníku České národní banky.

Navrhovatelé považovali úřední sdělení za opatření obecné povahy. Nejde totiž o právní předpis ani o rozhodnutí; úřední sdělení určuje rozsah povinností druhově označeného okruhu adresátů – družstevních záložen. Tyto povinnosti jsou stanoveny zákonem, a to § 8 zákona č. 87/1995 Sb., který vymezuje kapitál družstevní záložny a položky, které jej tvoří, a rozsah, v jakém jsou do tohoto kapitálu zahrnovány. Úředním sdělením odpůrce změnil výklad § 8 citovaného zákona tak, že nadále stávající způsob započítávání uhrazovací povinnosti členů družstevních záložen bude považován za porušení nebo obcházení zákona (Úřad pro dohled nad družstevními záložnami, který do 1. 4. 2006 dohled prováděl, započítávání uhrazovací povinnosti naproti tomu připouštěl). K posouzení úředního sdělení jako opatření obecné povahy navrhovatelé poukázali na právní názor Nejvyššího správního soudu vyslovený v rozhodnutí publikovaném pod č. 740/2006 Sb. NSS.

Odpůrce ve svém vyjádření namítl, že úřední sdělení je nástrojem užívaným k poskytnutí výkladu právních předpisů či vysvětlení určitého postoje, což plyne z čl. 54 odst. 1 Legislativních pravidel České národní banky. Smyslem a cílem těchto sdělení je předejít nedorozuměním souvisejícím s odlišným postojem regulátora a regulovaného subjektu k určitému ustanovení právního předpisu. Všechny povinnosti totiž navrhovatelům vznikají ze zákona, nikoliv z úředního sdělení. Odpůrce vydal úřední sdělení, neboť zjis-

til, že družstevní záložny do kapitálu započítávají uhrazovací povinnost svých členů ještě předtím, než členská schůze schválila účetní závěrku, v níž je vyčíslena ztráta za příslušné období, na jejíž pokrytí nepostačuje rizikový a rezervní fond a nerozdělený zisk.

Nejvyšší správní soud návrh odmítl.

Z odůvodnění:

Navrhovatel označil napadené úřední sdělení za opatření obecné povahy podle § 101a s. ř. s. Návrh na zrušení může podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem. Rozhodné pro další postup je posouzení, zda se v daném případě o takové opatření jedná.

Soudní ochrana před opatřeními obecné povahy je institutem novým, do soudního řádu správního byla vnesena zákonem č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích). K tomu, co je třeba rozumět opatřením obecné povahy, se vyslovil Nejvyšší správní soud v účastníky označeném rozsudku ze dne 27. 9. 2005, čj. 1 Ao 1/2005-98*). Vycházel přitom z nedostatku definičních znaků, s výjimkou negativního vymezení v § 171 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu. Tam je uvedeno, že závazné opatření obecné povahy není právním předpisem ani rozhodnutím. Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že opatření obecné povahy je aktem s konkrétně vymezeným předmětem a obecně určenými adresáty, tedy úkonem správního orgánu v určité věci, který se přímo dotýká práv, povinností nebo zájmů blíže neurčeného okruhu osob. Přitom musí být vydáno v zákonných mezích a může konkretizovat zákonné povinnosti, nikoliv ukládat nové nad rámec

* Publikováno též pod č. 740/2006 Sb.

zákona (blíže srovnej citované rozhodnutí zveřejněné pod č. 740/2006 Sb. NSS a dostupné i na www.nssoud.cz).

Pokud jde o oprávnění odpůrce k regulaci činnosti družstevních záložen a o způsob, jakým lze regulaci provádět, je třeba vycházet z následující zákonné úpravy:

Česká národní banka je podle § 44 odst. 1 písm. a) zákona ČNR č. 6/1993 Sb., o České národní bance, orgánem dohledu mj. nad spořitelními a úvěrními družstvy, podle § 1 odst. 1 a § 22 odst. 1 zákona o spořitelních družstvech vykonává dohled nad družstevními záložnami a nad jejich činností. Předmětem dohledu podle § 22 odst. 1 zákona o spořitelních družstvech je dodržování tohoto zákona, zvláštních zákonů, vyhlášek Ministerstva financí vydaných podle tohoto zákona a právních předpisů a opatření České národní banky vydaných podle tohoto zákona, jakož i rozhodnutí vydaných Českou národní bankou. Podle § 49b odst. 1 zákona o České národní bance Česká národní banka vydává v mezích zákona opatření České národní banky, je-li k tomu zákonem zmocněna. Tato opatření jsou pro stanovený okruh příjemců závazná, podle odst. 2 opatření podepisuje guvernér ČNB a nabývají platnosti dnem jejich vyhlášení ve Věstníku ČNB (odst. 3). Tomu zčásti koresponduje § 27 odst. 1 zákona o spořitelních družstvech, podle něhož Česká národní banka stanoví opatřením obsah, formu, členění, termíny a způsob předkládání informací a podkladů vyžadovaných od družstevních záložen. Z toho lze dovodit, že v pravomoci odpůrce je vůči družstevním záložnám vydávat opatření, která by mohla být v určitých případech opatřeními, před nimiž § 101 a s. ř. s. poskytuje ochranu.

Podle § 49b odst. 6 zákona o České národní bance Česká národní banka mimo opatření vydává úřední sdělení České národní banky, kterými informuje např. o rozhodnutí rady o úrokových sazbách, výkladových stanoviscích ČNB, o podmínkách pro provádění obchodů ČNB a o skutečnostech důležitých pro osoby, které působí na finančním trhu. Úřední sdělení ČNB podepisuje člen bankovní rady a jsou vyhlášována ve Věstní-

ku. Dané zákonné ustanovení odpůrce rozpracoval ve vnitřních „legislativních pravidlech“ tak, že úřední sdělení je určeno zejména k informování bank a dalších osob o důležitých rozhodnutích ČNB, výkladových stanoviscích ČNB, podmínkách pro provádění obchodů ČNB a o dalších skutečnostech, které se bank a těchto osob týkají, přičemž jím nelze stanovit práva a povinnosti.

Úřední sdělení tedy svým zákonným vymezením plní úlohu informační a mají jistě svůj význam v dohledové činnosti i z hlediska preventivního.

Pro rozlišení mezi opatřením obecné povahy a úředním sdělením z hlediska možnosti ochrany podle § 101a s. ř. s. nejsou ovšem rozhodné vnější formální znaky, tedy není rozhodné, jak byl tento akt vydavatelem označen, dokonce ani to, kým byl podepsán. Rozhodný je jeho konkrétní obsah a dopad na práva a povinnosti adresátů. Z tohoto hlediska je třeba také posuzovat napadenou část daného úředního sdělení.

„Úřední sdělení České národní banky ze dne 21. 8. 2006 k některým otázkám § 1 odst. 6 písm. b) a § 8 odst. 2 písm. e) zákona o spořitelních a úvěrních družstvech“ bylo zveřejněno ve Věstníku ČNB, částce 13/2006 dne 24. 8. 2006, pod třídicím znakem 21506530. Napadená část II. zní následovně:

„K § 8 odst. 2 písm. e)

1. Jednou z položek, které tvoří kapitál družstevní záložny podle § 8 zákona, je uhrazovací povinnost členů [§ 8 odst. 2 písm. e) zákona]. Podle § 4a odst. 1 zákona tato povinnost vzniká dnem schválení řádné účetní závěrky a rozhodnutím členské schůze podle § 9 odst. 2 zákona. Podle § 9 odst. 2 zákona družstevní záložna, která vykážala ztrátu, je povinna na členské schůzi rozhodnout při schvalování řádné účetní závěrky, ve které je ztráta vyčíslena, o úhradě ztráty z rizikového fondu, rezervního fondu a nerozděleného zisku minulých let. Pokud tyto vlastní zdroje nepostačují ke krytí ztráty, vzniká schválením řádné účetní závěrky osobám, které byly k rozvahovému dni řádné účetní závěrky členy družstevní záložny,

povinnost podílet se svou uhrazovací povinností na krytí ztráty přesahující výše uvedené zdroje.

2. Družstevní záložna započítává uhrazovací povinnost do kapitálu družstevní záložny podle § 8 zákona až od okamžiku, kdy tato povinnost v souladu s § 4a odst. 1 a § 9 odst. 2 zákona vznikla.

3. Pokud by družstevní záložna pro účely výpočtu kapitálu podle § 8 zákona zahrнула uhrazovací povinnost ještě před jejím vznikem podle § 4a odst. 1 a § 9 odst. 2 zákona, Česká národní banka by to považovala za nedostatek v podnikání družstevní záložny. Uvedený postup družstevní záložny by znamenal porušení či obcházení zákona [§ 28 odst. 4 písm. b) zákona].

4. Pokud družstevní záložna při započítávání uhrazovací povinnosti do kapitálu družstevní záložny postupuje do dne vyhlášení tohoto úředního sdělení ve Věstníku ČNB odlišným způsobem, než je způsob uvedený v bodu 2, je nutné, aby činila nezbytné kroky k uvedení způsobu započítávání uhrazovací povinnosti do kapitálu družstevní záložny do souladu s postupem podle bodu 2, a to nejpozději do 31. prosince 2006.“

Úřední sdělení je podepsáno členkou bankovní rady.

Při porovnání s rozhodnými ustanoveními zákona o spořitelních a úvěrních družstvech lze zjistit, že podle § 8 odst. 2 písm. e) tvoří kapitál družstevní záložny i uhrazovací povinnost členů a že podle § 4a odst. 1 je člen povinen podílet se na krytí ztráty družstevní záložny svou uhrazovací povinností podle tohoto zákona; ustanovení § 9 tím není dotčeno. Tato povinnost vzniká dnem schválení řádné účetní závěrky a rozhodnutím členské schůze podle § 9 odst. 2. Představenstvo družstevní záložny vypočte a do 15 dnů ode dne schválení řádné účetní závěrky sdělí každému členovi částku, kterou je povinen uhradit; úhrada je splatná do 30 dnů ode dne schválení řádné účetní závěrky. Podle § 9 odst. 2 cit. zákona, vykáže-li družstevní záložna ztrátu, je povinna na členské schůzi rozhodnout při schvalování řádné účetní závěrky, ve

kteří je tato ztráta vyčíslena, o úhradě této ztráty z rizikového fondu a rezervního fondu a nerozděleného zisku minulých let. Nepostačují-li ke krytí ztráty tyto vlastní zdroje, vzniká schválením řádné účetní závěrky povinnost podílet se svou uhrazovací povinností na krytí ztráty přesahující tyto vlastní zdroje, a to všem osobám, které byly k rozvahovému dni řádné účetní závěrky členy družstevní záložny.

Z toho jednoznačně plyne, že napadená část úředního sdělení pouze interpretuje zmíněná zákonná ustanovení, aniž by zákon jakkoli překračovala. Odpůrce určitým způsobem vyložil ustanovení zákona a tento svůj výklad poskytl formou úředního sdělení na vědomí subjektům, kterých se týká. Odstavec 3 pak je upozorněním na možné důsledky jiné praxe, aniž by ovšem tyto důsledky plynuly přímo z vydání tohoto sdělení; jejich případné vyvození vždy musí vycházet ze zákonných podmínek. Ani v odst. 4 nelze shledat znaky opatření, neboť jím odpůrce pouze vymezuje dobu tolerance odlišného přístupu. Přímou z tohoto sdělení neplnou závazné povinnosti, jejichž nedodržení by vedlo k dalším opatřením ze strany odpůrce, nikdy by totiž nic takého nemohlo vycházet pouze z nerespektování daného sdělení, a odpůrce to v něm ani netvrdí. Jakákoliv možná opatření by nebyla důsledkem opatření, ale jen důsledkem zákona, který byl v rozhodném ustanovení pouze určitým způsobem vyložen.

Nejen označením, ale i svým obsahem se jedná o výkladové stanovisko k zákonné úpravě a jeho promítnutí do praxe. Výklad, který odpůrce učinil, je možným výkladem předmětných ustanovení, přičemž jeho správnost v tomto řízení soudu hodnotit nepřisluší. Ani skutečnost, že výklad jeho právního předchůdce byl vůči navrhovatelům vstřícnější, na tom nemůže nic změnit. I v tom případě se totiž jednalo o pouhý metodický výklad, který sám o sobě závazným nebyl. V obou případech jde totiž o výklad, jehož relevantnost může soud zkoumat jen v řízení, v němž bude zkoumat konkrétní úkon odpůrce vůči některému z navrhovatelů (či jiných subjektů), kdy bude v konkrétním případě výklad zaujatý v úředním sdělení nejdříve součástí právní argumentace

v odůvodnění aktu, nikoliv předpisem, z něhož bude příslušný úkon vycházet a ve vztahu k němuž bude jeho zákonnost vážena.

Nejvyšší správní soud tak dospěl k závěru, že úřední sdělení odpůrce v napadené části

sice není právním předpisem ani rozhodnutím, ale z formálního a zejména ani z materiálního hlediska nenaplnuje znaky opatření obecné povahy, proti němuž je určena soudní ochrana ustanovením § 101a s. ř. s.

1681

Řízení před soudem: nesprávné obsazení soudu; rozhodování o osvobození od soudního poplatku

k § 9 odst. 2 písm. e) zákona č. 189/1994 Sb., o vyšších soudních úřednících*)

k § 36a odst. 5 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích), ve znění zákona č. 79/2006 Sb.

Rozhodoval-li o osvobození od soudního poplatku ve věci správního soudnictví asistent soudce [§ 9 odst. 2 písm. e) zákona č. 189/1994 Sb., o vyšších soudních úřednících, ve spojení s § 36a odst. 5 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích], rozhodoval soud v nesprávném obsazení.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 6. 2008, čj. 4 As 5/2008-49)

Věc: Jarmila M. proti Krajskému úřadu Plzeňského kraje o uložení pokuty, o kasační stížnosti žalobkyně.

Krajský soud v Plzni svým usnesením ze dne 22. 10. 2007 zamítl žádost stěžovatelky o osvobození od soudního poplatku v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 6. 2007, jímž bylo změněno rozhodnutí Městského úřadu Klatovy, odboru výstavby a územního rozvoje ze dne 29. 8. 2005, kterým byla žalobkyně shledána vinnou ze spáchání přestupku proti stavebnímu řádu a byla jí uložena pokuta 10 000 Kč. Krajský soud v uvedeném usnesení především vyložil skutečnosti zjištěné z potvrzení o osobních, majetkových a výdělkových poměrech, které je přílohou k žádosti o osvobození od soudních poplatků, přičemž shledal, že žalobkyně neprokázala, že nemá dostatečné prostředky k zaplacení soudního poplatku, a nespĺňuje tak předpoklady pro osvobození od soudních poplatků.

Proti uvedenému usnesení Krajského soudu v Plzni brojila žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížností, v níž mimo jiné namítala,

že v napadeném usnesení krajský soud nevycházel z měsíčních výdajů na bydlení vynakládaných jejím manželem (krajský soud tedy uvažoval tak, jako by manžel stěžovatelky žádné náklady neměl), přičemž požádala o nové spravedlivé posouzení žádosti o přiznání osvobození od soudních poplatků.

Nejvyšší správní soud napadené usnesení Krajského soudu v Plzni zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

(...) Nejvyšší správní soud tudíž nejprve zvažoval, zda je v dané věci vázán důvody kasační stížnosti, či zda se od této zásady může odchýlit pro některou z vad řízení před soudem, na niž pamatuje citované zákonné ustanovení. Dospěl k závěru, že musí napadené usnesení zrušit, neboť bylo vydáno nesprávně obsazeným soudem. Z uvedeného důvodu bylo pak již bezpředmětné zabývat se důvody

*) S účinností od 1. 7. 2008 nahrazen zákonem č. 121/2008 Sb., o vyšších soudních úřednících a vyšších úřednících státního zastupitelství a o změně souvisejících zákonů.

kasační stížnosti uplatněnými stěžovatelkou ve smyslu ustanovení § 103 s. ř. s.

Z obsahu spisu Nejvyšší správní soud zjistil, že ve věci Krajského soudu v Plzni rozhodla a napadené usnesení podepsala Mgr. Markéta Šloufová, asistentka samosoudkyně JUDr. Olgy Charvátové.

V předmětné věci bylo rozhodováno o žádosti o osvobození od soudních poplatků ve věci správního soudnictví. Řízení o takové žádosti upravuje soudní řád správní, přičemž podle jeho § 36 odst. 3 platí, že o osvobození od soudních poplatků přísluší rozhodovat předsedovi senátu.

V dané věci zřejmě se podle názoru Nejvyššího správního soudu vycházelo z § 9 odst. 2 písm. e) zákona o vyšších soudních úřednících, ve spojení s § 36a odst. 4, 5 zákona o soudech a soudcích, a dále ve spojení s § 64 s. ř. s. Podle § 9 odst. 2 písm. e) zákona o vyšších soudních úřednících platí, že pokud zvláštní zákon nestanoví jinak, může vyšší soudní úředník provádět v občanském soudním řízení mj. *„rozhodování ve věcech soudních poplatků, včetně rozhodování o zastavení řízení z důvodu nezaplacení poplatku a zrušení uvedeného rozhodnutí, s výjimkou případů, kdy uložení povinnosti zaplatit poplatek souvisí s rozhodnutím ve věci samé“*, přičemž podle § 36a odst. 4 zákona o soudech a soudcích *„asistent soudce vykonává jednotlivé úkony soudního řízení z pověření soudce, pokud tak stanoví zvláštní zákon nebo rozvrh práce, a podle odst. 5 téhož zákonného ustanovení je asistent soudce oprávněn podílet se na rozhodovací činnosti soudu v rozsahu stanoveném zvláštním právním předpisem pro vyšší soudní úředníky; na jeho postavení se přiměřeně použijí ustanovení upravující postavení vyšších soudních úředníků“*. Ustanovení § 64 s. ř. s. potom stanoví, že *„nestanoví-li tento zákon jinak, použijí se pro řízení ve správním soudnictví přiměřeně ustanovení první a třetí části občanského soudního řádu“*. Z toho patrně krajský soud dovodil, že v předmětné věci může o žádosti stěžovatelky o osvobození od soudního poplatku rozhodovat asistentka soudkyně. Tento názor však Nejvyšší správní soud nesdílí.

Rozhodování ve věci soudních poplatků nelze z povahy věci vyhodnotit jen jako jednotlivý úkon soudního řízení (ad § 36a odst. 4 zákona o soudech a soudcích), k němuž by mohl soudce svého asistenta pověřit. Pokud tak učiní podle rozvrhu práce, pak je tato část rozvrhu práce v rozporu s platnou právní úpravou a nelze z něho vycházet.

Rozhodnutí o osvobození od soudních poplatků ve správním soudnictví a jeho vydání v příslušném řízení, jak bylo výše uvedeno, upravuje přímo (a sám) soudní řád správní a podpůrné využití pravidel pro rozhodování v občanském soudním řízení tak v tomto případě nepřichází v úvahu.

Mezi procesními předpisy, které upravují správní soudnictví a občanské soudní řízení, tedy mezi soudním řádem správním a občanským soudním řádem, existuje sice vztah zvláštního a obecného (*lex specialis a lex generalis*), což je výslovně vyjádřeno v § 64 s. ř. s. Podle tohoto ustanovení se pro řízení ve správním soudnictví přiměřeně použijí ustanovení části první a části třetí občanského soudního řádu, a to za předpokladu, že soudní řád správní nestanoví jinak. Pokud tedy soudní řád správní obsahuje komplexní a zvláštní (speciální) právní úpravu a právní instituty, nepřichází v úvahu subsidiární použití vymezených částí občanského soudního řádu; tak tomu je i v případě osvobození od soudního poplatku (v občanském soudním řádu upraveného v části třetí, § 138). Právní úprava institutu osvobození od soudního poplatku ve správním soudnictví obsažená v soudním řádu správním je svébytnou, v úvahu tak nepřípadá subsidiární - podpůrné - využití občanského soudního řádu. Nejvyšší správní soud k tomu dodává, že všechny soudy v České republice jsou státními orgány soudního typu, a jako takové jsou vázány ústavněprávními omezeními danými čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, podle nichž lze státní moc uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které zákon stanoví. Podle této zásady zákonnosti mohou soudy jako státní orgány, nositelé a vykonavatelé státní moci uplatňovat jen způsoby, které jsou zákonem pro jejich rozhodování sta-

noveny. Pokud tedy zákon – soudní řád správní – výslovně svěřuje rozhodování o žádosti o osvobození od soudního poplatku ve správním soudnictví předsedovi senátu a zvláštní předpis nestanoví jinak, nelze pro toto řízení a rozhodování použít úpravu, mířící na řízení ve věcech občanskoprávních. Oba zmíněné předpisy však zcela ve shodě (o. s. ř. v § 138 odst. 1 a s. ř. s. v § 36 odst. 3) rozhodování o osvobození od soudních poplatků svěřují předsedovi senátu. Pokud pak pro daný případ využitelné ustanovení § 9 odst. 2 písm. e) zákona o vyšších soudních úřednících výslovně dává oprávnění vyšším soudním úředníkům jen pro vydání rozhodnutí o zastavení řízení pro nezaplacení soudního poplatku a o zrušení uvedeného rozhodnutí (s výjimkou případů, kdy uložení zaplatit soudní poplatek souvisí s rozhodnutím o věci samé), pak rozvrh práce Krajského soudu v Plzni, který mezi úkoly svěřené asistentům soudce zahrnuje i rozhodování o osvobození od soudních poplatků, je v této části neplatný a nelze

z něj vycházet. Na podporu tohoto závěru lze navíc uvést, že v občanském soudním řízení o odvolání proti rozhodnutí vyššího soudního úředníka (asistenta soudce) rozhoduje předseda senátu uvedeného soudu, zde by však o opravném prostředku rozhodoval tříčlenný senát Nejvyššího správního soudu, což se koncepci řízení o kasační stížnosti zcela vymyká. Nutno poznamenat, že poněkud jinak tomu bude s účinností od 1. 7. 2008, kdy nový zákon o vyšších soudních úřednících č. 121/2008 Sb. pamatuje již i na jejich postavení v soudním řízení správním. Podle § 10 odst. 3 uvedeného zákona je vyšší soudní úředník oprávněn provádět též rozhodování ve věcech soudních poplatků včetně rozhodování o osvobození platit soudní poplatek, o zastavení řízení pro nezaplacení soudního poplatku a o zrušení uvedeného rozhodnutí, s výjimkou případů, kdy uložení povinnosti zaplatit soudní poplatek souvisí s rozhodnutím o věci samé. Ve smyslu § 36a odst. 5 zákona o soudech a soudcích platí totéž i o asistentech soudců.

1682

Řízení před soudem: účinky prohlášení konkursu na soudní řízení

k § 263 a § 264 zákona č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon) k § 46 odst. 1 písm. a) a § 120 soudního řádu správního

Řízení o kasační stížnosti proti usnesení krajského soudu, jímž byla odmítnuta žaloba, není řízením, jímž se bezprostředně rozhoduje o právech a povinnostech, které se týkají majetkové podstaty [§ 263 odst. 1 insolvenčního zákona (zákon č. 182/2006 Sb.)]. Nejvyšší správní soud může takovou kasační stížnost odmítnout, aniž by předtím postupoval podle § 264 citovaného zákona.

(Podle usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2008, čj. 8 Afs 31/2008-40)

Věc: Společnost s ručením omezeným VINOPOLO SANTI proti Finančnímu ředitelství v Brně o přezkum rozhodnutí v daňovém řízení, o kasační stížnosti žalobce.

Žalovaný rozhodnutím ze dne 2. 8. 2007 nepovolil přezkum rozhodnutí Finančního úřadu v Břeclavi ze dne 22. 11. 2005. Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného žalobou u Krajského soudu v Brně, který ji usnesením ze dne 30. 10. 2007 odmítl. Usnesení odůvodnil tím, že rozhodnutí, jímž se zamítá žádost o přezkoumání rozhodnutí postupem podle § 55b zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a po-

platků (dále jen „daňový řád“), je podle § 70 písm. a) s. ř. s. vyloučeno ze soudního přezkumu, neboť nemá materiálně znaky rozhodnutí podle § 65 odst. 1 s. ř. s. Krajský soud zároveň konstatoval, že žaloba byla podána opožděně.

Žalobce (stěžovatel) brojil proti usnesení krajského soudu kasační stížností. Kasační stížnost byla podána jako blanketní, krajský

soud proto vyzval stěžovatele, aby ve stanovené lhůtě doplnil kasační stížnost o specifikované zákonné náležitosti a předložil plnou moc udělenou advokátovi, který bude stěžovatele v řízení o kasační stížnosti zastupovat. Usnesení se považuje za doručené stěžovateli dne 4. 2. 2008, fyzicky si je stěžovatel převzal dne 14. 2. 2008, kasační stížnost však nedoplnil ve stanovené lhůtě ani později.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost odmítl.

Z odůvodnění:

Kasační stížnost postrádá s výjimkou označení stěžovatele, označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, a datace s podpisem jakékoliv další náležitosti (§ 106 odst. 1 s. ř. s. za použití § 37 odst. 3 s. ř. s.). Jejím projednání brání i skutečnost, že stěžovatel není zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Tyto vady pak nebyly přes výzvu krajského soudu, spojenou s poučením o následcích nevyhovění výzvě, odstraněny.

Nejvyšší správní soud nepřehlédl, že na majetek stěžovatele byl usnesením Krajského soudu v Brně ze dne 26. 3. 2008, čj. 27 K 80/2007-171, prohlášen konkurs, jehož účinky nastaly dne 26. 3. 2008. Nejvyšší správní soud se proto zabýval otázkou, zda se v jím projednávané věci rozhoduje o právech a povinnostech, které se týkají majetkové podstaty nebo které mají být uspokojeny z majetkové podstaty (§ 263 odst. 1 insolvenčního zákona). V takovém případě by bylo řízení před Nejvyšším správním soudem ze zákona přerušeno (§ 263 odst. 1 insolvenčního zákona) a bylo by možné v něm pokračovat jen na

návrh insolvenčního správce (§ 264 odst. 1 insolvenčního zákona), příp. dlužníka, resp. stěžovatele (§ 264 odst. 2 insolvenčního zákona).

Nejvyšší správní soud však dospěl k závěru, že se v jím posuzované věci nejedná o řízení, které by bylo přerušeno podle § 263 odst. 1 insolvenčního zákona. Předmětem přezkumu Nejvyššího správního soudu je posouzení zákonnosti usnesení krajského soudu o odmítnutí žaloby, tedy primárně otázka procesního práva žalobce na věcné přezkoumání žaloby, nikoliv její samotný přezkum. Ostatně, i žaloba směřuje proti rozhodnutí, které nepovolilo přezkum rozhodnutí podle § 55b daňového řádu, tj. vyloučilo využití mimořádného opravného prostředku v rámci daňového řízení, a samo o sobě rovněž představuje procesní rozhodnutí, které bez dalšího nezasahuje do hmotných práv stěžovatele. V nyní posuzované věci se nejedná o teoreticky možnou situaci, kdy zrušení usnesení krajského soudu o odmítnutí žaloby povede k jejímu věcnému projednání a zrušení rozhodnutí správního orgánu, jež se dotkne hmotněprávní sféry žalobce a zprostředkovatelně např. i práv a povinností týkajících se majetkové podstaty.

Je zjevné, že kasační stížnost, postrádající své zcela základní náležitosti, aniž by tyto vady byly k výzvě soudu odstraněny, nemůže být věcně projednána a její odmítnutí není s to zasáhnout majetkovou podstatu stěžovatele. Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závěru, že řízení není přerušeno podle § 263 odst. 1 insolvenčního zákona a kasační stížnost odmítl [§ 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a § 120 s. ř. s.].

Řízení před soudem: žaloba proti nečinnosti Správní řízení: ochrana před nečinností; nadřízený správní orgán

k § 79 odst. 1 soudního řádu správního

k § 80 odst. 3 a § 179 odst. 1 správního řádu (č. 500/2004 Sb.)

k § 139 odst. 5 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění zákona č. 313/2002 Sb.

I. Před podáním žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu je v řízení vedeném podle správního řádu č. 500/2004 Sb. třeba vždy nejprve vyčerpat procesní prostředek ochrany proti nečinnosti ve správním řízení, kterým je návrh nadřízenému správnímu orgánu dle § 80 odst. 3 správního řádu.

II. Bylo-li správní rozhodnutí, které nabylo právní moci za účinnosti správního řádu č. 71/1967 Sb., správním soudem zrušeno již za účinnosti správního řádu č. 500/2004 Sb., postupuje se v dalším řízení podle nového správního řádu (§ 179 odst. 1 věta druhá správního řádu č. 500/2004 Sb., *a contrario*).

III. Nadřízeným správním orgánem stavebního úřadu městského obvodu nebo městské části je magistrát daného statutárního města, pokud není tato působnost svěřena zvláštnímu orgánu města (§ 139 odst. 5 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích).

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu 18. 10. 2007, čj. 7 Ans 1/2007-100)

Prejudikatura: srov. č. 1255/2007 Sb. NSS.

Věc: Jaroslav M. proti Úřadu městského obvodu Plzeň 4 o vydání rozhodnutí, o kasační stížnosti žalobce.

Krajský soud v Plzni usnesením ze dne 20. 10. 2006 odmítl žalobu žalobce, kterou se domáhal, aby Krajský soud v Plzni uložil Úřadu městského obvodu Plzeň 4 povinnost vydat do 30 dnů od právní moci rozsudku rozhodnutí v řízení týkajícím se stavebních úprav, demolice a přístavby rodinného domu. V odůvodnění tohoto usnesení krajský soud konstatoval, že mezi základní podmínky řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu patří podle § 79 odst. 1 s. ř. s. bezvýsledné vyčerpání prostředku, který procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k ochraně proti nečinnosti správního orgánu, neboť ochrana veřejných subjektivních práv osob poskytovaná správními soudy má subsidiární povahu ve vztahu k ochraně poskytované správními orgány a nastoupí tedy až poté, co nebylo dosaženo nápravy v rámci veřejné správy (§ 5 s. ř. s.). Takovým prostředkem nápravy, který je před podáním žaloby na ochranu proti nečinnosti třeba vyčerpat, je žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti podle § 80 odst. 3 správního

řádu. Naopak ustanovení § 50 zákona č. 71/1967 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „dřívější správní řád“), nezakládalo právo účastníka řízení podat návrh na opatření proti nečinnosti, a proto před podáním žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu nebylo třeba podnět k postupu podle § 50 dřívějšího správního řádu podávat. Krajský soud v této souvislosti odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 11. 2003, čj. 5 As 21/2003-40, publikovaný pod č. 491/2005 Sb. NSS. Z hlediska splnění podmínek řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu tedy považoval krajský soud za rozhodující, zda mělo být ve správním řízení dále postupováno podle dřívějšího, nebo nyní účinného správního řádu. Krajský soud odkázal na § 179 správního řádu, podle něhož má správní orgán postupovat podle dosavadního procesního předpisu pouze tehdy, nebyla-li věc pravomocně skončena před účinností nového správního řádu nebo bylo-li rozhodnutí zrušeno a vráceno k novému projednání před účinností nového

správního řádu, anebo při výkonu rozhodnutí zahájeném před účinností nového správního řádu. Ani jedna z těchto tří situací v daném případě nastala. Krajský soud tak dospěl k závěru, že stěžovatel měl před podáním žaloby na ochranu proti nečinnosti podat v souladu s § 80 odst. 3 správního řádu žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti Úřadu městského obvodu Plzeň 4, a to u nadřízeného správního orgánu, jímž je Magistrát města Plzně. Krajský soud poukázal na § 178 odst. 1 správního řádu a § 139 odst. 5 zákona o obcích, s tím, že zvláštní zákon v daném případě nestanoví, kdo je nadřízeným správním orgánem úřadu městského obvodu, a proto je jím tedy Magistrát města Plzně. Podle sdělení Magistrátu města Plzně ze dne 15. 8. 2006 však stěžovatel žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti u tohoto správního orgánu nepodal. Stěžovatel adresoval své podání ze dne 22. 3. 2006, na něž se odvolával v žalobě, Krajskému úřadu Plzeňského kraje, který nebyl nadřízeným orgánem Úřadu městského obvodu Plzeň 4, a navíc toto podání ani podle jeho obsahu krajský soud nepovažoval za žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti.

Proti tomuto usnesení podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost, v níž krajskému soudu vytýkal, že pominul existenci zvláštního zákona, na něž odkazuje § 178 odst. 1 správního řádu i § 139 odst. 5 zákona o obcích, jímž byl zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), vzhledem k tomu, že úřad vedl předmětné řízení jako stavební úřad. Ustanovení § 117 odst. 3 stavebního zákona uvádělo jako nadřízené správní orgány stavebních úřadů měst a obcí pouze krajské úřady. Magistrát města Plzně tedy podle názoru stěžovatele není nadřízeným orgánem všech odborů úřadu, neboť nadřízeným orgánem odboru výstavby Úřadu městského obvodu Plzeň 4, tedy stavebního úřadu, je Krajský úřad Plzeňského kraje. Nadřízeným stavebním úřadem je ze všech magistrátů statutárních měst pouze Magistrát hlavního města Prahy, neboť Praha je nejen obcí, ale i krajem, a pražský magistrát tudíž vykonává také působnost krajského úřadu. I pokud by ovšem byl nadřízeným or-

gánem stavebních úřadů plzeňských městských obvodů Magistrát města Plzně, měl podle stěžovatele povinnost učinit proti nečinnosti opatření z moci úřední, tedy i bez jeho podnětu. O tom, že jeho rozhodnutí bylo soudem zrušeno, byl Magistrát města Plzně informován jako účastník řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, přičemž proti zrušujícímu rozsudku krajského soudu podal kasační stížnost. Přitom mu muselo být známo, že kasační stížnost nemá bez dalšího odkladný účinek a není ani zákonným důvodem pro přerušování řízení. Měl tedy zasáhnout proti nečinnosti úřadu z úřední povinnosti.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti zejména uvedl, že stěžovatel jednoznačně pochybil, když si neuvědomil, že na správní řízení se vztahuje již správní řád účinný od 1. 1. 2006. Chce-li se stěžovatel úspěšně domáhat žalobou rozhodnutí soudu ve věci nečinnosti správního orgánu, musí nejprve využít institutu zakotveného ve správním řádu.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

Podání kasační stížnosti správním orgánem proti rozsudku krajského soudu, jímž bylo jeho rozhodnutí, příp. i rozhodnutí správního orgánu I. stupně zrušeno, nezabývá správní orgány povinností pokračovat ve správním řízení a řídit se přitom závazným právním názorem krajského soudu, a pokud tak nečiní, může se podle okolností jednat o nečinnost, proti níž se lze bránit podáním žaloby podle § 79 a násl. s. ř. s. (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 4. 2007, čj. 2 Ans 3/2006-49, publikované pod č. 1255/2007 Sb. NSS). V předmětné věci ovšem takový stav trval pouze do právní moci rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 11. 2006, čj. 5 As 23/2006-173, jímž byl právě ke kasační stížnosti Magistrátu města Plzně rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 7. 12. 2005, čj. 30 Ca 7/2003-88, zrušen a věc vrácena tomuto soudu k dalšímu řízení, a tudíž došlo přinejmenším do nového rozhodnutí krajského soudu k obnově právní moci původních

správních rozhodnutí Magistrátu města Plzně i úřadu.

