

SBÍRKA
ROZHODNUTÍ
NEJVYŠŠÍHO
SPRÁVNÍHO
SOUDU

5^{2011 / IX. ročník / 26. 5. 2011}

OBSAH

I. JUDIKÁTY

2258. Řízení před soudem: ochrana proti nečinnosti správního orgánu 377
2259. Řízení před soudem: přezkum rozhodnutí o uložení kázeňského trestu 379
2260. Řízení před soudem: aktivní legitimace k podání žaloby proti rozhodnutí České národní banky. 382
2261. Řízení před soudem: ochrana proti nezákonnému zahájení vytykácího řízení; ochrana proti účelově prodlužovanému vytykácímu řízení; ochrana před zaevidováním v databázi EUROCANET
Daňové řízení: vytykácí řízení . . . 385
2262. Daň z příjmů fyzických osob: příjem společníka a jednatele společnosti. 391
2263. Daň z příjmů právnických osob: dodatečné daňové přiznání 396
2264. Správní trestání: vydání rozhodnutí v blokovém řízení . . . 400
2265. Územní plánování: formální náležitosti zasedání zastupitelstva; změna funkčního využití pozemku 404
2266. Opatření obecné povahy: změna územního plánu; aktivní legitimace spoluvlastníků nemovitosti; vyhodnocení vlivů na životní prostředí; odůvodnění rozhodnutí o námitkách 411
2267. Státní sociální podpora: příspěvek na bydlení 436
2268. Státní sociální podpora: příspěvek na bydlení 439
2269. Služební poměr: ohrožení dobré pověsti bezpečnostního sboru . . . 442
2270. Volby do zastupitelstev obcí: přepočítání hlasů; volební strana . . 443
2271. Volby do zastupitelstev obcí: předvolební průzkum 445

2272. Myslivost: registrace honebního společenstva; platnost transformační valné hromady honebního společenstva 447
2273. Kompetenční spory: zrušení národní správy 452
2274. Kompetenční spory: náhrada za porušení povinností podle zákona o ochraně osobních údajů 459
2275. Kompetenční spory: plnění ze smlouvy o připojení k distribuční soustavě 462

II. PRÁVNÍ VĚTY

2276. Řízení před soudem: rozsah žalobní legitimace poškozeného v přestupkovém řízení; konkurence důvodů pro odmítnutí žaloby . . . 466
2277. Daňové řízení: dokazování; použitelnost důkazů z kontroly jiného druhu daně 466
2278. Daňové řízení: zásady řízení; dokazování. 467
2279. Daň z přidané hodnoty: poskytování služeb vlastním zaměstnancům; povinnost uplatnit daň na výstupu 467
2280. Daň z nemovitosti: postavení správce konkursní podstaty 467
2281. Důchodové pojištění: příplatek k důchodu 468
2282. Důchodové pojištění: příplatek k důchodu 468
2283. Důchodové pojištění: příplatek k důchodu 468
2284. Rozhlasové a televizní vysílání: rozlišení teleshoppingu a vlastní propagace provozovatele vysílání 469
2285. Veřejné zakázky: přezkum úkonů zadavatele při zadávání veřejné zakázky 469
2286. Ochranné známky: správní poplatek za podání rozkladu 469
2287. Ochranné známky: rozlišovací způsobilost 470

I. JUDIKÁTY

2258

Rízení před soudem: ochrana proti nečinnosti správního orgánu

k § 81 odst. 1 soudního řádu správního

V řízení o ochraně proti nečinnosti správního orgánu podle § 81 odst. 1 s. ř. s. je soud povinen zjistit, zda správní orgán v průběhu řízení před soudem nevydal rozhodnutí ve věci. Pokud tak správní orgán učinil, a soud přesto svým rozhodnutím konstatoval nečinnost a uložil mu povinnost vydat rozhodnutí, Nejvyšší správní soud rozsudek zruší a vrátí věc krajskému soudu k zamítnutí žaloby.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 3. 2010, čj. 8 Ans 1/2009-72)

Prejudikatura: č. 1012/2007 Sb. NSS.

Věc: Ing. Stanislav S. proti Městskému úřadu Český Brod o vydání rozhodnutí, o kasační stížnosti žalovaného.

Dne 20. 12. 2006 zahájil žalovaný řízení o odstranění stavby truhlárny v areálu „Pila Vrátkov“. Žalobce je vlastníkem sousedního pozemku, proto mu bylo dne 21. 2. 2007 jako účastníkovi řízení doručeno oznámení o zahájení řízení o odstranění stavby.

Dne 8. 1. 2007 podal stavebník truhlárny žádost o dodatečné povolení stavby, nedodal však všechny zákonem stanovené podklady. Protože žalovaný neurčil lhůtu k jejich doplnění, podal žalobce u Krajského úřadu Středočeského kraje, odboru územního a stavebního řízení, dne 15. 6. 2007 žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti. Tuto žádost postoupil krajský úřad žalovanému, který se jí nezabýval.

Žalovaný dne 27. 7. 2007 přerušil řízení o odstranění stavby truhlárny a vyzval stavebníka, aby doplnil podklady k rozhodnutí o dodatečném povolení stavby do 31. 3. 2008. Žalobce podal u krajského úřadu dne 12. 9. 2007 žádost o prošetření postupu žalovaného při vyřizování stížnosti žalobce, ve které především namítal, že lhůta k doplnění chybějících podkladů je příliš dlouhá. Krajský úřad žalobci sdělil, že je lhůta přiměřená. Stavebník ve stanovené lhůtě doplnil pouze některé z podkladů. Žalobce proto dne 8. 4. 2008 podal u žalovaného žádost o rozhodnu-

tí ve věci odstranění stavby, protože lhůta pro doplnění podkladů již uplynula.

Žalobce dne 25. 4. 2008 podal u krajského úřadu další žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti. Krajský úřad v rozhodnutí ze dne 5. 6. 2008 uvedl, že stavebník nepředložil stanovené podklady, protože příslušné orgány dosud nevydaly svá stanoviska, což nelze přičítat k tíži stavebníkovi, protože se jedná o objektivní překážku dalšího postupu ve věci.

Dne 20. 5. 2008 rozhodl žalovaný o pokračování řízení o odstranění stavby truhlárny.

Žalobce podal dne 21. 7. 2008 u Krajského soudu v Praze žalobu na ochranu proti nečinnosti správního orgánu. Žádal, aby krajský soud uložil žalovanému povinnost rozhodnout o odstranění stavby truhlárny. Krajský soud dne 5. 12. 2008 rozhodl, že je žalovaný povinen rozhodnout ve věci samé v řízení o odstranění stavby truhlárny do 15 dnů od právní moci rozsudku.

Avšak před vydáním rozsudku krajského soudu žalovaný stavbu truhlárny dodatečně povolil rozhodnutím ze dne 17. 10. 2008. V průběhu soudního řízení ani stěžovatel, ani žalobce krajskému soudu rozhodnutí o dodatečném povolení stavby nezaslali.

Žalovaný (stěžovatel) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost, ve které namítal, že je tento rozsudek nezákonný, neboť jej nelze vykonat. Stěžovatel nemůže podle rozsudku postupovat, protože jej krajský soud vydal na základě nedostatečně zjištěného skutkového stavu. Stěžovatel vydal již dne 17. 10. 2008 rozhodnutí, kterého se žalobce domáhal. Žaloba na ochranu proti nečinnosti tak nebyla důvodná a krajský soud ji měl zamítnout. Stěžovatel ve vyjádření k žalobě ze dne 18. 9. 2008 totiž informoval soud o tom, že v brzké době ve věci rozhodne.

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

Z odůvodnění:

Rozšířený senát v usnesení ze dne 15. 8. 2006, čj. 8 Ans 1/2006-135, č. 1012/2007 Sb. NSS, uvedl: *„Vydal-li správní orgán rozhodnutí tak, jak mu uložil pravomocný rozsudek krajského soudu k žalobě proti nečinnosti, nestane se tím jeho kasační stížnost proti takovému rozsudku nepřipustnou.“*

V nyní řešené věci nelze tento právní názor použít, protože správní orgán nevydal rozhodnutí až po podání kasační stížnosti, ale již před tím, než krajský soud vydal rozsudek, kterým uložil stěžovateli povinnost rozhodnout ve věci odstranění stavby.

Řízení o odstranění stavby bylo zahájeno dne 20. 12. 2006; v souladu s přechodnými ustanoveními v § 190 odst. 3 písm. a) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon z roku 2006“), rozhodovaly správní orgány dle dosavadních právních předpisů, tedy dle § 88 a násl. zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon z roku 1976“).

Stavební zákon z roku 2006 upravuje odstraňování stavby v § 128 a násl. Ten rozlišuje dvě řízení: řízení o odstranění stavby a řízení o žádosti o dodatečné povolení stavby. V případě, že byla stavba dodatečně povolena, musí následně správní orgán zastavit řízení o odstranění stavby. Pokud by tedy správní

orgány rozhodovaly podle stavebního zákona z roku 2006, bylo by nutné, aby po vydání dodatečného stavebního povolení zastavily řízení o odstranění stavby. Krajský soud by proto dle nové právní úpravy nepochybil, pokud by stanovil povinnost správnímu orgánu rozhodnout v řízení o odstranění stavby – vydat rozhodnutí o jeho zastavení, protože dodatečné stavební povolení by se vztahovalo pouze k řízení o žádosti o jeho vydání.

Úprava v § 88 a násl. stavebního zákona z roku 1976 však výše uvedená řízení nerozlišuje a z výkladu zákona vyplývá, že řízení o odstranění stavby – v případě, že subjekt podal žádost o vydání dodatečného stavebního povolení – mohlo být skončeno buď vydáním dodatečného stavebního povolení, nebo rozhodnutím o odstranění stavby. Správní orgán neměl povinnost řízení o odstranění stavby po vydání dodatečného stavebního povolení zastavit. Pokud v nyní řešeném případě správní orgán vydal dodatečné stavební povolení, krajský soud nebyl oprávněn mu stanovit povinnost, aby ve věci opětovně rozhodl.

Z § 81 odst. 1 s. ř. s. vyplývá, že soud rozhoduje u žalob na ochranu proti nečinnosti správního orgánu na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí. Z předloženého soudního spisu vyplývá, že krajský soud rozhodoval bez jednání, pouze na základě podkladů ze správního spisu. Bylo však jeho povinností v případě, že jednání nezařídil, zjistit skutkový stav přímo k datu rozhodování a mít s určitostí potvrzeno, že správní orgán předmětné rozhodnutí nevydal. Stěžovatel odkázal ve vyjádření k žalobě na sdělení ze dne 18. 9. 2008, ze kterého vyplývá, že správní orgán rozhodne do 10 dnů od doručení sdělení. Bylo proto povinností soudu, aby zkoumal, zda skutečně došlo či nedošlo k vydání takového rozhodnutí, a pokud měl pochybnosti, nařídit ve věci jednání.

Samozřejmě především stěžovatel měl informovat krajský soud o tom, že v průběhu zahájeného řízení vydal rozhodnutí. Nejvyšší správní soud ze spisů zjistil, že jej stěžovatel zaslal žalobci, krajskému soudu však nikoli. Pokud měl stěžovatel nebo žalobce zájem na tom, aby soud rozhodoval na základě úplných

podkladů, bylo zcela namístě předmětné rozhodnutí zaslat také soudu, čímž by účastníci předešli následným nesrovnalostem a prodlužování řízení i samostatnému řízení o kasační stížnosti.

Krajský soud proto nesprávně uložil stěžovateli povinnost rozhodovat ve věci, ve které již bylo předmětné rozhodnutí vydáno. Kasační stížnost je tedy důvodná, Nejvyšší správní soud proto napadený rozsudek krajského soudu v souladu s § 110 odst. 1 větou prvou před středníkem s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Krajský soud bude proto následně postupovat podle právního názoru uvedeného v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 6. 2008, čj. 1 Ans

4/2008-62: „Řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu nelze zastavit dle § 47 písm. b) s. ř. s. z důvodu uspokojení navrhovatele po podání žaloby. Pokud bylo po zahájení soudního řízení vydáno rozhodnutí či osvědčení, čímž došlo k ukončení tvrzené nečinnosti správního orgánu, a žalobce neuzal žalobu zpět, soud ji zamítne dle § 81 odst. 3 s. ř. s. Pro tento případ je žalobce povinen nést nepříznivý následek svého procesního neúspěchu v podobě povinnosti uhradit žalovanému náklady řízení (§ 60 odst. 1 s. ř. s.). I zde se však může uplatnit pravidlo § 60 odst. 7 s. ř. s. (nepřiznání náhrady nákladů řízení z důvodů hodných zvláštního zřetele).“

2259

Řízení před soudem: přezkum rozhodnutí o uložení kázeňského trestu

k § 46 odst. 3 a § 76 odst. 6 zákona č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody a o změně některých souvisejících zákonů*)

k § 70 písm. f) soudního řádu správního

k čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (v textu jen „Listina“)

k čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb.) (v textu jen „Úmluva“)

Rozhodnutí o uložení kázeňského trestu podle zákona č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody, která se týkají základních práv a svobod, tj. nejméně rozhodnutí o uložení trestů dle § 46 odst. 3 písm. f), g) a h) tohoto zákona, podléhají soudnímu přezkumu.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2010, čj. 9 As 2/2008-125)

Prejudikatura: nálezy Ústavního soudu č. 276/2001 Sb. a č. 341/2010 Sb.; rozsudky Evropského soudu pro lidská práva ze dne 8. 6. 1976, *Engel a další proti Nizozemsku* (stížnost č. 5100/71, Series A, č. 22), a ze dne 28. 6. 1984, *Campbell a Fell proti Spojenému království* (stížnosti č. 7819/77 a 7878/77, Series A, č. 80).

Věc: Albert Ž. proti Vězeňské službě České republiky o uložení kázeňského trestu, o kasační stížnosti žalobce.

Žalovaný dne 20. 10. 2004 uložil prostřednictvím Věznice Plzeň žalobci nepodmíněný kázeňský trest dle § 46 odst. 1 a odst. 3 písm. f) zákona č. 169/1999 Sb., který spočíval v umístění do uzavřeného oddělení po dobu 5 dní.

Dle odůvodnění rozhodnutí odsouzený prokazatelně porušil § 28 odst. 2 písm. j) a odst. 3 písm. b) zákona č. 169/1999 Sb. tím, že vlastnil nepovolené předměty, které by svou povahou mohly poškodit zdraví nebo ohrozit na

*) S účinností od 30. 6. 2011 je § 76 odst. 6 zrušen nálezem Ústavního soudu ze dne 29. 9. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 32/08, č. 341/2010 Sb.

životě. Proti tomuto rozhodnutí stěžovatel podal stížnost, která byla rozhodnutím žalovaného ze dne 21. 10. 2004 zamítnuta. Uložený kázeňský trest byl vykonán ve dnech od 22. 10. 2004 do 27. 10. 2004.

Žalobce toto rozhodnutí napadl žalobou u Městského soudu v Praze, v níž namítal nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí a dále nesouhlasil se závěrem žalovaného ohledně splnění podmínek pro uložení předmětného kázeňského trestu.

Městský soud žalobu usnesením ze dne 19. 10. 2006 odmítl. Poukázal na právní úpravu obsaženou v § 76 odst. 6 zákona č. 169/1999 Sb., podle které jsou rozhodnutí žalovaného vydaná v kázeňském řízení ze soudního přezkumu vyloučena, s výjimkou kázeňského trestu propadnutí věci a rozhodnutí o zabrání věci. V odůvodnění se městský soud věnoval také otázce, zda zmiňovaná výlučka ze soudního přezkumu není v rozporu s ústavním pořádkem ve smyslu čl. 95 odst. 2 Ústavy ČR. Dle jeho názoru by tento rozpor byl dán, pokud by ze soudního přezkumu bylo vyloučeno rozhodnutí týkající se základních práv a svobod. K tomu však v předmětné věci nedošlo, neboť osobní svoboda stěžovatele byla prvotně omezena již rozsudkem soudu činného v trestním řízení, a uložený kázeňský trest se tedy týkal pouze přechodného a krátkodobého zpřísnění režimu, v němž byl na základě rozhodnutí soudu vykonáván trest odnětí svobody. Městský soud dále poukázal na několikanásobný systém dozoru nad výkonem trestu odnětí svobody vykonávaný ze strany krajského státního zastupitelství a veřejného ochránce práv, což i bez soudního přezkumu zaručuje dostatečnou ochranu před případnými excesy, které by nepřípustným způsobem mohly do základních práv odsouzených zasahovat.

