Sbírka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu

9 2010 / VIII. ročník / 29. 9. 2010

OBSAH

2099. Řízení před soudem: osvobození právnické osoby od soudních poplatků 753
2100. Řízení před soudem: ustanovení zástupce politické straně 761
2101. Řízení před soudem: elektronická forma podání ve věcech volebních 764
2102. Řízení před soudem: podjatost soudce 766
2103. Řízení před soudem: nepřípustnost kasační stížnosti 771
2104. Řízení před soudem: soudní přezkum rozhodnutí správního orgánu ve věci soukromého práva 772
2105. Správní trestání: přestupky v silniční dopravě 778
2106. Opatření obecné povahy: zásady územního rozvoje
Ochrana životního prostředí: evropsky významné lokality 782
2107. Stavební řízení: změna stavby 796
2108. Ochrana přírody a krajiny: zásah do krajinného rázu 802
2109. Svobodný přístup k informacím: informace o příjemcích veřejných prostředků 804
2110. Rozhlasové a televizní vysílání: zásada objektivity a vyváženosti .. 809
2111. Spotřební daně: provozovna určená k prodeji lihovin a tabákových výrobků 814
2112. Účastníci národního boje za osvobození a političtí vězni: přechod nároku na dědice 816
2113. Sociální zabezpečení: trvalé bydliště; souhlas s přesídlením ... 829
2114. Pobyt cizinců: osvědčení o oprávněnosti pobytu
Rozhodnutí správního orgánu: ustálená správní praxe 837
2115. Kompetenční spory: poskytování dotací 844

2099

Řízení před soudem: osvobození právnické osoby od soudních poplatků

k § 36 odst. 3 větě první soudního řádu správního

Při posuzování podmínek pro osvobození od soudních poplatků soud podle § 36 odst. 3 věty první s. ř. s. zkoumá, zda právnická osoba má dostatečné prostředky. Pokud právnická osoba vědomě uspořádá svoji činnost tak, aby dlouhodobě setrvávala bez dostatečných finančních prostředků, ačkoliv jejich vynakládání v souvislosti s vykonávanou činností je obvyklé a nezbytné, nelze takovou právnickou osobu zpravidla osvobodit od soudního poplatku ve smyslu § 36 odst. 3 s. ř. s.

(Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2010, čj. 1 As 70/2008-74)

Prejudikatura: č. 423/2005 Sb. NSS, č. 869/2006 Sb. NSS a č. 1778/2009 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 98/1998 Sb. ÚS (sp. zn. IV. ÚS 13/98), č. 131/1998 Sb. ÚS (sp. zn. II. ÚS 13/98), č. 71/1999 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 13/98) a č. 125/2004 Sb. ÚS (sp. zn. IV. ÚS 289/03).

Věc: Občanské sdružení Ateliér pro životní prostředí proti Magistrátu hlavního města Prahy o osvobození od soudních poplatků, o kasační stížnosti žalobce.

V řízení před Městským soudem v Praze o žalobě proti rozhodnutí žalovaného požádal žalobce (stěžovatel) o osvobození od soudních poplatků, a to s odkazem na své majetkové poměry (neziskový subjekt nevykonávající ziskové aktivity a nemající stálý příjem) a na čl. 9 odst. 4 Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (č. 124/2004 Sb. m. s., dále jen „Aarhuská úmluva"). Stěžovatel se podle svého tvrzení zabývá ochranou hodnot veřejného zájmu (životního prostředí, veřejného zdraví, oprávněných zájmů místních rezidentů) v souvislosti s rozhodováním veřejné správy. V minulosti soutěžil o různé granty, od přelomu let 2005 a 2006 je však již zcela bez takovýchto prostředků. Nepřispějí-li sami členové stěžovatele nebo např. *„postižený rezident"*, nemá žádné příjmy. Nemá ani žádný významný majetek.

Městský soud žádost o osvobození od soudních poplatků usnesením ze dne 11. 2. 2008 zamítl s tím, že pokud si žalobce předsevzal vyvíjet činnost, jejíž součástí je též uplatňování práv v soudním řízení, nezbývá, než aby počítal i s existencí povinnosti platit soudní poplatky a s nutností obstarat si vhodným způsobem potřebné prostředky. Soud neshledal důvodu, proč by žalobce měl svou dobrovolnou činnost konat, byť zčásti, za peníze z veřejných zdrojů.

V kasační stížnosti proti tomuto usnesení stěžovatel namítl kromě jiného, že městský soud pochybným způsobem zredukoval otázku opatřování prostředků na činnost sdružení pouze na placení členských příspěvků. Členů stěžovatele je zhruba tucet, mají různé odbornosti a jejich předností není placení členských příspěvků, ale výkon neplacené práce ku prospěchu sdružení a jeho aktivit. Členské příspěvky by musely jít do horentních částek, aby se z nich daly hradit provozní náklady; toho nejsou schopny ani velké organizace stejného druhu. Zjednodušující pohled soudu je podle stěžovatele důsledkem neznalosti poměrů v neziskovém nevládním sektoru. Potřebu získat provozní prostředky řeší cestou dobrovolných darů členů i nečlenů, dobrovolnou prací a v omezené míře z grantů. Na soudní poplatky však nadace ani jiné obdobné subjekty prostředky neposkytují. Stěžovatel měl za to, že zajišťuje svůj provoz a nezbytné prostředky na své aktivity racionálním způsobem a rozhodně není subjektem, který by si účelově navozoval

stav či zdání nemajetnosti, aby dosáhl výhod osvobození od soudních poplatků.

Dále uvedl, že vystupuje v řadě úředních rozhodovacích procesů, v nichž musí kompenzovat zjevná selhávání správních úřadů při hájení veřejných zájmů. Tento jev přitom není nahodilý, alc soustavný, a jeho příčinou je nepovedená reforma veřejné správy. Jde o systémový problém, jemuž se žalobce snaží čelit, považuje proto za spravedlivé, aby stát nesl rovněž alespoň malou část jeho nákladů. Žalobce nemá prostředků nazbyt, jeho příjmy postačují na vedení kanceláře, nájemné a poplatky a služby nezbytné k fungování agendy.

Při předběžné poradě dospěl první senát Nejvyššího správního soudu k závěru o nutnosti věc postoupit rozšířenému senátu. Podle prvního senátu je i ve věcech ochrany životního prostředí v prvé řadě nutno brát v úvahu mezinárodní závazky České republiky, *in concreto* tedy zajistit, aby přezkoumání postupů, rozhodnutí, aktů nebo nečinnosti v těchto věcech nevyžadovalo vysoké náklady (čl. 9 odst. 4 Aarhuské úmluvy). S ohledem na výši poplatku za řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu (2 000 Kč), absenci povinného zastoupení advokátem a soudní praxi vylučující možnost uložit neúspěšnému žalobci k náhradě náklady správního orgánu spojené s jeho zastoupením advokátem a obecně vylučující náhradu nákladů osoby zúčastněné na řízení však zřejmě nelze považovat náklady soudního řízení správního za nepřiměřeně vysoké ve smyslu uvedeného ustanovení Aarhuské úmluvy, a to ani v součtu s ostatními běžně očekávatelnými náklady řízení. Nicméně pokud by poplatek i v takovéto výši představoval překážku pro přístup k soudu, soud účastníka řízení za splnění zákonných podmínek od povinnosti jeho placení osvobodí.

Stejně jako u jiných subjektů je tedy i u žalobce třeba zkoumat splnění podmínek podle § 36 odst. 3 s. ř. s. Dosavadní konstantní judikatura Nejvyššího správního soudu vycházela podle prvního senátu z toho, že předpokladem pro osvobození od soudních poplatků je kumulativní splnění tří podmínek: žalobce o osvobození od soudních poplatků požádá, nedostatek prostředků doloží a návrh na zahájení řízení není zjevně neúspěšný. Soud při posuzování nedostatečnosti prostředků především porovnává na jedné straně výdělkové a další majetkové a sociální poměry dotyčného účastníka řízení, na druhé straně pak výši soudního poplatku se zřetelem na případné další náklady spojené s předmětným řízením před soudem (dokazování, náklady právního zastoupení, apod.) či povahu věci samé. Z rozsudku ze dne 1. 9. 2004, čj. 2 Afs 28/2004-40, č. 423/2005 Sb. NSS, dále podle prvního senátu plyne, že příčiny, z jakých se žadatel dostal do situace znemožňující mu úhradu soudních poplatků, lze v neprospěch žadatele vážit jen tam, kde se jeho činnost (podnikání) zřejmě vymykala řádnému jednání a nakládání s majetkem. V uvedeném rozsudku Nejvyšší správní soud uvedl: „*Soud je při rozhodování o přiznání osvobození od soudních poplatků oprávněn a povinen zkoumat majetkové poměry žalobce a ty hodnotit z hlediska zákonných podmínek - tedy z hlediska, zda žadatel o osvobození má, nebo nemá dostatečné prostředky k úhradě soudního poplatku.* ***Příčiny, z jakých se žadatel dostal do situace znemožňující mu úhradu soudních poplatků, lze v neprospěch žadatele vážit jen tam, kde se jeho podnikání zřejmě vymykalo řádnému podnikání a nakládání s majetkem,*** *což by ovšem muselo být doloženo.* [...] *Hodnocení příčin nedostatku finančních prostředků tak, jak je provedl v daném případě městský soud,* ***by vedlo ke znemožnění přístupu k soudu lidem v životě či podnikání neúspěšným.***“

V rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 5. 2008, čj. 4 As 18/2008-32, se však uvádí, že „***lze po občanském sdružení, hodlá-li být aktivně činným, požadovat, aby si materiální prostředky na svoji činnost (alespoň v základní a pro samotnou činnost nezbytné míře) zajistilo samo.*** *Rezignuje-li sdružení na jejich zajištění, není možné odpovědnost za nevytvoření těchto prostředků bez dalšího převést na stát prostřednictvím osvobozování od soudních*

poplatků." Tento výklad podle prvního senátu již nerespektuje znění § 36 odst. 3 s. ř. s. a ve vztahu k posuzování nedostatečnosti prostředků působí vůči neziskovým subjektům zabývajícím se ochranou veřejných zájmů nepřípustně restriktivně. Vzdaluje se již totiž pouhému posuzování poměrů účastníka řízení a naopak mu ukládá povinnost aktivní činnosti, čímž vnáší do jeho postavení vůči ostatním účastníkům řízení nerovnost. Je navíc i v rozporu s prejudikaturou Nejvyššího správního soudu, podle níž bylo již dříve postupováno i vůči současnému žalobci (např. rozsudek ze dne 6. 2. 2008, čj. 1 As 48/2007-67).

Interpretace podaná čtvrtým senátem je pak podle prvního senátu i v rozporu s judikaturou Ústavního soudu ohledně dodržování zásady rovnosti stran v otázce možnosti přiznat osvobození od soudních poplatků právnickým osobám. Podle nálezu Ústavního soudu ze dne 3. 9. 1998, sp. zn. IV. ÚS 13/98, č. 98/1998 Sb. ÚS, http://nalus.usoud.cz, je zásada rovnosti stran *„stěžejní zásadou spravedlivého procesu. Je zakotvena v čl. 37 odst. 3 Listiny a v čl. 96 odst. 1 Ústavy ČR a promítá se také do řady ustanovení procesních předpisů. Občanský soudní řád výslovně rovnost účastníků řízení stanoví v ustanovení § 18, z něhož pro soudy plyne povinnost zajistit účastníkům stejné, tj. rovnocenné možnosti k uplatňování jejich práv.* ***Je proto třeba také při interpretaci ustanovení § 138 odst. 1 o. s. ř., z jehož dikce plyne, že jeho použití se může dovolávat každý účastník, vycházet z pohledu uvedené ústavní zásady rovnosti.*** *Právnické osoby, mezi něž patří i jednotky územní samosprávy, mají způsobilost být účastníkem řízení, a soud s nimi tedy musí zacházet stejným způsobem jako s účastníkem řízení, který je fyzickou osobou. Skutečnost, že zjišťování poměrů právnické osoby při rozhodování o osvobození od soudních poplatků by mělo být obtížné či nákladné, sama o sobě nemůže být důvodem k tomu, aby u takového účastníka řízení byla předem a bez dalšího vyloučena možnost použití ustanovení § 138 odst. 1 o. s. ř., jehož aplikace může ve svých důsledcích ovlivnit i tak významné právo, jako je právo na přístup k soudu. Je pak věcí judikatury obecných soudů, aby vymezila kritéria poměrů, z nichž bude při aplikaci tohoto ustanovení u právnických osob vycházet.*" Ke shodným závěrům pak podle prvního senátu Ústavní soud dospěl i v dalších případech, lze poukázat např. na nálezy ze dne 27. 10. 1998, sp. zn. II. ÚS 13/98, č. 131/1998 Sb. ÚS, a ze dne 11. 5. 1999, sp. zn. I. ÚS 13/98, č. 71/1999 Sb. ÚS, http://nalus.usoud.cz.

K povinnosti nerozlišujícího přístupu vůči účastníkům řízení se dále Ústavní soud vyjádřil i v nálezu ze dne 31. 8. 2004, sp. zn. IV. ÚS 289/03, č. 125/2004 Sb. ÚS, http://nalus.usoud.cz: *„Jedním ze základních práv, které je zakotveno v čl. 36 odst. 1 Listiny, je právo domáhat se stanoveným způsobem svého práva u nezávislého a nestranného soudu. Toto právo, jak vyplývá z citace, má každý, tedy i ten, kdo nemá finanční prostředky na zaplacení soudního poplatku. Proto i když zákon stanoví povinnost uhradit soudní poplatek jako podmínku postupu při uplatňování práva v civilním procesu, současně upravuje okolnosti, za nichž lze tuto podmínku prominout. Ty pak nerozlišují potencionální žadatele o tuto výjimku podle způsobu a okolností, za nichž vznikl problém, který je předmětem řízení, a* ***‚nerozlišují' účastníky podle povolání či profese*** *ani nestanoví kritéria délky vědomí povinnosti soudní poplatek uhradit.*" Ústavní soud dodal (byť ve vztahu k § 138 odst. 1 o. s. ř.), že *„**k tomu, aby soud mohl osvobodit účastníka řízení od zaplacení soudního poplatku, musí být současně splněny dvě podmínky, a to nepříznivá finanční situace a pravděpodobnost úspěchu v daném řízení na straně žadatele. Jen v tomto rozsahu může soud hodnotit oprávněnost žádosti.***"

Podle prvního senátu je v této souvislosti nutno si plně uvědomit důležitost existence subjektů občanské společnosti (ať již se jedná o nevládní neziskové organizace všech možných forem či o jednotlivce) při hájení veřejných zájmů. Argumentace, podle níž si má stěžovatel obstarat vhodným způsobem potřebné prostředky ke své činnosti, a to včetně placení soudních poplatků, typicky cestou

výběru členských příspěvků, svědčí o malé obeznámenosti s realitou fungování nevládního sektoru v České republice. Občanská společnost v postkomunistických zemích střední a východní Evropy (Českou republiku nevyjímaje) vykazuje z mnoha důvodů specifické rysy ve srovnání s tím, jak funguje v dlouhodobě etablovaných demokraciích. Jedním z nich je nízká míra přímé participace občanů na činnosti různých aktérů občanské společnosti. Ve vztahu k nevládním organizacím hájícím jednotlivé veřejné zájmy (tzn. občanským sdružením s environmentální, lidskoprávní apod. orientací) proto bývá uváděno, že disponují relativně nízkou mobilizační kapacitou. Podle prvního senátu se výše popsaná forma aktivismu z povahy věci potýká s výraznými finančními problémy, protože takové organizace jsou schopny získat pouze omezené zdroje cestou členských příspěvků. Proto bývají zpravidla výrazně závislé na dotacích či grantech z různých soukromých i veřejných zdrojů, jejichž obecným rysem je přísná vázanost toho, jak lze peníze z nich získané užít. Soudní poplatky přitom z těchto zdrojů financovat obvykle nelze. Proto je možno považovat za vysoce relevantní argument, podle nějž představuje povinnost platit soudní poplatek pro takové organizace faktickou bariéru v přístupu k soudu, a to i navzdory jeho omezené výši.

První senát dále poukázal na srovnání s jinými evropskými státy. Soudní poplatky, jsou-li vybírány, tam jsou vesměs spíše nízké či od nich jsou sdružení zabývající se ochranou životního prostředí v některých zemích osvobozena. Obecně však soudní poplatky mohou být prominuty nemajetným osobám, včetně osob právnických, s čímž se typicky spojuje i poskytnutí právní pomoci v podobě ustanovení advokáta na náklady státu. O tuto formu pomoci mohou zpravidla požádat i nevládní organizace zabývající se ochranou životního prostředí. Pouze rozhodovací praxi soudů v Německu lze v tomto ohledu považovat za restriktivní.

První senát podotkl, že odmítá *„toliko mechanickou aplikaci pravidla o nedostatku finančních prostředků coby podmínky pro přiznání osvobození od soudních poplatků“* či důsledek *„přiznání absolutního práva ‚za všech okolností bezplatného přístupu k soudu‘ pro určité skupiny osob (zde občanských sdružení, jakým je stěžovatel)“*. Výklad dotčených ustanovení procesních předpisů zajisté nemůže vést ke zneužití institutu osvobození od soudních poplatků. Ke každé žádosti o osvobození od soudních poplatků je podle názoru prvního senátu nutno přistupovat přísně individuálně, avšak nediskriminačně, tedy na půdorysu ústavně zakotvené rovnosti účastníků řízení.

Čtvrtý senát Nejvyššího správního soudu zaujal v rozsudku ze dne 26. 5. 2008, čj. 4 As 18/2008-32, názor, že i když občanské sdružení objektivně nemá dostatečné prostředky, není to důvodem pro jeho osvobození od soudních poplatků, jestliže samo rezignovalo na jejich zajištění. První senát naopak má za to, že podmínkou pro osvobození je jen nedostatek prostředků; je-li prokázáno, že účastník nemá dostatečné prostředky, nemohou podle prvního senátu další rozhodné skutečnosti, vyjma zneužití práva, vést k odepření osvobození. Rezignace na zajištění prostředků na soudní poplatky tedy podle prvního senátu zejména u občanských sdružení, která v různých správních a soudních řízeních vystupují jako reprezentanti občanské společnosti, nemůže vést bez dalších důvodů k odepření osvobození od soudních poplatků.

Z uvedeného je patrné, že první senát dospěl k právnímu názoru odlišnému od toho, který zaujal čtvrtý senát, a proto v rozsahu, v jakém jsou výše popsané právní názory v rozporu, přešla pravomoc k posouzení rozhodných právních otázek na rozšířený senát.

Rozšířený senát rozhodl, že při posuzování podmínek pro osvobození od soudních poplatků soud podle § 36 odst. 3 věty první s. ř. s. zkoumá, zda právnická osoba má dostatečné prostředky. Pokud právnická osoba vědomě uspořádá svoji činnost tak, aby dlouhodobě setrvávala bez dostatečných finančních prostředků, ačkoliv jejich vynakládání v souvislosti s vykonávanou činností je obvyklé a nezbytné, nelze takovou právnickou osobu zpravidla osvobodit od soudního poplatku ve smyslu § 36 odst. 3 s. ř. s.

Z odůvodnění:

III. 2. Předpoklady pro osvobození od soudních poplatků

[18] Čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dálen jen „Listina") stanoví, že „[k]*ažd*ý *se může domáhat* ***stanoveným postupem*** *svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu*". Je-li součástí „*stanoveného postupu*" procedura, v níž může být jednotlivec osvobozen od soudních poplatků, je porušení této procedury a nesprávná aplikace pravidel, za nichž má být osvobození přiznáno, porušením základního práva. Z toho ostatně vychází i judikatura Ústavního soudu.

[19] Podle § 138 odst. 1 o. s. ř. „[n]*a návrh může předseda senátu přiznat účastníkovi zcela nebo zčásti osvobození od soudních poplatků,* ***odůvodňují-li to poměry účastníka*** *a nejde-li o svévolné nebo zřejmě bezúspěšné uplatňování nebo bránění práva*". Uvedené ustanovení vyložil Ústavní soud ve světle čl. 36 odst. 1 Listiny ve shora již zmíněném nálezu ze dne 31. 8. 2004, sp. zn. IV. ÚS 289/03, jednoznačně tak, že „*k tomu, aby soud mohl osvobodit účastníka řízení od zaplacení soudního poplatku, musí být současně splněny dvě podmínky, a to* ***nepříznivá finanční situace*** *a pravděpodobnost úspěchu v daném řízení na straně žadatele.* ***Jen*** *v tomto rozsahu může soud hodnotit oprávněnost žádosti.*"

[20] S ohledem na uvedenou judikaturu Ústavního soudu je nutno vykládat i obdobné ustanovení procesního předpisu, jímž se řídí správní soudnictví. Podle § 36 odst. 3 věty první s. ř. s. „[ú]*častník, který doloží, že* ***nemá dostatečné prostředky****, může být na vlastní žádost usnesením předsedy senátu osvobozen od soudních poplatků*". Soudní řád správní tedy ještě explicitněji než občanský soudní řád stanoví v rovině podmínek pro osvobození od soudních poplatků týkajících se majetku jedině to, že účastník musí „*nemít dostatečné prostředky*". Uvedené ustanovení nelze vyložit jinak než jako pravomoc soudu k prověření objektivní situace (zjištění, zda účastník má, anebo nemá dostatečné prostředky), nikoli však jako pravomoc k prověření, z jakých příčin se tak stalo (tj. k prověření „*subjektivní stránky*" nemajetnosti). Příčiny nemajetnosti jsou totiž pro rozhodnutí o osvobození od soudních poplatků zásadně irelevantní, neboť zákonodárce je jako kritérium pro posouzení nestanoví. Jinak řečeno, i kdyby účastník neměl dostatečné prostředky proto, že se nechoval zodpovědně (např. rezignoval na výdělečnou činnost, ač jí byl schopen), nelze mu za situace, kdy dostatečné prostředky vskutku objektivně nemá, zásadně dobrodiní § 36 odst. 3 s. ř. s. odepřít (samozřejmě jen za předpokladu, že i další kumulativně stanovené podmínky jsou splněny). Shora již zmíněný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 9. 2004, čj. 2 Afs 28/2004-40, č. 423/2005 Sb. NSS, ostatně právě z takového výkladu vychází a zohlednění chování jednotlivce připouští jen v případech zjevné (excesivní) nezodpovědnosti. Uvedený judikát trefně poznamenává, že příliš silný důraz na „*subjektivní stránku*" jednání účastníka by vedl „*ke znemožnění přístupu k soudu lidem v životě či podnikání neúspěšným*".

[21] Slovo „*může*" užité v § 36 odst. 3 větě první s. ř. s. ovšem dává soudu určitý, byť ve světle judikatury Ústavního soudu poměrně nevelký, prostor pro uvážení, zda i když jsou podmínky pro osvobození splněny, tj. účastník nemá dostatek prostředků a není naplněna ani negativní podmínka osvobození zakotvená ve větě druhé zmíněného ustanovení, není výjimečně namístě mu dobrodiní osvobození od soudních poplatků odepřít. Soudní uvážení se musí řídit stejnými pravidly jako uvážení správní, tj. zejména se musí vyvarovat libovůle, rozlišovat mezi různými případy na základě racionálních, logických a nediskriminačních kritérií a posuzovat obdobné případy obdobně a různé případy různě. Tato povinnost při soudním uvážení plyne z principu materiálního právního státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy). Znamená to, že budou-li podmínky podle § 36 odst. 3 věty prvé a věty druhé s. ř. s. splněny, pravidelně to povede k osvobození od soudních poplatků, a to v míře, která bude odpovídat majetkové nou-

zi účastníka řízení. Je proto žádoucí účastníka osvobodit jen částečně, lze-li po něm spravedlivě požadovat, aby byť jen z určité části svoji poplatkovou povinnost splnil. Neosvobození bude za splnění podmínek výjimkou z pravidla, pro kterou musí existovat vážné skutkové důvody, které je soud v rámci odůvodnění svého uvážení povinen přezkoumatelně vyložit, přičemž vždy musí mít na paměti, že základním smyslem a účelem uvedeného ustanovení je zajistit rovný přístup všech osob k soudní ochraně, tj. výkon ústavně zaručeného základního práva.

III. 3. Posuzování nedostatku prostředků

[22] Soud ovšem může (a musí) důkladně prověřit, zda nemajetnost účastníka je skutečná, a nikoli toliko zdánlivá, předstíraná, simulovaná. Musí tedy vyloučit eventualitu, že účastník ve skutečnosti dostatečné prostředky má, avšak soudu předstírá, že nikoli (např. pokud by účastník-fyzická osoba užíval majetek rodinných příslušníků nebo jiných osob tak, že by z rozhodných okolností bylo patrné, že ekonomickou kontrolu nad tímto majetkem má on, i když právně mu nepatří). Ustanovení o nedostatku prostředků se netýká toliko formální vlastnické a majetkové kapacity účastníka, nýbrž zahrnuje i sféru materiálních zdrojů, které účastník ovládá fakticky, byť nikoli právně. Zahrnuje tedy všechny prostředky, které účastník má k dispozici na základě faktických vztahů či faktických okolností tak, že jimi může disponovat podobně, jako kdyby byl jejich vlastníkem či majitelem.

[23] Ve světle výše uvedených pravidel nutno hledět na všechny potenciální účastníky soudního řízení vedeného podle soudního řádu správního, tj. jak na osoby fyzické, tak na osoby právnické. České právo vychází z koncepce právní existence právnické osoby. Ačkoli lze mít za to, že *„přirozeně"* právnická osoba neexistuje, neboť jde *„jen"* o strukturu tvořenou osobami a/nebo majetkem a soustavou vztahů právních i faktických, která se navenek i dovnitř sebe sama jeví jako jsoucí bytost, právo právnické osobě existenci přiznává a vnímá ji zásadně jako entitu existující nezávisle na fyzických osobách ji ovládajících. V rovině normativní (a tedy i v rovině procesních práv) je proto nutno s právnickou osobou zacházet stejně jako s osobou fyzickou, leda by právo ve zvláštních případech stanovilo, že tomu má být jinak. Ostatně přesně takto vnímá postavení právnických osob v soudním řízení i judikatura Ústavního soudu zmíněná výše (viz nález Ústavního soudu ze dne 3. 9. 1998, sp. zn. IV. ÚS 13/98, http://nalus.usoud.cz). Z uvedeného vyplývá, že ani právnickým osobám nelze v žádném ohledu odepřít dobrodiní § 36 odst. 3 s. ř. s., nemají-li dostatečných prostředků. Jejich zvláštní faktická povaha založená na tom, že se za nimi ve skutečnosti *„skrývají"* osoby fyzické, uskutečňující prostřednictvím právnických osob své cíle, však nabádá k tomu, aby soud velmi pečlivě zkoumal, zda nemajetnost právnické osoby je skutečná.

[24] Lze tedy přisvědčit prvnímu senátu v základní úvaze, že soud je oprávněn při posuzování podmínek podle § 36 odst. 3 s. ř. s. ohledně majetkových poměrů zkoumat zásadně toliko, zda právnická osoba má dostatečné prostředky, anebo nikoli. V obecné rovině se proto není možno zcela ztotožnit s tezí vyslovenou v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 5. 2008, čj. 4 As 18/2008-32, že po občanském sdružení, hodlá-li být aktivně činným, lze požadovat, aby si materiální prostředky na svoji činnost (alespoň v základní a pro samotnou činnost nezbytné míře) zajistilo samo, a že rezignuje-li na to, není možné odpovědnost za nevytvoření těchto prostředků bez dalšího převést na stát prostřednictvím osvobozování od soudních poplatků.

[25] Součástí zkoumání existence dostatečných prostředků však musí být i prověření, zda právnická osoba jejich nedostatek ve skutečnosti nepředstírá. Indicií takového předstírání právě vzhledem k odlišnostem podstaty právnických osob od osob fyzických zpravidla bude dlouhodobější fungování právnické osoby bez přiměřeného formálního majetkového zázemí. Jestliže právnická osoba dlouhodoběji funguje v souladu s účelem (cílem), pro který byla založena či který je předmětem její činnosti, aniž by ovšem by-

la schopna takové fungování zabezpečit ze zdrojů, které má sama právně k dispozici, je to indicií, že ve skutečnosti ekonomické zázemí takové osoby tvoří lidé podílející se přímo či nepřímo, zjevně či skrytě na její činnosti. Takové dlouhodobé fungování tedy naznačuje, že skutečné ekonomické možnosti dané právnické osoby jsou větší než rozsah majetku, který jí (formálně) právně patří, a že ve skutečnosti netrpí nedostatkem prostředků, neboť žádná právnická osoba nemůže jako skutečně samostatná entita dlouhodobě existovat bez dostatečného majetkového zázemí pokrývajícího náklady na její činnost.

[26] Důkazní břemeno k prokázání, že nemá dostatek prostředků, nese účastník řízení. V případě, že v řízení vyjdou najevo výše uvedené indicie, je proto na právnické osobě, aby prokázala, že fakticky nedisponuje prostředky formálně vlastněnými někým jiným, zejména pak fyzickými osobami podílejícími se na její činnosti či jinými právnickými nebo fyzickými osobami, s nimiž ji pojí faktické vztahy. Jelikož nelze po nikom požadovat prokázání negativní skutečnosti, bude na právnické osobě, aby podrobně osvětlila všechny relevantní aspekty své činnosti a popsala, z čeho jsou financovány a jak vysoké faktické náklady vyžadují.

III. 4. Zákaz zneužití práva

[27] I kdyby právnická osoba unesla výše popsané důkazní břemeno, bude zpravidla namístě odepřít jí na základě soudního uvážení dobrodiní osvobození od soudních poplatků, bude-li model jejího fungování založený vědomě na tom, že určitý typ obvyklých nákladů na svoji činnost, s jejichž vynakládáním vzhledem k povaze této činnosti musí zásadně počítat, eliminuje tím, že své poměry (tedy způsob vyřizování činností a financování potřeb) nastaví tak, aby delší dobu setrvávala ve stavu bez dostatečných prostředků. Přesně taková situace by nastala u občanského sdružení zabývajícího se účastí ve správních a soudních řízeních zejména v oblasti ochrany životního prostředí či kulturních nebo urbanistických hodnot, které by administrativní a odbornou agendu s tím spojenou zajišťovalo prací svých členů či příznivců anebo účelově vázanými příspěvky (granty apod.) nepoužitelnými na úhradu soudních či správních poplatků, avšak spoléhalo na to, že vzhledem k nedostatku majetku bude vždy od těchto poplatků osvobozováno. Nutno si totiž uvědomit, že § 36 odst. 3 s. ř. s. stanoví výjimku z pravidla - soudní poplatky jsou účastníci řízení z dobrých důvodů (zejména kvůli omezení podání k soudům na ta, která jsou vskutku vážně míněna, a kvůli částečnému krytí nákladů na fungování justice) zásadně povinni platit a pouze výjimečně mají být od této povinnosti osvobozeni. Výše uvedený model fungování právnické osoby ovšem *ratio* uvedeného ustanovení zcela popírá, činí-li v jejím případě z výjimky pravidlo, a snaží se tedy zákonodárcem stanovené pravidlo eliminovat.

[28] Nebudou-li tedy pro výše popsaný model fungování právnické osoby existovat zvláštní legitimní důvody, nutno jej zásadně považovat za zneužití práva daného § 36 odst. 3 s. ř. s. Soud proto dobrodiní plynoucí z uvedeného ustanovení za takové situace zpravidla odepře. Nejvyšší správní soud v této souvislosti podotýká, že - jak ostatně plyne již z jeho dřívější judikatury (viz zejm. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 11. 2005, čj. 1 Afs 107/2004- 48, č. 869/2006 Sb. NSS, a rozsudek rozšířeného senátu téhož soudu ze dne 16. 10. 2008, čj. 7 Afs 54/2006-155, č. 1778/2009 Sb. NSS) - zákaz zneužití práva je pravidlo českého vnitrostátního práva, včetně práva veřejného, které vyplývá z povahy České republiky jako materiálního právního státu založeného na určitých vůdčích hodnotách, k nimž vedle úcty ke svobodě jednotlivce a ochraně lidské důstojnosti patří mimo jiné i úcta k harmonickému sociálnímu řádu tvořenému právem a odepření ochrany jednání, které práva vědomě a záměrně využívá v rozporu s jeho smyslem a účelem. Nejvyšší správní soud podotýká, že zákaz zneužití práva je v jistém smyslu *ultima ratio*, a proto musí být uplatňován nanejvýš restriktivně a za pečlivého poměření s jinými obdobně důležitými principy vlastními právnímu řádu, zejména principem právní jistoty, s nímž se - zcela logicky - nejvíce střetává. V případě odepření osvobození od soudních poplatků

však prostor k uplatnění zákazu zneužití práva existuje, neboť zákonodárce sám takový prostor vytváří zmocněním k soudnímu uvážení slovem „*může*" v § 36 odst. 3 s. ř. s. a navíc smysl a účel institutu osvobození je dostatečně zřejmý - umožnit přístup k soudu i těm, kteří z objektivních důvodů (a nikoli proto, že se vědomě a záměrně do takové situace dostali) nemají prostředky na hrazení určitých nákladů soudního řízení.

[29] Argumentem ve prospěch aprobování výše popsaného modelu fungování u některých právnických osob nemůže být ani deklarovaný (a nezřídka i skutečný) účel jejich činnosti, a sice prosazování cílů, které v určitém úhlu pohledu lze ztotožnit s ochranou veřejného zájmu. Rozvoj občanské společnosti a v rámci něho i podpora neziskových aktivit zaměřených na občanskou kontrolu nejrůznějších veřejnoprávních řízení je jistě ústavně žádoucím cílem (viz preambule Ústavy), který může jako teleologický argument podstatně ovlivnit výklad procesního předpisu (např. při úvaze o přístupu sdružení zaměřených na tyto aktivity do zmíněných řízení jako jeho účastníci a o tom, jaké argumenty mohou v uvedených řízeních uplatňovat). Při výkladu § 36 odst. 3 s. ř. s. však uvedený teleologický argument musí ustoupit jinému argumentu podstatně silnější ústavní relevance, a sice požadavku zajištění skutečné rovnosti přístupu jedinců (fyzických a právnických osob resp. právnických osob všeho druhu) k soudu. Přijetí uvedeného argumentu by vedlo k faktickému zvýhodnění těch právnických osob, které by z politologického hlediska byly součástmi občanské společnosti hájícími veřejné zájmy, oproti osobám, které by takovou vlastnost neměly. „*Příslušnost*" určité právnické osoby k tzv. občanské společnosti však ze zájmu jí hájeného ještě nečiní zájem *a priori* hodnotnější než zájem hájený jinou právnickou či fyzickou osobou, a proto není důvodu bez dostatečně zřejmého zákonného zakotvení takového zvýhodnění uvedené právnické osoby v právu na přístup k soudu zvýhodňovat pro ně příznivějším výkladem § 36 odst. 3 s. ř. s.

[30] Zákonodárce by tedy zřejmě mohl (právě s ohledem na ústavní legitimitu podpory občanské společnosti, vyjádřenou, jak již uvedeno, v preambuli Ústavy) na základě svého uvážení takové zákonné zvýhodnění zavést, např. osobním osvobozením určitého typu právnických osob od soudních poplatků (třeba obecně prospěšných společností a nadací a nadačních fondů) či kombinací věcného a osobního osvobození. Stejně tak by ale naopak mohl § 36 odst. 3 s. ř. s. (či § 138 odst. 1 o. s. ř.) formulovat podstatně přísněji, například zavedením „*subjektivní stránky*" jako doplňkového kritéria ke zkoumání objektivní nemajetnosti účastníka. Zákonodárce však ani jedno, ani druhé neučinil. Za takové situace je nutno vykládat § 36 odst. 3 s. ř. s. v souladu s jeho dikcí i s jeho účelem, přičemž oba výklady směřují k závěru, že právnická osoba vystupující jako obhájce veřejného zájmu nemůže být jen pro tuto svoji vlastnost oproti ostatním právnickým osobám v právu na přístup k soudu zvýhodněna, a to ani v případě, že by ji opravdu bylo lze z politologického hlediska považovat za součást občanské společnosti.

[31] Argument, že dotační mechanismy používané k financování takových právnických osob zpravidla neumožňují, aby z prostředků takto poskytovaných byly hrazeny soudní či správní poplatky, rovněž není relevantní. Je zásadně věcí dotyčné právnické osoby, z jakých prostředků financuje svoji činnost; používá-li k tomu dlouhodobě pouze takových dotačních mechanismů, které neumožňují financování určité podmnožiny jejích aktivit (placení soudních poplatků), je nutno opět považovat za snahu o zneužití práva zakotveného v § 36 odst. 3 s. ř. s., spoléhá-li na to, že takové náklady bude krýt tím, že od nich bude v soudním řízení osvobozena. Faktické nastavení určitých dotačních mechanismů však může mít při posuzování podmínek § 36 odst. 3 s. ř. s. výjimečně význam tehdy, když by jejich náhlá změna způsobila právnické osobě dočasné finanční obtíže (zde jde o obdobu situace, kdy osoba, která dříve měla dostatek prostředků, o ně z nějakých důvodů přišla).

[32] V intencích judikatury Ústavního soudu zmíněné prvním senátem je proto třeba klást důraz na zajištění rovného přístupu všech osob k soudu a vykládat § 36 odst. 3 s. ř. s. tak, aby součásti občanské společnosti v tomto ohledu neznevýhodňoval, ale ani nezvýhodňoval oproti jiným osobám. Argumenty komparativní, které první senát uvedl, ostatně podporují právě tento závěr, neboť na základě nich nelze vysledovat určité v evropských státech převažující řešení, k němuž by bylo namístě se v pochybnostech ohledně obsahu české vnitrostátní právní úpravy přiklonit. Spíše lze konstatovat, že různá jednotlivá řešení užívaná evropskými státy mají jeden nepochybný společný jmenovatel, kterým je právě snaha zajistit skutečně rovný přístup všech osob k soudu.

III. 5. Shrnutí

[33] Z výše uvedeného tedy vyplývá následující závěr: Při posuzování podmínek pro osvobození od soudních poplatků soud podle § 36 odst. 3 věty první s. ř. s. zkoumá, zda právnická osoba má dostatečné prostředky. Pokud právnická osoba vědomě uspořádá svoji činnost tak, aby dlouhodobě setrvávala bez dostatečných finančních prostředků, ačkoliv jejich vynakládání v souvislosti s vykonávanou činností je obvyklé a nezbytné, nelze takovou právnickou osobu zpravidla osvobodit od soudního poplatku ve smyslu § 36 odst. 3 s. ř. s.

2100

Řízení před soudem: ustanovení zástupce politické straně

k čl. 22 Listiny základních práv a svobod
k § 35 odst. 8 soudního řádu správního

I. Přestože z § 35 odst. 8 s. ř. s. plyne, že předseda senátu může za splnění dalších podmínek ustanovit zástupce jen navrhovateli, lze v řízení o pozastavení činnosti politické strany (o rozpuštění politické strany) ustanovit zástupce též politické straně (odpůrci); opačný postup by byl v rozporu s ochranou svobodné soutěže politických sil (čl. 22 Listiny základních práv a svobod).

II. Jestliže politická strana v řízení o pozastavení své činnosti doloží ke svému návrhu na ustanovení zástupce pouze „čestné prohlášení" o tom, že nemá žádný majetek ani finanční prostředky, soud takový návrh zamítne (§ 35 odst. 8 s. ř. s.). U aktivně činných politických stran lze legitimně očekávat alespoň minimální vlastní majetek a finanční prostředky; aktuální nedostatek prostředků k ochraně práv v rámci řízení o pozastavení činnosti (rozpuštění) musí politická strana vždy konkrétně doložit.

(Podle usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2008, čj. Pst 17/2007-31)

Prejudikatura: č. 1482/2008 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 107/1996 Sb. ÚS (sp. zn. II. ÚS 276/96) a č. 143/2007 Sb. ÚS (sp. zn. II. ÚS 16/07).

Věc: Vláda České republiky proti politické straně Agrární strana v řízení o návrhu na pozastavení činnosti politické strany.

Vláda České republiky Nejvyššímu správnímu soudu navrhla pozastavení činnosti politické strany Agrární strana. Tento návrh, podaný v souladu s § 15 odst. 1 zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích (dále jen „zákon o politických stranách"), navrhovatel odůvodnil zejména tím, že odpůrce opakovaně (za roky 2004, 2005 a 2006) nesplnil svoji zákonnou povinnost předložit v úplnosti každoročně Poslanecké sněmovně vždy do 1. dubna výroční finanční zprávu (§ 18 odst. 1 zákona

o politických stranách). Podle navrhovatele se v případě odpůrce jedná o opakované porušování zákonů (perpetuální chování ve smyslu nálezu Ústavního soudu ze dne 18. 10. 1995, sp. zn. Pl. ÚS 26/94, č. 296/1995 Sb.), a proto navrhuje pozastavit jeho činnost.

V reakci na poučení a výzvy, které Nejvyšší správní soud odpůrci v dané věci zaslal, odpůrce odpověděl, že vzhledem ke své nemajetnosti a k hájení svých oprávněných zájmů navrhuje *„ustanovit zde v Praze pro doplnění odvolání k měsíční stanovené lhůtě pro potřeby Nejvyššího správního soudu právního zástupce“*. K tomu odpůrce bez dalšího dodal, že tímto vydává i čestné prohlášení, že nemá žádné finanční prostředky, ani majetek. Na základě tohoto podání Nejvyšší správní soud odpůrce mimo jiné vyzval k tomu, aby doložil tvrzené skutečnosti, tedy zejména že nemá dostatečné finanční prostředky k hájení svých zájmů. K tomuto přípisu se odpůrce vyslovil tak, že již ve svém předchozím podání (*„čestném prohlášení“*) vyjádřil, že nemá žádný majetek ani finanční prostředky, což doložil konstatováním, že nemá zaveden žádný účet u banky ani družstevní záložny.

Nejvyšší správní soud návrh odpůrce na ustanovení zástupce zamítl.

Z odůvodnění:

(...) Z § 35 odst. 8 s. ř. s. se mimo jiné podává, že „[n]*avrhovateli, u něhož jsou předpoklady, aby byl osvobozen od soudních poplatků, a je-li to třeba k ochraně jeho práv, může předseda senátu na návrh ustanovit usnesením zástupce, jímž může být i advokát*“. Z § 36 odst. 3 s. ř. s. pak plyne, že „[ú]*častník, který doloží, že nemá dostatečné prostředky, může být na vlastní žádost usnesením předsedy senátu osvobozen od soudních poplatků. Dospěje-li však soud k závěru, že návrh zjevně nemůže být úspěšný, takovou žádost zamítne. Přiznané osvobození kdykoliv za řízení odejme, popřípadě i se zpětnou účinností, jestliže se do pravomocného skončení řízení ukáže, že poměry účastníka přiznané osvobození neodůvodňují, popřípadě neodůvodňovaly.*“

Jak vyplývá ze shora citovaných ustanovení soudního řádu správního, je v zásadě v řízení ve správním soudnictví možné navrhovateli ustanovit zástupce za splnění dvou podmínek: jednak je-li u něj předpoklad, aby byl osvobozen od soudních poplatků, a jednak je-li to třeba k ochraně jeho práv. V této souvislosti je nicméně nezbytné v prvé řadě konstatovat, že v projednávané věci podal návrh na ustanovení zástupce pro řízení o pozastavení činnosti politické strany odpůrce, a nikoliv navrhovatel, jak vyžaduje citované ustanovení soudního řádu správního. Nejvyšší správní soud proto musel nejprve posoudit, zda je vůbec možné, aby odpůrce v řízení podle soudního řádu správního ustanovení zástupce navrhoval. V tomto ohledu je třeba především konstatovat, že řízení ve věcech politických stran a politických hnutí představuje zcela specifický druh řízení (obdobně jako třeba soudnictví ve věcech volebních a ve věcech místního referenda), který sice má některé společné rysy s ostatními řízeními, na něž se také aplikuje soudní řád správní, současně se ovšem poměrně výrazně odlišuje od *„typických“* řízení ve správním soudnictví (srov. v této souvislosti např. § 75 odst. 1 s. ř. s. a § 96 s. ř. s.). Tato odlišnost pak také do značné míry spočívá ve vymezení účastníků daného soudního řízení. Tak především zatímco v *„typickém“* řízení podle soudního řádu správního (zejména řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, § 65 a násl. s. ř. s.) jsou účastníky řízení žalobce a žalovaný v podobě správního orgánu (srov. § 69 s. ř. s.), v řízení ve věcech politických stran jsou účastníky řízení na jedné straně navrhovatel v podobě vlády nebo prezidenta republiky (§ 94 odst. 3 s. ř. s. ve spojení s § 15 odst. 1 zákona o politických stranách) a na straně druhé politická strana (hnutí), jejíž rozpuštění (pozastavení činnosti) je navrhováno. Z výše uvedeného tedy jednoznačně plyne, že zatímco např. v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu lze logicky očekávat, že návrh na ustanovení zástupce pro řízení bude podávat téměř výlučně žalobce (navrhovatel), jak to ostatně soudní řád správní předpokládá, pak v řízení ve věcech politických stran a hnutí tomu bude opačně. V této sou-

vislosti považuje současně Nejvyšší správní soud za důležité upozornit i na to, že § 30 odst. 1 o. s. ř., který by bylo možné za splnění zákonných podmínek stanovených v § 64 s. ř. s. přiměřeně aplikovat i v soudním řízení správním, upravuje možnost žádat o ustanovení zástupce pro účastníka řízení, nikoliv toliko pro navrhovatele (k tomu srov. např. nález Ústavního soudu ze dne 13. 9. 2007, sp. zn. II. ÚS 16/07, č. 143/2007 Sb. ÚS, http://nalus.usoud.cz).

Shora uvedenou argumentaci je pak vhodné doplnit i o připomenutí, že právo zakládat politické strany (hnutí) a sdružovat se v nich ve smyslu čl. 20 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina") představuje nepochybně jedno z nejzákladnějších a nejvýznamnějších politických práv občanů, přičemž toto právo je zcela určitě třeba řadit i mezi podstatné náležitosti demokratického právního státu ve smyslu čl. 9 odst. 2 Ústavy ČR. Jak totiž v této souvislosti plyne z čl. 22 Listiny, zákonná úprava všech politických práv a svobod a její výklad a používání musí umožňovat a ochraňovat svobodnou soutěž politických sil v demokratické společnosti. K tomu ostatně již Ústavní soud opakovaně judikoval např. ve věcech volebních, že „[j]*estliže účelem zákona o volbách do Parlamentu ČR, zák. č. 247/1995 Sb., je realizovat svobodnou soutěž politických sil dle čl. 22 Listiny a blíže upravit základní právo volit a být volen dle čl. 21 Listiny, přičemž výkon těchto práv je podstatnou náležitostí demokratického právního státu, pak skutečně s tím důsledkem, že budou při interpretaci a aplikaci tohoto zákona eliminovány formálně pozitivistické přístupy*" (nález Ústavního soudu ze dne 22. 10. 1996, sp. zn. II. ÚS 276/96, č. 107/1996 Sb. ÚS), přičemž uvedený závěr je zcela nepochybně přiměřeně aplikovatelný i na právo sdružovat se v politických stranách (hnutích), a tedy i na projednávanou věc. Lze proto uzavřít, že Nejvyšší správní soud nepovažoval i za použití shora uvedených ústavních principů za správné setrvat při aplikaci § 35 odst. 8 s. ř. s. na „*prostém gramatickém*" výkladu, a předem tak vyloučit vůbec samotnou možnost odpůrce podat návrh na ustanovení zástupce v řízení o pozastavení činnosti politické strany (hnutí).

Dále proto Nejvyšší správní soud přistoupil k samotnému zkoumání splnění dvou zákonem daných podmínek pro ustanovení zástupce podle shora již citovaného ustanovení soudního řádu správního, tedy předpokladu odpůrce k osvobození od soudních poplatků a potřeby ustanovení zástupce k ochraně práv odpůrce v řízení.

K první uvedené zákonné podmínce nezbytné pro ustanovení zástupce (předpoklad odpůrce k osvobození od soudních poplatků) je třeba nejprve konstatovat, že odpůrce i přes doplňující výzvu Nejvyššího správního soudu doložil, že nemá dostatek prostředků, pouze prostřednictvím „*čestného prohlášení*" a konstatování, že nemá žádný majetek ani finanční prostředky. Přestože Nejvyšší správní soud považuje takové prokázání uvedených skutečností za zcela nedostatečné (politické strany a hnutí musí každoročně předkládat výroční finanční zprávy obsahující mimo jiné i roční účetní výkazy, zprávu auditora o ověření roční účetní uzávěrky apod., takže se přímo nabízelo, aby odpůrce tyto nebo obdobné dokumenty k návrhu připojil), nepovažoval za nezbytné konkrétní finanční a majetkové poměry odpůrce dále podrobovat bližšímu zkoumání. V tomto ohledu je totiž především potřebné upozornit na usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 1. 11. 2007, čj. 62 Ca 40/2007-41, č. 1482/2008 Sb. NSS, ve kterém uvedený soud mimo jiné vyslovil, že „[p]*o občanském sdružení, hodlá-li být aktivně činným, lze požadovat, aby si materiální prostředky pro svoji činnost (alespoň v základní a pro samotnou činnost v nezbytné míře) zajistilo samo. Rezignuje-li sdružení na jejich zajištění, není možné odpovědnost za nevytvoření těchto prostředků bez dalšího převést na stát prostřednictvím osvobozování od soudních poplatků.*"

Přestože uvedený právní názor může být z hlediska jeho obecné aplikace sporný a je vždy třeba zkoumat konkrétní skutkové okolnosti každé věci, za použití výkladu logického, konkrétně argumentace *a minori ad maius*, je nicméně možno dovodit, že pokud lze uvedené požadavky (obstarání alespoň základních prostředků pro svoji činnost) klást

za určitých podmínek na občanská sdružení, tím spíše by měly těmto požadavkům vyhovět politické strany, které chtějí aktivně vykonávat svoji činnost. Jak ostatně vyplývá ze samotného § 1 odst. 1 zákona o politických stranách, slouží výkon práva sdružovat se v politických stranách a politických hnutích občanům k jejich účasti na politickém životě společnosti, zejména na vytváření zákonodárných sborů, orgánů vyšších územních samosprávných celků a orgánů místní samosprávy. Lze si přitom jen těžko představit politickou stranu, která se hodlá aktivně podílet na vytváření zastupitelských orgánů, ať již v rámci jakékoliv úrovně veřejné správy (což je vůbec samotný smysl zařazení institutu politické strany do právního řádu), přičemž taková strana současně nevykazuje žádný majetek ani finanční prostředky. Primárním úkolem politických stran je účast ve volbách. Pokud však volební zákony podmiňují tuto účast ve volbách do Poslanecké sněmovny a Senátu Parlamentu České republiky složením příspěvku (resp. kauce), a z judikatury Ústavního soudu plyne, že tato povinnost není protiústavní, je zcela zřejmé, že od politických stran lze legitimně očekávat existenci alespoň minimálního vlastního majetku. K tomu Nejvyšší správní soud považuje za vhodné připomenout, že samotné meritorní rozhodování v dané věci se bude týkat otázky, zda odpůrce předložil výroční finanční zprávy Poslanecké sněmovně v podobě stanovené zejména § 18 odst. 1 zákona o politických stranách. Již samotné zajištění takovéto výroční finanční zprávy se všemi jejími zákonnými náležitostmi přitom bezpochyby stojí každou politickou stranu (hnutí) určité finanční prostředky, a lze proto konstatovat, že k tomu, aby politická strana (hnutí) mohla existovat, vyvíjet svoji činnost a plnit své zákonné povinnosti, se bez finančních prostředků (byť minimálních v podobě například členských příspěvků) neobejde.