V každém případě se však Nejvyšší správní soud plně ztotožňuje s názorem krajského soudu v tom, že nezbytnou podmínkou řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu je podle § 79 odst. 1 s. ř. s. bezvýsledné vyčerpání procesních prostředků, které má žalobce k ochraně proti nečinnosti k dispozici ve správním řízení. Jak konstatoval krajský soud, uvedená podmínka vychází z celkové koncepce správního soudnictví v České republice, která je založena na subsidiaritě ochrany veřejných subjektivních práv fyzických a právnických osob ve správním soudnictví oproti ochraně, která je těmto právům poskytována v rámci veřejné správy. Před použitím některé z žalob ve správním soudnictví je tedy nutné vždy vyčerpat řádné opravné prostředky či jiné procesní prostředky nápravy, které jsou k dispozici v řízení před správním orgánem. Tato zásada je v obecné rovině vyjádřena v § 5 s. ř. s. a je pak pro jednotlivé typy žalob konkretizována v § 68 písm. a), § 79 odst. 1 a § 85 s. ř. s.

Takovým prostředkem ochrany proti nečinnosti je ve správním řízení žádost k nadřízenému správnímu orgánu podle § 80 odst. 3 správního řádu. Obdobně v řízení daňovém je takovým procesním prostředkem podnět nadřízenému správci daně podle § 34c odst. 1 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 7. 2007, čj. 2 Ans 4/2007-53). V daném případě tedy nepostačuje, pokud Magistrát města Plzně věděl o tom, že jeho rozhodnutí stejně jako rozhodnutí úřadu bylo zrušeno, a že tudíž v předmětném správním řízení bylo nutno pokračovat. Domáhal-li se stěžovatel ochrany před nečinností úřadu, měl tak nejprve učinit v souladu s § 80 odst. 3 správního řádu u nadřízeného správního orgánu a teprve pokud by taková žádost nebyla úspěšná, mohl stěžovatel podat žalobu na soud.

Stěžovatel přitom ani nezpochybňuje závěr krajského soudu, že předmětné správní řízení mělo být po zrušujícím rozsudku krajského soudu dále vedeno podle správního řá-

du, a že tedy stěžovatel měl k dispozici procesní prostředek ochrany před nečinností podle § 80 odst. 3 správního řádu. Z výkladu § 179 odst. 1 správního řádu *a contrario* nevyplývá nic jiného, než že po zrušení pravomocného správního rozhodnutí, k němuž došlo již za účinnosti správního řádu, se v dalším řízení postupuje podle tohoto procesního předpisu. Krajský soud zcela správně vycházel z toho, že postup podle dosavadních procesních předpisů za účinnosti nového procesního předpisu je vždy výjimkou, která se použije pouze tam, kde tak přechodná ustanovení nového zákona výslovně stanoví (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 7. 2007, čj. 1 Azs 55/2006-60). Na daný případ žádné z přechodných ustanovení správního řádu použít nelze.

Se stěžovatelem nelze souhlasit ani v tom, že by nadřízeným správním orgánem Úřadu v řízeních podle stavebního zákona byl nikoli Magistrát města Plzně, ale Krajský úřad Plzeňského kraje. S touto námitkou stěžovatele se Nejvyšší správní soud již vypořádal v rozsudku ze dne 28. 11. 2006, čj. 5 As 23/2006-173, v němž mimo jiné konstatoval, že zákon č. 320/2002 Sb. sice převedl působnost okresních úřadů ve stavebním řízení na krajské úřady, ovšem magistráty statutárních měst nebyly okresními úřady, a proto se jejich pravomoci tato změna nemohla dotknout. Nejvyšší správní soud tedy na tuto argumentaci v předmětné věci odkazuje a dodává, že sice podle § 117 odst. 3 stavebního zákona, ve znění účinném od 1. 1. 2003, byly krajské úřady nadřízeným správním orgánem stavebních úřadů měst a obcí, nejednalo se však o zvláštní úpravu ve vztahu k ustanovení § 139 odst. 5 zákona o obcích, jak tvrdil stěžovatel. Ustanovení § 117 odst. 3 stavebního zákona se vztahovalo na „*stavební úřady měst a obcí*“, tedy na městské a obecní úřady měst a obcí i na magistráty statutárních měst včetně magistrátů územně členěných statutárních měst. Úřad městského obvodu nebo městské části však nemůže být „*stavebním úřadem města nebo obce*“, ale právě jen stavebním úřadem městského obvodu nebo městské části. Pokud tedy byla v územně členěných statutárních

městech působnost stavebního úřadu statutem svěřena v souladu s § 117 odst. 1 písm. d) stavebního zákona a s § 130 písm. c) a § 139 odst. 2 zákona o obcích úřadům městských obvodů nebo městských částí, byl jejich odvolacím, a tedy i bezprostředně nadřízeným správním orgánem podle § 139 odst. 5 zákona o obcích magistrát daného statutárního města. Tak tomu je i v případě města Plzně (čl. 2 odst. 1 přílohy č. 7 vyhlášky statutárního města Plzně č. 8/2001, Statut města, ve znění pozdějších předpisů). Ke změně, pokud jde o stavební úřady městských obvodů či městských částí, nedošlo ani zákonem č. 183/2006 Sb. (nový stavební zákon) [viz § 13 odst. 1 písm. d) citovaného zákona]. Nový stavební zákon také nadále počítá v řadě svých ustanovení s nadřízeností krajských úřadů vůči stavebním úřadům obcí, výslovně ji však již nestanoví, neboť tak činí ustanovení § 178 odst. 2 správního řádu a tento vztah vyplývá i z § 67 odst. 1 písm. a) zákona č. 129/2000 Sb.,

o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů. I v současné době ovšem platí, že stavební úřad městské části nebo městského obvodu není „orgánem obce“, ale právě orgánem městského obvodu nebo městské části, a jeho bezprostředně nadřízeným správním orgánem tedy zůstává podle § 178 odst. 1 správního řádu a § 139 odst. 5 zákona o obcích magistrát daného statutárního města, pokud není tato působnost svěřena zvláštnímu orgánu města.

Jestliže tedy stěžovatel byl oprávněn obrátit se na Magistrát města Plzně jako na nadřízený orgán úřadu se žádostí o uplatnění opatření proti nečinnosti, a přesto tak neučinil, nevyčerpal možné prostředky ochrany před nečinností ve správním řízení. Chyběla zde tedy nezbytná podmínka řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti Úřadu městského obvodu Plzeň 4, a proto byla žaloba důvodně krajským soudem odmítnuta.

1684

Řízení před soudem: žalobní námítky; důvody kasační stížnosti; přímá aplikace ústavní normy

Správní trestání: zánik odpovědnosti za přešůpek

k čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod (v textu též „Listina“)

k čl. 95 odst. 2 Ústavy České republiky

k § 109 odst. 3 soudního řádu správního

k § 22 odst. 1 písm. h) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění zákonů č. 411/2005 Sb. a č. 215/2007 Sb.

Z čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod lze dovodit rozšíření výjimek z vázanosti soudu důvody kasační stížnosti nad jejich rámec zakotvený v § 109 odst. 3 s. ř. s. Protože § 109 odst. 3 s. ř. s. představuje normu procesněprávní a čl. 40 odst. 6 Listiny má povahu hmotněprávní, je třeba připomenout, že smysl procesních norem spočívá ve vytváření mechanismů k ochraně hmotného práva. Procesní normy nelze vnímat jako samoučelné a tím spíše nemohou představovat překážku pro aplikaci ústavně zaručené hmotněprávní normy. Proto může Nejvyšší správní soud přímo aplikovat čl. 40 odst. 6 Listiny i za situace, kdy stěžovatelka tuto námítku v kasační stížnosti vůbec neuplatnila.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 6. 2008, čj. 2 As 9/2008-77)

Prejudikatura: srov. č. 461/2005 Sb. NSS; č. 26/1992 Sb. NS; rozsudek ESLP ze dne 21. 2. 1984 ve věci *Öztürk proti Německu*, stížnost č. 8544/79 (publikováno v: Berger, V. *Judikatura Evropského soudu pro lidská práva*, Praha, 2003, s. 329).

Věc: Růžena K. proti Krajskému úřadu Moravskoslezského kraje o uložení pokuty, o kasační stížnosti žalobkyně.

Rozhodnutím Městského úřadu Orlová ze dne 19. 1. 2005 byla žalobkyně uznána vinnou ze spáchání přestupku proti bezpečnosti a plynulosti silničního provozu dle § 22 odst. 1 písm. c) zákona o přestupcích, a byla jí uložena pokuta ve výši 500 Kč za porušení ustanovení § 4 písm. a), písm. b) a § 53 odst. 3 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů, a byla jí též uložena povinnost uhradit náklady řízení ve výši 1000 Kč.

Žalobkyně podala proti tomuto rozhodnutí odvolání, na základě něhož žalovaný rozhodnutím ze dne 1. 4. 2005 změnil jednu větu v odůvodnění napadeného rozhodnutí a ve zbytku jej potvrdil.

Žalobkyně podala proti rozhodnutí žalovaného žalobu. Krajský soud v Ostravě rozsudkem ze dne 23. 3. 2006 zrušil rozhodnutí žalovaného, protože je shledal nepřezkoumatelným.

Proti tomuto rozsudku podal žalovaný kasační stížnost. Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 12. 4. 2007, čj. 2 As 72/2006-44, rozsudek krajského soudu ze dne 23. 3. 2006 zrušil s tím, že uvedené rozhodnutí žalovaného je srozumitelné a přezkoumatelné, a proto věc vrátil k dalšímu řízení krajskému soudu.

Krajský soud v dalším řízení žalobu rozsudkem ze dne 18. 10. 2007 zamítl.

Žalobkyně (stěžovatelka) podala proti rozsudku krajského soudu ze dne 18. 10. 2007 kasační stížnost. V ní uvedla, že dokazování před správními orgány nebylo dostatečné pro rozhodnutí, protože nebyl u ústního jednání před správním orgánem vyslechnut její manžel Tomáš K. a nedošlo k vypracování znaleckého posudku z oboru silniční dopravy k posouzení příčin dopravní nehody. Vyslechnutím pouze svědků v její neprospěch došlo k porušení zásady rovnosti. Předmětné důkazy mají dle stěžovatelky prokázat, že dopravní nehodu nezavinila ona, ale řidič vozidla. Ten měl povinnost přizpůsobit svou jízdu situaci na vozovce tak, aby neohrozil chodce.

V daném místě a čase probíhala pouť, chodníky po obou stranách byly zastavěny prodejními stánky a v obou směrech se po vozovce pohybovaly proudy lidí. Proto bylo nepřijatelné, aby řidič vozidla, byť nízkou rychlostí, projížděl v bezprostřední blízkosti chodců tak, že se dokonce svým vozidlem o chodce „otíral“. Řidič neměl davem lidí vůbec projíždět, nýbrž měl vozidlo zastavit a vyčkat, až se vozovka uvolní tak, aby byl průjezd bezpečný. Na to, že se vozidlo oťelo pravým blatníkem o levou nohu stěžovatelky, zareagovala tato „mimoděk“ vytočením nohy do vozovky, na kterou pak vozidlo najelo. Správní orgány tedy pochybily, když ji uznaly vinnou ze spáchání přestupku.

Nejvyšší správní soud napadený rozsudek Krajského soudu v Ostravě zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

(...)

Přes shora uvedenou nedůvodnost uplatněných stížnostních námitek Nejvyšší správní soud kasační stížnosti vyhověl, byť na základě odlišné argumentace, než kterou předestřela stěžovatelka.

Vycházel přitom nutně z limitů přezkumu napadeného rozsudku krajského soudu, obsažených v ustanovení § 109 odst. 2, 3 s. ř. s. Podle tohoto ustanovení je totiž Nejvyšší správní soud vázán rozsahem a důvody kasační stížnosti. Překročit tyto důvody lze jen tehdy, bylo-li řízení před soudem zmatečné nebo bylo zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, anebo je-li napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné, jakož i v případech, kdy je rozhodnutí správního orgánu nicotné (k tomu podrobněji viz dále).

Nejvyšší správní soud především nemohl opomenout skutečnost, že v rozsudku ze dne 22. 11. 2007, sp. zn. 5 As 42/2007 (www.ns-soud.cz), vyslovil právní názor, že „u dopravní nehody, jejímž jediným účastníkem a sou-

časně jediným zraněným byl pouze řidič, který způsobil dopravní nehodu, spočívá nebezpečnost jednání a zájem společnosti na potrestání pouze za porušení zvláštního právního předpisu, nikoliv za nedbalostní sebepoškození zdraví, a proto závěr krajského soudu o nesprávné právní kvalifikaci správním orgánem je správný. Sankce za nedbalostní sebepoškození zdraví by nebyla účinná, účelná a neměla by smysl. Jakkoliv je z citovaného úryvku judikátu patrné, že oba porovnávané případy nejsou zcela identické (ve věci vedené pod sp. zn. 5 As 42/2007 šlo o dopravní nehodu s jediným účastníkem – řidičem, který vyjel mimo pozemní komunikaci a čelně narazil do stromu, zatímco v nyní rozhodované věci stěžovatelka nebyla řidičkou a účastníci dopravní nehody byli dva), je jejich právní podstata v zásadních rysech srovnatelná. Protože zdejší soud nevidí žádný rozumný důvod, pro který by se měl od citovaného právního názoru jakkoliv odchýlovat, musel by kasační stížnosti vyhovět, pokud by samozřejmě jejím obsahem byla argumentace směřující právě tímto směrem. V daném případě tomu tak však není, jelikož tyto důvody stěžovatelka vůbec neuplatnila.

Protože se zjevně nejedná o žádný případ výjimky ze zásady vázanosti důvody kasační stížnosti předvídaný v ustanovení § 109 odst. 3 s. ř. s., nemohl zdejší soud překročit uplatněné důvody o citovanou právní argumentaci. Lze tak učinit závěr, že kasační stížnosti nebylo možno z procesních důvodů vyhovět s odkazem na právní názor obsažený v citovaném rozsudku sp. zn. 5 As 42/2007. V tomto rozsudku obsažená argumentace se totiž týká výhradně interpretace jednoduchého práva (ve smyslu práva obdařeného podústavní právní silou, nikoliv práva upravujícího jednodušší materii) a pokud by Nejvyšší správní soud překročil rozsah uplatněných stížnostních důvodů pouze proto, že by se neztotožnil s právním posouzením věci provedeným krajským soudem, zcela otevřeně by porušil znění i smysl ustanovení § 109 odst. 3 s. ř. s.

Kromě citovaného rozsudku sp. zn. 5 As 42/2007 však Nejvyšší správní soud nemohl přehlédnout ani další okolnost, která ve svém

důsledku vede k závěru o nutnosti vyhovění kasační stížnosti.

V nyní projednávané věci totiž shledal možné zásadní pochybení krajského soudu Nejvyšší správní soud v tom, že v napadeném rozsudku nebylo vůbec přihlédnuto ke skutečnosti, že původní znění ustanovení § 22 odst. 1 písm. c) zákona o přestupcích, na jehož základě byla stěžovatelce uložena sankce ve správním řízení, bylo s účinností ještě před přijetím napadeného rozsudku změněno takovým způsobem, že skutkový stav tohoto případu již nelze podřadit pod citovanou skutkovou podstatu. Tímto mohlo dojít k porušení principu možného retroaktivního působení zákona ve prospěch pachatele.

Nejvyšší správní soud se proto v dalším zabýval nejprve tím, zda lze vůbec o pochybení krajského soudu v tomto smyslu uvažovat, a pokud ano, zda se jedná o případ pochybení spadající pod některou ze situací předvidaných citovaným ustanovením § 109 odst. 3 s. ř. s.

Ve svých úvahách zdejší soud především nemohl odhlédnout od některých ústavních principů. Vycházel totiž z čl. 95 odst. 1 Ústavy, z něhož plyne, že soudce je při rozhodování vázán zákonem, tedy bezesporu též ústavním zákonem. Z toho lze dovodit jasný imperativ, podle něhož soud nikdy nesmí vědomě rozhodnout způsobem, který by sám považoval za protiústavní. Aby k tomu nedošlo, je povinován k ústavně konformnímu výkladu aplikovaných právních předpisů, příp. k podání návrhu na zrušení zákona (odst. 2 cit. ustanovení).

Předmětné ustanovení § 22 odst. 1 písm. c) zákona o přestupcích znělo v době vydání rozhodnutí správních orgánů obou stupňů (19. 1. 2005 a 1. 4. 2005) následovně: *„Přestupku se dopustí ten, kdo porušením zvláštního zákona způsobí dopravní nehodu, kterou je povinen podle zvláštního zákona neprodleně ohlásit policistovi“.* Zvláštním zákonem je zde míněn zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, který ve svém § 47 stanoví definici dopravní nehody, jež v té době účinném znění vymezila

dopravní nehodu jako: „*událost v provozu na pozemních komunikacích ... při níž dojde k usmrcení nebo zranění osoby ...*“.

Citované ustanovení zákona o přestupcích bylo od té doby dvakrát novelizováno. Současné znění s účinností ode dne 22. 8. 2007 pak stanoví, že přestupku se dopustí ten, kdo v provozu na pozemních komunikacích porušením zvláštního právního předpisu způsobí dopravní nehodu, „*při které je jinému ublíženo na zdraví*“ [Poznámka soudu: v současnosti již jde o ustanovení § 22 odst. 1 písm. h) tohoto zákona, a to v důsledku přečíslování provedeného během uvedených novelizací.]. K této novelizaci došlo zákonem č. 215/2007 Sb., přičemž z důvodové zprávy k tomuto bodu je zcela zřejmý úmysl navrhovatele: „*Návrh jednak odstraňuje nežádoucí duplicitu vzhledem k tomu, že jednání řidiče, kdy usmrtí jinou osobu, je trestným činem dle trestního zákona a nebude postihováno dle zákona o přestupcích. Dále upravuje skutkovou podstatu tak, aby byl řidič potrestán v případě, kdy způsobí zranění jiné osoby, nikoliv sám sobě*“ (Poslanecká sněmovna, tisk č. 174, 5. volební období, in: www.psp.cz).

Lze tak shrnout, že případ stěžovatelky nelze pod aktuální znění této skutkové podstaty vůbec podřadit, protože při předmětné dopravní nehodě nebylo ublíženo na zdraví nikomu jinému kromě ní, jak nepochybně vyplývá ze spisu. Nebylo lze jej tedy pod tuto skutkovou podstatu podřadit již ani v době rozhodování krajského soudu dne 18. 10. 2007.

Nejvyšší správní soud ve svých úvahách vycházel z toho, že princip možného retroaktivního působení zákona ve prospěch pachatele je pro účely trestního řízení zakotven na ústavní úrovni v čl. 40 odst. 6 Listiny a na úrovni mezinárodního práva v čl. 15 odst. 1 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech. Navíc, o výslovné akceptaci principu retroaktivního působení zákona ve prospěch pachatele v oblasti správního trestání jednoznačně svědčí také ustanovení § 7 odst. 1 zákona o přestupcích. Podle něj se odpovědnost za přestupek posuzuje nikoli podle zákona účinného v době spáchání přestupku, nýbrž podle pozdějšího zákona teh-

dy, je-li to pro pachatele příznivější. Nejedná se tedy o nic jiného než o průmět a konkretizaci citované ústavní zásady do běžného zákona, tj. do zákona o přestupcích.

Jakkoliv totiž Listina výslovně hovoří pouze o trestných činech, stejně jako český překlad Mezinárodního paktu o občanských a politických právech, podle ustálené judikatury českých soudů a mezinárodních soudních orgánů, stejně jako podle převažujících doktrinárních názorů, lze aplikovat zásady trestního práva i pro účely správního práva trestního. V současné doktríně sice existují i názory odmítající použití analogie v případě norem správního práva trestního v otázce posuzování viny a trestu (srovnej Průcha, P. *Správní právo. Obecná část*. Brno : Doplněk, 2007, s. 115), nicméně většina autorů se na přípustnosti takového použití analogie (za předpokladu, že jde o analogii ve prospěch pachatele) shodne (viz Eliáš, K. *Obdoba poznámky k analogii v právu. Právník*, 2003, č. 2; Hendrych, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. Praha : C. H. BECK, 2006, s. 411 – 414; Sládeček, V. *Obecné správní právo*, Praha : ASPI, 2004, s. 129 – 131, 149 – 153). Toto stanovisko potvrzuje i judikatura Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu (viz např. nálezy Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 611/01 a II. ÚS 192/05, in: <http://nalus.usoud.cz>; obdobně viz rozsudky zdejšího soudu sp. zn. 6 A 126/2002, 2 A 1018/2002-OL-29 a 2 As 69/2003).

Například v rozsudku ze dne 27. 10. 2004, sp. zn. 6 A 126/2002, Nejvyšší správní soud konstatoval, že „*také trestání za správní delikty musí podléhat stejnému režimu jako trestání za trestné činy a v tomto smyslu je třeba vykládat všechny záruky, které se podle vnitrostátního práva poskytují obviněnému z trestného činu ... Z těchto důvodů – a přinejmenším od okamžiku, kdy byla ratifikována Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod – není rozhodné, zda pozitivní právo označuje určité deliktní jednání za trestný čin nebo za správní delikt*“. Ve stejném duchu se nesou rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva, který soustavně vykládá ustanovení čl. 6 Úmluvy

o ochraně lidských práv a základních svobod jako dopadající i na správní právo trestní. Jak uvedl Evropský soud pro lidská práva například ve svém rozsudku ve věci *Öztürk proti Německu* ze dne 21. 2. 1984 (in: <http://echr.coe.int/echr/en/hudoc>), bylo by proti smyslu a účelu uvedeného čl. 6, který zaručuje „každému, kdo je obviněn z trestného činu,“ určitá základní práva související s právem na spravedlivý proces, kdyby stát mohl z jeho působnosti vyjmout přestupky. Za zmínku jistě stojí, že zatímco anglické znění Úmluvy hovoří o „*everyone charged with a criminal offence*“, český překlad tento pojem převádí poněkud zavádějícím způsobem jako „každý, kdo je obviněn z trestného činu“. Nicméně původní anglický pojem má širší význam, jak uvádí v citovaném rozsudku Evropský soud pro lidská práva, a může být chápán jako termín zahrnující *crimes*, *délits*, i *contraventions*, tedy slovy české právní terminologie trestné činy i správní delikty.

Z právě uvedeného plyne, že s ohledem na úpravu obsaženou na úrovni ústavního i mezinárodního práva a koneckonců i na úpravu plynoucí z citovaného ustanovení § 7 odst. 1 zákona o přestupcích měl krajský soud ve svém rozhodování zohlednit vůdčí princip retroaktivity ve prospěch pachatele a hledat takové řešení případu, které by bylo ústavně konformní, tj. řešení, které by nezasáhlo do ústavně zaručeného práva stěžovatelky.

Touto optikou měl nazírat rovněž na výklad zásad koncentrace a dispozitivnosti, na nichž je založeno žalobní řízení ve správním soudnictví. To především znamená, že soud přezkoumává napadené výroky rozhodnutí v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s. ř. s.), přičemž žalobce může kdykoli za řízení žalobní body omezit; rozšířit žalobu na dosud nenapadené výroky rozhodnutí nebo ji rozšířit o další žalobní body může jen ve lhůtě pro podání žaloby (§ 71 odst. 2 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud již judikoval, že v určitých situacích je třeba uvedené zásady korigovat, aby došlo ke zjemnění tvrdosti zákonné úpravy, a to v případech, kdy žalobce nikoliv vlastní nedbalostí či nedůsledností objektivně není schopen upozornit na některé vady správní

ho řízení v rámci lhůty pro podání žaloby (viz rozsudek sp. zn. 2 Afs 57/2007). Situace nastala v řešeném případě je do jisté míry srovnatelná, protože k předmětné změně zákona o přestupcích došlo až po uplynutí lhůty pro podání žaloby, takže žalobce na tuto změnu nebyl objektivně schopen upozornit v rámci žalobních bodů, a to nikoli vlastní vinou. Je vhodné připomenout, že v nyní projednávané věci nabyta citovaná novela účinnosti dokonce až poté, co Nejvyšší správní soud rozhodl o dřívější kasační stížnosti, podané proti předchozímu rozsudku krajského soudu žalovaným. Krajský soud se proto měl touto otázkou zabývat *ex offio*, nad rámec žalobních bodů, protože platí zásada *iura novit curia* (soud zná právo), takže je třeba trvat na tom, že změna právní úpravy mu musela být známa.

Nejvyšší správní soud má dokonce za to, že jakýkoliv jiný výklad zásady koncentrace řízení by v nyní projednávané věci neodpovídal jejímu samotnému smyslu. Tento smysl totiž soud spatřuje zejména v zájmu na maximální rychlosti a efektivnosti soudního řízení, kdy podle zásady „*právo náleží bdělému*“ je věcí samotného žalobce, aby v co nejkratší době soudu sdělil všechny výhrady, které vůči napadenému správnímu rozhodnutí uplatňuje. Tento princip je významný i z hlediska ochrany práv dalších účastníků řízení, kterým zaručuje předvídatelnou procesní situaci. Jde tak o jedno z možných řešení při věčném hledání maximální míry rovnováhy mezi zájmem na právní jistotě a na efektivitě řízení na straně jedné a zájmem na dosažení co možná největší spravedlnosti na straně druhé. Způsob výkladu koncentrace řízení, který by vedl až k takovým důsledkům, že by žalobci bylo fakticky přičítáno k tíži neuplatnění námitek, které objektivně uplatnit nemohl (zde: změna zákonné úpravy, k níž došlo dávno po uplynutí lhůty pro podání žaloby), by však již původnímu smyslu této zásady neodpovídal.

Krajský soud měl ústavně konformně přistoupit také k výkladu zásady, podle níž při přezkoumání rozhodnutí vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1

s. ř. s.). Uvedené procesní ustanovení, pokud by bylo chápáno jako absolutní, by se totiž v daném případě dostalo do zjevného rozporu s hmotněprávní úpravou podmínek odpovědnosti za správní delikty, které má oporu ve výše uvedené ústavněprávní úpravě a v mezinárodněprávních závazcích České republiky. Jak již judikoval v poněkud obdobné situaci Nejvyšší správní soud, procesní úprava na zákonné úrovni nemůže prolomit ústavní princip čl. 40 odst. 6 Listiny (viz rozsudek zdejšího soudu sp. zn. 6 A 126/2002). Tento právní závěr byl ostatně opakovaně nedávno potvrzen i Ústavním soudem (viz např. nálezk sp. zn. II. ÚS 192/05). V rozsudku ze dne 19. 3. 2008, sp. zn. 3 Ads 126/2007, pak Nejvyšší správní soud uvedl, že „i když je správní soud při přezkumu rozhodnutí správního orgánu vázán skutkovým a právním závěrem, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 s. ř. s.), nelze vyloučit případy (zejm. v řízeních, ve kterých dochází k aplikaci zákonů, kterými se Česká republika snaží reagovat na krivdy vzniklé za minulého nedemokratického režimu), kdy bude s ohledem na specifickou věc nutné přihlídnout i ke skutečnostem, které nastaly po vydání přezkoumávaného správního rozhodnutí“.

Jakkoliv tedy Nejvyšší správní soud nepochybňuje český model správního soudnictví založený na retrospektivnosti náhledu na předchozí správní řízení a rozhodnutí, považuje současně za nutné konstatovat, že i tento model nutně musí mít svoje limity. Za tyto limity považuje v daném případě takový způsob výkladu, který by vedl k možné protíústavnosti. Vychází totiž z toho, že oblast trestního práva (kam je třeba principiálně řadit i správní trestání) lze možná úplně nejvíce označit za tu část práva, která by měla odpovídat společenskému konsensu, promítajícímu se následně do konkrétní trestněprávní politiky státu. Jinak řečeno, mělo by být v souladu s alespoň minimálním společenským konsensem, zda určité jednání bude, či nebude považováno za trestné, a pokud ano, jakým způsobem a v jaké míře by mělo být trestáno. Takto nahlíženo je zcela logické, že pokud určité jednání budoucí zákonná úpra-

va „dekriminalizuje“, tzn. již nadále ho nepovažuje za společensky škodlivé či nebezpečné, není dán žádný rozumný důvod, aby v dohánějících řízeních ještě trestáno bylo.

Naskytá se však samozřejmě krucióální otázka, jak je třeba interpretovat pojem „dohánějící řízení“. V této souvislosti si je Nejvyšší správní soud přirozeně vědom skutečnosti, že předpokladem přezkumu správního rozhodnutí je jeho pravomocnost, tzn. ukončenost správního řízení. Správní soud takového správního rozhodnutí nemůže nahradit; soudní přezkum je založen na kasačním principu, což znamená, že je oprávněn je pouze zrušit a zavázat správní orgán svým právním názorem.

Nelze však zároveň přehlédnout, že v oblasti správního trestání je tato situace přece jen poněkud odlišná. Z ustanovení čl. 6 odst. 1 Úmluvy totiž plyne, že „každý má právo na to, aby jeho záležitost byla spravedlivě, veřejně a v přiměřené lhůtě projednána nezávislým a nestranným soudem, zřízeným zákonem, který rozhodne o jeho občanských právech nebo závazcích nebo o oprávněnosti jakéhokoli trestního obvinění proti němu“. V oblasti trestního práva, do něhož se řadí i správní trestání (viz výše), je proto třeba klást důraz na co nejširší přístup k soudu. Naopak chybnou se zdejšímu soudu jeví případná úvaha, která by od sebe oddělovala dva světy: svět rozhodnutí správních úřadů od světa rozhodnutí správních soudů. Takovéto odlišování by totiž ve svých důsledcích citované normě protičeřilo.

Z důvodů respektování zásady plné jurisdikce podle čl. 6 odst. 1 Úmluvy také platí, že „rozhoduje-li soud o žalobě proti rozhodnutí, jímž správní orgán uložil trest za správní delikt, může soud, nejsou-li důvody pro zrušení rozhodnutí podle odstavce 1, ale trest byl uložen ve zjevně nepřiměřené výši, upustit od něj nebo jej snížit v mezích zákonem dovolených, lze-li takové rozhodnutí učinit na základě skutkového stavu, z něhož vyšel správní orgán, a který soud případně vlastním dokazováním v nikoli zásadních směrech doplnil, a navrhl-li takový postup žalobce v žalobě“ (§ 78 odst. 2 s. ř. s.). Toto právo moderace zjevně vybočuje z klasického poje-

tí principu kasace a je v něm implicitně obsažena odpovědnost správního soudu i za konkrétní výši uloženého trestu. Lze si pak jen obtížně představit uspokojivou argumentaci, která by na straně jedné v oblasti správního trestání v konkrétních situacích sice připouštěla moderaci, na straně druhé by však odmítala možnost soudu zcela odhlédnout od zániku trestnosti správního deliktu. Zdejší soud má proto za to, že z logického argumentu *a minori ad maius* plyne povinnost soudu přihlídnout při posuzování zákonnosti napadeného správního rozhodnutí nejen k hmotněprávní úpravě deliktů odpovědnosti, která platila v době rozhodování správního orgánu, nýbrž i k úpravě, platné a účinné v době rozhodování soudu, je-li to pro pachatele příznivější.

Výše uvedenou tezi lze podpořit rovněž poukazem na ustanovení § 77 odst. 3 s. ř. s., podle něhož *„zrušuje-li soud rozhodnutí, podle okolností může zrušit i rozhodnutí správního orgánu nižšího stupně, které mu předcházelo“*. Z toho plyne, že např. může nastat situace, kdy žalobce bude úspěšný z vyloučení procesního důvodu a obě správní rozhodnutí budou zrušena pro vady řízení. Pokud by se jednalo o případ podobný nyní rozhodovanému, nutně by to znamenalo, že nad rámec těchto důvodů by žalobce nemohl být již činěn odpovědným za spáchání předmětného přestupku, neboť tato odpovědnost by byla posuzována podle pozdějšího, tedy pro něj příznivějšího, zákona. Jinak řečeno, krajský soud by měl za situace, že by převládal názor, podle něhož soud nemůže zrušit správní rozhodnutí s poukazem na novou zákonnou úpravu, a zároveň by byl vědom toho, že podle této nové úpravy zaniká příslušná odpovědnost, možnost buď žalobu zamítnout, anebo jí vyhovět (byť) i jen ze zástupného důvodu, aby nastolil shora popsanou situaci.

Podpůrnou argumentaci lze ostatně nalézt i v úpravě obsažené v zákoně č. 141/1961 Sb., trestní řád. Ten ve svém § 226 písm. e) stanoví, že soud zproští obžalovaného obžaloby, jestliže *„trestnost činu zanikla“*. Jakkoliv ustanovení § 226 trestního řádu systematicky spadá pod oddíl sedmý trestního řádu, který

upravuje rozhodování soudu v hlavním líčení (zatímco správní soud rozhoduje až v přezkumném řízení po předchozím správním řízení), je uvedené ustanovení trestního řádu aplikovatelné i v řízeních o mimořádných opravných prostředcích před Nejvyšším soudem, které mají kasační charakter (viz např. rozhodnutí Nejvyššího soudu sp. zn. 7 Tz 62/90).

Lze tak uzavřít, že ze shora popsaných důvodů měl krajský soud rozhodnout o zrušení napadeného rozhodnutí žalovaného.

Jak bylo zmíněno již dříve, stěžovatelka předmětnou námitku v kasační stížnosti vůbec neuplatnila, a může se proto jevit sporným, zda se jí Nejvyšší správní soud může věcně zabývat. Podle ustanovení § 109 odst. 3 s. ř. s. totiž platí, že Nejvyšší správní soud je vázán důvody kasační stížnosti a z tohoto obecného pravidla zákon připouští čtyři výjimky: (1.) zmatečnost řízení, (2.) existence vady, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, (3.) nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí a konečně (4.) nicotnost správního rozhodnutí. Jak však plyne ze shora uvedeného, podstata tohoto stěžovatelkou neuplatněného důvodu spočívá v tom, že krajský soud rozhodoval za situace, kdy se – oproti době rozhodování správních orgánů – změnila zákonná hmotněprávní úprava předmětného přestupku, a to takovým způsobem, že se na případ stěžovatelky tato skutková podstata přestupku již vztahovat nemohla. Novelizovaná zákonná úprava tak byla pro stěžovatelku jednoznačně příznivější.

Tento důvod nicméně svojí podstatou nespadá pod žádnou z citovaných výjimek. Určitě se nemůže jednat o případ zmatečnosti řízení před krajským soudem, legálně vymezený v ustanovení § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s., a ani o vadu řízení, jelikož v daném případě nejde o pochybení krajského soudu procesní povahy, nýbrž o výhradně právní posouzení věci. Za situace, kdy předmětnou námitku stěžovatelka neuplatnila, je pak pojmově vyloučena i nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku, a zcela mimo diskusi je nicotnost rozhodnutí správního orgánu.