Dle názoru městského soudu nelze rozhodnutí o kázeňském přestupku řadit do kategorie „*trestních obvinění*“, o jejichž oprávněnosti má v souladu s čl. 6 odst. 1 Úmluvy vždy s konečnou platností rozhodovat soud či nezávislý tribunál soudního typu. Kázeňské tresty se svým účelem výrazně odlišují od rozhodnutí o přestupcích i disciplinárních

deliktech osob ve služebním či jiném zaměstnaneckém poměru nebo členů profesních komor, k jejichž přezkumu se Ústavní soud vyslovil ve svém nálezu ze dne 27. 6. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 16/99, č. 276/2001 Sb.

Žalobce (stěžovatel) napadl rozsudek městského soudu kasační stížností, ve které namítal, že vyloučení rozhodnutí o uložení kázeňského trestu ze soudního přezkumu je v rozporu s čl. 36 odst. 2 Listiny, neboť toto rozhodnutí patří do kategorie „*trestních obvinění*“, jak má na mysli čl. 6 odst. 1 Úmluvy. Dle názoru stěžovatele se v případě ukládání kázeňského trestu jedná o sankci ukládanou správním orgánem fyzické osobě, která významně zasahuje do jejích práv, a to nejen při faktickém zpřísnění výkonu trestu odnětí svobody, ale zejména při prodloužení výkonu trestu, resp. zabrání možnosti přeřazení do věznice s mírnějším režimem a dále znemožňuje podmíněně propuštění z výkonu trestu odnětí svobody. Stěžovatel rovněž zdůraznil, že vzhledem k odmítnutí věcného přezkumu se nemohl k věci v plném rozsahu vyjádřit a nemohl soud při ústním jednání přesvědčit o stupni závažnosti uloženého kázeňského trestu. Tím dle názoru stěžovatele došlo k porušení práva na spravedlivý proces a k porušení čl. 38 Listiny.

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

Z odůvodnění:

Nejvyšší správní soud při předběžném projednávání věci dospěl k závěru, že § 46 odst. 1 zákona č. 169/1999 Sb., který vylučuje rozhodnutí žalovaného vydaná v kázeňském řízení ze soudního přezkumu, je v rozporu s ústavním pořádkem České republiky. Vzhledem k tomu, že o neústavnosti platného zákona si Nejvyšší správní soud nemůže sám učinit právní závěr, neboť je jím ve své rozhodovací činnosti vázán, předložil Ústavnímu soudu v souladu s čl. 95 odst. 2 Ústavy ČR návrh na zrušení § 76 odst. 6 zákona č. 169/1999 Sb. Z tohoto důvodu řízení o kasační stížnosti do doby rozhodnutí Ústavního soudu usnesením ze dne 16. 10. 2008, čj. 9 As 2/2008-73, přerušil.

Ústavní soud rozhodl o tomto návrhu náleženem ze dne 29. 9. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 32/08, č. 341/2010 Sb., tak, že mu vyhověl a § 76 odst. 6 zákona č. 169/1999 Sb. zrušil dnem 30. 6. 2011.

Ústavní soud ve svých úvahách vycházel především z relevantní judikatury Evropského soudu pro lidská práva (rozsudky ze dne 8. 6. 1976, *Engel a další proti Nizozemsku*, stížnost č. 5100/71, Series A, č. 22, a ze dne 28. 6. 1984, *Campbell a Fell proti Spojenému království*, stížnosti č. 7819/77 a 7878/77, Series A, č. 80) vztahující se k čl. 6 odst. 1 Úmluvy, podle kterého má každý právo na to, aby jeho záležitost byla spravedlivě, veřejně a v přiměřené lhůtě projednána nestranným a nezávislým soudem, zřízeným zákonem, který rozhodne o jeho občanských právech nebo závazcích nebo o oprávněnosti jakéhokoliv trestního obvinění proti němu.

Dle názoru Ústavního soudu napadený § 76 odst. 6 zákona č. 169/1999 Sb. nerespektuje principy, z nichž vychází judikatura Evropského soudu pro lidská práva při výkladu a aplikaci čl. 6 odst. 1 Úmluvy, a je také v rozporu s čl. 36 odst. 2 Listiny, podle kterého každý, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak. Z pravomoci soudu však v žádném případě nesmí být vyloučeno přezkoumání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny.

Základní otázkou tak v předmětné věci bylo, zda některá rozhodnutí o uložení kázeňského trestu jsou rozhodnutími, která se dotýkají základních práv a svobod podle Listiny. Výčet kázeňských trestů je obsažen v § 46 odst. 3 zákona č. 169/1999 Sb. a patří mezi ně důtka, snížení kapesného nejvýše o jednu třetinu až na dobu 3 kalendářních měsíců, zákaz přijetí jednoho balíčku v kalendářním roce, pokuta až do výše 1 000 Kč, propadnutí věci, umístění do uzavřeného oddělení až na 28 dnů (s výjimkou doby stanovené k plnění určených úkolů programu zacházení), celodenní umístění do uzavřeného oddělení až na 20 dnů, umístění do samovazby až na

20 dnů, odnětí výhod vyplývajících z předchozí kázeňské odměny.

Zákon č. 169/1999 Sb. dále v § 27 upravuje omezení a zbavení některých práv odsouzených. Zásadně platí, že po dobu výkonu trestu jsou odsouzení povinni podrobit se takovým omezením práv a svobod, jejichž výkon by buď byl v rozporu s účelem trestu, nebo která nemohou být uplatněna vzhledem k výkonu trestu. Zákon taxativně vypočítává práva a svobody, která jsou omezena a kterých je odsouzený po dobu výkonu trestu zbaven. Z pohledu Ústavního soudu tak jakákoliv další omezení práv a svobod jdou již nad rámec omezení v zákoně taxativně vypočtených, přičemž některá rozhodnutí o kázeňských trestech mají tuto povahu a mohou být (v závislosti na povaze a závažnosti sankce) výrazným zásahem do základních práv a svobod odsouzených (např. umístění do uzavřeného oddělení až na 28 dnů, celodenní umístění do uzavřeného oddělení, rozhodnutí o umístění do uzavřeného oddělení či do samovazby). Taková rozhodnutí je nutno z výše uvedených důvodů považovat za rozhodnutí týkající se základních práv a svobod, která nemohou být vyloučena ze soudního přezkumu.

Ústavní soud dále upozornil, že nedostatkem současné právní úpravy je také ta skutečnost, že nerozlišuje mezi jednotlivými kázeňskými tresty z hlediska závažnosti jejich dopadu na postavení odsouzeného. Ze soudního přezkumu jsou totiž na základě režimu § 76 odst. 6 zákona č. 169/1999 Sb. vyloučena všechna rozhodnutí uložená v kázeňském řízení (s výjimkou rozhodnutí o propadnutí nebo zabránění věci). Zákonná vyluka soudního přezkumu se tak vztahuje jak na kázeňské tresty mírnější povahy (jako je důtka, snížení kapesného nebo pokuta), tak i na kázeňské tresty, které nepochybně ve značné míře zasahují do práv a svobod odsouzeného (umístění do uzavřeného oddělení až na 28 dnů, celodenní umístění do uzavřeného oddělení až na 20 dnů či umístění do samovazby až na 20 dnů) a znamenají podstatné zostření dosavadního omezení svobody.

Nelze rovněž přehlédnout, že uložení kázeňského opatření má vliv také na případné

podmíněně propuštění z výkonu trestu, neboť při rozhodování o takové žádosti odsouzeného soudy přihlížejí k jeho chování během výkonu tohoto trestu. Soudní přezkum tak může zabránit libovůli při ukládání některých nejzávažnějších kázeňských trestů a vyloučit jejich nepříznivé důsledky pro eventuální rozhodování o podmíněném propuštění z výkonu trestu.

Na základě výše uvedených zjištění tak Ústavní soud uzavřel, že vyloučení rozhodnutí vydaných v kázeňském řízení ze soudního přezkumu, a to bez jakékoli diferenciacie jejich závažnosti, nemůže z hlediska požadavků čl. 36 odst. 2 Listiny a čl. 6 odst. 1 Úmluvy obstat. Projednání stížnosti proti uložení kázeňského trestu orgány žalovaného nesplňuje požadavky na ochranu práv před nestranným a nezávislým tribunálem. Paradoxem stávající právní úpravy pak je také ta skutečnost, že ve

věcech týkajících se majetku (propadnutí věci, zabránění věci) je soudní přezkum přípustný, zatímco ve věcech týkajících se závažných zásahů do bytostně osobnostní sféry odsouzeného (umístění do uzavřeného oddělení, umístění do samovazby) je soudní přezkum vyloučen. Plénium Ústavního soudu proto dospělo k závěru, že § 76 odst. 6 zákona č. 169/1999 Sb. je v rozporu s čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny a neodpovídá ani kritériím spravedlivého procesu zaručeným v čl. 6 odst. 1 Úmluvy. Proto rozhodlo o jeho zrušení podle § 70 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu. (...)

S ohledem na skutečnost, že v dané věci bylo městským soudem aplikováno ustanovení, které bylo Ústavním soudem shledáno protiústavním, a v důsledku toho neaplikovatelným, Nejvyšší správní soud usnesení městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

2260

Řízení před soudem: aktivní legitimace k podání žaloby proti rozhodnutí České národní banky

k § 10 odst. 9 zákona č. 363/1999 Sb., o pojišťovnictví a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o pojišťovnictví), ve znění zákonů č. 377/2005 Sb. a č. 57/2006 Sb.*)
k § 65 odst. 1 soudního řádu správního

Žalobce je aktivně legitimován k podání žaloby proti rozhodnutí České národní banky vydanému podle § 10 odst. 9 zákona č. 363/1999 Sb., o pojišťovnictví (ve znění před novelizací provedenou zákonem č. 278/2009 Sb.), kterým mu nebyl udělen souhlas s výkonem funkce člena představenstva pojišťovny, přestože nebyl účastníkem předchozího správního řízení.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 2. 2011, čj. 2 Afs 4/2011-64)

Prejudikatura: č. 188/2004 Sb. NSS, č. 905/2006 Sb. NSS, č. 906/2006 Sb. NSS a č. 1717/2008 Sb. NSS.

Věc: Ing. Milan T. proti České národní bance o udělení souhlasu s výkonem funkce člena představenstva pojišťovny, o kasační stížnosti žalobce.

Žalovaná svým rozhodnutím ze dne 21. 11. 2006 neudělila žalobci souhlas s výkonem funkce člena představenstva akciové společnosti MAXIMA pojišťovna. Žalovaná totiž dospěla k názoru, že žalobce není osobou,

která by – s ohledem na svoji dosavadní praxi – dávala jistotu obezřetného řízení pojišťovny, jak to požaduje § 7 odst. 4 zákona o pojišťovnictví ve znění do 31. 12. 2009.

* S účinností od 1. 1. 2010 byl § 10 zrušen zákonem č. 278/2009 Sb.

Bankovní rada žalované rozhodnutím ze dne 15. 3. 2007 zamítla rozklad podaný společností MAXIMA pojišťovna.

Proti rozhodnutí bankovní rady žalované podal žalobce žalobu k Městskému soudu v Praze, který ji usnesením ze dne 30. 7. 2010 odmítl z důvodu chybějící aktivní legitimace žalobce. Městský soud uvedl, že správní řízení bylo zahájeno na žádost společnosti MAXIMA pojišťovna. Stěžovatel jako fyzická osoba s pojišťovnou nesdílí žádná práva a povinnosti a v tomto případě jde výhradně o práva a povinnosti pojišťovny, nikoliv o práva a povinnosti kandidáta na funkci člena představenstva. Jakkoliv se v obecném smyslu negativní rozhodnutí žalované žalobce „dotkne“ v tom, že nebude moci působit jako člen představenstva, nejde o dotčení ve smyslu § 65 odst. 1 a 2 s. ř. s. O právech kandidáta se totiž nerozhoduje a fyzická osoba není ani oprávněna požádat žalovanou, aby se vyslovila k její vhodnosti pro funkci, a nemůže do zahájeného řízení nijak zasahovat. V tomto řízení kandidát vystupuje jako pasivní „předmět“ a nemůže mít v řízení žádná procesní ani hmotná práva.

Kasační stížností se žalobce (stěžovatel) domáhal zrušení uvedeného usnesení městského soudu. Namítal, že argumentace městského soudu je velmi formalistická. Společností MAXIMA pojišťovna byl požádán o kandidaturu na člena představenstva, a předložil proto příslušné doklady o vzdělání a praxi. Rozhodnutím žalované však byly ukončeny jeho aspirace na předmětnou funkci, a to aniž by byl dotazován na jakékoliv detaily své žádosti či doplnění dokladů. Zásah do subjektivních práv je přímý a zřejmý, protože v důsledku správního rozhodnutí stěžovatel nemůže být členem statutárního orgánu finanční instituce.

Stěžovatel měl za to, že mu svědčilo i právo být účastníkem správního řízení podle § 27 odst. 2 správního řádu. Pojišťovna jako žadatel i stěžovatel prý totiž sdíleli společný zájem (jmenování stěžovatele členem představenstva) a rozhodnutí žalované má pro ně identický dopad: absolutní překážku volitelnosti stěžovatele. Jedná se proto o případ

„společensví práv“ ve smyslu § 27 odst. 1 písm. a) citovaného zákona.

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

Z odůvodnění:

(...) [14] Základem pro posouzení věci je v daném případě otázka možnosti soudního přezkumu napadeného aktu žalované na základě žaloby podané stěžovatelem, který nebyl účastníkem správního řízení. K tomu je vhodné připomenout, že zákonný rámec pro rozsah přezkumné pravomoci soudů ve správním soudnictví je vymezen soudním řádem správním v § 4 ve spojení s § 2. Ustanovení § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. zavádí legislativní zkratku „*správní orgán*“. Tím se rozumí *orgán moci výkonné, orgán územního samosprávného celku, jakož i fyzická nebo právnická osoba nebo jiný orgán, pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy*. Zdejší soud v rozhodnutí ze dne 21. 5. 2008, čj. 4 Ans 9/2007-197, č. 1717/2008 Sb. NSS, uvedl, že „[z]ákonná definice obsahuje tři prvky: za prvé, jedná se o orgán moci výkonné či jiný z typu orgánů v definici uvedených. Za druhé, tento orgán rozhoduje o právech a povinnostech fyzických a právnických osob. Za třetí, toto rozhodování se děje v oblasti veřejné správy.“ Přezkumu ve správním soudnictví může být tedy podrobena taková činnost, která naplňuje všechny tři citované definiční prvky.

[15] Pro možnost přezkumu činnosti správního orgánu však musí vedle těchto tří znaků přistoupit ještě znak čtvrtý, obsažený v § 2 s. ř. s., tedy v daném případě musí být činností správního orgánu dotčena veřejná subjektivní práva fyzických nebo právnických osob. Lze tedy shrnout, že pro možnost přezkoumání aktu správního orgánu je nutno, aby tento akt naplnil kumulativně všechny čtyři výše uvedené znaky.

[16] Možnost přezkumu aktů správních orgánů musí být v neposlední řadě posuzována i s ohledem na ústavní povinnost soudů

poskytovat ochranu právům, obsaženou v čl. 90 Ústavy a čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), jež má na ústavní úrovni zásadní význam pro činnost správních soudů, když stanoví: *„Kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak. Z pravomoci soudu však nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny.“* Tímto ustanovením Listina zakládá pravidlo „*presumpce přezkumu*“, které stanoví správním soudům povinnost podrobit přezkumu akty veřejné moci dotýkající se právní sféry fyzických a právnických osob, pokud jejich přezkum není zákonem výslovně vyloučen. Podobný závěr zformuloval ve stěžovatelském citovaném nálezu ze dne 22. 3. 2000, sp. zn. Pl. ÚS 19/99, č. 43/2000 Sb. ÚS, č. 96/2000 Sb., i Ústavní soud, nicméně argumentace tímto nálezem ve vztahu k nyní projednávanému případu není případná, jelikož tento nálezh byl vydán ještě před účinností soudního řádu správního a navíc se věcně týká vymezení účastníků řízení podle již zrušeného stavebního zákona.