Vzhledem k tomu, že se ze shora již citovaného § 35 odst. 8 s. ř. s. podává, že ustanovit zástupce lze toliko tomu, u něhož jsou v prvé řadě dány předpoklady k osvobození od soudních poplatků, a soud výše uvedeným způsobem dospěl k závěru, že tomu tak v daném případě není, již tím podmínku pro ustanovení zástupce odpůrce nesplnil. Přesto Nejvyšší správní soud považuje za vhodné se na okraj tohoto rozhodnutí zmínit i o druhé podmínce, která při hodnocení oprávněnosti žádosti odpůrce o ustanovení zástupce přicházela do úvahy, konkrétně o potřebnosti ustanovení zástupce k ochraně práv odpůrce. K této otázce je totiž třeba především připomenout, že smyslem následného řízení u Nejvyššího správního soudu ve věci samé (tedy o návrhu na pozastavení činnosti odpůrce) je toliko posouzení, zda odpůrce splnil svoji zákonnou povinnost a předložil včas (případně dodatečně) Poslanecké sněmovně výroční finanční zprávy v podobě, kterou stanoví zákon o politických stranách, či nikoliv. Takové řízení přitom není z hlediska svého průběhu nikterak komplikované či jinak náročné, a proto by odpůrce v tomto ohledu musel uvést zcela jednoznačné důvody, které jej vedou k přesvědčení o potřebě ochrany jeho práv prostřednictvím ustanoveného zástupce, což ovšem neučinil.

2101

Řízení před soudem: elektronická forma podání ve věcech volebních

k § 37 odst. 2 a § 93 odst. 2 soudního řádu správního

Požadavku § 93 odst. 2 s. ř. s. vyhovuje, je-li podání soudu zasláno v elektronické podobě opatřené zaručeným elektronickým podpisem založeným na kvalifikovaném certifikátu vydaném akreditovaným poskytovatelem certifikačních služeb, a není jej třeba doplňovat písemným podáním.

(Podle usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 6. 2010, čj. Vol 31/2010-7)

Věc: BSc. Jaroslav A. proti Státní volební komisi o návrhu na neplatnost volby kandidáta.

V návrhu doručeném Nejvyššímu správnímu soudu v elektronické podobě (s ověřeným elektronickým podpisem) dne 11. 6. 2010 se navrhovatel na Nejvyšší správní soud obrátil ve věci *„voleb do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky 2010"*. Ve svém návrhu bez jakéhokoliv bližšího označení strany či konkrétního voliče upozornil na *„rozpor v prezentaci výsledků* [...] *oproti hlasování jednoho konkrétního voliče"*. Volič, o němž navrhovatel hovoří, označil na svém hlasovacím lístku preferenční hlasy pro čtyři kandidáty, z výsledku voleb v příslušném okrsku však vyplývá, že minimálně ke třem těmto hlasům nebylo vůbec přihlédnuto. Navrhovatel současně v obecné rovině zpochybnil možnost zpětné kontroly správnosti sečtení hlasů volebními komisemi.

Nejvyšší správní soud návrh odmítl.

Z odůvodnění:

Před dalším pokračováním řízení v dané věci musel Nejvyšší správní soud nejprve posoudit, zda se lze tímto podáním vůbec dále zabývat. Jak je totiž výše uvedeno, podání bylo soudu doručeno v elektronické podobě, přičemž bylo opatřeno elektronickým podpisem podle zvláštního zákona ve smyslu § 37 odst. 2 s. ř. s. Z § 93 odst. 2 téhož zákona ovšem vyplývá speciální pravidlo, podle něhož mimo jiné návrhy ve věcech volebních, jimiž se řízení zahajuje, lze provést pouze písemně nebo ústně do protokolu u věcně a místně příslušného soudu. Smyslem a účelem této zvláštní úpravy je jasná a včasná identifikace navrhovatele v řízení odpovídající povaze posuzovaných věcí – regulérnosti proběhlých voleb.

Ačkoliv zmíněná právní úprava nezmiňuje výslovně formu elektronického podání opatřeného zaručeným elektronickým podpisem, Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že je třeba se uvedeným podáním dále zabývat, neboť výjimka daná § 93 odst. 2 s. ř. s. se na elektronická podání opatřená zaručeným elektronickým podpisem nevztahuje. Je totiž třeba zdůraznit, že na rozdíl od *„obyčejných"* elektronických podání lze v případě podání opatřených zaručeným elektronickým podpisem jednoznačně určit, kdo podání učinil a jaký byl jeho obsah při odeslání. Za těchto okolností by bylo proti smyslu řádného a spravedlivého soudního procesu, pokud by soud účastníka takto učiněného podání vyzýval k jeho listinnému potvrzení či doplnění. V důsledku změn, které se v rámci právního řádu v poslední době staly (zejména nabytí účinnosti zákona č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů, či novely občanského soudního řádu č. 7/2009 Sb.), je proto současně třeba zcela jednoznačně přehodnotit dosavadní výkladovou dichotomii podání písemných a podání učiněných osobně a aplikovat spíše rozlišování podání listinných a ostatních (i podání učiněné v elektronické podobě je totiž podáním písemným).

Požadavku § 93 odst. 2 s. ř. s. vyhovuje, je-li podání soudu zasláno v elektronické podobě opatřené zaručeným elektronickým podpisem založeným na kvalifikovaném certifikátu vydaném akreditovaným poskytovatelem certifikačních služeb a není jej třeba doplňovat písemným podáním. Uvedený názor je přitom též zcela v souladu se zásadami plynoucími ze směrnice Evropského parlamentu a Rady 1999/93/ES ze dne 13. 12. 1999 o zásadách Společenství pro elektronické podpisy, podle nichž by především zaručený elektronický podpis měl být postaven na roveň podpisu vlastnoručnímu; obdobný názor ostatně zastává i aktuální komentářová literatura (srov. např. David, L.; Ištvánek, F.; Javůrková, N.; Kasíková, M.; Lavický, P. a kol. *Občanský soudní řád. Komentář. 1. díl.* Wolters Kluwer : Praha, 2009, s. 244 a násl.).

Vzhledem k tomu, že však návrh obsahoval vady, které bránily jeho věcnému projednání, vyzval Nejvyšší správní soud navrhovatele v souladu s § 37 odst. 5 s. ř. s. k odstranění vad podání usnesením ze dne 14. 6. 2010. V usnesení navrhovateli uložil, aby upřesnil výrok, jehož vydání se domáhá, dále označil kandidáta, proti němuž návrh na neplatnost volby směřuje, a uvedl či doplnil konkrétní skutečnosti, z nichž vyplývá porušení volebního zákona způsobem, který mohl ovlivnit výsledek volby kandidáta, proti jehož volbě

navrhovatel brojí. Zároveň jej poučil o tom, že nebudou-li tyto vady podání odstraněny ve lhůtě tří dnů od doručení této výzvy, nebude pro tento nedostatek možno v řízení pokračovat a soud podání odmítne.

Na tuto výzvu, která mu byla doručena dne 18. 6. 2010, navrhovatel nijak nereagoval, nevyhověl tedy výzvě soudu a neodstranil vady svého návrhu; tyto vady jsou zároveň takového charakteru, že brání tomu, aby se soud mohl návrhem zabývat věcně.

Z § 87 odst. 1 a 5 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, vyplývá, že podáním návrhu na neplatnost volby kandidáta se může ochrany u soudu domáhat každý občan zapsaný do stálého seznamu ve volebním okrsku, kde byl poslanec volen. Návrh na neplatnost volby kandidáta může podat navrhovatel, má-li za to, že byla porušena ustanovení tohoto zákona způsobem, který mohl ovlivnit výsledek volby tohoto kandidáta. Z této právní úpravy se podává, že navrhovatel v prvé řadě musí označit kandidáta, jehož volbu napadá; tento kandidát je pak v souladu s § 90 odst. 2 s. ř. s. účastníkem řízení. Aby se tedy soud mohl návrhem vůbec zabývat, musí navrhovatel v návrhu jednak označit zvoleného kandidáta, jehož volbu napadá, a jednak uvést konkrétní skutečnosti, z nichž dovozuje porušení volebního zákona, jakož i vztah mezi těmito skutečnostmi a volbou označeného kandidáta.

2102

Řízení před soudem: podjatost soudce

k § 8 odst. 1 soudního řádu správního

I. Podjatost soudců (§ 8 odst. 1 s. ř. s.) ve vztahu ke správním orgánům, resp. k osobám za ně jednajícím, je nutno vykládat restriktivněji, než je tomu u ostatních účastníků řízení.

II. Ze samotného spoluautorství odborné publikace nelze dovozovat podjatost soudce (§ 8 odst. 1 s. ř. s.) ve vztahu k účastníkům řízení, resp. k jejich zástupcům, kteří se na této publikaci také podíleli.

(Podle usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 6. 2010, čj. Nao 46/2010-78)

Prejudikatura: nálezy Ústavního soudu č. 127/1996 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 167/94), č. 98/2001 Sb. ÚS. (sp. zn. II. ÚS 105/01), č. 51/2005 Sb. ÚS (sp. zn. III. ÚS 448/04) a č. 42/2007 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 722/05).

Věc: Jaroslav Č. proti Finančnímu úřadu Brno-venkov, o námitce podjatosti v řízení o kasační stížnosti žalobce.

Žalobce (stěžovatel) podal kasační stížnost proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 11. 12. 2009, kterým byla zamítnuta jeho žaloba proti nezákonnému zásahu žalovaného. Tento zásah měl spočívat v nezákonné daňové kontrole.

Soudkyně JUDr. Lenka Kaniová, která byla v souladu s rozvrhem práce soudkyní zpravodajkou v této věci, dne 27. 5. 2010 předsedovi Nejvyššího správního soudu sdělila, že po prostudování spisu zjistila, že za žalovaného jedná ředitelka JUDr. Alena Schillerová, Ph.D., se kterou ji pojí dlouholetý přátelský vztah. Za této situace je dán důvod pochybovat o její nepodjatosti ve smyslu § 8 odst. s. ř. s.

Svůj vztah k JUDr. Schillerové sdělili rovněž další členové rozhodujícího senátu JUDr. Josef Baxa a JUDr. Marie Žišková, kteří shodně uvedli, že jsou členy autorského týmu publikace „*Daňový řád – komentář*", kde jmenovaná též působí.

Nejvyšší správní soud rozhodl, že soudkyně JUDr. Lenka Kaniová je vyloučena z projednávání a rozhodování věci a že soudci JUDr. Josef Baxa a JUDr. Marie Žišková nejsou vyloučeni z projednávání a rozhodování věci.

Z odůvodnění:

[5] Je elementární a obecně platnou zásadou, že nikdo nesmí být soudcem ve své vlastní věci. Za notorietu tuto zásadu považoval již Aristotelés, když poukázal na to, že každý soudí ze své vlastní perspektivy: „*Tak se například právo pokládá za rovnost, a také jí jest, ale ne pro všechny, nýbrž jen pro rovné; a tak se i nerovnost pokládá za právo, a zajisté jím skutečně jest, ale ne pro všechny, nýbrž jenom pro nerovné; avšak vynechává se, pro koho má být něco právem, i soudí se mylně. To proto, že se soud týká samého soudce; a většina lidí ve vlastních záležitostech je špatným soudcem*“ (Aristoteles. *Politika*. 3. vyd. Nakladatelství Petr Rezek : Praha, 2009, s. 113). Na jiném místě stejný autor připomíná, že „*i lékaři, když sami jsou nemocni, povolávají k sobě jiné lékaře, a učitelé tělocviku, chtějí-li sami cvičit, jiné učitele, ve vědomí, že nedovedou správně soudit, protože soudí o vlastní záležitosti a vzrušení*“ (tamtéž, s. 131). Proto také v podmínkách demokratického právního státu platí, že princip nestranného, nezávislého a spravedlivého rozhodování představuje základní pilíř a předpoklad fungování soudní moci; tento princip jsou všichni soudci povinni ctít a naplňovat.

[6] Podle § 8 odst. 1 s. ř. s. jsou soudci vyloučeni z projednávání a rozhodnutí věci tehdy, jestliže se zřetelem na jejich poměr k věci, k účastníkům nebo k jejich zástupcům je dán důvod pochybovat o jejich nepodjatosti. Důvodem vyloučení je tedy taková povaha subjektivního vztahu soudce k věci samé, k účastníkům či jejich zástupcům, která je natolik objektivizovatelná, že lze důvodně pochybovat o soudcově nepodjatosti.

[7] Podle § 8 odst. 3 s. ř. s. soudce, který zjistí důvod své podjatosti, oznámí takovou skutečnost předsedovi soudu a v řízení zatím může provést jen takové úkony, které nesnesou odkladu. Předseda soudu na jeho místo určí podle rozvrhu práce jiného soudce nebo jiný senát. Má-li předseda soudu za to, že není dán důvod podjatosti soudce, nebo týká-li se věc předsedy soudu, rozhodne o vyloučení Nejvyšší správní soud usnesením, a jde-li o soudce Nejvyššího správního soudu, jiný jeho senát. Jelikož se v daném případě považují za podjaté tři soudci Nejvyššího správního soudu, z nichž jeden je současně jeho předsedou, je dána pravomoc a příslušnost k rozhodnutí o vyloučení jinému senátu Nejvyššího správního soudu.

[8] Z ustálené judikatury zdejšího soudu a také Ústavního soudu plyne, že nestrannost soudce je především subjektivní psychickou kategorií, jež vyjadřuje vnitřní psychický vztah soudce k projednávané věci. Při posuzování námitky podjatosti je však třeba nestrannost vnímat i z hlediska objektivního, tzn. zkoumat, zda skutečně existují objektivní okolnosti, jež vyvolávají oprávněné pochybnosti o nezaujatosti soudce v konkrétním případě. Jak se k této otázce vyjádřil Ústavní soud, vyloučení soudce z projednávání a rozhodování ve věci má být založeno nikoliv jen na skutečně prokázané podjatosti, ale již tehdy, jestliže lze mít pochybnosti o jeho nepodjatosti; při posuzování této otázky je tedy třeba učinit úvahu, zda – s ohledem na okolnosti případu – lze mít za to, že by soudce podjatý mohl být (viz nález Ústavního soudu ze dne 27. 11. 1996, sp. zn. I. ÚS 167/94, č. 127/1996 Sb. ÚS, http://nalus.usoud.cz). Otázka podjatosti nemůže být ve všech případech postavena zcela najisto, nicméně rozhodovat o této otázce je nutno vždy na základě existujících objektivních skutečností, které k subjektivním pochybnostem osob zúčastněných na řízení vedou. K vyloučení soudce z projednání a rozhodnutí věci však může v zásadě dojít teprve tehdy, když je evidentní, že vztah soudce k dané věci, účastníkům nebo jejich zástupcům dosahuje takové povahy a intenzity, že i přes zákonem stanovené povinnosti nebudou moci nebo schopni nezávisle a nestranně rozhodovat (srov. nález Ústavního soudu ze dne 3. 7. 2001, sp. zn. II. ÚS 105/01, č. 98/2001 Sb. ÚS, http://nalus.usoud.cz).

[9] Rozhodnutí o vyloučení soudce z důvodů uvedených v § 8 s. ř. s. představuje výjimku z ústavní zásady, podle níž nikdo nesmí být odňat svému zákonnému soudci s tím, že příslušnost soudu i soudce stanoví zákon (čl. 38 odst. 1 Listiny základních práv a svobod; dále jen „Listina"). Tak jak zákon tuto příslušnost stanovil, je tato zásadně dána, a postup, kterým je věc odnímána příslušnému soudci a přikázána soudci jinému, je nutno chápat jako postup výjimečný.

[10] Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 30. 9. 2005, sp. zn. 4 As 14/2004, uvedl, že „[i]*ntegrální součástí práva na spravedlivý (fair) proces tak, jak je vymezeno v čl. 36 odst. 1 listiny a v čl. 6 odst. 1 Úmluvy, je garance toho, aby ve věci rozhodoval nezávislý a nestranný soudce. Nestrannost a nezaujatost soudce je jedním z hlavních předpokladů spravedlivého rozhodování a jednou z hlavních premis důvěry občanů a jiných subjektů práva v právo a právní stát (čl. 1 odst. 1 Ústavy). Nestrannost soudce je především subjektivní psychickou kategorií, vyjadřující vnitřní psychický stav soudce k projednávané věci v širším smyslu (zahrnuje vztah k předmětu řízení, účastníkům řízení, jejich právním zástupcům atd.), o nichž je schopen relativně přesně referovat toliko soudce sám. Pouze takto úzce pojímaná kategorie nestrannosti soudce by však v praxi nalezla stěží uplatnění vzhledem k obtížné objektivní přezkoumatelnosti vnitřního rozpoložení soudce. Kategorii nestrannosti je proto třeba vnímat šířeji, také v rovině objektivní. Za objektivní ovšem nelze považovat to, jak se nestrannost soudce pouze subjektivně jeví vnějšímu pozorovateli (účastníkovi řízení), nýbrž to, zda reálně neexistují objektivní okolnosti, které by mohly objektivně vést k legitimním pochybnostem o tom, že soudce určitým, nikoliv nezaujatým vztahem k věci disponuje. Vyloučení soudce z projednávání a rozhodování věci má být založeno nikoliv pouze na skutečně prokázané podjatosti, ale je dáno již tehdy, jestliže lze mít pochybnost o jeho nepodjatosti (I. ÚS 167/94, Ústavní soud: Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu). Na druhé straně Ústavní soud vyslovil, že subjektivní hledisko účastníků řízení o podjatosti může být podnětem k jejímu zkoumání, rozhodování o této otázce se však musí dít výlučně na základě hlediska objektivního. To znamená, že otázka podjatosti nemůže být postavena nikdy zcela najisto, nelze ovšem vycházet pouze ze subjektivních pochybností osob zúčastněných na řízení, nýbrž i z právního rozboru skutečností, které k těmto pochybnostem vedou (II. ÚS 105/01). Rovněž judikatura Evropského soudu pro lidská práva vychází z dvojího testu nestrannosti soudce: subjektivní test je založen na základě osobního přesvědčení soudce v dané věci, objektivní test sleduje existenci dostatečných záruk, že je možno v tomto ohledu vyloučit jakoukoliv legitimní pochybnost (III. ÚS 448/04).*" Lze tak shrnout, že při posouzení otázky podjatosti soudce je třeba akcentovat též tzv. zdání nezávislosti a nestrannosti nejen ve vztahu k účastníkům řízení, nýbrž i ke třetím osobám (z novější judikatury Ústavního soudu k tomu viz např. nález ze dne 7. 3. 2007, sp. zn. I. ÚS 722/05, č. 42/2007 Sb. ÚS).

[11] V nyní projednávané věci soud nemohl přehlédnout, že vztah tří jmenovaných soudců není dán k účastníkům řízení ani k jejich zástupcům, nýbrž k JUDr. Schillerové, která jedná za žalovaného. Jakkoliv ze shora popsaných důvodů platí, že podjatost soudce může být dána i tehdy, existuje-li vztah k osobě, která jedná za správní orgán, je současně zřejmé, že se jedná o kvalitativně odlišnou situaci, než když je dán poměr soudce přímo k fyzické osobě coby k účastníkovi řízení, resp. k jeho zástupci. Jednání za správní orgán není totiž ničím jiným než realizací jeho pravomocí v rámci zákonem vymezené působnosti - na rozdíl od aktivit fyzických či právnických osob soukromoprávní povahy. Zdejší soud má proto za to, že podjatost soudců ve vztahu ke správním orgánům, resp. k osobám za ně jednajícím, je nutno vykládat restriktivněji, než je tomu u ostatních účastníků řízení. Jiná je totiž např. situace, kdy je soudce ve svém soukromém životě účastníkem správního řízení (např. podá žádost o vydání stavebního povolení, je daňovým sub-

jektem apod.), tj. přijde do osobního kontaktu s některým správním orgánem, a současně přezkoumává rozhodnutí těchto správních orgánů v jiných věcech. Zdejší soud má za to, že v těchto případech jeho vztah ke správnímu orgánu není takové povahy, aby bez dalšího mohl založit důvod podjatosti ve smyslu citovaného zákonného ustanovení.

[12] Je totiž třeba vycházet z toho, že správní orgán může činit pouze to, co stanoví zákon (čl. 2 odst. 3 Ústavy, čl. 2 odst. 2 Listiny); na rozdíl od soukromých subjektů, které mohou činit vše, co není zákonem zakázáno (čl. 2 odst. 4 Ústavy, čl. 2 odst. 3 Listiny). Navíc, v případě správních orgánů je zákonem založena jejich věcná a místní působnost, takže ten, kdo se účastní správního řízení, nemá na výběr, u kterého orgánu toto bude vedeno - tento orgán zpravidla není *„zastupitelný"*.

[13] Jiná situace proto nastává tehdy, dostane-li se soudce ve svém soukromém životě do kontaktu se soukromým subjektem. Zde totiž má v podmínkách tržní ekonomiky na výběr, od koho např. koupí určitou věc anebo která firma pro něj vykoná určitou službu. Zde je třeba z hlediska možného vzniku podjatosti odlišovat běžné, každodenní situace, kdy např. při nákupu věcí osobní spotřeby osoba prodejce nehraje prakticky žádnou roli. Jiná situace nicméně může vzniknout, dostane-li se soudce do právního vztahu se soukromým subjektem a důvod vzniku tohoto vztahu má pro něj zásadní význam: koupí si např. od stavební firmy dům či od prodejce automobilů automobil, příp. uzavře s ním leasingovou smlouvu. V těchto případech je - přinejmenším z důvodu vnějšího náhledu (objektivizovatelná rovina nestrannosti - viz výše) - vhodné, aby takovýto soudce nerozhodoval v případech, kdy je tato stavební firma či prodejce automobilů účastníkem soudního řízení. Jinak řečeno, je třeba v praxi oddělovat situace, kdy dotyčný soudce v podstatě ani nerozlišuje, s kým vstupuje do právního vztahu, od situací mimořádných, kdy se osoba smluvního partnera může jevit jako zcela zásadní. Navíc, v těchto případech se jedná nezřídka o obchodní vztah dlouhodobější povahy a dochází během něj k navázání osobních kontaktů, někdy i častých a značně intenzivních. Současná existence smluvního vztahu mezi soudcem a takovouto firmou a rozhodování v otázkách, které jsou pro tuto firmu zásadní, proto podjatost soudce v konkrétním případě založit může.

[14] Odlišnost postavení správních orgánů od jiných účastníků řízení ve správním soudnictví plyne i z toho, že extenzivní výklad § 8 odst. 1 s. ř. s. by vedl až k takovým důsledkům, že by se soudce např. nesměl podílet na rozhodování ve věcech, v nichž by jako účastník řízení vystupoval správní orgán, u něhož byl tento soudce někdy v minulosti zaměstnán. Takovýto výklad považuje zdejší soud za absurdní a zjevně neúčelný, protože by mohl znamenat nevyužití odborných znalostí a praktických zkušeností konkrétních soudců.

[15] Proto zdejší soud činí závěr, že podjatost soudců ve vztahu ke správnímu orgánu je dána jen tehdy, jestliže se tito soudci přímo či nepřímo podíleli na projednávání a rozhodování věci u tohoto správního orgánu, příp. existuje-li k osobě, která před soudem za správní orgán jedná, skutečně osobní vztah. V nyní projednávané věci je z tohoto důvodu vyloučena z rozhodování o předmětné kasační stížnosti JUDr. Lenka Kaniová, jelikož právě ona na dlouholetý přátelský vztah k JUDr. Schillerové upozorňuje.

[16] V případě soudců JUDr. Baxy a JUDr. Žiškové se však jedná o situaci zcela odlišnou. Svůj vztah k JUDr. Schillerové jednající za žalovaného totiž omezují pouze na spoluúčast na vydání odborné publikace. Takovýto vztah, vycházející z toliko časově a účelově omezené profesionální spolupráce, nicméně nepovažuje zdejší soud za natolik závažný a hluboký, aby byl svojí povahou způsobilý založit podjatost.

[17] Důvodem vyloučení soudce pro podjatost je totiž garantovat spravedlivý proces, jehož základním předpokladem je nezávislost a nestrannost, a nelze proto připustit, aby soudci rozhodovali v případech, kdy by mohli být na výsledku řízení jakkoliv přímo zainteresováni. U osobnosti soudce je však třeba vždy vycházet primárně z toho, že se jedná

o profesionála, který dokáže oddělit svoje soukromé zájmy od rozhodovací činnosti, na které se podílí, a u něhož je vždy na prvním místě respektování profesní a osobní cti.

[18] Nelze ostatně přehlédnout, že soudce kromě své běžné pracovní agendy (zejména rozhodovací činnosti) je povinen dále se vzdělávat a zákonná úprava rovněž umožňuje jeho další realizaci v oblasti vědecké, pedagogické, literární, publicistické a umělecké. Pokud tedy zákonná úprava např. mezi povinnosti soudce stanoví *„dbát soustavným vzděláváním o prohlubování svých odborných právních a dalších znalostí potřebných pro řádný výkon funkce“* (§ 82 odst. 2 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích) a za výkon soudcovské funkce označuje např. i odbornou přípravu a vzdělávání soudců, státních zástupců, justičních a právních čekatelů a dalších zaměstnanců soudů a státních zastupitelství, a také notářů, advokátů, soudních exekutorů, advokátních koncipientů, notářských koncipientů, notářských kandidátů, exekutorských koncipientů a exekutorských kandidátů (§ 83 citovaného zákona), nemělo by logiku, jestliže by např. samotná účast na těchto vzdělávacích akcích a kontakty z ní nutně plynoucí mohla sama o sobě následně založit podjatost soudce ve vztahu k účastníkům řízení, kteří byli např. na této akci lektory či účastníky.

[19] Jestliže pak zákon výslovně umožňuje výdělečnou činnost soudců spočívající v činnosti mj. vědecké a publikační (§ 85 citovaného zákona), má zdejší soud za to, že ze samotného spoluautorství odborné publikace ještě nelze dovozovat podjatost soudce ve vztahu k účastníkům řízení, resp. k jejich zástupcům, kteří se na této publikaci také podíleli. V reálném životě totiž existuje celá řada možnosti spoluautorství: od velmi volného, čistě formálního, až po těsnou a intenzivní spolupráci. Jiná je proto zjevně situace, kdy je např. vydáván monotématicky zaměřený sborník, jehož jednotliví autoři často ani nemohou ovlivnit, kdo všechno do něj bude přispívat, a naopak situace *„společného psaní“* dvou či více autorů, kdy nelze ani specifikovat, kdo z nich vlastně psal které části publikace. Rovněž u komentářů zákonů, kdy se samozřejmě předpokládá poměrně úzká spolupráce a konzultace jednotlivých autorů, se však jedná o jejich čistě odborný vztah založený na profesionalitě a nelze bez dalšího usuzovat na vztah osobní, který by mohl vést až ke vzniku podjatosti.

[20] Navíc, je nesporným faktem, že v České republice existuje poměrně velmi úzká odborná komunita u některých právních specializací. Není proto výjimkou značná odborná provázanost jednotlivých osob: při pořádání odborných konferencí či seminářů a ve vystupování na nich, v kvalifikačním růstu (např. vedení či oponování disertačních nebo habilitačních prací), v recenzování odborných publikací apod. Je proto třeba vždy velmi bedlivě od sebe odlišovat ryze odbornou rovinu od roviny osobní. Pokud by se tak totiž nedělo a ryze odborná spolupráce osob různých profesí by bez dalšího měla vést k podjatosti soudců, kteří se na těchto odborných projektech podíleli, docházelo by ve svém faktickém důsledku k potlačování odborné úrovně rozhodovací činnosti soudů, a to z důvodů, které nelze považovat za rozumné. Jinak řečeno, při hodnocení možné podjatosti je třeba vždy v každém konkrétním případě velmi citlivě hodnotit, zda se lze domnívat, že je skutečně dán osobní vztah soudce k projednávané věci či k účastníkům řízení, anebo zda se ve skutečnosti jedná toliko o vztah založený výlučně na jeho odbornosti. Toto konstatování činí zdejší soud právě s vědomím toho, že hodnocení podjatosti soudce lze velmi obtížně provádět v obecné či dokonce abstraktní rovině: vždy jde o posouzení konkrétních okolností toho kterého případu.

[21] Na základě výše provedených úvah proto soud uzavírá, že ohledně soudců JUDr. Baxy a JUDr. Žiškové samotná skutečnost jejich členství v autorském týmu společně s JUDr. Schillerovou nezakládá podjatost, pro kterou by se nemohli podílet na rozhodování o předmětné kasační stížnosti.

2103

Řízení před soudem: nepřípustnost kasační stížnosti

k § 46 odst. 1 písm. d), § 103 a § 104 odst. 4 soudního řádu správního

Kasační stížnost, jejíž důvody nesměřují vůči výroku napadeného soudního rozhodnutí, resp. nesměřují proti důvodům, na nichž je toto rozhodnutí postaveno, je nepřípustná podle § 104 odst. 4 s. ř. s., neboť se opírá o jiné důvody, než které jsou uvedeny v § 103 s. ř. s. Nejvyšší správní soud proto takovou kasační stížnost odmítne podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. pro nepřípustnost.

(Podle usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 9. 2009, čj. 7 Afs 106/2009-77)

Věc: Ing. Václav K. proti Finančnímu ředitelství v Brně o registraci plátce daně z přidané hodnoty, o kasační stížnosti žalobce.

Žalovaný rozhodl dne 4. 12. 2007 podle § 50 odst. 6 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, o zamítnutí odvolání žalobce proti rozhodnutí Finančního úřadu Brno I. ze dne 15. 5. 2007, jímž byla žalobci podle § 106 odst. 7 zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, v návaznosti na § 33 zákona č. 337/1992 Sb. zrušena registrace plátce daně z přidané hodnoty.

Krajský soud v Ostravě usnesením ze dne 22. 5. 2008 postoupil žalobu žalobce proti rozhodnutí žalovaného Krajskému soudu v Brně. Krajský soud v Ostravě došel k závěru, že k vyřízení podané správní žaloby je místně příslušný Krajský soud v Brně, tj. soud, v jehož obvodu má sídlo žalovaný správní orgán.

Proti tomuto usnesení krajského soudu podal žalobce (stěžovatel) blanketní kasační stížnost s tím, že ji odůvodní soudem ustanovený zástupce z řad advokátů. Ustanoveného zástupce stěžovatele Mgr. Tomáše Gureckého krajský soud dne 27. 5. 2009 vyzval, aby do jednoho měsíce ode dne doručení uvedl rozsah a důvody kasační stížnosti a návrh výroku rozsudku. Zástupce stěžovatele se vyjádřil tak, že napadené správní rozhodnutí je rozhodnutím nicotným, které nemá a nemůže mít žádné právní následky, a že jej napadá v celém rozsahu. Odkázal přitom na pravomocný rozsudek Městského soudu v Praze, sp. zn. 7 Ca 279/2006, kterým tento soud zrušil rozhodnutí Ministerstva financí o delegaci místní příslušnosti správy daní žalobce na Finanční ředitelství v Brně. Žalobce proto navrhl, aby soud vydal rozsudek, jímž se jednak ruší usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 22. 5. 2008 a jednak zrušuje a současně vyslovuje nicotnost rozhodnutí Finančního ředitelství v Brně ze dne 4. 12. 2007.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že Městský soud v Praze skutečně svým rozsudkem ze dne 26. 2. 2009, čj. 7 Ca 279/2006-104, zrušil pro nepřezkoumatelnost rozhodnutí Ministerstva financí o delegaci místní příslušnosti. Podle žalovaného se ale v případě rozhodnutí vydaných orgánem delegovaným podle zrušeného rozhodnutí Ministerstva financí nejedná o natolik závažnou vadu, která by měla mít za následek nicotnost takových rozhodnutí. Napadené usnesení Krajského soudu v Ostravě je v souladu s § 7 odst. 1 s. ř. s.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost odmítl.

Z odůvodnění:

V této věci bylo kasační stížností napadeno usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 22. 5. 2008, kterým byla věc postoupena Krajskému soudu v Brně. Stěžovatelem uplatněné důvody kasační stížnosti však v žádném případě nesměřují vůči napadenému rozhodnutí krajského soudu. Naopak směřují výlučně proti rozhodnutí odvolacího správního orgánu. Tomu pak zcela odpovídá i rozsudečný návrh, který je pro soud závazný a jímž se stěžovatel pod bodem II. a III. domáhá zrušení a vyslovení nicotnosti rozhodnutí finančního

ředitelství ze dne 4. 12. 2007. Nedostatečnost kasační stížnosti pak nebyla odstraněna ani soudem ustanoveným advokátem Mgr. Tomášem Gureckým k výzvě krajského soudu ze dne 27. 5. 2009.

Nejvyšší správní soud konstatuje, že kasační stížnost může účinně směřovat jen proti těm důvodům soudního rozhodnutí, na nichž je toto rozhodnutí postaveno. To znamená, že v řízení o kasační stížnosti proti usnesení krajského soudu o postoupení věci lze účinně směřovat důvody kasační stížnosti (stěžovatelovy výtky) do výroku krajského soudu o postoupení věci.

V této věci tomu tak není.

Je tomu tak proto, že důvody kasační stížnosti směřují výlučně proti správnímu rozhodnutí (rozhodnutí finančního ředitelství), a nikoliv proti usnesení krajského soudu, kterým byla věc postoupena Krajskému soudu v Brně. Nelze tudíž dojít k jinému závěru než tomu, že se kasační stížnost opírá o *„jiné důvody"* než důvody uvedené v § 103 s. ř. s. Taková kasační stížnost je potom nepřípustná.

Nejvyšší správní soud z uvedeného důvodu došel k závěru, že kasační stížnost proti usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 22. 5. 2008 není přípustná, a proto ji podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. odmítl. Je tomu tak proto, že stěžovatelem uplatněné důvody uvedené v doplnění kasační stížnosti jsou jinými důvody ve smyslu § 104 odst. 4 s. ř. s.

2104

Řízení před soudem: soudní přezkum rozhodnutí správního orgánu ve věci soukromého práva

k § 118 odst. 6 zákona č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních, ve znění zákona č. 217/2005 Sb.
k § 244 občanského soudního řádu ve znění zákona č. 151/2002 Sb.

Rozhodnutí o povinnosti odběratele uhradit náklady spojené s výrobou, prodejem a likvidací tabákových nálepek v případě jejich objednání a neodebrání, které celní úřad vydal dle § 118 odst. 6 zákona č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních, je rozhodnutím správního orgánu o věci, která vyplývá z občanskoprávních či obchodních vztahů. O žalobě podané proti tomuto rozhodnutí rozhoduje soud v občanském soudním řízení dle § 244 odst. 1 o. s. ř.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 5. 2010, čj. 9 Afs 97/2009-115)

Prejudikatura: č. 448/2005 Sb. NSS.

Věc: Akciová společnost CZT proti Celnímu ředitelství Praha o úhradu nákladů spojených s výrobou, prodejem a likvidací tabákových nálepek, o kasační stížnosti žalobce.

Žalobce jakožto odběratel tabákových nálepek neodebral od pověřeného celního úřadu 1 063 152 ks objednaných tabákových nálepek (0,11 Kč/ks), a proto Celní úřad Kolín (dále jen „celní úřad") rozhodnutím ze dne 28. 3. 2007 žalobci uložil podle § 118 odst. 6 zákona o spotřebních daních povinnost uhradit náklady spojené s výrobou, prodejem a likvidací tabákových nálepek, v celkové částce 116 946,72 Kč.

Žalobce proti rozhodnutí podal odvolání. Namítal, že celní úřad započítal do celkové částky nákladů také tabákové nálepky v počtu 1 003 008 ks, které žalobce neodebral nikoli vlastní vinou, ale v důsledku toho, že příslušné celní orgány nepovažovaly předmětné tabákové výrobky za doutníky, ale za tabák ke kouření, s čímž se žalobce neztotožňuje. Žalovaný odvolání rozhodnutím ze dne 12. 6. 2007 zamítl.

Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného žalobou u Městského soudu v Praze, v níž uplatnil v zásadě shodné námitky jako v podaném odvolání. Městský soud rozsudkem ze dne

20. 5. 2009 žalobu zamítl. Poukázal na skutečnost, že podle § 118 odst. 6 zákona o spotřebních daních je vznik povinnosti uhradit náklady spojené s výrobou, prodejem a likvidací objednaných tabákových nálepek vázán pouze na jedinou podmínku, a to na jejich neodebrání. Povinnost objednat a odebrat tabákové nálepky je důsledkem povinnosti výrobce nebo dovozce tabákových výrobků značit tabákové výrobky vyrobené na daňovém území České republiky, na daňové území České republiky dovezené nebo na daňové území České republiky dopravené z jiného členského státu, tabákovou nálepkou. Státu vznikly v souvislosti s objednávkou nálepek náklady vynaložené na jejich výrobu a prodej. Odběratel je povinen při odběru tabákových nálepek uhradit jejich cenu a v případě, že tyto nálepky neodebere, je spravedlivé na něm požadovat, aby uhradil alespoň náklady, které státu vznikly s jejich výrobou a prodejem. Neodebráním nálepek vzniká státu škoda představovaná právě zákonem definovanými náklady. Odpovědnost za tuto škodu je odpovědností objektivní a není možné se jí zprostit poukazem na subjektivní stránku jednání odběratele. Ať již byly příčiny, pro které žalobce nálepky neodebral, jakékoliv, tj. mohlo se jednat o vyšší moc, opomenutí žalobce apod., zákon mu nedává prostor se této odpovědnosti jakkoli zprostit.

Proti rozsudku městského soudu žalobce (stěžovatel) brojil kasační stížností. Nesouhlasil s právním posouzením městského soudu, že není možné se zprostit odpovědnosti za neodebrání tabákových nálepek podle § 118 odst. 6 zákona o spotřebních daních. Dle názoru stěžovatele se městský soud měl zabývat příčinami vzniku škody, tj. z jakých důvodů stěžovatel neodebral objednané tabákové nálepky, neboť se tak stalo nikoli jeho vlastní vinou, ale v důsledku toho, že celní orgány považovaly předmětné výrobky za neznačené, tj. nepovažovaly je za doutníky, s čímž stěžovatel nesouhlasil.

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

Z odůvodnění:

(...) Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené rozhodnutí městského soudu a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná. Nikoli však z důvodů uplatněných stěžovatelem v kasační stížnosti dle § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s., ale vzhledem k vadě řízení před městským soudem, která mohla mít (a v daném případě měla) za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. K takové vadě je Nejvyšší správní soud povinen dle § 109 odst. 3 s. ř. s. přihlédnout z úřední povinnosti (*ex offo*). V projednávané věci se městský soud dopustil tohoto pochybení tím, že meritorně přezkoumal rozhodnutí správního orgánu vyplývající dle názoru zdejšího soudu ze vztahu majícího soukromoprávní povahu, v důsledku čehož vydal rozhodnutí mimo zákonem mu svěřenou pravomoc (§ 4 s. ř. s.).

Posouzení soukromoprávní či veřejnoprávní povahy konkrétní věci má zásadní procesní význam pro určení, zda k jejímu projednávání a rozhodování je dána pravomoc civilních soudů či pravomoc správních soudů a v jakém rozsahu. V případě soukromoprávní podstaty sporu soudní řád správní odmítá přezkoumat rozhodnutí správního orgánu ve správním soudnictví [§ 46 odst. 2 a § 68 písm. b) s. ř. s.] a odkazuje navrhovatele na civilní řízení soudní, v němž bude věc projednána obecným soudem v řízení podle nové části páté občanského soudního řádu, účinné od 1. 1. 2003. Toto řízení má povahu přezkumnou i nalézací a od správního soudnictví se významně odlišuje nejen např. vymezením okruhu účastníků, ale především způsobem rozhodnutí v situaci, kdy soud shledá rozhodnutí správního orgánu nesprávným. V takovém případě je civilní soud povolán sám přímo ve věci rozhodnout a nahradit rozhodnutí správního orgánu, zatímco správní soud by napadené rozhodnutí toliko zrušil, věc vrátil žalovanému zpět k dalšímu řízení a zavázal jej svým právním názorem.

Nejvyšší správní soud v rozhodnutí rozšířeného senátu ze dne 12. 10. 2004, čj. 4 As 47/2003-125, č. 448/2005 Sb. NSS, vyslovil, že pro určení toho, zda se určitá věc bude pro-

jednávat v civilním nebo ve správním soudnictví, se nabízejí různé cesty: především použití teorie zájmové, teorie mocenské, teorie organické či metody právního regulování. Ačkoli žádná z těchto metod není natolik spolehlivá, aby vždy a v každém konkrétním případě dokázala poskytnout jednoznačnou odpověď na položenou otázku, Nejvyšší správní soud považuje za nutné alespoň v základních rysech přiblížit podstatu těchto shora uvedených teorií.

Nejméně spolehlivá, avšak nejjednodušší, je bezpochyby teorie zájmová, jejíž podstata spočívá v tom, že veřejné právo chrání zájmy veřejné, zatímco právo soukromé chrání zájmy soukromé. Veřejným zájmům se přitom přikládá vyšší hodnota (větší „*právní cennost*“) než zájmům soukromým (srovnej Hoetzel, J. Dualismus právní. In: *Slovník veřejného práva československého*. Svazek I., s. 493 a násl.). Mezi soukromým a veřejným zájmem však neexistují přesné hranice a nelze nijak spolehlivě stanovit, zda konkrétní zájem je veřejný či soukromý. Tato skutečnost je způsobena i tím, že určitá skupina zájmů může mít zároveň povahu zájmů soukromých i zájmů veřejných. Již z tohoto důvodu nemůže být kritérium zájmu jediným diferenciačním kritériem třídění práva.

Podle mocenské teorie mají účastníci soukromoprávních vztahů rovné postavení, zatímco ve vztazích veřejnoprávních se projevuje zákonem přesně vymezené nadřazené postavení nositele veřejné moci, který v mezích zákona a způsoby, které zákon předvídá, autoritativně rozhoduje o právech a povinnostech fyzických a právnických osob. Ani tato teorie však není spolehlivá ve všech případech, neboť i ve veřejném právu se setkáváme se vztahy, v nichž mají účastníci rovné postavení, a v soukromém právu naopak se vztahy, v jejichž rámci má jedna ze stran více práv než strana druhá, a tedy jejich formálně právní postavení není rovné.

Organická teorie přiřazuje k veřejnoprávním takové právní vztahy, v jejichž rámci jeden z účastníků vystupuje v tomto právním poměru z důvodu výkonu funkce veřejného svazu nebo z důvodu své příslušnosti k některému veřejnému svazu (veřejnoprávní korporaci). Jestliže účastníci vstoupili do právního vztahu nezávisle na svém charakteru veřejnoprávní korporace, resp. nezávisle na příslušnosti k veřejnoprávní korporaci, pak jde o poměr práva soukromého.

Nejspolehlivější pak je rozlišování soukromého a veřejného práva v závislosti na uplatňující se metodě právní regulace (srovnej Macur, J. *Občanské právo procesní v systému práva*. UJEP : Brno, 1975, s. 111 a násl.). Metodou právní úpravy se zde rozumí specifický způsob právního regulování, vyjadřující povahu a míru působení jednotlivých účastníků právního vztahu na vznik a rozvíjení tohoto vztahu, resp. vyjadřující povahu a míru účasti subjektů právního vztahu na formování jeho obsahu. Tato teorie vychází z teze, že právní vztahy představují funkční vazby mezi různými objektivními zájmy existujícími ve struktuře zájmu. Právní vztahy tyto zájmy integrují a umožňují jejich interakci, přičemž dochází k interakci a integraci objektivních zájmů různého druhu a významu. Výrazem povahy těchto funkčních spojení v rámci vnitřní struktury právního vztahu je potom metoda právní regulace. Zpravidla přitom platí, že soukromoprávní metoda právní regulace je metodou rovnosti (§ 2 odst. 2 občanského zákoníku), zatímco veřejnoprávní metoda regulace je naopak vertikální, tzn. jeden ze subjektů právního vztahu vystupuje jako nositel veřejné moci a může jednostranně ukládat druhému účastníku právního vztahu povinnosti. I zde však existují výjimky, kdy postavení účastníků právního vztahu nelze vtěsnat do uvedeného modelu.

Při rozlišování soukromoprávní či veřejnoprávní povahy věci je však nutné vždy důsledně identifikovat předmět řízení, tj. povahu právních vztahů, které jsou předmětem konkrétního právního posouzení. V souzené věci je nepochybné, že předmětem řízení byla povinnost stěžovatele stanovená v § 118 odst. 6 zákona o spotřebních daních uhradit náklady spojené s výrobou, prodejem a likvidací tabákových nálepek, které ačkoli byly stěžovatelem objednány, následně nebyly u pověřeného celního úřadu odebrány.

Povinnost značení tabákových výrobků tabákovými nálepkami je upravena v § 114 a násl. zákona o spotřebních daních. Povinnost označovat tabákové výrobky tabákovou nálepkou se týká pouze těch výrobků, které jsou určeny ke spotřebě na území České republiky. To jsou obecně tabákové výrobky (viz § 101 uvedeného zákona) vyrobené na daňovém území České republiky, na daňové území České republiky dovezené ze třetích zemí nebo na daňové území České republiky dovezené z jiného členského státu, pokud nejsou dopravovány v režimu podmíněného osvobození od daně s následným umístěním výrobků v daňovém skladu nebo pokud není v odstavcích 6 a 7 stanoveno jinak (§ 114 odst. 2 téhož zákona).

Právní úpravu objednávání, odběru a distribuce tabákových nálepek obsahuje § 118 zákona o spotřebních daních. Podle odstavce 2 tohoto ustanovení nákup tabákových nálepek od jejich výrobce, jejich přepravu od výrobce k pověřenému celnímu úřadu a jejich odběr na daňovém území České republiky výrobcem nebo dovozcem zajišťuje pověřený celní úřad, který zároveň vykonává kontrolu přepravy, uložení a užití tabákových nálepek u výrobce nebo dovozce. Pověřeným celním úřadem je dle § 103 odst. 2 zákona o spotřebních daních Celní úřad Kolín.

Výrobce tabákových nálepek smí prodávat tabákové nálepky výhradně pověřenému celnímu úřadu a také odběratel (tj. výrobce, dovozce nebo osoba pověřená k odběru tabákových výrobků podle § 118 odst. 3 zákona o spotřebních daních) je povinen objednávat a odebírat tabákové nálepky výhradně u tohoto pověřeného celního úřadu (§ 118 odst. 5 a 7 citovaného zákona). Odběratel nesmí obdržené tabákové nálepky prodat nebo jakýmkoli způsobem bezúplatně předat jiným fyzickým nebo právnickým osobám s výjimkou pověřeného celního úřadu. Toto ustanovení se nevztahuje na případ, kdy tabákové nálepky jsou předány výrobcům nebo dodavatelům tabákových výrobků v jiném členském státě nebo ve třetí zemi za účelem označení tabákových výrobků pro uvedení do volného daňového oběhu na daňovém území České republiky.

Zákon o spotřebních daních dále v § 118 odst. 11 upravuje termíny pro objednávání tabákových nálepek a v odstavci 10 téhož ustanovení stanoví povinnost odběratele uhradit *cenu* tabákových nálepek. Odběratel si na své vlastní náklady zajišťuje také přepravu tabákových nálepek od pověřeného celního úřadu a jejich uložení a užití. V případě, že stěžovatel neodebere od pověřeného celního úřadu tabákové nálepky, které si objednal, je povinen uhradit náklady spojené s výrobou, prodejem a likvidací těchto tabákových nálepek (§ 118 odst. 6 zákona o spotřebních daních).

V objednávce tabákových nálepek, jejíž vzor upravuje příloha č. 3 prováděcí vyhlášky č. 467/2003 Sb., o používání tabákových nálepek při značení tabákových výrobků, ve znění účinném pro projednávanou věc, je odběratel povinen si sám vypočítat *hodnotu* odpovídající výši daňové povinnosti objednaných tabákových nálepek (§ 118 odst. 4 zákona o spotřebních daních). Objednávka zároveň plní funkci daňového přiznání s výjimkou tabákových výrobků, u kterých vznikla povinnost daň přiznat a zaplatit podle § 9 odst. 3 písm. e), § 9 odst. 3 písm. f) nebo § 101a téhož zákona. Daň je zaplacena použitím tabákové nálepky; použitím se rozumí umístění tabákové nálepky na jednotkovém balení a pod průhledný přebal, pokud se tento používá, tak, aby při otevření jednotkového balení došlo k jejímu poškození. Tabákové nálepky musí být použity v okamžiku, kdy vzniká povinnost daň přiznat a zaplatit (§ 116 odst. 1 až 4 zákona o spotřebních daních).

Podle § 119 odst. 1 a 2 citovaného zákona odběrem tabákových nálepek vzniká odběrateli povinnost uhradit *hodnotu* tabákové nálepky, která odpovídá výši daňové povinnosti tabákového výrobku za jednotkové balení určené k přímé spotřebě. *Hodnota* tabákových nálepek je u cigaret a tabáku ke kouření i u doutníků a cigarillos splatná do 60 dnů ode dne odebrání tabákových nálepek od pověřeného celního úřadu. V případě, že není *hodnota* tabákových nálepek uhrazena již při jejich odběru, je odběratel povinen poskytnout zajištění *hodnoty* tabákových nálepek objednaných u pověřeného celního úřadu,

a to ve formě bankovní záruky vystavené ve prospěch celního úřadu, pokud takovou záruku celní úřad povolí, nebo složením či převodem finančních prostředků na depozitní účet pro zajištění daně zřízený celním úřadem (§ 119 odst. 5 zákona o spotřebních daních). K zajištění úhrady *hodnoty* tabákových nálepek k odebraným tabákovým nálepkám, které dosud nebyly použity na jednotkovém balení, vzniká také zákonné zástavní právo (§ 120 zákona o spotřebních daních).

Jak již bylo uvedeno výše, předmětem řízení v uvedené věci byla povinnost stěžovatele stanovená v § 118 odst. 6 zákona o spotřebních daních uhradit náklady spojené s výrobou, prodejem a likvidací tabákových nálepek, neboť si u pověřeného celního úřadu objednal tabákové nálepky, které následně neodebral.

Nejvyšší správní soud na základě výše uvedených ustanovení dospěl k závěru, že při aplikaci § 118 odst. 6 zákona o spotřebních daních se nejedná o správní trestání, jak stěžovatel uvádí v kasační stížnosti. Tento závěr vyplývá z povahy samotného § 118 odst. 6 citovaného zákona, jehož smyslem není ukládat stěžovateli sankci za porušení právní povinnosti; a dále je potvrzen podstatou § 135a odst. 1 písm. f) zákona o spotřebních daních, které samostatně upravuje skutkovou podstatu tzv. jiného správního deliktu, jehož se dopustí právnická osoba nebo fyzická osoba podnikající tím, že neobjedná nebo neodebere tabákové nálepky od pověřeného celního úřadu, pokud tuto povinnost má. Osobě, která se dopustí tohoto jednání, hrozí pokuta až do výše 5 mil. Kč. Zákon o spotřebních daních tedy upravuje jednak deliktní odpovědnost osoby, která neodebere tabákové nálepky [§ 135a odst. 1 písm. a) zákona o spotřebních daních], a v jiné části zákona upravuje povinnost toho, kdo objednal a neodebral tabákové nálepky, uhradit náklady, které vznikly v souvislosti s výrobou, prodejem a likvidací tabákových nálepek (§ 118 odst. 6 zákona o spotřebních daních). V projednávané věci celní úřady vůči stěžovateli postupovaly podle § 118 odst. 6 citovaného zákona.