Postup soudu, který by vědomě vyvolal protiústavní důsledek celého řízení (rozpor

s čl. 40 odst. 6 Listiny), je však v podmínkách právního státu obtížně představitelný. Standardními řešeními podobných situací je buď postup podle čl. 95 odst. 2 Ústavy ČR, tzn. podání návrhu na zrušení části zákona Ústavnímu soudu, anebo ústavně konformní výklad aplikovaných zákonných ustanovení. To znamená, že soud nemá na výběr, které řešení zvolí, jelikož pokud dospěje k přesvědčení o protiústavnosti ustanovení zákona, které má aplikovat, je povinen předložit Ústavnímu soudu návrh na jeho zrušení. Ústavně konformní výklad pak připadá v úvahu tehdy, když se o protiústavní ustanovení podle přesvědčení soudu nejedná.

Postup podle čl. 95 odst. 2 Ústavy ČR však nepovažuje zdejší soud v daném případě za racionální. V úvahu by totiž přicházel pouze test ústavnosti ustanovení § 109 odst. 3 věty před středníkem („*Nejvyšší správní soud je vázán důvody kasační stížnosti*“). Toto ustanovení však zakotvuje obecnou procesní zásadu, kterou Nejvyšší správní soud nepovažuje za protiústavní. Jedná se totiž o zásadu dispozitivnosti řízení, zcela obvyklou a racionálně odůvodněnou i v jiných typech řízení a v konečném důsledku chránící legitimní zájmy účastníků a garantující určitou míru právní jistoty a procesní předvídatelnosti.

Druhou možností je ústavně konformní výklad citovaného zákonného ustanovení. To by v daném případě konkrétně znamenalo, že by se pod některou ze shora citovaných výjimek ze zmíněné zásady dispozitivnosti musela podřadit i situace, která nastala v daném případě. Jak však plyne již z dříve uvedeného, chybné právní posouzení věci zjevně pod žádnou z těchto výjimek nespadá. Ani tento postup zde proto není využitelný.

Situaci je tedy nutno řešit s vědomím a pochopením zákonodárce, po němž nelze spravedlivě požadovat, aby dokázal zakotvit všechny možné modality jednání, k nimž v praktickém životě může dojít. Ostatně to není ani jeho úkolem. Za situace, kdy je vnitrostátní právní řád koncipován na zásadě vnitřní souladnosti a hierarchického uspořádání, není nezbytné, aby všechny ústavní normy byly přímo provedeny v normách pod-

ústavního práva, příp. aby na ně bylo přímo odkazováno. Systém práva je totiž třeba vidět – poněkud obrazně řečeno – i jako plastickou množinu vzájemně se doplňujících tvarů a rovin. Smysl normotvorby spočívá ve vymezení obecných pravidel chování a úkolem aplikačního procesu je tato obecná pravidla uplatnit tak, aby byla nalézána spravedlivá řešení. Jestliže tedy v daném případě Nejvyšší správní soud dospěl k přesvědčení, že nemůže vydat rozhodnutí, které by obstálo v testu ústavnosti za přímého použití jednoduchého práva, a zároveň k vytčenému cíli nedospěje postupem podle čl. 95 odst. 2 Ústavy ČR ani ústavně konformním výkladem zákona, je namíste přímo aplikovat normu ústavní. To konkrétně znamená, že z čl. 40 odst. 6 Listiny Nejvyšší správní soud dovozuje rozšíření výjimek z vázanosti soudu důvody kasační stížnosti nad jejich rámec zakotvený v ustanovení § 109 odst. 3 s. ř. s. Jakkoliv totiž nelze přehlédnout, že citované ustanovení s. ř. s. představuje normu procesněprávní a čl. 40 odst. 6 Listiny má povahu hmotněprávní, je třeba připomenout, že smysl procesních norem spočívá ve vytváření mechanismů k ochraně hmotného práva. Procesní normy tedy nelze vnímat jako samoučelné (šamonosné) a tím spíše nemohou představovat překážku pro aplikaci ústavně zaručené hmotněprávní normy. Proto Nejvyšší správní soud přímo aplikoval čl. 40 odst. 6 Listiny, a to i za situace, kdy stěžovatelka tuto námitku v kasační stížnosti vůbec neuplatnila. Smysl zásady koncentrace a dispozitivnosti řízení totiž nemůže být vykládán takovým způsobem, aby vyvolal protiústavní důsledky.

Lze tedy uzavřít, že jakkoliv citované zásady z oblasti procesního práva samy o sobě určitě nejsou protiústavní, je povinností správního soudu je aplikovat takovým způsobem a jen v takových případech, aby to protiústavní důsledky nevyvolávalo. Právě to učinil Nejvyšší správní soud v tomto rozhodnutí.

Nad rámec uvedeného Nejvyšší správní soud dodává, že povinnost nalézt takový způsob řešení, který bude souladný s ústavními normami (zde s čl. 40 odst. 6 Listiny), samozřejmě nestíhá pouze správní soud, nýbrž také

správní orgány. V tomto směru lze odkázat na právní názor Nejvyššího správního soudu obsažený v jeho shora citovaném rozsudku sp. zn.

6 A 126/2002, a dále zejména na ustanovení § 94 a násl. nového správního řádu (zákon č. 500/2004 Sb.), upravující přezkumné řízení.

1685

Správní trestání: provozování rozhlasového a televizního vysílání

k § 31 odst. 2 zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů

Odvysíláním navzájem si odporujících informací bez dalšího ověření tohoto rozporu, příp. bez poskytnutí možnosti k dalšímu vyjádření osobám, od nichž tyto informace pocházejí, poruší provozovatel vysílání svou povinnost poskytovat objektivní a vyvážené informace nezbytné pro svobodné vytváření názorů (§ 31 odst. 2 zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání).

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2008, čj. 7 As 19/2007-56)

Prejudikatura: srov. č. 946/2006 Sb. NSS.

Věc: Česká televize proti Radě pro rozhlasové a televizní vysílání o uložení pokuty, o kasační stížnosti žalobkyně.

Žalovaná uložila dne 24. 10. 2006 podle § 60 odst. 1 písm. b) zákona o rozhlasovém a televizním vysílání žalobkyni pokutu ve výši 200 000 Kč za porušení § 31 odst. 2 citovaného zákona, kterého se žalobkyně dopustila tím, že v pořadu „Události“ odvysílaném dne 25. 6. 2006 na programu ČT 1 v reportáži o poslanci Dimitrovovi neposkytla objektivní a vyvážené informace nezbytné pro svobodné vytváření názorů.

Proti tomuto rozhodnutí žalované brojila žalobkyně žalobou, kterou Městský soud v Praze dne 12. 4. 2007 zamítl. V odůvodnění svého rozhodnutí městský soud jako nepatřičnou odmítl námitku, že žalovaná nevymezila, co má být považováno za porušení zásady objektivní a vyváženosti. Výraz objektivní má natolik obecný význam (věcný, nestranný, neutrální, nepředpojatý), že není důvod, aby podle zákona o rozhlasovém a televizním vysílání měl mít význam jiný. Podle městského soudu měla žalobkyně protichůdné informace ze dvou zdrojů. Poslanec Dimitrov tvrdil, že vystudoval mimo jiné Vysokou školu ekonomickou (VŠE) a že má právo užívat titul Ing. Naproti tomu VŠE sdělila, že na této škole nestudoval. V zájmu objektivity reportáže

si měla žalobkyně tento zřejmý rozpor před jejím odvysíláním ověřit. Žalobkyně však bez srozumitelného důvodu stranila pouze informací z jedné strany, aniž by umožnila poslanci Dimitrovovi na rozpor reagovat. Zákon vyžaduje, aby informace byly objektivní a vyvážené, neboť to je základní předpoklad pro to, aby si divák mohl vytvořit na věc svobodný názor. Pořad nemá vést diváka k vytvoření jednoho určitého názoru. Předmětná reportáž však takový účinek měla, byť v ní nebylo výslovně řečeno, že poslanec Dimitrov užívá titul neoprávněně. Obsah reportáže a její struktura však takto zjevně vyznívá. Městský soud v této souvislosti poukázal na závěrečnou repliku redaktora o tom, že neoprávněně používání titulu je přestupkem a dotyčný za to může dostat pokutu. Dotyčným v dané reportáži nebyl nikdo jiný než poslanec Dimitrov. Skutečnost, že se žalobkyně poslanci Dimitrovovi neomluvila, není v odůvodnění rozhodnutí žalované vůbec zmíněna, a nebyla tedy podkladem pro udělení pokuty. Žalovaná se v projednávané věci dostatečně vypořádala s námitkami žalobkyně v průběhu správního řízení, umožnila jí, aby se v průběhu řízení k věci vyjadřovala, uvedla, jakými

hledisky byla v rámci správního uvážení o výši pokuty vedena a dospěla ke správnému právnímu závěru ohledně hodnocení předmětného vysílání.

Uvedený rozsudek městského soudu napadla žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížností, v níž především namítala, že k porušení § 31 odst. 2 zákona o rozhlasovém a televizním vysílání v daném případě nedošlo. Žalovaná v předmětném rozhodnutí zdůraznila, že stěžovatelka odvysílala nepravdivé informace o tom, že poslanec Dimitrov neoprávněně užívá titul Ing. Stěžovatelka však takovou informaci nezveřejnila. Pouze poukázala na to, že se v životopise poslance Dimitrova objevily jisté nesrovnalosti. Zdrojem informace, že poslanec Dimitrov nevystudoval vysokou školu, byla sama VŠE a stěžovatelka jí v nejbližším možném termínu poskytla prostor pro omluvu. Důvodem pro prověření informace na VŠE byla negativní zkušenost z minulosti, kdy někteří politici neoprávněně užívali vysokoškolské tituly. Stěžovatelka tedy v souladu se zásadou objektivit a vyváženosti vysílání poskytla v reportáži prostor jak poslanci Dimitrovovi, tak mluvčí VŠE.

Žalovaná ve svém vyjádření ke kasační stížnosti označila za podstatu kasační stížnosti opakování tvrzení a námitek, se kterými se již vyrovnala ve vyjádření k žalobě a v průběhu nařízeného jednání. Podle žalované vyšel městský soud z úplných skutkových zjištění a dospěl ke zcela správnému závěru. Odůvodnění napadeného rozsudku je dostatečně podrobné, srozumitelné a přesvědčivé.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

Podle § 31 odst. 2 zákona o rozhlasovém a televizním vysílání poskytuje provozovatel vysílání objektivní a vyvážené informace nezbytné pro svobodné vytváření názorů. Názory nebo hodnotící komentáře musí být odděleny od informací zpravodajského charakteru.

Stěžovatelka sice v kasační stížnosti namítala, že odvysíláním reportáže o poslanci Dimitrovovi, resp. o jeho vzdělání, k porušení

citovaného ustanovení nedošlo, ale její argumentace, kterou na podporu tohoto svého názoru uvedla, je velmi kusá a jen ve značně obecné rovině zpochybňuje závěry vyslovené městským soudem v napadeném rozsudku. V této souvislosti Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že obsah a kvalita kasační stížnosti, s ohledem na dispoziční zásadu ovládající správní soudnictví, předurčuje obsah rozhodnutí soudu. Je-li tedy kasační stížnost kuse zdůvodněna, je tak předurčen nejen rozsah přezkumné činnosti soudu, ale i obsah rozsudku soudu.

Stěžovatelka sice namítala, že nezveřejnila nepravdivou informaci o tom, že poslanec Dimitrov neoprávněně užívá titul Ing., ale pouze poukázala na jisté nesrovnalosti v životopise tohoto poslance, avšak předmětná reportáž obsahovala mimo jiné vyjádření VŠE, ve kterém její mluvčí uvedl, že „v celoškolské databázi studentů Vysoké školy ekonomické v Praze se jméno Ing. Kosta Dimitrov v uváděných letech nevyskytuje“. Později bylo zjištěno, že VŠE sdělila stěžovatelce nesprávnou informaci, neboť její pracovník prověřil pouze databázi studentů denního studia a opomenul databázi studentů dálkového studia, ve které byl poslanec Dimitrov veden. Původní informace, že poslanec Dimitrov tuto vysokou školu neabsolvoval, byla proto nepravdivá. Ohledně studia poslance Dimitrova na VŠE tedy objektivně neexistují žádné nejasnosti, nesrovnalosti či pochyby, a také není sporu o tom, že stěžovatelka odvysílala prokazatelně nepravdivou informaci. Předmětná reportáž sice skutečně výslovně nehovoří o tom, že poslanec Dimitrov užívá titul Ing. neoprávněně, ale z celkového vyznění reportáže, zejména z doprovodného komentáře televizního redaktora a z pořadí, v jakém byly řazeny jednotlivé informace, je zřejmé, že se nejednalo o pouhé upozornění na „jisté nesrovnalosti“ v životopise poslance Dimitrova. Zejména závěrečný komentář poukazující na možné právní důsledky neoprávněného užívání akademického titulu, který přímo navazuje na výše citované vyjádření VŠE, vzbuzuje u diváka dojem, že poslanec Dimitrov na VŠE nikdy nestudoval, a že tedy užívá titul Ing.

neoprávněně, na což ostatně velmi případně poukázal v napadeném rozsudku městský soud. Z výše uvedeného vyplývá, že městský soud ani žalovaná ve svých závěrech nepochybily, jejich hodnocení obsahu předmětné reportáže bylo dostatečně odůvodněno a podpořeno logickými argumenty. Tato stížní námitka je proto nedůvodná.

Stěžovatelka dále poukázala na to, že zdrojem informace, že poslanec Dimitrov nevystudoval VŠE, byla tato vysoká škola. Je nesporné, že v daném případě došlo k pochybení na její straně. Tato skutečnost však nic nemění na tom, že odpovědnost za obsah pořadů nese jako provozovatel vysílání stěžovatelka [§ 32 odst. 1 písm. a) zákona o rozhlasovém a televizním vysílání]. Stěžovatelka nebyla žalovanou sankcionována za omyl VŠE, ale za to, jakým způsobem s nepravdivou informací poskytnutou VŠE naložila, tedy za to, že v situaci, kdy měla k dispozici dvě navzájem si odporující informace, místo dalšího ověřování, příp. poskytnutí možnosti k vyjádření poslanci Dimitrovovi, předmětnou reportáž odvysílala. Omluva VŠE odvysílaná následujícího dne stěžovatelkou pouze ozřejmila, proč ke zveřejnění nepravdivé informace došlo, ale tato skutečnost je pro posouzení zákonnosti napadeného rozsudku právně irelevantní.

Tvrzení stěžovatelky, že důvodem, proč si prověřovala informaci o vzdělání poslance Dimitrova na VŠE, byla negativní zkušenost z minulosti, kdy někteří politici neoprávněně užívali vysokoškolské tituly, je pro posouzení zákonnosti napadeného rozsudku naprosto nerozhodná. Z tohoto tvrzení není totiž vůbec zřejmé, co stěžovatelka v tomto směru napadenému rozsudku vytýká nebo v čem spatřuje jeho nezákonnost, a nelze je proto považovat za stížní bod ve smyslu § 103 s. ř. s.

Stěžovatelka se dále domnívá, že své povinnosti poskytovat objektivní a vyvážené informace nezbytné pro svobodné vytváření názorů dostála tím, že v předmětné reportáži poskytla prostor jak poslanci Dimitrovovi, tak mluvčí VŠE. Vnímá-li stěžovatelka svou povinnost poskytovat objektivní a vyvážené informace tak, že v případě protichůdných tvrzení pocházejících ze dvou zdrojů postačí

obě tato tvrzení odvysílat, aniž by byla jedna ze stran konfrontována se zásadním zjištěním zpochybňujícím informace podané stranou druhou, jedná se o značně zjednodušený, povrchní a formální způsob vnímání této zákonné povinnosti. Z předmětné reportáže nevyplývá, že by byl poslanec Dimitrov seznámen s vyjádřením VŠE, které přitom bylo v přímém rozporu s jím uvedenou informací o absolvování VŠE. Toto profesionální pochybení pracovníka stěžovatelky vedlo v konečném důsledku k odvysílání nepravdivé informace (vyjádření VŠE). Městský soud tedy stěžovatelce zcela důvodně vytkl, že stranila pouze informacím poskytnutým VŠE a neumožnila poslanci Dimitrovovi reagovat.

Nejvyšší správní soud považuje za nezbytné poukázat na to, že verifikace patří k elementárním principům práce s informacemi, a to nejen ve sdělovacích prostředcích, a stěžovatelka by měla, v zájmu zachování objektivní vysílání, ale i v zájmu udržení určité profesionální úrovně své práce, ověřit každou informaci, kterou hodlá zveřejnit, a ne jen tu, která se vztahuje k jisté negativní zkušenosti z minulosti. V této souvislosti lze také odkázat na Kodex České televize (přístupný na www.ceskatelevize.cz/ct/kodex/index.php), který stanoví zásady naplňování veřejné služby v oblasti televizního vysílání [srov. § 8 odst. 1 písm. f) zákona č. 483/1991 Sb., o České televizi] a podle jehož čl. 5.8 „Zpráva musí být založena na zjištěných a ověřených údajích. Česká televize je při získávání a zpracovávání informací plně podřízena imperativu zjistit a divákům zprostředkovat pravdivý obraz skutečnosti a v případech, kdy to pro nemožnost opatřit si všechny informace není beze zbytku uskutečnitelné, postupovat s cílem pravdě se maximálně přiblížit. Zamlčení důležité informace nebo potlačení jejího podstatného aspektu bude vždy hrubým porušením tohoto imperativu“. Navazující čl. 5.9 pak stanoví, že „Česká televize smí odvysílat zprávu ověřenou alespoň ze dvou důvěryhodných a na sobě vzájemně nezávislých zdrojů, pouze v případě informací, které oficiálně zpřístupnily veřejné úřady a instituce, postačí jeden oficiální

zdroj, není-li z okolností zřejmé, že jde o nepravdivé nebo nepřesné údaje. Pokud je v naléhavých případech pro nemožnost ověřit informaci u druhého zdroje a s ohledem

na váhu veřejného zájmu, k němuž se zpráva vztahuje, výjimečně nezbytné odvíšlat informaci pocházející pouze z jednoho zdroje, musí na to být divák upozorněn“.

1686

Rozhlasové a televizní vysílání: ohrožení vývoje u dětí a mladistvých

k § 60 odst. 3 písm. d) zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů (v textu jen „zákon o vysílání“)

k čl. 17 a čl. 32 odst. 1 větě druhé Listiny základních práv a svobod

k čl. 10 a čl. 12 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb.)

k čl. 17 Úmluvy o právech dítěte (č. 104/1991 Sb.)

k čl. 7 Evropské úmluvy o přeshraniční televizi (č. 57/2004 Sb. m. s.)

I. Správní delikt podle § 60 odst. 3 písm. d) zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů (provozovatel vysílání, který zařazuje do vysílání od 6.00 do 22.00 hodin pořady a upoutávky, které by mohly ohrozit fyzický, psychický nebo mravní vývoj dětí a mladistvých, bude potrestán pokutou ve výši 20 000 – 10 000 000 Kč), je spáchán již provedením zakázaného jednání (odvysíláním pořadu určitého obsahu), přičemž ohrožení chráněných zájmů (zde: zájem na zdravém fyzickém, psychickém a morálním vývoji dětí a mladistvých) nemusí hrozit konkrétně a bezprostředně (srov. znak „by mohl ohrozit“).

II. Zvláštní ochrana dětí a mladistvých v oblasti působení médií je zaručena předpisy ústavního pořádku (čl. 32 odst. 1 věta druhá Listiny základních práv a svobod) a vyplývá rovněž ze závazků, které na sebe vzala Česká republika v řadě mezinárodních smluv, zejména z čl. 12 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb.), čl. 17 Úmluvy o právech dítěte (č. 104/1991 Sb.), čl. 7 Evropské úmluvy o přeshraniční televizi (č. 57/2004 Sb. m. s.). Při střetu s právem svobody projevu (čl. 17 Listiny základních práv a svobod, čl. 10 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod) je nutno vážít význam proti sobě stojících zájmů, a to na principu proporcionality; svým významem, obsahem a stupněm právní ochrany se jedná o kolizi zájmů na stejné úrovni.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 5. 2008, čj. 6 As 70/2007-104)

Prejudikatura: srov. č. 1466/2008 Sb. NSS, č. 604/2005 Sb. NSS; rozsudek ESLP ze dne 7. 12. 1976 ve věci *Handyside proti Velké Británii*, stížnost č. 5493/72 (publikováno v: Berger, V. *Judikatura Evropského soudu pro lidská práva*. Praha, 2003, s. 474), rozsudek ESLP ze dne 24. 5. 1988 ve věci *Müller proti Švýcarsku*, stížnost č. 10737/84 (publikováno tamtéž, s. 515).

Věc: Společnost s ručením omezeným FTV Prima proti Radě pro rozhlasové a televizní vysílání o uložení pokuty, o kasační stížnosti žalovaného.

Žalobkyně odvíšlala v pořadu Vyvolení v čase mezi 6. až 22. hodinou mj. tyto scény:

14. 3. 2006: Pavel má již týden tajný úkol, aby nadbíhal Marcy, a tak ji přesvědčil, že o ni má zájem. (Pavel ve zповědnicí rozebírá, jak mu to nedělá dobře ve společnosti Marcy, de-

taily o nutnosti posílnění alkoholem, aby se k ní trochu dostal, intimní detaily o jejím chování při plnění tohoto úkolu).

15. 3. 2006: Petr a Tony rozebírají Mariiny stavy opilosti: „Ty si dáš večer dva panáky a pro mě si totální dno ... Sprostá prostě ...“

Marie: „... *Taková jsem prostě já. Já nevím. Já vím, že jsem hrozná, když se napiju – a myslím, co sem předvedla tady, je docela v pohodě, jako. Venku se prostě rvu, venku.*“ Tony: „*Modli se, aby ti to někdo nahrál (myslí záznamy z vily) a podívej se na sebe.*“ Marie k padající Marcy: „... *ne víš co? Bejt venku, tak je pošlu do prdele. Tady s nima musím nějak vycházet. Já se nebudu měnit. Sem prostě číslo, když se napiju ... Já takhle kalim – a pokud někdo takhle nekalí, tak ... nikomu tady neublížím, když se tady sulíkám do podprsenky ...*“.

Kouření je přítomno v mnoha scénách (jako pravidelná a každodenní součást života mladých lidí).

Pluto: „*Maruš je prostě prase, to je chlap. Maruš je fakt hovado, prase*“ (před týdnem se s ní Pluto miloval).

16. 3. 2006: Nejspíš podnapilý Pavel vtrhne do koupelny, kde je Marie a ve vaně nahá Marcy a s výkřikem „*Zahal ty kozy!*“ hází na Marcy ručník. Pavel honí Marii v obýváku (oba zjevně přiopilí): „*Pojď ke mně ty tundra!*“, při tom znovu vtrhne do koupelny a zase útočí na Marcy, aby „*zahalila ty kozy*“.

Tento den měl být tzv. očistným dnem, jehož podstatným rysem měl být zákaz alkoholu, kouření a přechod na vegetariánskou stravu; okamžité nářky kuřáků (Tony, Martin, Karolína nařikavé prosby o cigaretu). Lúca upozornila na to, že organizátorům soutěže bylo předem známo, že většina soutěžících je na kouření závislá: „*To mi dělají schválně: Já se tu připravuju na zátěžovou situaci, která nastane zejtra – a nemůžu kouřit. Já sem to tam i vypsala, že sem závislá na cigaretách.*“ Je zadán úkol: vybrat „*mučedníka*“, který ze sebe nechá udělat vaječnou topinku – dotýčného zaspou syrovými vajíčky a zeleninou a pak to musí sníst; za splnění úkolu dostanou cigarety. Při tom vajíčka rozbíjejí o Marii a zaspávají ji zeleninou, plácnou jí vejce do vlasů, rozpoutá se vajíčková bitva. Dana: „*To sem zvědavá, co jste ještě schopni dělat pro ty cigára posrané.*“ Kuřáci znovu žadoní o cigarety, poštou jim přijde šest cigaret, mají si sami určit, kdo je dostane. Tony, který krátce před tím volal, že už nevydrží, zvolá: „*At si je na-*

rvou do ...“ (vypíáno), záběry na něj v ložnici, jak zuří, poté vykládá Karin, že už chápe, jak někdo, kdo je třeba zavřený, může zuřit tak, že třeba i někoho zabije. Martin: „*Byl to nejhorší den tady ve vile. Ještě jeden a budu se houpat támhle ...*“

Štáb ukončil „*očistný den*“ takto: Je čas se vrátit k normálnímu životu. Končí zákaz kouření. Máte odměnu v zásobovací místnosti: Pluto jása: „*Pivko, cigárko, maso, gril – paráda*“.

Moderátorka opakovaně připomíná motiv, pro který nastoupili do vily – ceny v hodnotě 15 miliónů Kč: „*Ta výhra by mohla někomu změnit život. Tak podle toho se rozhodujte. Jste tam každý za sebe.*“ (připomenutí výhry celkem třikrát v tomto pořadu včetně vyjádření osob z místa bydliště Lúcy, včetně její maminky).

Žalovaná uložila žalobkyni třemi rozhodnutími ze dne 30. 8. 2006 za tyto scény pokuty v úhrnné výši 650 000 Kč.

Žalobkyně podala proti rozhodnutím žalované žaloby u Městského soudu v Praze. Rozsudky ze dne 30. 5. 2007 městský soud rozhodnutí žalované zrušil a věci jí vrátil k dalšímu řízení. Podle městského soudu měla být skutková podstata deliktu kriticky hodnocena ve vztahu ke svobodě projevu, která jako ústavní princip musí být vždy vzata výrazně na zřetel. Žalovaná nemá žádnou zákonnou kompetenci působit jako určitý „*arbiter elegantiarum*“, pro nějž může být vhodným vyjádřením souhlas či nesouhlas nebo míra vkusu pořadu. Žalovaná měla hodnotit, v jakém čase byl pořad vysílán a jaká byla hlavní skupina diváků v takovém čase, na kolik výrazným byl vjem či dojem z určité prezentace. Soud poukázal na poměrně opatrně formulované závěry posudků příslušných odborníků, na jejich nejednotnost, poměrně silnou polemiku mezi odborníky.

Žalovaná (stěžovatelka) podala proti rozsudkům městského soudu kasační stížnosti. Uvedla, že závěry soudu o rozporuplnosti vyjádření odborníků nemají oporu ve spise. Závěry všech v řízení užitých posudků byly totožné. Ve všech případech byl pořad shledán přinejmenším pro děti nevhodným. Se zna-

leckým posudkem předloženým žalobkyní se stěžovatelka v rozhodnutí velmi podrobně vyrovnala. Soud nijak blíže neodůvodnil, co by považoval za dostatečné podklady. Stěžovatelka disponovala v tomto řízení šesti odbornými posudky a vyjádřeními a jedním posudkem předloženým žalobkyní. Stěžovatelka dále soudu vytkla nesprávné právní hodnocení věci: skutková podstata deliktu nevyžaduje hodnotit věkovou skupinu diváků a čas vysílání pořadu – rozhodující je, zda vysílání bylo časově umístěno mezi 6.00 – 22.00 hodin; tato hlediska mohou mít vliv na výši pokuty, ale nikoli pro závěry o vině; k tomu se již městský soud v minulosti vyjádřil, zejména senáty 9 Ca a 10 Ca, přičemž v těchto případech senát 7 Ca tyto závěry nerespektoval bez bližšího odůvodnění. Stěžovatelka dále napadla závěry soudu o nutnosti skutečně výrazného, reálného ohrožení dětí a mladistvých, o nutnosti intenzity dojmu či vjemu – jeho výraznosti – pro naplnění skutkové podstaty deliktu.

Žalobkyně ke kasačním stížnostem především uvedla, že pokud by odborná vyjádření vyznívala stejně, muselo by v nich být uvedeno, že pořad mohl ohrozit fyzický, psychický nebo mravní vývoj dětí a mladistvých. To se nestalo – každý člověk má na pořad jiný pohled, v souvislosti se vzděláním, kulturním, sociálním, náboženským nebo jiným zařazením ve společnosti. Žalobkyně trvá na svém tvrzení, že není zřejmé, v čem chování soutěžících mohlo ohrozit vývoj dětí. Souhlasí s názorem soudu, že je nutno zohledňovat čas, ve kterém k vysílání došlo, ve 21.20 hodin pořady již školní děti nesledují.

Nejvyšší správní soud věci spojil ke společnému projednání, napadené rozsudky městského soudu zrušil a věci mu vrátil k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

V posuzované věci stěžovatelka ukládala pokutu za správní delikt podle § 60 odst. 3 písm. d) zákona o vysílání, podle něhož se pokuta uloží provozovateli vysílání, pokud zařazuje do vysílání od 6.00 do 22.00 hodin pořady a upoutávky, které by mohly ohrozit fy-

zický, psychický nebo mravní vývoj dětí a mladistvých. Podle § 66 zákona o vysílání se v tomto řízení postupuje podle správního řádu (zákon č. 500/2004 Sb.).

K uplatnění odpovědnosti za správní delikt je třeba, aby jednání naplnilo znaky skutkové podstaty (znaky charakterizující objekt, objektivní stránku, subjekt a subjektivní stránku deliktu). Vedle toho je nezbytné naplnit materiální znak (společenská nebezpečnost). O subjektu deliktu a subjektivní stránce není v posuzované věci nejasností. Předmětem útoku jsou děti a mladiství, tedy osoby ve věku do 18 let. Bližší specifikaci věku skutková podstata nezná. Pokud jde o objekt deliktu, Nejvyšší správní soud jej spatřuje v zájmu na ochraně řádného fyzického, psychického a morálního vývoje dětí a mladistvých, tedy na zdárném vývoji dítěte ve všech jeho komponentech. Objektivní stránka deliktu je charakterizována jednáním, následkem a příčinným vztahem mezi nimi. V posuzované věci objektivní stránka záleží v tom, že provozovatel vysílání zařadí ve vymezené denní době (kdykoliv mezi 6. až 22. hodinou) do vysílání pořad, který svým obsahem, vyzněním, a to až už dílčích sekvencí či pořadu jako celku, zakládá možnost ohrožení chráněného zájmu. Následkem je možnost ohrožení fyzického, psychického nebo morálního vývoje dětí a mladistvých. Ze zákonného znaku „*by mohl ohrozit*“ plyne, že delikt je spáchán (dokonán) již provedením zakázaného jednání (tedy odvysíláním pořadu určitého obsahu), přičemž ohrožení chráněných zájmů nemusí hrozit konkrétně a bezprostředně – stačí ještě vzdálená možnost poruchy daná již tím, že subjekt deliktu vykonal určitou činnost. V posuzované skutkové podstatě tedy jde (z hlediska teorie trestního práva) o nebezpečí abstraktní, tedy situací, v níž konkrétní nebezpečí zpravidla vzniká, ale nezáleží na tom, zda skutečně vzniklo. Jde tedy o delikt ohrožovací, který je spáchán již vyvoláním možnosti vzniku následků, které má na zřeteli ustanovení § 60 odst. 3 písm. d) zákona o vysílání.

Městský soud v Praze tedy pochybil, když do znaků skutkové podstaty deliktu zařadil potřebu zjišťovat, ve kterou konkrétní hodi-

nu ve vymezeném časovém úseku k vysílání došlo, určovat skupinu dětí, která se skutečně na pořad dívala, hodnotit znak výraznosti dojmu, ba dokonce zkoumat realnost a konkrétnost nebezpečí. Takové znaky skutková podstata neobsahuje.

Ke vztahu skutkové podstaty posuzovaného deliktu a práva na svobodu projevu, který městský soud ve svých rozhodnutích akcentoval, Nejvyšší správní soud uvádí tento pohled:

Ochrana dětí a mladistvých požívá záruk jednak v předpisech ústavního pořádku, jednak v různých mezinárodněprávních instrumentech, k nimž Česká republika přistoupila. Podle čl. 32 odst. 1 věty druhé Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) je zaručena zvláštní ochrana dětí a mladistvých. Rovněž je možno poukázat na čl. 16 Deklarace lidských práv, čl. 12 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb.), čl. 23 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech (č. 120/1976 Sb.). Článek 17 Úmluvy o právech dítěte (č. 104/1991 Sb.) uznává důležitou funkci hromadných sdělovacích prostředků a zajišťuje právo dítěte na přístup k informacím a materiálům z různých národních a mezinárodních zdrojů, zejména takovým, které jsou zaměřeny na rozvoj sociálního, duchovního a mravního blaha dítěte a také jeho tělesného a duševního zdraví. Podle téhož článku smluvní strany Úmluvy povzbuzují tvorbu odpovídajících zásad ochrany dítěte před informacemi a materiály škodlivými pro jeho blaho. Článek 24 odst. 1 Listiny základních práv Evropské unie vyhlášené dne 7. 12. 2000 v Nice (Úř. Věst. C 364) stanoví, že děti mají právo na ochranu a péči nezbytnou pro jejich blaho. V rámci Evropské unie právo členských států přijmout opatření nezbytná z důvodů týkajících se ochrany nezletilých pak plyne i z dalších instrumentů, například je možno poukázat na Směrnici Evropského parlamentu a Rady 89/552/EHS o koordinaci některých právních a správních předpisů členských států upravujících poskytování audiovizuálních mediálních služeb (směrnice o audiovizuálních mediálních službách), v jejíž preambuli se výslovně jako motiv uvádí

nezbytnost zavést pravidla pro ochranu tělesného, duševního a morálního vývoje dětí a mladistvých, načež v čl. 22 stanoví, že členské státy přijmou vhodná opatření, aby vysílání neobsahovalo pořady, které by mohly vážně poškodit tělesný, duševní nebo morální vývoj dětí a mladistvých, zejména takové pořady, které obsahují pornografické scény nebo bezdůvodné násilí. Toto opatření se rozšíří i na jiné pořady, které mohou poškodit tělesný, duševní nebo morální vývoj dětí a mladistvých, kromě případů, kdy je volbou doby vysílání nebo jakýmkoli technickým opatřením zajištěno, že děti nemají možnost tyto pořady vidět nebo slyšet. Evropská úmluva o přeshraniční televizi (č. 57/2004 Sb. m. s.), kterou Česká republika ratifikovala a která vstoupila v platnost 1. 3. 2004, v čl. 7 odst. 1 obecně vyžaduje, aby programové služby nebyly neslušné (orig. francouzsky „*ne doivent pas être contraires aux bonnes moeurs*“), a zvláště stanoví (odst. 2), že všechny části programů, které by mohly poškozovat fyzický, psychický či morální vývoj dětí a dospívajících, nesmějí být zařazovány do vysílání v čase, kdy je pravděpodobné, že by je tyto osoby mohly sledovat. Důvodová zpráva k této Evropské úmluvě (dostupná na <http://conventions.coe.int/>) osvětluje, že toto ustanovení je inspirováno zejména Evropskou úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb.) a mělo by být interpretováno ve světle judikatury Evropského soudu pro lidská práva. Vyjadřuje se zde úsilí o respekt k základním společným hodnotám všech členských států Rady Evropy. Pro pojem dobrých mravů (v českém překladu Úmluvy vyjádřeno jako „*slušnost*“) jako interpretační vodítka mají sloužit rozhodnutí ESLP ve věci *Handyside proti Velké Británii* (1976) a *Müller a ostatní proti Švýcarsku* (1988). Svoboda projevu je v právním řádu České republiky zakotvena v čl. 17 Listiny a vztahuje se i na projevy výsostně komerční. Omezení svobody projevu je předvídáno v čl. 17 odst. 4 Listiny (omezení se musí dít zákonem, jde-li o opatření v demokratické společnosti nezbytné např. pro ochranu práv a svobod druhých či ochranu mravnosti, tedy musí sledovat legitimní cíl a omezující opat-

ření je v demokratické společnosti k dosažení tohoto cíle nezbytné). Obdobně Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod v čl. 10 odst. 2 umožňuje omezení svobody projevu mimo jiné v zájmu ochrany zdraví nebo morálky, ochrany pověsti nebo práv jiných. Pokud jde o právo dětí na zvláštní ochranu a svobodu projevu, jde o situaci, kdy svým významem, obsahem a stupněm právní ochrany se jedná o kolizi právních zájmů na stejné úrovni. Žádný z nich nepoživá práva přednosti. Při střetu garantovaných práv a svobod je věcí soudů, aby zvážil význam proti sobě stojících zájmů na principu proporcionality.