[17] Jak plyne z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2005, čj. 6 A 25/2002-42, č. 906/2006 Sb. NSS (poznámka soudu: z tohoto usnesení v podstatné míře vychází i stěžovatelem citovaný rozsudek ze dne 28. 8. 2009, čj. 2 As 51/2008-161), je neudržitelnou taková interpretace § 65 odst. 1 s. ř. s., která omezuje v každém jednotlivém případě hledání porušeného subjektivního hmotného práva, jakož i úkonu, který subjektivní hmotné právo založil, změnil, zrušil či závazně určil. Vyskytují se totiž poměrně zhusta situace, kdy se správní úkon dotýká právní sféry žalobce, a přesto žádné právo striktně vzato nezaložil, nezměnil nebo závazně neurčil. Stejně tak nelze vždy žalobní legitimaci podmiňovat zkrácením na hmotných subjektivních právech: jednak se určitá rozhodnutí hmotněprávní sféry žalobce vůbec nedotýkají, jednak je takový

požadavek zpochybnitelný už z toho důvodu, že předmětem soudního řízení není hmotné právo žalobce, ale jím uplatněný procesní nárok. Ze všech těchto příčin nelze § 65 odst. 1 s. ř. s. vykládat doslovným jazykovým výkladem, ale podle jeho smyslu a účelu. *„Žalobní legitimace podle tohoto ustanovení musí být dána pro všechny případy, kdy je dotčena právní sféra žalobce, tj. kdy se jednostranný úkon správního orgánu, vztahující se ke konkrétní věci a konkrétním adresátům, závazně a autoritativně dotýká jejich právní sféry. Nejde tedy o to, zda úkon správního orgánu založil, změnil, zrušil či závazně určil práva a povinnosti žalobce, nýbrž o to, zda se – podle tvrzení žalobce v žalobě – negativně projevil v jeho právní sféře.“*

[18] Zdejší soud má za to, že z takto široce nastaveného vnímání § 65 odst. 1 s. ř. s. je zcela zřejmé, že stěžovatel aktivně legitimován k podání žaloby proti rozhodnutí žalované byl. Dotčenost právní sféry stěžovatele spatřuje soud přinejmenším ve dvou směrech. Za prvé, v základním právu na svobodnou volbu povolání, právu podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost ve smyslu čl. 26 odst. 1 Listiny. Nelze ostatně přehlédnout, že i městský soud v odůvodnění napadeného usnesení výslovně připustil, že se rozhodnutí žalované stěžovatele dotkne, jelikož v jeho důsledku nemůže vykonávat funkci člena představenstva.

[19] Za druhé, tato dotčenost je dána i tím, že z obsahu negativního rozhodnutí žalované výslovně plyne, že stěžovatel není osobou, která by s ohledem na svou dosavadní praxi dávala jistotu obezřetného řízení pojišťovny ve smyslu § 7 odst. 4 zákona o pojišťovnictví. Přestože Nejvyšší správní soud za dané procesní konstelace není oprávněn jakkoliv se vyjadřovat k tomuto závěru žalované, je zcela zřejmé, že tento závěr je způsobitelný dotknout se právní sféry stěžovatele. S ohledem na jednotu a předvídatelnost rozhodování správního orgánu totiž lze důvodně očekávat, že podobný závěr by žalovaná vyslovila ve vztahu ke stěžovateli i v budoucnu, pokud by měla rozhodnout o podobném návrhu, byť ve vztahu k jiné pojišťovně. Konečně, takovéto hodnocení osoby stěžovatele je a bude nepo-

chybně ve vztahu k němu negativně vnímáno v rámci dané profesní skupiny a tohoto segmentu podnikání. Rovněž v tomto směru je rozhodnutí žalované způsobilé dotknout se právní sféry stěžovatele, a to kromě zmíněného čl. 26 Listiny též i ve vztahu k čl. 10 odst. 1 Listiny, který přiznává každému právo, aby byla zachována jeho lidská důstojnost, osobní čest, dobrá pověst a chráněno jeho jméno (podobně viz rozsudek ze dne 4. 2. 2004, čj. 6 A 57/2002-61, č. 188/2004 Sb. NSS).

[20] Kě skutečnosti, že stěžovatel nebyl účastníkem správního řízení, soud uvádí, že konstrukce § 65 odst. 1 s. ř. s. (na rozdíl od odstavce 2 stejného ustanovení) nutně nevyžaduje předchozí účastenství žalobce ve správním řízení. Z hlediska aktivní legitimace k podání žaloby proto není určující, zda s dotčeným subjektem bylo jednáno jako s účastníkem správního řízení, nýbrž zda vydaným rozhodnutím byla dotčena jeho právní sféra ve shora popsaném smyslu.

[21] Tento závěr je plně souladný i s ustálenou judikaturou zdejšího soudu. Stojí proto jen za připomenutí, že ve známém případě nejmenování justičního čekatele soudcem (rozsudek ze dne 27. 4. 2006, čj. 4 Aps 3/2005-35, č. 905/2006 Sb. NSS) Nejvyšší

správní soud rovněž konstatoval, že uchazeč o funkci soudce může svoji vůli stát se soudcem projevat či uplatňovat pouze tak, že po absolvování magisterského studijního programu v oblasti práva je oprávněn toliko souhlasit se svým ustanovením do funkce soudce a s přidělením k určitému soudu. Procedura, která vyústí v předložení návrhu na jmenování soudcem prezidentu republiky, zákonem výslovně upravena není a je věcí zvyklostí v postupu ministra spravedlnosti a vlády a jejich součinnosti s prezidentem republiky. „*Vlastní návrh na jmenování justičního čekatele soudcem je mimo vlastní dispoziční sféru navrhovaného, návrh předkládá ministr spravedlnosti nejprve k projednání vládě a po projednání návrhu je návrh předkládán prezidentu republiky.*“ Jinak řečeno, rovněž v tomto případě žalobce nebyl účastníkem správního řízení a přesto byl aktivně legitimován k podání žaloby. V tomto směru je nyní projednáván případ s tímto případem obdobný.

[22] Lze tak uzavřít, že stěžovatel je aktivně legitimován k podání žaloby proti rozhodnutí žalované vydanému podle § 10 odst. 9 zákona o pojišťovnictví, kterým mu nebyl udělen souhlas s výkonem funkce člena představenstva společnosti MAXIMA pojišťovna.

2261

Řízení před soudem: ochrana proti nezákonnému zahájení vytýkacího řízení; ochrana proti účelově prodlužovanému vytýkacímu řízení;

ochrana před zaevidováním v databázi EUROCANET

Daňové řízení: vytýkací řízení

k § 43 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění zákona č. 270/2007 Sb. *)
(v textu jen „daňový řád“)

k § 65 a § 82 soudního řádu správního

k nařízení Rady (ES) č. 1798/2003 o správní spolupráci v oblasti daně z přidané hodnoty a o zrušení nařízení (EHS) č. 218/92

I. Prostředkem právní ochrany proti tvrzenému nezákonnému zahájení vytýkacího řízení (§ 43 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků) je žaloba dle § 65 a násl. s. ř. s. podaná proti konečnému rozhodnutí správce daně ve věci vyměření da-

*) S účinností od 1. 1. 2011 nahrazen zákonem č. 280/2009 Sb., daňový řád.

ně, nikoli žaloba na ochranu před nezákonným zásahem dle § 82 s. ř. s. Prostředkem právní ochrany proti účelově prodlužovanému vytýkacímu řízení (§ 43 zákona o správě daní a poplatků) je žaloba nečinností podaná dle § 79 a násl. s. ř. s.

II. Žalobu na ochranu před nezákonným zásahem (§ 82 s. ř. s.) spočívajícím v šíření určité informace prostřednictvím formulářů SCAC 2004 rozeslaných do jiných členských států Evropské unie, jakož i v zaevidování žalobce v databázi EUROCANET (*European Carousel Network*) nelze odmítnout ve smyslu § 85 s. ř. s., neboť žalobce nemá k dispozici jiné právní prostředky, jimiž by se mohl před tvrzeným nezákonným zásahem domáhat ochrany.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, čj. 9 Aps 5/2010-81)

Prejudikatura: č. 625/2005 Sb. NSS, č. 735/2006 Sb. NSS, č. 1773/2009 Sb. NSS, č. 1872/2009 Sb. NSS a č. 2137/2010 Sb. NSS; nález Ústavního soudu č. 63/2003 Sb. ÚS (sp. zn. II. ÚS 334/02).

Věc: Společnost s ručením omezeným Gladius International proti Finančnímu úřadu v Olomouci o ochranu před nezákonným zásahem, o kasační stížnosti žalobce.

Žalovaný vedl se žalobcem celkem 8 vytýkacích řízení na dani z přidané hodnoty (dále také „DPH“), v čemž žalobce spatřoval nezákonný zásah ve smyslu § 82 s. ř. s. Proto podal proti postupu pracovníka správce daně námitku podle § 43 odst. 2 ve vazbě na § 16 odst. 4 písm. d) daňového řádu.

V následné žalobě podané u Krajského soudu v Ostravě žalobce popsal, v čem konkrétně nezákonný zásah spatřuje a jak se vytýkané jednání projevilo ve zkrácení jeho práv. V případě vytýkacích řízení za zdaňovací období listopad 2007 až červen 2008 spatřoval nezákonný zásah jednak v samotném zahájení vytýkacích řízení na dani z přidané hodnoty, a to zejména v tom, že výzvy, kterými správce daně vytýkací řízení zahájil, nesplňují zákonem stanovené podmínky, dále pak v provádění vytýkacích řízení, která jsou dle žalobce vedena i přesto, že žalobce v jejich průběhu odstraní veškeré pochybnosti ohledně uplatňovaných nároků na odpočet daně a veškeré úkony správce daně jsou činěny účelově bez zákonem stanoveného podkladu.

Dále se žalobce domáhal, aby soud žalovanému přikázal obnovit stav před odesláním formulářů SCAC 2004 a dodatečně informoval všechny adresáty, že se žádným způsobem nepodílí na karuselových obchodech. Nezákonný zásah spatřoval v konkrétním jednání pracovníka správce daně, z jehož iniciativy

došlo k tomu, že do jiných členských států Evropské Unie byla o žalobci odeslána zcela lživá informace. Formuláře SCAC 2004 s touto ničím nepodloženou informací byly poprvé odeslány do jiných členských států Evropské Unie dne 5. 5. 2008, přičemž u adresátů vzbudily dojem, že žalobce byl orgány činnými v trestním řízení usvědčen z aktivní účasti na karuselových obchodech. V důsledku těchto informací začali příslušní správci daně vyšetřovat dodavatele žalobce a někteří z nich v tomto důsledku přerušili s žalobcem obchodní spolupráci.

Žalobce se dále domáhal ochrany proti jednání žalovaného, kterým zaevidoval stěžovatele do registru EUROCANET (*European Carousel Network*), a domáhal se, aby krajský soud přikázal žalovanému stěžovatele z tohoto registru vyřadit. Dle stěžovatele se jedná o neformální síť mezi členskými státy Evropské Unie pro rychlou výměnu informací týkajících se potenciálních podvodů typu „missing trader“. Žalobce se do této sítě dostal na základě svévole konkrétního pracovníka správce daně, přičemž důsledkem této evidence je, že po vykázání obchodní transakce uzavřené se žalobcem jsou všichni obchodní partneři žalobce okamžitě příslušnými správci daně prověřováni a mnozí z nich okamžitě ukončují obchodní spolupráci.

Žalobce se proto domáhal, aby krajský soud žalovanému: (1) zakázal pokračovat

v nezákonných vytýkacích řízeních vedených u něj na dani z přidané hodnoty za zdaňovací období listopad 2007 až červen 2008 a současně mu přikázal (2) obnovit stav před odesláním formulářů SCAC 2004 a dodatečně informovat všechny adresáty, že se nijak nepodílí na karuselových obchodech; (3) ukončit zásah ve formě jeho evidování v registru EUROCA-NET, a tudíž žalobce z tohoto registru vyřadit a (4) umožnit žalobci nahlédnout do všech písemností spisu, a to včetně písemností zařazených v neveřejné části spisu a také včetně písemností, které se vztahují k jeho věci, avšak součástí spisu se nikdy nestaly.

Krajský soud žalobu pro nevyčerpání opravného prostředku dle § 85 s. ř. s. odmítl. Na posuzovaný případ aplikoval usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2005, čj. 2 Afs 144/2004-110, č. 735/2006 Sb. NSS, a dospěl k závěru, že stejně jako v případech nezákonné daňové kontroly, tak i v případech vytýkacího řízení, je třeba, aby stěžovatel vyčerpал námitky dle § 16 odst. 4 písm. d) daňového řádu. Výše uvedené žalobce nesplnil, když jeho námitka uplatněná v daňovém řízení nesměřovala tak, jak tomu bylo v žalobě na vytýkací řízení květen až červen 2008, a navíc neobsahovala ani jednu námitku, která by odpovídala námitkám obsaženým v žalobě.

Žalobce (stěžovatel) napadl usnesení krajského soudu kasační stížností, v níž mimo jiné namítal, že nosný bod žaloby, tj. nezákonnost vytýkacích řízení jako takových, byl v jeho námitce uplatněn v průběhu daňového řízení obsažen.

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

Z odůvodnění:

(...) Otázkou, kterou je nutno v nyní projednávané věci posoudit, je naplnění zákonných předpokladů pro odmítnutí žaloby, aniž by se soud mohl zabývat vlastním meritem věci, tedy důvodností žaloby.

Ustanovení § 82 s. ř. s. pod nadpisem „*žalobní legitimace*“ stanoví, že každý, kdo tvrdí,

že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (dále jen „zásah“) správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasazeno, může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu, trvá-li takový zásah nebo jeho důsledky anebo hrozí-li jeho opakování. Podle § 85 s. ř. s. je však žaloba nepřipustná, lze-li se ochrany nebo nápravy domáhat jinými právními prostředky. V této souvislosti Nejvyšší správní soud konstatuje, že řízení o ochraně před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu je subsidiární formou soudní ochrany ve správním soudnictví, která pokrývá širokou škálu tzv. faktických zásahů a která nastupuje jen v případě, že jiná právní možnost ochrany chybí.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení a dospěl k závěru, že úvahy krajského soudu jsou jednak nesprávné a dále i na samé hranici přezkoumatelnosti. Z odůvodnění krajského soudu o aplikovatelnosti usnesení rozšířeného senátu zdejšího soudu ze dne 31. 8. 2005, čj. 2 Afs 144/2004-110, na nyní projednávanou věc nelze zjistit, na základě jakých úvah krajský soud dospěl k závěru, že vytýkací řízení stejně jako daňová kontrola mohou podle okolností představovat nezákonný zásah, proti kterému je nejprve nutno vyčerpат námitky dle § 16 daňového řádu a až následně je možno domáhat se ochrany proti popsánému jednání žalobou dle § 82 s. ř. s.

Daňová kontrola a vytýkací řízení mají bezesporu řadu společných jmenovatelů a oba instituty lze označit za komplexní kontrolní postupy uplatňované při správě daní. To však automaticky neznamená, že lze těmto institutům přisuzovat stejný charakter i z hlediska případné procesní obrany daňového subjektu. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ve shora uvedeném usnesení, jehož závěry krajský soud bez dalšího vztáhl na nyní projednávanou věc, zdůraznil, že „*daňová kontrola je zpravidla zahájena protokolem a ukončena sepsáním a podepsáním zprávy o daňové kontrole, tedy souboru relevant-*

ních poznatků z daňové kontroly vyplynulých. Tuto zprávu charakterizoval Ústavní soud v nálezu ze dne 13. 5. 2003, sp. zn. II. ÚS 334/02, Sb. n. u. ÚS, sv. 30, č. 63, s. 129 tak, že ji nelze pokládat za rozhodnutí, neboť na jejím základě nejsou daňovému subjektu ukládány povinnosti nebo přiznáváno právo ve smyslu § 32 daňového řádu, ale za pouhý podklad pro případné vydání rozhodnutí v daňovém řízení, tj. platebního výměru nebo dodatečného platebního výměru. Daňová kontrola je tedy svou povahou procesem kontrolním a nikoliv rozhodovacím. Případný dodatečný platební výměr, jímž by správce daně na základě výsledků daňové kontroly doměřil daň, již není součástí daňové kontroly. Pokud dodatečný platební výměr následuje, tak je to až po skončení daňové kontroly a přirozeně pouze tehdy, jsou-li výsledkem kontrolních zjištění skutečnosti odůvodňující dodatečné stanovení daně. Jsou to právě tyto dvě skutečnosti, které jsou významné pro další úvahy o charakteru rozhodnutí o námitkách proti postupu správce daně a pro způsob, jakým lze ve správním soudnictví poskytnout ochranu proti nezákonné daňové kontrole. Za prvé, samotný proces daňové kontroly nemusí vždy vyústit v soudem přezkoumatelné rozhodnutí. Za druhé, zpráva o daňové kontrole není rozhodnutím ve smyslu § 32 daňového řádu. Není však ani rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. [...].“

Tyto skutečnosti, které považoval rozšířený senát zdejšího soudu za stěžejní pro posouzení charakteru daňové kontroly z hlediska možného nezákonného zásahu, však současně daňovou kontrolu odlišují od vytykácího řízení. Z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu plyne, že institut vytykácího řízení je nástrojem k vyjasnění, upřesnění či případné korekci údajů uvedených v daňovém přiznání a hlášení předtím, než bude přistoupeno k vyměření daně či k jejímu doměření na základě dodatečného daňového přiznání. V souladu s usnesením rozšířeného senátu ze dne 27. 7. 2010, čj. 5 Afs 92/2008-147, č. 2137/2010 Sb. NSS „může být vytykácí řízení zahájeno nejdříve po podání daňového

přiznání či hlášení nebo dodatečného daňového přiznání a nejpozději předtím, než dojde k aktu vyměření daně správcem daně první instance, tj. zejména k vydání platebního výměru. Vytykácí řízení tedy nelze zahájit a vést poté, co došlo k aktu vyměření daně prvoinstančním správcem daně, včetně vyměření konkludentního podle § 46 odst. 5 zákona o správě daní a poplatků. Správce daně tedy může poté, co obdrží daňové přiznání či hlášení nebo dodatečné daňové přiznání, zahájit vytykácí řízení, a to do té doby, dokud neprovede posouzení vyústivší v konkludentní vyměření. Může je zahájit i poté, co jej daňový subjekt postupem podle § 46 odst. 5 věty první in fine d. ř. požádal o sdělení výsledku vyměření, ale jen za předpokladu, že takové posouzení ještě neprovedl, a tedy nezaznamenal do příslušné kolonky daňového přiznání či hlášení nebo dodatečného daňového přiznání.“ Na druhou stranu zahájení vytykácího řízení představuje absolutní překážku pro možnost aplikace § 46 odst. 5 daňového řádu. Správce daně je tak po ukončeném vytykáčím řízení vždy povinen vydat platební výměr, a to i když dospěje k závěru, že veškeré údaje uvedené daňovým subjektem v daňovém přiznání jsou správné, pravdivé, průkazné či úplné. Tedy až den vydání platebního výměru je dnem vyměření daně (srov. rozsudky NSS ze dne 15. 3. 2007, čj. 7 Afs 10/2006-57, č. 1872/2009 Sb. NSS, či ze dne 25. 6. 2008, čj. 5 Afs 3/2008-81).