Z pohledu zdejšího soudu je pro posouzení věci stěžejní, že právní úprava obsažená v zákoně o spotřebních daních ve vztahu k tabákovým nálepkám výslovně rozlišuje dva druhy platební povinnosti na straně odběratele, a to povinnost hradit *hodnotu* tabákových nálepek (srovnej § 119 odst. 1 uvedeného zákona) a *cenu* tabákových nálepek (§ 118 odst. 10 téhož zákona). Ve vztahu k *hodnotě* tabákové nálepky zákon výslovně stanoví, že *hodnota* odpovídá výši daňové povinnosti a v případě, že není uhrazena již při odběru tabákových nálepek, je odběratel povinen poskytnout odpovídající zajištění. Na straně odběratele se v tomto případě nepochybně jedná o povinnost veřejnoprávního charakteru, neboť *hodnota* odebíraných tabákových nálepek zároveň odpovídá výši spotřební daně, kterou je daňový subjekt povinen uhradit na základě výpočtu provedeného v objednávce, která zároveň plní funkci daňového přiznání. Stát, reprezentovaný pověřeným celním úřadem, zde ve vztahu k daňovému subjektu vystupuje jako nositel veřejné moci, autoritativně rozhodující o právech a povinnostech daňového subjektu v nerovném právním vztahu.

Naproti tomu ve vztahu k *ceně* tabákových nálepek, kterou je odběratel povinen uhradit podle § 118 odst. 10 zákona o spotřebních daních, zákon nespecifikuje obsah tohoto pojmu. V této souvislosti je možno vyjít z důvodové zprávy k zákonu č. 325/1993 Sb., který s účinností od 1. 1. 1994 novelizoval starý zákon č. 587/1992 Sb., o spotřebních daních. Citovaná novela zavedla do právního řádu České republiky povinnost značení některých tabákových výrobků (tehdy pouze cigaret), byť tabákové nálepky plnily pouze evidenční funkci a jejich odběr od celního orgánu nebyl bezprostředně spojen s povinností uhradit daň. Přesto zákon již v té době ukládal daňovému subjektu povinnost uhradit *cenu* tabákových nálepek, která podle důvodové zprávy obsahovala náklady a přiměřený zisk jejich výrobce, tj. Státní tiskárny cenin, státního podniku, který pro Českou republiku zajišťuje tisk tabákových nálepek dodnes.

Stejně tak odborná literatura (srovnej např. Svátková, S. *Spotřební a ekologické daně v České republice*. Wolters Kluwer : Praha, 2009, s. 225) se k problematice určení *ceny*

tabákové nálepky dle stávající právní úpravy vyslovuje následovně: *„Prodej nálepek pověřeným celním úřadem probíhá na komerční bázi za smluvní ceny. Vedle toho si oprávněná osoba hradí přepravní a případně skladovací a další náklady.* [...] *Kupní cena ani uvedené náklady nezahrnují samotnou spotřební daň, resp. daňovou povinnost vážící se k tabákovým výrobkům. Je proto nezbytné důsledně odlišovat* ***cenu*** *tabákové nálepky na jedné straně a* ***hodnotu*** *tabákové nálepky na straně druhé.“*

Z výše uvedeného vyplývá, že odebere-li odběratel objednané tabákové nálepky, je povinen kromě jejich *hodnoty*, která odpovídá výši daňové povinnosti, uhradit pověřenému celnímu úřadu také jejich *cenu*, stanovenou na tržním principu. Tato cena, jak je uvedeno výše, obsahuje náklady na výrobu tabákových nálepek a přiměřený zisk výrobce, od něhož pověřený celní úřad vyrobené tabákové nálepky odebírá. Je tedy zřejmé, že stejně jako pověřený celní úřad ve vztahu k výrobci (Státní tiskárně cenin) nevystupuje jako nositel veřejné moci, ale oba účastníci mají v tomto obchodním vztahu rovné postavení; tak i v případě navazujícího právního vztahu se jeho účastníci, tj. pověřený celní úřad a odběratel tabákových nálepek, nacházejí v rovném postavení, pokud jde o úhradu *ceny* tabákových nálepek, resp. následně požadovanou úhradu nákladů spojených s výrobou, prodejem a likvidací tabákových nálepek.

Z obsahu samotného zákona o spotřebních daních ani z důvodové zprávy přitom nelze seznat, jaký úmysl zákonodárce sledoval při stanovení povinnosti odběratele hradit kromě *hodnoty* tabákových nálepek také jejich *cenu*. Na tomto místě lze proto toliko dovozovat, že prostřednictvím institutu úhrady *ceny* tabákových nálepek stát přenáší na daňový subjekt povinnost, kterou sám nese ve vztahu ke Státní tiskárně cenin, externě zajišťující výrobu cenin v podobě tabákových nálepek, s čímž dle názoru zdejšího soudu přímo souvisí také právní úprava obsažená v § 118 odst. 6 zákona o spotřebních daních. Smyslem tohoto ustanovení je přenést na odběratele alespoň v částečném rozsahu povinnost spočívající v úhradě nákladů, a to nákladů spojených s výrobou, prodejem a likvidací tabákových nálepek, které ač si odběratel u celního úřadu objednal, následně neodebral. I když je uvedená povinnost stanovena veřejnoprávním předpisem, zákonodárce zde k ochraně vynaložených nákladů a k ochraně proti riziku spojenému s *„marnou“* výrobou následně neodebraných tabákových nálepek využívá soukromoprávního institutu náhrady škody, jejíž výše se odvíjí od výše nákladů spojených s výrobou, prodejem a likvidací neodebraných tabákových nálepek. Státu vznikají v souvislosti s objednávkou nálepek náklady vynaložené na jejich výrobu a prodej, neboť sám tyto nálepky nakupuje od externího výrobce, kterým je Státní tiskárna cenin, státní podnik. Odběratel je povinen při odběru tabákových nálepek uhradit jejich *cenu* a v případě, že tyto nálepky neodebere, zákon na něm v § 118 odst. 6 citovaného zákona požaduje alespoň úhradu těch nákladů, které vznikly v souvislosti s výrobou, prodejem a následnou likvidací objednaných nálepek. Neodebráním nálepek vzniká státu škoda představovaná právě těmito zákonem definovanými náklady.

V této souvislosti pak nelze opomenout, že přezkumu v občanském soudním řízení nasvědčuje i jiná, neméně důležitá okolnost, spojená s otázkou rozsahu dokazování v soudním řízení. Přestože se nejedná o právě posuzovaný případ, nepochybně tato skutečnost sehrává významnou roli i při rozhodování v této věci a je třeba na ni upozornit zejména v souvislosti s budoucími spory a okruhem možných žalobních námitek. Není totiž vyloučeno, že daňový subjekt vznese v žalobním návrhu námitky vztahující se k výši vyčíslených nákladů, a v soudním řízení tak bude nutno provádět dokazování v tom směru, jaké konkrétní částky byly vynaloženy na tisk, prodej a likvidaci tabákových nálepek a zda se jednalo o náklady účelně vynaložené. V tomto ohledu občanské soudní řízení nepochybně poskytuje jeho účastníkům vyšší stupeň soudní ochrany a dostatečný prostor pro přezkum sporných tvrzení účastníků soukromoprávní povahy, než jaký jim může být poskytnut ve správním soudnictví.

Ze všech výše uvedených důvodů proto Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že právě posuzovaný případ spadá do kategorie vztahů soukromoprávních, a tedy přezkoumání stěžovatelem podaného návrhu není v pravomoci správních soudů rozhodujících dle § 4 s. ř. s. o žalobách proti rozhodnutím vydaným v oblasti veřejné správy. Celní orgán v daném případě rozhodl podle zvláštního zákona o věci, která vyplývá z občanskoprávních či obchodních vztahů, a tedy je zde dána pravomoc soudu v občanském soudním řízení dle § 244 odst. 1 o. s. ř. (...)

2105

Správní trestání: přestupky v silniční dopravě

k § 22 odst. 1 písm. i) a písm. l) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění zákonů č. 411/2005 Sb., č. 226/2006 Sb. a č. 274/2008 Sb.

Ustanovení § 22 odst. 1 písm. i) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, dopadá pouze na ty případy, kdy porušením zvláštního právního předpisu je způsobena dopravní nehoda, v jejímž důsledku vznikne hmotná škoda na jiném vozidle nebo jím přepravovaných věcech převyšující zřejmě částku 100 000 Kč, než kterým byla tato nehoda způsobena. Pokud tato škoda vznikne výlučně na vozidle, kterým byla tato nehoda způsobena, připadá v úvahu jen spáchání přestupku podle § 22 odst. 1 písm. l) citovaného zákona (přestupek spáchaný „jiným jednáním").

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 6. 2010, čj. 2 As 38/2010-70)

Věc: Petr Pavel V. proti Krajskému úřadu Moravskoslezského kraje o uložení pokuty, o kasační stížnosti žalovaného.

Žalobce byl rozhodnutím Magistrátu města Ostravy ze dne 3. 9. 2009 shledán vinným z přestupku proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích podle § 22 odst. 1 písm. i) zákona o přestupcích, kterého se dopustil porušením § 18 odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu). Za to byl potrestán pokutou ve výši 2 500 Kč. Ke spáchání přestupku mělo dojít tak, že dne 12. 3. 2009 v blíže specifikovaném čase a místě žalobce jako řidič motorového vozidla nepřizpůsobil rychlost své jízdy dopravně technickému stavu pozemní komunikace, povětrnostním podmínkám a jiným okolnostem, které lze předvídat, v důsledku čehož při projíždění zatáčky na zasněženém povrchu vozovky nezvládl řízení, dostal smyk a vyjel mimo vozovku, kde došlo k nárazu do dvou stromů. Vznikla tak hmotná škoda zřejmě převyšující částku 100 000 Kč.

Odvolání žalobce žalovaný zamítl rozhodnutím ze dne 5. 11. 2009.

Žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného žalobu ke Krajskému soudu v Ostravě, který rozsudkem ze dne 12. 3. 2010, ve znění opravného usnesení ze dne 8. 4. 2010, zrušil rozhodnutí žalovaného pro nezákonnost. V odůvodnění konstatoval, že skutkový stav je nesporný, nicméně spornou je otázka, zda lze k tíži žalobce přičítat škodu způsobenou výlučně na jeho vozidle. Odkázal rovněž na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 11. 2007, čj. 5 As 42/2007-55. Na tomto základě dospěl k závěru, že žalobce zavinil dopravní nehodu, avšak dopustil se tím pouze přestupku podle § 22 odst. 1 písm. l), a nikoliv podle § 22 odst. 1 písm. i) zákona o přestupcích.

Žalovaný (stěžovatel) podal proti tomuto rozsudku kasační stížnost, v níž uvedl, že krajský soud nesprávně vyložil § 22 odst. 1 písm. i) zákona o přestupcích. S poukazem na zásadu

zákonnosti tvrdil, že z dikce *„některé ze zúčastněných vozidel"* plyne, že se jedná o jakékoliv vozidlo bez ohledu na jeho vlastnictví. Odrazem této skutkové podstaty je vyšší míra škodlivosti účinku vyjádřená ve škodě způsobené dopravní nehodou. Argumentace rozsudkem Nejvyššího správního soudu sp. zn. 5 As 42/2007 není případná, protože jde o zcela odlišnou právní situaci. Tento rozsudek byl navíc vydán za situace, kdy již byl účinný zákon č. 215/2007 Sb., podle jehož důvodové zprávy bylo cílem odstranit duplicity a vyloučit, aby byli postihováni i řidiči, kteří způsobili zranění výhradně sami sobě.

Stěžovatel poukázal rovněž na historický kontext zákonné úpravy. Podle úpravy obsažené v zákoně o přestupcích až do novelizace provedené zákonem č. 411/2005 Sb. totiž platila skutková podstata, kterou naplnil každý, kdo porušením zvláštního zákona způsobil dopravní nehodu, kterou je povinen podle zvláštního zákona neprodleně ohlásit policistovi. Tato nehoda byla definována buď usmrcením nebo zraněním osoby anebo hmotnou škodou na některém ze zúčastněných vozidel včetně přepravovaných věcí nebo na jiných věcech přesahující 20 000 Kč. Až zmíněnou novelou č. 411/2005 Sb. zákonodárce oddělil zvláštní skutkové podstaty dopravních nehod, při nichž došlo k ublížení na zdraví a při kterých byla způsobena škoda na majetku.

Stěžovatel dále argumentoval tím, že na rozdíl od zdraví je vlastnictví dělitelné a přenosné. Výklad zvolený krajským soudem může dopadat pouze na výlučného vlastníka vozidla, nikoliv již např. na vlastníka podílového. Tím nicméně vznikají diskriminační důsledky, kdy výlučný vlastník bude ve své přestupkové odpovědnosti zvýhodněn oproti vlastníkovi, jehož vlastnický podíl bude nižší. I kdyby soud dospěl k závěru, že nebude postihován žádný vlastník bez ohledu na rozsah vlastnictví, promítá se zde nerovnost v podobě škodlivosti následku: příkladmo manželka by postižena být nemohla, zatímco družka či potomek ano. Kromě toho tento výklad nabourává zásadu materiální pravdy a zásadu vyšetřovací, protože bude nutné ve správním řízení, kdy škoda překročí částku 100 000 Kč, vždy prokázat vlastníka, což je technicky obtížné a bude tím *„pošlapán"* objekt přestupkového řízení, tzn. bezpečnost a plynulost provozu na pozemních komunikacích.

Žalobce se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil s právními závěry krajského soudu. Měl za to, že úmyslem zákonodárce nebylo trestat řidiče za to, že přivodí škodu sobě samému a ani kompenzovat státu výjezdy k dopravním nehodám, nýbrž postihovat pachatele přestupků a výchovně na ně působit. K námitce o převoditelnosti vlastnického práva uvedl, že v projednávaném případě vznikla škoda výhradně žalobci, jelikož poškozené vozidlo vlastnil pouze on. Nejedná se ani o diskriminaci, protože je spravedlivé potrestat pachatele za poškození věci patřící někomu jinému a není diskriminační, pakliže není potrestán za poškození věci vlastní. K otázce nutnosti zjišťování vlastnictví k poškozenému vozidlu uvedl, že nejde o nic jiného než o nalézání spravedlnosti, které je v právním státě obvyklé.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

(...) [15] Stěžovatel sice uplatnil dva kasační důvody (nezákonnost a nepřezkoumatelnost rozsudku), nicméně je rozumné o nich pojednat společně, jelikož spolu souvisí. V daném případě totiž není sporu o skutkových okolnostech případu (k dopravní nehodě došlo a škoda vznikla výhradně na vozidle žalobce), a je proto nutno přezkoumat správnost a přesvědčivost odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu.

[16] Sporným ustanovením se jeví § 22 odst. 1 písm. i) zákona o přestupcích, podle něhož platí, že „[p]*řestupku se dopustí ten, kdo v provozu na pozemních komunikacích porušením zvláštního právního předpisu způsobí dopravní nehodu, při které je způsobena na některém ze zúčastněných vozidel včetně přepravovaných věcí hmotná škoda*

převyšující zřejmě částku 100 000 Kč". Krajský soud totiž toto ustanovení vyložil (na rozdíl od stěžovatele a správního orgánu I. stupně) tak, že sankce za nedbalostní poškození vlastního majetku není účinná, účelná ani smysluplná. Pokud Nejvyšší správní soud v rozsudku sp. zn. 5 As 42/2007 dospěl k závěru, že pokud u dopravní nehody, jejímž jediným účastníkem a současně jediným zraněným je řidič, tím spíše musí platit (*a maiore ad minus*), že pokud je jediným účastníkem dopravní nehody, kterému je způsobena škoda, řidič, který ji způsobil, není dán zájem na jeho potrestání za spáchání této škody.

[17] Nejvyšší správní soud konstatuje, že dikce citovaného zákonného ustanovení umožňuje vícero možných výkladů: v souladu s touto dikcí se určitě jeví výklad provedený stěžovatelem, nicméně nelze *a priori* vyloučit ani výklad, který učinil krajský soud. Za těchto okolností je namístě použít zejména teleologický způsob výkladu, jelikož právě tento nejvíce odpovídá smyslu a podstatě působení práva ve společnosti.

[18] Jak zdejší soud uvedl v opakovaně citovaném rozsudku sp. zn. 5 As 42/2007, společným skupinovým objektem dopravních přestupků je bezpečnost a plynulost provozu na pozemních komunikacích, vyjadřující zájem společnosti na ochraně života a zdraví osob a ochraně majetku. Samotné objekty jednotlivých skutků jsou pak upraveny v jednotlivých ustanoveních zvláštní části zákona o přestupcích. Objektivní stránka dopravních přestupků spočívá nejčastěji svou formou v porušení právního předpisu o bezpečnosti a plynulosti silničního provozu. „*U dopravní nehody, jejímž jediným účastníkem a současně 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 tedy smysl.*"

[19] Rovněž v nyní projednávaném případě má soud za to, že je třeba od sebe odlišovat dvě skutečnosti: protiprávnost jednání žalobce a podřazení této protiprávnosti pod správnou skutkovou podstatu přestupku. V daném případě měly správní orgány za prokázané, že žalobce porušil § 18 odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb., podle něhož „[r]*ychlost jízdy musí řidič přizpůsobit zejména svým schopnostem, vlastnostem vozidla a nákladu, předpokládanému stavebnímu a dopravně technickému stavu pozemní komunikace, její kategorii a třídě, povětrnostním podmínkám a jiným okolnostem, které je možno předvídat; smí jet jen takovou rychlostí, aby byl schopen zastavit vozidlo na vzdálenost, na kterou má rozhled*". Došlo tedy podle názoru správních orgánů k porušení „*zvláštního právního předpisu*" tak, jak stanoví zákon o přestupcích.

[20] Pokud však jde o podřazení této protiprávnosti pod § 22 odst. 1 písm. i) zákona o přestupcích, souhlasí zdejší soud do určité míry s názorem krajského soudu, že skutková podstata tohoto přestupku není naplněna v případě, kdy dojde ke vzniku hmotné škody pouze na vozidle přestupce. Na tyto případy dopadá § 22 odst. 1 písm. l) citovaného zákona, podle něhož „[p]*řestupku se dopustí ten, kdo v provozu na pozemních komunikacích jiným jednáním, než které je uvedeno pod písmeny a) až k), poruší zvláštní právní předpis*". Jedná se tedy o jakousi „*zbytkovou*" skutkovou podstatu, pokrývající všechny případy, které zákon o přestupcích nedefinuje konkrétně a samostatně. Jinak řečeno, jakkoliv není sporu o tom, že skupinový objekt, kterým je bezpečnost a plynulost provozu na pozemních komunikacích, musí být dostatečně a účinně chráněn, jinou otázkou je, jakou formou. Takto viděno, je z dikce § 22 odst. 1 písm. i) zákona o přestupcích zřejmé, že tato skutková podstata pamatuje na případy střetu několika vozidel: proto předpokládá vznik hmotné škody na některém z nich. Je však kvalitativně zcela jinou situací, vznikne-li pochybením řidiče škoda pouze na jeho vozidle, než je-li poškozeno též vozidlo jiné.

[21] Jestliže totiž dojde ke vzniku takto vysoké škody jen na vozidle, které řídil pachatel přestupku, je z povahy věci zřejmé, že již tato samotná škoda představuje citelnou újmu. Jakkoliv sice lze negativní následky této škody do určité míry eliminovat např. formou havarijního pojištění, je zřejmé, že uvedení vozidla do původního stavu je spojeno s řadou obtíží, které samy o sobě jsou pro pachatele nepříjemné. Nemluvě samozřejmě ani o tom, že samotný prožitek dopravní nehody, bez ohledu na výši materiální škody, je zpravidla nanejvýš stresující. Proto je racionální výklad, který nastínil krajský soud, spočívající v rozlišení skutkových podstat přestupků v závislosti na tom, komu vznikne příslušná škoda.

[22] Výklad krajského soudu založený na úvaze, že v případě *„sebepoškození vlastního vozidla"* postačuje vyvození odpovědnosti podle písmene l) citovaného zákonného ustanovení, je proto konformní s účelem vykládaných norem. Tomu ostatně odpovídá i nižší sazba výše pokuty, kterou lze uložit: u přestupku podle písmene i) tato pokuta činí 2 500 až 5 000 Kč, v případě přestupku podle písmene l) od 1 500 do 2 500 Kč.

[23] Nejvyšší správní soud se nicméně neztotožňuje s tou částí argumentace krajského soudu, která fixuje osobu přestupce na existenci vlastnického práva k poškozenému vozidlu. Krajský soud totiž zastává názor, že podle citovaného zákonného ustanovení nelze postupovat tehdy, je-li řidič jediným účastníkem dopravní nehody a současně jedinou osobou, *„které byla způsobena pouze na jejím vozidle včetně přepravovaných věcí nebo na jiných věcech hmotná škoda převyšující zřejmě částku 100 000 Kč"*. Řešení, nabízené krajským soudem, by totiž bylo v praxi vskutku obtížně proveditelné, jak příhodně argumentuje stěžovatel, a současně plně nekoresponduje s podstatou § 22 odst. 1 písm. i) zákona o přestupcích, jak je vyloženo výše.

[24] Jeho podstatu totiž zdejší soud vykládá tak, že dopadá pouze na případy, kdy je způsobena škoda stanoveného minimálního rozsahu na některém ze zúčastněných vozidel, tj. zákonodárce předpokládá účast u nehody nejméně dvou vozidel. Pokud tedy vznikne škoda na vozidle jediném (a není zásadněji poškozeno např. ani svodidlo, obrubník či dopravní značka), není dán žádný důvod podle citovaného ustanovení postupovat, a to nezávisle na tom, zda je poškozené vozidlo a přepravované věci v něm ve vlastnictví řidiče, či nikoliv. Jinak řečeno, pokud je při dopravní nehodě účastno jediné vozidlo a právě jím pachatel přestupek spáchá, nelze citované zákonné ustanovení využít a je namístě případně aplikovat § 22 odst. 1 písm. l) zákona o přestupcích. Z § 22 odst. 1 písm. i) zákona o přestupcích totiž vskutku neplyne, že se musí jednat o vozidlo vlastněné pachatelem přestupku a že nemůže jít i např. o vozidlo, které si pachatel zapůjčil. Logiku tohoto ustanovení totiž spatřuje zdejší soud v existenci vztahu pachatele přestupku k vozidlu, jímž je přestupek spáchán, přičemž tento vztah nutně nemusí být vždy vlastnický.

[25] Nad tento rámec je vhodné doplnit, že pokud při nehodě (byť jediného) vozidla dojde ke zranění (či usmrcení) jiné osoby než řidiče (např. chodec, spolujezdec), je třeba postupovat podle § 22 odst. 1 písm. h) zákona o přestupcích tak, jak vyložil zdejší soud v citovaném rozsudku sp. zn. 5 As 42/2007, a to bez ohledu na počet zúčastněných vozidel.

[26] Nejvyšší správní soud ze všech popsaných důvodů uzavírá, že § 22 odst. 1 písm. i) zákona o přestupcích dopadá pouze na ty případy, kdy porušením zvláštního právního předpisu je způsobena dopravní nehoda, v jejímž důsledku vznikne hmotná škoda na jiném vozidle nebo jím přepravovaných věcech převyšující zřejmě částku 100 000 Kč, než kterým byla tato nehoda způsobena. Pokud tato škoda vznikne výlučně na vozidle, kterým byla tato nehoda způsobena, připadá v úvahu jen spáchání přestupku podle § 22 odst. 1 písm. l) zákona o přestupcích.

2106

Opatření obecné povahy: zásady územního rozvoje
Ochrana životního prostředí: evropsky významné lokality

k § 101d odst. 1 a 2 soudního řádu správního ve znění zákona č. 127/2005 Sb.
k § 45a a § 45i odst. 1, 2 a 8 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny ve znění zákonů č. 218/2004 Sb., č. 186/2006 Sb. a č. 349/2009 Sb. (v textu jen „zákon na ochranu přírody")
k § 36 a násl. zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)

I. Dotýkají-li se zásady územního rozvoje evropsky významné lokality, je třeba posoudit jejich vliv na tuto lokalitu, byť byla zatím zařazena pouze na tzv. národní seznam.

II. Nelze-li vyloučit negativní vliv koncepce na evropsky významnou lokalitu, musí předkladatel zpracovat varianty řešení.

III. Zásady územního rozvoje zpravidla představují v rámci územního plánování moment, kdy lze efektivně posoudit kumulativní a synergické vlivy záměru na životní prostředí.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 5. 2010, čj. 8 Ao 2/2010-644)

Prejudikatura: č. 1461/2008 Sb. NSS, č. 1766/2009 Sb. NSS a č. 2009/2010 Sb. NSS; rozsudky Soudního dvora ze dne 27. 3. 1963, *Da Costa a další* (28/62 až 30/62, Recueil, s. 61*), ze dne 6. 10. 1982, *CILFIT a další* (283/81, Recueil, s. 3415**), ze dne 4. 11. 1997, *Parfums Christian Dior* (C-337/95, Recueil, s. I-6013***), ze dne 13. 1. 2005, *Dragaggi a další* (C-117/03, Sb. rozh., s. I-167) a ze dne 14. 9. 2006, *Bund Naturschutz in Bayern a další* (C-244/05, Sb. rozh., s. I-8445).

Věc: a) Městská část Praha-Suchdol, b) Městská část Praha – Dolní Chabry, c) Ondřej S., d) Jiří E., e) Milada K., f) Jaroslava Z., g) Jan B. a h) Vladimír P. proti Hlavnímu městu Praha o návrhu na zrušení opatření obecné povahy.

Návrhem ze dne 22. 4. 2010 se navrhovatelé domáhali zrušení opatření obecné povahy č. 8/2009, kterým se vydávají Zásady územního rozvoje Hlavního města Prahy, schváleného usnesením Zastupitelstva hlavního města Prahy č. 32/59 ze dne 17. 12. 2009 (dále také „ZÚR").

Navrhovatelé a) a b) uplatnili v průběhu pořizování ZÚR připomínky a námitky. Realizací záměru pražského silničního okruhu by došlo k rozdělení jejich katastru. Dále by se zhoršilo životní prostředí občanů, zejména zvýšením jejich zátěže hlukem, imisemi prachu a dalšími škodlivými látkami. Zhoršily by se i podmínky dopravní obslužnosti.

Navrhovatelé c) a d) konstatovali, že koridor silničního okruhu kolem Prahy (dále též „SOKP") má být umístěn přesně v místě, kde se nachází pozemky, jejichž jsou spoluvlastníky. Navrhovatelka e) uvedla, že je spoluvlastníkem pozemků v k. ú. Sedlec. SOKP představuje závažný zásah do území a prostředí v části města, ve které navrhovatelka e) žije, zničil by vycházkovou a rekreační zónu a zhoršil hlukovou situaci. Navrhovatelka f) a navrhovatelé g) a h) konstatovali, že koridor

*) *Neoficiální český překlad rozsudku viz např. Judikatura Evropského soudního dvora, ASPI, č. 2/2004, s. 54.*
**) *Neoficiální český překlad rozsudku viz např. Judikatura Evropského soudního dvora, ASPI, č. 3/2004, s. 139.*
***) *Neoficiální český překlad rozsudku viz např. Judikatura Evropského soudního dvora, ASPI, č. 3/2004, s. 144.*

SOKP má být umístěn přesně v místě, kde se nachází jejich nemovitosti. Navrhovatelé d), f) a g) podali prostřednictvím zástupce veřejnosti námitky k návrhu ZÚR, ve kterých oponovali mj. záměru výstavby SOKP.

Navrhovatelé namítli nezákonnost ZÚR ve vztahu k plánované stavbě SOKP. Těmito nezákonnostmi byli navrhovatelé zkráceni na právu na příznivé životní prostředí, vlastnickém právu a právu na spravedlivý proces. U navrhovatelů a) a b) bylo zasaženo do jejich práva na samosprávu. Navrhovatelé c) - h) byli zkráceni na právu na soukromý a rodinný život.

Domnívali se, že vyhodnocení vlivů ZÚR na životní prostředí je v rozporu s právními předpisy. Přitom poukázali na skutečnost, že k ZÚR **neexistuje platné stanovisko o posuzování vlivů na životní prostředí**. Ve stanovisku Ministerstva životního prostředí (dále jen „ministerstvo") ze dne 20. 10. 2009 je totiž výslovně uvedeno, že se vydává pouze za splnění všech podmínek, které v něm byly uvedeny. Tyto podmínky však nebyly dodrženy. Provedené vyhodnocení vlivů je nepřezkoumatelné. Navíc nepostihlo vlivy na životní prostředí s ohledem na jejich lokalizaci. V případě záměrů liniových staveb se přitom vlivy v jednotlivých částech území mohou zcela zřejmě lišit. Předložené posouzení nerespektuje, že každý úsek SOKP má specifické vlivy na životní prostředí. Právě v územích, která se dotýkají navrhovatelů, budou vlivy SOKP velmi negativní. Přitom existuje varianta vedení SOKP s podstatně menšími vlivy na životní prostředí. Posouzení navíc nemůže dostát účelu danému § 1 odst. 3 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (dále jen „zákon o posuzování vlivů").

Posouzení vlivů je také v rozporu s § 2 zákona o posuzování vlivů, s bodem f) přílohy č. 1 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/42/ES o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí (dále jen „SEA směrnice"), a s bodem 5 přílohy stavebního zákona z roku 2006. Z těch plyne povinnost posoudit kumulativní a synergické vlivy s ohledem na jednotlivé složky životního prostředí. V případě napadených ZÚR přitom **nebyly posouzeny kumulativní a synergické vlivy** SOKP a letiště Praha-Ruzyně.

Dále navrhovatelé namítli, že podle stanoviska ministerstva ze dne 20. 10. 2009 nebudou mít ZÚR významný **negativní vliv na evropsky významné lokality** a ptačí oblasti pouze za dodržení konkrétních podmínek. Otázka, zda je vliv koncepce významně negativní, hraje roli pouze u stanoviska podle § 45i odst. 1 zákona na ochranu přírody. V případě stanoviska podle § 45i odst. 8 téhož zákona se zkoumá, zda koncepce nemá negativní vliv na evropsky významnou lokalitu. Kritérium *„významný negativní vliv"* je přísnější než kritérium *„negativní vliv"*. Identifikace negativního vlivu ovšem znamená, že koncepci nelze schválit vůbec, nebo jen za podmínek § 45i odst. 9, příp. 10 tohoto zákona. Z předloženého stanoviska nelze ověřit, zda ZÚR nebudou mít negativní vliv na evropsky významnou lokalitu na území hlavního města Prahy.

Odpůrce podle navrhovatelů také nenechal posoudit koncepci z hlediska dopadů na všechny evropsky významné lokality, které se na území hlavního města Prahy nacházejí a mohou být negativně ovlivněny záměry obsaženými v ZÚR. Dne 5. 10. 2009 (tedy před vydáním stanoviska ministerstva) totiž vláda schválila novelu nařízení vlády č. 132/2005 Sb., kterou se stanoví seznam evropsky významných lokalit. Touto novelou byla na území hlavního města Prahy schválena mj. lokalita Kaňon Vltavy u Sedlce. SOKP protíná nově schválenou lokalitu a podle navrhovatelů není pochyb, že ji ovlivní, téměř jistě negativně. I podle pasportu lokality lze předpokládat poškození některých společenstev v místech budování dálničního obchvatu Prahy na části Sedleckých skal a Zámků. Směrnice Rady 92/43/EHS o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin (dále jen „směrnice o stanovištích") však v článku 6 odst. 2 zavazuje členské státy, aby v evropsky významné lokalitě vyloučily poškozování přírodních stanovišť. Předmětná lokalita navíc chrání prioritní naturový

biotop – nízké xerofilní křoviny, porosty se skalníky. Směrnice i zákon na ochranu přírody (§ 45i odst. 10) stanoví, že pokud by byl prokázán negativní vliv na lokalitu s prioritními typy stanovišť, lze koncepci schválit jen z důvodů týkajících se veřejného zdraví, veřejné bezpečnosti nebo příznivých důsledků nesporného významu pro životní prostředí. Odpůrce nenechal posoudit vliv koncepce SOKP na předmětnou lokalitu a dne 17. 12. 2009 ZÚR schválil. Zařazení lokality do národního seznamu se přitom připravuje dlouho a ministerstvo vědělo o vyhlášení lokality i v době přípravy stanoviska. Podle judikatury Soudního dvora Evropské unie navíc lokality musí být vhodně chráněny už od okamžiku, kdy státy navrhují jejich zařazení do národního seznamu. Členský stát pak nesmí povolit významné nežádoucí účinky ani v lokalitách, které kvalitativně splňují podmínky směrnice o stanovištích, přestože nebyly zařazeny do evropských seznamů nebo vyhlášeny jako území zvláštní ochrany.

Další nezákonnost spatřovali navrhovatelé v chybějícím posouzení přivaděčů a mimoúrovňových křižovatek nadmístního významu. ZÚR jsou podle navrhovatelů nezákonné i pro rozpor s § 10i odst. 3 zákona o posuzování vlivů, protože odpůrce nerespektoval požadavky ministerstva ve stanovisku ze dne 2. 8. 2007. Rovněž namítli, že v rámci přípravy a schvalování ZÚR měly být posouzeny varianty vedení SOKP. Bez posouzení variant není možno ověřit, zda řešení SOKP naplňuje zásady subsidiarity a minimalizace zásahů. Podle navrhovatelů existuje tzv. severní varianta vedení trasy obchvatu (dále také jako „varianta Ss"), která nikdy nebyla na strategické úrovni porovnána se schváleným koridorem SOKP.

Výsledky posouzení vlivů na životní prostředí, představované bodovým ohodnocením, jsou podle navrhovatelů věcně nesprávné a rozporné s dostupnými podklady. Navrhovatelé rovněž namítli, že ZÚR v části týkající se SOKP neřeší dostatečně otázku hlukových limitů. Schválením ZÚR byl vytvořen předpoklad k ohrožení požadavků ochrany veřejného zdraví a životního prostředí. Přes zřejmou hrozbu těchto důsledků nebyla v rámci pořizování a vydávání ZÚR přijata žádná opatření, jež by mohla poškození zabránit. ZÚR povedou podle navrhovatelů také k nárůstu znečištění ovzduší nad zákonné limity, přestože jsou již dnes zákonem stanovené limity překračovány.

Odpůrce podle navrhovatelů nenaplnil ani požadavky § 18 stavebního zákona, určujícího cíle územního plánování. Nevytvořil předpoklady pro udržitelný rozvoj a v jednom místě koncentruje zátěž z několika zdrojů znečištění. Navrhovatelé tvrdili, že napadené ZÚR nejsou v souladu ani s Politikou územního rozvoje (dále jen „PÚR"). Trasa SOKP, který je součástí transevropské silniční sítě TEN-T, totiž není volena v dostatečném odstupu od obytné zástavby a tak, aby míjela hlavní sídelní útvary. ZÚR současně porušují Rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 1692/96/ES o hlavních směrech Společenství pro rozvoj transevropské dopravní sítě (dále jen „rozhodnutí č. 1692/96/ES"), které se prostřednictvím odkazů v PÚR stalo závazným i pro procesy týkající se územního plánování. Dále navrhovatelé namítli, že trasa SOKP byla schválena bez porovnání variant možných řešení z hlediska ochrany zemědělského půdního fondu a ostatních zákonem stanovených obecných zájmů. Konečně pak navrhovatelé d), f) a g) namítli, že jejich námitky podané prostřednictvím zmocněnce veřejnosti odpůrce nevypořádal zákonem předpokládaným způsobem.

Odpůrce ve vyjádření k návrhu uvedl, že rámcový důvod návrhu, tedy nesouhlas navrhovatelů se ZÚR ve vztahu k SOKP, podle něj nesouvisí s napadeným opatřením obecné povahy. To totiž neřeší umístění staveb ani jejich provázanost a vztah k účelnému využití území. Tyto otázky řeší územní rozhodnutí nebo územní plán. Stanovení koridoru pro veřejně prospěšné stavby nelze považovat za rozhodnutí o stavbě nebo o její podobě.

Zdůraznil, že pořizovatel zajistil v souladu s § 37 odst. 1 stavebního zákona zpracování vyhodnocení vlivů návrhu ZÚR na udržitelný rozvoj území, které bylo projednáno podle § 37 odst. 4 stavebního zákona. V rámci pro-

jednání příslušná ministerstva nevznesla k vyhodnocení žádné připomínky. **K namítané neexistenci stanoviska** odpůrce uvedl, že ZÚR byly projednány s ministerstvem a stanoviska a připomínky byly řádně vypořádány. Ministerstvo zaujalo v řádném termínu k ZÚR kladné stanovisko bez dalších podmínek. V novém stanovisku k vyhodnocení vlivů na životní prostředí a veřejné zdraví ze dne 20. 10. 2009, tedy šest měsíců po ukončeném veřejném projednání, ministerstvo vzneslo podmínky, které se netýkaly vyhodnocení vlivu na životní prostředí a veřejné zdraví, ale výrokové části ZÚR. Ministerstvo se tedy v řádném připomínkovém procesu vyjádřilo k ZÚR stanoviskem bez připomínek, aby následně v jiném procesu podle jiného právního předpisu [§ 21 písm. l) zákona o posuzování vlivů] vzneslo připomínky vztahující se opět k ZÚR namísto posuzování vlivů. Podle § 39 odst. 2 věty předposlední stavebního zákona se však k později uplatněným připomínkám nepřihlíží. Odpůrce navíc vypořádal nové podmínky v odůvodnění napadeného opatření obecné povahy, kdy také obsáhle citoval předmětné pasáže. Zájmy chráněné příslušnými předpisy byly dodrženy. Ve vztahu k předmětu projednávání je podle odpůrce třeba hodnotit stanovisko ministerstva jako stanovisko bez připomínek. Případné stanovisko navíc není podle § 10g zákona o posuzování vlivů závazné.

Ani námitka nepřezkoumatelnosti vyhodnocení vlivů na životní prostředí nebyla podle odpůrce případná. Vyhodnocení vlivů na životní prostředí je odbornou a nezávislou činností a má charakter expertního soudu. Ten vstupuje do následných projednávacích procedur s dotčenými správními úřady a s veřejností. Teprve v nich se rozhoduje o veřejných zájmech. Od pořizovatele a zhotovitele vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území lze žádat pouze splnění předepsaného obsahu dokumentace. Odpůrce se domníval, že předložené posouzení vlivů je dostatečné a naplňuje požadavky zákona.

Odpůrce nepovažoval za relevantní ani **námitku neposouzení kumulativních a synergických vlivů** letiště a SOKP. Tvrdil, že synergie se může týkat jen ovlivnění hlukem. Před hlukem ze SOKP je však městská část Suchdol chráněna jeho vedením v tunelu. Synergie působení znečišťujících látek je vzhledem k letovým výškám, rozptylovým poměrům na náhorní plošině Suchdola a vedení SOKP v tunelu neměřitelná a nehodnotitelná.

K neposouzení variant vedení SOKP odpůrce uvedl, že porovnání variant „Ss" a „J" nebylo možné. Varianta „Ss" se pohybuje mimo území řešené napadenými ZÚR, vede totiž výlučně Středočeským krajem. Varianta „J" vede přes území odpůrce i mimo něj. Obě možné varianty tak zasahují do území Středočeského kraje, a jejich posouzení je proto v jeho pravomoci. K tomuto posouzení a volbě varianty došlo již při přijímání Územního plánu velkého územního celku Pražského regionu (dále jen „ÚP VÚC PR"), schváleného zastupitelstvem Středočeského kraje. Dokument zmíněný navrhovateli (stanovisko ministerstva ze dne 30. 4. 2002), hodnotí obě varianty a doporučuje variantu „J". Při pořizování ÚP VÚC PR, který je předchůdcem zásad územního rozvoje Středočeského kraje, byly obě varianty hodnoceny, jedna z nich byla vyhodnocena jako optimální. Odpůrce vyloučil trasování podle varianty „Ss" i kvůli stavební činnosti v jejím regionu poté, kdy byla v ÚP VÚC PR přijata varianta „J". Posouzení variant se zásadně provádí jako posouzení možných variant. Pro faktickou nemožnost varianty „Ss" pak toto posouzení nepřichází v úvahu. Navíc nelze prosazovat variantu, která by měnila existující územní plán jiného území, při jehož přijímání byly obě varianty posouzeny. Platný ÚP VÚC PR, schválený se souhlasem ministerstva, neobsahuje variantu „Ss" ani jiný koridor na správním území Středočeského kraje, který by umožnil uzavření SOKP. Nedokončení okruhu by mělo pro životní prostředí a veřejné zdraví obyvatel Prahy i okolních obcí na severozápadě Prahy výrazněji negativní dopady než varianta „J". Po schválení ÚP VÚC PR není na území Středočeského kraje žádný územní koridor, který by dovolil umístění SOKP. Na správním území hlavního města Prahy i na území Středočeského kraje proto existuje již jen jedna reálná

varianta – „J", obsažená v platném Územním plánu sídelního útvaru hlavního města Prahy.

K námitkám týkajícím se posouzení z hlediska tzv. evropsky chráněných území „Natura 2000" odpůrce zdůraznil, že v ZÚR byly posouzeny všechny lokality Natura 2000, které byly vyhlášené v době veřejného projednání ZÚR (18. 2. 2009 – 6. 4. 2009). Nově vyhlášené lokality podle něj budou předmětem aktualizace ZÚR. Proces územního plánování je totiž časově náročný a není prakticky možné, aby byl zajištěn formálně zjištěný soulad se všemi měřítky k okamžiku jeho konečného přijetí. Věcně vzato se doplnění seznamu evropsky významných lokalit nijak nedotýká posuzované koncepce. Koridor je navíc vymezen tak, aby nezasáhl do oblastí chráněných novým vymezením lokalit.

Nejvyšší správní soud opatření obecné povahy – Zásady územního rozvoje hlavního města Prahy schválené dne 17. 12. 2009 – zrušil v části textového i grafického vymezení ploch a koridorů veřejně prospěšné stavby uvedené v části 10.1.1. jako stavba číslo Z/502 s označením „Pražský okruh (SOKP), úsek Ruzyně Březiněves". Zároveň vypustil z opatření obecné povahy větu definující vedení Pražského okruhu (Silničního okruhu kolem Prahy) v předmětném úseku.

Z odůvodnění:

(...)

III.3.4
(Vydání ZÚR zákonem stanoveným postupem)

V rámci třetího kroku algoritmu Nejvyšší správní soud zkoumal, zda bylo napadené opatření obecné povahy vydáno zákonem stanoveným postupem. Navrhovatelé splnění tohoto kritéria zpochybnili a soud hodnotil důvodnost jejich námitek.

Před podrobným zkoumáním důvodnosti jednotlivých námitek Nejvyšší správní soud obecně připomíná, že mezi namítanou nezákonností a důsledky případného vyhovění návrhu musí existovat určitý vztah proporcionality. V řízení podle § 101a a násl. s. ř. s. soud hodnotí opatření obecné povahy jako celek. K jeho zrušení by měl přistoupit, pokud došlo k porušení zákona v nezanedbatelné míře, resp. v intenzitě zpochybňující zákonnost posuzovaného řízení a opatření jako celku. Zrušení napadeného opatření obecné povahy nastupuje tehdy, když pochybení správního orgánu překročila mez, kterou je možno vzhledem k celkové komplikovanosti řízení a s přihlédnutím k povaze rozhodované věci považovat za ještě přijatelnou. K překročení takové meze může dojít jediným závažným pochybením stejně jako větším počtem relativně samostatných (povětšinou procesních) pochybení, která by mohla být jednotlivě vnímána jako marginální, ale ve svém úhrnu představují podstatný zásah do veřejných subjektivních práv navrhovatelů.

Nejvyšší správní soud si je plně vědom náročnosti a zdlouhavosti řízení vedoucího k vydání zásad územního rozvoje. Proto považuje za nutné zkoumat v případě shledaného pochybení v procesu vedoucím k vydání zásad územního rozvoje, zda taková vada mohla reálně zasáhnout veřejná subjektivní práva navrhovatelů. Na druhé straně tento soud zdůrazňuje, že komplikovanost řízení o vydání zásad územního rozvoje nemůže sama o sobě legitimizovat případnou nezákonnost ve vztahu k veřejným subjektivním právům dotčených osob.

Zásady územního rozvoje představují v množině opatření obecné povahy, vydávaných podle stavebního zákona, akt relativně abstraktního charakteru. Míra možného dotčení na právech je proto obecně nižší než v případě např. územního či regulačního plánu. Tato skutečnost ovšem nemůže vést k tomu, aby Nejvyšší správní soud odkázal navrhovatele s ochranou jejich práv až k návrhu na zrušení územního či regulačního plánu nebo k žalobě proti rozhodnutí o umístění stavby. Zásady územního rozvoje jsou totiž závazné pro další postupy v územním plánování a rozhodování. Zejména v případě liniové stavby představuje vymezení jejího koridoru zásadní krok pro její budoucí definitivní umístění. To platí tím spíše, když silně urbanizované území neumožňuje zásadám územního rozvoje vytyčit relativně široký koridor,

v jehož rámci by při vydání územního plánu byla stavba definitivně přesně lokalizována.

V této souvislosti není bez významu, že PÚR, obecně předvídající budoucí existenci SOKP, není podle usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 11. 2009, čj. 9 Ao 3/2009-59 (č. 2009/2010 Sb. NSS), opatřením obecné povahy, způsobilým přezkumu v řízení podle § 101a a násl. s. ř. s. Případné procesní či hmotněprávní vady PÚR tak mohou do jisté míry zatěžovat navazující územně plánovací dokumentaci.

V linii politika územního rozvoje, zásady územního rozvoje, územní plán (příp. regulační plán) a rozhodnutí o umístění stavby představují právě zásady první fázi, kdy se mohou dotčené osoby domáhat ochrany svých práv. Politika územního rozvoje se navíc vyznačuje podstatnou mírou neurčitosti. Oproti tomu zásady územního rozvoje mohou znamenat zásadní zásah do práv dotčených osob, protože vlastní umístění liniové stavby, respektující zásady územního rozvoje, nemůže v navazujících řízeních doznat významnějších změn. Míra dotčení se bude samozřejmě vždy lišit podle míry obecnosti zásad. Přesto však nelze v této fázi rezignovat na efektivní poskytování ochrany veřejným subjektivním právům dotčených osob. Tvrzení, že míra obecnosti zásad územního rozvoje vylučuje konkrétní zásah do práv dotčených osob, je nepřijatelné. V každém konkrétním případě přezkumu zásad územního rozvoje je nutné zkoumat reálnou míru dotčení práv adresátů tohoto aktu a vážit, zda lze tato práva efektivně ochránit v navazujících řízeních. Stavebním zákonem regulovaný princip koncentrace námitek a připomínek dotčených osob spolu s tendencí posouvat ochranu práv dotčených osob do dalších řízení nesmí vést ke kvalifikovanému obcházení cíle zákonné úpravy, totiž ochrany dotčených osob v procesu územního plánování a rozhodování.

V této souvislosti Nejvyšší správní soud připomíná závěry, ke kterým (byť pro případ územního plánu) dospěl v rozsudku ze dne 2. 4. 2008, čj. 7 As 57/2007-98: „[p]*rávě pořizování územně plánovací dokumentace je počátečním stadiem rozhodování, kdy jsou ještě možnosti výběru a alternativ otevřeny a kdy účast veřejnosti může být účinná. Proces schvalování změny územního plánu proto stěžovatelka mohla napadat právě v tomto stadiu územního plánování, a nikoliv až v řízení územním. V rámci územního řízení již není možné účinně se vyjádřit k otázce, zda bude určitá stavba realizována či nikoliv. V této fázi již otázka nezní* ‚zda' *ale* ‚jak'. *Účinná právní ochrana se proto musí soustředit na okamžik, kdy je o dané věci skutečně rozhodováno. Není proto ani přípustné dodatečné zpochybňování schválené územně plánovací dokumentace, resp. územního plánu nebo změny těchto materiálů, v navazujícím územním řízení nebo dokonce v rámci soudního přezkoumání územního rozhodnutí, kterým je rozhodnutí o umístění stavby. Není tedy ani možné, aby stěžovatelka, která nevznesla včas námitky proti změně územního plánu, toto své opomenutí* ‚napravovala' *tím, že formálně brojí proti rozhodnutí o umístění stavby, a ve skutečnosti napadá územně plánovací dokumentaci.*"

Nejvyšší správní soud si je vědom specifické situace při přijímání nyní posuzovaných ZÚR. Úprava stavebního práva přinesla s účinností od 1. 7. 2006 nové nástroje územního plánování a významně revidovala relevantní procesní postupy. To ovšem neznamená, že by území dotčené ZÚR bylo bílým místem na mapě. Na jedné straně je tak i s přihlédnutím k principům právní jistoty a legitimního očekávání nutné respektovat kontinuitu územního plánování, což na druhé straně nesmí znemožnit revizi existujícího stavu podmíněnou novou právní úpravou. Tato východiska jsou v další argumentaci podstatná, pokud odpůrce odmítá důvodnost některých námitek s tím, že namítané skutečnosti jsou důsledkem dosavadního průběhu pořizování územně plánovací dokumentace pro předmětné území.

(....) Konečně Nejvyšší správní soud podotýká, že jednotlivé námitky procesní povahy neposuzoval v pořadí vzneseném navrhovateli, ale podle jejich významu v posuzované věci.

III.3.4.A
(Posouzení z hlediska evropsky významných lokalit)

Navrhovatelé namítli, že odpůrce **neposoudil koncepci z hlediska dopadů na všechny evropsky významné lokality**, které se na území hlavního města Prahy nacházejí a mohou být negativně ovlivněny záměry obsaženými v ZÚR.

Nejvyšší správní soud konstatuje, že vláda České republiky schválila novelizaci nařízení č. 132/2005 Sb. usnesením ze dne 5. 10. 2009. Nařízení č. 371/2009 Sb. bylo vydáno dne 26. 10. 2009. Částka Sbírky zákonů zahrnující předmětné nařízení byla rozeslána dne 3. 11. 2009. Stanovisko ministerstva, týkající se mj. posouzení vlivu ZÚR na evropsky významné lokality, bylo vydáno dne 20. 10. 2009. ZÚR byly schváleny Zastupitelstvem hlavního města Prahy dne 17. 12. 2009.

Podle čl. 2 odst. 1 směrnice o stanovištích je „[c]*ílem této směrnice* [...] *přispět k zajištění biologické rozmanitosti prostřednictvím ochrany přírodních stanovišť a volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin na evropském území členských států, na které se vztahuje Smlouva*". Podle odstavce 2 téhož článku je „[c]*ílem opatření přijímaných na základě této směrnice* [...] *zachování nebo obnova příznivého stavu z hlediska ochrany u přírodních stanovišť, druhů volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin v zájmu Společenství*".