Nástrojem vyjadřujícím zájem na ochraně zdravého vývoje dětí v oblasti přijímání informací je skutková podstata deliktu upraveného v § 60 odst. 3 písm. d) ve vztahu k § 32 odst. 1 písm. g) zákona o vysílání. Zákonodárce tak jednoznačně vyjádřil ústavně zcela akceptovatelný zájem přijmout ochranná opatření ve vztahu k právu na svobodu projevu. Nejvyšší správní soud tento nástroj považuje za nezbytné opatření k dosažení legitimního cíle. V jiných řízeních, která jsou Nejvyššímu správnímu soudu z úřední činnosti známa, žalobkyně poukazovala na fakt, že tato skutková podstata je velmi mírná a představuje vlastně vysokou míru tolerance naší společnosti ve vztahu k případné ochraně zdravého vývoje dětí. Tuto představu Nejvyšší správní soud nesdílí: znaky uvedeného správního deliktu totiž budou naplněny již odvysíláním určitého pořadu (k charakteru tohoto ohrožovacího deliktu byl podán výklad shora), k reálnému ohrožení v určitém čase tedy vůbec nemusí dojít. Skutková podstata by nebyla naplněna pouze v případech, kdy by bylo možno vyloučit, že ani jedině dítě kdykoliv (v jakémkoli budoucím čase) a v jakémkoliv prostředí ani hypoteticky nemůže být vysíláným pořadem ohroženo na některé z komponent zdravého vývoje. Pokud takový závěr nebude možno učinit, pak při určitém obsahu vysílání ve vymezeném čase bude závěr o vině žalobkyně nasnadě. Jinou otázkou bude společenská nebezpečnost jako materiální znak skutkové podstaty a intenzita naplnění znaků skutkové podstaty jako kritérium závažnosti deliktu pro výši sankce.

Svůj závěr o legitimitě zařazení této skutkové podstaty do regulace vysílání televize opírá Nejvyšší správní soud nejen o shora podanou stručnou analýzu mezinárodněprávních souvislostí, z níž je zřejmo, že v tomto ohledu se Česká republika řadí zcela do běžného proudu regulace v zemích kontinentálních právních zvyklostí. Poněvadž soud a jeho soudci nežijí ve vzduchoprázdnu a sdílejí s dalšími obyvateli státu mediální působení a diskuse, jež ve společnosti vyvolal fenomén reality show (v čemž, jak soud z veřejně dostupných zdrojů zjistil, se nijak nelišíme od evropských zemí, které byly působení takového pořadu vystaveny dříve než Česká republika), zajímal se soud rovněž o průběh a obsah veřejné diskuse v médiích a základní teoreticko odborná východiska nutná pro právní závěry, které je povinen vyslovit. Nejvyšší správní soud totiž velmi dobře vnímá jistou delikátnost samé podstaty předložené právní věci, která se zde vyjevuje více než v jakémkoli jiném případě či jiné oblasti jeho činnosti: jde o vyslovení názoru na hodnotové směřování společnosti. Právo je systémem, jenž ve své samé podstatě obsahuje hodnotové postoje, nicméně v této předložené věci jde o hodnoty velmi závažné: na prvním místě morální základy společnosti, které se zde ocitají vtaženy, byť představovány neprávním systémem, do zorného pole orgánu moci soudní. Odtud patrně ona rezervovanost městského soudu, jenž vyjádřil obavu, aby ani správní orgán nevystupoval jako arbitr mravů a vhodného chování. Nejvyšší správní soud velmi jasně vnímá, že se zde moc soudní dostává z obvyklých „mantinelů“, v nichž je zvyklá se pohybovat, a je mu také zřejmo, že rozhodnutí správních soudů svým způsobem mohou významně ovlivnit společenské prostředí, v němž vyrůstají děti a mladiství, a to v té míře, v jaké je toto prostředí zasaženo mediálním vlivem televize; proto Nejvyšší správní soud upřel svou pozornost také na obsah veřejné diskuse vedené k fenoménu reality show a k působení médií a televize na děti zvláště, byť tak z povahy věci nemohl učinit systematicky a vyčerpávajícím způsobem.

Soud se tak v případě přezkumu rozhodnutí regulátora v oblasti mediálního působení ocitá vpravdě mezi Scyllou a Charybdou: jak vážít vliv takového média, jakým se stala televize na počátku 3. tisíciletí, na vývoj dětí a nebýt přitom nařčen z apokalyptického přístupu, moralizování a povýšenectví vůči populatuře, stranění pozicím kulturní elity (těch „chytřejších a morálnějších“) na úkor masy (těch „hloupějších a nemorálnějších“) – srov. obsah diskusí na www.cinepur.cz (Helena Bendová: Editorial č. 42/*Reality show a kulturní válka*), <http://psychoanalyza.sblog.cz> (psychoanalytické sdružení Theseus epi Kolonoj – esej „*Je něco reálného ve státě českém...*“ jako reakce na „*Posudek na reality show*“ Pražské vysoké školy psychosociálních studií), www.blisty.cz (Darina Markytánová: *Neodolatelná přitažlivost reality show*).

Ale ani za této situace nemůže soud rezignovat na svou funkci a musí za použití veškerých rozumně dostupných a shromážděných znalostí posoudit, zda regulátor jednal se znalostí potřebných skutkových i právních okolností. Otázka vlivu médií, televize zvláště, na lidi obecně a děti a mladistvé se zvláštním zřetelem, byla, je a bude předmětem studia řady oborů, hovoří se o potřebě multidisciplinární reflexe [sociologie, politologie, psychologie, kriminologie; v českém prostředí se vytváří nový obor – mediální pedagogika – (srov. sborník příspěvků z 2. doktorandské sociologické konference pořádané FSV UK a FF UK v květnu 2006 „*Miscellanea sociologica 2006*“ a příspěvek Zdeňka Slobody: *Mediální pedagogika, integrující přístup k chápání a uchopování role médií ve společnosti*, dostupný na www.fsv.cuni.cz]; potřeba výzkumu médií, jejich produkce, obsahů a účinků kombinující sociologické metody a metody výzkumu mediálních studií s psychologickými nástroji je nezpochybnitelná. Právo, které vstupuje do oblasti účinků médií svými regulatorními nástroji, tak vstupuje do oblasti nesmírně složité. Organ takovou právní úpravu aplikující bude začasťe jednat za pomoci expertů v řadě oborů – při vysoké dynamice mediální proměny společnosti vznikají zcela nové jevy (sociální, pedagogické), které v ta-

kových oborech, jakými jsou pedagogika volného času, mediální pedagogika a didaktika budou muset být studovány v podmínkách informační společnosti digitálního věku – nicméně není možné přisvědčit žalobkyni, že jsou to výlučně znalci, kteří mohou správnímu orgánu, popřípadě soudu, zprostředkovat vědomosti nezbytné k rozhodnutí. Soud (ani správní orgán) nemůže přenášet odpovědnost za vlastní rozhodnutí na znalce, zvláště jedná-li se o posouzení jevů, s nimiž se ve svém životě setká v podstatě každý člověk (agrese, verbální vulgarita, opilost a jednání v opilosti, kouření, manipulativní praktiky), byť specifikum mediálního působení je značné. U orgánu typu regulátora v oblasti televizního vysílání a jeho aparátu pak nutno předpokládat všeobecnou odbornou erudici v oblasti, pro kterou byl ustanoven. V obecné rovině je však jistě nepochybně žádoucí, aby se příslušní experti řady shora zmíněných oborů vyslovili k účinkům mediálního působení na proces socializace dětí (což se koneckonců v posuzované věci i stalo); teoretické zázemí shora uvedených vědních oborů je a bude pro aplikační praxi regulátora v oblasti médií velmi potřebné. Sociolog Petr Sak ve svých pracích (např. *Proměny volného času a zaostávání pedagogiky*, referát přednesený na mezinárodní konferenci O výchově a volném čase, Brno, červen 2006 – dostupný na www.insoma.cz) uvádí, že „*již v roce 2000 česká populace trávila s médii třetinu svého bdělého stavu a dvě třetiny volného času. Život mládeže do značné míry probíhá v mediální a virtuální realitě. Zatímco doposud převažoval v životním poli přirozený svět, ...v současnosti se již děti rodí do světa, který je ve velké míře vytvářen mediálně a virtuálně. Jejich psychický a sociální vývoj, sociální zrání, probíhá v takto pozměněném světě. Od narození jsou média vedle rodiny významným socializačním institutem. Osobnost současného člověka se tak na jednu stranu stává mediálním produktem a na druhou stranu v interakci s digitálními technologiemi se ve virtuální realitě stává jakýmsi přídavným zařízením těchto technologií*“.

Televize v období po II. světové válce nabídla svěbytné, senzuační a „zábavnější“ vnímání reality (dítě mámy zábavy a táty informace) – srov. příspěvek dramaturga České televize Michaela Otrísala „*Člověk a televize*“ na jedné z konferencí *Člověk a média* (dostupný na www.cloukamedia.cz): „*prvek zábavnosti má v sobě potenciál nebezpečného zkreslení reality. Zábavná prodátnost ... si vynucuje příchod komerčního vysílání, které přitahuje šroub poptávky po rozptýlení vytvářením nových chutí, které pak jsou naplňovány. Tato logika drogového dealerství je pravděpodobně tím nejnebezpečnějším, co na mediální scéně moderní společnosti můžeme najít.*“

Pronikavou analýzu vlivu televize na lidskou společnost přinesl Neil Postman (1931 – 2003, mediální teoretik, vedoucí katedry kultury a komunikace Newyorské univerzity); v často citovaném díle *Ubavit se k smrti: veřejná komunikace ve věku zábavy* popsal svět po nástupu televize jako prostor bez paměti, kterému vládne povrchnost, pasivita a kde není důležitá myšlenka, nýbrž vnější projev, a kde nejsou rozhodující intelektuální schopnosti, nýbrž fotogeničnost a image. Svou knihu uvádí srovnáním protikladných vizí G. Orwella a A. Huxleyho: „*Orwell se obával těch, kteří zakážou knihy. Huxley se však obával toho, že knihy už nebude třeba zakazovat, neboť nezůstane nikdo, kdo by je chtěl číst. Orwell se bál, že před námi bude skrývána pravda. Huxley se obával toho, že se pravda utopí v moři bezvýznamnosti. Orwell se strachoval, že se proměníme v civilizaci otroků. Huxley se hrozil naší proměny v kulturu triviality, plně zaujatou něčím na způsob pocitového kina nebo míčovách her.*“ Podle Huxleyho se totiž nebere dostatečně v potaz „*takřka bezedný lidský hlad po nejruznějších formách rozptýlení a zábavy*“. Postman dává za pravdu Huxleymu: televize vycházejíc z předpokladu, že nás nesmí nudit, ale přitahovat, baví nás. Veškeré pořady nabízí v pestrobarevném hávu, stále zábavnějším. A my se „*necháváme bavit*“.

Nejvyšší správní soud, jak shora uvedl, se snažil sledovat obsah veřejné diskuse, názory

odborníků i laiků – jakkoli si nemůže činit nárok na vyčerpávající přehled o projevených názorech, zaznamenal jen minimum názorů, jež pořadům typu reality show přiznávaly alespoň hodnotu neškodné zábavy. V převažující míře se veřejnost vyjadřovala negativně. Současně se Nejvyšší správní soud zajímal o základní teoretické vymezení působení médií na člověka. Byť to v rozhodnutích správního soudu není obvyklým zjevem, považuje soud za vhodné citovat výňatky z publikovaných názorů (a činí tak pouze jako *obiter dictum* vyřčeného právního názoru):

Rozsáhlá diskuse v průběhu vysílání reality show *VyVolení* probíhala na www.blisty.cz – většina ohlasů byla značně kritická:

„*To, v čem je komerční reality show podobná gladiátorským zápasům, je fenomén jejich pravidel a režijní manipulace ze zákulisí. Ponižení. Bezúčelnost. Pro zábavu. A i lev neloví svou kořist jen tak, pro zábavu. Kamery VyVolených si svou oběť najdou vždy ... Dívá se na ni skoro dva miliony lidí. Mluví o nich. Žije jejich životy. A odsoudí je. K výhře nebo prohře. Vyhrát může jen jeden. Pro zábavu. Pro vaši zábavu jeden vyhraje a ostatní prohrají. Proč? Ave, Caesar ...*“ (Štěpán Kotrba: *Odhalení: komu jsme vlastně podobní*, 29. 11. 2005).

„*V televizních pořadech tohoto typu jsou lidé speciálně vybíraní k tomuto účelu – osobnosti, které rezignují na některé ze základních člověčích potřeb. Je to například potřeba osobního, intimního prostoru. Překročení hranic takového prostoru je všeobecně považováno za zdroj ohrožení, úzkosti. Narušení většina lidí považuje za agresivní jednání a má tendenci si svůj osobní prostor bránit. Vstup se povoluje jen emočně významným a intimním partnerům. Dá se přepokládat, že chybění této potřeby je známkou jisté osobnostní anomálie, nezralosti. Pořad sledující z velké části diváky ve věku, kdy je zvýšená potřeba identifikačních vzorů, které by mohly vyvíjejícího se pre- či pubescenta vést nějakým (pokud možno sociálně vhodným) směrem. Z rodin mizí otcové, někdy i matky, ze škol učitelé, sportovní hvězdy se ukazují být dopujícími ... Emočně nezralému publi-*

ku, které pořad sleduje právě v době zvýšené potřeby nasměrování vhodným identifikačním vzorem, se pak dostává sdělení: - Nejlepší je ten, který nic neumí, nic zvláštního nedělá a dokáže planě pseudofilosofovat - k osobnímu úspěchu tedy není třeba vlastního úsilí. Dalším sdělením publikovaným osobnostem citově teprve dozrávajícím je - intimita a erotické chování jsou věci technické, běžně veřejně publikovatelné, emoční doprovod není nezbytný a je-li, dá se snadno změnit či přehlédnout. Porušení pravidel ve vztahu lze omluvit potřebou získání finanční částky - ... Je to vlastně obdoba sociálně nemravné pohádky o hloupém Honzovi, který válením za pecí a žvanivostí dosáhne poloviny království a princezny. Pro řadu konzumentů pořadu je obdobný život ideálem, jehož nedosažitelností jsou frustrováni. Identifikací s účastníky a s vítězem, ujistěním se, že podobný způsob života je možný, společensky přijatelný a odměňovaný, snižuje napětí a frustraci podobně jako to dělávaly tři góly v brance Sovětského svazu. V tomto směru poskytuje reality show také pocit abreaktivního blaha.“ (Jiří Krombholz: Reality show a duševní zdraví, 22. 3. 2006).

V rozhovoru v Lidových novinách 2. 1. 2006 sociolog Tomáš Halík řekl: „Neměl by nás alarmovat způsob, jakým se tvoří podivná subkultura z lidí, kteří jsou ochotni se takto ukazovat a dělají se z nich takřka národní hrdinové? Spousta mladých a nezralých lidí tam hledá jakýsi typ nebe, kde lidé nepracují, popíjejí a tráví dny sexuálními výkony a vzájemnými nadávkami. Je to nová verze ‚zahrady rozkoší‘. Vzpomeňte na obrazy Hieronyma Bosche. Tyhle obrazy se upalují do podvědomí lidí, jde o vytváření určité normy, životního ideálu. Ovšem ten ideál je k pozrvení.“

Publicista, psychiatr, sociolog z různých částí spektra naší společnosti, a přesto jedno vidění pořadů typu reality show Vyvolení: prvoplánové dekultivační působení, druhoplánové - programování diváků a zbavování vnitřní svobody.

K vlivům reality show na vývoj dětí uvedl sociolog médií Jaromír Volek 14. 9. 2005

v rozhovoru pro BBC (www.bbc.co.uk): „víme o tom, že média mají nepochybně nějaký vliv na společnost ... víme z longitudinálních studií, že ... tam je korelace, nějaká souvislost a že bychom s tím měli počítat ... Moudrý člověk ví, že tam, kde hrozí nebezpečí, neriskuje.“

Spisovatel Jan Balabán v Lidových novinách (nezjištěného data): „Tohle představení je nejpravdivější v tom, jak se všichni shodnou na tom, že je to těžké a k nevydržení nic nedělat, nechat se očumovat a muset vydržet, než ostatní vypadnou z mé ‚vily‘ a nechají mě tu s těmi penězi, po nichž všichni toužíme. To je vskutku metaforou života, který nezná nejen bratra, ale ani sestru, nebo dítě, nebo přítele, ale jen kategorický imperativ balíku peněz, pro který je holt třeba něco vydržet a něco obětovat, vlastní důstojnost nejdříve ... Pro nás se to točí, protože my jsme ti velcí bratři ... Musíme se na to dívat a musíme to platit? Je skutečně nutným průvodním jevem mediální demokracie skutečnost, že se zábavy z hornických šaten a hambinců stávají hlavními večerními programy? Asi ano, asi je to pravdivý portrét společnosti, již jsme si tu vcelku svobodně zařídili. A to je skutečná reality show ..., my u té televize, a nejen u ní. My všichni normální lidé, kteří chodíce kolem močidla nádchy neujdeme, s knoflíkem nebo bez něho, protože společenská realita se na rozdíl od té televizní přepnout nedá.“

Sociolog Petr Suk (na www.insoma.cz) v referátu na semináři Média a násilí u příležitosti festivalu animovaných filmů Anifest 2005 v Třeboni „Mediální násilí - nahodilost či logický důsledek stavu společnosti“: „Již v minulosti patřila televize mezi socializační instituce. V současnosti, a tím více do budoucna však socializace a sociální zrání mladé generace bude do značné míry probíhat virtuálně, to znamená jednak prostřednictvím virtuální reality, jednak ve vztahu k virtuální realitě. Jedinec euro-americké kultury v dětství na obrazovce shlédne kolem 15 tisíc vražd, další fenomény televizní agresivity nelze ani počítat ... Řada výzkumů prokázala vliv televizního vysílání na agresivitu dětí a mládeže. Ve výzkumu sledujícím sociální deviaci a normalitu, jehož

jsem byl řešitelem, byla zjišťována korelace mezi deviací kvantifikovanou indexem sociální deviace a dalšími znaky, včetně znaků spojených s médii. Velmi silná statistická závislost se prokázala ve spojení s konkrétními pořady. I v případě rozoznání fiktivnosti mediální a virtuální reality nelze vyloučit vliv na osobnost. Za aktuální scénu, na níž se v současnosti realizuje evoluce, považoval Pierre Teilhard de Chardin noosféru, oblast rozumu, myšlení, vědomí, reflexe (Chardin, P. T. Vesmír a lidstvo. Praha : Vyšehrad 1990). Lidská mysl je to, co má na naší planetě největší hodnotu a smysl do budoucna. Přitom tato budoucnost není samozřejmá. Proto to, co se děje vývojově s lidskou myslí, jak se formuje a kam je směřována, má rozměr planetární a kosmické evoluce. Z hlediska vývoje planetární myslí již nelze odhlédnout média, která budou tento proces významně ovlivňovat ... Technologicky média předběhla společnost, která nedokáže zajistit jejich relevantní působení. Média proto představují pro lidstvo podobné riziko jako atomové zbraně s tím rozdílem, že bojištěm je zde mysl a sociální zdraví, především mladé generace. V každém okamžiku milióny dětí sledují vraždění na obrazovce a další obrazy ukazující násilí jako legitimní vzorec sociální interakce ... V současnosti se nacházíme ve vztahu k médiím v podobné situaci, jako kdyby atomové elektrárny řídili neandrtálci.“

Mgr. Jan Vyhnálek, psycholog (www.rodina.cz), „Vliv násilí v médiích na vývoj dětí“ – „Výsledky průzkumů ukazují, že růst násilí ve společnosti je z velké části zapříčiněn prezentací násilí dětskému publiku v televizi, ve filmech a videohrách ... Archiv modelů jednání se buduje v dětství pozorováním, napodobováním a hrou. ... Pozorované chování později napodobuje, přehrává ve fantasií a vnáší do dětských her ... Negativní zkušenosti nepřijetí spolu se sledováním násilných pořadů pak poturzují jejich vidění světa jako zákeřného a nehostinného místa nebezpečí, kde neexistuje pravé přátelství a láska a kde lze obstát jen silou ... Vnitřní normy chování ... se vytváří v době, kdy dítě ještě není schopné dobře rozlišovat mezi realitou a fikcí

a kdy nekriticky přijímá, co v médiích vidí a slyší.“

Nejvyšší správní soud je dalek toho přejímat závěry veřejnosti, s nimiž se v této diskusi setkal. Je povinen učinit a odůvodnit své závěry. Pokládá však za nezpochybnitelná následující fakta: televize se stala nástrojem socializace dětí, přičemž mnoho z procesu působení na psychiku a myšlení ze strany televize zůstává ještě zcela neodhaleno. Některé korelace však již prokázány byly (vliv sledování násilí). Není žádného důvodu domnívat se, že „viděné a slyšené“ ze strany dětí se – slovy prof. T. Halíka – neupaluje do jejich podvědomí. Přitom právě nadcházející éra bude vyžadovat od mladých lidí nejen vědomosti, ale i moudrost, jež vyžaduje pro svůj rozvoj konverzaci, přemýšlení, představivost, citlivost, reflexi. Lidská společnost přežije nejen za předpokladu, že bude tvořena lidmi s potřebným kvantem vědomostí a moudrosti, ale rovněž jen tehdy, pokud její příslušníci budou zachovávat generacemi vytvořené bazální normy slušnosti (základní morální imperativy). Nejvyšší správní soud nezpochybňuje fakt, že děti se mohou s obdobnými projevy, jež generuje umělé prostředí uměle vybraných jedinců, kteří se v naději na finanční odměnu představují pro ně jinak nedostupnou metu nudí, pomlouvají, všelijak hanobí, mohou nemezeně pít alkohol a v opilosti dělat cokoli, zato číst nemohou, nesmějí mluvit o společenských tématech, zato mohou bezobsačně a prázdně hovořit o sexu, a vyjadřovat se sprostě a zcela poklesle, setkat i v „běžné realitě“. Působení televizní obrazovky je však výjimečné, jak dokládají shora citované názory. Odpovědnost provozovatele vysílání je tomu úměrná, a nejedná se o přenášení odpovědnosti rodičů, rodiny, ostatních vychovatelů. Problémem ve všech případech, kdy stěžovatelka udělovala žalobkyni sankce, nebylo, že takový pořad vůbec vysílala, ale kdy, v jakém čase ho vysílala. Nejvyššímu správnímu soudu je známo – pokud je možné takové zjištění učinit z veřejně dostupných zdrojů – že v evropském kulturním prostoru pořad takového obsahu nebyl celoplošně vysílán v hlavním večerním vysílacím čase, kdy děti

televizi nepochybně sledují. Některé regulační orgány v Evropě mají takové nástroje, že docílí relativně snadno, aby obdobný pořad z takového vysílacího času (okolo 20.00 hodiny, sestříhy pořadů s obsahem obdobným jako v posuzovaných věcech však byly vysílány běžně i v sobotu ve 12.00 hodin) zmizel; uplatňuje se také autoregulace ze strany provozovatelů vysílání. Nejvyššímu správnímu soudu je rovněž známo, že Senát Parlamentu České republiky projednával v roce 2006 petici adresovanou této horní komoře, kterou ve věci vysílání reality show podepsalo okolo 16 000 lidí (tisk č. 246). Ani tato skutečnost neměla na přístup provozovatele vysílání žádný vliv – odvíšal ještě třetí řadu Vyvolených. Komerční médium svou činnost jistě poměřuje ziskem, neboť to je zákonitost trhu, byť námitka vždy bude vedena principem svobody projevu a právem šířit i znepokojivé a pohoršující informace, veřejná sféra však musí poměřovat zásah do práv provozovatele právy dětí na zdravý vývoj a v širším dosahu právem celé společnosti na přijatelně zdravý vývoj v oblasti duchovní. Tuto druhou miskuvah shledal Nejvyšší správní soud tou, která převážila. Tento soud vyjadřuje své jasné přesvědčení (které nepochybně odráží i hodnotové postoje soudců, kteří v tomto ohledu nemohou své osobnosti popřít, aniž by současně na druhé straně jakkoli vyzvedali své osobní morální maximy získané vzděláním, prostředím, v němž žili a žijí, životními zkušenostmi), k němuž došel analýzou předloženého problému: Nezáskaj-li děti od raného věku v nejobecnějším slova smyslu vztah k jiným lidem, ztrácí společnost zdroj porozumění. Pokud by to společnost dopustila, ocitla by se na samém prahu svého zániku. To, že určitý úpadek všeobecně nastává, nelze nezačnamenat. Tím spíše však ti, kterým zákonodárce svěřil příslušné pravomoci, nemohou mlčet. Rada pro rozhlasové a televizní vysílání není *arbiter elegantiae*, je to správní orgán, jenž zákonodárce vytvořil, aby plnil na mediálním trhu příslušné funkce. Je povinen obstarávat si pro svá rozhodnutí příslušné podklady způsobem, který z hlediska právního Nejvyšší správní soud dále ozřejmí. V oblasti ochrany životního prostředí se běžně

užívá princip „*předběžné opatrnosti*“. Efekty současného způsobu života lidské společnosti na ekologické systémy nejsou zcela probádány (srov. diskusi o globálním oteplení). V souvislosti s působením médií se již také běžně hovoří o „*ekologii*“. Shora citovaný závěr odborníka v oboru sociologie médií J. Volka lze považovat za potřebné prizma názírání na vliv určitých typů pořadů na zdravý vývoj dítěte: „*Moudrý člověk ví, že tam, kde hrozí nebezpečí, neriskuje.*“ Působení médií má charakter multidisciplinární; představa žalobkyně, že nějaký posudek „*z oblasti zdravotnictví*“ vyjasní přehledně mechanismy tohoto působení, je naivní. Nejvyšší správní soud za nejučelnější považuje trvalý rozvoj teoretického poznání zejména prostřednictvím oborů sociologie, psychologie, mediální pedagogiky, mediálních studií, popřípadě psychiatrie, které by kontinuálně vytvářelo zdroj poznatků jak pro správní orgány, tak pro soudy působící v této oblasti. Konkrétní aplikace právních normy na konkrétní případ by pak při existenci doktrinárních poznatků byla v řadě ohledů snazší; teoretické zázemí pak také nesvádí ty, kteří mají rozhodovat, k přenášení jejich odpovědnosti na znalce, kterého se pak koneckonců ani neumějí zeptat, popřípadě mu kladou otázky právní povahy.

K úplnosti skutkových zjištění, která městský soud shledal nedostatečnými, Nejvyšší správní soud uvádí:

Správní řízení je ve smyslu ustanovení § 3, § 50 a § 68 správního řádu vázáno na úplné a spolehlivé zjištění stavu věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Rozsah a způsob zjišťování podkladů pro rozhodnutí určuje správní orgán, přičemž není vázán jen návrhy účastníků, ale je povinen si opatřit potřebné podklady pro rozhodnutí. Správní orgán musí umožnit účastníkům řízení navrhnout důkazy na podporu jejich tvrzení, ale tyto důkazy je povinen provést pouze tehdy, pokud by mohly mít vliv na stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, který je základním kritériem rozsahu a způsobu zjišťovaných podkladů.

Zákonitosti fyzického, psychického a mravního vývoje dětí a mladistvých jsou na jedné straně předmětem zkoumání několika oborů

(medicíny, psychologie, pedagogiky), na druhé straně jde o zákonitost, s nimiž je konfrontován každý, kdo se kdy jakkoliv podílel na výchově dítěte, ale též jakákoliv průměrná normálně smýšlející osoba aplikující standardy současné společnosti v této oblasti. Posoudit možný vliv na fyzický, psychický či morální vývoj dítěte vyvolaný zcela určitým obsahem vysílaného pořadu bude moci každý s běžnými znalostmi a praktickými zkušenostmi získanými školním vzděláním, výchovou a životními prožitky, nepůjde-li o složitý hraniční případ úsudku ve vztahu ke konkrétnímu obsahu pořadu. Nejvyšší správní soud se již v několika případech vyslovil ke komponentě morálního vývoje dítěte, přičemž zdůraznil, že posouzení mimoprávních (morálních) hodnot naší společnosti na daném stupni jejího vývoje představuje tzv. *quaestio iuris* (srov. zejména rozsudky sp. zn. 6 As 14/2004 a sp. zn. 8 As 62/2005).

Mravnost Nejvyšší správní soud chápe jako obecně uznávané minimum společenských hodnot, nikoliv jako vlastní maximy těch, kdo soulad s žádoucím mravním vývojem dítěte posuzují (zde soud nahlíží mravnost jako kategorii morální a odhlíží od skutečnosti, že je též nesporně kategorií filozofickou a sociologickou). Vždy půjde o reflexi určitého místního společenského řádu, jenž podléhá z hlediska času určité proměnlivosti. Konkrétní obsah a význam tomuto pojmu přiřazuje správní orgán a posléze soud. Obsahové naplnění pojmu mravnosti tedy nenáleží znalci v jakémkoli oboru lidské činnosti.

Rada pro rozhlasové a televizní vysílání je regulačním orgánem, jenž „nastavuje“ standardy týkající se vysílání; její rozhodnutí není subjektivním názorem jedince, nýbrž názorem skupiny vycházející z průměrného vnímání společnosti. Jestliže je předmětem posouzení pořad typu „*reality show*“, pro nějž je typické, že osoby v něm jednající neúměrně konzumují alkohol, opilí se chovají poklesle a nemravně, hovoří primitivním jazykem plným vulgarismů a sprostot a neustále u toho všeho kouří, to vše při uměle vytvářeném chování ovlivňovaném manipulativními zásahy organizátora (v posuzované věci dokonce

bránění ve spánku, což je běžně uznáváno jako druh mučení, či umělé vyvolávání konfliktů jako prostředí pro „*život*“), pak vyhodnocení vlivu na vývoj dítěte prizmatem průměrného vnímání je schopen v zásadě každý. Tímto závěrem není vyloučeno, aby příslušný odborník byl povolán k posouzení možného „*vlivu na vývoj dítěte*“ v případě, kdy obsah pořadu bude sofistikovaný a vyhodnocení možného vlivu na vývoj dítěte bude například vyžadovat vysoké odborné znalosti např. vývojové psychologie, anebo metod, kterými média zkoumá mediální pedagogika jako průřezová disciplína. Z tohoto pohledu také zcela obstojí postup stěžovatelky, která na jedné straně vyšla z obecných odborných vyjádření specialistů z oboru psychologie a mediálních studií, kteří zkoumali fenomén tzv. *reality show* obecně, a medicíny pro oblast vlivu alkoholu a kouření, a poté obecné odborné poznatky aplikovala svou úvahou na konkrétní pořad vysílaný v konkrétní den a konkrétní čas. To, že úvaha by mohla být podrobnější, například pokud jde o objasnění mechanismu, kterým si dítě otiskuje to, co vidělo a slyšelo do vnitřních norem chování, může být pravdou. Úlohou soudu však v případě dílčích nedostatků rozhodnutí je posoudit, zda ve svém celku mohly mít vliv na zákonnost rozhodnutí. Městský soud ve vztahu k tvrzeným nedostatkům skutkových zjištění zůstal na úrovni obecných proklamací. Pokud měl za to, že skutková zjištění jsou nedostatečná, pak měl přesně říci, ohledně kterých skutkových okolností se tak stalo a jak je třeba tento stav napravit. Tento názor ovšem Nejvyšší správní soud nesdílí, jakkoli si umí představit rozhodnutí žalobkyně „*lépe*“ odůvodněné. Úlohou správních soudů však není přikazovat orgánům moci výkonné či nezávislým správním úřadům, že mají „*nějak lépe pracovat*“. Stěžovatelka obstarala odborná vyjádření z oborů psychologie, mediálních studií a medicíny; žádá z těchto studií nevyloučila, že pořady typu *reality show* mohou mít negativní vliv na vývoj dětí. Stěžovatelka pak tyto obecné poznatky aplikovala na konkrétní děje ve vysílaném pořadu. S konkurujícím znaleckým posudkem MUDr. P. Weisse se stěžovatelka v rozhodnutí podrobně vypořádala – k tomu

lze jen poznamenat, že znalec nemůže přijímat právní závěry; zde ovšem hlavní problém tkvěl v položených otázkách, které znalce takto navedly. Na rozdíl od ostatních vyjádření se pak tento posudek výslovně vztahoval pouze na dva pořady, které se s posuzovanými v čase míjely.

Pro úplnost lze dodat, že obdobný názor ve vztahu k zákonu o vysílání zaujal zdejší

soud i v rozsudku ze dne 26. 2. 2007, sp. zn. 8 As 62/2005, a ve vztahu k morálním otázkám při posouzení reklamy též v rozhodnutí publikovaném pod č. 604/2005 Sb. NSS.

Skutkový stav byl v posuzované věci ze strany stěžovatelky zjištěn způsobem nebudícím důvodné pochybnosti, výklad skutkové podstaty deliktu byl podán příležitostně; rozhodnutí stěžovatelky z těchto hledisek obstojí.

1687

Reklama: zvláštní nabídka

k § 2b zákona č. 40/1995 Sb., o regulaci reklamy a o změně a doplnění zákona č. 468/1991 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání, ve znění pozdějších předpisů, ve znění zákona č. 138/2002 Sb. (v textu též „zákon o reklamě“)

Cena reklamou nabízené služby, platná pro případ podepsání smlouvy pouze do stanovené doby, je zvláštní nabídkou ve smyslu § 2b zákona č. 40/1995 Sb., o regulaci reklamy. Reklama proto musí obsahovat datum, k němuž tato zvláštní nabídka končí.

(Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 21. 6. 2006, čj. 5 Ca 38/2006-36)

Prejudikatura: srov. č. 1061/2007 Sb. NSS a č. 1204/2007 Sb. NSS.

Věc: Společnost s ručením omezeným TISCALI Telekomunikace Česká republika proti Radě pro rozhlasové a televizní vysílání o uložení pokuty.

Žalovaný uložil rozhodnutím ze dne 20. 12. 2005 žalobci pokutu ve výši 100 000 Kč za zadání rozhlasové reklamy propagující telekomunikační službu „TISCALI Internet 24“, jejímž vysíláním v průběhu měsíce června 2005 na rozhlasové stanici E. došlo k porušení povinnosti stanovené v § 2b zákona o reklamě, podle kterého reklama uvádějící zvláštní nabídku musí jasně a jednoznačně uvést datum, ke kterému nabídka končí. V odůvodnění rozhodnutí žalovaný uvedl, že žalobce byl zadavatelem rozhlasového reklamního spotu, v němž byla telekomunikační služba „TISCALI Internet 24“ nabízena za částku 333 Kč, tedy za cenu, která dle tehdy platného ceníku byla zvláštní nabídkou platnou do 31. 7. 2005 (běžná cena služby v té době byla 399 Kč). V reklamě však nebylo uvedeno datum, ke kterému tato nabídka končí.