Z výše uvedeného je nepochybné, že vytykácí řízení může být zahájeno až po předložení příslušného přiznání k dani, a to pouze na základě konkrétních pochybností o údajích v něm uvedených, a na rozdíl od daňové kontroly končí vždy vydáním rozhodnutí. Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že касаční stížnost, ve které se stěžovatel domáhá zrušení odmítavého usnesení krajského soudu v části týkající se poskytnutí ochrany proti nezákonně zahájenému a vedenému vytykáčím řízení jako celku, není důvodná. Stěžovateli svědčí jiný právní prostředek, jímž se může účinně domáhat nezákonnosti vedeného vytykácího řízení. Tímto prostředkem je žaloba podle § 65 s. ř. s., podaná proti

každému konečnému rozhodnutí odvolacího správního orgánu (finančního ředitelství) ve věci vyměření daně z přidané hodnoty za uvedená zdaňovací období. Tak tomu ostatně bylo i ve věci rozhodované Nejvyšším správním soudem pod sp. zn. 9 Afs 110/2007, na kterou stěžovatel odkazuje. Uvedený závěr pak plně koresponduje s ustálenou judikaturou zdejšího soudu, dle které platí, že ve vztahu mezi žalobou proti rozhodnutí a žalobou proti nezákonnému zásahu správního orgánu má primát žaloba proti rozhodnutí a možnost úspěšně podat žalobu proti nezákonnému zásahu nastupuje teprve tehdy, pokud žaloba proti rozhodnutí nepřipadá v úvahu. Účastník řízení tedy nemůže volit, kterou z těchto žalob bude považovat za výhodnější a které řízení bude žalobou iniciovat (srov. rozsudek NSS ze dne 4. 8. 2005, čj. 2 Aps 3/2004-42).

I přes výše uvedené je však třeba konstatovat, že v případě žalob na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem či donucením jde vždy o situace mající svojí povahou základ především ve skutkovém stavu, v aktivním konkrétním jednání žalovaného, ať už zcela bez jakékoli opory v platném právu či o jednání, které sice formálně vykazuje znaky jednání právními předpisy upraveného, avšak právě vzhledem ke konkrétní situaci jde o zjevné vybočení z tohoto zákonného rámce, a to vybočení natolik flagrantní a nepopiratelné, že jej lze za splnění ostatních zákonných podmínek za nezákonný zásah, pokyn či donucení považovat. Skutečnost, že vytýkácí řízení nemůže představovat nezákonný zásah ve svém celku, proto pochopitelně nevyklučuje, že by v jeho průběhu nemohlo dojít k takovému faktickému úkonu ze strany pracovníka správce daně, proti kterému by se s ohledem na jeho charakter bylo možné bránit žalobou dle § 82 s. ř. s., tj. před samotným vydáním rozhodnutí o vyměření daně.

Namítali-li stěžovatel, že správce daně vede vytýkácí řízení bez právního podkladu, kdy podle jeho názoru docházelo ze strany správce daně k nedůvodnému oddalování vyměření daně, měl se namísto ochrany před nezákonným zásahem domáhat ochrany nečinností žalobou dle § 79 s. ř. s. Kasační

soud se proto v tomto ohledu ztotožňuje se závěry krajského soudu, neboť i faktické provádění úkonů, jež však nemají žádný právní podklad a jsou uskutečňovány s cílem oddálit moment vydání meritorního rozhodnutí, mohou být považovány za nečinnost správního orgánu. (...)

Jakkoliv Nejvyšší správní soud shledal postup krajského soudu nedostatečným a jeho závěry nesprávnými, dospěl k závěru, že odmítnutí žaloby, domáhající se zákazu pokračovat v nezákonných vytýkácích řízeních a umožnění nahlédnout do všech písemností spisu, bylo v souladu s § 85 s. ř. s., byť z jiných důvodů, než ke kterým dospěl krajský soud. Užítí jiného důvodu k jinak správnému odmítnutí žaloby však nemůže být důvodem pro zrušení rozhodnutí soudu I. stupně v řízení o kasační stížnosti; výsledek řízení po případném vrácení věci k řízení před soudem I. stupně – co do praktického efektu pro účastníka – by byl týž. Podstatné je, aby soud neodmítl věcně jednat tam, kde na to má účastník řízení právo. Nezbyvá proto, než tuto část kasačních námitek uzavřít s tím, že rozhodnutí správních orgánů a řízení jejich vydání předcházející jsou podrobeny primárně soudní kontrole v řízeních o žalobách podle § 65 a násl. s. ř. s., a žaloba podaná v režimu § 82 s. ř. s. na ochranu před nezákonným zásahem je proto přípustná až v okamžiku, kdy nelze podat žalobu dle § 65 a násl. s. ř. s. Obdobně se nelze žalobou dle § 82 s. ř. s. domáhat ochrany v těch případech, kdy se jedná o neodůvodněné oddalování vydání meritorního rozhodnutí, tedy fakticky o nečinnost správního orgánu.

Pokud jde o kasační námítky, dle kterých se stěžovatel dožaduje zrušení napadeného usnesení o odmítnutí žaloby ve vztahu k té části žaloby, ve které se stěžovatel domáhal obnovení stavu před odesláním formulářů SCAC 2004 a povinnosti dodatečně informovat všechny adresáty, že se nijak nepodílí na karuselových obchodech, jakož i ukončení zásahu ve formě jeho evidování v registru EUROCANET a jeho vyřazení z tohoto registru, dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

S krajským soudem lze jistě souhlasit v tom, že smyslem a účelem obligatorního vyčerpání jiných prostředků ochrany je skutečnost, aby soud do řízení vstupoval pouze tam, kde již není jiná možnost ochrany. V případě tvrzeného nezákonného jednání spočívajícího v rozeslání shora uvedené informace na formuláři SCAC 2004 či zaevidování stěžovatele do registru EUROCANET ovšem dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že stěžovatel takovými prostředky ochrany nedisponuje.

Předně je třeba zdůraznit, že mezinárodní správní spolupráce v oblasti daně z přidané hodnoty nespadá do okruhu úkonů upravených v souvislosti s prováděním vytykácího řízení a jeho právní úpravu neobsahují ani ostatní ustanovení daňového řádu. Úkony, ve kterých je stěžovatelem spatřován nezákonný zásah, tj. rozeslání shora uvedené informace na formuláři SCAC 2004, jsou správními orgány prováděny na základě nařízení o správní spolupráci v oblasti daně z přidané hodnoty č. 1798/2003/ES a o zrušení nařízení (EHS) č. 218/92 Rady Evropské unie, nejsou tak úkony prováděnými podle daňového řádu. Výměna informací či žádost o poskytnutí informací je z hlediska právní úpravy samostatným, na daňovém řízení nezávislým procesem, jehož primárním cílem je úzká spolupráce správních orgánů členských států Evropské unie příslušných ke správě DPH v boji proti daňovým únikům v souvislosti s daní z přidané hodnoty. Za tímto účelem stanoví toto nařízení pravidla a postupy, které umožňují příslušným orgánům členských států spolupraci a vzájemnou výměnu všech informací, které jim mohou pomoci správně vyměřit DPH, jakož i pravidla a postupy pro výměnu některých informací elektronickými prostředky, zejména pokud jde o DPH u obchodních operací uvnitř Společenství.

Vzhledem ke skutečnosti, že tyto úkony správních orgánů nejsou dle uvedeného předpisu nutně podmíněny konkrétním daňovým řízením, nemusí následovat žádné rozhodnutí ve věci, v rámci kterého by mohl daňový subjekt napadat i předcházející postup správy daně. Samotné nařízení č. 1798/2003/ES žádný prostředek, kterým by se mohl daňový

subjekt dožadovat ochrany proti případným excesům ze strany správních orgánů, učiněným v rámci mezinárodní spolupráce, neupravuje. Závěry krajského soudu o odmítnutí žaloby pro nevyčerpání námitek dle § 16 odst. 4 písm. d) daňového řádu jsou tedy neudržitelné.

Obdobně jsou neudržitelné také závěry krajského soudu o odmítnutí žaloby pro nevyčerpání námitek dle § 16 odst. 4 písm. d) daňového řádu v případě tvrzeného neoprávněného evidování stěžovatele v systému EUROCANET. Nařízení č. 1798/2003/ES o systému EUROCANET mlčí, daňový řád taktéž. Dle stěžovatele představuje tento systém neformální síť pro výměnu informací mezi členskými státy Evropské unie, týkajících se potenciálních podvodů typu „missing trader“. Tato síť byla zavedena na základě iniciativy Belgie a podpořena Komisí. Žalovaný ve vyjádření k žalobě tvrdí, že Česká republika je prostřednictvím Ministerstva financí pouze pasivním příjemcem informací z této databáze, neboť jako členský stát EU se aktivně nezapojuje do předávání dat do této databáze. Existence databáze EUROCANET tak není mezi stranami sporná. Případná evidence daňového subjektu v této databázi je přitom samostatným, na daňovém řízení nezávislým úkonem, přičemž daňové předpisy neupravují opravný prostředek, prostřednictvím kterého by byl daňový subjekt oprávněn proti jeho zanesení do této evidence či databáze brojit. Případná evidence stěžovatele v tomto systému proto představuje faktický stav, a v případě, kdy má daňový subjekt pochybnosti o zákonnosti tohoto stavu, je oprávněn se za splnění ostatních zákonem stanovených podmínek obrátit na správní soud s žalobou podanou dle § 82 s. ř. s., neboť nemá jinou zákonem upravenou možnost obrany.

Krajský soud tak namísto odmítnutí žaloby v části, ve které se stěžovatel domáhal ochrany před nezákonným zásahem spočívajícím v odeslání formulářů SCAC 2004, obsahujících informaci o tom, že stěžovatel je účastníkem podvodných transakcí, a v části, ve které se stěžovatel domáhal ochrany před nezákonným zásahem spočívajícím v jeho

evidování v registru EUROCANET, měl přistoupit k jejímu meritornímu posouzení a zvážit naplnění jednotlivých definičních znaků nezákonného zásahu uvedených v § 82 s. ř. s. Jak totiž uvedl rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v rozhodnutí ze dne 16. 12. 2008, čj. 8 Aps 6/2007-247, č. 1773/2009 Sb. NSS: „*Postavení žalobce jako účastníka řízení o žalobě podle § 82 s. ř. s. je [ve spojení s § 33 odst. 1 s. ř. s., podle něhož jsou účastníky řízení navrhovatel (žalobce) a odpůrce (žalovaný) nebo ti, o nichž to stanoví tento zákon] dáno jeho tvrzením. Citované ustanovení § 82 s. ř. s. tak pod nadpisem ‚aktivní legitimace‘ vymezuje okruh tvrzení, která musí žalobce podat, aby jeho procesní úkon (žaloba) měl zamýšlené účinky, tj. dal vzniku příslušnému procesněprávnímu vztahu a vedl soud k rozhodnutí, tj. výroku směřujícímu k ochraně veřejného subjektivního práva. V průběhu řízení je proto nutno zkoumat, zda žalobce tvrzenou aktivní věcnou legitimaci k podání žaloby skutečně měl, resp. zda se žalovaný státní orgán tvr-*

zeného zásahu do veřejných subjektivních práv skutečně dopustil (zda je tedy skutečně věcně pasivně legitimován). V tomto smyslu je třeba institut aktivní legitimace chápat v tradičním pojetí jako oprávnění vyplývající z hmotného práva; má ji ten z účastníků, komu svědčí subjektivní právo nebo povinnost, o něž se v řízení jedná. Posouzení jednotlivých definičních znaků tvrzeného nezákonného zásahu (zkrácení na právech, nezákonnost zásahu) představuje vždy úvahu ve věci samé, která v konečném důsledku může vést nanejvýš k zamítnutí žaloby se závěrem, že k tvrzenému zásahu vůči žalobci nedošlo, nebo že k němu sice došlo, nebyl však nezákonný, anebo sice nezákonným byl, avšak žalobce jím nebyl přímo zkrácen na svých subjektivních právech [...]. Jednotlivé definiční znaky aktivní legitimace k žalobě podle § 82 s. ř. s. nepředstavují speciální formulace podmínek řízení, při jejichž ‚zjištěné absenci‘ se klade absolutní překážka postupu procesu, takže soud nemůže vydat rozhodnutí o věci, o kterou běží.“

2262

Daň z příjmů fyzických osob: příjem společníka a jednatele společnosti

k § 6 odst. 1 písm. b) zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění zákonů č. 259/1994 Sb., č. 492/2000 Sb. a č. 261/2007 Sb.

Pokud společník a jednatel společnosti poskytuje společnosti služby prostřednictvím své živnosti s odlišným předmětem činnosti, kterou provozuje v samostatných provozovnách, vlastními pracovníky a na vlastní náklady, není cena společností jemu zaplacená příjmem ze závislé činnosti ve smyslu § 6 odst. 1 písm. b) zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2010, čj. 2 Afs 24/2010-96)

Prejudikatura: č. 841/2006 Sb. NSS a č. 889/2006 Sb. NSS.

Věc: Společnost s ručením omezeným W & P company proti Finančnímu ředitelství v Plzni o daň z příjmů fyzických osob, o kasační stížnosti žalovaného.

Při daňové kontrole zaměřené mj. i na daň z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti za zdaňovací období let 2005 a 2006 zjistil správce daně, že daňový subjekt (žalobce) v rozhodném období provozoval autobazar v Domažlicích a při této činnosti prodával vo-

zidla a zprostředkoval jejich prodej. Přípravu vozidel k prodeji, kterou pro něj prováděl jeden ze společníků a jednatelů Martin W., posoudil jako činnost související s činností kontrolovaného subjektu. Martin W. sám v kontrolovaném období vlastnil živnosten-

ské oprávnění na údržbu motorových vozidel a jejich příslušenství a na maloobchod s motorovými vozidly. Z tohoto hlediska se podle správce daně podílel na zisku kontrolovaného subjektu, přičemž byl současně jedním z jeho společníků a jednatelů. Po projednání kontrolních zjištění se daňový subjekt vyjádřil písemným podáním ze dne 14. 12. 2007 tak, že poukázal na porovnání živnostenských oprávnění obou subjektů, přičemž čištění vozidel je oprávněním Martina W. a jde o jinou činnost, než kterou provozuje žalobce. Čištění vozidel prováděl Martin W. ve dvou provozovnách, a to v dílně a na myčce aut, které sám provozuje či má pronajaty. Čištění prováděli jeho zaměstnanci a veškeré náklady s tím spojené nesl sám. Nakonec upozornil, že významnou část kalkulace ceny tvořily mzdové náklady a náklady na náhradu nájmu. Podle něho se jednalo o klasickou dodávku služeb, kterou nelze překvalifikovat na závislou činnost. Správce daně ve zprávě o kontrole ze dne 9. 1. 2008 toto vyjádření neakceptoval a kontrolu uzavřel s tím, že plátce nesrazil a neodvedl zálohy ze závislé činnosti z příjmů Martina W. vyplacených za tyto služby. Poté byly vydány platební výměry.