Podle čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích „[j]*akýkoli plán nebo projekt, který s určitou lokalitou přímo nesouvisí nebo není pro péči o ni nezbytný, avšak bude mít pravděpodobně na tuto lokalitu významný vliv, a to buď samostatně, nebo v kombinaci s jinými plány nebo projekty, podléhá odpovídajícímu posouzení jeho důsledků pro lokalitu z hlediska cílů její ochrany. S přihlédnutím k výsledkům uvedeného hodnocení důsledků pro lokalitu a s výhradou odstavce 4 schválí příslušné orgány příslušného státu tento plán nebo projekt teprve poté, co se ujistí, že nebude mít nepříznivý účinek na celistvost příslušné lokality, a co si v případě potřeby opatří stanovisko široké veřejnosti.*"

Podle odstace 4 citovaného ustanovení „[p]*okud navzdory negativnímu výsledku posouzení důsledků pro lokalitu musí být určitý plán nebo projekt z naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu, včetně důvodů sociálního a ekonomického charakteru, přesto uskutečněn a není-li k dispozici žádné alternativní řešení, zajistí členský stát veškerá kompenzační opatření nezbytná pro zajištění ochrany celkové soudržnosti sítě NATURA 2000. O přijatých kompenzačních opatřeních uvědomí Komisi. Jestliže se na dotyčné lokalitě vyskytují prioritní typy přírodních stanovišť a/nebo prioritní druhy, pak mohou být uplatněny pouze důvody související s ochranou lidského zdraví a veřejné bezpečnosti s nesporně příznivými důsledky mimořádného významu pro životní prostředí nebo jiné naléhavé důvody převažujícího veřejného zájmu podle stanoviska Komise.*"

Podle § 45i odst. 1 zákona na ochranu přírody „[t]*en, kdo zamýšlí pořídit koncepci nebo uskutečnit záměr uvedený v § 45h odst. 1 (dále jen ‚předkladatel'), je povinen návrh koncepce nebo záměru předložit orgánu ochrany přírody ke stanovisku, zda může mít samostatně nebo ve spojení s jinými koncepcemi nebo záměry významný vliv na příznivý stav předmětu ochrany nebo celistvost evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti. Orgán ochrany přírody vydá odůvodněné stanovisko do 30 dnů ode dne doručení žádosti.*"

Podle odst. 2 citovaného ustanovení „[j]*estliže orgán ochrany přírody svým stanoviskem podle odstavce 1 významný vliv podle § 45h odst. 1 nevyloučí, musí být daná koncepce nebo záměr předmětem posouzení podle tohoto ustanovení a zvláštních právních předpisů. Nelze-li vyloučit negativní vliv koncepce nebo záměru na takové území, musí předkladatel zpracovat varianty řešení, jejichž cílem je negativní vliv na území vyloučit nebo v případě, že vyloučení není možné, alespoň zmírnit. Územně plánovací dokumentace se posuzuje podle zvláštního právního předpisu.*"

Podle odstavce 8 citovaného ustanovení ve znění účinném do 30. 11. 2009 „[o]*rgán, kte-*

rý je příslušný ke schválení koncepce nebo záměru uvedeného v § 45h, jej může schválit, jen pokud na základě stanoviska podle právních předpisů o posuzování vlivů na životní prostředí taková koncepce nebo záměr nebude mít ***negativní vliv*** *na příznivý stav předmětu ochrany nebo celistvost evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti, anebo za podmínek stanovených v odstavci 9, popřípadě v odstavci 10. Tím nejsou dotčeny ochranné podmínky zvláště chráněných území*" (zvýraznění doplněno – poznámka Nejvyššího správního soudu).

Podle odstavce 8 citovaného ustanovení ve znění účinném od 1. 12. 2009 „[o]*rgán, který je příslušný ke schválení koncepce nebo záměru uvedeného v § 45h, jej může schválit, jen pokud na základě stanoviska podle právních předpisů o posuzování vlivů na životní prostředí taková koncepce nebo záměr nebude mít* ***významný negativní vliv*** *na příznivý stav předmětu ochrany nebo celistvost evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti, anebo za podmínek stanovených v odstavci 9, popřípadě v odstavci 10. Tím nejsou dotčeny ochranné podmínky zvláště chráněných území*" (zvýraznění doplněno – poznámka Nejvyššího správního soudu).

Podle odstace 9 pak platí, že „[p]*okud posouzení podle odstavce 2 prokáže negativní vliv na příznivý stav předmětu ochrany nebo celistvost evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti a neexistuje variantní řešení bez negativního vlivu, lze schválit jen variantu s nejmenším možným negativním vlivem, a to pouze z naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu a až po uložení a zajištění kompenzačních opatření nezbytných pro zajištění celkové soudržnosti soustavy ptačích oblastí a evropsky významných lokalit podle odstavce 11. Kompenzačními opatřeními pro účely koncepce se rozumí zajištění možnosti nahradit lokalitu dotčenou realizací koncepce v obdobném rozsahu a kvalitě a se stejnou mírou závaznosti a konkrétnosti, jakou má schvalovaná koncepce nebo její jednotlivé části. Kompenzačními opatřeními pro účely záměru se rozumí vytvoření podmínek pro zachování nebo zlepšení záměrem ovlivněných předmětů ochrany ve stejné lokalitě nebo nahrazení lokality jinou lokalitou v obdobném rozsahu a kvalitě.*"

Konečně podle odstavce 10 předmětného ustanovení „[j]*de-li o negativní vliv na lokalitu s prioritními typy stanovišť nebo prioritními druhy, lze koncepci nebo záměr schválit jen z důvodů týkajících se veřejného zdraví, veřejné bezpečnosti nebo příznivých důsledků nesporného významu pro životní prostředí. Jiné naléhavé důvody převažujícího veřejného zájmu mohou být důvodem ke schválení jen v souladu se stanoviskem Komise.*"

Podle § 37 odst. 5 stavebního zákona „[p]*okud Ministerstvo životního prostředí ve svém stanovisku k vyhodnocení vlivů na životní prostředí stanoví, že zásady územního rozvoje mají negativní vliv na území evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti a neexistuje alternativní řešení s menším negativním vlivem nebo bez něj, lze návrh zásad územního rozvoje přijmout jen z naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu a jen tehdy, byla-li přijata kompenzační opatření k zajištění ochrany a celistvosti území evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti, dohodnutá s Ministerstvem životního prostředí. Toto ministerstvo informuje o kompenzačních opatřeních Komisi. Jde-li o negativní vliv na lokalitu s prioritními typy stanovišť nebo s prioritními druhy, lze návrh zásad územního rozvoje přijmout jen z důvodů veřejného zdraví, veřejné bezpečnosti, nebo příznivých důsledků nesporného významu pro životní prostředí. Jiné naléhavé důvody převažujícího veřejného zájmu mohou být důvodem k přijetí návrhu jen na základě stanoviska Komise.*"

Nejvyšší správní soud připomíná, že podle Soudního dvora Evropské unie [rozsudek ze dne 13. 1. 2005, *Società Italiana Dragaggi SpA a další proti Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti a Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia*, C-117/03, Sb. rozh. s. I-167 (dále jen „*Dragaggi*")] „[j]*e třeba podotknout, že podle čl. 4 odst. 5 směrnice se režim ochrany zvláštních oblastí ochrany stanovený v čl. 6 odst. 2 až 4 směrnice použije*

na lokalitu, jestliže je v souladu s čl. 4 odst. 2 třetím pododstavcem směrnice zařazena do seznamu lokalit vybraných jako lokality významné pro Společenství, který je přijat Komisí postupem podle článku 21 této směrnice. Skutečnost, že podle přílohy III, etapy 2, bodu 1 směrnice všechny lokality určené členskými státy v etapě 1 této přílohy, které jsou místem výskytu prioritních přírodních stanovišť nebo druhů, jsou pokládány za lokality významné pro Společenství, nevede k tomu, pokud se jich týče, že režim ochrany stanovený v čl. 6 odst. 2 až 4 směrnice je třeba použít před tím, než jsou v souladu s čl. 4 odst. 2 třetím pododstavcem směrnice uvedeny na seznamu lokalit významných pro Společenství přijatém Komisí. Opačná teze postupujícího soudu, že určil-li členský stát, jako je tomu v projednávaném případě, v původním řízení lokalitu jako lokalitu, která je místem výskytu prioritního stanoviště, a zahrnul ji do seznamu navrženého Komisi podle čl. 4 odst. 1 směrnice, musí být tato lokalita, s ohledem na přílohu III, etapu 2, bod 1 směrnice, pokládána za lokalitu významnou pro Společenství, a podléhá tedy podle čl. 4 odst. 5 směrnice ochranným opatřením uvedeným v čl. 6 odst. 2 až 4 směrnice, nemůže obstát. Tato teze je totiž jednak v rozporu se zněním čl. 4 odst. 5 směrnice, který výslovně činí použití uvedených ochranných opatření závislým na skutečnosti, že dotyčná lokalita je v souladu s čl. 4 odst. 2 třetím pododstavcem směrnice zařazena do seznamu lokalit významných pro Společenství přijatého Komisí. Krom toho uvedená teze předpokládá, že jestliže byla lokalita členským státem určena jako lokalita, která je místem výskytu prioritních přírodních stanovišť nebo druhů a byla uvedena na seznamu navrženém Komisi podle čl. 4 odst. 1 směrnice, je Komise povinna zařadit lokalitu do seznamu lokalit významných pro Společenství, který přijme postupem podle článku 21 směrnice a jenž je uveden v čl. 4 odst. 2 třetím pododstavci směrnice. Pokud by tomu tak bylo, Komisi by bylo zabráněno při vypracování se souhlasem všech členských států návrhu seznamu lokalit významných pro Společenství ve smyslu čl. 4 odst. 2 prvního pododstavce směrnice, aby zamýšlela nezahrnutí jakékoli lokality navržené členským státem jako lokality, která je místem výskytu prioritních přírodních stanovišť nebo druhů, do tohoto návrhu, a to i tehdy, kdyby se domnívala, že nehledě na opačné stanovisko dotyčného členského státu určitá lokalita není místem výskytu prioritních přírodních stanovišť nebo druhů ve smyslu přílohy III, etapy 2, bodu 1 směrnice. Taková situace by však byla v rozporu zejména s čl. 4 odst. 2 prvním pododstavcem směrnice, ve spojení s přílohou III, etapou 2, bodem 1 této směrnice. Z výše uvedeného vyplývá, že čl. 4 odst. 5 směrnice musí být vykládán v tom smyslu, že ***ochranná opatření*** *stanovená v čl. 6 odst. 2 až 4 směrnice* ***musí být přijata pouze pro lokality, které jsou zařazeny v souladu s čl. 4 odst. 2 třetím pododstavcem směrnice do seznamu lokalit vybraných jako lokality významné pro Společenství přijatého Komisí postupem podle článku 21 této směrnice***" (zvýraznění doplněno – poznámka Nejvyššího správního soudu).

V citovaném rozhodnutí však Soudní dvůr dospěl i k závěru, že „[z] ***toho však nevyplývá, že členské státy nemusí chránit lokality od okamžiku, kdy navrhují jejich zařazení podle čl. 4 odst. 1 směrnice do státního seznamu předaného Komisi jako lokality vhodné jako lokality významné pro Společenství.*** *Pokud by totiž tyto lokality nebyly vhodně chráněny od tohoto okamžiku, hrozilo by nebezpečí, že cíle ochrany přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin, které jsou uvedeny zejména v šestém bodu odůvodnění a v čl. 3 odst. 1 směrnice, nebudou uskutečněny.* ***Taková situace by byla o to vážnější, že jsou dotčeny typy prioritních přírodních stanovišť nebo druhů****, u nichž by z důvodu vážného ohrožení, kterému jsou vystaveny, mělo dojít k včasnému provádění opatření na jejich ochranu, tak jak je doporučeno v pátém bodu odůvodnění směrnice. V tomto případě je třeba připomenout, že na státních seznamech lokalit vhodných jako lokality významné pro Společenství musí být uvedeny lokality, kterým náleží*

na vnitrostátní úrovni důležitý ekologický zájem s ohledem na cíl ochrany přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin upravený směrnicí (viz rozsudek ze dne 7. listopadu 2000, First Corporate Shipping, C-371/98, Recueil, s. I-9235, bod 22). Jeví se tedy, že ***pokud se jedná o lokality vhodné jako lokality významné pro Společenství uvedené na státních seznamech předaných Komisi, mezi kterými mohou být uvedeny zejména lokality, které jsou místem výskytu prioritních přírodních stanovišť nebo prioritních druhů, členské státy jsou podle směrnice povinny přijmout vhodná ochranná opatření k ochraně uvedeného ekologického zájmu*** (zvýraznění doplněno – poznámka Nejvyššího správního soudu).

Obdobně v rozsudku ze dne 14. 9. 2006, *Bund Naturschutz in Bayern eV a další proti Freistaat Bayern*, C-244/05, Sb. rozh. s. I-8445 (dále jen „*Bund Naturschutz*"), Soudní dvůr uzavřel, že „*členské státy musí přijmout v souladu s ustanoveními vnitrostátního práva veškerá opatření, která jsou nezbytná pro zamezení zásahů, které mohou vážně ohrozit ekologické charakteristiky lokalit, které jsou uvedeny na státním seznamu předloženém Komisi*".

V souladu se závěry Soudního dvora je způsob ochrany předvídaný směrnicí o stanovištích poskytován pouze evropsky významným lokalitám zařazeným na tzv. evropský seznam. Členské státy jsou povinny přijmout opatření uvedená ve směrnici o stanovištích ve vztahu k lokalitám, které byly formálně schváleny Komisí. Zároveň však lokality, jejichž zařazení na tzv. evropský seznam členské státy navrhnou, nemohou být do okamžiku schválení Komisí podrobovány opatřením způsobilým nezvratně ovlivnit jejich celistvost a negativním způsobem zasáhnout předmět jejich ochrany. Takové lokality musí být vhodně chráněny již od okamžiku, kdy figurují na tzv. národním seznamu.

V této souvislosti Nejvyšší správní soud poukazuje i na přiléhavou argumentaci ve stanovisku generální advokátky Kokott ve věci *Dragaggi*, kdy „[z]*anedbání povinností členských států a Komise při provádění nesmí vést přesto k tomu, aby ochrana stanovená směrnicí byla v konečném důsledku opominuta. Přihlédne-li se přitom k obecné právní zásadě venire contra factum proprium a zásadě loajální spolupráce, vyplývá z nich alespoň předběžný zákaz poškozování.* [...] *Zákaz venire contra factum proprium získá v procesu stanovení seznamu Společenství zvláštní význam, jelikož by negativní ovlivnění nebo poškozování navrhovaných lokalit zpochybnilo stanovený rozhodovací proces a následně porušilo zásadu loajální spolupráce.* [...] *Pokud by některé lokality byly mezitím narušeny nebo jiným způsobem poškozeny, byly by podklady pro rozhodnutí Komise znehodnoceny.* [...] *Povinnost ochrany ostatně vyplývá ze zákazu zmaření cílů směrnice. Podle čl. 10 odst. 2 Smlouvy o ES [...] se členské státy zdrží jakýchkoli opatření, jež by mohla ohrozit uskutečnění cílů Smlouvy. Pojem cílů Smlouvy zahrnuje cíle sekundárního práva a zejména směrnic.* [...] *Směrnice o přírodních stanovištích usiluje mj. o vytvoření sítě, která bude zahrnovat Komisí uznané lokality významné pro Společenství.* [...] *Bez povinnosti ochrany by se bylo třeba obávat, že do stanovení seznamů Společenství by byly provedeny nevratitelné skutky a nenahraditelné části evropského přírodního dědictví by byly nevratně ztraceny. Tím by byl zároveň vážně zpochybněn cíl směrnice o přírodních stanovištích a její praktická účinnost.* [...]. *Proti tomu stojí rovněž zákaz zmaření cílů směrnice negativním ovlivněním nebo poškozováním, pokud by tím bylo zpochybněno opožděné uskutečnění sítě Natura 2000. To by nastalo v případě, pokud by příslušné oblasti pro zařazení do sítě Natura 2000 už nepřicházely v úvahu nebo by byl jejich přínos pro tuto síť zmenšen.* [...] *Bylo by proto v rozporu se směrnicí o přírodních stanovištích, zákazem venire contra factum proprium ve spojení se zásadou loajální spolupráce mezi členskými státy a Komisí – zejména s ohledem na stanovený rozhodovací proces, jakož i se zákazem zmaření cílů směrnice, pokud by členské státy před rozhodnutím Komise negativně ovlivnily či jiným způsobem poškodily lokality, které Komisi navrhly.*"

Vhodný způsob ochrany představuje v podmínkách české právní úpravy zejm. postup podle § 45i zákona na ochranu přírody. Vyhodnocení vlivů koncepce na evropsky významné lokality provedené v příslušném okamžiku, a to včetně lokalit zařazených *„jen"* na národním seznamu, je z pohledu prevence ekologické újmy a principu předběžné opatrnosti na takových lokalitách zřejmě nejvhodnějším opatřením.

Lokalita Kaňon Vltavy u Sedlce nebyla brána v potaz při posuzování vlivů ZÚR, přestože byla obecně závazným právním předpisem zařazena na tzv. národní seznam ještě před vlastním schválením ZÚR. Předmětné usnesení vlády bylo přitom schváleno již na jejím zasedání dne 5. 10. 2009, tedy 15 dní před vyjádřením ministerstva k vlivu ZÚR na evropsky významné lokality (stanovisko ze dne 20. 10. 2009). Stanovisko není podepsáno ministrem životního prostředí, ale jinou oprávněnou úřední osobou. Přesto je nutné vycházet z předpokladu, že ministerstvo při vydání stanoviska vědělo, resp. mělo a mohlo vědět o schválení zařazení lokality Kaňon Vltavy u Sedlce na tzv. národní seznam. Obdobně lze rozumně předpokládat, že odpůrci byla novelizace nařízení č. 132/2005 Sb. nejpozději při schvalování ZÚR známa. Dne 3. 11. 2009 totiž byla rozeslána předmětná částka Sbírky zákonů, a podle čl. II nařízení č. 371/2009 Sb. ve spojení s § 3 odst. 1 a 2 zákona č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a Sbírce mezinárodních smluv, nabylo tento den předmětné nařízení vlády účinnosti. Odpůrce pak vydal ZÚR přes chybějící posouzení vlivů ZÚR na nově vyhlášenou evropsky významnou lokalitu.

Odpůrci lze obecně přisvědčit, že v průběhu tak složitého procesu, jakým je přijímání ZÚR, může dojít ke změnám v referenčním rámci posuzování vlivů na životní prostředí a není možné se vždy vracet na počátek celého procesu. Při vědomí požadavku *effet utile* směrnice o stanovištích však zmíněná skutečnost nemůže vést k popření účinku zamýšleného směrnicí. V každém konkrétním případě změny referenčního rámce je třeba důsledně vážit, zda by její nezohlednění nevedlo k popření smyslu právní úpravy. Schválení nové evropsky významné lokality jistě mohlo zbrzdit proces směřující k vydání napadených ZÚR. Jednalo se ovšem o zásadní změnu poměrů v území, která navíc byla dlouhodobě předvídatelná. Neobstojí proto postup odpůrce, který se s existencí lokality Kaňon Vltavy u Sedlce při schvalování napadených ZÚR nijak nevypořádal, ač k tomu měl dostatečný časový prostor.

Nelze přehlédnout ani to, že navrhovatel a) upozornil odpůrce na probíhající proces zařazení předmětné lokality do systému NATURA 2000 již v námitkách ze dne 2. 9. 2009. Odpůrce nechal uvedenou skutečnost bez povšimnutí.

SOKP navíc v úseku napadeném navrhovateli jistě může ovlivnit předmětnou evropsky významnou lokalitu. Tato lokalita je tvořena několika izolovanými sublokalitami, jež jsou od sebe jen minimálně vzdáleny. Ani skutečnost, že koridor SOKP tyto sublokality míjí, nemůže automaticky vyloučit jeho možný negativní vliv na předmětnou lokalitu. Její celistvost by totiž zřejmě byla koridorem SOKP přímo ovlivněna. Podstatné je i to, že předmětná lokalita chrání prioritní typ stanoviště ve smyslu § 45i odst. 10 zákona na ochranu přírody, čl. 6 odst. 4 směrnice o stanovištích a § 37 odst. 5 stavebního zákona. Podléhá proto typově přísnějšímu způsobu ochrany. Odpovídající úvahy ovšem jistě nemají být výsledkem řízení před Nejvyšším správním soudem, ale měly se odrazit již v procesním postupu odpůrce, resp. ministerstva.

Odpůrce proto v procesu přijímání ZÚR pochybil, opomněl-li posoudit vliv ZÚR na evropsky významnou lokalitu, zařazenou na tzv. národní seznam ještě před schválením napadených ZÚR. Jedná se přitom o takovou procesní vadu, jež by sama o sobě mohla vést ke zrušení části opatření obecné povahy, jež je předmětem tohoto řízení.

Nejvyšší správní soud zvažoval, zda s ohledem na relevanci práva Evropské unie v posuzované věci nebyl povinen obrátit se na Soudní dvůr s předběžnou otázkou (čl. 267 Smlouvy o fungování Evropské unie). Uzavřel přitom, že se mohl opřít o judikaturu

Soudního dvora (rozsudky ve věci *Dragaggi, Bund Naturschutz*), proto jej přes postavení soudu posledního stupně uvedená povinnost nestíhala (čl. 267 odst. 3 Smlouvy o fungování Evropské unie, srov. také rozsudky Soudního dvora ze dne 27. 3. 1963, *Da Costa en Schaake NV, Jacob Meijer NV, Hoechst-Holland NV proti Nederlandse administratie der belastingen*, 28/62 až 30/62, Recueil, s. 61, ze dne 6. 10. 1982, *Srl CILFIT et Lanificio di Gavardo SpA proti Ministčre de la santé*, 283/81, Recueil 1982, s. 3415, bod 14, a ze dne 4. 11. 1997, *Parfums Christian Dior SA and Parfums Christian Dior BV proti Evora BV*, C-337/95, Recueil, s. I-6013, bod 29).

Z předloženého stanoviska (ze dne 20. 10. 2009) podle navrhovatelů nelze ověřit, zda ZÚR nebudou mít negativní vliv na evropsky významnou lokalitu na území hlavního města Prahy. Poukázali přitom na nutnost rozlišit pojmy *„významný negativní vliv"* a *„negativní vliv"*, s nimiž pracuje platná právní úprava. Nejvyšší správní soud se námitkou zabýval, přestože není ve vztahu k předmětu řízení zásadní. Vyhodnocení vlivů ve vztahu k napadené části ZÚR totiž chybně neidentifikovalo dotčení žádné evropsky významné lokality.

Není-li podle § 45i odst. 1 zákona na ochranu přírody *a priori* vyloučen významný vliv na evropsky významnou lokalitu, musí být posouzen vliv této koncepce na dané území podle odstavce 2 téhož ustanovení. Nelze-li přitom vyloučit negativní vliv, musí předkladatel zpracovat varianty řešení. Jejich cílem je vyloučit nebo alespoň zmírnit negativní vliv na území. Není-li možné najít variantu, jež by neměla negativní vliv na evropsky významnou lokalitu, je možné schválit variantu s negativním vlivem, ale pouze z naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu a až po uložení a zajištění kompenzačních opatření. V případě lokality s prioritními typy stanovišť lze koncepci schválit jen z taxativně vyjmenovaných důvodů týkajících se veřejného zdraví, veřejné bezpečnosti nebo příznivých důsledků nesporného významu pro životní prostředí. Jiné naléhavé důvody převažujícího veřejného zájmu mohou být důvodem ke schválení jen při zajištění souhlasného stanoviska Komise.

Rozlišování pojmů *„významný negativní vliv"* a *„negativní vliv"* má význam. Podle § 45i odst. 2 zákona na ochranu přírody stačí možný *„prostý"* negativní vliv na lokalitu, aby bylo třeba zvažovat varianty bez negativního vlivu. Při vlastním posuzování musí být zkoumána otázka možného negativního vlivu, aby bylo zřejmé, zda je nutné přikročit k hledání variant. Obdobně podle § 45i odst. 8 zákona na ochranu přírody musí dát stanovisko o posouzení vlivů koncepce jejímu předkladateli jasnou odpověď na to, zda může mít koncepce negativní vliv na evropsky významnou lokalitu. Pokud ano, lze ji schválit jen za striktních podmínek (§ 45i odst. 9 a 10 zákona na ochranu přírody). Stanovisko, které vyloučí významný negativní vliv (nejde-li o *ex ante* stanovisko podle odstavce 1) na evropsky významnou lokalitu, ale třeba implicitně připustí možný (prostý) negativní vliv, nemůže být pro předkladatele dostatečné z hlediska postupu podle odstavce 8. Shodný závěr plyne i z výkladu § 37 odst. 5 stavebního zákona. Navrhovatelům je třeba přisvědčit, že rozlišování uvedených pojmů není samoúčelné.

Nejvyšší správní soud v této souvislosti podotýká, že zákonem č. 349/2009 Sb., kterým se mění zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 161/1999 Sb., kterým se vyhlašuje Národní park České Švýcarsko, a mění se zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, došlo mj. k úpravě normativní věty v § 45i odst. 8 zákona na ochranu přírody. S účinností od 1. 12. 2009 zákonodárce umožňuje schválení koncepce v případě, kdy je stanoviskem vydaným podle tohoto ustanovení vyloučen *„významný negativní vliv"* na evropsky významnou lokalitu. Podle předchozí úpravy bylo třeba vyloučit stanoviskem *„negativní vliv"*. Předmětnou novelizací se znění § 45i odst. 8 zákona na ochranu přírody odchýlilo od znění čl. 6 směrnice o stanovištích, který operuje primárně s pojmem *„negativního vlivu"*. Obdobně je znění novelizovaného ustanovení v logickém rozporu nejen s § 45i odst. 1 zákona na ochranu přírody, ale zejména s § 37 odst. 5 stavebního zákona. Řešení,

které Nejvyšší správní soud v tomto směru zaujal, vychází ze smyslu a účelu právní úpravy a odráží i požadavky směrnice o stanovištích.

Bylo-li by v posuzované věci provedeno posouzení vlivů ZÚR i ve vztahu k opomenuté evropsky významné lokalitě Kaňon Vltavy u Sedlce a byl by shledán možný negativní vliv na tuto lokalitu, musely by být hledány varianty bez negativního vlivu. Tato lokalita chrání i prioritní typ stanoviště, proto by v případě neexistence jiných nezávadných variant bylo třeba zkoumat, zda jsou dány naléhavé důvody převažujícího veřejného zájmu týkající se veřejného zdraví, veřejné bezpečnosti nebo příznivých důsledků nesporného významu pro životní prostředí. Pokud by tyto důvody dány nebyly, musel by odpůrce přesvědčit Komisi o existenci jiných naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu. Komise by pak musela vydat souhlasné stanovisko. Odpůrce se vyhnul popsanému postupu tím, že opomněl lokalitu Kaňon Vltavy u Sedlce. Tím ovšem zatížil ZÚR v napadené části vadou, pro kterou Nejvyššímu správnímu soudu nezbylo než napadené opatření obecné povahy v odpovídající části zrušit.

K námitkám poukazujícím na rozpor s předpisy na ochranu evropsky významných lokalit Nejvyšší správní soud doplňuje, že nesdílí závěr uvedený v bodě 5.3 hodnocení vlivů ZÚR na evropsky významné lokality. Podle něj obecnost ZÚR vylučuje negativní vliv na konkrétní lokality soustavy NATURA 2000. Tak tomu ovšem není. Právě naopak, již ve fázi přijímání tohoto typu územně plánovací dokumentace je třeba důsledně vážit, zda koncepce může negativně ovlivnit evropsky významnou lokalitu. Pokud ano, je zde ještě prostor pro hledání variantních řešení. Ta by v dalších fázích územního plánování již nemusela reálně přicházet v úvahu.

III.3.4.B
(Nezákonné SEA posouzení)

Navrhovatelé namítli také nezákonnost vyhodnocení vlivů ZÚR na životní prostředí.

Nejvyšší správní soud především k přezkumu stanoviska o posouzení vlivu koncepce na životní prostředí obecně připomíná, že podle jeho ustálené judikatury Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, vyhlášená sdělením Ministerstva zahraničních věcí pod č. 124/2004 Sb. m. s. (dále jen „Aarhuská úmluva"), ani směrnice Rady 85/337/EHS o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí, ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/35/ES ze dne 26. května 2003 o účasti veřejnosti na vypracovávání některých plánů a programů týkajících se životního prostředí a o změně směrnic Rady 85/337/EHS a 96/61/ES nevyžadují samostatný přímý a bezprostřední přezkum rozhodnutí, aktů nebo nečinností, vztahujících se k záměru. Postačuje jejich přezkoumání ve fázi, kdy takovýmito úkony dochází k zásahu do právní sféry fyzických a právnických osob (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 6. 2006, čj. 2 As 59/2005-136, ze dne 14. 6. 2007, čj. 1 As 39/2006-55, a ze dne 29. 8. 2007, čj. 1 As 13/2007-63, č. 1461/2008 Sb. NSS). Nejvyšší správní soud vyslovil uvedené závěry ve vztahu k procesu EIA, v nyní posuzované věci však neshledal důvod, aby se od nich odchýlil v případě posuzování vlivu koncepcí na životní prostředí. To platí tím spíše, že SEA směrnice, na rozdíl od směrnice č. 85/337/EHS, požadavek na soudní kontrolu procesu posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí vůbec neobsahuje.

K zásahu do subjektivního práva navrhovatelů tedy může dojít až vydáním konečného závazného aktu veřejné správy – v projednávaném případě vydáním zásad obecního rozvoje. Uvedené stanovisko není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., proto je lze přezkoumat pouze jako podklad opatření obecné povahy. Tento přezkum pokrývá zákonnost stanoviska z hmotněprávního i procesněprávního hlediska.

Navrhovatelé považují napadené ZÚR za nezákonné i pro rozpor s § 10i odst. 3 zákona o posuzování vlivů. Odpůrce podle nich **nerespektoval požadavky ministerstva ve stanovisku** ze dne 2. 8. 2007.

Podle § 10i odst. 3 věty první zákona o posuzování vlivů „[m]*inisterstvo a orgán kraje jako dotčené orgány ve smyslu stavebního zákona při pořizování politiky územního rozvoje a územně plánovací dokumentace stanoví požadavky na obsah a rozsah vyhodnocení vlivů na životní prostředí včetně zpracování možných variant řešení, a pokud vyhodnocení vlivů na životní prostředí neobsahuje náležitosti podle stavebního zákona, jsou oprávněny požadovat jeho dopracování*".

V části F) stanoviska ze dne 2. 8. 2007 ministerstvo uvedlo, že požaduje „*vyhodnocení vlivů ZÚR Prahy na životní prostředí zaměřit kromě základních zákonných požadavků, daných stavebním zákonem, i na následující aspekty*". Následovalo celkem 20 konkrétně specifikovaných požadavků. Přestože v úvodu stanoviska chybí odkaz na § 10i odst. 3 zákona o posuzování vlivů, nelze pochybovat o závaznosti uplatněných požadavků na obsahové a rozsahové náležitosti vyhodnocení vlivů ZÚR na životní prostředí pro další postup odpůrce.

Fáze tzv. scopingu představuje v procesu SEA jeden ze základních okamžiků, kdy lze prováděné vyhodnocení přizpůsobit zvláštnostem konkrétní koncepce. Z obsahu požadavků uplatněných ministerstvem přitom neplyne, že by se jednalo o požadavky neodůvodněné, nelogické, neúměrné nebo dokonce šikanózní. Právě naopak, tyto požadavky odpovídají smyslu právní úpravy posuzování vlivů územně plánovací dokumentace na životní prostředí i významu ZÚR pro udržitelný rozvoj.

Nejvyšší správní soud přisvědčil navrhovatelům, že při vyhodnocení vlivů ZÚR na životní prostředí nebyly respektovány zejména požadavky uvedené pod body č. 3, 6, 8, 9, 10, 12, 13 a 19. Dále tento neshledal ani naplnění požadavků uvedených pod body č. 11 a 20. Z odůvodnění napadeného opatření obecné povahy přitom nelze seznat důvody, pro které odpůrce nerespektoval požadavky ministerstva. I v rámci řízení před Nejvyšším správním soudem odpůrce v této souvislosti odkázal na své vyjádření k jiné dílčí námitce s tím, že podle § 39 odst. 2 věty předposlední stavebního zákona se k později uplatněným připomínkám nepřihlíží. Není přitom zřejmé, o co odpůrce opřel závěr o „*opožděnosti připomínek*", jedná-li se o výše popsané stanovisko.

Lze také připomenout, že ministerstvo ve stanovisku ze dne 20. 10. 2009 uvedlo, že „[v]*yhodnocení vlivů ZÚR HMP na životní prostředí je považováno za nedostatečné. V rámci procesu posuzování vlivů ZÚR na ŽP mělo být hodnocení provedeno zejména na úrovni ploch a koridorů, s ohledem na daný konkrétní záměr a rozsah možného ovlivnění včetně hodnocení a porovnání variant a kumulativních vlivů. Hodnocení tyto aspekty neobsahuje. Nebyly vyhodnoceny záměry s konkrétním územním průmětem, a nebyly tak posouzeny z hlediska možných vlivů na různé složky životního prostředí.*"

Nejvyšší správní soud uzavřel, že odpůrce nerespektováním požadavků stanovených ministerstvem, a jejich nevypořádáním při vlastním vydání napadených ZÚR, postupoval v rozporu s § 10i odst. 3 zákona o posuzování vlivů. Námitka navrhovatelů proto byla důvodná.

Dále se Nejvyšší správní soud zabýval námitkou, že posouzení vlivů je v rozporu mj. s § 2 zákona o posuzování vlivů, s bodem f) přílohy č. 1 SEA směrnice, a s bodem 5 přílohy stavebního zákona. Z těch totiž plyne povinnost posoudit kumulativní a synergické vlivy s ohledem na jednotlivé složky životního prostředí. V případě napadených ZÚR **nebyly posouzeny kumulativní a synergické vlivy** SOKP a letiště Praha-Ruzyně.

Navrhovatelům je třeba přisvědčit, že z citovaných ustanovení plyne povinnost posoudit koncepci i z hlediska kumulativních a synergických vlivů. Odpůrce namítl, že takovéto posouzení nepřicházelo v posuzované věci v úvahu, protože synergie se může týkat jen ovlivnění hlukem. Městská část Suchdol je však před hlukem ze SOKP chráněna jeho vedením v tunelu. Synergické působení znečišťujících látek je pak podle odpůrce vzhledem k letovým výškám, rozptylovým poměrům na náhorní plošině Suchdola a vedení SOKP v tunelu neměřitelné a nehodnotitelé. Nej-

vyšší správní soud neshledal tuto argumentaci přiléhavou. Rozšíření Letiště Praha a stavba SOKP jsou klasickým případem, kdy je třeba posoudit, zda tyto záměry (předvídané v koncepci) nemohou kumulativně působit na životní prostředí v dotčeném území. Je přitom třeba odmítnout úvahu, že by nebylo možné posoudit synergické a kumulativní vlivy z hlediska působení znečišťujících látek na dotčené území, resp. že je fakticky společný vliv v tomto ohledu vyloučen. Takové námitky jsou zjevně účelové.

Obdobně nelze přehlédnout rozpornost tvrzení odpůrce. Ten na jedné straně obhajuje chybějící posouzení kumulativních a synergických vlivů tím, že před hlukem ze SOKP je navrhovatel a) chráněn jeho vedením v tunelu, ale zároveň tvrdí, že otázka zahloubení staveb není na úrovni ZÚR vůbec řešena.

V neposlední řadě je třeba připomenout, že ministerstvo uplatnilo ve stanovisku ze dne 2. 8. 2007 v části F) pod bodem č. 11 požadavek *„v rámci vyhodnocení vlivů na ovzduší klást důraz na oblasti se zhoršenou kvalitou ovzduší (např. kumulativní vlivy lokalizace jednotlivých ploch a koridorů)"*. Zcela jednoznačně tedy požadovalo reflektovat kumulativní vlivy při posouzení vlivů ZÚR na ovzduší jako konkrétní složku životního prostředí.

Pořizování ZÚR lze považovat za optimální moment, kdy by mělo docházet k posouzení kumulativních a synergických vlivů záměrů zamýšlených v koncepci na jednotlivé složky životního prostředí. Při přijímání ZÚR je totiž ještě reálně možné efektivně se zabývat variantami řešení, a reagovat tak na případná zjištění týkající se synergického působení jednotlivých záměrů.

Chybějící posouzení odpovídající bodu 5) přílohy stavebního zákona, resp. bodu f) přílohy č. 1 SEA směrnice, tedy představuje další podstatné procesní pochybení odpůrce. Odpovídající námitka navrhovatelů tedy byla důvodná. (...)

III.3.5

Opatření obecné povahy neuspělo ve třetím kroku algoritmu přezkumu, proto se Nejvyšší správní soud nezabýval dalšími výhradami navrhovatelů. I kdyby totiž v ostatních krocích napadené opatření obstálo, muselo by být zrušeno pro nedodržení zákonem vymezených procesních pravidel pro jeho vydání. Tento závěr Nejvyšší správní soud učinil v souladu se svou dosavadní judikaturou (srov. rozsudek ze dne 16. 12. 2008, čj. 1 Ao 2/2008-141). (...)

2107

Stavební řízení: změna stavby

k § 118, § 121 a § 129 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)

I. Postup podle § 118 stavebního zákona z roku 2006 (žádost o změnu stavby před dokončením) lze použít pouze tak, že stavebník nejprve získá povolení ke změně stavby před jejím dokončením a teprve pak změnu stavby skutečně provede.

II. Provede-li stavebník změnu stavby bez toho, aby k ní před jejím skutečným provedením získal povolení, lze ji v závislosti na její povaze a rozsahu legalizovat toliko postupem podle § 121 stavebního zákona z roku 2006, jde-li o nepodstatnou odchylku oproti vydanému stavebnímu povolení (předloží dokumentaci skutečného provedení stavby spolu s oznámením o užívání stavby), anebo dodatečným povolením stavby postupem podle § 129 citovaného zákona, jde-li o podstatnější změnu.

III. Stavbou organicky začleněnou do okolní zástavby může za určitých okolností být i jakási architektonická „provokace", tedy stavba jsoucí ve vědomém a architektonicky promyšleném protikladu k dosavadnímu stylu zástavby.

2107

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 5. 2010, čj. 7 As 17/2010-101)

Prejudikatura: č. 499/2005 Sb. NSS a č. 523/2005 Sb. NSS.

Věc: Mgr. Jana D. proti Krajskému úřadu Středočeského kraje o odstranění stavby, o kasační stížnosti žalobkyně.

Dne 11. 1. 2008 byla pracovnicí Městského úřadu v Mnichovicích (dále jen „stavební úřad") provedena kontrolní prohlídka stavby – srubu žalobkyně před uvedením stavby do užívání. Při prohlídce byl shledán rozpor skutečného provedení stavby se schválenou projektovou dokumentací. Stavební úřad proto vyzval žalobkyni k odstranění vyklenutí přesahů srubových spojů, a to ve lhůtě 50 dnů. Žalobkyně dne 23. 1. 2008 podala žádost o schválení změny stavby rodinného domku před jejím dokončením ve smyslu § 118 stavebního zákona. O této žádosti stavební úřad rozhodl tak, že dne 28. 1. 2008 usnesením řízení zastavil podle § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu z roku 2004 s odůvodněním, že změna stavby je již provedená, a žádost o projednání změny je proto již bezpředmětná. Stejného dne stavební úřad zahájil řízení podle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona, o odstranění změny stavby – přesahů srubových spojů a současně žalobkyni poučil, že může podat žádost o dodatečné povolení stavby ve smyslu odstavce 3 citovaného ustanovení. Žalobkyně dne 4. 3. 2008 zaslala stavebnímu úřadu své stanovisko, v němž uvedla, že podle jejího přesvědčení byla změna tak nepatrná, že neodůvodňuje zahájení řízení podle § 129 odst. 3 stavebního zákona. K tomuto stanovisku připojila dokumentaci [technologické doporučení, zápis ve stavebním deníku, schválenou projektovou dokumentaci a současný realizovaný stav, stavební povolení a závazné stanovisko Městského úřadu v Říčanech, odboru životního prostředí (dále jen „městský úřad") ze dne 4. 9. 2007]. V reakci na to stavební úřad dopisem ze dne 17. 3. 2008 žalobkyni opět vyzval k podání žádosti o dodatečné povolení stavby s požadovanými přílohami. Následně dne 19. 5. 2008 vydal rozhodnutí, jímž nařídil žalobkyni odstranit nepovolenou změnu stavby, a to pro narušení architektonických hodnot v daném území.

Proti rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 19. 5. 2008 podala žalobkyně odvolání, které žalovaný rozhodnutím ze dne 18. 8. 2008 zamítl.

Rozhodnutí žalovaného napadla žalobkyně žalobou u Městského soudu v Praze, který ji rozsudkem ze dne 22. 9. 2009 zamítl. V odůvodnění soud uvedl, že mezi účastníky řízení není sporu o tom, že předmětný rodinný dům žalobkyně nepostavila v souladu se stavebním úřadem schválenou projektovou dokumentací, která byla podkladem pro vydání stavebního povolení. Podle názoru městského soudu, není-li stavba postavena v souladu se schválenou projektovou dokumentací, je provedena v rozporu se stavebním povolením. V takovém případě jsou splněny zákonné podmínky pro to, aby stavební úřad zahájil řízení o odstranění nepovolené změny stavby. Žalobkyně byla stavebním úřadem vyzvána a poučena o možnosti dodatečného povolení stavby ve smyslu § 129 odst. 3 stavebního zákona, ale žádost o dodatečné povolení stavby nepodala. Za takové procesní situace stavebnímu úřadu nezbylo než rozhodnout o nařízení odstranění části stavby provedené v rozporu s projektovou dokumentací. I když změna stavby oproti schválené projektové dokumentaci není změnou závažnou či výraznou, neboť se nedotýká stavby jako takové, pokud jde o její umístění či vnější rozměry, jedná se nepochybně o změnu vnějšího vzhledu stavby. Jelikož stavební zákon v § 129 neobsahuje pravidlo, které by upravovalo míru rozporu skutečného provedení stavby s obsahem vydaného stavebního povolení, postačí podle městského soudu taková odlišnost od schválené dokumentace, kterou lze již označit za rozpor. Změna vnějšího vzhledu stavby srubu žalobkyně této intenzity již dosahuje. Nepřípadnou shledal městský soud žalobní námitku, že závazné stanovisko městského úřadu vy-

povídá o tom, že záměrem nebudou dotčeny významné krajinné prvky a kulturní dominanty. Tomuto správnímu orgánu byla totiž předložena projektová dokumentace, která není totožná se skutečným provedením stavby. Navíc toto stanovisko nemůže nic změnit na závěru, že v daném případě byl stavebním úřadem důvodně shledán rozpor stavby se schválenou projektovou dokumentací.

Proti rozsudku městského soudu podala žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížnost, v níž tvrdila, že se městský soud nezabýval základní skutečností, na kterou poukazovala, a to zmatečností sdělení stavebního úřadu ze dne 28. 1. 2008. V tomto sdělení byla stěžovatelka vyzvána, aby v případě, že má zájem o dodatečné povolení stavby, podala ve stanovené lhůtě žádost o dodatečné povolení stavby a k ní předložila podklady ve stejném rozsahu jako k žádosti o stavební povolení. Městský soud se nezabýval tím, že změny byly pouze vzhledové a nijak nezasahovaly do ostatního stavebně technického řešení domu. Požadavek na podání žádosti byl proto podle stěžovatelky zjevně šikanózní a přesahující rámec správního uvážení ve smyslu § 2 odst. 2 správního řádu. Správní orgán ani městský soud nezohlednily skutečnost, že stěžovatelka podala stavebnímu úřadu dokumentaci v rozsahu dostatečném pro povolení změny stavby. Požadavek na další podklady byl zjevně nadbytečný a neodůvodnitelný provedenými stavebními úpravami. Správní orgány i městský soud dále podle stěžovatelky nesprávně vyhodnotily závazné stanovisko městského úřadu, když tvrdily, že bylo vydáno pro původní stavební záměr stěžovatelky. Ve stanovisku je však uvedeno, že „[p]*ozemky, na kterých bude stavba umístěna, nejsou pohledově příliš disponované, a z tohoto důvodu nedojde k dotčení harmonického měřítka a vztahů v krajině*". Z toho je zřejmé, že se vztahuje k pozemkům dotčeným stavbou, nikoli k původnímu architektonickému řešení stavby jako takové, a že tedy jakákoli vzhledová změna stavby nemůže ovlivnit krajinný ráz, neboť bude umístěna na pozemcích pohledově nedisponovaných.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že řízení o dodatečném povolení stavby je řízení návrhové a může být zahájeno pouze aktivní účastí vlastníka nebo stavebníka, který postavil stavbu v rozporu se stavebním povolením. Břemeno prokázání zákonem stanovených podmínek pro dodatečné povolení stavby spočívá na stavebníkovi. Absence žádosti včetně nezbytných příloh nemohla být nahrazena stanoviskem městského úřadu a projektovou dokumentací stavby, která nedokumentuje skutečné provedení stavební změny. Stěžovatelkou namítaný doklad (stanovisko městského úřadu) mohl být posouzen jako doklad v řízení o dodatečném povolení stavby, pokud by bylo zahájeno. S ohledem na nečinnost stěžovatelky, která odmítla usilovat o dodatečné povolení stavby a omezila se pouze na polemiku se stavebním úřadem zpochybňující správnost jeho postupu, neměl stavební úřad jinou možnost než nařídit odstranění již provedené změny.

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

Z odůvodnění:

(...) Další stížní námitky již obsahově směřují do správnosti posouzení rozhodné právní otázky městským soudem, a to, zda byl dán důvod k zahájení řízení o odstranění stavby. Zodpovězení této otázky je totiž rozhodující pro posouzení zákonnosti postupu stavebního úřadu podle § 129 stavebního zákona.

(...) Protože v případě stěžovatelky se jedná o změnu stavby nikoliv zamýšlenou, ale již provedenou, nelze již postup podle § 118 stavebního zákona použít, neboť ten se vztahuje pouze na situace, kdy stavebník chce před dokončením stavby některé její schválené parametry změnit. Takovou změnu nemůže stavebník nejprve provést a pak si ji pouze nechat dodatečně schválit, neboť by takto, bez součinnosti se stavebním úřadem, mohl změnou stavby narušit zájmy chráněné stavebním zákonem a eliminovat omezení vyplývající pro něho ze stavebního povolení. Postup podle citovaného ustanovení tedy nelze chápat jinak než jako jakési „*malé*" stavební řízení, to ostatně vyplývá i z dikce odstavce 2 tohoto ustanovení, v němž teprve na základě

kladného rozhodnutí o žádosti o změnu stavby je stavebník oprávněn (do budoucna, nikoli zpětně) změnu provést.

Stěžovatelka, která již změnu stavby provedla, má podle stavebního zákona dvě různé možnosti, jak postupovat, jež jsou závislé na povaze a míře odchylky změny stavby od původní projektové dokumentace, která byla stavebnímu úřadu předložena se žádostí o stavební povolení. Jednak lze postupovat podle § 121 odst. 1 stavebního zákona, kdy stavebník předloží dokumentaci skutečného provedení stavby a stavební úřad vysloví souhlas s jejím užíváním, anebo podle § 129 odst. 3 stavebního zákona, kdy stavební úřad z úřední povinnosti zahájí řízení o odstranění stavby. Stavební úřad tedy může za určitých podmínek neakceptovat provedenou změnu jako drobnou odchylku od původního stavebního povolení, resp. dokumentace, a mít ji za důvod postupu podle § 129 odst. 3 stavebního zákona, a to v závislosti na povaze změny. Postup podle citovaného ustanovení bude namístě tehdy, bude-li změna posouzena nikoli jako drobná odchylka od schválené projektové dokumentace, nýbrž jako změna provedená v rozporu se stavebním povolením. Signálem o tom, že zde existuje rozpor, bude zpravidla to, že změna znamená negativní zásah do chráněných veřejných zájmů či práv a zájmů třetích osob vybočující z mezí dosavadního oprávnění stavebníka. Stěžovatelka od počátku ve všech fázích správního a soudního řízení poukazovala na marginalitu jí provedené změny a nesouhlasila s jejím posouzením, jak je provedl stavební úřad. Poukazovala i na vybočení ze stávající praxe v jejím případě s ohledem na nejednotný urbanistický charakter obce. Posouzení povahy změny přísluší podle stavebního zákona stavebnímu úřadu a nikoli stavebníkovi, neboť je to stavební úřad, kdo při svém rozhodování má ze zákona povinnost dbát, aby byla zajištěna ochrana veřejných zájmů a práv a oprávněných zájmů právnických a fyzických osob. Stavební úřad disponuje odbornými znalostmi z oblasti stavebnictví a architektury a v oblasti posuzování zásahu do krajinného rázu je pak vázán závaznými stanovisky dotčených orgánů chránících veřejné zájmy podle zvláštních právních předpisů. Stavebnímu úřadu je také znám architektonický ráz budov či urbanistický charakter konkrétní lokality a rovněž stávající praxe posuzování určitých změn staveb. Před vydáním souhlasu s užíváním či kolaudačního rozhodnutí tak stavební úřad při prohlídce dokončené stavby zkontroluje, zda byly dodrženy podmínky, jimiž ve stavebním povolení omezil právo stavebníka stavět, a to právě s ohledem na zájmy, jež je třeba v dané lokalitě chránit. Zjistí-li, že změna je natolik výrazná, že by mohla mít potenciálně negativní dopad na existující zákonem chráněné zájmy (architektonické a urbanistické hodnoty, krajinný ráz), je nutno takto změněnou stavbu podrobit novému posuzování v rámci požadavků kladených na povolení stavby stavebním zákonem, což i vyplývá z dikce § 129 odst. 2 stavebního zákona. Stavebník proto musí v řízení podle § 129 odst. 3 stavebního zákona prokázat, že stavba není mimo jiné umístěna v rozporu se záměry územního plánování, zejména s územně plánovací dokumentací, a že není v rozporu s obecnými požadavky na výstavbu nebo s veřejným zájmem chráněným zvláštním zákonem. Dodatečné povolení pak může být vydáno v řízení, jež je podle stavebního zákona koncipováno jako řízení návrhové. Je tedy věcí stavebníka, aby prokázal splnění podmínek, s nimiž stavební zákon spojuje možnost dodatečného povolení stavby. Tato otázka je v řízení o odstranění stavby otázkou předběžnou, do jejíhož vyřešení stavební úřad řízení o odstranění stavby přeruší. Posoudit dopad stavby na veřejné zájmy chráněné zvláštním zákonem (krajinný ráz) není oprávněn stavební úřad, nýbrž příslušný dotčený orgán státní správy, který ve věci vydá závazné stanovisko. Stavební úřad je však oprávněn v rámci své pravomoci posoudit, zda změna stavby ještě spadá do podmínek, za nichž bylo souhlasné závazné stanovisko vydáno, a pokud již nikoli, je oprávněn a povinen dát podnět k zahájení řízení o vydání takového stanoviska (podobně viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10 2004, čj. 6 A 97/2001-39, č. 499/2005 Sb. NSS a rozsudek téhož soudu ze dne 10. 9.