Žalobce v žalobě brojil krom jiného proti interpretaci § 8 odst. 1 písm. a) zákona o reklamě, na základě níž žalovaná uložila pokutu i zpracovateli reklamy, ačkoliv je zřejmé, že dle uvedeného ustanovení správní orgán uloží pokutu tomu subjektu, který se porušení zákona skutečně dopustil. Žalobce rovněž soudu předložil kopii dokumentu „Basic Creative Brief“ a uvedl, že jde o dokument zasláný žalobcem zpracovateli reklamy. Z dokumentu dle žalobce jasně vyplývá, že se jedná o propagační akci trvající do 31. 7. 2005. V českém překladu tohoto dokumentu, který žalobce soudu rovněž zaslal, je zejména uvedeno, že propagace produktu TISCALI INTERNET 24 bude trvat do 31. 7., a dále že cílem a účelem reklamy je oznámit trhu spuštění nejlevnějšího internetového připojení za paušál v časově omezené nabídce za 333 Kč měsíčně.

Žalovaný ve vyjádření uvedl, že z dikce § 8 odst. 1 písm. a) zákona o reklamě vyplývá, že za stejné porušení zákona lze pokutu uložit jak zadavateli, tak zpracovateli reklamy. Protože žalovaný dospěl k závěru, že zákon byl porušen, uložil pokutu oběma uvedeným subjektům.

Městský soud v Praze žalobu zamítl.

Z odůvodnění:

Podle § 2b zákona o reklamě musí reklama uvádějící zvláštní nabídku jasně a jednoznačně uvádět datum, ke kterému nabídka končí, případně musí uvést údaj o tom, že zvláštní nabídka platí až do vyčerpání zásob nabízeného zboží. Jestliže zvláštní nabídka nezačala ještě působit, musí být v reklamě také uvedeno datum začátku období, během kterého zvláštní cena nebo jiné zvláštní podmínky budou platit.

Soud se plně ztotožnil se závěrem žalovaného, který předmětnou reklamu na telekomunikační službu „TISCALI Internet 24“ vyhodnotil jako reklamu uvádějící zvláštní nabídku. Cena nabízené služby 333 Kč byla platná pro případ podepsání smlouvy do 31. 7. 2005. Není rozhodné, že snížená cena pro služby objednané v termínu do 31. 7. 2005 platí dosud, zvláštní podmínky jsou zde dány právě časovým limitem pro objednání služby (uzavření smlouvy). Ve smyslu citovaného § 2b zákona proto reklama měla obsahovat datum, k němuž zvláštní nabídka končí. Závěr žalovaného, že jde o reklamu uvádějící zvláštní nabídku, žalobce v žalobě ostatně ani nezpochybnil.

Podle § 6b odst. 1 zákona o reklamě zpracovatel odpovídá za obsah reklamy v plném rozsahu, byla-li zpracována pro jeho vlastní

potřebu. Pokud byla reklama zpracována pro potřeby jiné právnické nebo fyzické osoby, odpovídají za její soulad se zákonem zpracovatel a zadavatel společně a nerozdílně, není-li dále stanoveno jinak. Podle § 6b odst. 3 uvedeného zákona se zadavatel zproští odpovědnosti ze obsah šířené reklamy, který je v rozporu se zákonem, prokáže-li, že zpracovatel nedodržel při jejím zpracování jeho pokyny, a v důsledku toho je obsah této reklamy v rozporu se zákonem. Zpracovatel se nemůže zprostit odpovědnosti za obsah šířené reklamy poukazem na její zadání zadavatelem, ledaže by se jednalo o údaje, jejichž pravdivost není schopen posoudit ani s vynaložením veškerého úsilí.

Předmětná reklama byla zpracována pro potřeby jiné osoby než osoby zpracovatele, za její soulad se zákonem tedy odpovídají zpracovatel i zadavatel. Žalobce jako zadavatel předmětné reklamy by se mohl zprostit odpovědnosti za obsah šířené reklamy pouze tehdy, pokud by prokázal, že zpracovatel nedodržel při jejím zpracování jeho pokyny, a v důsledku toho je obsah této reklamy v rozporu se zákonem. Důkaz této skutečnosti by žalobce musel učinit ve vztahu ke správnímu orgánu, nikoli případně teprve v přezkumném soudním řízení. Žalobce však v průběhu správního řízení nikterak netvrdil ani nedokládal, že by zpracovatel reklamy porušil pokyny žalobce jako zadavatele reklamy. Výslovně tak nečiní ani v podané žalobě. Proto pouze nad rámec věci soud poukazuje na to, že dokument „*Basic Creative Brief*“ (který žalobce předložil soudu, nikoli však správnímu orgánu) neobsahuje výslovný pokyn žalobce jako zadavatele reklamy, že reklamní spot má obsahovat datum, k němuž zvláštní nabídka končí.

Právo na informace: poskytování informací obchodní společností založenou obcí

k § 2 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění zákona č. 39/2001 Sb.*)

k § 35a zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění zákona č. 313/2002 Sb.

U akciové společnosti založené územním samosprávným celkem, jejíž orgány jsou vytvářeny tímto územním samosprávným celkem jako jediným akcionářem společnosti, který zároveň zákonem stanovenými prostředky vykonává dohled nad činností akciové společnosti plnící veřejný účel (provozování fotbalu v dané obci), převažují znaky svědčící o její veřejné povaze, a jedná se tedy o veřejnou instituci ve smyslu § 2 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2008, čj. 8 As 57/2006-67)

Prejudikatura: srov. nálezh. č. 30/2003 Sb. ÚS (sp. zn. III. ÚS 686/02).

Věc: Vlastimil J. proti 1) Statutárnímu městu Hradec Králové, 2) akciové společnosti FC Hradec Králové, o poskytnutí informací, o kasační stížnosti žalobce.

Žalobce požádal žalovaného 1) (dále též „město“) žádostí ze dne 4. 10. 2005 o „poskytnutí textu smlouvy, na základě které došlo k převodu členských práv a povinností v ČMFS z fotbalového klubu SK Hradec Králové na FC Hradec Králové, a. s., která byla uzavřena mezi SK Hradec Králové, org. složka C. H. S. ENTERPRISES na straně jedné a FC Hradec Králové, a. s., na straně druhé“. Magistrát města přípisem ze dne 6. 10. 2005 sdělil žalobci, že jeho žádost byla odložena [§ 14 odst. 3 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím], neboť požadovaná smlouva „nebyla uzavřena městem a k jeho působnosti se nijak nevztahuje“. Podle magistrátu pak byla smlouva „účinněna jako běžný obchodní případ jmenované společnosti a je jen na její vůli, zda jeho obsah zveřejní, poskytne třetí osobě nebo bude považovat za důvěrný. V tomto směru nesmí být společnost nikterak na újmu, že jejím jediným vlastníkem je obec“. Žalobce další žádostí ze dne 31. 10. 2005 požádal magistrát města o poskytnutí textu předmětné smlouvy. Magistrát města přípisem ze dne 8. 11. 2005 sdělil žalobci, že jeho žádost byla opět odložena [§ 14 odst. 3 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím].

Žalobce posoudil přípis ze dne 8. 11. 2005 jako rozhodnutí o odepření informace a napadl jej odvoláním. Rada města rozhodnutím ze dne 12. 12. 2005 odvolání zamítla.

Dne 3. 11. 2005 se žalobce obrátil s žádostí o poskytnutí informace přímo na žalovaného 2) (dále též „společnost“), která mu sdělila, že je subjektem soukromého práva založeným za účelem provozování fotbalového sportu ve městě. Žalobce další žádostí ze dne 23. 12. 2005 znovu požádal společnost o poskytnutí předmětné smlouvy. Společnost zopakovala žalobci dopisem ze dne 10. 1. 2006, že se nepovažuje za povinný subjekt ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím.

Žalobce posoudil dopis ze dne 10. 1. 2006 jako rozhodnutí o odepření informace a napadl jej odvoláním k představenstvu společnosti. O odvolání žalobce již nebylo rozhodnuto a žalobce měl za to, že bylo vydáno (fiktivní) zamítavé rozhodnutí (§ 16 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím).

Žalobce napadl rozhodnutí města ze dne 12. 12. 2005 a (fiktivní) rozhodnutí společnosti žalobou u Krajského soudu v Hradci Králové. Uvedl, že za veřejnou instituci hos-

*) S účinností od 23. 3. 2006 změněn zákonem č. 61/2006 Sb.

podací s veřejnými prostředky může být považován i soukromý subjekt založený orgány veřejné moci, je-li založen k plnění veřejného účelu, jasně podřízen rozhodovací pravomoci orgánu veřejné moci a je jím kontrolován. Tento závěr odpovídá i vymezení pojmu veřejné instituce, jak je učinil i Ústavní soud v nálezu ze dne 27. 2. 2003, sp. zn. III. ÚS 686/02.

Krajský soud žalobu zamítl rozsudkem ze dne 20. 7. 2006. Ve vztahu k žalovanému 1) dovodil, že je nepochybně povinným subjektem ve smyslu § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím. První žalovaný založil druhého žalovaného jako akciovou společnost, do které vložil veřejné prostředky. Tyto informace jsou známy žalobci a jsou veřejně dostupné v obchodním rejstříku. Podle krajského soudu však není možné požadovat na žalovaném 1) informaci, o níž tvrdí, že ji nemá k dispozici. Jakkoliv lze o tomto tvrzení obecně pochybovat, nebylo vyvráceno. Zároveň je podstatné, že první žalovaný nemá povinnost požadovanou smlouvou disponovat, ani si ji opatřit. Postup žalovaného 1) podle § 14 odst. 3 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím proto krajský soud shledal zákonným. Ve vztahu k žalovanému 2) krajský soud konstatoval, že je akciovou společností a z definičních znaků vytčených Ústavním soudem mu „*chybí přinejmenším zřízení státem, kreování ... orgánů státem i státní dohled nad jejich činností*“. Podniká v odvětví profesionálního sportu a má uspokojovat i zájem určitého okruhu občanů. Povinným subjektem podle zákona o svobodném přístupu k informacím není.

Žalobce (stěžovatel) podal proti uvedenému rozsudku krajského soudu kasační stížnost. Stěžovatel uvedl, že veřejný charakter instituce se odvíjí od splnění základních kritérií, kterými jsou zřízení zákonem k dosažení určitého veřejného účelu, působnost a pravomoc stanovené zákonem a státní dozor, přezkum či jiná možnost kontroly činnosti instituce ze strany státu. Podle stěžovatele však nemusí být základem pouze zákon, ale postačí např. kreativní akt veřejné moci s tím, že takových institucí nadaných vlastní právní subjektivitou existuje celá řada. Zaklá-

dací akt takových společností je pak kombinací soukromoprávního postupu podle obchodního zákoníku a současně schvalovacího procesu v orgánu veřejné moci podle předpisů veřejného práva. Subjekt veřejné moci a obchodní společnost jsou v takovém případě podrobeny jednotnému řízení ve smyslu § 66a odst. 7 obchodního zákoníku. Tento náhled odpovídá také názoru Ústavního soudu, podle něž je třeba vykládat pojem veřejných institucí hospodařících s veřejnými prostředky extenzivně. Stěžovatel svoji argumentaci podepřel ustanovením § 35a zákona o obcích, podle něž mohou obce zakládat jiné právnické osoby i pro výkon vlastní samostatné působnosti, tj. zjevně veřejnoprávní činnosti, do které patří i uspokojování sportovních potřeb občanů, ale také např. činnost dopravních podniků, technických služeb apod. Žalovaný 2) je společnost založená žalovaným 1), který je jejím jediným akcionářem, jehož orgány jsou zastupitelé žalovaného 1) a který byl zřízen převážně k plnění veřejného účelu. Žalovaný 2) je proto povinným subjektem ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím. Stěžovatel dále uvedl, že je-li žalovaný 2) povinným subjektem, má povinnost poskytnout o něm informace i žalovaný 1), který jimi jako zakládající, řídicí a kontrolní orgán disponuje. Pokud tyto informace nemá, ač je povinen je poskytnout, má také povinnost opatřit si je.

Žalovaní 1) a 2) navrhli zamítnutí kasační stížnosti. Požadovaná informace se nevztahuje k působnosti žalovaného 1). Žalovaný 2) nebyl založen převážně k plnění veřejného účelu. Je-li v této souvislosti zmiňována např. výchova mládeže, nejedná se o činnost směřující primárně k uspokojování veřejných potřeb, ale k rozvoji základní podnikatelské činnosti výchovou profesionálních hráčů. Žalovaní odmítli naplnění definičních znaků veřejné instituce žalovaným 2), neboť i v případě připuštění možnosti založit veřejnou instituci aktem nikoliv státní, ale veřejné moci, nebyl by stále naplněn znak státního dohledu nad činností žalovaného 2), kterým je třeba rozumět vrchnostenskou kontrolu, nikoliv ovládnutí subjektu ve smyslu soukromoprávních předpisů a zejm. obchodního zákoníku.

Nejvyšší správní soud napadený rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

(...)

III.3.2

Základem sporu je přitom především posouzení postavení druhého žalovaného z hlediska kritérií § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím, tedy zda lze druhého žalovaného považovat za veřejnou instituci hospodařící s veřejnými prostředky. Nejvyšší správní soud pouze na okraj doplňuje, že požadavek hospodaření s veřejnými prostředky byl ze zákona o svobodném přístupu k informacím vypuštěn novelou provedenou zákonem č. 61/2006 Sb., účinnou od 23. 3. 2006, Nejvyšší správní soud však při svém rozhodování vychází z původní právní úpravy (srov. § 75 odst. 1 s. ř. s.).

Stěžovatel i žalovaní argumentovali při výkladu pojmu veřejné instituce nálezem Ústavního soudu ze dne 27. 2. 2003, sp. zn. III. ÚS 686/02 (dostupný, stejně jako dále citovaná rozhodnutí Ústavního soudu, na <http://nalus.usoud.cz>). Ústavní soud nejprve vymezil tuto skupinu negativně ve vztahu ke státnímu orgánu, orgánu územní samosprávy a veřejnoprávní korporaci a pokračoval, „*Z množství veřejnoprávních subjektů za takové pak nutno považovat veřejný ústav a veřejný podnik, veřejné fondy a veřejné nadace. Jejich společnými znaky jsou veřejný účel, zřizování státem, kreování jejich orgánů státem, jakož i státní dohled nad jejich činností*“. Ústavní soud do této skupiny řadí i právnické osoby hospodařící s vlastním majetkem.

Ústavní soud se ovšem výkladem pojmu veřejné instituce hospodařící s veřejnými prostředky zabýval i v řadě dalších rozhodnutí, z nichž Nejvyšší správní soud cituje zejm. náleze ze dne 24. 1. 2007, sp. zn. I. ÚS 260/06. Ústavní soud, ve shodě s jím přezkoumávaným rozhodnutím Nejvyššího správního soudu, rozložil interpretaci citovaného pojmu do dvou otázek, a to výkladu pojmu veřejná instituce a pojmu hospodařící s veřejnými

prostředky, přičemž dovodil, že obě podmínky musí být splněny kumulativně.

Ústavní soud konstatuje, že k vyřešení otázky, zda má ten který subjekt povahu veřejné instituce, je nutno přistoupit ke zkoumání jeho povahy. Současný vývoj přitom prakticky znemožňuje striktní oddělení všech institucí soukromých od všech institucí veřejných a je třeba reflektovat skutečnost, že se v činnosti mnoha institucí prolínají aspekty soukromoprávní s veřejnoprávními. Rozhodující pro kvalifikaci instituce jako veřejné či soukromé potom je, které aspekty převažují. Zařazení zkoumané instituce pod instituci veřejnou či instituci soukromou musí vyplývat z převahy znaků, jež jsou pro instituci veřejnou či soukromou typické. Mezi relevantní hlediska pro určení, zda se jedná o instituci veřejnou či soukromou, patří podle Ústavního soudu nejen způsob vzniku (zániku) instituce (z pohledu přítomnosti či nepřítomnosti soukromoprávního úkonu), ale rovněž hledisko osoby zřizovatele (z pohledu toho, zda je zřizovatelem instituce jako takové stát či nikoli; pokud ano, jedná se o znak vlastní veřejné instituce); subjekt vytvářející jednotlivé orgány instituce (z toho pohledu, zda dochází ke kreaci orgánů státem či nikoli; jestliže ano, jde o charakteristický rys pro veřejnou instituci); existence či neexistence státního dohledu nad činností instituce (existence státního dohledu je přitom typická pro veřejnou instituci) a veřejný nebo soukromý účel instituce (veřejný účel je typickým znakem veřejné instituce). Prostřednictvím těchto kritérií je pak nutno zkoumanou instituci posuzovat a podle výsledku dojít k závěru o její veřejné či soukromé povaze.

Nejvyšší správní soud si je vědom skutečnosti, že se Ústavní soud v citovaném nálezu pohyboval na půdorysu zákona č. 77/1997 Sb., o státním podniku, ve znění pozdějších předpisů, a tato skutečnost odlišuje jeho náleze od nyní posuzované věci. Půdorys zákonné úpravy umožnil Ústavnímu soudu vyjádřit se k postavení státních podniků obecněji, než může nyní relativně kasuisticky učinit ve vztahu k akciovým společnostem založeným státem či územními samosprávnými celky

a jejich orgány, resp. přímo k postavení druhého žalovaného, Nejvyšší správní soud. Na druhé straně je nepochybné, že obecné závěry Ústavního soudu, týkající se výkladu pojmu veřejné instituce, jsou použitelné nezávisle na právní úpravě, která vznik a fungování toho kterého subjektu řídí, a která má být interpretována právě ve světle právního názoru Ústavního soudu.

V rámci další argumentace vychází Nejvyšší správní soud z širší interpretace pojmu stát, resp. argumentuje-li Ústavní soud možností ingerence státu do činnosti atd. zkoumané instituce, považuje Nejvyšší správní soud podmínku za naplněnou i v případě možné ingerence územního samosprávného celku a jeho orgánů. V tomto směru vychází z okruhu povinných osob, kterými jsou nejen státní orgány, ale právě i územní samosprávné celky a jejich orgány. Představují-li další kategorii povinných osob veřejné instituce, jedná se o skupinu subjektů odvozujících své postavení do značné míry právě od dvou prvně jmenovaných kategorií (resp. od státu v širším slova smyslu – zvoleném i Nejvyšším správním soudem). Neexistuje přitom důvod, aby toto odvozené postavení bylo shledáno ve vztahu k jedné z těchto kategorií, nikoliv však již k druhé. Restriktivní výklad Nejvyššího správního soudu by ostatně mohl vést k vyloučení dopadu zákona o svobodném přístupu k informacím na nezanedbatelnou část činnosti územních samosprávných celků a jejich orgánů v důsledku prostého zakládání společností soukromého práva (srov. § 35a odst. 1 zákona o obcích, ve znění pozdějších předpisů).

Právě skutečnost, že obec může v souladu s posledně citovaným ustanovením zakládat pro výkon samostatné působnosti právnické osoby, vede k závěru, že i tyto osoby musí podléhat režimu zákona o svobodném přístupu k informacím. V opačném případě by záleželo pouze na vůli obce, zda vlastním úkonem omezí či zcela vyloučí část své činnosti z kontroly veřejnosti, která je navíc garantována ústavním pořádkem České republiky (článek 17 odst. 5 Listiny základních práv a svobod). Samotná skutečnost, že je druhý

žalovaný akciovou společností, tedy osobou soukromého práva založenou podle obchodního zákoníku, jej proto nevylučuje z okruhu povinných osob ve smyslu § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím.

Posledně uvedený závěr odpovídá prvnímu hledisku analyzovanému i Ústavním soudem, podle něž není rozhodný pouze způsob vzniku či zániku instituce z pohledu přítomnosti či nepřítomnosti soukromoprávního úkonu, ale rovněž hledisko osoby zřizovatele, resp. zakladatele. V tomto směru nebylo v řízení pochyb o tom, že jakkoliv je druhý žalovaný akciovou společností založenou v souladu s obchodním zákoníkem, je jeho zakladatelem první žalovaný, který je zároveň jediným akcionářem druhého žalovaného.

Od této skutečnosti se odvíjí i posouzení druhého hlediska, tj. který subjekt vytváří jednotlivé orgány druhého žalovaného. V případě druhého žalovaného je subjektem vytvářejícím jeho orgány jako jediný akcionář první žalovaný, ať již přímo ve vztahu k valné hromadě nebo zprostředkovaně jejím prostřednictvím [srov. zejm. § 180 odst. 1, 2 obchodního zákoníku, § 184 odst. 1 obchodního zákoníku, § 187 odst. 1 písm. d), e) obchodního zákoníku, § 194 odst. 1 věta první obchodního zákoníku, § 200 odst. 1 obchodního zákoníku a také čl. 9 odst. 1, 2 písm. c), čl. 10 odst. 1, čl. 15 odst. 2, čl. 21 odst. 2 Stanov druhého žalovaného, veřejně dostupných ve sbírce listin obchodního rejstříku] s výjimkou členů dozorčí rady volených ze zákona zaměstnanci společnosti [srov. zejm. § 200 odst. 1 obchodního zákoníku a čl. 9 odst. 2 písm. c) Stanov druhého žalovaného].

Dalším hlediskem, kterým je třeba se zabývat, je existence či neexistence státního dohledu nad činností druhého žalovaného. I zde je třeba vycházet z konkrétní posuzované situace, tj. míry dohledu, kterou první žalovaný disponuje ve vztahu k činnosti druhého žalovaného, nikoliv z existence či neexistence státního dohledu nad činností akciových společností obecně. Na rozdíl od žalovaných Nejvyšší správní soud neinterpretuje dohled definovaný Ústavním soudem jako nutně vrchnostenskou kontrolu, ale jako dohled,

který může konkrétní subjekt (zde první žalovaný) vykonávat ve vztahu ke konkrétnímu jinému subjektu (zde druhému žalovanému), byť i na základě předpisů soukromého práva, např. obchodního zákoníku. První žalovaný pak jako jediný akcionář druhého žalovaného může vykonávat dohled nad jeho činností prostřednictvím jím, resp. valnou hromadou volených orgánů společnosti [srov. zejm. § 197 odst. 2 obchodního zákoníku, § 198 obchodního zákoníku, § 199 odst. 1 obchodního zákoníku, § 201 odst. 1 obchodního zákoníku] i bezprostředně v rámci výkonu svých akcionářských práv [srov. zejm. § 187 odst. 1 písm. f) obchodního zákoníku].

Konečně je pak nutné zabývat se tím, zda je účel druhého žalovaného soukromý nebo veřejný. Jakkoliv má druhý žalovaný v současné době v obchodním rejstříku zapsanu řadu činností jako předmět podnikání, v rozhodné době (§ 75 odst. 1 s. ř. s.) bylo jeho jediným předmětem činnosti zapsaným v obchodním rejstříku provozování fotbalu v Hradci Králové, byť Nejvyšší správní soud nepřehlédl, že předmět činnosti druhého žalovaného byl v téže době článkem 4 jeho Stanov vymezen širším způsobem. Nejvyšší správní soud se však v této souvislosti zabýval i zákonným rámcem, v němž se pohyboval první žalovaný při založení druhého žalovaného. Zde je podstatné, že obec, která je základním územním samosprávným společenstvím občanů (§ 1 zákona o obcích) a veřejnoprávní korporací s vlastním majetkem (§ 2 odst. 1 zákona o obcích) pečuje o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů a při plnění svých úkolů chrání veřejný zájem (§ 2 odst. 2 zákona o obcích). Mimo jiné ochrana veřejného zájmu by tedy měla být vždy přítomným prvkem činnosti obce. V tomto kontextu pak neobstojí argumentace žalovaných, podle níž jediným účelem založení druhého žalovaného bylo podnikání v oblasti profesionálního fotbalu, nikoliv uspokojování veřejných potřeb. Nesměřuje-li totiž aktivita prvního žalovaného ve vztahu k založení a činnosti druhého žalovaného k uspokojování veřejných potřeb, resp. byl-li účel založení druhého žalovaného ryze soukromý, pak není zřejmé, jak tímto

úkonem hodlal první žalovaný naplňovat zcela zřejmě veřejný cíl své existence spočívající ve všestranném rozvoji svého území a naplňování potřeb svých občanů.

Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že druhý žalovaný byl založen prvním žalovaným jako územním samosprávným celkem, jeho orgány jsou částečně přímo a částečně prostřednictvím valné hromady vytvářeny prvním žalovaným, který zároveň zákonem stanovenými prostředky vykonává dohled nad činností druhého žalovaného a ten plní veřejný účel. Jakkoliv je tedy druhý žalovaný formálně osobou soukromého práva, převažují u něj znaky svědčící o jeho veřejné povaze, a jedná se tedy o veřejnou instituci ve smyslu § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím.

Krajský soud se v napadeném rozsudku zcela opomněl vypořádat s otázkou, zda druhý žalovaný hospodaří s veřejnými prostředky. Nejvyšší správní soud proto ve stručnosti doplňuje, že při výkladu veřejných prostředků lze poukázat na legální definici tohoto pojmu v § 2 písm. g) zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole, ve znění pozdějších předpisů, podle níž jsou veřejnými prostředky veřejné finance, věci, majetková práva a jiné majetkové hodnoty patřící státu nebo jiné právnické osobě uvedené v písmenu a) téhož ustanovení – mimo jiné územnímu samosprávnému celku. Druhý žalovaný přitom nepochybně hospodaří alespoň zčásti s veřejnými prostředky – představovanými základním kapitálem vloženým prvním žalovaným. Nelze přitom akceptovat argumentaci, podle níž lze vyloučit kontrolu veřejnosti nad hospodařením s těmito prostředky prostřednictvím výkonu práv vyplývajících ze zákona o svobodném přístupu k informacím pouze díky skutečnosti, že druhý žalovaný hospodaří rovněž vlastními prostředky, jejichž oddělení v hospodaření společnosti není možné. Ostatně, s ohledem na skutečnost, že akcie je cenným papírem, s nímž jsou spojena práva akcionáře jako společníka podílet se podle obchodního zákoníku a stanov společnosti na jejím řízení, jejím zisku a na likvidačním zůstatku při zániku společnosti (§ 115 odst. 1

obchodního zákoníku), a první žalovaný je jediným akcionářem druhého žalovaného, je tvrzení druhého žalovaného o vlastních neveřejných prostředcích formálně zcela správné, fakticky však poněkud iluzorní – druhý žalovaný sám představuje majetkovou hodnotu v portfoliu prvního žalovaného.

Ze shora uvedeného odůvodnění je zároveň zřejmé, že odpovídající stížní námitka je důvodná a stručný závěr krajského soudu, podle něž druhý žalovaný není povinným subjektem „*v duchu*“ zákona o svobodném přístupu k informacím, nemůže obstát.

III.3.3

Ve vztahu k prvnímu žalovanému stěžovatel dovozuje, že má povinnost poskytnout požadované informace o druhém žalovaném, kterými jako zakládající, řídicí a kontrolní orgán disponuje.

V tomto směru je ovšem nutné vycházet ze skutečnosti, že první žalovaný jako zakládající, řídicí (ve smyslu ustanovující at již přímo či zprostředkovaně orgány) a kontrolní orgán ve vztahu k druhému žalovanému nemusí nutně disponovat veškerými informacemi a dokumenty, jež jsou v dispozici druhého žalovaného [srov. zejm. § 180 odst. 1 obchodního zákoníku, § 182 odst. 1 písm. a) obchodního zákoníku a § 187 odst. 1 písm. n), odst. 2 obchodního zákoníku] – byť lze spolu s krajským soudem v posuzované věci pochybovat o tvrzení prvního žalovaného, že požadovanou informaci nedisponuje.

Ostatně, v podobném, byť nikoliv explicitně vyjádřeném, závěru lze odkázat i na již citovaný náleze Ústavního soudu ze dne 24. 1. 2007, sp. zn. I. ÚS 260/06, kterým Ústavní soud dovedl povinnost státního podniku, nikoliv jeho zřizovatele, poskytnout požadovanou informaci.

1689

Mezinárodní ochrana: lhůta pro opakovanou žádost o mezinárodní ochranu

Správní řízení: zjevně právně nepřijatelná žádost

k § 10 odst. 3 a 4 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů (zákon o azylu), ve znění účinném do 27. 12. 2007^{*)}

k § 45 odst. 3 a § 66 správního řádu (č. 500/2004 Sb.)

I. Dvouletá lhůta stanovená v § 10 odst. 3 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, počíná běžet dnem, kdy nabylo právní moci rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ve věci mezinárodní ochrany, pokud byla proti rozhodnutí krajského soudu podána kasační stížnost.

II. I o žádosti o udělení mezinárodní ochrany podané před uplynutím lhůty uvedeně v § 10 odst. 3 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, musí Ministerstvo vnitra vydat rozhodnutí; nepromine-li lhůtu, řízení zastaví pro nepřijatelnost žádosti (§ 45 odst. 3 správního řádu z roku 2004).

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2008, čj. 2 Azs 17/2008-61)

Prejudikatura: č. 923/2006 Sb. NSS, č. 1046/2007 Sb. NSS, č. 165/2001 Sb. ÚS (sp. zn. III. ÚS 446/2000), č. 1381/2007 Sb. NSS, č. 1633/2008 Sb. NSS.

Věc: Phung Huu S. (Vietnamská socialistická republika) proti Ministerstvu vnitra o udělení mezinárodní ochrany, o kasační stížnosti žalobce.

^{*) S účinností od 20. 12. 2007 byla ustanovení zákonem č. 379/2007 Sb. změněna.}

Žalobci žalovaný oznámil, že jeho podání označené jako žádost o udělení mezinárodní ochrany nemůže být považováno za takovou žádost. Uvedl, že zákon o azylu jednoznačně upravuje nejen podobu a obsah žádosti o udělení mezinárodní ochrany, ale i způsob a místo jejího podání. Tyto náležitosti jeho podání nespĺňovalo. Krom toho žalobce upozornil, že i kdyby chtěl podat žádost o udělení mezinárodní ochrany, mohl by tak učinit až po uplynutí dvou let od pravomocného ukončení předchozího řízení. V případě, že cizinec požádal o soudní přezkum správního rozhodnutí, považuje se za začátek této dvouleté lhůty den nabytí právní moci soudního rozhodnutí. Uvedená dvouletá lhůta v jeho případě doposud neuplynula.

Městský soud v Praze odmítl dne 25. 10. 2007 žalobu podanou proti oznámení žalovaného, přičemž konstatoval, že citovaný přípis není rozhodnutím správního orgánu a nelze jej přezkoumat ve správním soudnictví.

Proti uvedenému usnesení městského soudu podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost; v ní zejména tvrdí, že soud jemu zaslanoú písemnost nesprávně vyhodnotil tak, že ji nelze považovat za rozhodnutí ve věci mezinárodní ochrany. Uvedený přípis splňuje podmínku § 65 odst. 1 s. ř. s., neboť jím bylo fakticky rozhodnuto o jeho žádosti o udělení mezinárodní ochrany. Tím byl stěžovatel dotčen na svých právech. Argumentace městského soudu, že přípis nespĺňuje náležitosti § 67 správního řádu, je nesprávná, neboť vady rozhodnutí (formální i obsahové) nemohou být důvodem pro to, aby je soud vyloučil z přezkumu. Skutečnost, že přípis žalovaného nebyl označen jako „rozhodnutí“, neznamená, že se jím soud nemůže s odkazem na kompetenční výlukou § 70 písm. a) s. ř. s. zabývat. Opak by mohl vést k tomu, že se orgány státní správy mohou vyhnout soudnímu přezkumu svých rozhodnutí tak, že je vtělí do formy přípisu. Stěžovatel trvá na tom, že přípis žalovaného je, byť se zásadní vadou formy, rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 a § 70 písm. a) s. ř. s. Tato ustanovení chápou pod pojmem rozhodnutí širší okruh projevů vůle správního orgánu, čemuž nasvědčuje i zvole-

ná definice v § 65 odst. 1 s. ř. s. hovořící o „úkonu správního orgánu“. Nelze je pro tyto účely poměřovat s náležitostmi rozhodnutí uvedenými v § 67 správního řádu, který definuje rozhodnutí řádné a bezvadné. Jisté není možné dojít k závěru, že se soudy mohou zabývat toliko rozhodnutími dokonalými. Tím by byl přece popřen účel a smysl správního soudnictví.

Stěžovatel dodává, že soud, ač jeho žalobu odmítl, se věcně zabýval otázkou přípustnosti žádosti o azyl ve smyslu § 10 odst. 3 zákona o azylu, tedy otázkou počítání běhu lhůty. Za počátek běhu dvouleté lhůty k podání žádosti považuje soud okamžik doručení rozsudku o kasační stížnosti ve věci mezinárodní ochrany. Soud jazykovým výkladem ustanovení zákona o azylu (konkrétně ze slosloví „od pravomocného ukončení předchozího řízení“) dovozuje, že zde není výslovně řečeno, že tím je myšlen okamžik skončení řízení před správním soudem v prvním stupni. Právě proto, že to není výslovně řečeno, je potřeba postupovat analogicky podle zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále též „zákon o pobytu cizinců“). Soudní řád správní považuje vydání meritorního rozhodnutí krajského (zde městského) soudu ve věci správního soudnictví za pravomocné ukončení tohoto řízení. Kasační stížnost je opravným prostředkem mimořádným. Na právní moc a vykonatelnost rozhodnutí krajského soudu její podání nemá žádné účinky. Skutečnost, že je možné přiznat kasační stížnosti odkladný účinek, nemá na tento obecný závěr vliv, neboť to není v dispozici účastníka. O přiznání odkladného účinku rozhoduje Nejvyšší správní soud, eventuálně plyne přímo ze zákona. Městský soud srovnává odkladný účinek kasační stížnosti s odkladným účinkem žaloby. Žaloba proti rozhodnutí ministerstva ve věci azylu má účinky také, že po jejím podání je vyloučena působnost zákona o pobytu cizinců [§ 2 odst. 4 zákona o azylu za užití § 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců], má-li tato žaloba odkladný účinek (§ 32 odst. 3 zákona o azylu). Soud zaměňuje dvě odlišné věci, a to vyloučení působnosti

zákonu o pobytu cizinců a odkladný účinek žaloby a kasační stížnosti. Dále zaměňuje pojmy právní moc a vykonatelnost. Žadatel o udělení mezinárodní ochrany je v procesním postavení žadatele o azyl do doby, než bude rozhodnuto o žalobě pravomocně. Vedle toho zákon hovoří o odkladném účinku, který má vztah pouze k vykonatelnosti daného rozhodnutí, a nikoliv k právní moci. Pokud je v § 10 odst. 3 zákona o azylu zmíněno, že „žádost lze podat od pravomocného skončení“, je zjevné, že je tato lhůta počítána ode dne právní moci, a nikoliv vykonatelnosti. Dokonce i praxe žalovaného v těchto věcech nasvědčuje, jak stěžovatel uvádí, jeho interpretaci. Po skončení řízení o žalobě musí odevzdat správnímu orgánu průkaz žadatele bez ohledu na to, jestli podal kasační stížnost. Právní závěry učiněné městským soudem jsou nesprávné a nerespektují ani dosavadní judikaturu Nejvyššího správního soudu.