V odvolání proti platebním výměrům žalobce argumentoval obdobně jako ve svém vyjádření, poukázal na judikaturu správních soudů i Ústavního soudu a na skutečnost, že za součást příjmu společníka vzal správce daně i daň z přidané hodnoty, která byla součástí fakturovaných částek, a že předmětné částky již byly zdaněny, a to i daní ze závislé činnosti placenou Martinem W. za jeho zaměstnance. Žalovaný v rozhodnutích o odvolání ze dne 28. 8. 2008 dospěl k závěru, že se jednalo o činnost podléhající § 6 odst. 1 písm. b) zákona o daních z příjmů, přičemž za příjem je třeba považovat celou vyfakturovanou částku. Daňový subjekt podle něho nesplnil povinnost vyplývající z § 38h odst. 1 a 5 zákona o daních z příjmů, když z těchto příjmů nesrazil zálohu na daň z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti.

Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu ke Krajskému soudu v Plzni. Krajský soud v rozsudku ze dne 30. 12. 2009 do-

spěl k závěru, že za příjmy ze závislé činnosti podle § 6 odst. 1 zákona o daních z příjmů lze označit jednak příjmy, které splňují pojmové znaky závislé činnosti [písmeno a)], jednak příjmy, které některé z těchto znaků postrádají, avšak zákonodárce je za příjmy ze závislé činnosti výslovně označil [písmeno b) až d)]. Při posouzení, zda se v daném případě jedná o příjmy podle § 6 nebo podle § 7 zákona o daních z příjmů, vycházel krajský soud z toho, že za příjmy z podnikání podle § 7 je třeba považovat příjmy z činnosti charakterizované tím, že je vykonávána nezávisle, pod vlastním jménem, na vlastní účet a s vlastní odpovědností poplatníka, kdežto u příjmů společníka za práce konané pro jeho společnost ve smyslu § 6 citovaného zákona nelze vycházet jen z jeho postavení ve společnosti a ze souvislosti jím vykonávaných prací s činností společnosti; vždy je třeba vážít skutečný obsah vztahu a jeho převažující rysy. Na základě tohoto posouzení krajský soud uzavřel, že v daném případě žalovaný činnost vykonávanou společníkem a jednatelem posoudil nesprávně.

Žalovaný (stěžovatel) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností, ve které namítal nesprávnou interpretaci rozhodných ustanovení zákona o daních z příjmů.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

Podle § 6 odst. 1 písm. b) zákona o daních z příjmů „[p]říjmy ze závislé činnosti jsou příjmy za práci členů družstev, společníků a jednatelů společností s ručením omezeným a komanditistů komanditních společností, a to i když nejsou povinni při výkonu práce pro družstvo nebo společnost dbát příkazů plátce“.

Podle § 7 odst. 1 písm. b) zákona o daních z příjmů „[p]říjmy z podnikání jsou příjmy ze živnosti“.

Je třeba přisvědčit stěžovateli v tom, že obě ustanovení jsou určena pro zdanění jiných druhů příjmů a neexistuje mezi nimi žádná posloupnost. Vytýká-li však krajskému

soudu, že o pravidlu přednosti v rozsudku pojednal, není tomu tak. V části porovnávací příjmy podle § 6 a podle § 7 je pouze uvedeno, že přednostní aplikaci nic nenásvědčuje a ani právní teorie či praxe nenadřazuje fikci jiným pravidlům. Krajský soud na základě obsáhlého rozboru příjmů podléhajících oběma citovaným ustanovením dospěl k závěru, že se o příjem podřazený § 6 zákona o daních z příjmů v daném případě nejedná.

Zákon o daních z příjmů v § 6 odst. 1 písm. b) označuje příjmy společníků a jednatelů společnosti, které mu jsou touto společností vypláceny, za příjmy ze závislé činnosti, a tedy zakládá legální fikci, že se o tento druh příjmů jedná. Důvodem nepochybně bylo, aby i činnost společníka pro společnost byla zdaněna tak, jako činnost ostatních jejich pracovníků; tomu napovídá i znění § 6 odst. 2 citovaného zákona, podle něhož je poplatník s příjmy ze závislé činnosti a z funkčních požitků dále označen jako „zaměstnanec“ a plátce příjmu jako „zaměstnavatel“.

Neznamená to však, že zdanění podle tohoto ustanovení podléhá každý příjem, který společník či jednatel od společnosti obdrží. Vymezení, zda v konkrétním případě došlo k naplnění podmínek daného ustanovení, závisí na skutkových okolnostech. Jak stěžovatel, tak i žalobce a krajský soud při tomto posouzení poukazují na výklad zastávaný v rozhodnutích Nejvyššího správního soudu. Právě pro srovnání skutkových okolností je třeba zmínit přehled stávající judikatury.

Rozsudkem ze dne 27. 8. 2004, čj. 6 Afs 9/2003-59, č. 889/2006 Sb. NSS, byla činnost vykonávaná společníkem, která by jinak měla znaky samostatné výdělečné činnosti, podřazena režimu § 6 odst. 1 písm. b) zákona o daních z příjmů. Za nerozhodný byl označen právní předpis, podle něhož byla upravena práva a povinnosti společníka a společnosti z pohledu závazkového, uzavřena smlouva i způsob výkonu práce a výplaty odměny za ni. Řešen byl případ poskytování právní pomoci společníkem společnosti. Tento závěr byl zopakován i v rozsudcích ze dne 29. 9. 2004, čj. 5 Afs 6/2004-96, a ze dne 22. 12. 2004, čj. 5 Afs 81/2004-52, kde byly řešeny

případy společníků vykonávajících pro společnost práce shodné s předmětem činnosti společnosti, a tedy podílejících se na „dosažení zisku, fungování a prosperitě společnosti“.

Rozsudek čj. 6 Afs 9/2003-59 také prošel testem ústavnosti. Usnesením ze dne 20. 1. 2005, sp. zn. IV. ÚS 385/04, Ústavní soud podanou ústavní stížnost odmítl s konstatováním, že v daném případě nebyla aplikace předmětného ustanovení zákona o daních z příjmů vybočením z ústavní ochrany vlastnického práva. Ústavní soud zde však současně jednoznačně a všeobecně závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu do určité míry korigoval; konkrétně uvedl, že „*považuje za nutné - alespoň ve formě obiter dictum - zdůraznit, že interpretace vztahu mezi ustanovením § 6 odst. 1 písm. b) a § 7 odst. 1 písm. c) zákona o daních z příjmů, tak, jak ji v obecné rovině podal v napadeném rozsudku NSS, není z ústavněprávních hledisek akceptovatelná. Podle Ústavního soudu nelze ust. § 6 odst. 1 písm. b) zákona o daních z příjmů vykládat tak extenzivně, jak to učinil v odůvodnění napadeného rozsudku Nejvyšší správní soud, tedy tak, že toto ustanovení dopadá na všechny případy, kdy společník vykonává pro společnost určitou činnost, bez ohledu na to, na základě jakého právního titulu tuto činnost vykonává. Podle Ústavního soudu je třeba velmi pečlivě vážit, co je obsahem takového vztahu, zda v něm dominuje postavení této osoby jako společníka obchodní společnosti nebo postavení, které svědčí o tom, že vykonává tuto činnost nezávisle na společnosti jako osoba samostatně výdělečně činná, zda společník vykonává takovou činnost jako osoba samostatně výdělečně činná i pro jiné subjekty, zda si hraří veškeré náklady související s touto činností samostatně a k výkonu používá svůj obchodní majetek, zda mu obchodní společnost určuje či neurčuje způsob provedení či dobu provedení této činnosti atd. Jinými slovy, taková paušální interpretace ust. § 6 odst. 1 písm. b) zákona o daních z příjmů zastávaná Nejvyšším správním soudem by se v jiném případě než je nyní*

projednávaný případ, již mohla dostat mimo meze stanovené čl. 11 odst. 5 Listiny.“

Po tomto rozhodnutí Ústavního soudu byly Nejvyšším správním soudem vydány další rozsudky k dané problematice. Tak v rozsudku ze dne 21. 12. 2005, čj. 5 Afs 5/2005-85, již soud v duchu výše uvedeného názoru Ústavního soudu vyslovil, že plnění, které od obchodní společnosti obdrží její jednatel či společník, je třeba posuzovat podle jeho konkrétní povahy a že neplatí bez dalšího, že jde o příjem podle § 6 odst. 1 písm. b) zákona o daních z příjmů. Věcně se jednalo o tvrzené poskytnutí půjčky (splacení směnky) společníkem společnosti; rozsudek krajského soudu však byl zrušen pro nepřekoumatelnost.

Rozsudek ze dne 12. 1. 2006, čj. 2 Afs 4/2005-56, č. 841/2006 Sb. NSS, označil za příjmy ze závislé činnosti příjmy auditorů, společníků a jednatelů auditorské obchodní společnosti, přičemž vycházel z rozsudku čj. 6 Afs 9/2003-59.

Rozsudek ze dne 12. 7. 2006, čj. 7 Afs 120/2005-56, řešil případ společníků a jednatelů, kteří pro společnost zajišťovali obchodní kontakty ve stavebnictví a technickou pomoc při uzavírání smluv. Střet § 6 odst. 1 písm. b) a § 7 odst. 1 písm. b) zákona o daních z příjmů označil soud za zdánlivý, neboť při činnosti pro společnost se jedná o závislou činnost bez ohledu na způsob výkonu práce a jeho samostatnost. V rozsudku ze dne 5. 10. 2006, čj. 7 Afs 164/2005-60, byl obdobně a u téhož subjektu řešen případ činnosti společníků vykonávajících stavební dozor na stavbách společnosti.

Rozsudkem ze dne 26. 10. 2006, čj. 5 Afs 122/2005-70, byl řešen případ výkonu inženýrské činnosti v investiční výstavbě mandatářem společnosti zabývající se stavebními a montážními pracemi. Soud zde vyslovil, že pokud je pro společnost vykonávána činnost obdobná pracovnímu vztahu mandatářem, pak se jedná o výkon závislé činnosti, aniž by bylo rozhodné, že mandatář má vlastní živnostenský list.

V rozsudku ze dne 24. 10. 2007, čj. 1 Afs 54/2007-50, se jednalo o případ obchodního

zastoupení společnosti společníkem a jednatelem; soud zde s odkazem na rozsudek čj. 6 Afs 9/2003-59 vyslovil, že se jedná o závislou činnost a že žalobce neprokázal tvrzené vlastní náklady spojené s touto činností.

Rozsudek ze dne 31. 7. 2009, čj. 8 Afs 57/2008-58, rovněž vycházel z rozsudku čj. 6 Afs 9/2003-59, a jednalo se o právní služby společníka a jednatele a o technickou a projektovou činnost pro společnost zabývající se investiční výstavbou, poskytováním právních služeb, provádění stavebních prací apod.

Ve všech zmíněných případech Nejvyšší správní soud posoudil činnost společníků a jednatelů pro jejich společnosti s ručením omezeným jako příjmy ze závislé činnosti podléhající legální fikci stanovené v § 6 odst. 1 písm. b) zákona o daních z příjmů. Nelze přehlédnout, že kromě shodného postavení osob ve společnosti měly tyto případy i další shodné rysy. Zejména se jednalo o osobní výkon prací těmito osobami pro jejich společnost a logicky také o přímou souvislost jejich činnosti s činností těchto společností; fakticky totiž naplňovaly předmět činnosti společnosti. Dominantní ve vztahu společníků a jednatelů s jejich společností pak bylo jejich postavení ve společnosti, jejíž činnost naplňovali svou vlastní činností, ať už její formální právní rámec jakýkoliv, přičemž není rozhodné ani to, že třeba byli držiteli vlastního živnostenského oprávnění. Za takové situace pak bylo namíste posouzení uzavřených smluv mezi společností a jejím společníkem či jednatelem podle jejich skutečného obsahu ve smyslu § 2 odst. 7 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní z poplatků.

V nyní posuzovaném případě se však skutkové okolnosti od všech výše uvedených případů zásadně liší. Předmět činnosti společnosti (žalobce) i předmět živnostenské činnosti společníka a jednatele nebyl shodný. Žalobce byl provozovatelem autobazaru, jeho společník mimo to vlastnil živnostenské oprávnění, v jehož rámci, nezávisle na společnosti žalobce ve vlastní dílně a v jím pronajaté myčce aut prováděl čištění a údržbu vozidel. Předměty činnosti tedy byly odlišné, v této části se nepřekrývaly, a skutečnost, že

předmět činnosti společníka a jednatele byl využitelný pro společnost ještě neznamená, že se tak dělo v režimu závislé činnosti. Žalobce tyto služby pro své podnikání využil a jistě mu byly ku prospěchu, neboť čištění a údržba vozů určených k prodeji napomáhala jeho zisku. Stejně tak ovšem k jeho zisku mohla přispět služba poskytnutá kýmkoliv jiným. Sám čištění a údržbu vozidel nemohl provádět a bylo třeba, aby si ji zajistil za úplatu od jiného subjektu. Pokud stěžovatel ve svém rozhodnutí právě ze skutečnosti, že žalobce dal při zajištění těchto prací přednost firmě svého společníka před jinými nezávislými subjekty, dovozuje vztah závislosti v činnosti jednatele, nelze mu přisvědčit. Pokud by mu jakýkoliv subjekt poskytnutím shodné služby zajistil stejný výsledek, je zcela nerozhodné, kterému z nich tyto práce zadal a využití firmy společníka se z hlediska spolehlivosti či jednoduchosti zajištění jeví jako logické. Jiná je otázka ceny těchto služeb, která však nemá význam v této věci; pokud by byla nepřiměřená, správce daně by měl možnost to zohlednit v rámci posouzení nákladů podle § 23 odst. 7 zákona o daních z příjmů. Společník a jednatel čištění a údržbu vozidel prováděl jako vlastní podnikatelskou činnost i pro jiné subjekty, zajišťoval sám provoz této živnosti, tedy materiální i personální zajištění, sám hradil náklady s tím spojené. Konkrétní práci na vozidlech pak prováděli jeho pracovníci, jimž vyplácel mzdu. Tvrdí-li stěžovatel ve svých rozhodnutích, že společník a jednatel sám vykonával pro společnost tuto práci, není tomu tak. Stěžovatel v rozhodnutích vycházel i z uzavřené smlouvy a způsobu fakturace. Smlouva předložená k výzvě správce daně je sice obecná co do rozsahu plnění, to však odpovídá tomu, že rozsah prací nemohl být předem znám. Nelze vyloučit podobné znění smlouvy ani v případě subjektů zcela nezávislých. Způsob fakturace při opakovaných službách rovněž není vyloučen. Vzhledem k tomu, že cena byla sjednána paušální částkou za pololetí, nebylo rozhodné, jaký rozsah prací byl v tom kterém období odveden. Mimo to spis obsahuje kopii přehledu údržby vozidel pro společnost žalobce, který

však nebyl v rozhodnutích blíže vyhodnocen.

Je třeba znovu poukázat na usnesení Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 385/04, podle něhož je vyloučeno paušální podřazení veškeré činnosti konané společníkem pro společnost závislé činnosti. Za rozhodující pro výjimku označil právě nezávislost činnosti společníka jako osoby samostatně výdělečně činné na společnosti, obsah vztahu, výkon této činnosti i pro jiné subjekty, používání vlastního obchodního majetku, hrazení vlastních nákladů s touto činností spojených, určování způsobu a doby provedení práce. Pouze tento poslední rys by mohl nasvědčovat vztahu závislosti, ovšem není tomu tak. Způsob a doba provedení konkrétních prací nepochybně vyplývaly z doby přistavení vozidel a jejich stavu (případně kapacitních možností myčky či zaměstnanců společníka) tak, jako v případě jakéhokoliv jiného nezávislého zákazníka. Za takové situace nelze považovat postavení společníka a jednatele za natolik dominantní, že by činnost jím pro společnost podnikatelsky zajišťovaná měla být posouzena jako závislá činnost ve smyslu § 6 odst. 1 písm. b) zákona o daních z příjmů, a tedy, že by jím obdržžený příjem měl být podle tohoto ustanovení zdaňován.

Argumentace stěžovatele rozdílným zdáněním shodné činnosti dvou různých společníků pro společnost není příliš pochopitelná. K takové situaci zde nedošlo a teoreticky by k ní mohlo dojít jen při shodě předmětu činnosti společnosti a samostatně podnikajícího společníka a při možnosti přímého provádění určitých prací v rámci činnosti společnosti samé.

Výklad § 6 odst. 1 písm. b) zákona o daních z příjmů provedený krajským soudem v této věci tedy koresponduje názoru vyslovenému Ústavním soudem, je v souladu i se smyslem a účelem tohoto zákona a není ani v rozporu s judikaturou Nejvyššího správního soudu k této otázce. Žalobce tedy v daném případě neměl povinnost podle § 38h odst. 1 a 5 zákona o daních z příjmů srazit a odvést z těchto příjmů zálohu na daň z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti.