2009, čj. 7 As 52/2009-227). Je to tedy stavební úřad, který na základě skutkových zjištění, své úvahy a s ohledem na stávající správní praxi v obdobných případech v dané lokalitě posoudí, zda se jedná o nepodstatnou odchylku ve smyslu § 121 odst. 1 stavebního zákona, anebo již o rozpor s rozhodnutím stavebního úřadu ve smyslu § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona. Stavebník se pak zvolenému postupu stavebního úřadu může podřídit, požádat o dodatečné schválení stavby a předložit k tomu odpovídající dokumentaci. Stavebník má ovšem také právo zpochybňovat úvahu stavebního úřadu o povaze změny, pokud ji považuje za nesprávnou či nedůvodnou (šikanózní). Bude-li jeho argumentace přesvědčivá, je na stavebním úřadu, aby řízení o odstranění stavby zastavil a změnu posoudil jako drobnou odchylku spolu se souhlasem k užívání v rámci postupu podle § 121 odst. 1 stavebního zákona. Stejně tak může stavebník správnost úvahy stavebního úřadu o povaze změny napadnout za použití řádných opravných prostředků, neboť tato úvaha může vést k vydání rozhodnutí o nařízení odstranění stavby.

Z obsahu správního spisu je zřejmé, že stěžovatelka odmítala na provedenou změnu stavby reagovat ve smyslu § 129 odst. 2 stavebního zákona a od počátku řízení o odstranění stavby tvrdila, že na *„legalizaci"* takto provedené změny postačí již stávající vydané stavební povolení. Je proto nutné posoudit správnost závěrů městského soudu, jež se týkají zákonnosti správní úvahy stavebního, a posléze krajského úřadu ohledně povahy změny stavby stěžovatelky. Podle stavebního úřadu vyklenuté přesahy srubových spojů ohrožují zájmy chráněné zvláštními předpisy, přičemž v rozhodnutí o odstranění stavby je odkaz na závazné stanovisko městského úřadu, odboru životního prostředí. Současné provedení stavby navozuje dojem východní zástavby (Slovensko a Ukrajina) a do daného území není vhodné a absolutně nezapadá do okolí. Na tuto úvahu reagovala stěžovatelka v odvolání, přičemž trvala na tom, že jde o zanedbatelnou změnu, která se nedotýká veřejných zájmů chráněných v území a že úvaha je v rozporu se závazným stanoviskem. Žalovaný se v odůvodnění napadeného rozhodnutí s touto námitkou vůbec nevypořádal a pouze uvedl, že nelze akceptovat domněnku stěžovatelky, že se jedná o zanedbatelnou změnu stavby, a nelze akceptovat jako postačující závazné stanovisko městského úřadu, neboť to se vyjadřovalo k původní projektové dokumentaci. Tyto závěry nejsou podloženy žádnými úvahami, a způsobují tak nepřezkoumatelnost rozhodnutí žalovaného. Žalovaný se totiž vůbec meritorně nezabýval námitkami směřujícími do nesprávnosti posouzení dopadu změny stavby na architektonický ráz dané lokality či zájem chráněný zvláštními zákony a neuvedl k úvahám stavebního úřadu žádné své vlastní závěry. Přitom se v dané věci jedná o nosné důvody zvoleného postupu a následného vydání rozhodnutí stavebního úřadu o nařízení odstranění nepovolené změny stavby, což stěžovatelka od počátku zpochybňuje.

Městský soud pak nemohl napadené rozhodnutí žalovaného z důvodu jeho nepřezkoumatelnosti meritorně přezkoumat, pokud se jedná o žalobní námitku stěžovatelky týkající se marginality změny stavby, neboť s touto otázkou se žalovaný přezkoumatelným způsobem vůbec nevypořádal. Místo toho chybějící úvahu žalovaného nahradil svojí vlastní úvahou, když uvedl, že ač se nejedná o změnu výraznou či závažnou, stále se jedná o změnu vnějšího vzhledu, a že stavební zákon neobsahuje ustanovení, jež by upravovalo míru rozporu skutečného provedení stavby, takže stavebnímu úřadu nezbylo než rozhodnout o nařízení odstranění nepovolené změny stavby. Tento postup městského soudu založil nepřezkoumatelnost jeho rozsudku, neboť z povahy věci nelze přezkoumat nepřezkoumatelné. Městský soud byl sice vázán žalobními body (§ 75 odst. 2 s. ř. s.), ovšem i tato vázanost není bezvýjimečná, protože podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. soud zruší napadené rozhodnutí pro vady řízení bez jednání rozsudkem v případě nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne

12. 12. 2003, čj. 2 Ads 33/2003-78, č. 523/2005 Sb. NSS). Pokud tak městský soud neučinil, je i jeho rozsudek nepřezkoumatelný, což je Nejvyšší správní soud povinen vzít v úvahu z úřední povinnosti.

Zčásti je důvodná stížní námitka, že stavebnímu úřadu byly dodány pro posouzení věci relevantní podklady, mimo jiné i stanovisko městského úřadu ze dne 4. 9. 2007. Souhlasit lze se stěžovatelkou potud, že není správná úvaha žalovaného a městského soudu, že závazné stanovisko městského úřadu *a priori* nelze akceptovat, bylo-li vydáno na základě původní projektové dokumentace. Dopad obsahu závazného stanoviska na změnu stavby stěžovatelky se totiž odvíjí od povahy změny a vymezení typu veřejného zájmu, který by byl změnou případně dotčen. Bez posouzení toho, zda se změnou podstatně změnily podmínky oproti těm, za kterých bylo závazné stanovisko vydáno, a jaký chráněný zájem byl změnou dotčen, nelze vyslovit, zda změna stavby je jím kryta či nikoli. Stavební úřad tedy musí, i s ohledem na obsah existujícího závazného stanoviska, nejprve posoudit, zda změna stavby mohla zasáhnout do krajinného rázu. Pokud ano, dá podnět příslušnému orgánu k posouzení změny z tohoto hlediska; jím pak bude vázán. Uvedený závěr pak bude relevantní i pro posouzení, zda změna má povahu nepodstatné odchylky od stavebního povolení ve smyslu § 121 odst. 1 stavebního zákona, anebo změny vyžadující postup podle § 129 odst. 3 stavebního zákona. Je totiž jen obtížně představitelné, že by v případě, že změna se může dotknout krajinného rázu, mohlo jít jen o nepodstatnou odchylku.

Bez ohledu na závěr ohledně této otázky však stavebnímu úřadu vždy přísluší posouzení povahy změny z hledisek architektonických a urbanistických, přičemž právě to by bylo klíčové nejen pro posouzení, zda je namístě postup podle § 121 odst. 1 nebo § 129 odst. 3 stavebního zákona (nevyřeší-li se již na základě úvahy o zásahu do krajinného rázu), ale i pro úvahu o případném dodatečném povolení stavby, mělo-li by se postupovat podle § 129 odst. 3 stavebního zákona. Úvahu o tom, jakou povahu má změna stavby, musí stavební úřad opřít zejména o její vliv na architektonický ráz dané lokality. Přitom zejména uváží, zda a do jaké míry je tento ráz jednotný a charakteristický určitým typem architektonicky hodnotné výstavby (takže „*cizí*", tj. podle žalovaného ukrajinský či slovenský ráz nově budované stavby by tuto jednotu a její hodnotný charakter neúnosně narušil), anebo zda a do jaké míry se naopak jedná o stavby architektonicky v podstatě bezcenné, nevytvářející ve svém celku žádný charakteristický styl dané lokality, a tedy umožňující, že se do ní organicky začlení i stavba s „*cizími*" prvky jako její oživení, ozvláštnění či doplnění. Organicky začleněnou stavbou proto může za určitých okolností být i jakási architektonická „*provokace*", tedy stavba jsoucí ve vědomém a architektonicky promyšleném protikladu s dosavadním stylem zástavby. Ta může být naopak nezřídka stylotvorným prvkem či základem postupně se profilujícího nového architektonického rázu dané lokality. Významnou součástí úvahy musí být i zhodnocení architektonické zdařilosti a přínosnosti, či naopak kýčovitosti a neestetičnosti samotné posuzované změny. Bez komplexní úvahy o uvedených otázkách nelze jen na základě úsudku o „*cizosti*" určitého architektonického řešení toto odmítnout jako nepřípustné.

2108

Ochrana přírody a krajiny: zásah do krajinného rázu

k § 12 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny

Při posuzování snížení či změny krajinného rázu (§ 12 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny) je nutné vedle sebe hodnotit stav, pro nějž se určitá krajina či její část stala jedinečnou (ať z hlediska přírodního, historického, architektonického či jiného), a stav, jak bude vypadat po umístění stavby. Souhlas nelze zdůvodnit pouze tím, že se v dané lokalitě umísťuje množství jiných nových staveb, a pominout tak po staletí budovanou charakteristiku místa.

(Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 11. 4. 2008, čj. 7 Ca 219/2007-58)

Věc: Občanské sdružení Ateliér pro životní prostředí proti Ministerstvu životního prostředí, za účasti občanského sdružení Hanspaulka, o souhlas se zásahem do krajinného rázu.

Magistrát hlavního města Prahy, odbor životního prostředí, dne 6. 5. 2005 vydal souhlas podle § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny ke stavbě rodinného domu *„Dubový Mlýn"* v katastrálním území Dejvice, Praha 6 (dále také jen „stavba").

Odvolání žalobce proti uvedenému rozhodnutí zamítl žalovaný dne 28. 12. 2005. Své rozhodnutí odůvodnil zejména tím, že zásahy do krajinného rázu je nezbytné hodnotit nejen jako konkrétní činnost a její důsledky na pozemku samém, ale i s ohledem na širší souvislosti v území, na kterém byl zřízen přírodní park *„Šárka-Lysolaje"*. Navrhovaný dům má být umístěn na pozemek v západní části areálu Dubový mlýn, kde se provádí výstavba objektů pro bydlení (12 vil se zahradami); východně od něj se nachází zástavba rodinných domů *„Pod Kuliškou"*, západní hranice probíhá podle hranice rybníka Dubák, ze severní a východní strany pozemek obchází veřejná komunikace, jižní hranicí pozemek přiléhá k pozemku s rekonstruovaným objektem mlýna a severně se nachází starší zástavba. Navržený rodinný dům svým celkovým ztvárněním ani polohou (v údolí) nepředstavuje ve vztahu k současnému stavu místa a v návaznosti na probíhající novou zástavbu rodinnými domy v areálu Dubový mlýn změnu hodnoty jednotlivých složek krajinného rázu místa, natož přírodního parku jako celku. Přírodní a estetické hodnoty samo místo stavby neprokazuje, stavba sama přírodní či estetické hodnoty oblasti Šáreckého údolí neovlivní. Stavba nebude pohledově ani provedením vytvářet dominantní prvek v krajině, barevností a aplikací převažujících stavebních prvků bude korespondovat s jinými novostavbami v lokalitě a nebude působit nijak výstředně či neharmonicky ani ve vztahu k přebudovanému objektu mlýna, což lze dovodit i z předložených vizualizací. K potlačení působení Dubového mlýna došlo zřejmě již dříve, a to realizací jiných, s mlýnem nesouvisejících objektů. Stavba nijak nezasahuje do významného krajinného prvku „rybník", i když se nachází v jeho blízkosti, a nepřeruší existující vztahy v krajině. Podle schváleného územního plánu leží pozemek v polyfunkční ploše *„OC – čistě obytná"*.

Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného žalobou k Městskému soudu v Praze, v níž uplatňoval námitky týkající se narušení stávající krajinné scenérie přírodního parku. Vzhledem k rozměrům stavby a jejímu umístění u hráze rybníka vedle stávajícího objektu Dubového mlýna dojde k nepřípustnému zásahu do krajinného rázu místa, zejména k narušení kulturních dominant krajiny a harmonického měřítka a vztahů v krajině (narušení pohledů na rybník a mlýn; vedle budovy mlýna přibude nepůvodní objekt bez přirozené vazby; bude potlačeno působení Dubového mlýna jako dominanty místa a stavby určující

jeho charakteristiku). Dubový mlýn býval v majetku rodu Myslivečků - v místě vyrůstal jeden z nejvýznamnějších českých hudebních skladatelů Josef Mysliveček, což dále podtrhuje historickou charakteristiku místa. Území je podle žalobce charakteristické rozptýlenou strukturou původní zástavby. Pozemek, na němž je stavba navrhována, ještě podtrhuje zachovanou urbanistickou charakteristiku místa se solitérním objektem mlýna pod hrází rybníka. Uváděné přístavby skladů a garáží pod mlýnem jsou nerozhodné, neboť jednak neexistují, jednak se nacházely níže, v území pod hrází rybníka. Stavba nerespektuje ani charakter tradiční zástavby na území parku, neboť vedle plného rovného štítu mlýna s malými okny a se sedlovou střechou má být realizován objekt, který bude mít na straně přivrácené k rybníku valbovou střechu mírného sklonu, velké prosklené plochy a terasu. Charakteristika vily, včetně jejího půdorysu, tak bude zcela jiná než dosavadní zástavba, na čemž nezmění nic ani tašková pálená krytina (umístěná na střeše, jejíž tvar není typický) a světlá štuková omítka (v pohledu od rybníka se nebude příliš uplatňovat, neboť převážná část stěn je prosklena).

Městský soud v Praze napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

(...) Soud rovněž shledal důvodným druhý žalobní bod, kdy spatřuje v odůvodnění napadeného správního rozhodnutí zásadní nedostatky týkající se hodnocení neurčitého právního pojmu *„krajinný ráz“* a jeho snížení nebo změny (§ 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny).

V dané věci je patrné, že žalovaný při posuzování této skutečnosti vycházel mj. z předpokladu, že v dané lokalitě již dochází ke stavbě dalších 12 vil se zahradami, proto tento solitérní objekt nemá zásadní vliv na pojetí celého místa přírodního parku jako takového. S tímto posouzením nemůže soud souhlasit. Smyslem udělení souhlasu podle § 12 zákona o ochraně přírody a krajiny je omezit takové dopady navrhovaných staveb, které mohou nenávratně snížit charakter (krajinný ráz) daného místa, které je něčím jedinečné (*„přírodní, kulturní a historická charakteristika určitého místa či oblasti“*). Právě jedinečnost takového místa je podle názoru soudu nutné posuzovat s ohledem na původní charakter dané lokality, díky němuž tato jedinečnost vznikla. V daném případě tak původním charakterem byl rybník s mlýnem, tím je daná krajina známá a to tvoří její jedinečnost. Skutečnost, že stavba bývalého mlýna byla zanedbaná a v minulosti využívaná k jiným účelům nebo že v sousedství má být postaveno dalších 12 domů, tak nemůže být podstatným kritériem při posuzování, neboť tím se zdůvodní v podstatě jakýkoliv zásah do krajiny. Je pochopitelné, že žádná krajina nemůže být udržována v původním stavu (ať ve smyslu přírodním, kulturním či historickém), neboť tím by se zastavil veškerý pokrok i vývoj civilizace. Nicméně, jak bylo shora uvedeno, smyslem udělení souhlasu podle § 12 zákona o ochraně přírody a krajiny je zabránit takovému přetvoření krajiny, které bude většinou na dlouhou dobu nevratné, a to takové krajiny, která je něčím jedinečná, přičemž její přetvoření na jiný typ krajiny je z dlouhodobého hlediska i veřejného zájmu horší než ponechání krajiny původní.

Jak již bylo shora uvedeno, v dané věci je při udělení souhlasu nutné hodnotit krajinný ráz v tom stavu, v němž se stal jedinečným - tedy rybník s mlýnem. Skutečnosti jiné (ostatní navrhované stavby, technický stav bývalého mlýna, bývalé objekty u mlýna) hodnotit nelze, neboť to je v rozporu s celým smyslem tohoto správního řízení.

Soud souhlasí s tím, že v tomto správním řízení není možné hodnotit tzv. umístění stavby, neboť se jedná o zcela jiné správní řízení, v němž se hodnotí jiné podstatné skutečnosti. Proto však je nutné v tomto správním řízení zaměřit pozornost na shora uvedený krajinný ráz ve svém souhrnu. Je pochopitelné, že solitérní stavba stěží ovlivní charakter celého přírodního parku, o to však v dané věci nejde. V tomto případě je nutné hodnotit zásah do krajinného rázu s ohledem na místní podmínky, tedy nikoliv s ohledem

na celý přírodní park, ale na dané konkrétní místo, a to ve všech souvislostech. Jak je patrné z fotodokumentace, stavba evidentně do zeleně zasahuje a novou dominantou z pohledu od rybníka vedle budovy bývalého mlýna bude. Proto je nutné velice konkrétně rozebrat veškeré aspekty, přičemž zejména je nutné v dané věci hodnotit veřejný zájem, který v odůvodnění správních rozhodnutí není zmíněn vůbec.

Všechny aspekty stavby, jak bylo shora uvedeno, nebyly podle názoru soudu vzaty v potaz. Jak vyplývá ze Zásad ochrany krajinného rázu, na něž se odvolává správní úřad I. stupně a které jsou součástí předloženého správního spisu, v daném území je výstavba přípustná pouze při přizpůsobení jejího měřítka tradičním měřítkovým vztahům, navázání na charakter objektů s tradičním výrazem, nová výstavba se bude podřizovat formám a výrazu stávajících objektů. Tento záměr byl však správními úřady vykládán s ohledem na souběžnou výstavbu jiných domů a dosavadní neuspokojivé stavební zásahy (garáže, dílny), nikoliv však na původní charakter daného místa. V tomto směru je podle názoru soudu nutné závěry úřadu doplnit.

K tomuto žalobnímu bodu tak je nutné uzavřít, že příslušný úřad je bezpochyby úřadem odborně kvalifikovaným k posouzení příslušného zásahu do krajinného rázu. Správní soud v dané věci samozřejmě nemůže sám autoritativně rozhodovat o otázkách, které jsou otázkami odbornými mimo oblast práva, neboť to nejenže není jeho úkolem, ale jednalo by se jistě spíše o laické názory na odborné skutečnosti. Nicméně, v dané věci je nutné přezkoumat správnost interpretace dané právní normy, tedy otázku právní, a v tomto směru soud s veřejnou správou nesouhlasí, jak bylo shora uvedeno.

2109

Svobodný přístup k informacím: informace o příjemcích veřejných prostředků

k § 8b a § 10 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění zákona č. 61/2006 Sb.

k § 55a zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění zákonů č. 35/1993 Sb., č. 255/1994 Sb. a č. 323/1996 Sb. (v textu jen „daňový řád")

I. Na poskytování informací o příjemcích veřejných prostředků podle § 8b zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ustanovení § 10 citovaného zákona (ochrana důvěrnosti majetkových poměrů) nedopadá.

II. Prominutí daně či jejího příslušenství na základě rozhodnutí vydaného správcem daně podle § 55a zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, je poskytnutím veřejných prostředků podle § 8b zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím.

(Podle rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 6. 2010, čj. 5 As 64/2008-155)

Prejudikatura: č. 1532/2008 Sb. NSS; nález Ústavního soudu č. 10/2007 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 260/06).

Věc: Občanské sdružení OSMPB proti Finančnímu ředitelství v Plzni o poskytnutí informací, o kasační stížnosti žalobce.

Žalobce podal dne 20. 11. 2006 u Finančního úřadu v Blovicích žádost o sdělení informací o daňových úlevách poskytnutých tímto úřadem v roce 2005 podle § 55a daňového řádu. Konkrétně požadoval ve smyslu § 8b odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb.: 1) poskytnutí základních osobních údajů o osobách, kterým tento úřad částečně nebo zcela prominul příslušenství daně na základě § 55a daňového řádu, a 2) výši prominutého příslušenství podle jednotlivých osob identifikovaných podle bodu 1) žádosti. Finanční úřad žádost podle § 10, § 15 a § 20 odst. 4 zákona č. 106/1999 Sb. rozhodnutím ze dne 30. 11. 2006 odmítl s odůvodněním, že informace požadované žalobcem spadají pod výluku § 10 citovaného zákona, tj. jedná se o informace o majetkových poměrech konkrétních osob, získané na základě zákona o daních. Správní orgán byl toho názoru, že nelze ničeho vytěžit z odkazu na § 8b, neboť § 10 stanoví obecné omezení pro poskytování informací v režimu tohoto zákona. Dále odkázal na zákonem stanovenou povinnost mlčenlivosti, která stíhá správce daně podle § 24 odst. 1 daňového řádu.

Žalobce se proti rozhodnutí finančního úřadu odvolal k žalovanému, který odvolání rozhodnutím ze dne 3. 1. 2007 zamítl. Žalovaný vyslovil stejný názor jako finanční úřad a dodal, že by jako informace o majetkových poměrech měly být, při respektování práva na nedotknutelnost soukromí osoby, při zohlednění zásady přiměřenosti informování o činnosti správních orgánů a při zachování zásad daňového řízení, kvalifikovány i samotné údaje identifikující osoby, kterým bylo finančním úřadem částečně nebo zcela prominuto příslušenství daně, neboť je nepochybné, že i taková informace vypovídá o tom, že takto identifikovaná osoba měla povinnost příslušenství zaplatit.

Žalobce brojil proti rozhodnutí žalovaného žalobou u Krajského soudu v Plzni, který ji rozsudkem ze dne 30. 4. 2008 zamítl. Při úvahách o vztahu § 8b a § 10 zákona č. 106/1999 Sb. dospěl k závěru, že v daném případě mohlo být poskytnutí informace na základě § 10 uvedeného zákona omezeno při splnění tří podmínek, tedy pokud se jedná o informace 1) získané na základě zákonů o daních, 2) o majetkových poměrech osoby, 3) která není povinným subjektem. Pokud žalobce požadoval sdělení základních osobních údajů osob, kterým bylo prominuto příslušenství daně, pak je nepochybné, že se jedná o údaje získané na základě zákonů o daních a že z odpovědi na takto formulovanou žádost by se daly identifikovat majetkové poměry těchto osob. Omezení vyplývající z § 10 zákona č. 106/1999 Sb. je proto nutno aplikovat i na informace o základních osobních údajích osob, kterým povinný subjekt poskytl veřejné prostředky ve smyslu § 8b tohoto zákona. Na podporu svého názoru odkázal krajský soud i na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2008, čj. 5 As 28/2007-89, č. 1532/2008 Sb. NSS, v němž je tato argumentace obdobně uvedena.

Proti rozsudku krajského soudu ze dne 30. 4. 2008 podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost, v níž namítal, že osobní údaje o osobách, kterým bylo prominuto příslušenství daně, nelze v žádném případě považovat za informace o majetkových poměrech těchto osob ve smyslu § 10 zákona č. 106/1999 Sb., protože tyto údaje o majetkových poměrech nic nevypovídají. Z informace, že daňový dlužník včas nesplnil svoji daňovou povinnost, nelze vyvodit žádný závěr o jeho majetkových poměrech. Výklad § 10 citovaného zákona provedený krajským soudem je proto nepřípustně extenzivní. Podle názoru stěžovatele informace o výši prominutého příslušenství daně konkrétní osobě vypovídá o tom, že jí v konkrétní výši nejprve vznikla a následně rozhodnutím správce daně zanikla platební povinnost, nic ale nevypovídá o výši příjmů, výdajů, majetku nebo závazků této osoby. Odkaz na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2008, čj. 5 As 28/2007-89, přitom stěžovatel označil za nepřípadný, neboť zde byla primárně řešena otázka poskytování metodických pokynů řady - DS a jen okrajově a bez bližšího odůvodnění zde bylo konstatováno, že poskytování informací o daňových úlevách brání § 10 zákona č. 106/1999 Sb.

Pátý senát Nejvyššího správního soudu při předběžném posouzení věci nejprve konstatoval, že otázkou poskytování informací ze strany správce daně se zabýval již dříve ve výše citovaném rozsudku čj. 5 As 28/2007-89, neřešil zde však vzájemný vztah § 8b a § 10 zákona č. 106/1999 Sb. Otázkou, která byla nastolena v nyní vedeném řízení, se zaobíral zčásti v rozsudku ze dne 25. 6. 2008, čj. 5 As 53/2007-85, kde se vyjadřoval k pojmu *„majetkové poměry"*. Z uvedených rozsudků, byť žádný z nich se netýkal přímo předmětné otázky, by však bylo možno v souhrnu dospět k interpretaci, že § 10 zákona č. 106/1999 Sb. brání poskytnutí údajů ohledně daňových subjektů *in omnem eventum*, tedy i v případě, kdy je žádost posuzována podle § 8b tohoto zákona.

Pátý senát v nyní projednávané věci dospěl k odlišnému názoru a měl za to, že aplikace § 10 zákona č. 106/1999 Sb. nepřichází v úvahu v těch případech, kdy jsou poskytnuty daňovému subjektu veřejné prostředky. Rozhodne-li se přitom daňový dlužník požádat o prominutí příslušenství daně a je-li mu vyhověno, je právě toto případ, kdy se stává příjemcem veřejných prostředků. Za takových okolností je nutno přednostně aplikovat § 8b tohoto zákona.

Vzhledem k úmyslu odchýlit se od názoru vysloveného již v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu postoupil pátý senát věc rozšířenému senátu s následujícími otázkami: 1) jaký je vzájemný vztah § 8b a § 10 zákona č. 106/1999 Sb. a 2) zda prominutí příslušenství daně podle § 55a daňového řádu lze podřadit pod pojem poskytnutí veřejných prostředků ve smyslu § 8b zákona č. 106/1999 Sb. a zda je správce daně povinen sdělovat údaje o poskytnutých daňových úlevách.

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

Z odůvodnění:

IV.
Pravomoc a příslušnost rozšířeného senátu

[11] Z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 6. 2008, čj. 5 As 53/2007-85, rozšířený senát zjistil, že otázkou vzájemného vztahu § 8b a § 10 zákona č. 106/1999 Sb. se zde pátý senát zabýval a zaujal k němu i zřetelné stanovisko. Podle názoru pátého senátu zákon o svobodném přístupu k informacím poskytnutí určitých informací o osobních údajích připouští, avšak v omezeném rozsahu a v návaznosti na existenci dalších skutečností, např. jsou-li sdělovány informace o osobách, jimž byly poskytnuty veřejné prostředky. Jestliže však zákon obsahuje výjimky z uvedeného principu publicity a označuje některé informace za utajované nebo by se jejich zveřejněním porušila ochrana osobnosti a soukromí osob, nelze takové informace poskytnout. Při střetu zájmu soukromého (tj. zájmu fyzických a právnických osob na důvěrnosti určitých informací) a zájmu veřejného (tj. zájmu ostatních spoluobčanů na tom, aby nebyly poskytovány úlevy ve formě prominutí příslušenství daně např. i těm, kdo to nepotřebují, respektive zájmu vědět, z jakého důvodu jim poskytnuty byly) nelze dospět k jinému závěru, než že na tomto místě požívá větší ochrany zájem soukromý před zájmem veřejným. Je to dáno mimo jiné i tím, že převážná část informací týkajících se fyzických osob je chráněna přímo čl. 10 odst. 2 a 3 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina"), zákonem č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů, popřípadě jejich sdělení brání § 10 zákona č. 106/1999 Sb. Právě posledně uvedené ustanovení neumožňuje poskytnout informace o daňových úlevách podle § 55a daňového řádu, což bylo ostatně uvedeno již v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2008, čj. 5 As 28/2007-89.

[12] Od výše uvedeného názoru se chce týž senát v projednávané věci odchýlit. Vzhledem k tomu, že obě položené otázky jsou podstatné pro rozhodnutí ve věci, dospěl rozšířený senát k závěru, že jeho pravomoc podle § 17 odst. 1 s. ř. s. je dána. Po posouzení předložených otázek pak s ohledem na skutečnost, že jiné otázky v řízení nebylo třeba řešit, rozhodl podle § 71 odst. 2 písm. a) Jednacího řádu Nejvyššího správního soudu o věci sám rozsudkem.

V.
Posouzení věci

[13] Rozšířený senát se nejprve zabýval otázkou vzájemného vztahu § 8b a § 10 zákona č. 106/1999 Sb.

[14] Ustanovení § 10 tohoto zákona je dle svého nadpisu určeno k ochraně důvěrnosti majetkových poměrů a konkrétně stanoví, že informace o majetkových poměrech osoby, která není povinným subjektem, získané na základě zákonů o daních, poplatcích, penzijním nebo zdravotním pojištění anebo sociálním zabezpečení povinný subjekt podle tohoto zákona neposkytne. V poznámce pod čarou č. 8) jsou pak příkladmo uvedeny odkazy na § 24 daňového řádu, § 23 zákona č. 592/1992 Sb., o pojistném na všeobecné zdravotní pojištění, § 14 zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, § 24a zákona č. 551/1991 Sb., o Všeobecné zdravotní pojišťovně České republiky a zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře.

[15] Poznámky pod čarou sice nemají normativní charakter, mohou však sloužit jako určité vodítko při interpretaci právní normy. Z výše citovaných ustanovení jiných právních předpisů lze dovodit, že za informace, které podléhají obecné výluce z informační povinnosti, je nutno považovat především údaje, které se v průběhu daňového řízení dozvěděl příslušný správce daně o poměrech daňových subjektů, a to jak osobních, tak souvisejících s podnikáním. Obdobně to platí o údajích, které zjistily příslušné orgány sociálního zabezpečení o poplatnících pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, zdravotní pojišťovny o plátcích zdravotního pojištění či úřady práce o žadatelích o dávky státní sociální podpory.

[16] Uvedeným ustanovením je od počátku účinnosti zákona č. 106/1999 Sb. realizováno právo fyzických osob na ochranu soukromí a ochranu před neoprávněným shromažďováním, zveřejňováním nebo jiným zneužíváním údajů o své osobě podle čl. 10 odst. 2 a 3 Listiny, provedeného posléze zákonem č. 101/2000 Sb.

[17] Oproti tomu § 8b byl do č. 106/1999 Sb. inkorporován až zákonem č. 61/2006 Sb. s účinností od 22. 3. 2006 v souvislosti s implementací směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/98/ES o opakovaném použití informací veřejného sektoru a jeho účelem bylo napomoci odstranit dosavadní pochybnosti, zda povinnost subjektů poskytovat informace o své činnosti se může dotknout i oblasti osobních údajů třetích osob v případech, kdy tyto osoby jsou příjemci veřejných prostředků. Zde je nutno připomenout, že důvodová zpráva k původnímu znění zákona č. 106/1999 Sb. s uvedenou možností v komentáři k výlukovým ustanovením § 6 až § 11 tohoto zákona počítala, příslušná úprava však v daném zákoně až do zmiňované novely chyběla. Uvedeným ustanovením tak bylo dále konkretizováno právo na informace podle čl. 17 odst. 1 a 5 Listiny.

[18] V současné době tedy § 8b odst. 3 zákona č. 106/1999 Sb. výslovně ukládá subjektům povinnost sdělit žadatelům osobní údaje o příjemcích veřejných prostředků v rozsahu jejich jména, příjmení, roku narození, obce, kde mají trvalé bydliště, a dále údaje o výši, účelu a podmínkách pro jejich poskytnutí. I pro tyto případy však platí imperativ ochrany soukromí a ochrany před neoprávněným shromažďováním, zveřejňováním či jiným zneužíváním osobních údajů podle čl. 10 Listiny a zákona č. 101/2000 Sb.; proto i zde má poskytování informací svoje limity, které jsou definovány v § 8b odst. 2 zákona č. 106/1999 Sb. Podle tohoto ustanovení neposkytne povinný subjekt osobní údaje o osobě, která je příjemcem veřejných prostředků v oblasti sociální, poskytování zdravotní péče, hmotného zabezpečení v nezaměstnanosti, státní podpory stavebního spoření a státní pomoci při obnově území. Zákonodárce zde opětovně v poznámce pod čarou č. 4c) demonstrativně uvádí některé zákonné úpravy, konkrétně zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, zákon č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, zákon č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění, zákon č. 93/1996 Sb., o stavebním spoření a státní podpoře stavebního spoření atd.

[19] Při posuzování vzájemného vztahu obou ustanovení je zřejmé, že účel a smysl každého z nich je odlišný. Zatímco § 10 zákona č. 106/1999 Sb. formuluje obecné výlukové pravidlo sloužící k ochraně údajů o majetkových poměrech třetích osob, na jehož základě nesmí povinný subjekt v této oblasti sdělovat informace, které se dozvěděl během své úřední činnosti (typicky např. údaje z daňových přiznání, z přehledů o příjmech pro účely plateb pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, z dokladů o příjmech pro testované dávky státní sociální podpory apod.), zakotvuje § 8b tohoto zákona primárně povinnost subjektů informovat o výsledcích své činnosti v oblasti poskytování veřejných prostředků, a to včetně vybraných osobních údajů jejich příjemců.

[20] Výluka z informační povinnosti je v druhém případě upravena autonomně, a to v § 8b odst. 2 zákona č. 106/1999 Sb., byť toto ustanovení sleduje obdobný cíl jako obecný § 10 tohoto zákona. Rozdílná míra ochrany zakotvená v obou ustanoveních a v tomto směru poněkud slabší postavení příjemce veřejných prostředků je dáno především zájmem na transparentnosti poskytování veřejných prostředků a nutností jeho účinné veřejné kontroly. Zákonodárce tak při střetu ústavního práva na informace podle čl. 17 odst. 1 Listiny a ústavního práva na ochranu soukromí podle čl. 10 odst. 2 a 3 Listiny zohlednil specifické postavení příjemců veřejných prostředků a sdělení některých jejich osobních údajů v souvislosti s tímto připustil. Ochranu zachoval pouze tam, kde na poskytování informací není dán silný veřejný zájem. Ve výluce se tak ocitla převážně jen nároková plnění z veřejných prostředků, kde nárok vzniká ze zákona a správní orgán nemá prostor k vlastnímu uvážení. Typicky tedy povinný subjekt neposkytuje informace o tom, komu a v jaké výši přiznal dávky důchodového pojištění, dávky státní sociální podpory či dávky pomoci v hmotné nouzi, nebo komu a v jaké výši vyplatil podporu v nezaměstnanosti. Rovněž tak například neposkytuje ve vztahu ke konkrétním osobám údaje o úhradách za úkony lékařské péče, případně údaje o konkrétní výši státní podpory stavebního spoření.

[21] Lze tak uzavřít, že pokud povinný subjekt posuzuje žádost o informace podle § 8b zákona č. 106/1999 Sb., § 10 tohoto zákona se vůbec neuplatní. Rozhodující pro posouzení žádosti bude pouze skutečnost, zda se požadovaná informace skutečně týká poskytování veřejných prostředků a zda jejímu sdělení nebrání výluka obsažená v odstavci 2.

[22] V souvislosti s výše uvedeným je pak nutno posoudit druhou otázku, tedy zda prominutí příslušenství daně podle § 55a daňového řádu lze podřadit pod pojem poskytnutí veřejných prostředků a zda je správce daně povinen sdělovat údaje o poskytnutých daňových úlevách.

[23] Na tomto místě je nutno předeslat, že zákon č. 106/1999 Sb. nikde neuvádí, co se poskytnutím veřejných prostředků rozumí. Obecnou definici pojmu *„veřejné prostředky“* v českém právním řádu obsahuje pouze § 2 písm. g) zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole, který za ně označuje veřejné finance, věci, majetková práva a jiné majetkové hodnoty patřící státu nebo jiné právnické osobě uvedené v písmenu a). Z principu jednoty a bezrozpornosti právního řádu ovšem plyne požadavek přikládat týmž pojmům obsaženým v různých právních předpisech zásadně stejný význam a obsah, ledaže by existovaly rozumné důvody k závěru, že stejný význam mít nemají (například proto, že jsou užity v různých kontextech, nebo proto, že jimi zákonodárce v různých dobách mínil odlišné věci). Důvody pro odlišný výklad uvedeného pojmu v projednávané věci rozšířený senát neshledal, ostatně nelze přehlédnout, že stejným způsobem vyložil uvedený pojem i Ústavní soud v nálezu ze dne 24. 1. 2007, sp. zn. I. ÚS 260/06, č. 10/2007 Sb. ÚS (http://nalus.usoud.cz).

[24] Příjmy z daní jsou součástí veřejných financí, splatná, ale dosud nezaplacená daň či její příslušenství jsou pak nepochybně součástí majetkových práv státu. Prominutí daně či příslušenství daně podle § 55a odst. 1 daňového řádu, ať již zaplacené či jen splatné, je

proto nutno považovat za poskytnutí veřejných prostředků ve smyslu § 8b zákona č. 106/1999 Sb. Ministerstvo financí, případně finanční úřady, které mají na základě § 55a odst. 1 a 2 daňového řádu a vyhlášky č. 299/1993 Sb., kterou se zmocňují územní finanční orgány k promíjení příslušenství daně, oprávnění daň či její příslušenství promi-

nout, je proto nutno považovat za orgány veřejné správy rozhodující o poskytnutí veřejných prostředků. Finanční úřad v Blovicích je tak v projednávaném případě povinným subjektem ve smyslu § 2 zákona č. 106/1999 Sb. Sdělování informací o poskytování veřejných prostředků pak není v oblasti daní § 8b odst. 2 tohoto zákona nijak omezeno.

2110

Rozhlasové a televizní vysílání: zásada objektivity a vyváženosti

k § 31 odst. 3 zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů (v textu jen „zákon o vysílání")

I. Veřejnoprávní média masové komunikace vytvářejí svojí existencí strukturovaný a co možná nejvíce pluralitní prostor pro vyjadřování názorů. Jejich úlohou není poskytovat sterilní informace, nýbrž odrážet realitu včetně v ní obsažených kontroverzí, nejednoznačností, vrstevnatostí a emocionality.

II. U publicistických pořadů nelze zásadu objektivity a vyváženosti (§ 31 odst. 3 zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání) vykládat jako příkaz, aby v nich zaznívaly toliko bezbarvé, opatrnické a hyperkorektní názory. Zákaz jednostranného zvýhodňování se má vztahovat na celek vysílaného programu. Proto má být vysílání publicistických pořadů organizováno tak, aby jednotlivé pořady byly často angažované, kritické a názorově vyhraněné, samozřejmě vždy při zachování objektivity a pravdivosti sdělení o faktech, avšak ve svém celku vytvářely pestrou a z hlediska názorového spektra společnosti reprezentativní kombinaci, podporující co nejširší a nejotevřenější diskusi o společensky relevantních tématech.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 5. 2010, čj. 7 As 23/2010-73)

Prejudikatura: nález Ústavního soudu č. 111/2007 Sb. ÚS (sp. zn. IV. ÚS 23/05).

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

Dne 4. 5. 2008 žalobkyně odvysílala pořad „168 hodin", resp. reportáž o církevních restitucích, za což jí byla rozhodnutím žalované ze dne 3. 6. 2009 udělena pokuta ve výši 400 000 Kč pro porušení § 31 odst. 3 zákona o vysílání. Podle žalované reportáž *„obsahovala neopodstatněné a neargumentované výroky negativně ovlivňující stanovisko k církevním restitucím a rovněž i k církvím všeobecně, čímž reportáž zjevně prezentuje nepříznivý úhel pohledu na církevní restituce a na církev jako takovou"*. Redakční komentáře obsahující výroky týkající se dohody církví s vládou (např. *„vláda se s církvemi potichu dohodla* [...], *vládní návrh nepřikazuje církvím, jak smějí peníze utratit,* [...] *ostatní restituenti absolvují nekonečné soudní tahanice, jim stačila dohoda s vládou"*) nelze považovat za objektivní, neboť nejde o výroky nezaujaté. *„Tichou dohodou"* je naznačováno cosi nekalého, přičemž není pravdou, že by šlo o *„tichou dohodu"*, neboť jak je v závěru reportáže uvedeno, *„boj českých církví o majetek trvá už dlouhých 18 let"* a navíc se

jedná o problematiku, které je v médiích věnována značná pozornost. Komentář *„vládní návrh, který nepřikazuje církvím, jak smějí peníze utratit“*, byl podle žalované do reportáže zařazen zcela nelogicky a účelově. Získají-li totiž církve zpět majetek či náhradu za něj, neexistuje žádný důvod, proč by stát či kdokoliv jiný měl mít možnost do disponování s tímto majetkem zasahovat. Takové tvrzení manipulativním způsobem naznačuje negativní postoj k církevním restitucím. Poukazování na nekonečné soudní tahanice ostatních restituentů s tím, že církvím stačila dohoda s vládou, je rovněž podle žalované neobjektivní, neboť se jedná o zcela různé restituce. Tvrzení o *„nekonečných soudních tahanicích“* není ničím podloženo a rovněž není pravdivé tvrzení, že církvím stačila dohoda s vládou. Církev je neobjektivně prezentována jako *„zvýhodněný protipól“* vůči všem ostatním občanům. Komentáře jako např. „[m]*iliardy od státu církvím pomůžou dostat se na výsluní ekonomického i politického vlivu a z božích pastýřů se stanou bohatí obchodníci*“, „[ch]*udé české církve náhle zbohatnou*“, „[m]*iliardová bankovní konta by služebníky boží proměnila ve vlivné businessmany, a ti už mají smělé plány, kterak vplout do světa velkých finančních operací*“, „[c]*írkvím by se splnil vytoužený sen, postupně by se zbavily závislosti na státu a staly by se z nich hráči se silným ekonomickým i politickým vlivem*“, „[m]*iliardy ze státní kasy tak pastýřům božím dodají sílu získat v téměř ateistické společnosti nové ovečky*“ označila žalovaná za předpojaté, nevěcné a vyvolávající emoce. V centru pozornosti předmětné reportáže byly budoucí majetky a jejich využití, zejména budoucí finanční operace církví, přičemž byla opakovaně zdůrazňována možnost dosažení ekonomického a politického vlivu. Reportáž nijak nezdůrazňovala, že jde o majetkovou reparaci, naopak dávala vzniknout domněnce, jako by církve dostaly od státu miliardové částky *„pro nic za nic“*. Reportáž tak naznačovala, že více než o finanční odškodnění šlo o ekonomickou a politickou moc, byla tak navozována představa ziskuchtivosti církví. Bohatnutí církví bylo prezentováno jako potenciálně rizikové, neboť nabytý majetek církvím umožní působit na veřejnost, přičemž není jasné, proč by takové působení církví mělo být problematické. Reportáž zmiňovala možnost, že bohatá církev získá v téměř ateistické společnosti *„nové ovečky“*, že bude přitahovat ziskuchtivé typy lidí a že existuje riziko ztráty důvěryhodnosti. Využití církevního majetku k restaurování chátrajících objektů je marginalizováno slovy, že církve *„konečně opraví tu poničený kostelík, tu zchátralou kapli“*. Vyjádření ekonoma pražského arcibiskupství o úspěšně fungujícím projektu komunitního centra bylo podle žalované snižováno redakčním komentářem, že se tak děje v zemi, kde se 73 % obyvatel nepovažuje za věřící. Takové pojetí reportáže je podle žalované nevěcné, předpojaté a neobjektivní, vyznívá v neprospěch církví a zaujímá k nim negativní stanovisko. Porušení zákonné povinnosti bylo shledáno v redakčních komentářích a především v celkovém pojetí předmětné reportáže.

Na základě žaloby žalobkyně Městský soud v Praze rozhodnutí žalované rozsudkem ze dne 3. 12. 2009 zrušil. Dospěl k závěru, že rozhodnutí žalované je nepřezkoumatelné, neboť výrok usnesení kolegiálního orgánu ve zněcní, o němž bylo hlasováno, a výrok rozhodnutí v písemném vyhotovení se obsahově liší a navíc žalovaná ani ve výroku rozhodnutí nekonkretizovala, v čem spočívá naplnění skutkové podstaty správního deliktu, za který byla žalobkyně postihována. Žalovaná při posouzení věci opomněla rozlišit, že daný pořad obsahoval jednak tvrzené skutečnosti, které byly obsaženy ve vstupech jednotlivých církevních představitelů či jejich zástupců, a jednak hodnotové soudy, které byly obsaženy v redakčních komentářích. Zatímco existence skutečností může být prokázána, pravdivost hodnotových soudů není dokazatelná. Požadavek dokázat pravdivost hodnotového soudu nelze splnit a sám o sobě porušuje svobodu názoru. Lze sice namítat, že ani svoboda projevu či právo na informace nemohou být neomezené, avšak k jejich omezení může dojít toliko zákonem. V § 31 odst. 3 zákona o vysílání ukládá zákonodárce provozovateli vysílání povinnost zajistit, aby v konkrétně

vymezených typech pořadů (zpravodajských a politicko-publicistických) bylo dbáno zásad objektivity a vyváženosti a zejména, aby nedocházelo k jednostrannému zvýhodňování politických stran či hnutí, popřípadě jejich názorů či názorů jednotlivých skupin veřejnosti (s přihlédnutím k jejich reálnému postavení v politickém a společenském životě). Toto ustanovení však nepostihuje hodnotové soudy, které byly obsaženy v redakčních komentářích. Nelze akceptovat skutečnost, aby za obsah hodnotového soudu obsaženého v komentáři redaktora či redaktorky byla uložena veřejnoprávní sankce. Hodnotový soud obsažený v komentáři je vždy vyjádřením určitého názoru, jehož sankcionování by ve svém důsledku znamenalo omezení svobody projevu či projev cenzury, která je nepřípustná. Nadto v daném případě obsah komentáře nevedl ani k jednostrannému zvýhodňování politické strany či hnutí, popřípadě jejich názorů či názorů jednotlivých skupin veřejnosti.

Proti tomuto rozsudku podala žalovaná (stěžovatelka) kasační stížnost, v níž se mimo jiné neztotožnila s názorem městského soudu, že § 31 odst. 3 zákona o vysílání nepostihuje hodnotové soudy, které byly obsaženy v redakčních komentářích a že jejich sankcionování by ve svém důsledku znamenalo omezení svobody projevu či projev nepřípustné cenzury. Stěžovatelka měla za to, že úkolem veřejnoprávní televize je poskytovat objektivní a vyvážené informace, a nikoliv subjektivní redakční komentáře.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

(...) Nejvyšší správní soud se proto zabýval poslední námitkou stěžovatelky, že podle § 31 odst. 3 zákona o vysílání lze sankcionovat i hodnotové soudy obsažené v redakčních komentářích.

Podle § 31 odst. 3 zákona o vysílání je provozovatel vysílání *„povinen zajistit, aby ve zpravodajských a politicko-publicistických pořadech bylo dbáno zásad objektivity a vyváženosti a zejména nebyla v celku vysílaného programu jednostranně zvýhodňována žádná politická strana nebo hnutí, popřípadě jejich názory nebo názory jednotlivých skupin veřejnosti, a to s přihlédnutím k jejich reálnému postavení v politickém a společenském životě“*.

Nejvyšší správní soud se neztotožňuje s názorem stěžovatelky, že úkolem veřejnoprávní televize je poskytovat objektivní a vyvážené informace a nikoliv subjektivní redakční komentáře. Úkolem veřejnoprávní televize je nejen poskytovat objektivní a vyvážené informace, ale rovněž iniciovat a udržovat veřejnou diskusi o nejrůznějších veřejných tématech, v níž se zprostředkovávají různé názory. Podle § 2 odst. 2 zákona č. 483/1991 Sb., o České televizi, jsou hlavními úkoly veřejné služby v oblasti televizního vysílání zejména *„poskytování objektivních, ověřených, ve svém celku vyvážených a všestranných informací pro svobodné vytváření názorů; přispívání k právnímu vědomí obyvatel České republiky; vytváření a šíření programů a poskytování vyvážené nabídky pořadů pro všechny skupiny obyvatel se zřetelem na svobodu jejich náboženské víry a přesvědčení, kulturu, etnický nebo národnostní původ, národní totožnost, sociální původ, věk nebo pohlaví tak, aby tyto programy a pořady odrážely rozmanitost názorů a politických, náboženských, filozofických a uměleckých směrů, a to s cílem posílit vzájemné porozumění a toleranci a podporovat soudržnost pluralitní společnosti; rozvíjení kulturní identity obyvatel České republiky včetně příslušníků národnostních nebo etnických menšin; výroba a vysílání zejména zpravodajských, publicistických, dokumentárních, uměleckých, dramatických, sportovních, zábavných a vzdělávacích pořadů a pořadů pro děti a mládež“*. Z citovaného ustanovení tedy nevyplývá, že by veřejnoprávní televize neměla vytvářet publicistické pořady, jež obsahují redakční komentáře, které vyjadřují určitý názor či hodnotový soud. V této souvislosti je nutné poukázat také na čl. 17 odst. 1, 2 a 4 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) zakotvující základní právo na svobodný projev,

který se vztahuje i na svobodu projevu veřejnoprávních médií masové komunikace jako veřejnoprávních korporací, jež musí být v jejich roli šiřitele a zprostředkovatele informací názorů ústavně chráněny i před státem samotným. Z tohoto článku vyplývá, že je každému, tedy i veřejnoprávní televizi jako nositeli tohoto základního práva, zaručeno právo vyjadřovat se v pořadech jí vysílaných k věcem veřejným a vynášet o nich hodnotící soudy, včetně soudů kritických. Svobodný projev patří mezi tzv. politické svobody, které garantují aktivní seberealizaci jednotlivce ve společnosti i ve státě. Veřejnoprávní média masové komunikace vytvářejí svojí existencí strukturovaný a co možná nejvíce pluralitní prostor pro vyjadřování názorů. Jejich úlohou není poskytovat sterilní informace, nýbrž odrážet realitu včetně v ní obsažených kontroverzí, nejednoznačností, vrstevnatostí a emocionality. Ústavní soud v nálezu ze dne 17. 7. 2007, sp. zn. IV. ÚS 23/05, č. 111/2007 Sb. ÚS, dostupném na http://nalus.usoud.cz, vyjádřil, že při kritice veřejné záležitosti platí presumpce, že jde o kritiku dovolenou. Pokud jde o hodnotící soudy, i přehánění a nadsázka, byť by byly i tvrdé, nečiní samy o sobě projev nedovoleným. Ani nepřípadnost názoru kritika z hlediska logiky a jeho podjatost nedovolují samy o sobě učinit závěr, že vybočil z projevu, který lze označit za *fair*. Pouze v případě, že jde o kritiku věcí či jednání osob vystupujících ve věcech veřejných, která zcela postrádá věcný základ a pro kterou nelze nalézt žádné zdůvodnění (paušální kritika), je třeba ji považovat za vybočující z *fair* projevu. Přitom je třeba vždy hodnotit celý projev uskutečňující se ve formě určitého literárního či publicistického či jiného útvaru. Nikdy nelze posuzovat pouze jednotlivý, z kontextu vytržený, výrok nebo větu. Právo na svobodný projev médií tak chrání nejen zvolené téma, nýbrž i druh a způsob jeho zpracování. Teprve tehdy, když se takto chápaný svobodný projev dostane do konfliktu s jinými právními statky chráněnými ústavním pořádkem nebo zákony vydanými za účelem, pro který lze svobodný projev omezit ve smyslu čl. 17 odst. 4 Listiny (jde o práva a svobody druhých, bezpečnost státu, veřejnou bezpečnost, ochranu veřejného zdraví a mravnosti), nastanou podmínky pro to, aby byl zkoumán sledovaný účel konkrétního programu, způsob a druh zpracování tématu, jakož i programem dosažený či předpokládaný účinek. Všechna zmíněná omezení svobodného projevu provedená zákonem sledujícím uvedený přípustný účel však nesmějí relativizovat svobodu projevu. Naopak, tyto omezující zákony je třeba vykládat s respektem ke svobodnému projevu, a je-li to nutné, pak i do té míry restriktivně tak, aby bylo zajištěno přiměřené uskutečňování samotné svobody projevu.