Nejvyšší správní soud napadené usnesení Městského soudu v Praze zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

(...) Předně bylo potřeba zkoumat, jaká je povaha přípisu, který stěžovatel napadl žalobou. Zdejší soud se již mnohokrát přiklonil k závěru, že rozhodnutí podle § 65 odst. 1 s. ř. s. je třeba chápat v materiálním slova smyslu. V tomto smyslu je rozhodnutím jakýkoliv individuální právní akt vydaný orgánem veřejné moci z pozice jeho vrchnostenského postavení. Z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 5. 2006, čj. 1 Afs 147/2005-107, publ. pod č. 923/2006 Sb. NSS, plyne: „námitky, že rozhodnutí nemělo příslušnou formu a nebylo vydáno v žádném řízení, je nutno odmítnout již proto, že potřeba soudního přezkumu faktických správních rozhodnutí je ještě intenzivnější právě tam, kde správní orgán nepostupuje předem stanoveným a předvídatelným způsobem podle příslušného procesního předpisu.“ K obdobným závěrům dospěl zdejší soud i v rozsudku ze dne 20. 7. 2005, čj. 8 As 10/2005-38, publ. pod č. 1046/2007 Sb. NSS. Shodný náhled na vymezení pojmu rozhodnutí má i Ústavní soud,

viz např. nález Ústavního soudu ze dne 1. 11. 2001, sp. zn. III. ÚS 446/2000, dostupný z nalus.usoud.cz.

Pokud by tedy řízení ve věci mezinárodní ochrany ukončil žalovaný přípisem, mohlo by se jednat o rozhodnutí v materiálním slova smyslu. Podle § 10 odst. 1 zákona o azylu se řízení o udělení mezinárodní ochrany zahajuje podáním žádosti o udělení mezinárodní ochrany. Podle § 10 odst. 3 zákona o azylu platí, že cizinec, který v České republice o udělení mezinárodní ochrany již žádal, je oprávněn podat žádost o udělení mezinárodní ochrany nejdříve 2 roky od pravomocného ukončení předchozího řízení. V případě, že cizinec požádal o soudní přezkum správního rozhodnutí, považuje se za počátek dvouleté lhůty den nabytí právní moci soudního rozhodnutí. Podle § 10 odst. 4 zákona o azylu může Ministerstvo vnitra v případě hodném zvláštního zřetele lhůtu stanovenou v odstavci 3 prominout.

Z napadeného přípisu žalovaného vyplývá, že stěžovatel své podání skutečně minil jako žádost o udělení mezinárodní ochrany ve smyslu § 10 odst. 1 zákona o azylu. V takovém případě se s ní ale musí žalovaný vypořádat vydáním rozhodnutí, a to i tehdy, kdy je žádost podle zákona nepřípustná. Zákon o azylu sice žádost podanou před uplynutím lhůty výslovně nepovažuje za nepřípustnou (§ 10a zákona o azylu *a contrario*), avšak tato plyne přímo z § 10 odst. 3 zákona o azylu (i nepřípustnost je tedy třeba zkoumat v materiálním slova smyslu). Nezbytnost vydat rozhodnutí i o právně nepřípustné žádosti vyplývá i z § 45 odst. 3 správního řádu. V něm je stanoveno, že žádost nesmí být zjevně právně nepřípustná. Takovou žádost správní orgán neprojednává a řízení zastaví (§ 66). Usnesení se označuje účastníkům, kteří byli o zahájení řízení uvědoměni. V daném případě řízení ve věci mezinárodní ochrany již nedochází k zastavení řízení podle § 66 odst. 1 písm. b) správního řádu, ale podle § 25 písm. i) zákona o azylu, který je zákonem zvláštním.

Na výše uvedeném nic nemění ani to, pokud žádost nebyla podána na předepsaném tiskopise. V takovém případě má být totiž za-

datel vyzván k opravení vady podání; teprve po marném uplynutí lhůty k opravě stanovené by bylo možno řízení podle § 25 písm. e) zákona o azylu za předpokladu, že by pro tuto vadu nebylo možno v řízení pokračovat, zastavit. Rozhodně ovšem nelze dovodit, že žádost podaná na nesprávném tiskopise není právě z tohoto důvodu vůbec žádostí.

Pro skutečnost, že rozhodnutí je třeba v nastoleném případě vydat, ostatně hovoří i to, že výpočet dvouleté lhůty není vždy triviální (k tomu viz níže). Stejně tak je nutno vzít v potaz, že dvouletá lhůta může být podle § 10 odst. 4 zákona o azylu v případech hodných zvláštního zřetele prominuta. O těchto naznačených otázkách nemůže žalovaný informovat pouze přípisem, ale musí rozhodnout a rozhodnutí zdůvodnit. Takové závěry v obecné rovině již Nejvyšší správní soud učinil např. ve svém rozhodnutí ze dne 24. 7. 2007, čj. 2 Ans 4/2006-91, publ. pod č. 1381/2007 Sb. NSS, v němž je poukázáno na skutečnost, že ten, kdo se návrhem obrátí na správní orgán, má nárok na určitý procesní postup, který mu umožňuje bránit jeho právní pozici. *„Proto se také procesní předpisy tvoří – aby byla dána pravidla postupu jak žadatele, tak i správního orgánu. Z nich plyne jistota o předvídatelném a nepřekvapivém postupu správního orgánu. Pokud se takovým návrhem nikdo nezabývá, ztěžuje tím možnost uplatnění tvrzených práv a v návaznosti dále znemožňuje soudní ochranu podle § 65 a násl. s. ř. s. Je sice pravdou, že i proti nečinnosti správního orgánu lze brojit správní žalobou (§ 79 a násl. s. ř. s.), ovšem zde jde o institut ochrany, kterým je řešena právě ta ne vůle správního orgánu jakékoliv rozhodnutí o návrhu vydat, a ne umožňuje věcné posouzení nároku samého. Tento institut je jistě vítanou pomocí, neboť cestu ke konečnému řešení otevírá, ale současně ji i oddaluje.“*

Z uvedeného vyplývá, že žalovaný měl i tehdy, pokud ještě dvouletá lhůta neuplynula, vydat rozhodnutí. Právě z tohoto důvodu tak je třeba přípis informující stěžovatele o tom, že dvouletá lhůta neuplynula, hodnotit jako rozhodnutí v materiálním slova smys-

lu zastavující řízení. Vzhledem k tomu, že jde o rozhodnutí, jímž se řízení o podané žádosti končí, a z něhož plyne, že nebudou zkoumány podmínky pro přiznání mezinárodní ochrany, jde o rozhodnutí, kterým je do práv žadatele nepochybně zasaženo ve smyslu § 65 s. ř. s. Z tohoto hlediska není rozhodná žalovaným užitá forma. Pokud ovšem rozhodnutí podléhající soudnímu přezkumu existuje, pak je odmítnutí návrhu podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 70 písm. a) s. ř. s. nezákonné a odmítnutím žaloby městský soud pochybil. Stěžovateli tak byl nepřipustně odepřen přístup k soudu, což však jistě neznamená, že by v řízení musel být úspěšný.

Městský soud se v napadeném usnesení zabýval i otázkou, odkdy se počítá uvedená dvouletá lhůta. Na tuto otázku musel odpovědět právě proto, že vycházel z teze, že v případě neuplynutí této lhůty není žalovaný povinen vydat rozhodnutí. Zdejší soud konstatuje, že v této části jsou právní závěry městského soudu správné. (...)

Dikce *„od pravomocného ukončení předchozího řízení“*, které se stěžovatel dovolává, není pro jeho případ relevantní. Předchozím řízením ve smyslu věty první § 10 odst. 3 zákona o azylu je totiž míněno řízení správní, nikoliv soudní. Pokud je proti správnímu rozhodnutí podána žaloba, lhůta neběží od konce řízení správního, ale soudního. Stěžovatel přitom žalobu podal. V takovém případě je ale třeba užít větu druhou citovaného ustanovení, která říká, že je-li požádáno o soudní přezkum správního rozhodnutí, považuje se za počátek dvouleté lhůty den nabytí právní moci soudního rozhodnutí.

Smyslem tohoto ustanovení je zamezit neustálému podávání spekulativních žádostí o azyl majících za cíl legalizovat na území České republiky pobyt. Proto je zákonem o azylu stanoveno dvouleté moratorium pro podání další žádosti. Podání žaloby proti rozhodnutí ministerstva ve věci mezinárodní ochrany má přitom podle § 32 odst. 3 zákona o azylu *ex lege* odkladný účinek. Podle § 32 odst. 5 zákona o azylu má stejně tak odkladný účinek i podání kasační stížnosti proti rozhodnutí krajského (zde městského) soudu

o žalobě proti rozhodnutí ministerstva ve věci mezinárodní ochrany. Účinky podání žaloby i kasační stížnosti tak jsou z tohoto pohledu zcela shodné (cizinec má v obou případech právo zůstat na území České republiky). Nelze tak přisvědčit stěžovateli tam, kde argumentuje pomocí § 2 odst. 4 zákona o azylu, který naroveň žadateli o azyl staví i žalobce, který napadne u krajského soudu správní rozhodnutí ve věci mezinárodní ochrany. V případě podání kasační stížnosti je třeba poukázat na § 78b odst. 1 zákona o azylu, který stanoví, že stěžovateli je po dobu řízení o kasační stížnosti uděleno vízum za účelem strpění; případný stěžovatel tak má z tohoto pohledu stejné postavení jako žadatel o azyl, území republiky nemusí opustit. Stejně postavení jako žadatel o udělení mezinárodní ochrany (resp. žalobce v řízení proti rozhodnutí, jímž se mezinárodní ochrana neuděluje, jenž je žadateli postaven naroveň) má i cizinec, který podal kasační stížnost proti rozhodnutí soudu ve věci mezinárodní ochrany (a jemuž je tedy uděleno vízum za účelem strpění pobytu) i v přístupu ke zdravotní péči podle § 88 zákona o azylu. Tím je zajištěna existenční ochrana cizince od podání žádosti o udělení mezinárodní ochrany až po rozhodnutí soudu o kasační stížnosti. Mírně odlišná je sice situace žadatele o udělení mezinárodní ochrany, na něhož dopadá § 42 zákona o azylu, a osoby s vízem za účelem strpění, co se týče kapesného a přístupu k ubytování, postavení cizince s vízem za účelem strpění je však korigováno ustanovením § 78d zákona o azylu, který umožňuje nemajetným poskytnutí příspěvku. Z výše uvedených důvodů je tedy lhůstojné, že kasační stížnost je opravným prostředkem mimořádným. Proto je jako „den nabytí právní moci soudního rozhodnutí“ třeba rozumět den nabytí právní moci rozhodnutí o kasační stížnosti, pokud tato byla podána. Termín „soudní rozhodnutí“ není v zákoně o azylu definován apriorně jen jako rozhodnutí krajského soudu. Proto je mu potřeba dát takový výklad, který bude co možná nejvíce respektovat smysl a účel celého ustanovení, v němž se daný pojem objevuje.

Zdejší soud ve svém rozsudku ze dne 24. 2. 2005, čj. 2 Azs 216/2004-60, www.ns-soud.cz, konstatoval, že existuje rozsáhlá skupina osob toužících pobývat v České republice z víceméně soukromých pohnutek, spadajících svojí podstatou do režimu zákona o pobytu cizinců, ovšem nesplňujících relativně tvrdší podmínky tohoto zákona, a proto se uchylujících do režimu zákona o azylu. Vzniklá disparita mezi těmito zákony v otázce přístupnosti pro jednotlivé cizince vyvolává nevhodnou nerovnováhu ve struktuře cizinců, kteří se do řízení podle těchto dvou zákonů zapojují, neúměrně zatěžující azylové řízení.

Je zjevné, že smyslem uvedené dvouleté lhůty je zamezit neustálému cyklickému podávání žádostí o mezinárodní ochranu, které by sledovalo jediný cíl – legalizaci pobytu žadatele (stěžovatele) na území České republiky, který by v případě neexistence takové lhůty zde mohl setrvat zcela dle své libovůle. Lhůta tak je v popsaném případě nástrojem efektivy působení práva. Má paušálně a apriorně zamezit účelově podaným žádostem o poskytnutí mezinárodní ochrany a umožnit žalovanému, aby se mohl věnovat případům jiným, závažnějším.

Pokud by se lhůta počítala od právní moci rozhodnutí krajského soudu, pak by podáním kasační stížnosti proti tomuto rozhodnutí došlo k jejímu faktickému zkrácení. Ba dokonce v některých případech by mohlo dojít k její úplné negaci – to pokud by právní moc rozhodnutí Nejvyššího správního soudu nastala dva roky (či déle) poté, kdy nastala právní moc rozhodnutí krajského soudu. Smysl lhůty by tak byl zcela popřen.

Shora popsaný smysl a účel lhůty vyplývá i z toho, že se jedná o lhůtu dvouletou. To je totiž natolik krátký časový úsek, že mezidobí od právní moci rozhodnutí krajského soudu do právní moci rozhodnutí Nejvyššího správního soudu je v rámci uvedené dvouleté lhůty časovým úsekem natolik relevantním, takže jej nelze bagatelizovat. Na straně druhé se jedná o úsek dostatečně dlouhý, aby v průběhu oněch dvou let mohlo dojít k podstatné změně situace žadatele, která by mohla mít zásadní vliv na posouzení jeho nové žádosti

o udělení mezinárodní ochrany. Pokud by většinu z dvouleté lhůty žadatel přečkal v České republice jako účastník řízení o kasační stížnosti, jen stěží by mohlo dojít k azylově relevantní změně jeho postavení.

Za den právní moci soudního rozhodnutí, o němž hovoří § 10 odst. 3 zákona o azylu jakožto o počátku dvouleté lhůty, tak je ze shora uvedených důvodů třeba považovat den právní moci rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, je-li podána kasační stížnost. Tento výklad nezaměňuje pojmy právní moc a vykonatelnost, jak uvádí stěžovatel. Je přeci zřejmé, že zdejší soud za počátek lhůty počítá právní moc (nikoliv vykonatelnost) rozhodnutí. Šlo pouze o posouzení toho, zda právní moc soudního rozhodnutí je třeba vztáhnout k rozhodnutí soudu krajského či Nejvyššího správního. Zdejší soud se přitom přiklonil ze shora uvedených důvodů k variantě druhé.

Pokud stěžovatel uvádí, že právní názor městského soudu je v rozporu s judikaturou Nejvyššího správního soudu, pak je třeba

upozornit na to, že stěžovatel nedodává, jaký konkrétní judikát zdejšího soudu má na mysli, natož aby z něj citoval. Žádné stávající rozhodnutí, které by se meritorně zabývalo ustanovením § 10 odst. 3 zákona o azylu a lhůtou v něm obsaženou, totiž neexistuje. Pouze v rozsudku ze dne 21. 9. 2006, čj. 1 Azs 206/2005-59, www.nssoud.cz, na okraj zdejší soud lhůtu počítá od právní moci rozhodnutí krajského soudu. Jde ovšem o závěr řečený toliko *obiter dictum* a navíc neobsahující odůvodnění, proč by tomu tak mělo být. Především ovšem jde o rozhodnutí, které postupovalo podle právního stavu účinného před 12. 10. 2005 (viz též čl. II zákona č. 350/2005 Sb.). S účinností od následujícího dne bylo zákonem č. 350/2005 Sb. do zákona o azylu vtěleno ustanovení § 32 odst. 5, které přiznalo odkladný účinek i podání kasační stížnosti ve věci mezinárodní ochrany (tehdy azylu). A právě od tohoto ustanovení odvodil zdejší soud v nyní projednávaném případě smysl dvouleté lhůty. Obě rozhodnutí tak mohou obstát vedle sebe. (...)

1690

Daňové řízení: námitky proti exekučnímu příkazu; omylem poukázané prostředky na účet daňového dlužníka

k § 7 odst. 2, § 27 odst. 1 písm. c), § 73 odst. 6 a odst. 8 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků (v textu též „daňový řád“, „d. ř.“)

Ten, kdo omylem poukázal peněžní prostředky na účet daňového dlužníka, na něž správce daně vydal exekuční příkaz na příkázání pohledávky na peněžní prostředky na účtech vedených u bank podle § 73 odst. 6 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, není osobou oprávněnou podat proti exekučnímu příkazu námitky podle § 73 odst. 8 citovaného zákona, protože není daňovým dlužníkem ani ručitelem, ani mu nebyly exekučním příkazem uloženy povinnosti a není ani plátcem působícím v rámci zajišťovacího a vymáhacího řízení podle § 7 odst. 2 citovaného zákona. Pokud přesto námitky podal, postupoval správce daně správně podle § 27 odst. 1 písm. c) citovaného zákona a daňové řízení o jeho námitkách zastavil.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2008, čj. 5 Afs 145/2007-107)

Věc: Akciová společnost Cukrovary TTD proti Finančnímu ředitelství v Brně o námitkách proti exekučnímu příkazu, o kasační stížnosti žalobce.

Žalobce podal dne 30. 8. 2005 námitky podle § 52 d. ř. proti úkonu správce daně spočívajícímu v zablokování finanční částky na

účtu daňového subjektu – společnosti F plus H, s. r. o. Žalobce namítal, že omylem zaslal na účet, který náleží daňovému subjektu F plus H,

s. r. o., peněžní prostředky ve výši 119 596 Kč, když tyto peněžní prostředky měly být správně zaslány na účet společnosti FOKUS-H, s. r. o. K chybnému zaslání peněžních prostředků na účet společnosti F plus H, s. r. o., přitom došlo v důsledku zaměnitelné firmy daňových subjektů F plus H, s. r. o., a FOKUS-H, s. r. o., když se navíc daňový subjekt F plus H, s. r. o., v minulosti jmenoval naprosto identicky, tj. FOKUS-H, s. r. o. Finanční úřad v Třebíči dne 14. 11. 2005 zastavil řízení o námitkách žalobce, neboť žalobce není daňovým subjektem ani další osobou ve smyslu § 73 odst. 8 za použití § 7 odst. 2 písm. d) d. ř.

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání, které žalovaný dne 10. 2. 2006 zamítl.

Uvedené rozhodnutí žalovaného napadl žalobce žalobou, kterou Krajský soud v Brně dne 31. 5. 2007 zamítl.

Proti tomuto rozsudku krajského soudu brojil žalobce (stěžovatel) kasační stížností, v níž zejména namítal, že krajský soud stejně jako žalovaný se v projednávané věci zabýval striktně otázkou, zda byly dány důvody pro zastavení řízení ve smyslu daňového řádu, aniž by se vůbec zabýval otázkou, zda byly v prvé řadě dány důvody pro zablokování finančních prostředků stěžovatele na účtu daňového dlužníka a jejich následné odepsání ve prospěch správce daně, tzn. vznik bezdůvodného obohacení na straně správce daně. V dané věci lze jednoznačně prokázat, že stěžovatel na účet společnosti F plus H, s. r. o., vůči níž neměl žádný finanční závazek, omylem poukázal platbu, která se však do dispozice společnosti F plus H, s. r. o., nedostala, neboť byla v rámci daňové exekuce vedené na její účet z tohoto účtu odepsána a převedena správci daně jako plnění na nedoplatek daně od této společnosti. Je tedy zřejmé, že stěžovatel neplnil správci daně a správce daně žádné plnění přímo od stěžovatele nepřijal, nýbrž v jeho prospěch byly v rámci daňové exekuce převedeny prostředky z majetku stěžovatele poskytnuté bez právního důvodu na účet společnosti F plus H, s. r. o. Nelze tedy dovodit, že by stěžovatel poskytl plnění správci daně, a to za společnost F plus H, s. r. o., k úhradě jejího dluhu. Na základě exekuce

směřující proti společnosti F plus H, s. r. o., tedy správce daně získal finanční prostředky nikoliv z majetku této společnosti jakožto povinné osoby, ale z majetku stěžovatele, který vůči správci daně ani vůči společnosti F plus H, s. r. o., neměl žádný právní důvod k poskytnutí plnění. Tím, že při exekuci byly k uspokojení vymáhaného nároku použity prostředky z majetku jiné osoby než povinného (tj. dlužníka), dostal se oprávněnému (tj. věřiteli) majetkový prospěch z plnění, pro nějž od počátku neexistoval právní důvod. Platba daně by sice mohla být právním důvodem plnění ve vztahu mezi plátcem a příjemcem daně, nikoliv však ve vztahu mezi správcem daně a stěžovatelem, který nebyl plátcem daně ani daňovým dlužníkem a který také sám správci daně žádné plnění k úhradě daně ze sebe ani za jiného neposkytl. Mezi tím, na jehož úkor byl majetkový prospěch získán (srov. § 456 občanského zákoníku), a tím, kdo jej získal, tak vznikl závazek z bezdůvodného obohacení (§ 489 téhož zákona). Pokud, jak uvedl ve svém rozhodnutí krajský soud, exekuční příkaz a zákonem povolený opravný prostředek slouží k zajištění a splnění daňové povinnosti daňového dlužníka, který tuto dobrovolně nesplnil, pak v daném případě exekuční příkaz posloužil sice ke splnění daňové povinnosti daňového dlužníka, nikoliv však z jeho majetku, nýbrž z majetku stěžovatele, přičemž pro takové plnění od počátku neexistoval právní důvod, a dotčený správce daně měl takové plnění jako bezdůvodné obohacení stěžovateli vydat.

Dle názoru stěžovatele tedy jak postup správce daně, tak postup žalovaného, a v neposlední řadě krajského soudu, je zcela v rozporu jednak s principem dobré správy a jednak s § 2 d. ř., který stanoví, že při správě daní a poplatků jednají správci daně v řízení o daních v souladu se zákony a jinými obecně závaznými právními předpisy, chrání zájmy státu a dbají přitom na zachování práv a právem chráněných zájmů daňových subjektů a ostatních osob zúčastněných na daňovém řízení; v neposlední řadě je zcela v rozporu i s § 3 odst. 2 občanského zákoníku, dle kterého fyzické a právnické osoby, státní orgány a orgá-

ny místní samosprávy dbají mj. o to, aby nedocházelo k ohrožování a porušování práv z občanskoprávních vztahů. Pokud jde o výklad pojmu „princip dobré správy“, který by měl být dotčeným správním orgánům znám, odkazuje stěžovatel na četné judikáty Nejvyššího správního soudu a taktéž Ústavního soudu a zdůrazňuje, že jeho uplatňování náleží mezi hlavní znaky demokratického právního státu. Co se týká porušení § 2 d. ř., to stěžovatel spatřuje v tom, že pokud na straně správce daně vzniklo bezdůvodné obohacení, což ani sám správce daně ani účastník řízení a potažmo ani krajský soud nevyklučuje, tento měl, resp. byl povinen, jej v souladu s § 451 občanského zákoníku vydat, a pokud tak neučinil, nemohl jednat v souladu s citovaným ustanovením d. ř., které ukládá správci daně při správě daní a poplatků, tzn. v daňovém řízení, jednat v souladu se zákony a jinými obecně závaznými právními předpisy. V tomto ohledu pak nemůže obstát právní názor žalovaného, že pokud správce daně postupoval v souladu s daňovým řádem, nemohl být jeho postup současně v rozporu s jinými právními předpisy, tzn. být protiprávní, a proto nemohlo dojít ani k porušení tzv. zásady zákonnosti daňového řízení. Stěžovatel je pak toho názoru, že pokud mezi ním jakožto osobou, na jejíž úkor byl získán majetkový prospěch, a správcem daně jako osobou, která tento majetkový prospěch získala, vznikl závazek z bezdůvodného obohacení, a tedy občanskoprávní vztah, pak správce daně měl v rámci své povinnosti stanovené v § 3 odst. 2 občanského zákoníku dbát na to, aby nedošlo v prvé řadě k ohrožení a následně k porušení práv stěžovatele z předmětného občanskoprávního vztahu, a měl tedy toto bezdůvodné obohacení stěžovateli vydat. Jak správce daně, tak žalovaný a následně i krajský soud pak svým postupem, resp. svým nezákonným rozhodnutím, porušili právo stěžovatele domáhat se v rámci předmětného řízení vydání tohoto bezdůvodného obohacení. V tomto ohledu nemůže obstát právní názor krajského soudu, že otázku vzniku bezdůvodného obohacení stěžovatel nemohl úspěšně uplatňovat v daňovém řízení v rámci svých námitek proti exekučnímu příkazu, ale že měl využít ji-

ných procesněprávních institutů v jiném řízení, případně občanskoprávním řízení. Stěžovatel s ohledem na výše uvedené skutečnosti byl osobou zúčastněnou na řízení ve smyslu § 7 odst. 2 písm. d) d. ř., a nebyl proto dán důvod pro zastavení řízení dle § 27 odst. 1 písm. c) d. ř.

Ve svém vyjádření ke kasační stížnosti žalovaný především konstatoval, že na straně správce daně nemohlo v daném případě dojít ke vzniku bezdůvodného obohacení na úkor stěžovatele. K tomu odkázal zejména na rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 10. 11. 2004, sp. zn. 35 Odo 80 1/2002, v němž soud dospěl k závěru, že pokud finanční úřad při provádění exekuce vůči daňovému dlužníkovi postihl peněžní prostředky na účtu tohoto dlužníka, jež byly předtím na tento účet připsány omylem z účtu žalobce (osoby odlišné od daňového dlužníka), postupoval v souladu s občanským soudním řádem a v důsledku tohoto postupu se na úkor žalobce bezdůvodně neobohatil. Žalovaný k tomu doplnil s odkazem na rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 14. 4. 2000, sp. zn. 21 Co 1774/99, uveřejněný pod číslem 4/2001 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek, že Nejvyšší soud ČR podrobně rozebral postavení majitele účtu u peněžního ústavu při nařízení výkonu rozhodnutí příkazáním pohledávky z tohoto účtu a jednoznačně uzavřel, že „*účet zřizuje peněžní ústav pro jeho majitele zpravidla na základě smlouvy o běžném účtu (srov. § 708 až § 715 obch. zák.)*“. Obchodní zákoník používá v § 708 a násl. termín „*majitel účtu*“, i když účet sám o sobě nemá majetkovou hodnotu a peněžní prostředky na něm uložené jsou v majetku peněžního ústavu. Za majitele účtu je třeba z pohledu ustanovení obchodního zákoníku o běžném a vkladovém účtu považovat osobu, pro kterou peněžní ústav zřídil na základě smlouvy účet. Na základě smlouvy o běžném nebo vkladovém účtu je peněžní ústav povinen přijmout na účet peněžité vklady učiněné majitelem účtu nebo platby uskutečněné v jeho prospěch bez zřetele k tomu, kdo je majitelem peněžních prostředků, které se tímto způsobem na účet ukládají. Oprávnění (nároky) majitele

účtu spočívající v tom, aby jemu nebo jím určeným osobám byly na jeho žádost nebo písemný příkaz, popřípadě při splnění sjednaných podmínek, vyplaceny peněžní prostředky z účtu nebo zůstatek účtu, představuje „*pohledávku z účtu u peněžního ústavu*“, kterou lze postihnout výkonem rozhodnutí podle § 303 až § 311 o. s. ř. Vzhledem k tomu, že výkon rozhodnutí příkazáním pohledávky z účtu se týká pohledávky, kterou má majitel účtu na základě smlouvy o účtu vůči peněžnímu ústavu, vyplývá z výše uvedeného mj. to, že je zcela nerozhodné, či byly peněžní prostředky, které byly na účet uloženy. Předmětem výkonu rozhodnutí příkazáním pohledávky z účtu u peněžního ústavu není věc (a ani jiný majetek), ale nárok majitele účtu na výplatu peněžních prostředků z účtu (pohledávka z účtu). S odkazem na závěr velkého senátu obchodního kolegia Nejvyššího soudu vyslovený ve výše uvedeném rozsudku sp. zn. 35 Odo 801/2002 doplnil dále žalovaný, že peněžní prostředky na účtu vedeném peněžním ústavem na základě smlouvy o běžném nebo vkladovém účtu nejsou v majetku majitele účtu, v jehož prospěch byl tento účet zřízen, nýbrž v majetku peněžního ústavu. Z toho vyplývá, že částka poukázaná z účtu společnosti F plus H, s. r. o. (daňového dlužníka), finančnímu úřadu na základě exekučního příkazu nebyla v majetku této společnosti, nýbrž v majetku banky, vůči níž měla společnost F plus H, s. r. o., pohledávku z účtu. Takto nemohly být při daňové exekuci prováděné příkazáním pohledávky z účtu povinného (daňového dlužníka) vedeného u peněžního ústavu převedeny, byť omylem, finanční prostředky z majetku stěžovatele. Oprávnění majitele účtu spočívající v tom, aby na základě jeho příkazu byly vyplaceny peněžní prostředky z účtu u peněžního ústavu, totiž představuje pouze pohledávku z účtu u peněžního ústavu. Jinak řečeno, nejde o „věc“, nýbrž o „*nárok majitele účtu na výplatu peněžních prostředků z tohoto účtu*“ (pohledávku z účtu) při splnění sjednaných podmínek. Žalovaný proto uzavřel, že v daném případě nemohlo dojít ke vzniku bezdůvodného obohacení na straně správce daně. Žalovaný setrval na svém právním názoru, že

v rámci daňového řízení jako odvolací orgán nemohl v řízení o přezkoumání rozhodnutí o zastavení řízení meritorně rozhodovat o tom, komu náleží prostředky na účtu u banky a zda odepsáním peněžních prostředků z účtu daňového dlužníka vzniklo správci daně bezdůvodné obohacení, přičemž se domnívá, že není jeho povinností poučovat osobu, která není zúčastněna na daňovém řízení, o tom, jakým způsobem (u kterého orgánu a vůči komu) se má domáhat svých práv.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

(...) Institut zastavení daňového řízení představuje procesní institut, který je správce daně povinen uplatnit a daňové řízení zastavit vždy, pokud nastanou případy předvídané v § 27 d. ř., aniž by správce daně rozhodoval ve věci samé.

Daňový řád rozlišuje, která rozhodnutí vydávaná správcem daně lze napadnout opravnými prostředky, a zároveň určuje s ohledem na účinky rozhodnutí i okruh osob, které k podání opravných prostředků opravňuje.

V projednávané věci bylo správcem daně zastaveno řízení ve věci námitek stěžovatele směřujících proti „*zablokování finanční částky na účtu třetí osoby*“. Správce daně vydal exekuční příkaz na příkazání pohledávky na peněžní prostředky dlužníka, obchodní společnosti F plus K, s. r. o., na účty vedené u bank. V důsledku tohoto byl účet daňového dlužníka vedený u Komerční banky, na který stěžovatel omylem zaslal peněžení prostředky, zablokovan.

Okruh osob, které jsou oprávněny brojit námitkami proti exekučnímu příkazu, je taxativně vymezen výše citovaným § 73 odst. 8 d. ř. Námitky může podávat pouze daňový dlužník nebo ručitel, a dále osoby, kterým jsou exekučním příkazem ukládány povinnosti. Stěžovatel výše uvedený exekuční příkaz žádné povinnosti neuložil. Stěžovateli v předmětném vymáhacím řízení taktéž nesvědčí postavení třetí osoby ve smyslu § 7 odst. 2 d. ř. Poukázání finanční částky na účet daňového

dlužníka nezaložilo mezi stěžovatelem a správcem daně žádný daňový vztah. Převedení finančních prostředků z účtu stěžovatele nemohlo taktéž založit účastenství v předmětném exekučním řízení. Stěžovatel se nesprávně domníval, že je osobou zúčastněnou na řízení, neboť „jako plátce omylem poukázal finanční prostředky na účet daňového dlužníka“. Daňový řád dle § 6 označuje za plátce osobu, která pod vlastní majetkovou odpovědností odvádí správci daně daň od poplatníků vybranou nebo poplatníkům sraženou. V exekučním řízení, při výkonu rozhodnutí srážkami ze mzdy, pak půjde ve smyslu § 7 odst. 2 d. ř. o plátce mzdy či jiného příjmu. „Plátcovství“ tak v daném případě nemůže být založeno faktickou úhradou peněžních prostředků.

S ohledem na výše uvedené se Nejvyšší správní soud plně ztotožňuje s postupem správce daně, který řízení o námitkách stěžovatele ve smyslu § 27 d. ř. zastavil, neboť jiný postup mu daňový řád neumožňuje. Správce daně v souladu s daňovým řádem dospěl k závěru, že stěžovateli právo brojit námitkami proti exekučnímu příkazu nespovídá, neboť mu výše uvedeným exekučním příkazem nebyla uložena žádná povinnost a stěžovatel taktéž není osobou zúčastněnou na řízení ve smyslu § 7 odst. 2 d. ř.

Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že ten, kdo omylem poukázal peněžní prostředky na účet daňového dlužníka, na nějž správce daně vydal exekuční příkaz na příkazání pohledávky na peněžní prostředky na účtech vedených u bank podle § 73 odst. 6 d. ř., není

osobou oprávněnou podat proti exekučnímu příkazu námitky podle § 73 odst. 8 d. ř., protože není daňovým dlužníkem ani ručitelem, ani mu nebyly exekučním příkazem uloženy povinnosti a není ani plátcem působícím v rámci zajišťovacího a vymáhacího řízení podle § 7 odst. 2 d. ř. Pokud přesto námitky podal, postupoval správce daně správně podle § 27 odst. 1 písm. c) d. ř. a daňové řízení o jeho námitkách zastavil.

Se stěžovatelem nelze souhlasit, ani pokud se domnívá, že správce daně měl rozhodnout o vydání bezdůvodného obohacení, které mu provedením exekuce vzniklo. Jak správně uvedl krajský soud, námitku bezdůvodného obohacení nemůže stěžovatel uplatňovat v daňovém řízení v rámci námitek proti exekučnímu příkazu.

Námitkou bezdůvodného obohacení se správce daně zabývat nemusel, neboť pro meritorní přezkum námitek stěžovatele nebyly splněny procesní podmínky. Taktéž žalovaný v odvolacím řízení při přezkumu rozhodnutí o zastavení řízení by se předmětnou námitkou mohl zabývat pouze do té míry, v jaké by byla relevantní pro posouzení zákonnosti rozhodnutí o zastavení řízení. S ohledem na skutečnost, že posouzení, zda a na čí straně vzniklo bezdůvodné obohacení, nemůže být předmětem přezkoumávaného daňového řízení, nemá jeho případná existence vliv na zákonnost rozhodnutí o zastavení řízení. Pro zákonnost rozhodnutí o zastavení řízení stačí, pokud správce daně odůvodní naplnění některých z podmínek stanovených v § 27 d. ř. Těto povinnosti správce daně i žalovaný dostáli.

1691

Daň z příjmů fyzických osob: osvobození od daně

k § 4 odst. 1 písm. u) zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění účinném pro zdaňovací období roku 2003

Příjem z úplatného převodu práv a povinností spojených s členstvím v družstvu (pokud v souvislosti s tímto převodem bude zrušena nájemní smlouva k bytu), je osvobozen od daně z příjmů dle § 4 odst. 1 písm. u) zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, u poplatníka, který příjem použije na uspokojení své bytové potřeby, nikoli osob spolubydlících.

(Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 31. 8. 2007, čj. 9 Ca 308/2005-56)

Věc: Vítězslava K. proti Finančnímu ředitelství v Praze o daň z příjmů fyzických osob.

Bytové družstvo Talichova 2038 uzavřelo se žalobkyní jako členkou tohoto družstva podle ustanovení § 685 a násl. občanského zákoníku nájemní smlouvu, na jejímž základě se stala nájemkyní bytu. Podle článku III. této smlouvy byla žalobkyně jako nájemkyně a osoby s ní bydlící oprávněna užívat byt, společné prostory domu a služby, jejichž poskytování bylo s nájmem bytu spojeno. V bytě se žalobkyní bydlel její syn Petr K. jako osoba spolubydlící.

Žalobkyně dne 21. 2. 2002 uzavřela smlouvu o převodu členských práv a povinností s manžely M. a za tento úplatný převod obdržela částku 2 850 000 Kč. Z toho 2 173 273 Kč použila na uspokojení své bytové potřeby (zakoupení rodinného domu), zbývající část na uspokojení bytové potřeby svého syna.

Podáním ze dne 17. 3. 2003 žalobkyně oznámila tento příjem správci daně a současně mu s odkazem na § 4 odst. 1 zákona o daních z příjmů sdělila, že „celá částka byla investována na pořízení nového bydlení“.

Ve vytýkacím řízení žalobkyně na výzvy správce daně (ze dne 29. 9. 2004, 19. 11. 2004 a 9. 12. 2004) předložila doklady k prokázání nároku na osvobození příjmů z úplatného převodu členských práv a povinností v družstvu dle § 4 zákona o daních z příjmů na úhrnnou částku 3 124 794 Kč, z níž správce daně považoval za prokázané proinvestování odstupného na bytové potřeby pouze částku ve výši 2 173 273 Kč. Dar ve výši 790 000 Kč, který žalobkyně poskytla synovi s podmínkou, že syn darované finanční prostředky použije na pořízení členského podílu v družstvu vlastníků, Finanční úřad v Berouně neuznal, neboť tyto prostředky byly použity jako dar. Správce daně platebním výměrem ze dne 4. 1. 2005 zvýšil základ daně žalobkyně o částku 676 727 Kč, tj. o rozdíl mezi příjmem ve výši 2 850 000 Kč a prokázaným vynaložením částky ve výši 2 173 273 Kč na uspokojení bytové potřeby žalobkyně.

Proti platebnímu výměru se žalobkyně odvolala k Finančnímu ředitelství v Praze. Podle ní z § 4 odst. 1 písm. u) zákona o daních z příjmů nelze na základě jazykové interpretace dovodit, že uživatel bytu, popřípadě poplatník, musí použít získané prostředky pouze na uspokojení svých vlastních bytových potřeb, a nikoliv pro uspokojení bytových potřeb ostatních osob, které s ním žijí ve společné domácnosti. Interpretace, podle které je příjem osvobozen od daně pouze v případě, že daňový subjekt použije získané prostředky na uspokojení výhradně své potřeby, je dle názoru žalobkyně restriktivní a v rozporu s dikcí předmětného ustanovení. Žalobkyně poukázala na § 15 odst. 10, resp. odst. 11, zákona o daních z příjmů, kde zákonodárce pro možnost uplatnění odpočtu úroků od základu daně taxativně vymezil, jaké subjekty mohou předmět bytové potřeby užívat, aby mohl být odpočet uplatněn. V § 4 odst. 1 písm. u) téhož zákona takové vymezení chybí, ale proto nelze dovozovat *a contrario*, že osvobození lze uplatit pouze v jednom konkrétním případě, a to pouze jedná-li se o vlastní bytovou potřebu výlučně poplatníka, který je dotčen příjmem.

Žalovaný platební výměr rozhodnutím ze dne 10. 10. 2005 změnil tak, že snížil příjem, který nebyl osvobozen od daně z příjmů (676 727 Kč), o výdaj na dosažení tohoto příjmu ve výši 51 805 Kč. Jako výdaj zohlednil nabývací cenu podílu na majetku družstva splacený žalobkyní ve výši 218 218 Kč s tím, že příjem 2 173 273 Kč představuje 76,26 % z celkového příjmu žalobkyně za prodej členských práv družstva. Z toho důvodu byla snížena nabývací cena podílu žalobkyně o 76,26 %, tj. o částku 166 413 Kč, a rozdíl, tj. 51 805 Kč, byl posouzen podle § 10 odst. 6 zákona o daních z příjmů jako výdaj na dosažení příjmu.

Žalobkyně se žalobou podanou u Městského soudu v Praze domáhala přezkoumání uvedeného rozhodnutí s obdobnou argumentací jako v odvolání.

Žalovaný v písemném vyjádření k žalobě mimo jiné uvedl, že je podmínka pro osvobození příjmů poplatníka podle § 4 odst. 1 písm. u) zákona o daních z příjmů splněna tehdy, jestliže je mu v souvislosti s převodem členských práv a povinností v družstvu zrušena nájemní smlouva a on použije získané prostředky k uspokojení své bytové potřeby, tedy nikoliv bytové potřeby někoho jiného. K tomu poukázal např. na ustanovení § 38g odst. 3 téhož zákona s tím, že celé ustanovení je koncipováno tak, aby osvobozovalo příjem poplatníka, který získá za uvolnění bytu, v případě, že za získané prostředky si zajistí jiné bydlení. Dále konstatoval, že bytová potřeba tak, jak ji má na mysli poslední věta § 4 odst. 1 písm. u), byla u žalobkyně uspokojena nákupem rodinného domu, a zdůraznil, že zákon o daních z příjmů v § 4 odst. 1 písm. u) stanoví jako podmínku vynaložení příjmu na uspokojení „*bytové potřeby*“ (ta byla uspokojena nákupem rodinného domu žalobkyní), nikoli „*bytových potřeb*“, tedy potřeb poplatníka a dalších osob, které si zajišťují bydlení samostatně a odděleně od poplatníka. Použití částky získané z úplatného převodu členských práv a povinností k družstvu na poskytnutí daru, byť je v darovací smlouvě stanoveno účelové určení daru na pořízení bytu obdarovaného, nelze zahrnout pod pojem „*uspokojení bytové potřeby*“.

Městský soud v Praze žalobu zamítl.

Z odůvodnění:

(...) Podle § 4 odst. 1 písm. u) zákona o daních z příjmů je od daně z příjmu osvobozen „*příjem získaný formou nabytí vlastnictví k bytu jako náhrady za uvolnění bytu, a dále náhrada (odstupné) za uvolnění bytu, vyplacená uživateli bytu za podmínky, že náhradu (odstupné) použil nebo použije na uspokojení bytové potřeby nejpozději do jednoho roku následujícího po roce, v němž náhradu (odstupné) přijal. Tento příjem je osvobozen i v případě, že částku odpovídající náhradě (odstupnému) vynaložil na obstarání bytových potřeb v době jednoho roku před jejím obdržením. Přijetí náhrady (odstupného) oznámí poplatník správci da-*

ně do konce zdaňovacího období, ve kterém k jejímu přijetí došlo. Obdobně se postupuje i u příjmu z úplatného převodu práv a povinností spojených s členstvím v družstvu, pokud v souvislosti s tímto převodem bude zrušena nájemní smlouva k bytu, použije-li poplatník získané prostředky na uspokojení bytové potřeby“.

Stěžejní námitkou žalobkyně bylo její tvrzení, že od daně je osvobozen příjem, který byl vynaložen na uspokojení její bytové potřeby a bytové potřeby osoby žijící s ní ve společné domácnosti – syna. Soud tuto žalobní námitku nepovažuje za důvodnou s odkazem na shora citovaný § 4 odst. 1 písm. u). K tomu soud zdůrazňuje znění poslední věty tohoto zákonného ustanovení „*použije-li poplatník získané prostředky na uspokojení bytové potřeby*“, ze které je podle stanoviska soudu zřejmé, že zákonodárce měl na mysli uspokojení bytové potřeby poplatníka, tj. žalobkyně, nikoliv osob s poplatníkem (žalobkyní) spolumýdlících, neboť jejich právo na užívání bytu, který byl předmětem převodu, bylo odvozeno od práva nájemce tohoto bytu (žalobkyně). Žalobkyně byla jedinou členkou Bytového družstva Talichova 2038 a jedinou nájemkyní družstevního bytu. Naproti tomu její syn nebyl členem družstva, ani společným nájemcem bytu, a jeho právo užívat družstevní byt s matkou (žalobkyní) bylo odvozeno od jejího nájemního práva ve smyslu příslušných ustanovení občanského zákoníku. Žalobkyně byla rovněž jediným převodcem členských práv a povinností k tomuto družstevnímu bytu (dohoda ze dne 21. 2. 2002 uzavřená mezi žalobkyní a manželi M.), jenom jí náležely příjmy z tohoto úplatného převodu a pouze jí v důsledku tohoto převodu zaniklo právo nájmů. Od daně ve smyslu § 4 odst. 1 písm. u) zákona o dani z příjmu tak byly osvobozeny pouze příjmy získané z úplatného převodu členských práv a povinností ve výši 2 173 273 Kč, neboť pouze tuto částku použila žalobkyně na uspokojení své bytové potřeby, tj. na koupi rodinného domu a jeho stavební úpravy. Soud se shoduje se žalovaným, že použití částky získané z převodu členských práv a povinností k družstvu na poskytnutí daru osobě

v bytě spolubydlící, byť za účelem uspokojení bytových potřeb obdarovaného, nelze zahrnout pod pojem „*uspokojení bytové potřeby*“, když § 15 odst. 10 zákona o daních z příjmů pod pojem „*bytová potřeba*“ poskytnutí daru poplatníkem jiné osobě nezahrnuje a nelze tak dovodit ani z § 6 zákona č. 357/1992 Sb., o dani dědické, dani darovací a dani z převodu nemovitostí. Pokud tedy žalobkyně použila částky získané z takového úplatného převodu členských práv a povinností k družstvu na uspokojení bytové potřeby syna, tj. osoby odlišné od poplatníka – žalobkyně, nejsou tyto částky osvobozeny od daně dle zmíněného

ustanovení a správce daně I. stupně i žalovaný po provedené úpravě základu daně a výše daně v odvolacím řízení je právem posoudil jako příjem ve smyslu § 10 odst. 1 písm. c) téhož zákona. Lze tak uzavřít, že příjem z úplatného převodu práv a povinností spojených s členstvím v družstvu, pokud tímto převodem bude zrušena nájemní smlouva k bytu a použije-li poplatník získané prostředky na uspokojení bytové potřeby ve stanovené lhůtě, je osvobozen od daně z příjmu podle § 4 dost. 1 písm. u) zákona o daních z příjmu pouze u poplatníka, který je členem družstva s právem nájmu takového bytu, nikoli u osob spolubydlících. (...)

1692

Zdravotnictví: charakter záznamu o postupu léčby pacienta a o provedeném lékařském vyšetření

k § 77 odst. 1 zákona č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu, ve znění zákonů č. 548/1991 Sb. a č. 285/2002 Sb.

Rozdíl mezi lékařským posudkem ve smyslu § 77 odst. 1 zákona č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu, a zdravotnickou dokumentací, kterou jsou zdravotnická zařízení povinna vést podle § 67b odst. 1 téhož zákona, spočívá v tom, že zdravotnická dokumentace obsahuje výhradně údaje o zdravotním stavu pacienta, průběhu jeho léčby a postupu při poskytování zdravotní péče, zatímco v lékařském posudku se lékař vyjadřuje k určité právně významné otázce na základě posouzení zdravotního stavu pacienta. Typickým příkladem lékařského posudku je posudek o zdravotní způsobilosti zaměstnance k výkonu určitého druhu práce, posudek o tom, zda nemoc, kterou pacient trpí, je nemocí z povolání, či o tom, je-li dotyčná osoba zdravotně způsobilá pro vydání zbrojního průkazu.

(Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 30. 3. 2007, čj. 9 Ca 86/2006-27*)

Věc: Valentýn P. proti Magistrátu hlavního města Prahy o vydání rozhodnutí.

Žalobce se dne 7. 10. 2005 obrátil na žalovaného s žádostí o přezkoumání lékařské zprávy MUDr. Josefa M. ze dne 30. 9. 2003 podle § 77 zákona č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu. V této žádosti žalovaný uvedl, že se s žádostí o přezkoumání obrátil na MUDr. J. M. dne 1. 9. 2004, ale neobdržel od něho žádnou odpověď, ani mu není známo, že by žádost předložil ředitelce Studentského zdra-

votního ústavu Praha. Žalovaný žalobci odpověděl sdělením ze dne 20. 10. 2005, ve kterém uvedl, že předmětný dokument není lékařským posudkem ve smyslu § 77 zákona č. 20/1966 Sb., ale že se jedná o záznamy a výpisy ze zdravotnické dokumentace.

Žalobou proti nečinnosti se žalobce domáhal toho, aby soud uložil žalovanému povinnost vydat rozhodnutí o tom, zda lékař-

* Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost žalobce proti tomuto rozsudku svým rozsudkem ze dne 27. 3. 2008, čj. 6 Ans 6/2007-50.

skou zprávu potvrzuje, nebo ji zrušuje a věc vrací Studentskému zdravotnímu ústavu Praha k dalšímu řízení. Namítá, že dokument byl vytištěn na tiskopise SEVT 14 1440 s předtištěným textem „**LÉKAŘSKÁ ZPRÁVA - NÁLEZ**“, a že představuje písemný posudek o zdravotním stavu s údaji o anamnéze, objektivním vyšetření a závěrem s uvedením diagnózy. Protože MUDr. Josef M. ani ředitelka zdravotnického zařízení nevyhověli žádosti žalobce o přezkoumání uvedené listiny, měli dle názoru žalobce postupovat podle § 77 odst. 5 zákona č. 20/1996 Sb. a žádost postoupit jako odvolání zřizovateli nebo registrujícímu orgánu, který je povinen zprávu přezkoumat. Žalovaný ale zprávu nepřezkoumal ani do 60 dnů od doručení podnětu k přezkumu.

Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě především uvedl, že záznamy ze zdravotnické dokumentace, které žalobce požaduje přezkoumat, nejsou lékařským posudkem. Je nerozhodné, na jakém tiskopise a s jakým předtištěným názvem byl záznam ze dne 30. 9. 2003 učiněn; rozhodující je obsah, smysl a účel listiny. Ze strany žalovaného se nejednalo o nečinnost. Žalovaný dále poukázal na to, že žalobce se s žádostí o přezkoumání žalovaného obrátil dne 7. 10. 2005, více než dva roky poté, co byl záznam ze dne 30. 9. 2003 učiněn.

Městský soud v Praze žalobu zamítl.

Z odůvodnění:

Pro rozhodnutí ve věci samé je klíčové rozřešení otázky, zda předmětná lékařská zpráva vypracovaná dne 30. 9. 2003 MUDr. Josefem M. ohledně zdravotního stavu žalobce je či není lékařským posudkem ve smyslu § 77 odst. 1 zákona č. 20/1966 Sb. Pakliže tomu tak není, nemůže obstát tvrzení žalobce o protiprávní nečinnosti žalovaného, neboť zákonná povinnost správního úřadu konat (přezkoumat napadený lékařský posudek), zakotvená v § 77a odst. 1 téhož zákona, se upíná pouze k lékařským posudkům.

Soudy v dané věci nezbylo než přisvědčit žalovanému, že lékařská zpráva MUDr. Josefa M. ze dne 30. 9. 2003 není lékařským posudkem, který zdravotnická zařízení v souladu s § 77

odst. 1 zákona č. 20/1966 Sb. vydávají prostřednictvím lékařů (nebo klinických psychologů) při výkonu zdravotní péče na základě posouzení zdravotního stavu pacienta. Soud se plně ztotožňuje se žalovaným, že pro posouzení charakteru předmětné listiny je nepodstatný druh tiskopisu, na kterém byla lékařská zpráva zachycena, ale že podstatný je obsah dané listiny. Text předtištěný na tiskopisu použitým lékařem v souzené věci navíc nemá žádnou vypovídací hodnotu o obsahu zprávy. Gramatickým výkladem slovního spojení „*Lékařská zpráva - nález*“ lze dospět pouze k obecnému závěru, že listina takto nadepsaná obsahuje zprávu lékaře (o zjištěném zdravotním stavu pacienta), resp. zachycuje nález, který lékař ohledně zdravotního stavu pacienta při vyšetření učinil.

Z výše citovaných ustanovení zákona č. 20/1966 Sb. plyne, že je zapotřebí rozlišovat mezi lékařským posudkem ve smyslu § 77 odst. 1 tohoto zákona a zdravotnickou dokumentací, kterou jsou zdravotnická zařízení povinna vést podle § 67b odst. 1 téhož zákona. Zásadní rozdíl mezi lékařským posudkem a zdravotnickou dokumentací spočívá dle náhledu soudu v tom, že zdravotnická dokumentace zachycuje výhradně zdravotní stav pacienta, průběh jeho léčeni a postup při poskytování zdravotní péče, zatímco v lékařském posudku se lékař vyjadřuje k určité právně významné otázce, a to na základě posouzení zdravotního stavu pacienta. Typickým příkladem lékařského posudku je posudek o zdravotní způsobilosti zaměstnanec k výkonu určitého druhu práce, posudek o tom, zda nemoc, kterou pacient trpí, je nemocí z povolání, či posudek o tom, je-li dotyčná osoba zdravotně způsobilá pro vydání zbrojního průkazu. Z nastíněných příkladů zřetelně vyplývá, že lékařský posudek se neomezuje na prosté zachycení skutečností zjištěných při vyšetření zdravotního stavu pacienta a doporučení lékaře majících za cíl tento zdravotní stav *pro futuro* ovlivnit, jak tomu bylo v případě lékařské zprávy MUDr. M.; v lékařském posudku je na základě skutečností zjištěných ohledně zdravotního stavu posuzované osoby činěn závěr významný pro po-

souzení jiné otázky, k níž se posudek vyslovuje, a jejíž zodpovězení závisí právě na zhodnocení zdravotního stavu dotyčné osoby.

V lékařské zprávě ze dne 30. 9. 2003 MUDr. M. zachytil pouze údaje o aktuálním zdravotním stavu žalobce, k nimž dospěl při jeho vyšetření, jakož i doporučení, která žalobci poskytl s cílem zlepšit jeho zdravotní stav (dieta, zvyšování fyzické výkonnosti). Jmenovaný lékař se ve zprávě nevyjadřuje k žádné právně významné otázce, jež by se zjištěným zdravotním stavem žalobce nějak souvisela, jinými slovy žádnou takovou otázku na základě zjištěného zdravotního stavu

pacienta neposuzuje. Předmětná lékařská zpráva je nepochybně „jen“ záznamem lékaře o provedeném vyšetření pacienta a poskytnutých doporučeních, tedy součástí zdravotnické dokumentace, kterou byl MUDr. M. ze zákona povinen o vyšetření žalobce pořídit. Nejedná se tudíž o znalecký posudek ve smyslu § 77 odst. 1 zákona č. 20/1966 Sb., a žalovaný proto nepochybil, když k přezkoumání předmětné lékařské zprávy MUDr. M. nepřikročil, neboť, jak již bylo řečeno shora, přezkoumání tohoto dokumentu by bylo namístě pouze v případě, pokud by se skutečně jednalo o lékařský posudek. (...)

1693

Profesní samospráva: kárné opatření odvolání notáře

k § 4 a § 48 zákona č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění zákonů č. 30/2000 Sb., č. 284/2004 Sb. a č. 554/2004 Sb.

k § 6 a § 38 občanského soudního řádu

Kárné opatření odvolání notáře může být notáři uloženo v kárném řízení, jestliže závažně nebo opětovně poruší povinnost stanovenou mu notářským řádem nebo jiným právním předpisem [§ 48 zákona č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád)]. Tímto jiným právním předpisem je podle § 4 notářského řádu a § 38 o. s. ř. také občanský soudní řád. Na činnost notáře jako soudního komisaře v řízení o projednání dědictví se tedy vztahuje § 6 o. s. ř., podle něhož je třeba v řízení postupovat v součinnosti se všemi účastníky řízení tak, aby ochrana jejich práv byla rychlá a účinná.

(Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 17. 6. 2008, čj. 11 Ca 136/2007-40)

Věc: JUDr. Klaus Polz proti Kárné komisi Notářské komory České republiky o uložení kárného opatření odvolání notáře.

Žalovaná dne 25. 4. 2007 rozhodla, že se žalobce dopustil kárného provinění tím, že svou nečinností způsobil ve vyjmenovaných dědických spisech zbytečné a zcela neodůvodněné průtahy, a v důsledku jeho nečinnosti tak nebyly věci projednány bez zbytečného odkladu. Za toto kárné provinění bylo žalobci uloženo kárné opatření odvolání notáře. Žalobce se dopustil kárného provinění tím, že porušil čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a § 6 a § 100 odst. 2 o. s. ř. Z odůvodnění rozhodnutí žalovaného především vyplývá, že agendu soudního komisaře

nelze v žádném případě opomíjet, přisuzovat jí menší význam či věnovat jí méně pozornosti. Zcela neodůvodněné a zbytečné průtahy v dědickém řízení byly jednoznačně zjištěny z prověrky Ministerstva spravedlnosti ze dne 17. 8. 2006 i z prověrky vykonané Okresním soudem v Trutnově dne 17. 8. 2006. Přes upozornění, která žalobci zaslal okresní soud, nedošlo k žádné nápravě ohledně vyřízení dědických věcí, v nichž byly zjištěny neodůvodněné průtahy. Při úvaze o výši kárného opatření žalovaná zhodnotila samotné pochybení, jeho soustavnost a opakovanost v průběhu řady

let, přičemž dospěla k závěru, že další pozitivní vývoj u notáře očekávat nelze. Vzhledem k závažnému, soustavnému a opakovanému porušování příslušných právních předpisů citovaných v odůvodnění rozhodnutí nelze očekávat zlepšení činnosti notáře, a proto bylo rozhodnuto, že notáři se ukládá kárné opatření odvolání notáře.

Proti tomuto rozhodnutí žalované brojil žalobce žalobou, v níž především namítal, že je-li napadeným kárným opatřením deklarováno, že se žalobce jako kárně obviněný notář dopustil kárného provinění tím, že porušil čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a § 6 a § 100 odst. 2 o. s. ř., je nutno toto kárné rozhodnutí považovat za nezákonné. Čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod pojednává o právu na soudní ochranu, rovněž tak § 6 a § 100 odst. 2 o. s. ř. ukládá soudu povinnost vést manžele v řízení o rozvod k odstranění příčin rozvratu a jejich usmíření. Notář není státním orgánem ani orgánem justičního typu s rozhodovacími pravomocemi. Řízení o dědictví je upraveno v hlavě páté občanského soudního řádu a je řízením soudním, rozhodovací činnost přísluší soudu. Notáři v řízení o dědictví jsou toliko soudem pověřováni přípravou potřebných podkladů pro vydání usnesení soudu (§ 175zb o. s. ř.). Notáři podle současné právní úpravy nelze ukládat kárné opatření za kárné provinění, kterých se nemohl vůbec dopustit, protože mu platné právní předpisy nepřiznávají rozhodovací pravomoci v uvedených věcech. Pokud se notář jako soudní komisař v řízení o dědictví při přípravě potřebných podkladů pro vydání usnesení soudu dopustí průtahů, soud může věc pověřenému notáři za splnění stanovených podmínek odejmout a pověřit v řízení o dědictví jiného notáře (§ 175zb o. s. ř.). Jsou-li podklady úplné, může soud věc vrátit notáři se žádostí o doplnění řízení nebo může potřebné úkony provést sám. Soud je tedy orgánem odpovědným za dodržování čl. 38 odst. 2 Listiny a § 6 a § 100 odst. 2 o. s. ř.

Žalovaná se ve svém vyjádření k žalobě především neztotožnila s názorem žalobce, že čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod se nevztahuje na notáře jako soudního

komisaře. Ustanovení § 4 notářského řádu stanoví, že notář v rámci další činnosti vykonává i jinou činnost, pokud tak stanoví zvláštní zákon. Tímto zákonem je občanský soudní řád, který spolu s dalšími předpisy formuluje postup i povinnosti notáře při vyřizování dědické agendy včetně povinnosti postupovat účelně a bez průtahů. Podle § 38 odst. 1 o. s. ř. soud pověřuje notáře, aby jako soudní komisař za odměnu provedl úkony v řízení o dědictví. Podle téhož ustanovení (odstavce 3) úkony notáře, provedené jako soudním komisařem, se považují za úkony soudu. Z tohoto důvodu nemůže obstát stanovisko žalobce, že rozhodnutí je nezákonné a že notáři nelze uložit kárné opatření za kárné provinění, kterých se nemohl dopustit, protože mu platné právní předpisy nepřiznávají rozhodovací pravomoc v dědických věcech. Uvedené právní předpisy se vztahují i na notáře jako soudního komisaře bez jakýchkoli výhrad. K námitce žalobce o nepřiměřenosti trestu žalovaná uvedla, že činnost notáře jako soudního komisaře je činnost veřejná, kterou notář vykonává v pravomoci státu, přenesené na něj prostřednictvím soudu. Tím, že notář jako soudní komisař svou nečinností nevykonává tuto činnost řádně, poškozují značnou měrou nejen účastníky řízení, ale i notářský stav vůči veřejnosti.

Městský soud v Praze žalobu zamítl.

Z odůvodnění:

(...) Notář je fyzická osoba splňující předpoklady podle notářského řádu, kterou stát pověřil notářským úřadem podle § 1 odst. 1 citovaného zákona. Mimo činnost výslovně uvedenou v § 2 a § 3 citovaného zákona vykonává notář i jinou činnost, stanoví-li tak zvláštní zákon. Takovým zvláštním předpisem je například § 38 o. s. ř. Podle § 38 odst. 1 o. s. ř. soud pověřil notáře, aby jako soudní komisař za odměnu provedl úkony v řízení o dědictví. Tyto úkony notáře se považují za úkony soudu (§ 38 odst. 3 o. s. ř.).

V dané věci byly předmětem kárného provinění žalobce, za něž mu bylo uloženo kárné opatření odvolání notáře – stručně řečeno – nečinnost a průtahy v činnosti žalob-

ce jako soudního komisaře pověřeného vykonáváním úkonů v dědických řízeních pro Okresní soud v Trutnově. Činnosti žalobce a postavení žalobce jako notáře – soudního komisaře v řízení o dědictví – jsou upraveny občanským soudním řádem (§ 38, § 175za a následující), dále výše citovaným notářským řádem a konečně vyhláškou č. 37/1992 Sb., o jednacím řádu pro okresní a krajské soudy.

Úkony notáře se považují za úkony soudu. Z toho plyne, že notář musí postupovat podle předpisů platných pro občanské soudní řízení. Na jeho činnost se tudíž vztahuje i § 100 odst. 1 o. s. ř., podle něhož, jakmile bylo řízení zahájeno, postupuje v něm soud i bez dalších návrhů tak, aby věc byla co nejrychleji projednána a rozhodnuta. Přitom usiluje především o to, aby spor byl vyřešen smírně. Notář přitom nemá rozhodovací pravomoc, takže vznikne-li v řízení o dědictví potřeba vydat určité rozhodnutí ještě před tím, než budou ukončeny všechny úkony v řízení o dědictví, musí notář předložit věc soudu, aby takovéto rozhodnutí vydal. Veškerá činnost notáře jako soudního komisaře v řízení o dědictví vyplývá zejména z § 175za až 175zd o. s. ř., které mimo jiné stanoví, že notáři se sídlem v obvodu okresního soudu jsou rovnoměrně pověřováni úkony v řízení o dědictví podle rozvrhu, který na návrh příslušné notářské komory vydá předseda krajského soudu na každý kalendářní rok. Soud může odejmout věc pověřenému notáři, jestliže přes předchozí upozornění způsobí zbytečné průtahy v soudním řízení, soud pak pověří úkony v řízení o dědictví jiného notáře podle rozvrhu práce.

Z jednacích řádů pro okresní a krajské soudy (vyhláška č. 37/1992 Sb.) pro notáře vyplývá, že po provedení úkonů podle § 74 jednacích řádů pověří soud notáře, aby jako soudní komisař provedl úkony v řízení o dědictví.

(...) Žalobce se mylí, pokud v podané žalobě namítal, že není státním orgánem ani orgánem justičního typu, a nelze proto notáři ukládat kárné opatření za kárné provinění, kterého se nemohl dopustit, protože mu platné právní předpisy nepřiznávají rozhodovací pravomoc v dědických věcech, v nichž vyko-

nává činnost soudního komisaře. Z výše uvedených ustanovení je zřejmé, že kárné opatření odvolání notáře může být notáři uloženo v kárném řízení, jestliže závažně nebo opětovně poruší povinnost, stanovenou mu notářským řádem nebo jiným právním předpisem (§ 48 notářského řádu). Tímto jiným právním předpisem je podle § 4 notářského řádu a § 38 o. s. ř. právě občanský soudní řád. Z uvedeného vyplývá, že i na činnost notáře jako soudního komisaře v řízení o projednání dědictví se vztahuje § 6 o. s. ř., podle něhož je třeba v řízení postupovat v součinnosti se všemi účastníky řízení tak, aby ochrana jejich práv byla rychlá a účinná. O tom, že jen takový výklad uvedených právních předpisů může být v souladu s ústavním pořádkem a právním řádem České republiky, svědčí i čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, podle něhož každý má právo na to, aby jeho věc byla projednána veřejně, bez zbytečných průtahů a v jeho přítomnosti a aby se mohl vyjádřit ke všem prováděným důkazům.

Nedůvodnou shledal Městský soud v Praze také žalobní námitku, v níž žalobce poukazyval na nezákonnost a nesrozumitelnost žalobou napadeného rozhodnutí proto, že v textu výroku rozhodnutí je uvedeno, že se kárně obviněný notář dopustil porušení čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a § 6 a § 100 odst. 2 o. s. ř. Především je třeba konstatovat, že ze spisového materiálu, předloženého soudu žalovanou, vyplývá, že dne 2. 7. 2007 bylo ve věci vydáno opravné rozhodnutí, které napravilo administrativní písařskou chybu a správně uvedlo § 100 odst. 1 o. s. ř.

S ohledem na výše uvedené považuje soud za podstatné uvést, že se nelze ztotožnit s názorem žalobce, že čl. 38 odst. 2 Listiny se nevztahuje na notáře jako soudní komisaře. Podle § 175zd o. s. ř. je povinností soudního komisaře připravit všechny potřebné podklady pro vydání rozhodnutí soudu. Soudní komisař se podílí na vyřízení věcí dědické agendy, je organickou součástí tohoto soudního řízení, a nelze proto akceptovat tvrzení žalobce, že orgánem odpovědným za dodržování výše uvedených právních ustanovení, týkajících se rychlosti řízení, je výlučně soud. Ta-

kový názor by v praxi znamenal, že soudní komisař je oprávněn účtovat za prováděnou činnost v dědičných řízeních odměnu, aniž by – vzhledem k tomu, že nemá vlastní rozhodovací pravomoc – byl za tuto činnost jakkoli

odpovědný a za veškerá pochybení, průtahy a nečinnost by nesl odpovědnost příslušný okresní soud. Takový závěr z platné právní úpravy nevyplývá a není ani obecně akceptovatelný. (...)

1694

Provoz na pozemních komunikacích: výměna řidičského průkazu vydaného cizím státem

k § 104 odst. 2 písm. c) a § 116 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění zákonů č. 478/2001 Sb. a č. 311/2002 Sb.*)

k § 7 odst. 1 a § 8 odst. 1 vyhlášky č. 31/2001 Sb., o řidičských průkazech a registru řidičů

V rozhodnutí o zamítnutí žádosti o výměnu řidičského průkazu vydaného cizím státem (§ 116 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích) musí být uvedeno, které z náležitostí stanovených Úmluvami o silničním provozu uzavřenými v Ženevě roku 1949 a ve Vídni roku 1968 (srov. § 7 odst. 1 a § 8 odst. 1 vyhlášky č. 31/2001 Sb., o řidičských průkazech a registru řidičů) řidičský průkaz vydaný cizím státem (zde USA) nespĺňuje, a z jakého důvodu jej tedy nelze považovat za řidičský průkaz vydaný cizím státem ve smyslu § 104 odst. 2 písm. c) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích. V opačném případě je takové rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.

(Podle rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 23. 4. 2008, čj. 29 Ca 104/2006-32)

Věc: Michal M. proti Krajskému úřadu Jihomoravského kraje o výměnu řidičského průkazu vydaného cizím státem.

Městský úřad Břeclav rozhodnutím ze dne 16. 11. 2005 zamítl žádost žalobce o výměnu řidičského průkazu vydaného v USA za řidičský průkaz České republiky podle § 116 odst. 4 zákona o silničním provozu.

Žalobce podal proti rozhodnutí městského úřadu odvolání, které žalovaný zamítl rozhodnutím ze dne 14. 2. 2006 a napadené rozhodnutí potvrdil. V odůvodnění uvedl, že § 116 zákona o silničním provozu neumožňuje provést výměnu mezinárodního řidičského průkazu vydaného cizím státem za řidičský průkaz ČR, ačkoliv je to v názvu tohoto ustanovení uvedeno, neboť o výměně mezinárodního řidičského průkazu vydaného cizím

státem není v tomto ustanovení nic uvedeno. Podle tohoto ustanovení lze provést pouze výměnu tzv. „národního“ řidičského průkazu vydaného cizím státem za řidičský průkaz ČR. Správní orgán se může zabývat pouze otázkou možnosti výměny řidičského průkazu vydaného v USA („národního“ řidičského průkazu USA) za řidičský průkaz ČR. Žalovaný dále poukázal na § 104 odst. 2 písm. b), c) a d) zákona o silničním provozu a na § 8 vyhlášky č. 31/2001 Sb., kde jsou uvedeny náležitosti řidičského průkazu vydaného podle Úmluv o silničním provozu (Ženeva 1949, Vídeň 1968). Řidičský průkaz vydaný v USA tato kritéria evidentně nespĺňuje. Navíc řidič-

*) S účinností od 1. 7. 2006 změněn zákonem č. 411/2005 Sb. a s účinností od 1. 9. 2007 zákonem č. 170/2007 Sb.

ský průkaz vydaný v USA používá jiné skupiny řidičských oprávnění. Řidičský průkaz USA tak nesplňuje kritéria uvedená v § 104 odst. 2 písm. c) zákona o silničním provozu a vzhledem k tomu, že USA není členským státem Evropských společenství, ani kritérium podle § 104 odst. 2 písm. b) zákona o silničním provozu. Řidičský průkaz USA tedy není na území ČR platný. Vzhledem k tomu, že řidičský průkaz USA nesplňuje kritéria řidičského průkazu podle § 104 odst. 2 písm. b), c) zákona o silničním provozu a není na území ČR platný, nelze vydat řidičský průkaz ČR výměnou za řidičský průkaz USA podle § 116 odst. 4 zákona o silničním provozu.

Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu u Krajského soudu v Brně. Uvedl, že má právo na vydání řidičského průkazu ČR výměnou za řidičský průkaz USA a mezinárodní průkaz USA tak, jak to stanoví § 116 zákona o silničním provozu. V záhlaví mezinárodního řidičského průkazu USA je výslovně odkaz, že průkaz byl vydán na základě Úmluvy o silničním provozu uzavřené v Ženevě 19. 9. 1949 a jsou v něm uvedeny všechny smluvní státy, mezi něž patří i ČR. Porovnáním mezinárodního řidičského průkazu vydaného v USA s mezinárodním řidičským průkazem vydaným v ČR otci žalobce je zřejmé, že i v mezinárodním řidičském průkazu vydaném v ČR je odkaz na citovanou Úmluvu. Mezinárodní řidičský průkaz byl otci žalobce vydán pro jízdu v USA a také byl a je v USA plně uznáván. Mezinárodní řidičské průkazy vydané v USA a ČR jsou obsahově a vzhledově v podstatě totožné. To znamená, že mezinárodní řidičský průkaz USA vydaný podle Úmluvy splňuje všechny parametry při porovnání s mezinárodním řidičským průkazem vydaným v ČR a také je dovoleno dle § 104 zákona o silničním provozu na jeho základě řídit motorová vozidla v ČR. Kdyby tyto parametry nesplňoval, nebylo by možné na něj v ČR jezdit po dobu jeho platnosti.

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

Z odůvodnění:

Podle § 116 odst. 3 zákona o silničním provozu občan České republiky nebo cizinec,

který není příslušníkem státu Evropské unie a který má na území České republiky trvalý pobyt nebo přechodný pobyt na dlouhodobé vízum na dobu delší než 1 rok, je povinen požádat příslušný obecní úřad obce s rozšířenou působností o vydání řidičského průkazu výměnou za řidičský průkaz vydaný cizím státem do 3 měsíců ode dne návratu do České republiky, jde-li o občana České republiky, nebo ode dne právní moci povolení trvalého pobytu nebo přechodného pobytu na dlouhodobé vízum, jde-li o cizince, který není příslušníkem státu Evropské unie.

Podle § 104 odst. 2 písm. c) zákona o silničním provozu k řízení motorových vozidel na území České republiky opravňuje řidičský průkaz vydaný cizím státem podle Úmluvy o silničním provozu (Vídeň 1968) a Úmluvy o silničním provozu (Ženeva 1949) (dále jen „řidičský průkaz vydaný cizím státem“). Z citovaného ustanovení je zřejmé, že řidičským průkazem vydaným cizím státem je řidičský průkaz vydaný cizím státem podle Úmluv z Vídně a Ženevy.

Náležitosti řidičského průkazu vydaného podle Úmluvy (Vídeň 1968) upravuje ustanovení § 7 odst. 1 vyhlášky č. 31/2001 Sb. Podle tohoto ustanovení řidičský průkaz vydaný cizím státem podle Úmluvy o silničním provozu (Vídeň 1968) je vytištěn v jazyce nebo v jazycích státu, který průkaz vydal. Na jeho přední straně je uveden alespoň ve francouzštině název „*Permis de conduire*“ a název nebo rozeznávací znak státu, který průkaz vydal. Náležitosti řidičského průkazu vydaného podle Úmluvy (Ženeva 1949) upravuje § 8 odst. 1 vyhlášky č. 31/2001 Sb., podle něhož řidičský průkaz vydaný cizím státem podle Úmluvy o silničním provozu (Ženeva) je dokument růžové barvy o rozměrech 105 x 74 mm. Řidičský průkaz vydaný cizím státem je vytištěn v jazyce nebo v jazycích státu, který průkaz vydal. Na jeho přední straně je uveden alespoň ve francouzštině název „*Permis de conduire*“ a název nebo rozeznávací znak státu, který průkaz vydal. Z uvedeného vyplývá, že vyhláška č. 31/2001 Sb. ve svých ustanoveních § 7 odst. 1 a § 8 odst. 1 stanoví náležitosti řidičského průkazu vydaného cizím stá-

tem, a pouze pokud řídičský průkaz vydaný cizím státem splňuje tyto náležitosti, lze jej považovat za řídičský průkaz vydaný cizím státem ve smyslu § 104 odst. 2 písm. c) zákona o silničním provozu.

Z rozhodnutí správních orgánů obou stupňů však není zřejmé, které z těchto náležitostí řídičský průkaz vydaný v USA nesplňuje, a z jakého důvodu jej tedy nelze považovat za řídičský průkaz vydaný cizím státem ve smyslu § 104 odst. 2 písm. c) zákona o silničním provozu.

Podle § 47 odst. 3 správního řádu z roku 1967, podle něhož postupoval správní orgán 1. stupně a rovněž žalovaný v souladu s ustanovením § 179 správního řádu z roku 2004,

v odůvodnění rozhodnutí správní orgán uvede, které skutečnosti byly podkladem rozhodnutí, jakými úvahami byl veden při hodnocení důkazů a při použití právních předpisů, na základě kterých rozhodoval. Tato náležitost odůvodnění rozhodnutí v rozhodnutí správních orgánů obou stupňů zcela chybí.

Vytčená vada znamená podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, které mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Takové rozhodnutí je totiž nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. V dalším řízení žalovaný tuto vadu napraví, tj. uvede, které náležitosti řídičský průkaz vydaný v USA nesplňuje, a proč jej tedy nelze považovat za řídičský průkaz vydaný cizím státem.

1695

Ochrana osobních údajů: zveřejnění rodného čísla povinného soudním exekutorem

k § 45 odst. 1 písm. c) zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, ve znění zákona č. 439/2004 Sb.

Správní delikt dle § 45 odst. 1 písm. c) zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů, je naplněn též tím, že exekutor zveřejnil usnesení o ceně nemovitosti, v němž označil povinného rodným číslem.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 7. 2008, čj. 1 As 36/2008-77)

Prejudikatura: srov. č. 444/2005 Sb. NSS.

Věc: JUDr. Tomáš Vrána proti Úřadu pro ochranu osobních údajů o uložení pokuty, o kasační stížnosti žalovaného.

Žalobce, jakožto soudní exekutor, byl pověřen provedením exekuce vůči povinnému Ing. Jiřímu Ř. V rámci provádění exekuce vydal exekuční příkaz postihující spoluvlastnický podíl povinného k nemovitosti. V souvislosti s přípravou dražby tohoto spoluvlastnického podílu vydal žalobce usnesení o ceně nemovitosti, v němž označil povinného rodným číslem, a které následně zveřejnil na svých internetových stránkách.

Žalovaný zahájil správní řízení, v němž dospěl k závěru, že žalobce porušil povinnost, kterou mu ukládá § 5 odst. 1 písm. f) zá-

kona č. 101/2000 Sb., čímž spáchal delikt dle § 45 odst. 1 písm. c) téhož zákona. Za tento tzv. jiný správní delikt mu byla rozhodnutím ze dne 3. 10. 2006 uložena pokuta ve výši 8000 Kč.

Žalobce podal proti tomuto rozhodnutí rozklad, který předseda žalovaného rozhodnutím ze dne 20. 12. 2006 zamítl a rozhodnutí ze dne 3. 10. 2006 potvrdil.

Proti rozhodnutí žalovaného o rozkladu podal žalobce žalobu u Městského soudu v Praze. Městský soud rozsudkem ze dne 4. 12. 2007 rozhodnutí žalovaného zrušil

a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Dospěl k závěru, že žalobce je oprávněn při exekuční činnosti, při níž vykonává veřejnou moc a jeho úkony se považují za úkony soudu, shromažďovat osobní údaje, jímž je i rodné číslo. Účelem zpracování rodného čísla je zajištění co nejrychlejšího a nejefektivnějšího provedení exekuce. Zpracování rodného čísla, které je identifikátorem fyzických osob v mnoha evidencích a počítačových systémech, tak slouží k vyhledávání údajů. Avšak žádné procesněprávní předpisy neukládají exekutorovi povinnost označovat osoby ve svých rozhodnutích či jiných listinách rodným číslem. Žalobce tak porušil § 5 odst. 1 písm. f) zákona č. 101/2000 Sb., pokud bez souhlasu povinného uvedl v usnesení o ceně nemovitosti jeho rodné číslo. Soud se dále zabýval výkladem § 45 odst. 1 písm. c) zákona č. 101/2000 Sb., přičemž dospěl k závěru, že skutková podstata uvedeného správního deliktu je formulována velmi obecně, a neumožňuje tak zjistit, co je považováno za protiprávní jednání, v čem může spočívat správní delikt, a jaký objekt je normou chráněn. Skutková podstata chrání zpracování osobních údajů pouze pro daný účel, ovšem tento účel není nikde zákonem definován. Taktéž pojem zpracování je definován toliko demonstrativním způsobem. Jelikož je dikce skutkové podstaty neurčitá, je nezbytné ji interpretovat restriktivně. Normy z oblasti správního trestání musí být natolik určité, aby jejich adresát mohl předvídat, zda jeho konkrétní jednání naplňuje skutkovou podstatu, či nikoliv. Vzhledem k neurčitosti formulace skutkové podstaty zákonem nebylo možné uložit žalobci sankci.

Žalovaný (stěžovatel) podal proti rozsudku městského soudu kasační stížnost. Uvedl především, že skutkové podstaty správních deliktů dle zákona č. 101/2000 Sb. jsou dostatečně obsahově určité, jednoznačné pro výklad souladný se zákonem, a při jejich výkladu je třeba vycházet nanejvýše z jejich smyslu a cíle daného zákonným rámcem.

Nejvyšší správní soud napadený rozsudek Městského soudu v Praze zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

(...)

III/b

Účel zpracování rodného čísla exekutory

Při vypořádání se s prvou námitkou Nejvyšší správní soud nejprve provedl analýzu relevantních právních předpisů upravujících zpracování osobních údajů (rodného čísla) exekutory. Základním právním předpisem ve vztahu k rodným číslům je zákon č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných číslech a o změně některých zákonů (zákon o evidenci obyvatel). Tento zákon stanoví v § 13b, že Ministerstvo vnitra vede registr rodných čísel (včetně údaje o přidělení čísla konkrétní osobě), který je součástí informačního systému evidence obyvatel. Údaje z informačního systému evidence obyvatel se poskytují pouze v nezbytném rozsahu za dodržení podmínek dle zákona o evidenci obyvatel či zvláštního zákona. Subjekt, který takto údaje získá, je nesmí shromažďovat, předávat a využívat mimo působnost daného předpisu (§ 8 odst. 1 a 2). Zvláštním zákonem je v tomto případě zákon č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád) a o změně dalších zákonů, který v § 33a stanoví, že exekutoři mají prostřednictvím Exekutorské komory České republiky přístup k údajům z informačního systému evidence obyvatelstva a registru rodných čísel, ovšem jen pro potřeby provedení exekuce. Dle § 13c zákona o evidenci obyvatel mohou užívat rodná čísla bez souhlasu jejich nositelů mimo jiné soudy při výkonu činnosti v rámci své působnosti stanovené zákonem. Je nepochybné, že exekutoři při výkonu části svých oprávnění vykonávají veřejnou moc, a ocitají se tak v pozici orgánu soudní povahy, pročež mohou využívat osobní údaje včetně rodných čísel z informačních systémů veřejné správy ve stejném rozsahu jako soudy. Účelem využití a zpracování údajů z informačního systému evidence obyvatel je podle § 33a exekučního řádu provedení exekuce (viz odst. 1 citovaného ustanovení).

Rodné číslo je v mnoha informačních systémech veřejné správy, ale též soukromých osob, které zpracovávají rodné číslo se souhlasem jeho nositele, identifikátorem da-

né osoby. Prostřednictvím rodného čísla tak lze vyhledávat v těchto informačních systémech a evidencích záznamy vztahující se k dané osobě (přehled vlastnictví k nemovitostem v katastru nemovitostí, účast v obchodních společnostech dle obchodního rejstříku, údaje z evidence daní vedené správcem daně, přehled účtů a finančních produktů vedených finančními institucemi, majetkové účty v evidenci investičních nástrojů vedené dle zákona o podnikání na kapitálovém trhu atd.). Smyslem poskytnutí rodného čísla osoby, na jejíž majetek byla prohlášena exekuce, je umožnit vyšetření majetkové situace povinného exekutorem. Exekutor tak využívá znalost rodného čísla při podávání žádosti o součinnost dle § 33 exekučního řádu.

Pokud však exekutor rozhoduje formou exekučních příkazů, usnesení (dražební vyhlášky, usnesení o ceně nemovitosti atd.), je potřeba tyto úkony posuzovat dle občanského soudního řádu, který se na tato rozhodnutí přiměřeně použije, samozřejmě nestanoví-li exekuční řád jinak (§ 52 exekučního řádu). Náležitosti písemného vyhotovení exekučního příkazu stanoví § 48 exekučního řádu. Zde by použití rodného čísla přicházelo v úvahu pouze k označení účastníků [§ 48 písm. d)]. Podle ustanovení § 254 o. s. ř. se při výkonu rozhodnutí postupuje dle předchozích částí občanského soudního řádu, přičemž se vždy rozhoduje usnesením. Formální požadavky kladené na vyhotovení usnesení jsou upraveny za použití odkazu v § 167 odst. 2 o. s. ř. v příslušném ustanovení o obsahových náležitostech písemného vyhotovení rozsudku (§ 157 odst. 1). V usnesení (tedy i rozhodnutí exekutora) se má uvést přesné označení účastníků a je-li to možné, i jejich datum narození (identifikační číslo). Návrh na zahájení řízení musí dle § 79 odst. 1 o. s. ř. obsahovat jméno, příjmení a bydliště účastníků. V případě fyzické osoby podnikatele musí návrh obsahovat též identifikační číslo, popř. další údaje potřebné k identifikaci účastníka. Lze tak přisvědčit stěžovateli i městskému soudu, že rodné číslo neslouží k identifikaci účastníka řízení v rozhodnutích vydávaných při provádění exekuce, neboť žádný procesní

předpis tuto povinnost nestanoví, ani užití této varianty nenaznačuje.

Lze tedy shrnout, že účelem zpracování rodného čísla exekutory ve smyslu § 5 odst. 1 písm. f) zákona č. 101/2000 Sb. je získávání informací ohledně povinného od třetích osob v rámci součinnosti, nikoliv označení povinného v rozhodnutích vydávaných exekutorem.

III/c

Formulace skutkové podstaty

Odpovědnost za tzv. jiné správní delikty podnikatelů je zpravidla odpovědností objektivní, tj. nezávislou na zavinění pachatele správního deliktu. Skutková podstata se tak skládá pouze ze tří prvků, kterými jsou subjekt, objekt a objektivní stránka. Stěžovatel ve svém rozhodnutí dospěl k závěru, že žalobce spáchal správní delikt dle § 45 odst. 1 písm. c) zákona č. 101/2000 Sb. (ve znění počínaje 1. lednem 2005), tedy že „*právníká osoba nebo fyzická osoba podnikající podle zvláštních předpisů se jako správce nebo zaměstnanec dopustí správního deliktu tím, že při zpracování osobních údajů shromažďuje nebo zpracovává osobní údaje v rozsahu nebo způsobem, který neodpovídá stanovenému účelu [§ 5 odst. 1 písm. d), f) až h)]*“.

Otázka subjektu nevzbuzuje v tomto případě žádných pochyb, neboť exekutor je fyzickou osobou podnikající na základě zvláštního zákona, kterým je exekuční řád. Zároveň se jedná o zpracovatele osobních údajů ve smyslu zákona č. 101/2000 Sb. Může se tak dopustit správního deliktu dle § 45 odst. 1 písm. c). Objektem správního deliktu je ochrana před neoprávněným nakládáním s osobními údaji, v širším slova smyslu ochrana před neoprávněnými zásahy do soukromí jednotlivců (§ 1 zákona č. 101/2000 Sb.).

Objektivní stránka se skládá z protiprávního jednání, škodlivého následku a příčinné souvislosti mezi nimi. Zákonná definice objektivní stránky deliktu a její interpretace je také předmětem právního sporu mezi stěžovatelem a městským soudem.

Protiprávním jednáním ve smyslu § 45 odst. 1 písm. c) zákona č. 101/2000 Sb. je ta

kové jednání, kterým pachatel správního deliktu shromažďuje údaje mimo stanovený účel anebo v rozsahu neodpovídajícím účelu, nebo zpracovává osobní údaje k jinému účelu, než ke kterému byly shromážděny, nebo shromažďuje údaje pod záminkou jiného účelu či činnosti, nebo sdružuje údaje získané k rozdílným účelům. Pro tento správní delikt je tak charakteristické, že směřuje k tomu, aby údaje byly zpracovány v souladu se stanoveným účelem. Nejvyšší správní soud nesdílí názor městského soudu, dle něhož je tato skutková podstata (znak protiprávního jednání) formulována příliš obecně, takže neumožňuje dopředu posoudit, jaké jednání se považuje za protiprávní. Účel zpracovávání údajů je povinen každý subjekt si stanovit sám [§ 5 odst. 1 písm. a) zákona č. 101/2000 Sb.], popř. jej stanoví zákon, jako je tomu v případě činnosti exekutorů (viz bod III/b). Každý subjekt, který zpracovává osobní údaje, si tudíž má být vědom účelu, proč tak činí.

Zákon č. 101/2000 Sb. stanoví, které činnosti se považují za zpracovávání osobních údajů [§ 4 písm. e)]. Zpracováním se rozumí jakákoliv systematicky prováděná operace s osobními údaji, kterou provádí správce nebo zpracovatel. Následně uvedený demonstrativní výčet konkrétních operací doplňuje předchozí definici. V žádném případě nelze říci, že zákon nestanoví určitým způsobem, co se za zpracování osobních údajů považuje. V případě exekuční činnosti tak bude zpravidla docházet ke zpracování rodných čísel v podobě jejich systematického vyhledávání (každého povinného a dalších osob), ukládání na nosiče informací, používání (v rámci součinnosti s třetími osobami), uchovávání v exekutorských spisech. Jestliže tedy žalobce označil povinného rodným číslem v usnesení o ceně nemovitosti, šířil tak údaj o rodném čísle dále (minimálně směrem k oprávněnému a třetím osobám, které se mohou s usnesením umístitým na internetových stránkách běžně seznámit), tj. zpracoval osobní údaj. Toto zpracování rodného čísla však vykročilo z mezí účelu, pro nějž smí žalobce údaje o rodném čísle zpracovávat. Tímto se žalobce dopustil protiprávního jednání ve

smyslu předmětné skutkové podstaty tzv. jiného správního deliktu.

Škodlivým následkem se rozumí zásah vůči chráněnému zájmu, objektu. V uvedeném případě došlo k porušení tohoto zájmu v podobě neoprávněného zpracování osobního údaje. Mezi protiprávním jednáním a škodlivým následkem existuje příčinná souvislost, neboť právě předmětným protiprávním jednáním došlo k výše uvedenému škodlivému následku.

III/d

Nejvyšší správní soud sdílí názor stěžovatele, že působí velmi rozporně, a je jen obtížně srozumitelné, pokud městský soud došel k závěru, že žalobce porušil povinnosti stanovené § 5 odst. 1 písm. f) zákona č. 101/2000 Sb., avšak zároveň uzavřel, že „*vzhledem k formulaci skutkové podstaty správního deliktu*“ nelze pokutu uložit. Jak vyplývá z výše podaného výkladu, jsou povinnosti stanovené zpracovateli osobních údajů jednoznačné a zjištělné z příslušných zákonných ustanovení. Učiní-li soud závěr, že jednání žalobce bylo protiprávní, pak nelze jen s poukazem na údajnou neurčitost hypotézy normy stanovící skutkovou podstatu správního deliktu dospět k závěru, že odpovědnost za správní delikt dána není.

Nejvyšší správní soud poukazuje na svůj rozsudek ze dne 23. 9. 2004, čj. 6 A 173/2002-33 (dostupný na www.nssoud.cz), v němž uvedl, že „*[m]á-li Nejvyšší správní soud dodržet zásadu ‚nullum crimen, nulla poena sine lege‘, pak jedním ze základních požadavků, který byl sice formulován pro oblast trestního práva, avšak na jehož bezpodmínečné splnění nelze rezignovat ani v oblasti správního řízení, zvláště tam, kde dochází ke správnímu trestání, je požadavek určitého, jasného a přesného vyjádření skutkové podstaty správního deliktu, za který byla původnímu žalobci udělena sankce. Lze-li správní delikt kvalifikovat jako protiprávní jednání, jehož znaky jsou stanoveny zákonem, za které ukládá správní orgán trest stanovený příslušnou normou správního práva, pak je zapotřebí,*

aby veškeré podmínky, jež jsou pro adresáta takové normy, a tedy delikventa, závaznými a jejichž porušení je postihováno, byly obsaženy v právní normě, jež je součástí zákona, případně dílem i v právní normě, jež je součástí obecně závazného podzákoného předpisu, nepřekračuje-li meze, které takovému obecně závaznému podzákonému předpisu zákon výslovně stanovil. Jinými slovy: existenci správního deliktu lze správním orgánem konstatovat a konkrétní subjekt lze za spáchání takového správního deliktu postihnout toliko tehdy, jsou-li jednáním, jež je v rámci správního řízení zjištěno, naplněny všechny znaky deliktu, které jsou podávány z konkrétní skutkové podstaty obsažené v zákoně, přitom na nejvyšší lze připustit doplnění zákonem stanovených podmínek v podzákoném obecně závazném právním předpisu, a to výhradně způsobem zákonem stanovený rámec nepřekračujícím.“ (zvýraznění doplněno).

Nejvyšší správní soud potvrzuje správnost citovaného právního názoru a navíc zdůrazňuje, že v souzené věci jsou všechny povinnosti uloženy zpracovateli zákonem, nikoliv podzákoným předpisem, jak ostatně vyplývá ze shora provedené analýzy. Jestliže městský soud v odůvodnění svého rozsudku uvádí, že účel zpracování údajů exekutorem není uveden zákonem, pak s ním lze souhlasit pouze po-

tud, že není uveden v zákoně č. 101/2000 Sb., nýbrž v exekučním řádu. Prvky skutkové podstaty však nemusí být podrobně rozpracovány vždy v jednom zákoně (viz např. blanketové skutkové podstaty dle trestního zákona), nýbrž normy zachycující tyto prvky musí mít sílu zákona (viz citovaný judikát NSS).

Nejvyšší správní soud shrnuje, že městský soud v posuzované kauze porušil vázanost soudce zákonem a princip *iura novit curia*, když v podstatě dovedl neaplikovatelnost § 45 odst. 1 písm. c) zákona č. 101/2000 Sb. pro jeho neurčitost. Soudce má však při aplikaci zákona toliko možnost relevantní ustanovení zákona na danou situaci aplikovat, nikoliv v podstatě svévolně rozhodnout o neaplikaci právního předpisu pro jeho údajnou neurčitost. Pouze v případě, že míra neurčitosti zákona podle názoru soudce dosáhne takové povahy, že může založit protiústavnost, musí soudce postupovat ve smyslu čl. 95 odst. 2 Ústavy a věc předložit Ústavnímu soudu; jak ovšem Nejvyšší správní soud shora dovedl, k takovému postupu není v tomto případě důvod. Soudce však v žádném případě nemůže dospět k závěru, že určité zákonné ustanovení je neurčité, a na věc jej jen proto neaplikovat: takovýto postup, označený stěžovatelem poněkud expresivně jako „*vyprázdnění práva*“, je klasickou ukázkou porušení zásady, podle níž soud zná právo. (...)

1696

Služební poměr: Hasičský záchranný sbor České republiky; podmínky nároku na výsluhový příspěvek a odchodné

k § 224 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění zákona č. 626/2004 Sb. a zákona č. 530/2005 Sb.

k § 21 zákona č. 238/2000 Sb., o Hasičském záchranném sboru České republiky a o změně některých zákonů*)

k § 58 zákona č. 133/1985 Sb., o požární ochraně, ve znění zákona č. 203/1994 Sb.**)

Občanští zaměstnanci Hasičského záchranného sboru České republiky, kteří vykonávali některé administrativní a pomocné činnosti na základě § 58 zákona č. 133/1985 Sb., o požární ochraně, se účinností zákona č. 238/2000 Sb. ke dni 1. 1. 2001 nestali příslušníky Hasičského záchranného sboru České republiky ve služebním poměru.

*) Ustanovení bylo s účinností od 1. 1. 2007 zrušeno zákonem č. 362/2003 Sb.

**) Ustanovení bylo s účinností od 1. 1. 2001 zrušeno zákonem č. 237/2000 Sb.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 6. 2008, čj. 3 Ads 28/2008-47)

Věc: Josef O. proti České republice - Hasičskému záchrannému sboru ČR o výsluhový příspěvek a odchodné, o kasační stížnosti žalobce.

Pracovní smlouvou ze dne 15. 2. 1994 vznikl žalobci tímto dnem pracovní poměr u Institutu civilní ochrany ČR (dále jen „ICO ČR“), resp. u Regionálního úřadu civilní ochrany Brněnského kraje – chemické laboratoře Tišnov. ICO ČR byl organizační složkou Ministerstva obrany, které bylo pověřeno výkonem státní správy v oblasti civilní ochrany. V ICO ČR mohli být zaměstnání jak vojáci z povolání, tak i civilní, občanskí zaměstnanci Ministerstva obrany.

V souvislosti s přechodem výkonu státní správy na úseku civilní ochrany z Ministerstva obrany na Ministerstvo vnitra byl pracovní poměr žalobce ke dni 1. 1. 2001 delimitován na Hasičský záchranný sbor ČR (dále jen „HZS ČR“). Dohodou o změně pracovní smlouvy ze dne 22. 1. 2001 byl žalobce zařazen na druh práce č. 19.9.01, správní rada – vedoucí pracovník chemické a radiační kontroly. Pracovní poměr k HZS ČR byl následně ukončen ke dni 30. 11. 2001 a rozhodnutím ředitele HZS ČR ze dne 28. 11. 2001 byl žalobce ke dni 1. 12. 2001 na základě své žádosti přijat do služebního poměru příslušníka HZS ČR. Po ukončení služebního poměru ke dni 31. 12. 2006 byla žalobci rozhodnutím ředitelky Kanceláře krajského ředitele HZS Jihomoravského kraje ze dne 29. 1. 2007 na základě § 224 zákona č. 361/2003 Sb. započtena doba rozhodná pro výsluhový příspěvek a odchodné v délce 5 let a 30 dnů.

Žalobcovu odvolání proti tomuto rozhodnutí žalovaný zamítl dne 15. 5. 2007 a rozhodnutí I. stupně potvrdil.

Rozhodnutí žalovaného napadl žalobce žalobou u Krajského soudu v Brně, který ji rozsudkem ze dne 20. 12. 2007 zamítl. Krajský soud předeslal, že výsluhové nároky přísluší pouze zaměstnancům státu v kvalifikovaném pracovním poměru, který zákon označuje jako služební poměr. Vzhledem k tomu, že žalobce byl občanským zaměstnancem Regionálního úřadu civilní ochrany Brno, neměl

nárok na výsluhový příspěvek nebo odchodné, který náleží toliko vojákům z povolání. Žalobce se nestal příslušníkem HZS ČR ve smyslu zákona č. 133/1985 Sb., či zákona č. 238/2000 Sb. delimitací ani následně uzavřenou dohodou o změně pracovního poměru, nýbrž teprve rozhodnutím ze dne 28. 11. 2001. Soud poznamenal, že každý zaměstnanec HZS ČR není současně jeho příslušníkem. To vyplývá z § 3 zákona č. 238/2000 Sb., podle něhož úkoly hasičského záchranného sboru plní jak příslušníci hasičského záchranného sboru ve služebním poměru, tak občanskí zaměstnanci hasičského záchranného sboru v pracovním poměru. Pro stanovení výsluhového příspěvku a odchodného tak není rozhodný charakter vykonávané práce, nýbrž splnění formálních podmínek služebního poměru příslušníků HZS ČR. Žalobci tudíž nevznikly výsluhové nároky za dobu, kdy byl občanským zaměstnancem Regionálního úřadu civilní ochrany ČR a následně HZS ČR.

Podle soudu žalobce nemůže namítat diskriminaci, pokud se dobrovolně rozhodl nestát se příslušníkem ozbrojeného sboru – Armády ČR, ale pracoval zde jako občanský zaměstnanec. Tím si zvolil režim, kterým se jeho pracovní poměr řídil, včetně nároků po odchodu ze zaměstnání. Bylo by diskriminační, pokud by výsluhové příspěvky a odchodné nebyly přiznány osobám, které byly v důsledku delimitace nuceně převedeny ze služebního poměru u Armády ČR k HZS ČR. Diskriminace se však v žádném případě nemůže týkat občanských zaměstnanců, kterým výsluhové nároky vůbec nevznikly.

Proti rozsudku Krajského soudu v Brně brojil žalobce (stěžovatel) kasační stížností. Jeho pracovní poměr k ICO ČR podle něj nebyl ukončen ke dni 31. 12. 2000, ale byl delimitován na HZS ČR, který vznikl ke dni 1. 1. 2001. Stěžovatel má za to, že HZS ČR je nástupnickou organizací nejen pro zaměstnance hasičských záchranných sborů okresů, měst Plzeň, Praha, Brno a Ostrava, ale i pro za-

městnance oddělení civilní ochrany okresů a zaměstnance civilní ochrany pod Ministerstvem obrany. Tato skutečnost vyplývá i z dohody o změně pracovní smlouvy ze dne 22. 1. 2001 a následného postupu zaměstnavatele. Ke dni 1. 1. 2001 byli proto všichni zaměstnanci shora uvedených sborů převedeni do služebního poměru v souladu s § 21 odst. 1 zákona č. 238/2000 Sb., přičemž jediným zákonným předpokladem pro vznik tohoto služebního poměru byla existence pracovního poměru k HZS ČR ke dni 1. 1. 2001, což stěžovatel splňoval. Ustanovení § 21 odst. 3 zákona č. 238/2000 Sb. při vymezení doby rozhodné pro přiznání nároků vyplývajících ze služebního poměru nerozlišuje, ze které organizace byli příslušníci k HZS ČR ke dni 1. 1. 2001 převedeni. Stěžovatel proto trval na tom, že do doby rozhodné pro výsluhové nároky měla být započtena i doba pracovního poměru v organizacích, jejichž právním nástupcem byl HZS ČR. Výklad krajského soudu, že § 21 odst. 3 zákona č. 283/2000 Sb. se nevztahuje na příslušníky HZS ČR, kteří byli delimitováni ze zařízení civilní ochrany, je podle něj v rozporu s ústavními principy České republiky, neboť vede k diskriminaci této skupiny příslušníků HZS ČR.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

Ustanovení § 224 odst. 2 zákona č. 361/2003 Sb. stanoví, že do doby rozhodné pro výsluhové nároky se započtou doby, po které trval služební poměr podle zvláštních právních předpisů na území České republiky, včetně doby trvání služebních poměrů na území československého státu do 31. prosince 1992, do nabytí účinnosti tohoto zákona.

Podle odstavce 3 tohoto ustanovení se do doby rozhodné pro výsluhové nároky započtou též doby pracovního poměru, které se podle zvláštních právních předpisů posuzují jako doby služebního poměru. Zákon zde odkazuje na § 21 odst. 3 zákona č. 238/2000 Sb.

Zásadní otázkou v projednávané věci je, zda lze dobu pracovního poměru vztahu stěžo-

vatele u ICO ČR a následně u HZS ČR do 30. 11. 2001 považovat na základě § 224 odst. 2 a 3 zákona č. 361/2003 Sb. za dobu služebního poměru, případně za dobu pracovního poměru, která se jako doba služebního poměru posuzuje podle zvláštních právních předpisů.

Nejvyšší správní soud předně zjistil, že pracovní smlouva založila pracovní poměr stěžovatele řídicí se zákonem č. 65/1965 Sb., zákoníkem práce. Stěžovatel byl tedy občanským zaměstnancem ICO ČR, nikoli vojákem z povolání ve služebním poměru. Za dobu tohoto zaměstnání mu proto nepřísluší výsluhové nároky podle § 224 odst. 2 zákona č. 361/2003 Sb.

Co se týče doby zaměstnání u HZS ČR do 30. 11. 2001, lze konstatovat následující. V souvislosti s delimitací došlo k přechodu práv a povinností z pracovněprávních vztahů z Ministerstva obrany na Ministerstvo vnitra, resp. na HZS ČR. Tato změna na straně zaměstnavatele se však nikterak nedotkla samotného charakteru pracovněprávního vztahu stěžovatele. Pracovní poměr občanského zaměstnance se tedy nezměnil na služební poměr příslušníka HZS ČR. Základní podmínkou pro vznik služebního poměru podle § 21 odst. 1 zákona č. 238/2000 Sb. totiž nebyl pracovní poměr k HZS ČR ke dni 1. 1. 2001, jak se stěžovatel mylně domníval, nýbrž zvláštní pracovní poměr příslušníka, na který se vztahovala úprava odchylná od zákoníku práce obsažená v části třetí zákona č. 133/1985 Sb., účinná do 31. 12. 2000. To dokládá i fakt, že občanskí zaměstnanci, kteří před 1. 1. 2001 vykonávali v HZS ČR některé administrativní a pomocné činnosti na základě § 58 zákona č. 133/1985 Sb., se ani po účinnosti zákona č. 238/2000 Sb. nestali příslušníky ve služebním poměru, a nadále plní úkoly hasičského záchranného sboru v pracovním poměru uzavřeném podle zákoníku práce.

Občanskí zaměstnanci civilní ochrany okresů a občanskí zaměstnanci civilní ochrany Ministerstva obrany se tedy nemohli stát příslušníky HZS ČR pouze na základě změny zaměstnavatele. Nejvyšší správní soud zde poznamenává, že stěžovatel byl do služebního

ho poměru přijat teprve ke dni 1. 12. 2001 na vlastní žádost. Z uvedeného vyplývá, že dobu pracovního poměru stěžovatele u HZS ČR do 30. 11. 2001 nelze posoudit jako dobu služebního poměru podle § 224 odst. 3 zákona č. 361/2003 Sb., neboť § 21 odst. 3 zákona č. 238/2000 Sb. se na stěžovatele nevztahuje.

Nejvyšší správní soud tak přisvědčil krajskému soudu, že dobu pracovněprávního vztahu k ICO ČR a HZS ČR do 30. 11. 2001 nelze stěžovateli započít do doby rozhodné pro výsluhové nároky podle § 224 zákona č. 361/2003 Sb.

Nejvyšší správní soud se rovněž ztotožnil se závěrem krajského soudu, že nelze považovat za diskriminaci, jestliže se § 21 odst. 3 zá-

kona č. 238/2000 Sb. nevztahuje na občanské zaměstnance civilní ochrany, kteří byli delimitováni k HZS ČR. Výsluhový příspěvek a odchodné patří mezi dávky, na které vzniká nárok právě v důsledku plnění speciálních povinností příslušníka HZS ČR. Na tyto dávky tedy nemohl vzniknout nárok občanským zaměstnancům pouze na základě změny zaměstnavatele bez toho, že by plnili speciální povinnosti vyplývající ze služebního poměru či pracovního poměru příslušníka upraveného v části třetí zákona č. 133/1985 Sb., účinné do 31. 12. 2000. Ustanovení § 21 odst. 3 zákona č. 238/2000 Sb. proto nevede k nedůvodnému znevýhodnění občanských zaměstnanců delimitovaných k HZS ČR.