Daň z příjmů právnických osob: dodatečné daňové přiznání

k § 41 odst. 4 a § 47 odst. 1 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění zákonů č. 85/1994 Sb., č. 255/1994 Sb. a č. 323/1996 Sb.)* (v textu jen „daňový řád“)

Pokud v důsledku účetního pochybení daňového subjektu byla nesprávně přiznána a následně vyměřena vyšší daň za určité zdaňovací období, byl daňový subjekt oprávněn toto své pochybení napravit v souladu s § 41 odst. 4 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, pouze podáním dodatečného daňového přiznání za toto zdaňovací období. Objektivní lhůtu podle § 41 odst. 4 ve spojení s § 47 odst. 1 téhož zákona pro podání dodatečného daňového přiznání na nižší daňovou povinnost nebyl daňový subjekt oprávněn v takovém případě obcházet tím, že by snížení daňové povinnosti uplatňoval až v daňovém přiznání za období, kdy daně účetní pochybení vyšlo najevo a kdy byla v účetnictví provedena jeho oprava.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 1. 2011, čj. 5 Afs 101/2009-65)

Prejudikatura: č. 1221/2007 Sb. NSS, č. 1438/2008 Sb. NSS a č. 2055/2010 Sb. NSS; náleží Ústavního soudu č. 14/2001 Sb. ÚS (sp. zn. II. ÚS 67/2000).

Věc: Společnost s ručením omezeným REMM – software proti Finančnímu ředitelství v Ostravě o daň z příjmů právnických osob, o kasační stížnosti žalobce.

V řádném daňovém přiznání k dani z příjmů právnických osob za zdaňovací období roku 2006 podaném u Finančního úřadu Ostrava I dne 29. 6. 2007 žalobce přiznal daň ve výši 745 440 Kč. Následně podal dne 30. 7. 2007 dodatečné daňové přiznání, v němž snížil svou daňovou povinnost a uvedl daň ve výši 356 880 Kč. Snížení daňové povinnosti odůvodnil tím, že v účetnictví byla opravena nesprávnost, k níž došlo ve zdaňovacím období roku 2001. V tomto zdaňovacím období žalobce nesprávně zaúčtoval do výnosů částku 1 619 552 Kč představující jmenovitou hodnotu pohledávek, které nabyly na základě smlouvy o postoupení pohledávky ze dne 2. 1. 2001 od původního věřitele, společníka žalobce. Předmětem postoupení byly pohledávky za společností FPO, s. r. o., v celkové výši 1 619 552 Kč, které žalobce nabyly za úplatu ve výši rovnající se jmenovité hodnotě těchto pohledávek. Tyto pohledávky byly ve zdaňovacím období roku 2001 chybně zaúčtovány do výnosů žalobce a následně zdaněny sazbou daně z příjmů právnických osob ve výši 31 %. Poté, co žalobce tuto účetní nesprávnost zjistil, provedl podle čl. 6.1. písm. b) Čes-

kého účetního standardu pro podnikatele č. 019 účetní opravu tak, že zaúčtoval předmětnou částku mezi mimořádné náklady za účetní období roku 2006. V dodatečném daňovém přiznání k dani z příjmů právnických osob za zdaňovací období roku 2006 pak o tuto částku snížil základ daně.

Správce daně tento postup žalobce neakceptoval a po provedeném vytýkacím řízení dodatečným platebním výměrem ze dne 6. 8. 2008 žalobci vyměřil daň z příjmů právnických osob za zdaňovací období roku 2006 ve výši 0 Kč, tedy potvrdil původní daňovou povinnost ve výši 745 440 Kč. Odvolání žalobce proti tomuto rozhodnutí žalovaný rozhodnutím ze dne 18. 2. 2009 zamítl.

Žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného žalobu, kterou Krajský soud v Ostravě rozsudkem ze dne 27. 8. 2009 zamítl. V odůvodnění uvedl, že účetní pochybení bylo možné napravit z hlediska daňového pouze podáním dodatečného daňového přiznání za zdaňovací období roku 2001, a nikoliv za zdaňovací období roku 2006. Předmětné účetní pochybení se zcela nesporně týkalo výhrad-

* S účinností od 1. 1. 2011 nahrazen zákonem č. 280/2009 Sb., daňový řád.

ně zdaňovacího období roku 2001, a nebylo zde tedy věcné ani časové souvislosti se zdaňovacím obdobím roku 2006. Předmětná částka byla žalobcem v důsledku účetní chyby nesprávně zdaněna již v roce 2001, ve zdaňovacím období roku 2006 však nebyla částka odpovídající výši předmětné pohledávky zdaňována. Podle krajského soudu proto nemohlo dojít k dvojímu zaplacení téže daně a k porušení principu zákazu dvojího zdanění, a žalobce tak nebyl oprávněn v dodatečném daňovém přiznání snížit daňovou povinnost za zdaňovací období roku 2006.

Žalobce (stěžovatel) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost. Nesouhlasil s názorem krajského soudu, že z důvodu absence časové a věcné souvislosti není možné ve zdaňovacím období roku 2006 napravit pochybení, k němuž došlo ve zdaňovacím období roku 2001. Krajský soud podle stěžovatele pominul vzájemnou souvislost vyplývající z účetní opravy provedené ve zdaňovacím období roku 2006 a z § 23 odst. 4 písm. d) zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů. Vzhledem k tomu, že ke zjištění účetní nesprávnosti došlo v roce 2006, nemohl stěžovatel tuto nesprávnost odstranit podáním dodatečného daňového přiznání podle § 41 daňového řádu. Podle stěžovatele krajský soud nezohlednil princip zákazu dvojího zdanění a vyložil § 23 odst. 4 písm. d) zákona o daních z příjmů tak, že pod pojmem „částky“ je nutné rozumět pouze příjmy, přestože výraz „částka“ je používán pro výnosy i náklady. Stěžovatel v této souvislosti odkázal na rozsudek ze dne 26. 4. 2007, čj. 9 Afs 16/2007-87, č. 1221/2007 Sb. NSS, v němž se Nejvyšší správní soud zásadou zákazu dvojího zdanění téhož příjmu zabýval. Stěžovatel podle svého tvrzení nesprávným zdaněním předmětné částky ve zdaňovacím období roku 2001 nesledoval žádnou výhodu, neboť v roce 2001 byl tento příjem zdaněn sazbou ve výši 31 %, zatímco v roce 2006 platila sazba daně ve výši 24 %.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

(...) Podstatou sporu mezi stěžovatelem a žalovaným se stal výpočet daňové povinnosti stěžovatele v dodatečném daňovém přiznání za rok 2006, který stěžovatel odvozoval od výkladu § 23 odst. 4 písm. d) zákona o daních z příjmů. Podle tohoto ustanovení se do základu daně nezahrnují částky, které již byly zdaněny podle tohoto zákona u téhož poplatníka nebo u poplatníka zaniklého bez provedení likvidace v případě, kdy jsou příjmem u jeho právního nástupce. Stěžovatel uvádí, že částka, kterou jako účetní opravu zaúčtoval pro rok 2006 mezi mimořádné výdaje, je částkou, která již byla zdaněna ve zdaňovacím období roku 2001, a nelze ji proto znovu zahrnout do základu daně pro zdaňovací období roku 2006.

Nejvyšší správní soud s tímto názorem stěžovatele souhlasí, zároveň se však ztotožňuje se závěrem krajského soudu, že uvedená částka do daňového základu stěžovatele za rok 2006 zahrnuta nebyla, a nebyla tedy ani opětovně zdaněna. Veškeré složité úvahy stěžovatele o daňových dopadech zmiňovaného účetního pochybení jen zamlžují podstatu věci, která je poměrně jednoduchá. Jestliže stěžovatel až v dodatečném daňovém přiznání za rok 2006 reflektoval skutečnost, že provedl pro toto účetní období opravu účetního pochybení z roku 2001 tím, že na účet mimořádných *nákladů* zaúčtoval částku 1 619 552 Kč, pak došlo z účetního hlediska ke *snížení* výsledku hospodaření právě o tuto částku, a stěžovatel tedy správně na řádku 10 dodatečného daňového přiznání o tuto částku snížil výsledek hospodaření.

Zároveň je ovšem zřejmé, že tato účetní operace nepředstavuje výdaj stěžovatele, který se pro účely zjištění základu daně odečítá od zdanitelných příjmů (§ 24 odst. 1 zákona o daních z příjmů). Jako výdaje, které se pro účely zjištění základu daně odečítají od zdanitelných příjmů, lze totiž uplatnit pouze výdaje, které byly daňovým subjektem vynaloženy za účelem dosažení, zajištění a udržení zdanitelných příjmů. Musí se přitom jednat o výdaje, které byly daňovým subjektem v příslušném zdaňovacím období skutečně vyna-

loženy (srov. např. usnesení Ústavního soudu ze dne 23. 4. 2001, sp. zn. II. ÚS 67/2000, č. 14/2001 Sb. ÚS). V posuzovaném případě došlo v rámci účetnictví roku 2006 k nápravě účetní nesprávnosti z roku 2001. Jednalo se o formální účetní operaci, jejímž účelem byla náprava předchozího účetního pochybení, nikoliv zobrazení reálné hospodářské aktivity stěžovatele v průběhu zdaňovacího období roku 2006. Ke skutečnému vynaložení výdaje v daném případě nedošlo. Byť tedy byla tato částka z hlediska účetního zahrnuta mezi výdaje stěžovatele, nelze tento výdaj odečíst pro účely stanovení základu daně od zdanitelných příjmů stěžovatele. Pouhá skutečnost, že předmětná částka byla na základě účetních předpisů zaúčtována mezi mimořádné náklady roku 2006, nečiní z této účetní opravy výdaj, který by bylo možno odečíst od zdanitelných příjmů stěžovatele ve zdaňovacím období roku 2006.

Podle § 23 odst. 1 zákona o daních z příjmů je základem daně rozdíl, o který příjmy, s výjimkou příjmů, které nejsou předmětem daně, a příjmů osvobozených od daně, převyšují výdaje (náklady), a to při respektování jejich věcné a časové souvislosti v daném zdaňovacím období. Při zjištění výše rozdílů mezi příjmy a výdaji se přitom u subjektů, které vedou účetnictví, vychází z výsledku hospodaření, který je vykázan v účetnictví daňového subjektu [§ 23 odst. 2 písm. a) a odst. 10 zákona o daních z příjmů]. Výsledek hospodaření tak slouží jako výchozí údaj pro zjištění základu daně, nelze jej nicméně se základem daně ztotožnit. Pro účely přesného stanovení základu daně se totiž výsledek hospodaření upravuje, tj. snižuje nebo zvyšuje, podle § 23 zákona o daních z příjmů. Stanovený základ daně se tak nemusí shodovat s výsledkem hospodaření daňového subjektu. Je proto třeba důsledně rozlišovat mezi výsledkem hospodaření, který tvoří podklad pro zjištění základu daně, a samotným základem daně, který je zjištěn po úpravě hospodářského výsledku. Teprve ze zjištěného základu daně se odvozuje daňová povinnost daňového subjektu. V posuzované věci došlo zaúčtováním předmětné částky mezi mimořádné vý-

daje stěžovatele bezesporu ke *snížení výsledku hospodaření* stěžovatele. Z hlediska stanovení *základu daně* však provedení účetní opravy nemělo žádný vliv, neboť se jednalo o účetní výdaj, který však nebyl uznán za výdaj vynaložený za účelem dosažení, zajištění nebo udržení zdanitelných příjmů. Z hlediska základu daně tedy byla předmětná účetní oprava *neutrální*, jejím provedením nebyla výše základu daně nijak ovlivněna.

Skutečnost, že šlo o daňově neúčinný náklad, si patrně uvědomoval i stěžovatel, který zcela správně o 1 619 552 Kč navýšil na řádku 40 dodatečného daňového přiznání celkovou částku výdajů (nákladů) neuznávaných za výdaje (náklady) vynaložené k dosažení, zajištění a udržení zdanitelných příjmů. Tím ovšem také celá záležitost končí. Jak již bylo vysvětleno, jediný rozdíl mezi řádným a dodatečným daňovým přiznáním stěžovatele za rok 2006 mohl být v tom, že v dodatečném daňovém přiznání mohl být snížen výsledek hospodaření o částku 1 619 552 Kč, ale naopak o tutéž částku musely být zároveň navýšeny daňově neúčinné výdaje, tedy výsledný základ daně a daň musely být nakonec nutně shodné jako v řádném daňovém přiznání.

Další postup stěžovatele při sestavování dodatečného daňového přiznání je naopak třeba považovat za zcela nesprávný. To se týká především skutečnosti, že stěžovatel uvedl částku 1 619 552 Kč rovněž na řádku 140 dodatečného daňového přiznání jakožto již zdaněnou částku ve smyslu § 23 odst. 4 písm. d) zákona o daních z příjmů, čímž neoprávněně snížil základ daně a daň oproti řádnému daňovému přiznání. Stěžovatel by byl jistě oprávněn takto postupovat v případě, pokud by byl zároveň o tuto částku navýšen základ daně pro zdaňovací období roku 2006, ačkoliv již tato částka byla zdaněna v roce 2001 (k tomu viz právě stěžovatelem zmiňovaný rozsudek NSS čj. 9 Afs 16/2007-87). K tomu však v daném případě nedošlo, neboť, jak již bylo vysvětleno, stěžovatel tuto částku zaúčtoval pro rok 2006 jako náklad, nikoliv výnos, a pokud by se jednalo o náklad daňově účinný, znamenalo by to naopak snížení daňového základu stěžovatele, nikoliv jeho zvý-

šení. Vzhledem k tomu, že se o daňově účinný náklad nejednalo, nevedla daná účetní operace sice ke snížení daňového základu, ale ani k jeho zvýšení, daňový základ zůstal nezměněn. Argumentace stěžovatele, podle níž došlo v roce 2006 k druhému zdanění téže částky, je tedy zcela absurdní.

Nejvyšší správní soud ze shora uvedených důvodů dospěl k závěru, že § 23 odst. 4 písm. d) zákona o daních z příjmů na posuzovaný případ nedopadá. Zmiňovaná částka ve výši 1 619 552 Kč představující opravu účetní nesprávnosti vzniklé ve zdaňovacím období roku 2001 nebyla ve zdaňovacím období roku 2006 předmětem daně. Je tak pojmově vyloučeno, aby došlo k dvojímu (opakovanému) zdanění této částky, jak tvrdí stěžovatel. Na tomto závěru nemůže nic změnit ani tvrzení stěžovatele, že nesledoval žádnou spekulativní výhodu, neboť ve zdaňovacím období roku 2001 podléhaly příjmy právnických osob vyšší sazbě daně (31 %), než tomu bylo ve zdaňovacím období roku 2006 (24 %). Vzhledem k tomu, že se o dvojí zdanění téže částky nejedná, nelze na danou věc uplatnit ani závěry vyslovené ve shora citovaném rozsudku čj. 9 Afs 16/2007-87. V uvedené věci Nejvyšší správní soud posoudil jako nezákonný postup správce daně, který opětovně zdanil příjem daňového subjektu, jenž byl již na základě nesprávného daňového přiznání jednou zdaněn v předcházejícím zdaňovacím období. Jedná se tedy o zcela jinou situaci než v nyní posuzované věci, kde částka 1 619 552 Kč byla sice nesprávně zdaněna na základě chybného daňového přiznání za zdaňovací období roku 2001, ve zdaňovacím období roku 2006 však základ daně neovlivnila, a předmětem daně tedy nebyla.

Nejvyšší správní soud nepřisvědčil ani argumentům stěžovatele, jimiž zpochybňoval závěr krajského soudu, který shledal postup stěžovatele při podání dodatečného daňového přiznání rozporným s požadavkem na zachování právní jistoty v daňových věcech. Skutečnost, že stěžovatel na základě vlastního chybného postupu, z něhož následně vycházel správce daně při konkludentním vyměření daně podle § 46 odst. 5 daňového řádu, od-

vedl za rok 2001 vyšší daň, než kolik mu ukládá zákon, samozřejmě není bez významu. Náprava však bylo možné dosáhnout pouze prostřednictvím zákonem stanoveného postupu, kterým bylo v daném případě podání dodatečného daňového přiznání za zdaňovací období roku 2001 na nižší daňovou povinnost, ovšem za podmínek a ve lhůtách stanovených v § 41 daňového řádu. Podání dodatečného daňového přiznání bylo totiž tímto zákonem z důvodu právní jistoty limitováno propadnými lhůtami, a to jednak lhůtou subjektivní podle § 41 odst. 1 daňového řádu, jednak lhůtou objektivní, u níž § 41 odst. 4 tohoto zákona odkazoval na prekluzivní lhůty pro vyměření daně podle § 47 odst. 1 téhož zákona (k tomu srov. např. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 2. 8. 2007, čj. 1 Afs 20/2006-60, č. 1438/2008 Sb. NSS, a ze dne 23. 2. 2010, čj. 7 Afs 20/2007-73, č. 2055/2010 Sb. NSS).