Právní úprava omezující svobodu projevu vyžaduje, aby v každém konkrétním případě bylo zkoumáno splnění podmínky nezbytnosti omezení tohoto základního práva. Pokud má stěžovatelka ukládat sankce za neplnění povinnosti podle § 31 odst. 3 zákona o vysílání, tedy za nerespektování zásad objektivity a vyváženosti, a zejména za jednostranné zvýhodňování politických stran nebo hnutí či jednotlivých skupin veřejnosti, musí tak činit s ohledem na účel a povahu základního práva na svobodu projevu, což se v dané věci nestalo.

Ve smyslu citovaného ustanovení může být svoboda projevu omezena s ohledem na práva a svobody jiných, především ve vztahu k ochraně efektivního fungování politické demokracie. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 29. 8. 2007, čj. 4 As 81/2006-108, uvedl, že je třeba velmi obezřetně postupovat při vymezování hranice mezi přímočarým a kritickým způsobem vedení reportáže na straně jedné s přístupem zaujatým a předpojatým, s nevyvážeností reportáže či nepřípustným ovlivňováním a matením diváka na straně druhé. Reportáž je potřeba posuzovat jako celek, tedy jak její obrazovou, tak i zvukovou stránku, a ty pak hodnotit společně se slovním sdělením, aniž by jednotlivá sdělení byla vytržena z kontextu. Měly by zaznít všechny informace potřebné k tomu, aby si divák mohl učinit objektivní názor. Na tom nemůže nic změnit ani to, jsou-li informace podávány kritickým způsobem, pokud v reportáži je všem zúčastněným stranám dána možnost vyjádřit se k jejímu předmětu. Pod-

statné zejména je, aby v reportáži nezazněly informace lživé. V daném případě ovšem nebyla žalobkyně pokutována za to, že by vysílala o církevních restitucích neobjektivní či nepravdivé informace, ani že by nedala prostor k vyjádření se všem zainteresovaným osobám, ale pouze za hodnocení informací získaných od těchto osob. Nejvyšší správní soud se shoduje se stěžovatelkou v tom, že názory vyslovené v reportáži lze v určitém úhlu pohledu považovat za intelektuálně ploché a odrážející ve společnosti převažující zjednodušené představy, které se mohou při bližším zkoumání ukázat jako nanejvýš sporné (stereotyp hamižných a mocichtivých církví, zejména pak církve katolické). Stěžovatelka však vystupovala v roli správního orgánu ukládajícího sankce, nikoli v roli odborného recenzenta či manažera příslušné redakce, kterým by jistě příslušelo hodnotit předmětnou reportáž z hlediska její kvality (tj. u názoru z hlediska jeho hloubky a promyšlenosti). Ač tedy lze jistě přemýšlet o tom, zda se reportáž dostatečně dokázala vyvarovat zaběhlých klišé, bezpochyby nebyly redakční komentáře, jež v ní zazněly, neslučitelné s demokratickými hodnotami, a *a priori* je nelze mít za neslučitelné s principy lidských práv. Nejednalo se ani o kritiku, která zcela postrádá věcný základ a pro kterou nelze nalézt žádné zdůvodnění. Navíc nutno vzít v úvahu, že § 31 odst. 3 zákona o vysílání vyžaduje ve zpravodajských a politicko-publicistických pořadech dodržení zásad objektivity a vyváženosti. U publicistických pořadů toto pravidlo nelze vykládat jako příkaz, aby v nich zaznívaly toliko bezbarvé, opatrnické a hyperkorektní názory. Naopak, zejména proto, že sám zákonodárce zdůrazňuje, že zákaz jednostranného zvýhodňování se má vztahovat na celek vysílaného programu, nutno uvedené ustanovení vykládat v jeho materiálním obsahu, tedy jako pokyn organizovat vysílání publicistických pořadů tak, aby jednotlivé pořady byly často angažované, kritické a názorově vyhraněné, samozřejmě vždy při zachování objektivity a pravdivosti sdělení o faktech, avšak ve svém celku vytvářely pestrou a z hlediska názorového spektra společnosti reprezentativní kombinaci, podporující co nejširší a nejotevřenější diskusi o společensky relevantních tématech. Nejvyšší správní soud rovněž připomíná, že předmětná reportáž se týkala vládního návrhu zákona, tedy ve své podstatě politického záměru. Meze přípustné kritiky ve vztahu k politickému záměru, postoji či rozhodnutí jsou přitom širší než ve vztahu k obdobným projevům jiných subjektů. Žalobkyně tak nepochybně může v publicistickém pořadu kriticky hodnotit politický záměr spočívající ve způsobu řešení otázky církevních restitucí a může v souvislosti s tím i domýšlet důsledky a stavět se k nim odmítavě, např. být přesvědčena, že restituce povedou k posílení vlivu církví a mít to za nežádoucí. Může jistě i zastávat názor, že samotný princip církevních restitucí je z určitých úhlů pohledu špatný, stejně jako by na druhé straně mohla mínit, že je ostudné, že tato otázka již není dávno vyřešena, že co bylo ukradeno, má být vráceno, a že nárůst vlivu církví by byl blahodárný, např. proto, že by vedl k posílení role morálky, odpovědnosti a pokory ve společnosti. Porušením § 31 odst. 3 zákona o vysílání by naopak bylo, pokud by celkové vyznění publicistických pořadů bylo ve vztahu k otázce role církví ve společnosti jednostranné, např. konzistentně odmítavé k církevním restitucím a nepřipouštějící názor, že církevní restituce mohou být dobrou věcí, neboť takové vyznění by nezohledňovalo skutečné spektrum názorů zastávaných k této problematice ve společnosti.

Co se týče odvysílání možného negativního postoje k církvím v České republice, Nejvyšší správní soud dodává, že již v rozsudku ze dne 22. 5. 2008, čj. 4 As 69/2007-65, byl vysloven právní názor, že objektivita a vyváženost sdělovaných a rozšiřovaných informací není totožná s ochranou subjektů před zásahem do jejich osobnostní sféry, a případně dobré pověsti, která je chráněna prostředky práva soukromého.

Nejvyšší správní soud se proto ztotožňuje se závěrem městského soudu, že v dané věci nebylo namístě uložení pokuty za hodnotové soudy v redakčních komentářích, neboť vůbec nebyla naplněna skutková podstata správního deliktu ve smyslu § 31 odst. 3 zákona o vysílání. (...)

2111

Spotřební daně: provozovna určená k prodeji lihovin a tabákových výrobků

k § 133 odst. 1 zákona č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních*)

Kolaudační rozhodnutí, které účastníku povoluje užívání stavby čerpací stanice, jej tím automaticky neopravňuje k prodeji lihovin a tabákových výrobků v areálu čerpací stanice (§ 133 odst. 1 zákona č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních). To platí tím spíše, pokud prostor, v němž účastník toto zboží prodával, byl zkolaudován jako „objekt pro obsluhu".

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 4. 2008, čj. 1 Afs 13/2008-74)

Prejudikatura: č. 1325/2007 Sb. NSS.

Věc: Akciová společnost PB klub proti Celnímu ředitelství Praha o uložení pokuty a propadnutí zboží, o kasační stížnosti žalobkyně.

Rozhodnutím ze dne 12. 4. 2005 uložil Celní úřad Kladno žalobkyni pokutu 20 000 Kč a vyslovil propadnutí zde specifikovaného zboží (lihovin a tabákových výrobků) za porušení povinnosti dodržovat zákaz prodeje tabákových výrobků a lihovin mimo provozovny určené k prodeji zboží a poskytování služeb kolaudačním rozhodnutím, stanovené v § 133 odst. 1 zákona o spotřebních daních.

Odvolání žalobkyně proti tomuto rozhodnutí žalovaný dne 10. 4. 2006 zamítl.

Žalobu, jíž žalobkyně napadla rozhodnutí o odvolání, zamítl Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 19. 7. 2007. Stejně jako správní orgány nepřisvědčil žalobkyni především v tom, že by stavba čerpací stanice, v jejíchž prostorách celní úřad provedl dne 21. 1. 2004 kontrolu, byla provozovnou určenou k prodeji zboží a služeb: žalobkyni bylo totiž v její provozovně kolaudačním rozhodnutím povoleno toliko užívání čerpací stanice se zásobníkem LPG, mobilního skladu PB lahví, elektrické přípojky, komunikace a oplocení. Kromě toho v ověřené projektové dokumentaci stavby čerpací stanice byl objekt, v němž žalobkyně prodávala lihoviny a tabákové výrobky, označen jako *„objekt pro obsluhu"*. Tento účel užívání objektu měla žalobkyně znát a respektovat jej. Soud neshledal ani porušení práv žalobkyně při kontrole a v následném řízení.

V kasační stížnosti proti rozsudku městského soudu žalobkyně (stěžovatelka) především namítla, že soud nesprávně posoudil právní otázku, zda byla žalobkyně v době kontroly oprávněna ve své provozovně (označené v projektové dokumentaci jako objekt č. 7) prodávat tabákové výrobky a lihoviny, či nikoli: je totiž přesvědčena, že objekt č. 7 je provozovnou ve smyslu § 133 odst. 1 zákona o spotřebních daních, jakož i ve smyslu úpravy obchodního zákoníku a zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon). Význam pro posouzení věci nemůže mít to, že objekt č. 7 byl v ověřené projektové dokumentaci označen jako *„objekt pro obsluhu"*: je běžnou praxí, že veškeré zboží u čerpacích stanic (tj. nejen tabákové výrobky a lihoviny) je prodáváno právě v objektech, kde sídlí obsluha, a to z praktických důvodů. Argumentace městského soudu by musela vést i k závěru, že obsluha v prodejně žalobkyně nebyla oprávněna prodávat jakékoli zboží, tedy ani LPG; takový závěr však nemůže obstát. Je nesporné, že kolaudačním rozhodnutím ze dne 20. 4. 1999 byla provozovna zkolaudována k prodeji zboží (LPG); zákon o spotřebních daních přitom v té době nijak nerozváděl, co má splňovat

*) *S účinností od 1. 7. 2005 byl § 133 změněn zákonem č. 217/2005 Sb.*

provozovna a o jaké zboží se musí jednat. Je pravda, že znění § 133 odst. 1 zákona o spotřebních daních bylo dosti široce formulováno; důsledky takto nepřesné formulace však nelze přenášet na žalobkyni, která prodávala tabákové výrobky a lihoviny v dobré víře. Nepřípustně restriktivní výklad, který zaujaly správní orgány i městský soud, je v rozporu s ústavní zásadou omezení státní moci zákonem (čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky). Správní orgány při ukládání pokuty nevycházely pouze ze zákona, ale také z jakéhosi svého závazného výkladu, ke kterému však nebyly oprávněny a který nebyl žalobkyni předem znám.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

Ve své první námitce žalobkyně zpochybňuje výklad § 133 odst. 1 zákona o spotřebních daních ve znění před novelizací provedenou zákonem č. 217/2005 Sb., který přijaly správní orgány a po nich i městský soud. Podle tohoto ustanovení je zakázán prodej tabákových výrobků a lihovin na tržištích, v tržnicích a mimo provozovny určené k prodeji zboží a poskytování služeb kolaudačním rozhodnutím podle zvláštního právního předpisu [zde se odkazuje na zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)*)]. Žalobkyně trvá na tom, že čerpací stanice byla právě takovou provozovnou určenou k prodeji zboží a poskytování služeb, u níž tento zákaz neplatí; v tom se však mýlí. Není třeba snášet argumenty ve prospěch závěru, že čerpací stanice byla provozovnou ve smyslu § 7 odst. 3 obchodního zákoníku a § 17 odst. 1 živnostenského zákona: je totiž zřejmé, že žalobkyně v prostoru čerpací stanice provozovala podnikatelskou činnost, resp. živnost, jak to žádají citovaná ustanovení. Zároveň ale neplatí, že každá provozovna je zároveň provozovnou určenou k prodeji zboží a poskytování služeb kolaudačním rozhodnutím podle stavebního zákona.

Kolaudačním rozhodnutím ze dne 20. 4. 1999, vydaným Městským úřadem v Mělníku, bylo povoleno užívání dočasné stavby, a sice čerpací stanice LPG o obsahu 4 850 l (míněn je zjevně zásobník o tomto obsahu), mobilního skladu PB lahví, elektrické přípojky, komunikace a oplocení; v projektové dokumentaci je pak v areálu čerpací stanice vyznačen i sporný objekt pro obsluhu, označovaný též jako objekt č. 7. Žalobkyně tvrdí, že LPG je zbožím, a jelikož byla oprávněna k jeho prodeji, byla její čerpací stanice provozovnou určenou k prodeji zboží; jakkoli LPG jistě zbožím je, přehlíží tento závěr smysl úpravy části třetí zákona o spotřebních daních, jímž je omezení prodeje lihovin a tabákových výrobků. S ohledem na smysl zákona je nutno vykládat podmínky oprávnění k takovému prodeji nikoli snad *„nepřípustně restriktivním způsobem“* (kterýžto názor žalobkyně na argumentaci dosud rozhodujících orgánů Nejvyšší správní soud nesdílí), nýbrž na nich přísně lpět. Bylo-li žalobkyni kolaudačním rozhodnutím povoleno užívání čerpací stanice LPG, nelze jí pochopitelně upřít právo prodávat LPG zájemcům o jeho koupi bez ohledu na to, že se o *„prodeji“* v kolaudačním rozhodnutí přímo nemluví; možnost prodávat pohonné hmoty (a nikoli snad shromažďovat je a dále s nimi nedisponovat) je totiž vlastním důvodem zřízení čerpací stanice a jejího provozování. To však již nelze říci o prodeji jiného zboží, na němž provoz čerpací stanice nijak nezávisí, a už vůbec o prodeji zboží, který podléhá zákonné regulaci a poměrně přísným omezením.

Žalobkyně má pravdu v tom, že běžnou součástí areálů čerpacích stanic bývají objekty, v nichž se prodává podobné zboží, jaké prodávala ona; existenci takového objektu (kiosku s prodejní místností a maximální půdorysnou plochou 75 m²) ostatně předpokládá i § 57 odst. 7 vyhlášky č. 137/1998 Sb., o obecných technických požadavcích na výstavbu,**) který upravuje zvláštní požadavky

*) *S účinností od 1. 1. 2007 nahrazen zákonem č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).*

**) *S účinností od 26. 8. 2009 nahrazena vyhláškou č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby.*

pro servisy, opravny a čerpací stanice pohonných hmot. Ze stavebně-technického hlediska je tedy existence takového objektu sloužícího k prodeji zboží přípustná; to však neznamená, že každému provozovateli čerpací stanice vzniká již samotnou kolaudací právo prodávat v jakémkoli objektu v areálu čerpací stanice potraviny, lihoviny a tabákové výrobky – tedy zboží odlišné od pohonných hmot, jejichž prodej je vlastním smyslem provozu čerpací stanice. Tím spíše to platí, pokud byl objekt č. 7, v němž se žalobkyně rozhodla prodávat zboží, zkolaudován jako *„objekt pro obsluhu"* – tedy jako nezbytné zázemí personálu, který se vždy na čerpací stanici vyskytuje. Žalobkyně se tedy nemůže s úspěchem dovolávat své dobré víry, protože účel objektu č. 7 byl v projektové dokumentaci jednoznačně vyjádřen.

Ve výkladu § 133 odst. 1 zákona o spotřebních daních, jejž žalobkyně učinila sporným, se tedy Nejvyšší správní soud shoduje s Městským soudem v Praze, který své závěry řádně odůvodnil, i se správními orgány. (...)

2112

Účastníci národního boje za osvobození a političtí vězni: přechod nároku na dědice

k § 6 a § 7 odst. 2 zákona č. 261/2001 Sb., o poskytnutí jednorázové peněžní částky účastníkům národního boje za osvobození, politickým vězňům a osobám z rasových nebo náboženských důvodů soustředěných do vojenských pracovních táborů a o změně zákona č. 39/2000 Sb., o poskytnutí jednorázové peněžní částky příslušníkům československých zahraničních armád a spojeneckých armád v letech 1939 až 1945

I. Užití pojmu „dědic" v § 7 odst. 2 zákona č. 261/2001 Sb., o poskytnutí jednorázové peněžní částky účastníkům národního boje za osvobození, politickým vězňům a osobám z rasových nebo náboženských důvodů soustředěných do vojenských pracovních táborů, znamená, že na nárok podle uvedeného zákona se použijí ustanovení občanského zákoníku upravující dědění, a to nejen pro vymezení okruhu osob, na které včas uplatněný nárok přechází, ale i pro určení poměru, v jakém jim bude jednorázová peněžní částka vyplacena. Nezbytným podkladem pro rozhodování o včas uplatněném nároku, o němž nebylo za života oprávněné osoby rozhodnuto nebo nedošlo k jeho výplatě, je v případě jejího úmrtí pravomocné rozhodnutí soudu o dědictví.

II. Dozví-li se příslušný orgán podle § 6 zákona č. 261/2001 Sb., o poskytnutí jednorázové peněžní částky účastníkům národního boje za osvobození, politickým vězňům a osobám z rasových nebo náboženských důvodů soustředěných do vojenských pracovních táborů, že zemřela oprávněná osoba, která uplatnila nárok podle tohoto zákona, o němž ještě nebylo rozhodnuto (tvrzený nárok) nebo sice rozhodnuto bylo, ale nedošlo k výplatě přiznané jednorázové peněžní částky (přiznaný, ale nevyplacený nárok), oznámí to dědickému soudu a spolu s tím mu sdělí informace o dosavadním stavu správního řízení. Řízení o nároku vždy přeruší. Po rozhodnutí o dědictví příslušný orgán dokončí správní řízení s dědicem či dědici nároku.

(Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 5. 2010, čj. 4 Ads 77/2007-91)

Prejudikatura: nález Ústavního soudu č. 140/1996 Sb. ÚS (sp. zn. III. ÚS 32/96); č. 85/2000 Sb. NS.

Věc: Jaroslava Š. proti České správě sociálního zabezpečení o jednorázovou peněžní částku, o kasační stížnosti žalované.

Žalovaná rozhodla dne 1. 9. 2006 o žádosti Oldřicha Ch., který zemřel dne 21. 10. 2002, o poskytnutí jednorázové peněžní částky podle zákona č. 261/2001 Sb. ve výši 21 667 Kč Editě Ch., žalobkyni, Miluši Z., Evě Ch., Oldřichu K., Evě L., Jaroslavu Ch., Jiřině N., a Monice Ř. V odůvodnění žalovaná uvedla, že včas uplatněný nárok přechází v případě úmrtí oprávněné osoby na její dědice; je-li dědiců, kteří neodmítli dědictví, více, peněžní částka náleží podle žalované každému z nich, a to v poměrné výši. Vypořádání nároku není podle jejího názoru ponecháno na vůli dědiců v rámci dohody o vypořádání dědictví a nárok není předmětem dědictví. Oprávněný Oldřich Ch. prokázal splnění podmínek uvedených v § 2 odst. 1 zákona č. 261/2001 Sb. za dobu od 1. 4. 1952 do 9. 7. 1959, tedy za 87 měsíců, čímž mu podle § 5 odst. 2 téhož zákona vznikl nárok na jednorázovou peněžní částku 195 000 Kč. Tato částka byla rovným dílem přiznána všem zjištěným dědicům, kteří dědictví neodmítli.

Proti rozhodnutí žalované, konkrétně proti způsobu rozdělení uvedené částky a proti přiznání podílu snaše zůstavitele (oprávněné osoby), směřovala žaloba podaná žalobkyní. Podle žalobkyně byl zemřelý Oldřich Ch. v době smrti ženatý s Editou Ch. a měl čtyři děti (žalobkyni, Miluši Z., Oldřicha Ch. ml. a Josefa Ch.; oba synové již zemřeli). Zemřelý Oldřich Ch. ml. byl v době smrti ženatý s Evou Ch. a měl čtyři děti (Oldřicha K., Evu L., Jaroslava Ch. a Jiřinu N.). Zemřelý Josef Ch. měl jedinou dceru Moniku Ř. Podle názoru žalobkyně měla být částka rozdělena dědicům ve výši podílů odpovídajících dědickým podílům určeným podle § 473 občanského zákoníku.

Krajský soud v Hradci Králové, pobočka v Pardubicích, rozsudkem ze dne 28. 2. 2007 zrušil rozhodnutí žalované ze dne 1. 9. 2006 a věc jí vrátil k dalšímu řízení. V odůvodnění soud citoval § 7 odst. 2 zákona č. 261/2001 Sb. a uvedl, že zvolený termín „*dědici*" je založen občanským zákoníkem a jednoznačně vyjadřuje, že dotčený nárok má sledovat osud aktiv zůstavitele spadajících do dědictví. Pojem „*dědic*" není jen ukazatelem množství a konkretizací osob, v jejichž prospěch má být peněžitý nárok vyplacen, nýbrž v sobě implikuje způsob účasti na pozůstalosti (podle příslušných dědických tříd), nebude-li dědictví odmítnuto. Soud zdůraznil, že zákonodárce v oblasti dávek v případech, kdy řeší výplatu dávky po smrti oprávněné osoby, používá jiných termínů, pokud chce vymezit okruh oprávněných osob, s tím, že těmto osobám náleží poměrný díl peněžité dávky a dávka nespadá do dědictví. Soud k tomu citoval § 63 odst. 1 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, § 16 odst. 1 zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, § 56 odst. 1 zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, a § 6 odst. 1 zákona č. 255/1946 Sb., o příslušnících československé armády v zahraničí a o některých jiných účastnících národního odboje za osvobození. Soud shledal, že právní normy v oblasti dávek používají jiné označení než „*dědici*", je-li zamýšleno vyplacení dávky jiným způsobem než tím, že se má nárok stát součástí pozůstalosti. Krajský soud zdůraznil, že právní předpisy je nutné vykládat tak, aby výklad přispíval k harmonii právního odvětví a pokud možno ke koherenci celého právního řádu, či přinejmenším aby výklad téhož pojmu v různých právních odvětvích nepůsobil kontradiktorně. Nelze tedy připustit, aby osoba, která je v občanském zákoníku považována za dědice, měla jiné vlastnosti, postavení, práva a povinnosti z toho vyvěrající než osoba, která je za dědice považována v oblasti práva veřejného, neboť pojem dědic je v oblasti práva veřejného použit s tím, že jeho definici stanovil občanský zákoník. Soud připomněl, že zákon č. 261/2001 Sb. neomezuje okruh dědiců na ty, kteří dědictví neodmítli, a žalovaná tímto krokem zúžila význam § 7 odst. 2 zákona. Z okruhu uvažovaných osob nelze vyřadit ani dědice ze závěti. Krajský soud uzavřel, že podle jeho názoru byly naplněny předpoklady pro odklon od právního názoru dosud zastávaného Nejvyšším správním soudem, z něhož vycházela žalovaná.

Proti tomuto rozsudku podala žalovaná (stěžovatelka) kasační stížnost. V ní uvedla, že se jednorázová peněžní částka nestává sou-

částí aktiv dědictví, nýbrž její poměrná část ve výši odpovídající počtu dědiců, kteří dědictví neodmítli, přechází přímo na tyto dědice, kteří vstupují do práv zemřelého a stávají se novými účastníky správního řízení. Stěžovatelka poukázala na skutečnost, že § 7 odst. 2 zákona č. 261/2001 Sb. v projednávané věci vyložila stejným způsobem jako v celé řadě plně srovnatelných případů v uplynulých cca 10 letech. Oporu pro takový postup nalezla v judikatuře, kterou lze považovat za ustálenou, neboť ustanovení shodného znění obsahoval již zákon č. 217/1994 Sb., o poskytnutí jednorázové peněžní částky některým obětem nacistické perzekuce. Konkrétně stěžovatelka citovala rozhodnutí Vrchního soudu v Olomouci ve věci sp. zn. 2 A 735/98, rozhodnutí Vrchního soudu v Praze ve věci sp. zn. 5 A 519/2001 a rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ve věci čj. 2 A 1153/2002-20. Stěžovatelka namítla, že § 7 odst. 2 zákona č. 261/2001 Sb. obsahuje speciální právní úpravu a vylučuje aplikaci úpravy obecné. Odmítla přitom srovnání právní úpravy přechodu nároku se zákony č. 155/1995 Sb., č. 108/2006 Sb., č. 117/1995 Sb. a č. 255/1946 Sb., a to s poukazem na speciální charakter odškodňovacích předpisů.

Čtvrtý senát Nejvyššího správního soudu při předběžném posouzení věci zjistil, že Nejvyšší správní soud tuto právní otázku již řešil, ovšem s tímto řešením se neztotožnil. V rozsudku ze dne 27. 8. 2003, čj. 2 A 1153/2002-20, Nejvyšší správní soud rozhodl, že § 7 odst. 2 zákona č. 261/2001 Sb. „*nelze vykládat jinak, nežli tak, že jde o zákonný přechod nároku úmrtím žadatelky přímo na její dědice. Tento nárok tedy není předmětem dědického řízení, ale stává se samostatným právním nárokem. Pro žalovanou je nepodstatné, jak proběhlo dědické řízení, jakým způsobem, a zda došlo k vypořádání dědiců. Podstatným je právě jen zjištění okruhu dědiců, kteří dědictví neodmítli. Žalovaná tedy nepochybila, když po zjištění okruhu dědiců přiznala každému z nich stejný díl z částky, která by jinak náležela zemřelé. Při zákonném přechodu nároku na dědice oprávněné osoby podle zákona č. 261/2001 Sb. se nepoužijí obecné předpisy upravující dědické řízení v tom smyslu, že by se jednorázová peněžní částka vyplácela s ohledem na dědickou posloupnost. V tomto případě se uplatní kritérium ekvivalence.*“ Vzhledem k tomu, že čtvrtý senát dospěl při svém rozhodování k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru již vyjádřeného v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, postoupil věc podle § 17 odst. 1 s. ř. s. k rozhodnutí rozšířenému senátu.

Rozšířený senát rozhodl, že užití pojmu „*dědic*“ v § 7 odst. 2 zákona č. 261/2001 Sb. znamená, že na nárok podle uvedeného zákona se použijí ustanovení občanského zákoníku upravující dědění, a to nejen pro vymezení okruhu osob, na které včas uplatněný nárok přechází, ale i pro určení poměru, v jakém jim bude jednorázová peněžní částka vyplacena. Nezbytným podkladem pro rozhodování o včas uplatněném nároku, o němž nebylo za života oprávněné osoby rozhodnuto nebo nedošlo k jeho výplatě, je v případě jejího úmrtí pravomocné rozhodnutí soudu o dědictví. Dozví-li se příslušný orgán podle § 6 zákona č. 261/2001 Sb., že zemřela oprávněná osoba, která uplatnila nárok podle tohoto zákona, o němž ještě nebylo rozhodnuto (tvrzený nárok) nebo sice rozhodnuto bylo, ale nedošlo k výplatě přiznané jednorázové peněžní částky (přiznaný, ale nevyplacený nárok), oznámí to dědickému soudu a spolu s tím mu sdělí informace o dosavadním stavu správního řízení. Řízení o nároku vždy přeruší. Po rozhodnutí o dědictví příslušný orgán dokončí správní řízení s dědicem či dědici nároku.

Z odůvodnění:

III. 1. Základní principy přechodu práv při úmrtí oprávněného, vztah obecné a zvláštní úpravy

[18] Předmětem posuzování Nejvyššího správního soudu v této věci je otázka výkladu § 7 odst. 2 zákona č. 261/2001 Sb., podle kterého stěžovatelka při svém rozhodování postupovala. Ten stanoví, že „[v]*čas uplatněný nárok, pokud o něm nebylo rozhodnuto nebo pokud nedošlo k výplatě jednorázové pe-*

něžní částky, přechází v případě úmrtí oprávněné osoby na její dědice".

[19] V první řadě nutno poznamenat, že jak ve sféře práva veřejného, tak ve sféře práva soukromého je zásadně pouze věcí zákonodárce, jakým způsobem upraví přechod práv, a mezi nimi i práv majetkových, mezi jednotlivými osobami. V dispozici zákonodárce je zásadně i rozhodnutí o tom, zda určité právo v případě, že nastaly určité relevantní právní skutečnosti (v projednávaném případě smrt oprávněné osoby), vůbec přechází, zda přechází za každých okolností, anebo jen za určitých podmínek (např. za předpokladu, že bylo za života zemřelé oprávněné osoby alespoň rámcově konkretizováno, kupříkladu uplatněním práva u zákonem stanoveného orgánu), a na kterou osobu či které osoby přechází. Zákonodárce je zde vázán toliko ústavními limity svého uvážení, zejména zákazem libovůle a neodůvodněně nerovného zacházení a požadavkem racionality a přiměřené přehlednosti a předvídatelnosti právní úpravy. U majetkových práv jsou pak ústavní limity dány dále zejména ochranou vlastnictví majetku jako ústavněprávního institutu (zásadně širšího než pojem vlastnického práva k věcem ve smyslu občanskoprávním, zahrnujícího principiálně jakýkoli majetek jako ekonomickou hodnotu), který zahrnuje i právo dědit majetek (čl. 11 odst. 1 věta třetí Listiny základních práv a svobod, dále jen „Listina").

[20] Zákonodárce je tedy oprávněn v případě, že jím vymezenému okruhu osob přizná nárok na určité plnění, definovat i podmínky přechodu takového nároku na určité osoby. U nároků na veřejnoprávní dávky odškodňující či zmírňující určité minulé křivdy (takovou dávkou je i nárok podle zákona č. 261/2001 Sb., jehož účelem je částečná finanční kompenzace útrap určitých osob v souvislosti s II. světovou válkou) může při definování podmínek přechodu a okruhu osob, na něž nárok může přejít, zákonodárce jistě vzít v úvahu důvody, pro které se dávka zákonem zakotvuje, i to, že v případě úmrtí osoby, která má na dávku nárok, někteří její příbuzní či jiné jí blízké osoby mají z dobrodiní dávky profitovat více než jiné, které by např. jinak po ní dědily. Zákonodárce tedy může vytvořit zvláštní relativně ucelený systém pravidel přechodu nároku, odlišný od pravidel dědického práva, či dokonce, při respektu k ústavněprávním limitům vyplývajícím ze shora již zmíněného čl. 11 odst. 1 věty třetí Listiny, přechod nároku na jiné osoby v důsledku smrti oprávněné osoby zcela vyloučit, zejména má-li uvedený nárok úzce osobní povahu, pro kterou je legitimní, aby z něho benefitovala pouze přímo oprávněná osoba. Úzce osobní nárok se touto svojí vlastností vymyká z kategorie „*běžných*" majetkových práv, jež nutno s ohledem na výše uvedené ustanovení Listiny mít za práva zásadně zděditelná, u nichž jejich přechod na dědice zásadně nesmí být běžným zákonem vyloučen.

[21] Zároveň je však nutno na právní řád pohlížet jako na celek, který musí působit jako jednotný a bezrozporný. Proto je při výkladu ustanovení o přechodu nároků zemřelých osob na jiné osoby nezbytné zohlednit, že právní řád z dobrých důvodů, vycházejících přímo ze shora již zmíněné ústavní úpravy, obsahuje komplexní a v zásadě univerzální úpravu přechodu majetkových práv fyzických osob v důsledku jejich smrti, a sice dědění. Tento tradiční právní institut umožňuje řešit uceleně a se zohledněním vzájemných souvislostí mezi jednotlivými majetkovými hodnotami přechod majetkových práv nejrůznější povahy, včetně majetkových práv veřejnoprávní povahy, a obsahuje i bohatě strukturovaná a zejména z logiky příbuzenských vztahů vycházející pravidla pro určení, na koho, v jaké míře a za jakých podmínek tato majetková práva přecházejí, a to při velkém respektu k privátní autonomii jedince, která se projevuje v jeho testamentární svobodě. Vedle toho právní úprava dědění obsahuje i komplexní procesní úpravu v podobě řízení o dědictví.

[22] Pro projednávaný případ mají výše uvedené úvahy následující důsledky: Pokud by zákon č. 261/2001 Sb. obsahoval ústavně konformní autonomní úpravu přechodu nároku na jím upravenou dávku na jiné osoby, použila by se takováto úprava podle pravidla, že zvláštní zákon má přednost před zákonem

obecným (tj. před občanskoprávní úpravou dědění). Pokud však zákon č. 261/2001 Sb. autonomní úpravu neobsahuje, je nutno použít úpravy obecné, kterou bude i v tomto případě, tj. i tehdy, jedná-li se o veřejnoprávní nárok, zásadně občanskoprávní úprava dědění. Není však vyloučeno, že zákon č. 261/2001 Sb. určité modality dědění nároku jím zakotveného bude upravovat způsobem od obecné úpravy dědění odlišným. Při výkladu ustanovení zákona č. 261/2001 Sb. pak bude nutno pojmům v něm obsaženým, které jsou užívány též v právní úpravě dědění, dávat zásadně týž význam a obsah, jaký mají v této soukromoprávní úpravě, ledaže by existovaly rozumné důvody pro závěr, že v tomto zvláštním případě jimi zákonodárce, který jich v zákoně č. 261/2001 Sb. užil, mínil něco jiného než v úpravě soukromoprávní. Požadavek jednoty a bezrozpornosti právního řádu totiž velí přikládat týmž pojmům obsaženým v různých právních předpisech zásadně stejný význam a obsah, ledaže existují rozumné důvody k závěru, že stejný význam a obsah mít nemají (například proto, že jsou užity v různých kontextech, nebo proto, že historický zákonodárce jimi v různých dobách mínil různé věci).

III. 2. Výklad konkrétní úpravy v zákoně č. 261/2001 Sb.

[23] Zákon č. 261/2001 Sb. výslovně nestanoví, kdy nárok jím upravený vzniká. Ustanovení jeho § 3 odst. 1 pouze stanoví, že „[ú]*častník národního boje za osvobození, vdovy nebo vdovci a děti podle § 1 odst. 2 anebo politický vězeň a vdovy a vdovci podle § 2 odst. 2 jsou oprávněnými osobami (dále jen ‚oprávněná osoba'), které* ***mají nárok*** *na poskytnutí jednorázové peněžní částky (dále jen ‚nárok')*". Z uvedené dikce lze dovozovat, že existence nároku je založena přímo zákonem (tj. nárok okruhu osob zákonem stanovených vznikl dnem účinnosti zákona) a že zaniká způsobem zákonem stanoveným (zejména marným uplynutím lhůty podle § 3 odst. 2 uvedeného zákona). Nárok má sice funkci částečné reparace či přesněji řečeno zmírnění minulé újmy, ovšem sám o sobě existuje jen proto, že jej zákonodárce svým rozhodnutím založil. Nejedná se tedy o restituci předešlého stavu v pravém slova smyslu, nýbrž o zvláštní zákonem zřízený nárok v souvislosti s tím, že oprávněná osoba (či určitý její příbuzný) v minulosti prožila zákonem vymezené útrapy, o nichž zákonodárce usoudil, že si zaslouží být zvláštním způsobem odčiněny případnou výplatou peněžní částky. Zákonodárce rovněž přímo v zákoně stanovuje výši nároku, neboť stanovuje velmi přesná kritéria pro vypočtení peněžité částky, která má být oprávněné osobě vyplacena a která se určí výlučně v závislosti na skutkových okolnostech z minulosti, které existenci nároku zakládají (zjednodušeně řečeno zejména na závažnosti útrap, na délce jejich trvání a na tom, zda nárok má přímý objekt útrap, anebo „*pouze*" vdova či vdovec po něm, viz § 5 téhož zákona). Znamená to tedy, že jestliže nárok oprávněné osoby existuje v určité konkrétní výši od okamžiku schválení zákona č. 261/2001 Sb., je obsahem pravomoci „*orgánu příslušného k vydání rozhodnutí*" (§ 3 odst. 2 a § 6 citovaného zákona) deklaratorně rozhodnout o tom, že tento nárok existuje a že dosahuje určité výše. Uvedený orgán zde nemá žádný prostor pro uvážení, neboť pouze zkoumá, zda stran základu nároku a jeho výše jsou dány zákonem striktně stanovené skutkové důvody. Stejně tak dotyčný orgán rozhoduje deklaratorně o tom, komu bude jednorázová peněžní částka vyplacena, neboť ani u určení této osoby nemá žádný prostor pro uvážení, nýbrž ji toliko zjistí na základě předem striktně daných zákonných kritérií.

[24] V § 3 odst. 2 zákon č. 261/2001 Sb. upravuje prekluzi uvedeného nároku pomocí obdobné formulace, jakou užívá např. § 626 občanského zákoníku pro prekluzi práv z odpovědnosti za vady věci podle kupní smlouvy či jakou užívají další podobná ustanovení občanského zákoníku (např. jeho § 852i odst. 2) nebo jiných zákonů (viz např. zánik nároků věřitele při prodeji podniku, § 488e obchodního zákoníku). Na lhůtu podle § 3 odst. 2 zákona č. 261/2001 Sb. je tedy třeba nahlížet jako na lhůtu hmotněprávní; k zachování nároku musí příslušný úkon

oprávněné osoby v této lhůtě dojít v předepsané formě (tj. písemně) do sféry příslušného orgánu (zásadně stěžovatelce, v některých případech jiným orgánům, viz § 6 zmíněného zákona); nestačí, bude-li v uvedené lhůtě toliko předán k poštovní přepravě nebo podán nepříslušnému orgánu.

[25] Co se týče výplaty jednorázové peněžní částky, nárok na ni je podmíněn pro žadatele úspěšným výsledkem řízení podle § 6 až 9 zákona č. 261/2001 Sb. Nárok na výplatu tedy vznikne až tehdy, kdy je o přiznání jednorázové peněžní částky v konkrétní výši vůči konkrétní osobě pravomocně rozhodnuto. Předtím je žadatel toliko „*majitelem*" v té chvíli ještě „*nejistého*", neboť příslušným orgánem ještě autoritativně neuznaného nároku na poskytnutí (přiznání) jednorázové částky. Je nepochybné, že uvedený nárok je majetkovou a penězi ocenitelnou hodnotou, neboť jeho „*majitel*" může s určitou pravděpodobností očekávat budoucí výplatu peněžní částky. Je-li ovšem v nároku v této fázi jeho uplatňování obsažen prvek nejistoty o jeho oprávněnosti, znamená to také, že v dalším postupu správního řízení se může ukázat, že ve skutečnosti neexistuje, takže nebude možno transformovat jej právní mocí výroku rozhodnutí příslušného orgánu z nároku na částku v nárok na její výplatu. U nároku uplatněného, ale nepřiznaného tedy existuje určitá pravděpodobnost (závislá zejména na tom, zda se ve správním řízení podaří prokázat rozhodné skutkové okolnosti), že z pohledávky nevykonatelné a bez dalšího nevyplatitelné (neboť příslušný orgán bez pravomocného rozhodnutí o přiznání jednorázové peněžní částky v určité její výši není nejen povinen, ale ani oprávněn ji vyplatit, na rozdíl např. od oprávnění i povinnosti dlužníka splnit občanskoprávní dluh, aniž by mu nezbytně muselo předcházet vydání exekučního titulu) se nestane pohledávka přiznaná vykonatelným rozhodnutím. Výrok rozhodnutí oprávněného orgánu má tedy vedle toho, že deklaratorně rozhoduje o existenci nároku, jeho konkrétní výši a osobě, které má být vyplacen, v určitém smyslu i konstitutivní účinek – mění „*nejistý*" a zatím jen oprávněnou osobou tvrzený nárok na plnění za předpokladu, že bude autoritativně uznáno, v „*jistý*" nárok na výplatu plnění.

[26] Skutečnost, že do rozhodnutí oprávněného orgánu má uplatněný nárok toliko podobu nároku tvrzeného, však, jak již uvedeno, nic nemění na tom, že je majetkovou hodnotou, že tedy jako takový může být vzhledem ke své povaze předmětem dědictví a že jeho hodnota je penězi ocenitelná. To je důležité zejména v dědickém řízení, v němž je potřeba jednotlivé majetkové hodnoty, jež jsou předmětem dědictví, pro účely tohoto řízení ocenit, aby bylo možno i na základě takovéhoto ocenění dědictví a s ním související majetkové vztahy (zejména společné jmění manželů, existovalo-li v případě zůstavitele) vypořádat (viz § 175l až § 175o o. s. ř.). Určení hodnoty tvrzeného nároku bude zpravidla závislé na dvou klíčových parametrech – uplatňovanou či z rozhodných okolností odhadnutelnou výši nároku (tj. jakousi „*nominální*" výši nároku) a pravděpodobnost, že je oprávněný. Čím méně pravděpodobná bude oprávněnost tvrzeného nároku, tím nižší bude zpravidla jeho skutečná hodnota v poměru k „*nominální*" výši.

[27] Sám o sobě není nárok na poskytnutí jednorázové částky podle zákona č. 261/2001 Sb. ani nárok na její výplatu za života oprávněné osoby převoditelný na jinou osobu. Zmíněný zákon převoditelnost nároku za života oprávněné osoby nijak neupravuje, mlčí o něm. Z právní úpravy řízení o nároku (§ 6 až 9 citovaného zákona) je patrné, že s tím, že by účastníkem řízení o nároku, jeho výši a výplatě mohl být někdo jiný než oprávněná osoba, se nepočítá. Nikdo jiný tedy nárok nemůže za života oprávněné osoby procesně uplatňovat, což znamená, že vyjma oprávněné osoby nemůže nikdo nárokem efektivně disponovat. Převoditelnost nároku je tedy právně vyloučena nepřímo tím, že není přípustné, aby nárok někdo jiný než oprávněná osoba u příslušného orgánu uplatňoval.

[28] Nárok na výplatu je pak pohledávkou oprávněné osoby za státem (§ 9 téhož zákona), která může být předmětem výkonu rozhodnutí či exekuce vůči oprávněné oso-

bě. Podle jeho povahy se totiž nepochybně jedná o tzv. jinou peněžitou pohledávku ve smyslu § 312 a násl. o. s. ř., a přitom nepatří mezi pohledávky z výkonu rozhodnutí vyloučené (§ 317 a násl. o. s. ř.), neboť zejména nejde o veřejnoprávní dávky sociálně-právní povahy podle § 317 odst. 2 o. s. ř. vyloučené z výkonu rozhodnutí.

[29] Úprava přechodu nároku na dávku podle zákona č. 261/2001 Sb. je v tomto právním předpisu relativně kusá. Omezuje se toliko na jedinou výslovnou zmínku ve shora již citovaném § 7 odst. 2 tohoto zákona, který upravuje přechod toliko v jediné specifické situaci, a sice při úmrtí oprávněné osoby. Ustanovení § 7 odst. 2 má nepochybně hmotněprávní povahu v tom smyslu, že definuje podmínky přechodu hmotněprávního nároku podle zákona č. 261/2001 Sb. na jinou osobu (jiné osoby) *ex lege* v důsledku toho, že nastala určitá právní událost (úmrtí oprávněné osoby). Procesní nástupnictví v řízení o nároku se v § 7 odst. 2 ani v jiném ustanovení zákona č. 261/2001 Sb. výslovně neřeší a platí pro ně subsidiárně (§ 7 odst. 3 zmíněného zákona) úprava ve správním řádu [viz zejm. § 66 odst. 1 písm. f), § 57, § 64 odst. 1 písm. c) správního řádu z roku 2004, resp. (za podmínek § 179 odst. 1 správního řádu z roku 2004) obdobná ustanovení správního řádu z roku 1967].

[30] Z § 7 odst. 2 zákona č. 261/2001 Sb. lze dovodit následující pravidla: v první řadě předmětem přechodu na jiné osoby může být toliko nárok včas uplatněný, tj. nárok uplatněný ve lhůtě stanovené v § 3 odst. 2 zákona č. 261/2001 Sb. samotnou oprávněnou osobou. Tento závěr vyplývá již ze samotné skutečnosti, že včasné uplatnění nároku zákonodárce v legislativním textu výslovně zmiňuje. Pokud by záměrem zákonodárce bylo umožnit i přechod ještě neuplatněného nároku, zmínku o včasném uplatnění by do legislativního textu s největší pravděpodobností nevkládal, případně by režim přechodu neuplatněného nároku výslovně komplexně upravil (první alternativa se uplatňuje i u výrazné většiny soukromoprávních nároků; druhou alternativu zákonodárce zvolil např. u restitučních nároků podle zákona č. 87/1991 Sb., o mimosoudních rehabilitacích, či zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku; to reflektovala i judikatura, viz např. nález Ústavního soudu ze dne 12. 12. 1996, sp. zn. III. ÚS 32/96, č. 140/1996 Sb. ÚS, http://nalus.usoud.cz; civilní judikatura pak jasně rozlišila režim přechodu neuplatněného nároku, řídící se zvláštní komplexní úpravou v restitučních zákonech, např. § 4 odst. 2 zákona č. 229/1991 Sb., a režim přechodu již uplatněného nároku, u něhož ustanovení o přechodu na „*dědice*", např. v § 4 odst. 4 zákona č. 229/1991 Sb. jednoznačně vyložila jako plný a bezpodmínečný odkaz na občanskoprávní úpravu dědictví, viz rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 23. 2. 2000, sp. zn. 25 Cdo 1659/98, č. 85/2000 Sb. NS, www.nsoud.cz). Uvedený závěr má zejména ten důsledek, že pokud oprávněná osoba za svého života neuplatnila svůj nárok podle zákona č. 261/2001 Sb., nemá žádná další osoba, která by byla jejím singulárním či univerzálním sukcesorem, právo po smrti oprávněné osoby nárok podle uvedeného zákona uplatnit, a to ani kdyby tak učinila ve lhůtě podle jeho § 3 odst. 2, neboť uvedený nárok je do jeho uplatnění úzce osobním nárokem vázaným pro účely jeho „*zpeněžení*" výlučně na včasný právní úkon samotné oprávněné osoby učiněný za jejího života. Teprve uplatněním nároku se jeho povaha mění a tento přestává mít úzce osobní povahu a mění se v nárok způsobilý přechodu na jiné osoby.

[31] Ustanovení § 7 odst. 2 zákona č. 261/2001 Sb. hovoří o přechodu nároku „*pokud o něm nebylo rozhodnuto nebo pokud nedošlo k výplatě jednorázové peněžní částky*", čemuž lze stěží rozumět jinak než tak, že předmětem zvláštní úpravy přechodu, která je ve zmíněném ustanovení obsažena, je pouze nárok již uplatněný, o němž však ještě nebylo rozhodnuto, nebo nárok uplatněný, o němž již rozhodnuto bylo, avšak u něhož ještě nedošlo k výplatě jednorázové peněžité částky.

[32] Ovšem ani formulaci, že nárok „*přechází* [...] *na dědice*", nelze považovat za nic

víc než za obecný odkaz zákona č. 261/2001 Sb. na hmotněprávní úpravu dědění. Jí se pouze obsahově dotváří pravidlo, že zatímco neuplatněný nárok předmětem přechodu z oprávněné osoby na jinou osobu být nemůže, nárok uplatněný ano. Zákonodárce touto formulací výslovně ani nepřímo nestanovil žádná zvláštní hmotněprávní pravidla pro režim přechodu nároku, ani okruh osob, na něž nárok může přejít. Zejména neexistuje žádný důvod, opřený například o dikci zákona, jeho systematiku, historii a okolnosti jeho vzniku či jeho smysl a účel, který by vedl k závěru o existenci zvláštního, od pravidel dědické posloupnosti odlišného pravidla pro přechod nároku, k němuž dospěl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 27. 8. 2003, čj. 2 A 1153/2002-20. Odůvodnění tohoto rozsudku takové důvody neuvádí a ani rozšířený senát žádné nenalezl. Zákonodárce by jistě mohl při přechodu nároku preferovat nejbližší rodinné příslušníky oprávněné osoby (například proto, že u nich je nejpravděpodobnější nepřímé, sekundární postižení útrapami, jimž byla vystavena oprávněná osoba a které jsou zákonem č. 261/2001 Sb. zmírňovány) či osoby, které žily v den smrti oprávněné osoby s ní ve společné domácnosti (například proto, aby oprávněnou osobou *„nespotřebovaný“* nárok směroval do okruhu osob, které s ní byly ve stáří v nejbližším denním kontaktu a nezřídka se o ni staraly). Pokud by však takové pravidlo chtěl vytvořit, lze předpokládat, že by je formuloval výslovně a dostatečně jednoznačně. Formulace o přechodu nároku *„na dědice“* však postrádá dostatečně konkrétní zvláštní pravidlo odlišné od pravidla obecného, které předmětný nárok jako nárok majetkový nepochybně začleňuje do dědictví – především postrádá dostatečně jednoznačně stanovený zvláštní okruh osob, na něž nárok přechází, odlišný od dědiců ve smyslu pravidel (civilního) dědického práva. Rovněž závěr vyslovený v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 8. 2003, čj. 2 A 1153/2002-20, že se má uplatnit *„kritérium ekvivalence“*, tj. že nárok se v případě více dědiců má mezi ně rozdělit rovným dílem a že pravidla dědického práva pro určení výše dědických podílů se neuplatní, postrádá hlubších důvodů opřených např. o smysl a účel takového pravidla a není podepřen ani samotnou dikcí zákona, z níž nelze dovozovat žádný jednoznačný závěr. Pokud zákon v určitých případech stanoví přechod určitých nároků zemřelého nezávisle na dědictví na okruh osob speciálně stanovený, obvykle tak činí výslovným stanovením takového pravidla dostatečně jednoznačným a konkrétním způsobem a obvykle lze u takové úpravy dovodit zvláštní pro ni hovořící důvody (viz např. zvláštní režim přechodu pracovněprávních nároků zaměstnance podle § 328 odst. 1 zákoníku práce z roku 2006, v rámci něhož zákon před dědici preferuje ty nejbližší příbuzné zemřelého zaměstnance, kteří s ním žili ve společné domácnosti, existují-li takoví příbuzní).

[33] Ani argumenty zmíněné ve shora citované judikatuře vrchních soudů, vztahující se k zákonům obsahujícím ohledně přechodu nároku obdobnou dikci jako zákon č. 261/2001 Sb., nejsou dostatečně přesvědčivé.

[34] Rozsudek Vrchního soudu v Praze ve věci sp. zn. 5 A 519/2001 má za to, že zákonodárce v § 6 odst. 2 zákona č. 39/2000 Sb. vytvořil zvláštní režim přechodu odlišný v podstatných rysech od hmotněprávní úpravy v dědickém právu. Vrchní soud argumentuje, že pokud by neexistoval zvláštní režim přechodu uplatněného (tj. tvrzeného) nároku na dědice procesně plně realizovaný v řízení před Českou správou sociálního zabezpečení, jedinou alternativou by bylo, aby správní orgán rozhodující o nároku podle zákona č. 261/2001 Sb. či jiného *„odškodňovacího“* zákona s obdobnou úpravou přechodu nároku na výplatu jednorázové částky při úmrtí oprávněné osoby nejprve rozhodl o nároku jako celku bez konkrétně určeného majitele a teprve podle výsledků dědického řízení tento celek rozdělil na části pro jednotlivé dědice. K tomu však podle názoru vrchního soudu nemá žádnou zákonem stanovenou pravomoc. S vrchním soudem lze souhlasit v jediném – a sice že by bylo extrémně nežádoucí s ohledem na právní úpravu řešení předběžné otázky ve správním řízení, aby správní orgán po úmrtí oprávněné osoby do

doby, než bude najisto postaveno, kdo jsou dědici oprávněné osoby a který z nich či kteří z nich jeho úmrtím nabyli uplatněný nárok, v řízení o něm jakkoli pokračoval (vyjma provedení neodkladných úkonů k zajištění, aby v budoucnu mohlo být řízení řádně dokončeno). Jak bude dále podrobně vyloženo, postup správního orgánu po úmrtí oprávněné osoby má být úplně opačný, než o jakém uvažoval vrchní soud, a sice do vyjasnění otázky, na koho z dědiců přešel nárok oprávněné osoby, v dědickém řízení správní řízení přerušit a teprve následně v něm pokračovat a rozhodnout o meritu věci, tj. zejména o tom, zda nárok vůbec existuje a jaká je jeho výše.

[35] Za dostatečně silný argument nelze považovat ani závěr Vrchního soudu v Praze o tom, že zákonodárce volil speciální úpravu z důvodu rychlosti a hospodárnosti řízení, jakkoli má svoji váhu. Tento ve své podstatě teleologický argument (přerušení řízení kvůli dědickému řízení vskutku zpravidla řízení před stěžovatelkou prodlouží) by mohl odůvodnit právní názor zastávaný vrchním soudem, pokud by bylo z jím předpokládané zvláštní úpravy v zákoně č. 261/2001 Sb. možno s dostatečnou mírou jistoty seznat, jaký je její „*zvláštní*" obsah a že historický zákonodárce vskutku měl v úmyslu takový zvláštní režim procesní i hmotněprávní úpravy přechodu nároku zavést. Z § 7 odst. 2 zákona č. 261/2001 Sb. však nelze seznat nic, neboť je jak v rovině procesní, tak v rovině stanovení zvláštního hmotněprávního pravidla zcela kusá. Z ní ani z obdobných ustanovení starších „*odškodňovacích*" zákonů (§ 3 odst. 2 zákona č. 217/1994 Sb. a § 6 odst. 2 zákona č. 39/2000 Sb.) naopak nevyplývá, že obsah pojmu „*dědic*" pro účely těchto zákonů má být jakkoli odlišný od obsahu tohoto pojmu v úpravě obecné (zejm. např. z ničeho neplyne, jak míní oba vrchní soudy, že „*dědicem*" ve smyslu „*odškodňovacích*" zákonů není ten dědic, na něhož má nárok přejít dle dědické dohody). Aby bylo lze takto razantní odklon od obecné úpravy ve zvláštní úpravě nalézt, musela by obsahovat podstatně konkrétnější úpravu, z níž by muselo být dostatečně zřejmé, že a jak se zákonodárce od úpravy obecné odchýlil. Úvahy o tom, že právě takový snad byl úmysl historického zákonodárce, lze jen obtížně podepřít konkrétními fakty z doby přijímání příslušné zákonné úpravy. Důvodové zprávy k „*odškodňovacím*" zákonům se otázkou přechodu nároku vůbec nezabývají (vyjma důvodové zprávy k návrhu zákona vyhlášeného posléze pod č. 39/2000 Sb., jež však v daném ohledu není relevantní, neboť znění § 6 odst. 2 tohoto zákona bylo v průběhu projednávání návrhu změněno na základě stanoviska vlády, jež doporučilo jeho zpřesnění tak, že schválené znění textově plně odpovídá předobrazu v zákoně č. 217/1994 Sb. – vláda zákonodárnému sboru doporučila se právě tímto starším zákonem inspirovat), a tím spíše neobsahují detailní popis jakýchkoli zvláštních pravidel odlišných od obecné občanskoprávní úpravy dědění (pro zákon č. 217/1994 Sb. viz text důvodové zprávy ze dne 24. 8. 1994 k vládnímu návrhu tohoto zákona, ASPI, sekce Literatura, stav ASPI k 1. 4. 2010; pro zákon č. 39/2000 Sb. viz http://www.psp.cz, jakož i stanovisko vlády na http://racek.vlada.cz; stav všech webových stránek k 4. 5. 2010). Ani ze záznamů debat v zákonodárném sboru při projednávání uvedených zákonů nelze takový zvláštní záměr historického zákonodárce vysledovat, neboť tyto debaty se zaměřovaly na jiné otázky než na podrobnosti přechodu nároku v případě úmrtí oprávněné osoby (viz elektronické verze stenozáznamů o projednávání těchto návrhů zákonů, tj. sněmovních tisků 1148/I. volební období 1992–1996, 251/III. volební období 1998–2002 a 859/III. volební období 1998–2002, na www.psp.cz, stav webových stránek k 4. 5. 2010).

[36] Judikatura vrchních soudů tak ve své podstatě vytvořila zvláštní pravidla o přechodu nároku ze zákonných ustanovení, která nic, co by byť jen rámcově obsah takových zvláštních pravidel naznačovalo, neobsahují. Argument, že taková byla vůle historického zákonodárce, není, jak shora vyloženo, přesvědčivý a ani argumenty teleologické nejsou natolik silné, aby prosazení zvláštního pravidla nevyjádřeného v textu zákona ospravedlňovaly. Rychlost a hospodárnost řízení jsou jistě hodnotami významnými, proti nim však

stojí hodnoty v daném případě významnější, a sice respekt k jednotným a uceleným pravidlům dědického práva, odrážejícím v případě zákonné dědické posloupnosti obecně uznávané zásady, a k vůli oprávněné osoby jako zůstavitele a dědiců jako těch, kteří mají mít možnost své vztahy upravit dohodou, jež se může vztahovat i na nárok podle zákona č. 261/2001 Sb.

[37] Důvodem k zachování dosavadního výkladu § 7 odst. 2 zákona č. 261/2001 Sb., resp. obdobných ustanovení zákona č. 217/1994 Sb. a 39/2000 Sb., zastávaného vrchními soudy a přejatého i Nejvyšším správním soudem, nemůže být v daném případě ani prostý fakt, že takový výklad byl delší dobu aplikován a že si na něj právní praxe zvykla. Argument požadavkem právní jistoty, a tedy tím, že stálá aplikační praxe je či může být hodnotou sama o sobě, jistě má svoji váhu. Stabilní aplikační praxe zajišťuje dostatečnou předvídatelnost právní regulace, snižuje transakční náklady účastníků právních vztahů a umožňuje lepší plánování jejich jednání. Proto obvykle platí, že čím déle byl určitý výklad zákona aplikován, tím silnější musí být důvody pro změnu takové aplikační praxe, neboť tím více je změnou dotčena právní jistota. Soudy jsou však povolány k tomu, aby nalézaly právo, tj. hledaly a nacházely pomocí právní argumentace jeho „*správný*" obsah, přičemž - systémově vzato - v úvahu se nabízející interpretační alternativy musí být vždy možno seřadit podle míry jejich přesvědčivosti a pouze jedna jediná může být shledána za daných okolností nejpřesvědčivější. Změna judikatury je proto namístě vždy, dospěje-li soud k závěru, že dosud aplikovaná interpretační alternativa není správná, tj. že je z dobrých důvodů méně přesvědčivá než jiné nabízející se interpretace, a že i při zohlednění hodnoty, kterou za daných okolností i se zohledněním délky dosavadní aplikační praxe, od níž se má ustoupit, představují právní jistota a s ní spojený zájem na stabilitě právních (a tedy společenských) vztahů, nelze dosavadní interpretaci přesvědčivě hájit. Přesně k takové situaci došlo v projednávané věci - dosud aplikovaná interpretační alternativa rozhodné právní otázky je ve srovnání s jinou, k níž se rozšířený senát přiklonil, natolik nepřesvědčivá a vykazuje natolik výrazné slabiny při pokusech ji argumentačně obhájit (viz výklad shora podaný), že se jí nelze držet ani s přihlédnutím k hledisku právní jistoty. Navíc nelze přehlédnout, že závěry nyní vyslovené, zejména ty o vztahu obecné a zvláštní právní úpravy, mají obecnější význam, využitelný i pro jiné obdobné případy.

[38] Nejvyšší správní soud shrnuje, že pravidla českého dědického práva - jakkoli míra privátní autonomie (např. rozsah testamentární svobody) je v něm stále ještě omezena a poznamenána negativním ideologickým vztahem komunistického práva k vlastnictví a dědění majetku - vycházejí z priority dědění ze závěti a subsidiarity uplatnění zákonné dědické posloupnosti; dědické skupiny a v rámci nich případné dědické podíly u zákonné dědické posloupnosti přitom zásadně vycházejí z míry blízkosti příbuzenství mezi zůstavitelem a konkrétním dědicem. Uvedená pravidla vycházejí z toho, že dědění je klíčovým rodinněprávním a majetkověprávním institutem s ústavní dimenzí sloužícím k zachování podstaty majetku mezi generacemi a přispívajícím k vytváření společenského blahobytu tím, že umožní zůstaviteli předat následujícím generacím jím nabyté majetkové hodnoty. Zákonná úprava tedy musí uvedená pravidla respektovat, anebo je ve zvláštních případech nahradit dostatečně určitě a jednoznačně formulovanými pravidly speciálními. Nelze-li v konkrétním případě zákona č. 261/2001 Sb. taková zvláštní pravidla vysledovat, je nutno dospět k závěru, že odkaz na „*dědice*" neznamená nic jiného než odkaz na komplexní pravidla dědického práva, včetně pravidla o prioritě dědění ze závěti před děděním ze zákona, o podmínkách vydědění a ustanovení o nepominutelných dědicích a včetně pravidel o tom, že za určitých okolností se výše podílů jednotlivých dědiců liší s ohledem na režim dědické posloupnosti (tj. že se uplatní pravidlo zakotvené v § 473 odst. 2 o. z., podle něhož „[n]*edědí-li některé dítě, nabývají jeho dědického podílu stejným dílem jeho děti. Jestliže nedědí ani tyto děti*

nebo některé z nich, dědí stejným dílem jejich potomci").

III. 3. Procesní režim přechodu nároku podle zákona č. 261/2001 Sb.

[39] Z výše uvedeného vyplývá, že oprávněnou osobou včas uplatněný nárok podle zákona č. 261/2001 Sb., který je předmětem přechodu v důsledku smrti oprávněné osoby, je nutno považovat za majetkovou hodnotu, jež je předmětem dědictví. Smrtí oprávněné osoby nabývá tento nárok testamentární či zákonný dědic (dědicové) oprávněné osoby (§ 460 občanského zákoníku), přičemž to, kdo je takovou osobou (osobami), se určí podle pravidel dědického práva. V procedurální rovině je proto nezbytné rozlišovat mezi pravomocí stěžovatelky (deklaratorně) posuzovat splnění podmínek pro přiznání nároku, určovat výši jednorázové peněžní částky k vyplacení a to, kdo je oprávněnou osobou, na straně jedné a mezi pravomocí soudu a notáře projednat dědictví a v rámci něho určit, kdo je dědicem nároku, na straně druhé.

[40] Předběžnou otázkou doktrína správního práva procesního i jiných odvětví procesního práva rozumí takovou otázku, jejíž řešení nepřísluší orgánu, který ve věci rozhoduje, ale o které si dotyčný orgán musí nezbytně učinit úsudek, aby mohl ve věci vydat rozhodnutí; je na dotyčném orgánu a příslušné procesní úpravě, zda o předběžné otázce uváží či vůbec může uvážit sám, anebo může, resp. musí dát podnět jinému orgánu k jejímu vyřešení a vyčká, až bude jiným orgánem vyřešena (srov. k tomu podobně ke správnímu řádu z roku 1967 např. Vopálka, V.; Šimůnková, V.; Šolín, M. *Správní řád. Komentář.* 1. vyd. C. H. Beck : Praha, 1999, s. 103; k správnímu řádu z roku 2004 pak Vedral, J. *Správní řád. Komentář.* Bova Polygon : Praha, 2006, s. 356-357). Otázka, kdo je dědicem nároku, by tedy pro stěžovatelku ve správním řízení mohla být předběžnou otázkou ve smyslu § 57 správního řádu z roku 2004 (příp. za podmínek § 179 odst. 1 téhož zákona ve smyslu § 40 správního řádu z roku 1967), neboť vyřešení této otázky je nezbytné pro rozhodnutí o nároku - bez určení, které osobě nárok připadá (samozřejmě za předpokladu, že jde o nárok oprávněný), nemá rozhodnutí o něm smysl, neboť by nebylo stanoveno, která konkrétní osoba pocítí přiznáním nároku na výplatu jednorázové peněžní částky a/nebo její výplatou příznivé důsledky ve své majetkové sféře.

[41] Dozví-li se tedy stěžovatelka, že oprávněná osoba, která uplatnila nárok podle zákona č. 261/2001 Sb., přičemž o tomto nároku ještě nebylo rozhodnuto nebo sice rozhodnuto bylo, ale nedošlo k výplatě na jeho základě přiznané jednorázové peněžní částky, zemřela, zjistí stěžovatelka u dědického soudu oprávněné osoby [§ 9 odst. 1, § 88 písm. j) o. s. ř.], zda již proběhlo podle § 175a odst. 1 o. s. ř. dědické řízení; v případě, že neprobíhá, dá k jeho zahájení podnět podle § 57 odst. 1 písm. a) správního řádu z roku 2004 (resp. podle § 40 odst. 1, části věty za středníkem, 2. alt., správního řádu z roku 1967). Dědickému soudu (notáři) stěžovatelka rovněž sdělí informace o dosavadním stavu správního řízení o nároku, zejména o výši přiznané jednorázové peněžní částky či o její uplatňované nebo pravděpodobné výši, nebyla-li zatím přiznána, a vždy přeruší správní řízení [§ 64 odst. 1 písm. c) 1. alt. nebo 2. alt. bodu 1. správního řádu z roku 2004; příp. § 29 odst. 1 správního řádu z roku 1967 - v řízení podle starého správního řádu stěžovatelka nejprve vyčká zahájení dědického řízení, nebylo-li dosud zahájeno].

[42] Stěžovatelka však nemá v řízení o nároku podle zákona č. 261/2001 Sb. pravomoc rozhodnout, kdo je dědicem oprávněné osoby, a přerušit řízení musí, neboť ačkoli by ji § 64 odst. 1 písm. c) správního řádu z roku 2004 v tomto ohledu zmocňoval k úvaze, zda tak učinit, anebo nikoli, nedostatek pravomoci k rozhodnutí jí jinou možnost než přerušit řízení do vyřešení otázky, kdo je dědicem nároku, nedává.

[43] Poté, co dědický soud rozhodne o dědictví a v rámci něho o tom, komu z dědiců nárok podle zákona č. 261/2001 Sb. připadá (dlužno mimo jiné poznamenat, jak již shora naznačeno, že nic nebrání tomu, aby uplatněný nárok byl předmětem dědické dohody), stěžovatelka (či jiný příslušný orgán

ve smyslu § 6 zákona č. 261/2001 Sb.) v závislosti na výsledcích dědického řízení pokračuje ve správním řízení s příslušným dědicem či dědici, zdědilo-li nárok vícero dědiců společně. Stěžovatelka je ve správním řízení v dalším vázána rozhodnutím dědického soudu o tom, komu z dědiců uplatněný nárok připadá (tj. je i vázána případně rozhodnutím o tom, v jakých podílech dědicové nárok nabývají, je-li jich více), a pokud uplatněný nárok přizná, musí to zohlednit ve výroku při určení, která osoba obdrží jakou část přiznané jednorázové peněžní částky.

[44] Dědickým řízením zcela nedotčena však zůstává pravomoc stěžovatelky či jiného příslušného orgánu posoudit splnění podmínek pro přiznání nároku a pro určení výše jednorázové peněžní částky, čítaje v to samozřejmě i posouzení všech rozhodných skutkových okolností a provedení potřebných důkazů. Nedotčena je rovněž pravomoc tohoto orgánu stanovit, které osobě či kterým osobám připadne jednorázová peněžní částka, respektive její konkrétní část, ovšem zde se musí pohybovat, jak výše uvedeno, v mezích rozhodnutí vydaného v dědickém řízení, od něhož se nesmí obsahově odchýlit, neboť jím je řešena předběžná otázka, jejímž řešením je orgán ve smyslu § 57 odst. 3 správního řádu z roku 2004 (resp. § 40 odst. 1 části věty před středníkem správního řádu z roku 1967) vázán. Odchylka od obsahu rozhodnutí v dědickém řízení je porušením výše uvedených ustanovení o řešení předběžné otázky, a tedy nezákonností rozhodnutí správního orgánu ve smyslu § 78 odst. 1 s. ř. s.

[45] Důsledky úmrtí oprávněné osoby v průběhu řízení před stěžovatelkou či jiným příslušným orgánem se projeví různě v závislosti na tom, v jaké fázi řízení k němu došlo.

[46] Řízení podle zákona č. 261/2001 Sb. je v režimu nového správního řádu řízením o žádosti ve smyslu § 44 odst. 1 či § 27 odst. 1 správního řádu z roku 2004, neboť *„návrh oprávněné osoby"* podle § 7 odst. 1 zákona č. 261/2001 Sb. má povahu návrhu, kterým se zahajuje řízení, jak o něm hovoří § 44 odst. 1 správního řádu z roku 2004. Pokud oprávněná osoba včas uplatní nárok, tj. odešle podání tak, že toto dojde do sféry orgánu příslušného k vydání rozhodnutí ve lhůtě podle § 3 odst. 2 zákona č. 261/2001 Sb. a zároveň předtím, než ona sama zemře, uplatní se § 7 odst. 2 téhož zákona tak, že orgán příslušný k vydání rozhodnutí vyčká, až se v rámci dědického řízení vyřeší otázka hmotněprávního nástupnictví ve vztahu k uplatněnému nároku. Hmotněprávní nástupce oprávněné osoby je totiž zároveň i jejím nástupcem procesním, neboť přechodem hmotněprávního nároku se stal *„žadatelem"* ve smyslu § 27 odst. 1 správního řádu z roku 2004 (příp. účastníkem ve smyslu § 14 odst. 1 správního řádu z roku 1967, neboť nyní je to právní nástupce oprávněné osoby, kterému svědčí původně její nárok a který je tedy tím, o jehož právech má být v řízení jednáno). Připouští-li zákon č. 261/2001 Sb. přechod nároku na dědice, zároveň tím vylučuje zastavení správního řízení o žádosti podle § 66 odst. 1 písm. f) správního řádu z roku 2004 kvůli tomu, že žadatel zemřel, neboť v řízení mohou s ohledem na povahu práva, které je jeho předmětem, pokračovat jeho právní nástupci. Podle správního řádu z roku 1967 s ohledem na dikci jeho § 30 zastavení řízení kvůli úmrtí oprávněné osoby vůbec nepřipadá v úvahu, leda by její dědic jako nový účastník řízení vzal návrh na jeho zahájení zpět.

[47] Přerušení řízení do doby vyjasnění, kdo z dědiců nabyl nárok oprávněné osoby podle zákona č. 261/2001 Sb., je nanejvýš žádoucí i proto, aby hmotněprávní, a tedy i procesní nástupce oprávněné osoby mohl v řízení účinně uplatňovat svá práva, zejména podle stavu dokazování navrhovat další důkazy k prokázání oprávněnosti nároku a skutečností rozhodných pro jeho výši. K tomu, aby v době přerušení řízení nebyly zmařeny možnosti získat rozhodné důkazy proto, že některé věci nesnesou odkladu (např. by mohla vyvstat potřeba ohledně chování oprávněné osoby v době II. světové války vyslechnout svědky pamětníky, kteří by mohli vzhledem ke svému věku před pokračováním v řízení zemřít), pak slouží oprávnění správního orgánu i v době přerušení řízení konat úkony

podle § 137 odst. 1, resp. § 138 správního řádu z roku 2004, tj. např. zajistit důkaz výslechem svědka. *Per analogiam* je takový postup možný i podle správního řádu z roku 1967, který uvedenou výslovnou úpravu nemá, což nutno vzhledem k tomu, že zajištění důkazu může mít často fatální význam pro výsledek řízení, považovat za zákonodárcem nezamýšlenou mezeru v procesním předpisu, kterou lze řešit analogií. Správní orgán si jako předběžnou otázku v takovém případě posoudí, kdo jsou pravděpodobní dědici oprávněné osoby, a s nimi bude jednat jako s *„kvazi-účastníky“* ve smyslu § 138 odst. 3 správního řádu z roku 2004.

[48] Orgán příslušný k vydání rozhodnutí tedy vyčká výsledků dědického řízení (předtím poskytne dědickému soudu a notáři příslušnou součinnost) a poté podle toho, zda je dědiců, na které přešel nárok podle zákona č. 261/2001 Sb., více, anebo je jím jen jedna osoba, jedná jako s účastníky řízení se všemi takovýmito dědici či s takovýmto dědicem. Tomu, jaký je okruh účastníků řízení a jaké jsou dědické podíly jednotlivých dědiců ve vztahu k nároku, pak orgán přizpůsobí i výrok rozhodnutí, v němž určí, který z účastníků obdrží jakou část jednorázové peněžní částky.

[49] Dojde-li k úmrtí oprávněné osoby až poté, kdy již bylo rozhodnuto, avšak rozhodnutí ještě nenabylo právní moci, neboť orgán příslušný k vydání rozhodnutí již nestačil rozhodnutí doručit oprávněné osobě, je opět nejprve namístě, aby si orgán příslušný k vydání rozhodnutí postavil najisto, kdo je dědicem oprávněné osoby. Vydané rozhodnutí se v důsledku úmrtí oprávněné osoby nestává nezákonným a tím méně nicotným, pouze jeho účinky mohou nastat až nabytím právní moci, a tedy doručením dědicům oprávněné osoby, kteří se stávají účastníky správního řízení, byť již jen jeho závěrečné fáze (jde s ohledem na § 7 odst. 5 zákona č. 261/2001 Sb. o správní řízení toliko jednoinstanční). Na vydaném rozhodnutí není třeba jen kvůli úmrtí oprávněné osoby cokoli měnit, neboť vyložitelné je ono samo ve spojení s rozhodnutím v dědickém řízení určujícím, na kterou osobu (které osoby) právo jím přiznané přešlo, a případně z jaké části na kterou z vícero osob. Ostatně i případné exekuční vymáhání přiznané jednorázové peněžní částky na českém státu by mohlo být úspěšné pouze tehdy, doložil-li by dědic oprávněné osoby předepsaným způsobem (v daném případě tedy usnesením soudu o dědictví), že a v jakém rozsahu na něj právo na tuto částku z oprávněné osoby přešlo (viz § 256 odst. 1 a 2 o. s. ř., který stanoví, že „[p]*roti jinému, než kdo je v rozhodnutí označen jako povinný, nebo ve prospěch jiného, než kdo je v rozhodnutí označen jako oprávněný, lze nařídit a provést výkon rozhodnutí, jen jestliže je prokázáno, že na něj přešla povinnost nebo právo z rozhodnutí,*“ a že „[p]*řechod povinnosti nebo práva lze prokázat jen listinou vydanou anebo ověřenou státním orgánem nebo notářem,* [...] *pokud nevyplývá přímo z právního předpisu*“).

[50] Konečně pokud oprávněná osoba zemřela poté, co jí bylo rozhodnutí o přiznání jednorázové peněžní částky doručeno a nabylo právní moci, avšak předtím, než byla částka vyplacena, nabývají dědici oprávněné osoby nárok na výplatu této částky. Orgán příslušný k vydání rozhodnutí tedy vyčká výsledků dědického řízení a podle nich vyplatí příslušnému dědici či dědicům uvedenou částku či její jednotlivé podíly. Pro exekuční vymáhání platí totéž co v případě, že rozhodnutí bylo vydáno ještě za života oprávněné osoby a nabylo právní moci teprve po její smrti (viz výše).

[51] Existence uplatněného nároku podle zákona č. 261/2001 Sb. zpravidla vylučuje, že by dědictví mělo nepatrnou hodnotu, a proto zásadně bude vždy třeba jej v rámci dědictví projednat a zásadně nebude důvodu k zastavení dědického řízení podle § 175h odst. 1 či 2 o. s. ř. V případě, že by se z nejrůznějších důvodů dědický soud o existenci uplatněného nároku podle zákona č. 261/2001 Sb. nedozvěděl před rozhodnutím o dědictví, je to v závislosti na okamžiku, kdy se o takovém nároku dědický soud dodatečně dozvěděl, důvod k postupu podle § 175o odst. 2 či podle § 175x o. s. ř. Podnět k takovému postupu dědického soudu dá stěžovatelka nebo jiný

orgán příslušný k vydání rozhodnutí podle zákona č. 261/2001 Sb. postupem podle § 57 odst. 1 písm. a) správního řádu z roku 2004, resp. podle § 40 odst. 1 části věty za středníkem 2. alt. správního řádu z roku 1967 (viz výše v tomto rozsudku ke koordinaci postupu uvedených správních orgánů s postupem dědického soudu).

[52] Rozšířený senát shrnuje, že rozhodnou právní otázku posoudil v zásadě shodně jako krajský soud, který se v daném případě z racionálních a o závažné argumenty opřených důvodů vědomě postavil proti dřívějším právním závěrům Nejvyššího správního soudu a vyjádřením vlastního odlišného právního názoru přispěl k obratu v jeho judikatuře.

2113

Sociální zabezpečení: trvalé bydliště; souhlas s přesídlením

k čl. 7 Dohody mezi Československou republikou a Svazem sovětských socialistických republik o sociálním zabezpečení (č. 116/1960 Sb.) (v textu též „Dohoda")*)

Existenci trvalého bydliště na území České republiky pro účely Dohody mezi Československou republikou a SSSR o sociálním zabezpečení (č. 116/1960 Sb.) nutno dovozovat z osobní a pracovní situace, z důvodů délky a stability pobytu na území České republiky. Přesídlení ve smyslu čl. 7 této dohody znamená přenesení centra veškerých životních poměrů z jednoho smluvního státu do druhého, s úmyslem založit ve druhém smluvním státě trvalé bydliště. Souhlas s přesídlením podle čl. II protokolu k citované dohodě je ze strany České republiky dán dnem, kdy byl příslušným orgánem přesídlivšímu důchodci - občanu Ruské federace - povolen trvalý pobyt na území České republiky podle předpisů o pobytu cizinců na území České republiky.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 5. 2010, čj. 6 Ads 56/2009-52)

Prejudikatura: rozsudky Soudního dvora ze dne 15. 9. 1994, *Pedro Magdalena Fernández proti Komisi* (C-452/93 P, Recueil, s. I-4295), ze dne 25. 2. 1999, *Robin Swaddling proti Adjudication Officer* (C-90/97, Recueil, s. I-1075), ze dne 15. 3. 2005, *Bidar* (C-209/03, Sb. rozh., s. I-2119) a ze dne 18. 11. 2008, *Förster* (C-158/07, Sb. rozh., s. I-8507).

Věc: Mgr. Avgusta Alexeyevna S. proti České správě sociálního zabezpečení o přiznání starobního důchodu, o kasační stížnosti žalované.

Žalobkyně, která je občankou Ruské federace, podala u žalované dne 26. 11. 2007 žádost o starobní důchod. Generální konzulát Ruské federace vydal dne 2. 11. 2007 potvrzení, že žalobkyně trvale žije v České republice. Z potvrzení Policie České republiky (oblastního ředitelství služby cizinecké a pohraniční policie, oddělení cizinecké policie) z 5. 11. 2007 vyplynulo, že žalobkyně má na území České republiky povolen dlouhodobý pobyt od 2. 3. 2006 do 1. 3. 2008 za pracovním účelem - zaměstnání.

Žalovaná žádost o starobní důchod zamítla dne 28. 2. 2008 s tím, že žalobkyně nesplňovala podmínky Dohody, neboť podle potvrzení Policie ČR ze dne 5. 11. 2007 má v České republice povolen pouze dlouhodobý pobyt; Dohoda vyžaduje, aby žadatel na území smluvního státu trvale bydlel.

Žalobkyně proti rozhodnutí žalované podala žalobu ke Krajskému soudu v Ústí nad Labem, v níž uvedla, že při přesídlení z území Ruské federace na území České republiky jí orgán sociálního zabezpečení Ruska zastavil

*) *S účinností od 1. 1. 2009 dohoda pozbyla platnost ve vztahu k Rusku (č. 87/2008 Sb. m. s.). S účinností od 28. 2. 2000 dohoda pozbyla platnost ve vztahu k Ukrajině (č. 81/2000 Sb. m. s.).*

výplatu důchodu. Česká republika jí musí po přesídlení poskytnout důchod za podmínky, že dosáhla důchodového věku. Poněvadž Penzijní fond Ruské federace jí výplatu důchodu zastavil a český nositel pojištění jí dávku nepřiznal, nemá už delší dobu žádné zabezpečení. Žalovaná nepovažovala odjezd žalobkyně k trvalému pobytu do České republiky za postavení, které zakládá trvalý pobyt cizince na území České republiky, ačkoliv podle materiálu Ministerstva vnitra (Analýza situace a postavení cizinců dlouhodobě žijících na území ČR z června 2003) jsou starobní důchody vypláceny legálně dlouhodobě usazeným cizincům za stejných podmínek jako občanům ČR. V tomto materiálu se tedy trvalý pobyt cizince označuje jako legálně dlouhodobé usazení, neboť zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále též „zákon o pobytu cizinců"), neobsahuje definici trvalého pobytu, jako je tomu v § 10 odst. 1 zákona č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel. Dohoda byla uzavřena v roce 1959, kdy neexistovala definice trvalého pobytu podle zákona o pobytu cizinců, a doba uzavření smlouvy nemůže být žalobkyni k tíži a krátit ji na jejích zákonných právech podle českých předpisů.

Krajský soud napadené rozhodnutí žalované rozsudkem ze dne 26. 2. 2009 zrušil a věc jí vrátil k dalšímu řízení; citoval přitom čl. 6 Dohody, podle něhož důchody přiznávají a vyplácejí orgány sociálního zabezpečení té smluvní strany, na jejímž území občané, kteří mají nárok na důchod, trvale bydlí ke dni podání žádosti o důchod; důchody se přiznávají za podmínek a ve výši stanovené právními předpisy této smluvní strany. V čl. 7 odst. 1 Dohody je uvedeno, že přesídlí-li důchodce z území jedné smluvní strany na území druhé smluvní strany, zastaví orgán sociálního zabezpečení, který vyplácí důchod, výplatu důchodu od prvého dne měsíce následujícího po přesídlení. V odstavci 3 téhož ustanovení je uvedeno, že vrátí-li se přesídlivší důchodce na území smluvní strany, kde původně bydlil, obnoví orgán této smluvní strany výplatu důchodu. Podle krajského soudu je pro posouzení nároku žalobkyně rozhodný výklad pojmu *„trvale bydlí"* a pojmu *„přesídlení"*.

Dohoda nabyla platnosti a účinnosti dne 1. 7. 1960; tehdy zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců, ještě neexistoval a byl v účinnosti zákon č. 52/1949 Sb., o hlášení obyvatelstva a o povolování pobytu cizincům. Podle tohoto zákona (§ 2) bylo možno udělit povolení k pobytu cizinci nejvýše na dobu dvou let. Jestliže přesto mohli být tito cizinci považováni za cizince, kteří na území České republiky trvale bydlí, pak časové omezení dlouhodobého pobytu nemůže bránit tomu, aby cizinec nebyl považován za trvale bydlícího na území ČR (přesídlení nemusí být nikdy konečnou, neměnnou a definitivní skutečností). Žalovaná proto musí v rámci dokazování řešit otázku, zda žalobkyně skutečně fakticky na území České republiky přesídlila a zda zde trvale bydlí. Při dokazování pak je nutno využít všech možností daných § 50 a násl. správního řádu z roku 2004. Teprve poté může žalovaná vydat rozhodnutí ve věci. Otázku přesídlení a trvalého bydlení tedy musí podle krajského soudu stěžovatelky řešit zcela mimo úpravu pobytu cizinců na území ČR; přes toto tvrzení pak krajský soud došel k závěru, že bude-li mít cizinec povolen trvalý pobyt podle zákona o pobytu cizinců, pak je možno dovodit, že na území ČR přesídlil a trvale zde bydlí.

Žalovaná (stěžovatelka) podala proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem kasační stížnost, v níž namítala, že krajský soud posoudil nesprávně podmínky pro přiznání a vyplácení důchodu z důchodového pojištění stěžovatelky, a to pokud vyslovil, že ze skutečnosti, že je uděleno cizinci podle zákona o pobytu cizinců povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky, nelze dovozovat, že nepřesídlil na území České republiky a nebydlí trvale na jejím území. Pokud má cizinec uděleno povolení k trvalému pobytu, pak je podle krajského soudu zcela nepochybné, že lze dovodit, že na území České republiky přesídlil a trvale zde bydlí.

Nejvyšší správní soud rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

Předmětem sporu je otázka, zda za skutkových okolností zřejmých ze správního spisu je možno učinit právní závěr, že žalobkyně přesídlila na území České republiky a trvale zde bydlí.

V prvé řadě je nutno ustálit okruh právních norem, jež na posuzovanou věc dopadají, a posléze přikročit k jejich interpretaci. Až poté bude možno učinit závěr, zda skutková zjištění učiněná stěžovatelkou byla pro věc postačující.

Krajský soud správně určil (posuzuje věc podle právního a skutkového stavu, jaký tu byl v době vydání napadeného rozhodnutí dle § 75 odst. 1 s. ř. s., tedy dne 28. 2. 2008), že na právní vztahy mezi žalobkyní a stěžovatelkou dopadá Dohoda o sociálním zabezpečení mezi ČSR a SSSR ze dne 2. 12. 1959 (č. 116/1960 Sb.). Jedná se o smlouvu, která splňovala požadavky podle čl. 10 Ústavy a v posuzovaném období byla nesporně plně aplikovatelnou (tato Dohoda byla ze strany České republiky vypovězena a po příslušné proceduře přestala být ke dni 31. 12. 2008 aplikovatelnou normou – srov. sdělení MZV publikované pod č. 87/2008 Sb. m. s.). Tato Dohoda zaručovala občanům smluvních stran (po zániku ČSFR a SSSR), tedy České republiky a Ruské federace rovnost v nakládání, pokud tito občané trvale bydleli na území druhé smluvní strany (pokud Dohoda nestanoví jinak – čl. 2). Sociální zabezpečení prováděly orgány té smluvní strany, na jejímž území občan bydlí (podle vlastních právních předpisů – čl. 3 Dohody). Důchody přiznávají a vyplácejí orgány té smluvní strany, na jejímž území občané, kteří mají nárok na důchod, trvale bydlí ke dni podání žádosti o důchod; důchody se přiznávají za podmínek a ve výši stanovené právními předpisy této smluvní strany – čl. 6 Dohody). Podle čl. 7 odst. 2 Dohody poskytne orgán smluvní strany, na jejíž území důchodce přesídlí, důchod podle právních předpisů této smluvní strany. Nárok se nebude přezkoumávat, je-li zaveden důchod téhož druhu. Starobní důchod se poskytne za podmínky dosažení věku potřebného pro výplatu tohoto důchodu podle právních předpisů smluvní strany, na jejíž území důchodce přesídlil (byl-li vyplácen důchod před přesídlením orgánem druhé smluvní strany, tento orgán výplatu zastaví od 1. dne měsíce následujícího po přesídlení – čl. 7 odst. 1 Dohody). **Protokol k Dohodě**, jenž tvoří podle čl. V nedílnou část Dohody, stanoví v čl. II, že článků 7 a 8 Dohody bude použito tehdy, jestliže občan přesídlil nebo se navrátil natrvalo z území jedné smluvní strany na území druhé smluvní strany **se souhlasem smluvních stran**. Přesídlil-li občan před účinností Dohody, předpokládá se, že souhlas byl dán, pokud z okolností nevyplývá opak. Ústředním pojmem, který je nutno v posuzované věci vyložit, je pojem *„přesídlení“* a v jeho intencích pojem *„trvalého bydliště“*.

Z výčtu ustanovení Dohody, která na projednávanou věc dopadají, je zřejmé, že krajský soud zcela opominul při právním hodnocení věci Protokol k Dohodě, jenž tvoří její součást a jenž podmiňuje poskytnutí důchodu v případě jako je posuzovaná věc souhlasem smluvních stran k přesídlení důchodce do druhé smluvní strany. Nejvyšší správní soud však nepovažoval za účelné zrušit napadený rozsudek s pouhým poukazem na tuto zjištěnou vadu, nýbrž má za to, že je třeba věc posoudit v celé šíři naznačeného právního problému; jiný přístup by vedl pouze k prodloužení řízení a případně též oddálení konečného vyřešení sporného právního problému, to vše za situace, kdy Dohoda již přestala na území České republiky vyvíjet své účinky (tím Nejvyšší správní soud nepředjímá, jak bude stěžovatelka posuzovat dokončení těch řízení, která byla zahájena za plné účinnosti této Dohody a pravomocně neskončila do 31. 12. 2008 či byla jako pravomocná po tomto datu zrušena správním soudem).

Nejvyšší správní soud považuje za vhodné poukázat na skutečnost, že předpisy ústavního pořádku České republiky nezaručují cizincům bez dalšího ani právo vstupu a pobytu na území státu, ani právo na sociální zabezpečení (čl. 14 odst. 4 Listiny základních práv a svobod váže právo na svobodný vstup na území na občanství, stejně tak čl. 30 odst. 1 přiznává právo na přiměřené hmotné zabez-

pečení ve stáří a při nezpůsobilosti k práci, jakož i při ztrátě živitele pouze občanům České republiky). Nejvyšší správní soud zaznamenal, že Ruská federace ratifikovala k 1. 12. 2009 revidovanou Evropskou sociální chartu, Česká republika ratifikovala původní Evropskou sociální chartu (č. 14/2000 Sb. m. s.); i kdyby se tyto státy považovaly za smluvní strany téhož mezinárodního instrumentu (o čemž lze pochybovat), nelze ani pro případ, že by v budoucnu byl přijat opačný výklad, ve vztahu k dříve platným pravidlům teritoriality podle Dohody ničeho vytěžit, neboť evropská pravidla koordinace tkví na jiných základech a principech. Ve vztahu k projednávané věci jde nesporně o poznámku *obiter dictum* s ohledem na rozhodný právní stav k 28. 2. 2008.

Proto je věc nutno posoudit důsledně podle Dohody; její výklad pak musí podle tradičních pravidel výkladu mezinárodních smluv práva veřejného (srov. Vídeňskou úmluvu o smluvním právu) mířit ke skutečné vůli stran, tedy k významu, který smlouva měla v okamžiku uzavření (historický výklad). Výkladovým pravidlem tedy pro Nejvyšší správní soud bude toto naznačené pravidlo (*bona fidae* smluvních stran). Dále Nejvyšší správní soud vyjde z předpokladu, že v mezinárodním právu nelze zásadně předpokládat omezení suverenity (ve smyslu relativní suverenity, tedy nemožnost podrobovat se vůli jiného státu). Dále považuje za významné vyjít ze souhlasné smluvní praxe smluvních partnerů, neboť Dohoda byla aplikována po dlouhé období několika desítek let [srov. čl. 31 odst. 3 písm. b) Vídeňské úmluvy o smluvním právu].

Parlament České republiky uchovává jako tisk 338 ve II. volebním období Národního shromáždění Republiky československé důvodovou zprávu k Dohodě (www.psp.cz/eknih/1954ns/tisky/t0388_00.htm). Podle této důvodové zprávy představuje smlouva založená na principu teritoriality, tedy na zásadě, že dávky poskytuje stát, kde oprávněná osoba žije, a to za podmínek a životních poměrů panujících v této zemi, *„nový typ mezinárodní úpravy, podstatně se lišící od vzoru staré konvence č. 48 z roku 1935* [míněna úmluva č. 48 Mezinárodní organizace práce – pozn. Nejvyššího správního soudu]. *Zajišťuje osobám, které přesídlí do druhé země, skutečnou rovnost v oboru sociálního zabezpečení s pracujícími této země.*“ Tento princip byl přijat už ve vztahu k jiným socialistickým zemím (NDR v roce 1956, Rumunsku 1957, Bulharsku 1957). *„Uplatnění zásady teritoriality má totiž zvláštní význam s ohledem na přesídlení celých skupin obyvatelstva po druhé světové válce. V duchu konvence z roku 1935 je totiž hájeno stanovisko, že důchody přesídlivším osobám má poskytovat země, kde tyto osoby pracovaly a byly pojištěny. Při zásadě teritoriality má tuto povinnost země, kde tyto osoby žijí. Protože po druhé světové válce došlo ke značnému přesídlení obyvatelstva z území Československé republiky, je zájem na uplatnění zásady teritoriality touto skutečností ještě podtržen.* [...] *S výjimkou poskytování zdravotní péče platí zásada teritoriality jen v případech trvalého přesídlení, k němuž daly souhlas obě smluvní strany (bod II závěrečného protokolu).* [...] *Poskytování zdravotní péče je z podnětu sovětské strany zajištěno občanům jedné smluvní strany zdržujícím se i přechodně na území druhé smluvní strany např. jako turisté apod. za stejných podmínek jako vlastním občanům bez jakýchkoli omezení.*“ Dobový kolorit pak je zachován poslední větou důvodové zprávy, podle níž jsou *„Dohodou vzájemné vztahy v oblasti sociálního zabezpečení postaveny na pevný smluvní základ, který odpovídá vzájemným mezistátním vztahům obou států, založeným na zásadě proletářského internacionalismu*“.

(...) Dohoda o sociálním zabezpečení neobsahuje žádné definice pojmů, které užívá; proto se nabízí především takový výklad použitých pojmů *„přesídlení“* a *„trvalé bydliště“*, které mají obvykle v právním řádu České republiky; přitom nelze ztrácet ze zřetele význam, v němž tyto pojmy užívají mezinárodní smlouvy o sociálním zabezpečení.

Nejvyšší správní soud je si vědom, že potíže s určením obsahu pojmu *„bydliště“*, *„obvyklé bydliště“*, *„domicil“* apod. v souvislosti s kolizními normami, v nichž působí jako faktor kolizních navázání, byly a jsou enormní

(obsáhlý výklad k vymezení pojmu „*obvyklé bydliště*“ srov. například v publikaci Bělohlávek, A. J. *Římská úmluva nařízení Řím I. Komentář*. 1. vyd. C. H. Beck : Praha, 2009, s. 1657 a násl.).

Ve smlouvách o sociálním zabezpečení tradičního typu se rozlišuje charakter pobytu na území smluvního státu tak, aby odpovídal charakteru příslušné dávky, jež má být takové osobě poskytnuta. Některé nároky jsou přiznávány jen za podmínky bydliště (obvykle rozlišovaného buď jako obvyklého - trvalého pobytu na rozdíl od přechodného - dočasného - krátkodobého pobytu). V klasických koordinačních smlouvách sociálního zabezpečení založených na proporcionalitě bývá kritérium bydliště obvykle spjato s nepříspěvkovými dávkami (tedy jinými plněními než důchodového charakteru). Pro tyto typy dávek je pak zcela namístě posuzovat materiálně charakter pobytu bez toho, že by podle názvu byl tento druh pobytu jednoznačně postaven na úroveň pobytu krátkodobému či trvalému. Praxe mezinárodních vztahů sociálního zabezpečení vyústila v následující vymezení druhů pobytu:

Evropská úmluva o sociálním zabezpečení (Rada Evropy č. 78, 1972) v čl. 1 písm. (I) stanoví (anglický text):

‚(i)„the term residence means ordinary residence,

*(j) the term temporary residence means a temporary stay“.**)

Úmluva Mezinárodní organizace práce o zřízení mezinárodního systému pro zachování nároků v sociálním zabezpečení (č. 157, 1982) vyjadřuje druhy pobytu stejně jako citovaná úmluva Rady Evropy.

Nařízení Rady (ES) č. 1408/71 o aplikaci systémů sociálního zabezpečení na osoby pohybující se uvnitř Společenství (jako základní předpis Evropské unie pro koordinaci sociálního zabezpečení) se rovněž vyhýbá podrobnější definici druhů pobytu a omezuje se na konstatování (anglický text):

Čl. 1 „*For the purpose of this Regulation*

(h) ‚residence' means habitual residence,

(i) ‚stay' means temporary residence,“**) což zůstalo zachováno i v novém nařízení EP a Rady (ES) č. 883/04 [čl. 1 písm. j) a k)].

Mezinárodní smlouvy o sociálním zabezpečení tedy nedefinují obecně pobyt ve smyslu předpisů policejně evidenčního charakteru; problém je o to hlubší, že v našem národním pojetí pojem „*obvyklé bydliště*“ jako místo, jež si osoba zvolí jako své stálé nebo obvyklé centrum svých životních zájmů s úmyslem propůjčit mu prvek trvalosti, přičemž pro určení stálého bydliště je nutno zohlednit veškeré skutečné aspekty, které jsou pro něj podstatné (rozsudek Soudního dvora ve věci C-452/93 P)***) není žádným „*zakořeněným výrazem*“ (srov. shora cit. publikaci A. J. Bělohlávka, s. 1660). Problémy v letité praxi mezinárodních organizací při definici či (ne-definici) pobytu vyjádřila i **Rezoluce (72)1 Rady ministrů** ze dne 18. 1. 1972, která vymezila pojmy „*bydliště*“ (francouzsky „*résidence*“) a „*domicile*“ a doporučila členským státům Rady Evropy inspirovat se těmito vymezeními ve svých právních řádech (dostupná na www.coe.int); domicil je definován jako právní vztah osoby k zemi, jenž se zakládá na objektivně zjistitelné skutečné volbě bydliště ve spojení se subjektivním prvkem úmyslu učinit z tohoto místa středisko osobních, sociálních a hospodářských zájmů, zatímco bydliště se definuje výlučně podle skutečného, faktického stavu, nezávisí na povolení k pobytu. Vyžaduje, aby se osoba zdržovala v daném místě po určitou dobu, avšak nikoli nezbytně nepřetržitě. Kritérium obvyklosti pak vyžaduje přihlédnout k délce a stabilitě

*) *Francouzský text:*
„(i) le terme «résidence» signifie le séjour habituel;
(j) le terme «séjour» signifie le séjour temporaire.“ Pozn. NSS: Oficiální český překlad není k dispozici.

**) *„Pro účely tohoto nařízení:*
h) se ‚bydlištěm' rozumí obvyklé bydliště;
i) se ‚pobytem' rozumí dočasné bydliště.“

***) *Rozsudek ze dne 15. 9. 1994 ve věci Magdalena Fernández proti Komisi, C-452/93 P, Recueil, s. I-4295.*

vztahu mezi osobou a jejím bydlištěm, jakož i k okolnostem osobního nebo pracovního charakteru - vyžaduje se tedy trvalý vztah. Úmysl osoby není na rozdíl od pojmu domicil relevantní. Úmysl osoby však může poskytnout odpověď na otázku, zda si osoba vybrala své bydliště v jednom místě nebo jakého je druhu toto bydliště.

Zásadní výklad pojmu „*obvyklé bydliště*" podle nařízení č. 1408/71 podal Soudní dvůr ve věci C-90/97.*) Stabilita pobytu na území se má posoudit podle objektivních projevů takového pobytu, nikoliv podle hledisek subjektivních (vůli osoby učinit místo centrem svých životních poměrů je třeba přikládat menší význam). Soudní dvůr vyložil, že pro určení obvyklého bydliště musí být zohledněna rodinná situace, důvody přesídlení, délka a stabilita pobytu a skutečnost, zda má osoba v daném místě stabilní zaměstnání. Současně Soudní dvůr zohlednil skutečnost, zda závisí rovněž na subjektivní vůli osoby, zda v daném místě zůstane (v posuzované věci se britský občan vrátil z Francie do Velké Británie). V úhrnu jde o skutečné sociální začlenění do prostředí.

V řadě evropských předpisů o mezinárodním právu soukromém se při vymezení pojmů bydliště a obvyklé bydliště tyto pojmy rozlišují, přičemž „*bydliště*" má osoba ve státě, v němž se zdržuje s úmyslem trvalého pobytu, zatímco „*obvyklý pobyt*" má ve státě, v němž po delší dobu žije, i když je tato doba předem omezená (tak například spolkový švýcarský zákon o mezinárodním právu soukromém ze dne 18. 12. 1987 - § 20 či lichtenštejnský zákon o mezinárodním právu soukromém ze dne 19. 9. 1996 - čl. 9; citováno podle: Bělohlávek, A. J. *Mezinárodní právo soukromé evropských zemí*. 1. vyd. C. H. Beck : Praha, 2010, s. 399 a 465). Také v novějších bilaterálních smlouvách o sociálním zabezpečení se druhy pobytu alespoň rámcově definují (srov. Smlouvu ČR a Lucemburska č. 18/2002 Sb. m. s. definující v čl. 1 „*bydliště*" jako obvyklý pobyt a „*pobyt*" jako přechodný pobyt).

Pokud by Dohoda mezi ČSR a SSSR byla relativně standardním nástrojem koordinace sociálního zabezpečení, pak by zcela nesporně pojem „*trvalé bydliště*" a „*přesídlení*" byl vykládán v zásadě v intencích výkladu „*obvyklého pobytu*", jak je již v mezinárodní praxi dlouhodobě stabilizován. Svědčí tomu i definice „*bydliště*" ve Smlouvě o sociálním zabezpečení s Makedonií (č. 2/2007 Sb. m. s.), v jejímž čl. 1 odst. 1 bodu č. 5 se „*bydliště*" definuje jako trvalé bydliště nebo obvyklý pobyt mající charakter dlouhodobosti. V zásadě tak, i když velmi zjednodušeně, postupoval i krajský soud v posuzované věci. Přehlédl však pro věc zcela stěžejní úpravu, jejíž smysl je dokládán shora citovanou důvodovou zprávou k Dohodě a svědčí tedy o historickém úmyslu smluvních stran, tedy požadavek na **souhlas s přesídlením** ze strany obou smluvních stran. **Přesídlení** nutno bez velkých pochybností vykládat jako **přenesení centra všech životních poměrů** z jednoho smluvního státu do druhého [takto je pojem „*přesídlení*" užit ve smlouvě ČSR s Francií o sociálním zabezpečení (č. 215/1949 Sb., § 2) či ve smlouvě s Lucemburskem (č. 18/2002 Sb. m. s., čl. 14, 15)]. Není přitom od věci připomenout, že v našich právních poměrech řešil důsledky II. světové války a po ní následující vlny přesídlování [a to i ve vztahu k SSSR, například u osob, jež optovaly pro Československou republiku podle smlouvy mezi ČSR a SSSR o Zakarpatské Ukrajině ze dne 29. 6. 1945 (č. 186/1946 Sb.), nebo podle dohody ze dne 12. 4. 1946 o právu opce a vzájemného přesídlení občanů české a slovenské národnosti žijících v SSSR na území bývalé volyňské gubernie] zákon č. 17/1947 Sb., o uznání nároků získaných u cizozemských nositelů sociálního pojištění; tento zákon v § 1 hovoří o „*přesídlení* ***k trvalému pobytu***". Již celní předpisy v období před II. světovou válkou hovořily o „*cizozemských státních příslušnících, kteří se* ***vzdali dosavadního bydliště a stěhují se*** *do celního území* ***k trvalému pobytu***", přičemž používaly pro tyto osoby výraz „*přistěhovalec*" (srov. vládní nařízení č. 168/1927 Sb., jímž se provádí celní zákon).