Náprava daňového přiznání, v němž daňový subjekt nesprávně uvedl vyšší daň, než činila jeho zákonná daňová povinnost, tak byla možná pouze v rámci řízení o daňové povinnosti za zdaňovací období, v němž byl předmět daně nesprávně zdaněn. Toto pochybení daňového subjektu nebylo možné napravit podáním dodatečného daňového přiznání za některé z následujících zdaňovacích období, jak v posuzované věci učinil stěžovatel. Přitom je zřejmé, že stěžovatel dodatečně daňové přiznání k dani z příjmů právnických osob za zdaňovací období roku 2001 nepodal. V této souvislosti totiž stěžovatel v kasační stížnosti uvedl, že zjistil zmiňovanou účetní nesprávnost v roce 2006, a tudíž ji nemohl pro „promlčení“ odstranit podáním dodatečného daňového přiznání za zdaňovací období roku 2001. Namísto toho se stěžovatel domáhal nápravy podáním dodatečného daňového přiznání za zdaňovací období roku 2006, u něhož provedl účetní opravu. Takovým postupem se ovšem stěžovatel snažil pouze obejít lhůtu pro podání dodatečného daňového přiznání, kterou z důvodu právní jistoty stanovil daňový řád. Jediným cílem stěžovatelova postupu totiž byla náprava pochybení, kterého se dopustil v řádném daňovém přiznání za zdaňovací období roku 2001, a to po uply-

nutí zmiňované zákonné objektivní lhůty pro podání dodatečného daňového přiznání za toto zdaňovací období. Po uplynutí této lhůty uvedené v § 41 odst. 4 ve spojení s § 47 odst. 1 daňového řádu již nebylo možné se podáním dodatečného daňového přiznání domáhat vyměření nižší daně za příslušné zdaňovací ob-

dobí. Tím spíše se po uplynutí této lhůty nebylo možné domáhat nápravy podáním dodatečného daňového přiznání za některé z následujících zdaňovacích období. Nestihl-li daňový subjekt z jakéhokoliv důvodu dodatečné daňové přiznání za tímto účelem včas podat, musí nést sám následky své vlastní nedbalosti. (...)

2264

Správní trestání: vydání rozhodnutí v blokovém řízení

k § 22 odst. 1 písm. f) bodu 3 a § 84 a násl. zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích
k § 65 a § 72 odst. 1 soudního řádu správního

Rozhodnutí v blokovém řízení (§ 84 a násl. zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích) je vydáno vystavením pokutového bloku (bloku na pokutu na místě nezaplacenou) a jeho podpisem obviněným z přestupku.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 12. 2010, čj. 8 As 68/2010-81)

Prejudikatura: č. 505/2005 Sb. NSS, č. 1038/2007 Sb. NSS a č. 1797/2009 Sb. NSS; č. 4/2002 Sb. NS.

Věc: Mgr. Jiří V. proti Krajskému úřadu Libereckého kraje o uložení pokuty, o kasační stížnosti žalovaného.

Městský úřad v Jablonci nad Nisou rozhodnutím ze dne 18. 11. 2009 uložil žalobci pokutu ve výši 3 500 Kč a zákaz činnosti spočívající v zákazu řízení všech motorových vozidel na dobu čtyř měsíců, neboť uznal žalobce vinným ze spáchání přestupku proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích podle § 22 odst. 1 písm. f) bodu 3 zákona o přestupcích. Tohoto přestupku, překročení nejvyšší dovolené rychlosti při řízení vozidla, se měl žalobce dopustit dne 27. 8. 2009. Žalobce podal proti rozhodnutí městského úřadu odvolání, které žalovaný rozhodnutím ze dne 20. 1. 2010 zamítl.

Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného žalobou u Krajského soudu v Ústí nad Labem, pobočky v Liberci, který rozsudkem ze dne 9. 9. 2010 rozhodnutí žalovaného i rozhodnutí správního orgánu I. stupně zrušil a vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení.

Účastníci řízení před krajským soudem se neshodli, zda bylo v téže právní věci rozhodnuto v blokovém řízení, nebo zda rozhodnutí

vydáno nebylo. Krajský soud vyšel z obsahu svědecké výpovědi příslušnice Policie České republiky Jany K. provedené ve správním řízení. Podle ní měla být žalobci za překročení rychlosti uložena bloková pokuta ve výši 2 500 Kč a řidič s tímto způsobem vyřízení souhlasil. Poté šla svědkyně vypisovat blok na pokutu na místě nezaplacenou, zatímco její kolega prováděl lustraci v evidenci řidičů. Při ní zjistil nejasnosti ohledně toho, zda se nejedná o recidivu, proto byl žalobce vyzván k dalšímu šetření a věc byla postoupena městskému úřadu k provedení standardního přestupkového řízení.

Pro zaplacení pokuty na místě i pro převzetí bloku na pokutu nezaplacenou na místě musí dle krajského soudu platit jediný standard ohledně okamžiku, kdy je ve věci rozhodnuto. Krajský soud proto nesoúhlasil s žalovaným, že je tato otázka závislá na okamžiku zaplacení pokuty nebo převzetí bloku na pokutu nezaplacenou na místě. Otázku, kdy a jakou formou je rozhodnutí v blokovém

řízení oznámeno, krajský soud řešil především výkladem příslušných ustanovení správního řádu. Rozhodnutí je oznámeno ústním vyhlášením či doručením jeho písemného vyhotovení (§ 72 odst. 1 správního řádu). Blokové řízení má v podstatě formu ústního jednání a § 49 správního řádu nebrání tomu, aby i při ústním jednání bylo meritorní rozhodnutí oznámeno jeho ústním vyhlášením. Rozhodnutí v blokovém řízení je rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s., proto se na ně vztahují veškerá ustanovení správního řádu jako na rozhodnutí vydané v řízení podle § 44 a násl. správního řádu, není-li stanoveno jinak. Jsou-li splněny zákonné podmínky pro rozhodnutí v blokovém řízení (§ 84 odst. 1 zákona o přestupcích), je obviněnému oznámeno rozhodnutí ústním vyhlášením. Od tohoto okamžiku je správní orgán vázán svým rozhodnutím a je vydán blok v případě zaplacené pokuty, nebo blok na pokutu nezaplacenou na místě. Tyto bloky hrají roli potvrzení o rozhodnutí v blokovém řízení a v případě bloku na pokutu nezaplacenou na místě i exekučního titulu.

Vázanost správního orgánu rozhodnutím, které ústně vyhlásil, krajskému soudu vyplynula z § 67 odst. 3 a § 72 správního řádu i z § 84 a § 85 zákona o přestupcích. Jiná úprava by neměla oporu ve srovnání s dalšími procesními předpisy. Ustanovení § 84 odst. 2 zákona o přestupcích hovoří o „uložení“ pokuty, nikoliv o výkonu této sankce. Uložení pokuty v blokovém řízení (ne jejím zaplacením) je tedy věc pravomocně ukončena. Spojuje-li žalovaný právní moc rozhodnutí v blokovém řízení se zaplacením pokuty nebo s převzetím bloku na pokutu nezaplacenou na místě, pak hovoří o vykonávacím řízení, nikoliv o projednání věci.

Žalovaný (stěžovatel) brojil proti rozsudku krajského soudu kasační stížností, v níž namítal, že pokud by v případě rozhodnutí o blokové pokutě byla pokuta uložena okamžikem ústního vyhlášení, jednalo by se ve většině uložených blokových pokut o nezákonná rozhodnutí. Stejně jako v nyní posuzované věci totiž orgán policie po zjištění přestupku zpravidla obviněnému sdělí, jakého

přestupku se dopustil a v jaké výši mu ukládá blokovou pokutu, čímž by bylo vyhlášeno rozhodnutí o uložení blokové pokuty. Teprve poté ovšem obviněný z přestupku sděluje policistovi, zda souhlasí s projednáním věci v blokovém řízení. Proto by v těchto případech nebyly splněny zákonné podmínky pro rozhodování v blokovém řízení ve smyslu § 84 odst. 1 zákona o přestupcích. Z rozsudků Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 12. 2004, čj. 6 As 49/2003-46, a ze dne 24. 8. 2010, čj. 5 As 39/2010-76, stěžovatel dovodil, že stvrzení souhlasu s projednáním přestupku v blokovém řízení je doloženo podepsáním pokutového bloku nebo bloku na pokutu nezaplacenou na místě obviněným z přestupku. Stěžovatel proto tvrdil, že pokuta v blokovém řízení je uložena podpisem bloků, nikoliv ústním vyhlášením orgánem policie o uložení blokové pokuty.

Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že za překročení rychlosti mu byla v blokovém řízení uložena pokuta 2 500 Kč a on souhlasil s takovým vyřízením věci. Měl za prokázané, že v předmětném blokovém řízení bylo vydáno platné a závazné rozhodnutí, které nabylo právní moci. Až do vydání následného rozhodnutí ve věci městským úřadem nebylo předchozí rozhodnutí zrušeno či změněno. Druhé rozhodnutí ve věci proto bylo podle názoru žalobce stiženo vadou spočívající v překážce věci rozhodnuté.

Namítanou podmínku pro ústní vyhlášení rozhodnutí s účinky oznámení, stanovenou v § 72 odst. 1 správního řádu, lze podle žalobce shledat splněnou souhlasem účastníka s projednáním věci v blokovém řízení. Vydání rozhodnutí ústním vyhlášením podle § 71 odst. 2 písm. b) správního řádu je tedy možné i v blokovém řízení. Následné vypsání pokutového bloku slouží jako písemné vyhotovení již vyhlášeného rozhodnutí. Tomu odpovídá formulace § 85 odst. 3 a 4 zákona o přestupcích i znění bloků, podle nichž pokuta již byla uložena. V případech obou bloků potvrzuje pachatel přestupků svým podpisem jejich převzetí (rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 29. 4. 2004, sp. zn. 20 Cdo 2136/2003), byť tím také stvrzuje svůj již udělený souhlas

s blokovým řízením. Pojetí bloku jako potvrzení o rozhodnutí vydaném v blokovém řízení lze vyvodit i z judikatury. Charakter pokutového bloku odpovídá spíše vydání stejnopisu či písemného vyhotovení rozhodnutí.

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

Z odůvodnění:

Stěžovatel vytkl krajskému soudu nesprávné posouzení překážky věci rozhodnuté v souvislosti s blokovým řízením vedeným s žalobcem. Pro posouzení věci je podstatné, zda byla v blokovém řízení žalobci skutečně uložena pokuta, resp. zda bylo vydáno rozhodnutí o jejím uložení, jež by založilo překážku *rei iudicatae* ve vztahu k rozhodnutí městského úřadu.

Nejvyšší správní soud připomíná, že i právní úprava správního trestání respektuje zásadu *ne bis in idem*, podle níž nemůže být nikdo dvakrát postižen za stejný skutek (srov. např. rozsudky NSS ze dne 16. 2. 2005, čj. A 6/2003-44, č. 1038/2007 Sb. NSS, či ze dne 26. 10. 2007, čj. 2 As 30/2007-58). Se zřetelem ke skutkovému půdorysu právě posuzované věci je přitom třeba upozornit na § 66 odst. 3 písm. c) zákona o přestupcích, dle něhož „[s]právní orgán věc dále odložit, jestliže o skutku již bylo pravomocně rozhodnuto správním orgánem nebo orgánem činným v trestním řízení anebo v blokovém řízení“, a rovněž na § 76 odst. 1 písm. h) téhož zákona, podle kterého „[s]právní orgán řízení o přestupku zastaví, jestliže se v něm zjistí, že za přestupek byla uložena bloková pokuta“.

Krajský soud přisvědčil žalobci, že dne 27. 8. 2009, kdy se žalobce dopustil předmětného skutku, bylo vydáno rozhodnutí o uložení blokové pokuty ve výši 2 500 Kč. Vyšel přitom z úvahy, že blokové řízení je ve své podstatě vedeno formou ústního jednání, v jehož rámci bylo ústně vyhlášeno rozhodnutí o uložení pokuty a správní orgán jím byl do budoucna vázán. Krajský soud zjistil, že žalobci bylo příslušnicí Policie ČR sděleno, jakého přestupku se dopustil, byla mu uložena

pokuta ve výši 2 500 Kč, žalobce s tímto způsobem vyřízení projevil souhlas a zatímco příslušnicí Policie ČR „*šla [...] vypisovat blok na pokutu na místě nezaplacenou*“, její kolega prováděl lustraci žalobce v evidenci řidičů, přičemž pro nejasné výsledky této lustrace byl žalobce „*vyzván k dalšímu šetření*“ a „*blok na pokutu na místě nezaplacenou vydán a předán žalobci nebyl*“.

Nejvyšší správní soud k uvedeným skutkovým zjištěním doplňuje, že v rámci následně provedené lustrace žalobce příslušnicí Policie ČR zjistili, že se žalobce obdobného přestupku již v minulosti dopustil. Proto správní orgán považoval za vyloučené (se zřetelem k možnému uložení sankce v podobě zákazu činnosti) vést v daném případě se žalobcem blokové řízení a věc postoupil městskému úřadu k provedení standardního přestupkového řízení.

Obecně lze krajskému soudu i žalobci přisvědčit, že pokud by byla bloková pokuta skutečně uložena, resp. by bylo v blokovém řízení rozhodnuto o jejím uložení, byla by rozhodnutí městského úřadu i rozhodnutí stěžovatele stížena vadou nezákonnosti pro porušení zásady zákazu dvojího postihu v téže věci, jež je imanentní každému trestnímu řízení ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb.). To ostatně jednoznačně vyplývá i z § 66 odst. 3 písm. c) a § 76 odst. 1 písm. h) zákona o přestupcích.

Nejvyšší správní soud se ovšem neztotožnil s krajským soudem v závěru, že bylo rozhodnutí o uložení pokuty v blokovém řízení skutečně vydáno.

Tento soud v minulosti opakovaně zdůraznil, že „*blokové řízení je svou povahou řízením specifickým, zkráceným, zjednodušeným, ve kterém do značné míry splývá řízení se svým výsledkem – uložení pokuty*“ (srov. rozsudek NSS ze dne 6. 2. 2008, čj. 3 As 58/2007-117). Rovněž judikoval, že „*[b]lokové řízení je vedle řízení příkazního jednou z forem zkráceného řízení o přestupku, jehož výsledkem je individuální správní akt, tj. rozhodnutí v materiálním smyslu, jímž se*

obviněnému z přestupku ukládá povinnost zaplatit pokutu. Přes svou neformální povahu je tedy blokové řízení o přestupku druhem správního řízení a jeho výsledek je třeba považovat za rozhodnutí správního orgánu dle § 65 odst. 1 s. ř. s.“ (rozsudek NSS ze dne 15. 1. 2009, čj. 5 As 16/2008-68, č. 1797/2009 Sb. NSS). Ve vztahu k rozhodnutí vydávanému v daném typu řízení přitom Nejvyšší správní soud v rozsudku čj. 3 As 58/2007-117 postuloval, že „[z]atímco výsledkem řízení podle § 67 a násl. zákona o přestupcích je formalizované rozhodnutí o předepsaných náležitostech (§ 77), které je možno napadnout odvoláním (§ 81 a 82), a následně navrhnout jeho přezkoumání soudem (§ 83), je jediným výstupem blokového řízení tzv. pokutový blok (§ 85)“. Lze doplnit, že proti uložení pokuty se podle § 84 odst. 2 zákona o přestupcích nelze odvolat a žaloba proti němu je se zřetelem k ustálené rozhodovací praxi správních soudů nepřipustná (srov. zejména rozsudek NSS ze dne 29. 12. 2004, čj. 6 As 49/2003-46, č. 505/2005 Sb. NSS).

Bez povšimnutí nelze nechat ani další závěry Nejvyššího správního soudu (rozsudek ze dne 19. 9. 2007, čj. 1 As 30/2007-53, a výše citovaný rozsudek č. 505/2005 Sb. NSS), dle nichž je „[r]ozhodnutí vydané v blokovém řízení [...] formálně vydáno vystavením bloku, jsou-li pro to splněny podmínky“ a „musí obsahovat náležitosti, které jsou uvedeny v § 85 odst. 4 zákona o přestupcích, a další údaje vyplývající z použití bloku k ukládání pokut vydaného podle § 85 odst. 1 tohoto zákona“.

Nejvyšší správní soud, vědom si zvláštností tohoto typu zkráceného řízení a se zřetelem ke shora citovaným právním závěrům, nepřisvědčil stanovisku krajského soudu, že by bylo možné na projednání věci v blokovém řízení bez dalšího aplikovat ustanovení o ústním jednání a uzavřít, že je rozhodnutí o uložení blokové pokuty vydáno jeho ústním vyhlášením již v okamžiku projednání souhlasu obviněného s projednáním věci v tomto typu řízení, resp. s uložení pokuty v určité výši, a že vystavení bloku představuje toliko jeho potvrzení, popř. písemné vyhotovení, jak konstatoval žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti.