*) *Rozsudek ze dne 25. 2. 1999 ve věci Swaddling, C-90/97, Recueil, s. I-1075.*

Přesídlení ve smyslu Dohody tedy v posuzované věci znamená vzdání se dosavadního bydliště v Rusku a přenesení centra svých veškerých zájmů na území České republiky. S těmito faktickými kroky však musejí podle čl. II Protokolu k Dohodě vyslovit souhlas obě smluvní strany. Dohoda ani Protokol neřešily, kdo za smluvní strany a jakým způsobem tento projev vůle učiní. Zjednodušujícím pohledem na požadavek souhlasů smluvních stran v každém jednotlivém případě přesídlení se může jevit tento požadavek jen jako relikt dřívějších omezení svobody pohybu, a to i v rámci tzv. socialistického tábora. Takto lze nazírat zejména na souhlas té smluvní strany, jejíž území přesídlenec opouští (netřeba připomínat praxi tzv. vystěhovaleckých pasů a dalších okolností, za nichž bylo či spíše nebylo možno svobodně opustit před rokem 1990 území Československa, o praxi pohybu občanů SSSR se dočítáme v literatuře popisující toto období a není třeba pro účely tohoto rozhodnutí věc dále rozebírat). Nejvyšší správní soud tedy je ochoten připustit, že souhlas smluvní strany, jejíž území přesídlenec opouští, má víceméně formální charakter a slouží opravdu, jak uvedla stěžovatelka ve svém popisu správní praxe, k zajištění návaznosti na zastavení výplaty důchodu v zemi původního bydliště. Zásadně jinak tomu ovšem je, pokud jde o souhlas smluvní strany, na jejíž státní území přesídlenec míří, a to ze dvou důvodů: jednak jde o situaci, kdy na území státu vstupuje cizinec, jenž nemá bez dalšího právo vstupu ani pobytu, jednak jde o smluvní stát, jenž přebírá veškerou tíhu finančního plnění vůči přesídlivší osobě, aniž do jeho systému sociálního zabezpečení byla odvedena jakákoli ekvivalentní částka, anebo jen částka velmi symbolická s ohledem na dobu pobírání dávek důchodového pojištění (často i desítky let). Šlo tak vlastně o nejširší finanční solidaritu osob výdělečně činných na jednom území s cizincem, který na toto území přesídlil. Lze poukázat, že i v praxi Evropské unie postavené nyní na konceptu občanství EU se jen postupně rozšiřuje právo na sociální dávky i na občany EU, kteří legálně pobývají na území členského státu, aniž vstoupily na jeho pracovní trh; i v tomto konceptu se připouští, že členským státům je dovoleno zajistit, aby se poskytování sociální pomoci nestalo neúnosnou zátěží a poskytování podpory může být omezeno na osoby, které prokáží určitý stupeň integrace obvykle vyjadřovaný v délce jejich pobytu na území (srov. kupř. rozhodnutí Soudního dvora ve věci C-209/03,*) nebo rozhodnutí ve věci C-158/07**)).

Vstup a pobyt cizince na území státu byl a je podrobně regulován; historicky byl na území České republiky pobyt cizinců od padesátých let 20. století podroben povolovacímu režimu (zákon č. 52/1949 Sb., o hlášení obyvatelstva a o povolování pobytu cizincům); podle citovaného zákona bylo povolení vydáváno nejdéle na dobu 2 let, od účinnosti zákona č. 68/1965 Sb., o pobytu cizinců na území ČSSR, nebylo období platnosti povolení zákonem vymezeno, pouze se uvádělo, že platnost uděleného povolení může být prodloužena (§ 2 odst. 2). Zákon č. 123/1992 Sb. poprvé rozlišil pobyt cizinců na území České republiky jako pobyt krátkodobý, dlouhodobý a trvalý. Dlouhodobý pobyt se povoloval na dobu potřebnou k dosažení jeho účelu, nejdéle na dobu 1 roku (§ 6 zákona č. 123/1992 Sb.). Průkaz povolení k trvalému pobytu se vydával podle tohoto zákona na dobu pěti let, nejdéle však na dobu platnosti cestovního dokladu cizince. Zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců, rozlišuje přechodný pobyt a trvalý pobyt na území České republiky. K přechodnému pobytu na území opravňuje cizince rovněž povolení k dlouhodobému pobytu (srov. nadpis oddílu 3 citovaného zákona). Z § 42 tohoto zákona pak plyne, že žádost o povolení k dlouhodobému pobytu je obecně oprávněn podat cizinec, který na území pobývá na vízum k pobytu nad 90 dnů, hodlá na území přechodně pobývat po dobu delší než 1 rok a trvá-li stejný účel pobytu (odstavec 1). Povolení k dlouhodobému pobytu se obvykle vydá s dobou platnosti dva

*) *Rozsudek ze dne 15. 3. 2005 ve věci Bidar, C-209/03, Sb. rozh. s. I-2119.*
**) *Rozsudek ze dne 18. 11. 2008 ve věci Förster, C-158/07, Sb. rozh. s. I - 8507.*

roky a je vázáno na určitý účel (§ 44 odst. 4 citovaného zákona). Povolení k trvalému pobytu opravňuje cizince pobývat na území v rámci trvalého pobytu (§ 65 tohoto zákona), přičemž toto povolení lze za podmínek stanovených zákonem vydat i bez podmínky předchozího nepřetržitého pobytu na území (§ 66 uvedeného zákona), případně po čtyřech letech pobytu (§ 67 citovaného zákona), popřípadě se povolení vydá po 5 letech nepřetržitého pobytu na území (§ 68 téhož zákona), přičemž se do doby pobytu započítává doba povolení k dlouhodobému pobytu. Platnost povolení k trvalému pobytu Ministerstvo vnitra zruší, jestliže cizinec pobýval mimo území nepřetržitě po dobu delší než 6 let [§ 77 odst. 1 písm. d) citovaného zákona]. Průkaz povolení k pobytu se vydává s dobou platnosti 10 let, přičemž ji lze prodloužit, a to i opakovaně (§ 79 téhož zákona).

To, co považuje Nejvyšší správní soud za podstatné, však je, že od účinnosti zákona č. 123/1992 Sb., o pobytu cizinců na území České a Slovenské Federativní Republiky, je tzv. dlouhodobý pobyt na území ČR ve smyslu povolovacího režimu vázán na určitý jasně vymezený účel (zaměstnání, studium, společné soužití rodiny, ochrana před obchodováním s lidmi, vědecký výzkum atd.). Není proto možné, aby cizinec na jedné straně deklaroval, že **vstupuje na území České republiky za určitým jasně vymezeným účelem, (například pracovním - zaměstnání, jako je tomu v posuzované věci) na předem omezenou dobu** a na straně druhé se dovozovalo, že v tomto období již přenesl centrum veškerých svých zájmů osobních, sociálních, hospodářských na území České republiky, a to natrvalo. Z pojmu přesídlení, jak bylo výše vyloženo, plyne, že v rámci tohoto přemístění zaniká jedno trvalé bydliště a vzniká druhé na území jiného státu; vždy však může existovat jen jedno takovéto bydliště s touto kvalitou. Pokud nemá cizinec souhlas k trvalému pobytu na území České republiky, nemůže zde dost dobře založit centrum svých veškerých zájmů na dobu neurčitou, tedy natrvalo. Tento souhlas, jak bylo vyloženo shora, lze udělit bez jakéhokoliv předchozího nepřetržitého pobytu na území, anebo po určité době nepřetržitého pobytu. Podle přesvědčení Nejvyššího správního soudu tak toto povolení k trvalému pobytu představuje onen Dohodou (Protokolem k ní) vyžadovaný souhlas smluvní strany s přesídlením. Žádný jiný orgán nemá v zákonech účinných na území České republiky založenu pravomoc vydávat souhlas s pobytem přesídlivšího důchodce. Proto je třeba za tento souhlas, jehož funkce je ze shora vymezených důvodů pro smluvní stát, jenž nese veškeré náklady s přesídlením spojené zcela logický a nezbytný, považovat akt, kterým státní orgán České republiky přisvědčuje žádosti cizince o povolení, aby mohl na území České republiky trvale a bez vymezení účelu pobytu žít; nemůže to ani být orgán jiný, neboť vstup cizince na území státu s sebou vždy nese i hlediska bezpečnosti, veřejného pořádku a další. Správní praxe dlouhodobě založená za existence Dohody také podle výše citovaného vyjádření stěžovatelky (byť v jiné právní věci) vždy byla založena na souvislosti přesídlení a povolení k trvalému pobytu; jak shora uvedeno ve východiscích tohoto výkladu, při výkladu mezinárodní smlouvy nutno brát zřetel i na praxi při provádění smlouvy, která založila dohodu stran, týkající se jejího výkladu. Rozhodující přitom je, že povolení k pobytu (či trvalému pobytu podle posledně účinného zákona o pobytu cizinců) vždy, a to od počátku účinnosti dohody, mohlo být na území České republiky uděleno vzápětí po podání žádosti. Rozdíl je pouze v tom, že v 60. letech 20. století byl správní orgán nadán právem na zcela bezbřehou úvahu, zda tak učiní, na rozdíl od situace právního státu, jenž podmínky pro takovou úvahu svazuje určitými zákonnými kritérii. Princip byl ovšem vždy týž; v tomto ohledu se krajský soud mýlí, pokud poukazuje na omezenou dobu, na kterou v 60. letech bylo možno povolení k pobytu vystavit a přirovnává tento stav k úpravě nynějšího dlouhodobého pobytu. Opomněl, že nynější dlouhodobý pobyt na území České republiky je přísně účelově vázán. Na druhé straně nelze nevidět, že ani trvalé usazení se na území České republiky nemusí být v případě cizince definitivním řešením, a to jak

z důvodů subjektivních, tak objektivních. Určitá míra nejistoty stability takto nastolených vztahů je zřejmá, ale v tomto ohledu se blíží situaci osob s občanstvím České republiky [jistě s tím rozdílem, že občan má ústavní záruku, že nemůže být nucen k opuštění své vlasti, kdežto cizinec může být v případech stanovených zákonem vyhoštěn (čl. 14 odst. 4 a 5 Listiny základních práv a svobod)].

Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že přesídlení ve smyslu Dohody o sociálním zabezpečení uzavřené mezi ČSR a SSSR nastává nejdříve datem vydání souhlasu s tímto přesídlením podle čl. II Protokolu k Dohodě; za souhlas je třeba považovat povolení k trvalému pobytu podle § 66 a násl. zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců.

V posuzované věci žalobkyně měla povolen na území České republiky v době podání žádosti o důchod dlouhodobý pobyt za účelem pracovním - zaměstnání, a to na dobu 2 let. Nesplňovala tedy podmínku přesídlení ve smyslu Dohody. Ze správního spisu ani neplyne, že by o povolení k trvalému pobytu žádala. Za této situace je irelevantní, že k její žádosti zastavil Penzijní fond Ruské federace výplatu jejího důchodu; je zcela nejasné, z jakých důvodů žalobkyně takto postupovala, když neměla potřebné souhlasy smluvních stran k přesídlení a tento důchod jí byl nesporně podle údajů zřejmých ze správního spisu vyplácen i v průběhu jejího pobytu na území České republiky v období do 1. 11. 2007 (i když souhlas ze strany Ruské federace zdejší soud, jak shora vysvětlil, nepovažuje za určující). Stejně tak nemůže být určující pracovní materiál zmíněný v žalobě a zpracovaný k integraci cizinců - ovšem jeho obecné vyjádření, že dlouhodobě legálně usazeným cizincům jsou vypláceny důchody jako českým občanům, které je obecně správné, musí být doplněno o fakt, že se tak děje, vznikl-li nárok na důchod podle vnitrostátních předpisů (po 25 letech doby pojištění a dosažení důchodového věku před rokem 2010 vznikne nárok na důchod komukoliv, kdo na území České republiky byl účasten po stanovenou dobu důchodového pojištění), anebo tak stanoví mezinárodní smlouva, kterou je Česká republika vázána.

2114

Pobyt cizinců: osvědčení o oprávněnosti pobytu Rozhodnutí správního orgánu: ustálená správní praxe

k § 87y zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění zákona č. 161/2006 Sb. (v textu jen „zákon o pobytu cizinců")

k směrnici Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, o změně nařízení (EHS) č. 1612/68 a o zrušení směrnic 64/221/EHS, 68/360/EHS, 72/194/EHS, 73/148/EHS, 75/34/EHS, 75/35/EHS, 90/364/EHS, 90/365/EHS a 93/96/EHS (v textu jen „směrnice 2004/38/ES")

k § 154 a násl. správního řádu (č. 500/2004 Sb.)

Tzv. „překlenovací štítek", vydávaný žadatelům o pobyt na území ČR do jejich cestovních dokladů, je osvědčením ve smyslu části čtvrté správního řádu z roku 2004. Jakkoli § 87y zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, ani směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES takový postup nepředpokládají, při splnění podmínek uvedených v citovaném ustanovení jsou správní orgány „překlenovací štítek" povinny vydat, neboť jde o ustálenou správní praxi.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2010, čj. 2 Ans 1/2009-71)

Prejudikatura: č. 981/2006 Sb. NSS, č. 1383/2007 Sb. NSS a č. 1915/2009 Sb. NSS.

Věc: Xiaolai Y. proti Policii České republiky, Oblastnímu ředitelství služby cizinecké policie Praha, Inspektorátu cizinecké policie Praha, o ochranu proti nečinnosti správního orgánu, o kasační stížnosti žalovaného.

Žalobce byl pravomocně vyhoštěn rozhodnutím Policie České republiky, oblastního ředitelství služby cizinecké a pohraniční policie, odboru pátrání a kontroly pobytu, ze dne 15. 7. 2005. Rozhodnutím téhož orgánu ze dne 14. 3. 2007 bylo řízení o vyhoštění žalobce obnoveno. V rámci obnoveného řízení byl žalobce opětovně vyhoštěn rozhodnutím téhož orgánu ze dne 31. 7. 2007, proti němuž podal odvolání. Odvolací orgán rozhodnutím ze dne 29. 10. 2007 změnil rozhodnutí orgánu I. stupně tak, že žalobce byl vyhoštěn, avšak na základě jiných ustanovení zákona o pobytu cizinců. Proti tomuto rozhodnutí žalobce podal dne 9. 11. 2007 správní žalobu, která měla podle § 173 odst. 3 zákona o pobytu cizinců odkladný účinek na vykonatelnost napadeného rozhodnutí.

V mezidobí, dne 27. 3. 2007, žalobce podal žádost o povolení k trvalému pobytu podle § 87h odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců. Do nabytí právní moci rozhodnutí o této žádosti požadoval po žalovaném vydání osvědčení o oprávněnosti svého pobytu na území České republiky, podle § 87y zákona o pobytu cizinců. Ten tak však odmítl učinit s poukazem na to, že je žalobce evidován v evidenci nežádoucích osob (§ 154 zákona o pobytu cizinců). Proto se žalobce obrátil na nadřízený orgán žalovaného s žádostí o učinění opatření proti nečinnosti podle § 80 správního řádu.

O žádosti žalobce o povolení k trvalému pobytu bylo rozhodnuto žalovaným dne 8. 1. 2008 tak, že se zamítá podle § 87k odst. 1 písm. b) a d) zákona o pobytu cizinců. Proti tomuto rozhodnutí žalobce podal odvolání.

Žalobce se obrátil s žalobou podle § 79 a násl. s. ř. s. na Městský soud v Praze a domáhal se jí ochrany proti nečinnosti žalovaného. Žalovaný se měl dopustit nečinnosti tím, že opakovaně odmítl žalobci vydat osvědčení o oprávněnosti pobytu, tzv. překlenovací štítek, který by prokazoval žalobcovo právo k přechodnému pobytu na území České republiky podle § 87y zákona o pobytu cizinců. Policie České republiky, ředitelství služby cizinecké a pohraniční policie, přípisem ze dne 24. 11. 2007 k žádosti žalobce ze dne 24. 9. 2007, kterou se domáhal opatření proti nečinnosti podle § 80 správního řádu sdělila, že se v daném případě o nečinnost správního orgánu nejedná. Podle § 87y zákona o pobytu cizinců totiž nebylo možno postupovat, neboť vůči žalobci bylo stále v platnosti rozhodnutí o správním vyhoštění ze dne 15. 7. 2005, a nebyla tak splněna jedna z podmínek uvedených v citovaném ustanovení zákona.

Městský soud rozsudkem ze dne 30. 10. 2008 uložil žalovanému povinnost vydat rozhodnutí o žádosti žalobce podle § 87y zákona o pobytu cizinců do třiceti dnů od právní moci rozsudku. Při přezkoumávání důvodnosti žaloby vycházel městský soud ze skutkového stavu, který tu byl ke dni jeho rozhodnutí (§ 81 s. ř. s.). Při svých právních úvahách se opíral o § 1 odst. 2, § 180 odst. 1 a § 9 správního řádu a § 168 a § 87y zákona o pobytu cizinců. Uvedl, že zákon o pobytu cizinců předpokládá, že v otázkách, týkajících se správního řízení, které jím nejsou výslovně upraveny, se použije správní řád. Současně § 168 zákona o pobytu cizinců výslovně vyjmenovává ustanovení o správních řízeních, vedených podle tohoto zákona, na něž se správní řád nepoužije; § 87y tohoto zákona zde uveden není. Městský soud tak dovodil, že správní orgán měl při zkoumání skutečností, zda žalobce je nebo není oprávněn pobývat na území České republiky do nabytí právní moci rozhodnutí o jeho žádosti o povolení k trvalému pobytu, postupovat podle správního řádu, konkrétně podle ustanovení týkajících se řízení o žádosti (§ 44 a násl. správního řádu). Vydáním osvědčení o oprávněnosti pobytu na území České republiky, tzv. překlenovacího štítku podle § 87y zákona o pobytu cizinců, správní úřad prohlašuje, že žadatel je oprávněn pobývat na území státu do dne nabytí právní moci

rozhodnutí o jeho žádosti o trvalý pobyt. Na daný případ dopadá § 180 odst. 1 správního řádu, podle kterého platí, že tam, kde se podle dosavadních právních předpisů postupuje ve správním řízení tak, že správní orgány vydávají rozhodnutí, aniž tyto předpisy řízení v celém rozsahu upravují, postupují v otázkách, jejichž řešení je nezbytné, podle části druhé správního řádu. O rozhodnutí pak podle § 9 správního řádu jde, pokud se správním aktem zakládají, mění, nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby, nebo jímž se v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá. Správní orgán měl tedy dvě možnosti; pokud byly splněny podmínky § 87y zákona o pobytu cizinců, měl vydat osvědčení (překlenovací štítek). V opačném případě měl žalovaný vydat zamítavé rozhodnutí o žádosti podle § 67 a násl. správního řádu se všemi formálními i obsahovými náležitostmi. Zkoumání splnění podmínek podle § 87y zákona o pobytu cizinců je pak zcela na žalovaném; městskému soudu v rámci žaloby na ochranu proti nečinnosti zkoumat a posuzovat tyto okolnosti nepřísluší; předjímal by totiž rozhodnutí žalovaného.

Proti tomuto rozsudku brojil žalovaný (stěžovatel) kasační stížností, v níž namítal nesprávné posouzení právní otázky, konkrétně aplikace části druhé správního řádu při vydávání osvědčení o oprávnění k pobytu podle § 87y zákona o pobytu cizinců. Ustanovení § 87y citovaného zákona upravuje pouze oprávnění žadatele pobývat na území České republiky, nezakládá však povinnost správního orgánu vydat o této skutečnosti doklad. Vydání osvědčení o podání žádosti – nikoliv o oprávněnosti pobytu – upravuje čl. 10 odst. 1 směrnice 2004/38/ES. V praxi je vydáváno osvědčení o oprávnění k pobytu na základě žádosti ve formě pobytového štítku (tzv. překlenovacího štítku), který je vylepován do cestovního dokladu žadatele. Obvykle je tento postup uplatňován z moci úřední. Právo pobytu žadatele o povolení k trvalému pobytu vzniká podle § 87y zákona o pobytu cizinců při splnění podmínek přímo ze zákona a správní orgán tuto skutečnost pouze osvědčuje. Pojem osvědčení v této souvislosti používá směrnice 2004/38/ES v čl. 10 odst. 1 i městský soud v napadeném rozsudku.

Stěžovatel měl za to, že na vydání osvědčení o oprávněnosti pobytu podle § 87y zákona o pobytu cizinců se, s ohledem na jeho povahu, nevztahují ustanovení části druhé a třetí správního řádu, nýbrž se má postupovat podle části čtvrté správního řádu, upravující problematiku vydávání osvědčení. Jestliže tedy správní orgán shledá, že osvědčení nelze vydat, je o tom podle § 155 odst. 3 správního řádu na požádání povinen písemně uvědomit dotčenou osobu a sdělit jí důvody, které k tomuto závěru vedly. Ze spisového materiálu nevyplývá, že by žalobce neúspěšně žádal o vydání osvědčení a požadoval sdělení důvodů, s výjimkou podání označeného jako žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti adresovanému nadřízenému správnímu orgánu.

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

Z odůvodnění:

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval otázkou, zda platná právní úprava ukládá stěžovateli povinnost reagovat konkrétně předepsaným způsobem na případnou žádost o osvědčení existence skutečností vyplývajících z § 87y zákona o pobytu cizinců. Teprve poté bude možné posoudit, zda vůbec připadá v úvahu možnost, že by nevydáním osvědčení či negativního rozhodnutí o takové žádosti mohlo jít o nečinnost stěžovatele, jak dovozuje městský soud; skutkové okolnosti případu jsou pro posouzení této dílčí otázky bezpředmětné.

Podle § 87y zákona o pobytu cizinců *„rodinný příslušník občana Evropské unie, který sám není občanem Evropské unie a na území pobývá společně s občanem Evropské unie, je oprávněn pobývat na území do nabytí právní moci rozhodnutí o jeho žádosti; po tuto dobu se jeho pobyt na území považuje za pobyt přechodný. Oprávnění pobývat na území do nabytí právní moci rozhod-*

nutí o žádosti neplatí, pokud nabylo právní moci rozhodnutí o ukončení pobytu rodinného příslušníka."

Z citovaného ustanovení je zřejmé, že při kumulativním splnění v něm uvedených podmínek je založena právní fikce přechodného pobytu rodinného příslušníka občana Evropské unie, který podal žádost o povolení k trvalému či přechodnému pobytu. Tato skutečnost sama o sobě zcela legitimně navozuje otázku, jakým způsobem může žadatel své právní postavení, odpovídající právu přechodného pobytu, prokázat. Nabízí se především varianta vydání osvědčení, přímo explicitně deklarujícího splnění podmínek vyplývajících z § 87y zákona o pobytu cizinců. Druhou, v úvahu přicházející, variantou by bylo vydání potvrzení (osvědčení) o přechodném pobytu na území ČR.

Z hlediska *vnitrostátní úpravy*, tedy zákona o pobytu cizinců, lze výše naznačenou první možnost zcela zjevně odmítnout, neboť § 87y citovaného zákona vydávání žádného osvědčení či potvrzení nepřepokládá; nic takového nevyplývá ani z dalších ustanovení části první hlavy IV.a dílu 5 tohoto zákona (společných ustanovení pro otázky přechodného a trvalého pobytu občanů Evropské unie a jejich rodinných příslušníků).

Pokud jde o úpravu přechodného pobytu rodinných příslušníků občanů Evropské unie, zákon o pobytu cizinců stanoví, že chtějí-li tyto osoby pobývat na území ČR po dobu delší než 3 měsíce, musí si o povolení přechodného pobytu podat žádost. Pokud splní zákonné podmínky (§ 87b odst. 1 a 2, ve spojení s § 87a odst. 2 zákona o pobytu cizinců), přechodný pobyt se povolí; v opačném případě dojde k zamítnutí žádosti (§ 87e, ve spojení s § 87d odst. 1 citovaného zákona). Podstatné je, že v případech, kdy je přechodný pobyt povolen, vydá se neprodleně po právní moci tohoto povolení *průkaz o pobytu rodinného příslušníka občana Evropské unie*, který je formálním potvrzením výsledku správního řízení (§ 87b odst. 3 a § 87o odst. 3 zákona o pobytu cizinců). Žádné další potvrzení v souvislosti s vedením tohoto řízení a jeho výsledkem zákon u rodinných příslušníků občanů Evropské unie nepředpokládá. Tzv. *potvrzení o přechodném pobytu* na území je doklad, který se vydává toliko občanům Evropské unie (nikoli tedy jejich rodinným příslušníkům) a je ekvivalentem výše zmiňovaného průkazu; nevydává se taktéž žádné potvrzení o tom, že byla žádost o povolení přechodného pobytu podána.

Vzhledem k tomu, že zákon o pobytu cizinců má v nyní platném znění obsahovat i implementaci směrnice, je třeba zabývat se naznačenými otázkami i z pohledu *práva komunitárního*. Zde je třeba nejprve uvést, že směrnice 2004/38/ES hovoří (poněkud terminologicky nešťastně) o *pobytu* a *trvalém pobytu*. Ze samotné systematiky citované směrnice nicméně vyplývá, že jde o dvě samostatné kategorie, neboť pobyt je upraven v kapitole III, zatímco trvalý pobyt v kapitole IV. Pro tento závěr svědčí i fakt, že pro nabytí práv odpovídajících pobytu, respektive trvalému pobytu, jsou ve směrnici stanoveny samostatné podmínky (k tomu srov. čl. 16 odst. 1 *in fine*); samostatně upravené jsou i správní formality spojené s žádostmi a jejich vyřízením, přičemž společné otázky jsou upraveny v samostatné kapitole V. Tomuto rozlišení odpovídá i zákon o pobytu cizinců, který (v souladu s bodem 9 preambule citované směrnice) umožňuje občanům Evropské unie a jejich rodinným příslušníkům pobyt nepřesahující 3 měsíce zcela bez administrativních formalit; pobyt přesahující 3 měsíce je podroben režimu přechodného pobytu (případně trvalého pobytu, je-li splněna podmínka pětiletého legálního pobytu na území ČR). Mezi občany Evropské unie a jejich rodinnými příslušníky přitom při zacházení existují určité rozdíly (ve prospěch prvně jmenovaných), což opět odpovídá bodům 12 a 13 preambule. Z tohoto pohledu je pak třeba nahlížet na dostatečnost či správnost implementace směrnice 2004/38/ES do vnitrostátního práva. Pokud jde o přechodný pobyt, tato směrnice u občanů Evropské unie předpokládá pouze neformální registraci (bod 12 preambule, čl. 8), přísnější reglementaci mohou být podrobeni jejich rodinní příslušníci. Jejich pobyt může být vázán na vydání tzv. *pobytové*

karty (*residence card*); na překlenutí doby od podání žádosti do vydání pobytové karty má být vydáváno *osvědčení o podání žádosti o pobytovou kartu* (*a certificate of application for the residence card*), jak vyplývá z článku 10 odst. 1 *in fine*.

Porovnáním směrnice 2004/38/ES a zákona o pobytu cizinců je tedy zřejmé, že ani komunitární předpis nepředpokládá povinnost vnitrostátních orgánů explicitně deklarovat existenci podmínek vyplývajících z § 87y zákona o pobytu cizinců (výše naznačená první možnost) a v tomto směru tedy provedené implementaci nelze ničeho vytknout. Obdobně ze směrnice 2004/38/ES vyplývá pouze povinnost vnitrostátních orgánů vydat (po proběhnuvším řízení) rodinnému příslušníku občana Evropské unie *pobytovou kartu* (*průkaz o pobytu rodinného příslušníka občana Evropské unie*); vydání *potvrzení o přechodném pobytu* na území či obdobného potvrzení nebo osvědčení v této kategorii osob taktéž nepředpokládá (citované potvrzení dle § 87n zákona o pobytu cizinců je ekvivalentem registrace připuštěné uvedenou směrnicí a vztahuje se pouze k občanům Evropské unie). I v tomto směru tedy neexistence zákonné povinnosti vydávat této kategorii osob, žádajících o povolení k pobytu, potvrzení o jejich (právní fikcí založeném) přechodném pobytu na území ČR (či jiný ekvivalentní doklad) není v rozporu s požadavky dané směrnice. O nedostatečné implementaci lze hovořit pouze v případě touto směrnicí vyžadovaného *osvědčení o podání žádosti o pobytovou kartu*, kde zákon o pobytu cizinců vydání takového dokladu nepředpokládá; pro zodpovězení posuzované otázky však tato skutečnost nemá relevanci. Nejvyšší správní soud má za to, že funkci požadovaného osvědčení dle § 87y zákona o pobytu cizinců nemůže *osvědčení o podání žádosti o pobytovou kartu* plnit, neboť v případě, kdy byla podána žádost o povolení k trvalému pobytu (jak je tomu u žalobce) žádná žádost o povolení přechodného pobytu podána nebyla. I za situace, kdy by žalobce žádal o povolení k přechodnému pobytu, samotná existence potvrzení o podání této žádosti by pro naplnění podmínek § 87y nestačila; jak již bylo výše uvedeno, podání takové žádosti je pouze jednou z kumulativních podmínek pro naplnění právní fikce přechodného pobytu. Obdobně nemůže osvědčení dle § 87y zákona o pobytu cizinců představovat či suplovat *průkaz o pobytu rodinného příslušníka občana EU* (*pobytová karta*), neboť tento průkaz je výsledkem správního řízení (povolení) vyvolaného na základě žádosti; materiálně jde tedy o správní rozhodnutí, byť oděné do jiné formy. Takto založené právo přechodného pobytu může být opět zrušeno jen ve správním řízení (jde-li o důvody odůvodňující ukončení přechodného pobytu, srov. § 87f odst. 1, § 87e odst. 1 a § 87d odst. 1 zákona o pobytu cizinců); v případě přechodného pobytu vytvořeného cestou právní fikce dle § 87y tato fikce zaniká *per se*, nastane-li případ uvedený ve větě druhé tohoto ustanovení.

Lze tedy uzavřít, že povinnost vydat žalobcem požadované osvědčení stěžovateli zákon o pobytu cizinců neukládá a takového práva se nelze dovolávat ve vztahu ke směrnici, která byla tímto zákonem implementována.

Uvedený závěr nicméně ještě sám o sobě nutně nevylučuje možnost, že pokud rodinný příslušník občana Evropské unie splní podmínky vyplývající z § 87y zákona o pobytu cizinců, má na vydání sporného osvědčení právní nárok. Důvodem je ústavně zakotvený zákaz libovůle a neodůvodněně nerovného zacházení (čl. 1 věta první Listiny základních práv a svobod), jehož emanací v rovině podústavního práva je princip vázanosti správního orgánu vlastní správní praxí ve smyslu § 2 odst. 4 *in fine* správního řádu. K principu tzv. ustálené správní praxe se již opakovaně v minulosti vyjádřil Ústavní soud i Nejvyšší správní soud v tom smyslu, že účastník řízení se před správním orgánem může dovolávat obdobného zacházení jako v předchozích srovnatelných případech tehdy, byl-li tento postup správního orgánu v souladu se zákonem (viz například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 8. 2009, čj. 7 As 43/2009-52). V rozsudku ze dne 23. 8. 2007, čj. 7 Afs 45/2007-251, č. 1383/2007 Sb. NSS, Nejvyšší správní soud konstatoval, že za situace, kdy

zákon či předpis jej provádějící výslovně neupravují konkrétní postup správních orgánů, k němuž jsou tyto orgány na základě zákona zmocněny, není v rozporu se zákonem, postupují-li dle interních předpisů. Podmínkou ovšem je, že takový interní předpis založil správní praxi, která je nepochybně a všeobecně dodržována. Správní orgán se pak od této správní praxe nemůže v jednotlivém případě odchýlit, neboť takový postup by byl nepřípustnou libovůlí. Tato myšlenka byla podrobněji rozpracována v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, čj. 6 Ads 88/2006-132, č. 1915/2009 Sb. NSS). Rozšířený senát zde uvedl, že „[p]*rincip vázanosti správního orgánu vlastní správní praxí, jestliže se taková praxe vytvořila, vyplývá ze zásady zákazu libovůle a neodůvodněně nerovného zacházení* [...]. *Tento ústavní princip, jenž musí veřejná správa respektovat, je vyjádřen i na úrovni podústavního práva v § 2 odst. 4* in fine *správního řádu* [...]. *Uvedeným ustanovením je vyjádřena zásada legitimního očekávání, která vytváří předpoklady pro předvídatelnost činnosti veřejné správy. Veřejná zpráva by měla ve svých postupech a rozhodování podržet určitou míru ustálenosti (kontinuity). Uvedené ustanovení mimo jiné rovněž explicitně nastoluje pro podmínky veřejné správy požadavek vytváření* ‚ustálené rozhodovací praxe' *jež by měla být měněna jen v odůvodněných případech, když přitom důvody budou vždy legitimní.*" Správní praxe zakládající legitimní očekávání je tedy „*ustálená, jednotná a dlouhodobá činnost (příp. i nečinnost) orgánů veřejné správy, která opakovaně potvrzuje určitý výklad a použití právních předpisů. Takovou praxí je správní orgán vázán. Jen taková správní praxe je doplněním psaného práva a je způsobilá modifikovat pravidla obsažená v právní normě.*" Současně rozšířený senát připomenul, že za ustálenou správní praxi lze považovat pouze postup v intencích interní směrnice, která se nachází *intra legem*, a není tedy ani *contra legem*, ani *praeter legem*; smyslem takového interního předpisu je omezit škálu možných významů interpretace zákona. Pro nyní posuzovanou věc je pak významné, že rozšířený senát legitimní očekávání (spojená s ustálenou správní praxí) spojil nikoli pouze s očekáváním meritorního či příznivého rozhodnutí orgánu veřejné moci, ale též s očekáváními procedurálního charakteru, kdy je přislíben určitý postup, který jinak není povinný.

Je tedy zřejmé, že i při absenci obecně závazné právní úpravy může rodinnému příslušníkovi občana Evropské unie vzniknout právo na vydání potvrzení (osvědčení) o splnění podmínek vyplývajících z § 87y zákona o pobytu cizinců, vyplýval-li by takový postup z ustálené správní praxe správních orgánů. Nejde, pochopitelně, o založení nové kompetence (a jí odpovídající povinnosti) správních orgánů; to by vyžadovalo výslovnou zákonnou úpravu. Existence ustálené správní praxe představuje konkrétní činnost správních orgánů uvnitř zákonné kompetence, která však, pro shora konstatovanou povahu, musí být dodržována. Existenci této praxe stěžovatel i jeho nadřízený orgán v rámci správního řízení (viz např. sdělení ze dne 24. 11. 2008) i v rámci řízení soudního (srov. vyjádření k žalobě a kasační stížnost) výslovně připouštějí, neboť uvádějí, že osobám splňujícím požadavky § 87y zákona o pobytu cizinců je do jejich cestovních dokladů vlepován tzv. *překlenovací štítek*, osvědčující jejich oprávnění pobývat na území v režimu přechodného pobytu; argumentují nicméně tím, že v případě stěžovatele podmínky pro takový postup splněny nebyly.

Z uvedeného lze tedy učinit první dílčí závěr, a sice, že splní-li rodinný příslušník občana Evropské unie podmínky vyplývající z § 87y zákona o pobytu cizinců, je povinností příslušných orgánů Policie ČR vydat mu osvědčení o oprávnění pobývat na území v režimu přechodného pobytu, a to formou tzv. *překlenovacího štítku*.

Je tedy zřejmé, že příslušný správní orgán musí právně relevantním způsobem na žádost o vydání tohoto osvědčení zareagovat; podstatné pro další posouzení věci je, jakou procesní formou se tak má stát a jaké povahy je z toho plynoucí výstup. Jinými slovy – jde o určení, zda má požadované osvědčení mít formu „*prostého osvědčení*", ve smyslu části

čtvrté správního řádu (jak to tvrdí stěžovatel), nebo jde-li materiálně o deklaratorní správní rozhodnutí, které by bylo podřízeno režimu části druhé tohoto zákona (názor městského soudu).

Nejvyšší správní soud je toho názoru, že jde o případ prvně zmiňovaný, tedy že *překlenovací štítek* je pouhým osvědčením, vydaným dle § 155 správního řádu. Tento typ aktů veřejné správy nezakládá (respektive neruší či nemění) práva a povinnosti svých adresátů, jako je tomu v případě správních rozhodnutí. Na rozdíl od jim blízkých deklaratorních rozhodnutí není ani prostředkem k řešení sporných skutečností či autoritativnímu odstraňování pochybností. Správní orgány jimi osvědčují existenci nesporných skutečností, které jsou jim z jejich úřední činnosti známy; nepředpokládá se zde provádění dokazování, aplikace diskrečního oprávnění či výklad neurčitých právních pojmů. Správní orgán osvědčení vydá (popřípadě posupuje dle § 155 odst. 3 správního řádu), lze-li skutečnosti, které mají být osvědčeny, ověřit pouhým nahlédnutím do spisového materiálu, evidence či databáze, vyplývají-li nepochybně z dokladů předložených žadatelem apod. Této problematiky se zdejší soud dotkl již v rozsudku ze dne 29. 3. 2006, čj. 1 Ans 8/2005-65, č. 981/2006 Sb. NSS, kde uvedl, že „[t]*eoretickou úvahu, že osvědčení se vydává tam, kde o věci není sporu, nelze absolutizovat, a spíše je namístě ji vykládat tak, že jde o věci, o něž by nemělo být sporu, nebo o věci, o kterých zpravidla nemůže být sporu; v opačném případě by totiž § 79 odst. 1 s. ř. s. v části, v níž umožňuje brojit proti nevydání osvědčení, postrádal smysl. Důraz je naopak zapotřebí položit na to, že osvědčení je úředním potvrzením skutečností, které jsou v něm uvedeny.*“ Z tohoto pohledu nahlíženo tedy *překlenovací štítek* podmínky osvědčení ve shora zmiňovaném smyslu splňuje. Jak již bylo uvedeno, osvědčuje se jím, že: a) žadatel je rodinným příslušníkem občana Evropské unie, b) pobývá s ním na území ČR, c) podal si žádost o přechodný či trvalý pobyt, o níž dosud nebylo pravomocně rozhodnuto, d) nebylo pravomocně rozhodnuto o ukončení jeho pobytu. Všechny tyto skutečnosti jsou správnímu orgánu nepochybně známy z jeho úřední činnosti, respektive je může v reálném čase verifikovat z příslušných evidencí a databází. Výjimkou může být jen podmínka ad b), kde lze v praxi v některých případech předpokládat předložení čestných prohlášení, provedení dotazu do místa bydliště apod. Takový hypotetický postup ovšem vydání *překlenovacího štítku* neposouvá do roviny dokazování, završeného vydáním správního rozhodnutí (byť v případě vyhovění žádosti jen ve smyslu materiálním). Opačný přístup k povaze tohoto specifického osvědčení by byl v příkrém rozporu s jeho účelem. Pokud by totiž mělo jeho vydání předcházet správní řízení ve smyslu části druhé správního řádu, včetně provádění dokazování, vedlo by to k faktickému popření tohoto institutu, neboť vydáním *překlenovacího štítku* je nepochybně sledována okamžitá ochrana právního postavení žadatele o pobyt, který jeho prostřednictvím prokazuje své oprávnění pobývat na území ČR; sekundárně jde jistě i o nástroj usnadňující příslušným orgánům eliminaci pobytu osob nesplňujících podmínky zákona o pobytu cizinců.

Za této situace lze tedy učinit druhý dílčí závěr, a sice že na žádost žalobce o vydání *překlenovacího štítku* mělo být reagováno postupem dle části čtvrté správního řádu, tedy buď jeho vydáním, nebo postupem dle § 155 odst. 3 citovaného zákona.

Je tedy zřejmé, že městský soud pochybil, pokud stěžovatele zavázal vydat o této žádosti ve stanovené lhůtě *rozhodnutí*, neboť v případě osvědčení dle § 87y zákona o pobytu cizinců (v praxi realizovaném v podobě *překlenovacího štítku*) je vydání rozhodnutí pojmově vyloučeno. Lze tak přisvědčit stěžovateli, že napadeným rozsudkem městského soudu došlo k pochybení v právním hodnocení věci, a je tak naplněn kasační důvod ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. (...)

2115

Kompetenční spory: poskytování dotací

k § 30 zákona č. 576/1990 Sb., o pravidlech hospodaření s rozpočtovými prostředky České republiky a obcí v České republice (rozpočtová pravidla republiky)*)

Nelze směšovat poskytnutí dotace a následné použití, resp. využití peněžních prostředků z poskytnuté dotace investorem. Právní vztah vzniklý poskytnutím dotace je veřejnoprávním vztahem, podléhajícím ustanovením zákona č. 576/1990 Sb., rozpočtová pravidla republiky, porušení podmínek čerpání dotace představuje porušení rozpočtové kázně podle § 30 citovaného zákona. Pokud však investor, jemuž byly peněžní prostředky podle tohoto zákona poskytnuty, tyto prostředky následně využívá k naplnění cíle schválené investiční akce, jedná se o soukromoprávní vztah mezi investorem a osobou, jež se na naplnění účelu investiční akce podílí.

(Podle usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 7. 5. 2010, čj. Konf 14/2010-8)

Věc: Spor o pravomoc mezi Finančním úřadem v Ústí nad Labem a Krajským soudem v Hradci Králové, za účasti 1) žalobce statutárního města Ústí nad Labem a 2) žalovaného Oldřicha D, ve věci žaloby o zaplacení částky 800 000 Kč s příslušenstvím.

Statutární město Ústí nad Labem uzavřelo s žalovaným dne 30. 11. 1999 *„smlouvu o poskytnutí investiční dotace"*, na jejímž základě byla žalovanému poskytnuta částka 800 000 Kč za účelem realizace stavby *„Komunikace, chodníky a infrastruktura pro 24 rodinných domů v Krásném Březně"*. V důsledku neplnění smlouvy žalovaným, žalobce dne 13. 9. 2004 od smlouvy (v souladu s článkem VII.) odstoupil a vyzval žalovaného k vrácení částky 800 000 Kč.

Vzhledem k tomu, že žalovaný ani přes výzvu žalobce částku 800 000 Kč neuhradil, podal žalobce dne 26. 11. 2004 návrh na vydání platebního rozkazu u Krajského soudu v Hradci Králové. Krajský soud platebním rozkazem ze dne 25. 7. 2006 uložil žalovanému povinnost zaplatit žalobci částku 800 000 Kč s příslušenstvím a náhradu nákladů řízení.

Proti uvedenému rozhodnutí podal žalovaný dne 22. 8. 2006 odpor, v němž namítal, že svoje povinnosti podle smlouvy o poskytnutí investiční dotace plnil, nicméně že kolaudace stavby nemohla být provedena, protože předmětný areál byl prodán v rámci konkursu.

Následně byla věc předložena Vrchnímu soudu v Praze k rozhodnutí o věcné příslušnosti, neboť krajský soud se domníval, že žalobce není podnikatelem, a o věci by tak měl rozhodovat místně příslušný okresní soud. Vrchní soud v Praze usnesením ze dne 20. 4. 2007 věc přikázal k projednání Okresnímu soudu v Semilech jako soudu věcně a místně příslušnému. Ten rozsudkem ze dne 20. 3. 2009 podané žalobě vyhověl a uložil žalovanému povinnost zaplatit žalobci 800 000 Kč s příslušenstvím a náhradu nákladů řízení.

K odvolání žalovaného Krajský soud v Hradci Králové usnesením ze dne 5. 10. 2009, zrušil rozsudek okresního soudu a řízení o žalobě zastavil; současně rozhodl, že se věc postupuje k dalšímu řízení Finančnímu úřadu v Semilech a uložil žalobci povinnost zaplatit žalovanému náhradu nákladů řízení. Krajský soud konstatoval, že mezi účastníky došlo v souladu s § 5 odst. 2 a odst. 3 písm. a) zákona č. 576/1990 Sb. k uzavření smlouvy o poskytnutí dotace ze státních prostředků. Dojde-li v souvislosti s poskytnutím dotace k porušení rozpočtové kázně ve smyslu § 30 tohoto zákona, rozhodne územní finanční or-

*) *S účinnosti od 1. 1. 2001 nahrazen zákonem č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla).*

gán o odvodu neoprávněně použitých dotací. Z tohoto důvodu je podle krajského soudu rozhodování o vrácení poskytnuté dotace ze státních prostředků výlučně v pravomoci příslušného finančního úřadu, nikoliv v pravomoci soudu.

Finanční úřad v Semilech zjistil, že příjemcem dotace nebyl žalovaný, nýbrž žalobce statutární město Ústí nad Labem, proto věc postoupil Finančnímu úřadu v Ústí nad Labem jako finančnímu úřadu místně příslušnému.

Finanční úřad v Ústí nad Labem poté podal návrh zvláštnímu senátu k rozhodnutí záporného kompetenčního sporu. Navrhovatel vycházel z toho, že předmětem žaloby bylo plnění povinností vyplývajících ze smlouvy uzavřené mezi statutárním městem Ústí nad Labem a Oldřichem D.; tato smlouva však nebyla smlouvou o poskytnutí dotace ve smyslu zákona č. 576/1990 Sb., přestože byla nazvána jako *„smlouva o poskytnutí investiční dotace"*. Účastníkem předmětné smlouvy nebyl stát a případné porušení této smlouvy nemůže být porušením rozpočtové kázně. Žalovaný nezískal peněžní prostředky ze státního rozpočtu, proto mu nelze uložit jejich odvod zpět do tohoto rozpočtu. Předmětem žaloby bylo plnění z občanskoprávní smlouvy, proto musí být spor z této smlouvy vyplývající projednán soudem v občanském soudním řízení.

Nejvyšší správní soud rozhodl, že příslušným vydat rozhodnutí ve věci je soud a zrušil usnesení Krajského soudu v Hradci Králové.

Z odůvodnění:

Zvláštní senát se nejprve musel zabývat skutečnou povahou *„smlouvy o poskytnutí investiční dotace"* uzavřené mezi žalobcem a žalovaným, neboť pro určení orgánu pravomocného rozhodovat spory z této smlouvy vyplývající není relevantní, jak byla předmětná smlouva formálně označena, nýbrž její skutečný obsah. Zvláštní senát tedy zkoumal, zda se jednalo o smlouvu o poskytnutí dotace ve smyslu zákona č. 576/1990 Sb.

Podle § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 576/1990 Sb. se ze státního rozpočtu republiky hradí mj. dotace obcím a okresním úřadům. Ze státního rozpočtu se však mohou poskytovat dotace rovněž fyzickým osobám vyvíjejícím podnikatelskou činnost [§ 5 odst. 3 písm. a) tohoto zákona]. Kontrolu používání dotací ze státního rozpočtu provádějí územní finanční orgány za podmínek stanovených zvláštním právním předpisem (§ 20 téhož zákona). Rozhodné v posuzovaném případě je, komu byla dotace ze státního rozpočtu poskytnuta, zda příjemcem dotace byla obec, nebo žalovaný jako fyzická osoba vyvíjející podnikatelskou činnost.

Z předloženého spisového materiálu okresního soudu lze dovodit, že Ministerstvo pro místní rozvoj dne 13. 10. 1999 rozhodlo o účelovém určení prostředků státního rozpočtu na investiční akci *„TI 24 Ústí nad Labem – Krásné Březno"*, kde jako investor bylo označeno město Ústí nad Labem. Celkové náklady investiční akce byly vyčísleny na 1 600 000 Kč, přičemž vlastní zdroje investora činily 800 000 Kč a systémová dotace ze státního rozpočtu 800 000 Kč. Nedílnou součástí citovaného rozhodnutí byly podmínky čerpání prostředků státního rozpočtu, z nichž vyplývá, že příjemce dotace investor – mj. zabezpečí hospodárné nakládání s prostředky určenými na realizaci stavby a při jejím zadávání bude dodržovat zákon č. 199/1994 Sb., o zadávání veřejných zakázek.*) Nesplnění podmínek a závazků vyplývajících pro investora z uvedeného rozhodnutí je porušením rozpočtové kázně ve smyslu § 30 zákona č. 576/1990 Sb. Dále je ve spise založeno oznámení rozhodnutí o výběru nejvýhodnější nabídky ze dne 2. 11. 1998, podle něhož byla jako nejvýhodnější nabídka v souladu se stanovenými kritérii vybrána nabídka uchazeče STAVOMAT Ústí nad Labem (firma žalovaného jako podnikající fyzické osoby).

V předloženém sporu o pravomoc bylo na zvláštním senátu, aby posoudil, zda předmětná smlouva uzavřená dne 30. 11. 1999 me-

*) *S účinností od 1. 5. 2004 nahrazen zákonem č. 40/2004 Sb., o veřejných zakázkách, který byl s účinností od 1. 7. 2006 nahrazen zákonem č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách.*

zi žalobcem a žalovaným byla smlouvou o poskytnutí dotace podle zákona č. 576/1990 Sb., nebo smlouvou uzavřenou za účelem využití peněžních prostředků získaných formou dotace v souladu s cílem investiční akce, na niž byla dotace poskytnuta. Ze spisového materiálu je zřejmé, že předmětem uvedené smlouvy ze dne 30. 11. 1999 nebylo poskytnutí dotace žalovanému jako podnikající fyzické osobě podle § 5 odst. 3 písm. a) zákona č. 576/1990 Sb., jak konstatoval Krajský soud v Hradci Králové, nýbrž zhotovení investiční akce, jež byla předmětem dotace poskytnuté ze státního rozpočtu městu Ústí nad Labem. Krajský soud ve shora uvedeném usnesení opomněl význam rozhodnutí Ministerstva pro místní rozvoj o poskytnutí dotace statutárnímu městu Ústí nad Labem, které bylo pro posouzení pravomoci stěžejní. Smlouva uzavřená následně mezi žalobcem a žalovaným, byť nazvaná jako „*smlouva o poskytnutí investiční dotace*", nebyla dotací ve smyslu zákona č. 576/1990 Sb., ale toliko smlouvou obchodněprávní, jak správně uvedl okresní soud.

Nelze směšovat pojmy poskytnutí dotace a následné použití, resp. využití, peněžních prostředků z poskytnuté dotace investorem. Právní vztah vzniklý poskytnutím dotace, tj. v tomto případě právní vztah mezi Českou republikou a statutárním městem Ústí nad Labem týkající se poskytnutí dotace ve výši 800 000 Kč, je veřejnoprávním vztahem podléhajícím ustanovením zákona č. 576/1990 Sb.; porušení podmínek čerpání dotace představuje porušení rozpočtové kázně podle § 30 citovaného zákona. Pokud však investor, jemuž byly peněžní prostředky podle zákona č. 576/1990 Sb. poskytnuty, tyto prostředky následně využívá k naplnění cíle schválené investiční akce, jedná se o soukromoprávní vztah mezi investorem a osobou, jež se na naplnění účelu investiční akce podílí (v tomto případě stavebník). Z výše uvedeného vyplývá, že dotace ve smyslu zákona č. 576/1990 Sb. byla ze státního rozpočtu České republiky poskytnuta statutárnímu městu Ústí nad Labem, které v souladu s rozhodnutím Ministerstva pro místní rozvoj o poskytnutí dotace vybralo podle zákona č. 199/1994 Sb. nejvýhodnější nabídku a pověřilo stavebníka (žalovaného) zhotovením stavby „*Komunikace, chodníky a infrastruktura pro 24 rodinných domů v Krásném Březně*" smlouvou uzavřenou dne 30. 11. 1999.