Krajský soud sám v napadeném rozsudku naznačil, že okamžik vydání rozhodnutí v blokovém řízení a s ním v jedno spadající okamžik nabytí právní moci tohoto rozhodnutí musí být závislý na jednoznačném časovém určení a musí být ve všech případech určen identickým způsobem. Takovým okamžikem je však podle Nejvyššího správního soudu okamžik podpisu pokutového bloku, resp. bloku na pokutu na místě nezaplacenou obviněným z přestupku. Teprve tímto podpisem stvrzuje obviněný svůj souhlas se spolehlivým zjištěním přestupku a s jeho projednáním v blokovém řízení, tedy jednoznačně potvrzuje naplnění podmínek blokového řízení stanovených v § 84 zákona o přestupcích (srov. rozsudek NSS ze dne 15. 1. 2009, čj. 2 As 89/2008-54).

Nabytí právní moci rozhodnutí o uložení blokové pokuty nelze činit závislým na časově tak obtížně uchopitelném a nejistém okamžiku, jako je ústní souhlas obviněného z přestupku, obzvláště za situace, kdy jde ve většině případů *de facto* o pouhé vyjádření souhlasu s navrhovanou výší blokové pokuty. Opačný závěr, zvolený krajským soudem, by umožňoval, aby obviněný případným odvoláním (ústním) souhlasu, jež by se projevilo v odmítnutí podpisu bloku, jednak s obdobnou argumentací jako v této věci zabránil dalšímu správnímu řízení pro namítaný zákaz dvojího postihu, a současně zajistil absenci exekučního titulu, kterým je dle ustálené rozhodovací praxe Nejvyššího soudu právě pokutový blok podepsaný obviněným.

S přihlédnutím k požadavku jednotnosti a bezrozpornosti právního řádu není bez významu ani to, že závěr zdejšího soudu odpovídá ustálené rozhodovací praxi Nejvyššího soudu. Podle ní právě pokutový blok, resp. blok na pokutu na místě nezaplacenou, představuje vlastní rozhodnutí v blokovém řízení, jež musí vyhovět obsahovým a formálním náležitostem vyplývajícím z § 85 odst. 1, § 85 odst. 3 a § 85 odst. 4 věty druhé zákona o přestupcích a musí obsahovat další údaje vyplývající z použití bloku k ukládání pokut vydaného podle § 85 odst. 1 tohoto zákona (srov. zejména usnesení Nejvyššího soudu ze dne

12. 4. 2001, sp. zn. 21 Cdo 775/2000, č. 4/2002 Sb. NS, a ně navazující judikaturu).

Lze uzavřít, že v nyní posuzované věci nemohl ústně projevový souhlas žalobce s uložením pokuty za zjištěný přestupek sám o so-

bě vést k rozhodnutí o uložení blokové pokuty, a tedy překážce pro vydání rozhodnutí dle § 77 zákona o přestupcích. Nejvyšší správní soud proto shledal stížní námitku důvodnou. (...)

2265

Územní plánování: formální náležitosti zasedání zastupitelstva; změna funkčního využití pozemku

k § 93 a § 96 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění zákona č. 313/2002 Sb. k § 40 odst. 1 písm. a) správního řádu (č. 500/2004 Sb.)
k 139b odst. 15 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zákona č. 83/1998 Sb.*)

I. Pokud podle jednacího řádu přijatého na základě § 96 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, mají být písemné materiály určené pro zasedání zastupitelstva doručeny členům zastupitelstva nejpozději 7 dní předem dnem zasedání, ale některé z podkladů jsou členům zastupitelstva dodány ve lhůtě kratší, nezpůsobuje tato okolnost sama o sobě nezákonnost rozhodnutí přijatého na základě těchto podkladů.

II. V případě zveřejnění informace o konání zasedání zastupitelstva je účelu zveřejnění informace dosaženo i tehdy, kdy se do doby zveřejnění informace započítá den, kdy byla informace o konání zasedání zveřejněna. Na základě zveřejnění informace o místě, době a programu totiž nezačíná běžet žádná lhůta ke splnění povinnosti, a není proto důvodu aplikovat § 40 odst. 1 písm. a) správního řádu z roku 2004.

III. Pozemek, na kterém navrhovatelé zamýšlí v budoucnu postavit rodinný dům, se nestává stavebním pozemkem podle § 139b odst. 15 stavebního zákona z roku 1976 jenom proto, že bylo vydáno stavební a následně kolaudační rozhodnutí na stavbu kanalizační přípojky pro tento rodinný dům.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 5. 2010, čj. 8 Ao 1/2007-94)

Prejudikatura: č. 502/2005 Sb. NSS, č. 1462/2008 Sb. NSS, č. 1865/2009 Sb. NSS a č. 2059/2010 Sb. NSS.

Věc: a) Alexander P., b) Hana R., c) Ing. Kateřina F., d) Lukáš K. proti obci Zdiby o návrhu na zrušení opatření obecné povahy.

Navrhovatelé a) a b) se návrhy ze dne 28. 2. 2007 domáhali zrušení územního plánu obce Zdiby schváleného zastupitelstvem obce Zdiby dne 29. 12. 2006 (dále jen „územní plán“). Namítali mimo jiné, že schvalování územního plánu proběhlo v rozporu s Jednácím řádem obecního zastupitelstva obce Zdiby. Navrhovatel a) zaslal zápisy ze zasedání

Zastupitelstva obce Zdiby ze dne 21. 12. 2006 a ze dne 29. 12. 2006. Ze zápisu ze dne 21. 12. 2006 je zřejmé, že bod 6 programu zasedání - schválení územního plánu - byl stažen z programu z důvodu nevydaného stanoviska Krajského úřadu Středočeského kraje. Následně dne 22. 12. 2006 bylo svoláno nové zasedání zastupitelstva na 29. 12. 2006. Navrho-

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

vatel a) zdůraznil, že podle stanoviska Ministerstva vnitra se do sedmidenní lhůty pro zveřejnění informace nepočítá den zveřejnění a den konání zasedání. Navíc, v den oznámení zasedání neexistovalo stanovisko kraje (to bylo vydáno až dne 27. 12. 2006).

Navrhovatelé c) a d) se společným návrhem ze dne 28. 2. 2007 domáhali zrušení stejného územního plánu. K aktivní legitimaci uvedli, že jsou spoluvlastníky ideální poloviny pozemků parc. č. 426/7, orná půda, a parc. č. 426/8, ostatní plocha, v katastrálním území Zdiby. Tito navrhovatelé mimo jiné namítli, že odpůrce nezohlednil při pořizování územního plánu záměr navrhovatelů postavit na pozemcích rodinný dvojdomek, přestože proti tomuto záměru neměl námítky. Stavebními povoleními ze dne 14. 8. 2000 odpůrce povolil stavby vodovodní a kanalizační přípojky na pozemku parc. č. 426/1. Tyto stavby byly následně zkolaudovány rozhodnutími ze dne 21. 5. 2001. Městský úřad v Klecanech vydal stavební povolení ze dne 19. 9. 2000 pro stavbu kNN pro rodinné domy na pozemcích parc. č. 473/4, 470, 426/1 a 426/7 a kolaudačním rozhodnutím ze dne 12. 12. 2001 následně povolil užívání této stavby. Účastníkem tohoto stavebního i kolaudačního řízení byl také odpůrce, který se stavbou souhlasil. Vedle částky na pořízení pozemků tak navrhovatelé vynaložili nezanedbatelnou částku na stavbu přípojek.

Stejní navrhovatelé rovněž konstatovali, že dne 25. 7. 2005 podali k návrhu zadání územního plánu podle § 20 odst. 2 stavebního zákona z roku 1976 podnět týkající se využití pozemků k výstavbě rodinných domů. Odpůrce akceptoval podnět s tím, že zadání územního plánu bude doplněno o možnost zastavění pozemků navrhovatelů. Na veřejném projednání konceptu řešení územního plánu dne 3. 5. 2006 bylo vysloveno negativní stanovisko k zařazení pozemků navrhovatelů do zastavitelného území obce. Navrhovatelé podali proti konceptu řešení dne 31. 5. 2006 námítky. Odbornou nesprávnost konceptu doložili stanoviskem zpracovaným doc. Ing. arch. Janem M., CSc., podle kterého jsou pozemky vhodné pro rozptýlenou for-

mu zástavby izolovanými rodinnými domy. Dále namítli, že s ohledem na územní a stavební řízení a jejich následné „zasítování“ se pozemky staly stavebními. Tomu by mělo odpovídat i jejich využití v územním plánu. Odpůrce námítkám nevyhověl (dne 20. 9. 2006) s tím, že doc. M. vycházel z chybných podkladů a že pozemky nejsou stavebními pozemky ve smyslu stavebního zákona. V nesouhlasu s vyřízením námitek ze dne 14. 11. 2006 navrhovatelé uvedli, že doc. M. vycházel z úplných podkladů. Také pozemek parc. č. 426/8 zapsaný v katastru nemovitostí jako ostatní plocha byl zcela nedůvodně určen k využití jako orná půda, na což byl odpůrce upozorněn. Podle názoru navrhovatelů nevyhovující dopravní napojení pozemků není relevantním důvodem pro změnu využití pozemků, ale pouze předpokladem pro výstavbu, který může stavební úřad uložit jako jednu z podmínek pro stavební povolení. Platné právní předpisy nestanoví požadavky pro napojení rodinných domů na pozemní komunikace, z nichž by vyplývalo, že dosavadní síť komunikací a přístup k pozemku je nevhodná pro umístění rodinných domů.

Pozemek parc. č. 426/7 se stal v souladu s § 139b odst. 15 stavebního zákona z roku 1976 stavebním pozemkem, neboť na základě územního řízení byl určen k zastavění jednoduchými stavbami (inženýrskými sítěmi). Na pozemku parc. č. 426/8 je pak umístěna stavba (silážní jáma) a jeho využití jako ostatní plocha, manipulační plocha, se traduje od 60. let minulého století. Při vymezení využití řešeného území tak nebyl vzat v úvahu stavební charakter pozemků navrhovatelů ani skutečnost, že pozemky jsou nevhodné k využití jako orná půda.

Navrhovatelé si byli vědomi, že v pravomoci soudu sice není rozhodovat o využití pozemků v rámci územně plánovací dokumentace. Tvrdili však, že odpůrce přesto nemůže bezdůvodně a svévolně určit budoucí využití pozemků. Navrhovatelé byli od počátku koupě pozemků odpůrcem ujišťováni o tom, že na předmětných pozemcích je možné provést výstavbu rodinných domů. Byla jim také vydána kladná stanoviska a správní

rozhodnutí, na jejichž základě vybudovali inženýrské sítě. V dobré víře vynaložili náklady na zasíťování pozemků. Odpůrce nepostupoval v souladu se základními zásadami, jimiž je povinen se při své činnosti řídit, zejména zásadou, že správní orgán šetří práva nabytá v dobré víře. Porušil tak princip legitimního očekávání.

Tito navrhovatelé také tvrdili, že zastupitelstvo obce jednalo při schvalování územního plánu v rozporu s Jednacím řádem obecního zastupitelstva. V rozporu s § 3 odst. 5 Jednacího řádu nebyly členům zastupitelstva doručeny písemné materiály, např. stanovisko Krajského úřadu Středočeského kraje, nejpozději 7 dní před zahájením jednání. Stanovisko krajského úřadu bylo odpůrci doručeno dne 28. 12. 2006 a je nutné považovat jej za materiál určený pro zasedání zastupitelstva ve smyslu § 5 Jednacího řádu. Pokud zastupitelstvo přijalo dne 29. 12. 2006 usnesení, kterým schválilo územní plán, postupovalo v rozporu s § 3 odst. 5 Jednacího řádu a § 96 obecního zřízení.

Nejvyšší správní soud návrh na zrušení opatření obecné povahy - územního plánu obce Zdiby usnesením ze dne 5. 3. 2007, čj. 8 Ao 1/2007-6, odmítl. Toto usnesení zrušil Ústavní soud nálezem ze dne 29. 3. 2010, sp. zn. IV. ÚS 2087/07.

Nejvyšší správní soud návrh na zrušení opatření obecné povahy - územního plánu obce Zdiby zamítl.

Z odůvodnění:

(...) Navrhovatelé a) a b) namítli [shodně i navrhovatelé c) a d), jejichž námítky byly podrobněji zdůvodněny], že schvalování územního plánu proběhlo v rozporu s Jednacím řádem obecního zastupitelstva obce Zdiby (Jednacím řád). Podle navrhovatelů nebyly písemné materiály určené pro zasedání zastupitelstva doručeny členům zastupitelstva v souladu s § 3 odst. 5 Jednacího řádu obecního zastupitelstva, schváleného dne 30. 11. 2006.

Podle § 3 odst. 5 Jednacího řádu „[p]ísemné materiály, určené pro zasedání zastupitelstva předkládá navrhovatel v počtu 11 vy-

tisků prostřednictvím Obecního úřadu obce Zdiby tak, aby bylo možno tyto materiály doručit členům zastupitelstva nejpozději 7 dní přede dnem zasedání“. Nejvyšší správní soud z předložených podkladů zjistil, že stanovisko Krajského úřadu Středočeského kraje, tedy stanovisko nadřízeného orgánu územního plánování podle § 25 stavebního zákona, bylo vydáno dne 27. 12. 2006. Pokud byl územní plán schválen na zasedání dne 29. 12. 2006, je zjevné, že tento materiál nebyl v souladu s Jednacím řádem doručen členům zastupitelstva včas. Bylo však třeba se zabývat tím, jaké důsledky má tato skutečnost na platnost přijatého usnesení ze dne 29. 12. 2006.

Jednacím řád přijatý na základě § 96 obecního zřízení představuje vnitřní (interní) dokument zastupitelstva, který by měl zastupitelstvu pomoci předem vyřešit některé procesní otázky zasedání. Pokud zastupitelstvo postupuje v konkrétním případě v rozporu s jednacím řádem, ale v souladu s pravidly stanovenými v obecním zřízení, nezpůsobuje porušení jednacího řádu nezákonnost přijatého rozhodnutí a není to důvod pro zásah státu (srov. Vedral, J.; Váňa, L.; Břeň, J.; Pšenička, S. *Zákon o obcích (obecní zřízení)*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 513, a Koudelka, Z.; Ondruš, R.; Průcha, P. *Zákon o obcích (obecní zřízení). Komentář*. 4. vyd. Linde: Praha, 2009, s. 337). Pokud tedy podle § 3 odst. 5 Jednacího řádu mají být písemné materiály určené pro zasedání zastupitelstva doručeny členům zastupitelstva nejpozději 7 dní přede dnem zasedání, ale některé z podkladů jsou členům zastupitelstva dodány ve lhůtě kratší, nemá tato okolnost sama o sobě vliv na zákonnost rozhodnutí přijatého na základě těchto podkladů. Členové zastupitelstva přijali zákonem stanoveným postupem usnesení, ke kterému se vztahovaly opožděně předložené materiály. Porušení vnitřních pravidel jednání zastupitelstva však nemělo vliv na zákonnost usnesení řádně přijatého zastupitelstvem.

Ze zápisu ze zasedání zastupitelstva ze dne 29. 12. 2006 rovněž vyplývá, že stanovisko krajského úřadu bylo členům zastupitelstva přečteno. Tím byli členové zastupitelstva i veřejnost s daným podkladem seznámeni.

Obdobný názor je třeba zaujmout i ve vztahu k námitce navrhovatelů c) a d) o tom, že podklady pro jednání nebyly členům zastupitelstva předány ve formě požadované Jednacím řádem, nýbrž pouze na CD. Účelem § 3 odst. 5 jednacího řádu je umožnit členům zastupitelstva seznámit se v dostatečném předstihu s podklady pro jednání. Byť tedy jednací řád výslovně preferuje písemnou formu předkládaných materiálů, neznamena to, že je tím vyloučeno předložení materiálů v jiné formě, např. elektronické, pokud tato forma umožní členům zastupitelstva seznámit se s danými podklady. (...)

Navrhovatel a) zpochybnil řádné zveřejnění informace o konání zasedání zastupitelstva dne 29. 12. 2009. Podle § 93 odst. 1 obecního zřízení „[o]becní úřad informuje o místě, době a navrženém programu připravovaného zasedání zastupitelstva obce. Informaci vyvěsí na úřední desce obecního úřadu alespoň 7 dní před zasedáním zastupitelstva obce.“ Navrhovatel a) uvedl, že dobu 7 dní je nutné počítat ode dne následujícího po vyvěšení informace, tj. od 23. 12. 2006. Pokud se zasedání konalo dne 29. 12. 2006, je zjevné, že informace o zasedání nebyla zveřejněna alespoň 7 dní přede dnem zasedání. Informování o zasedání zastupitelstva souvisí s veřejností zasedání zastupitelstva a v návaznosti na to i s některými právy občanů obce (§ 16 odst. 2 obecního zřízení), která se uplatňují ve vztahu k zastupitelstvu jako orgánu obce, zejména s právem vyjadřovat svá stanoviska na zasedání zastupitelstva obce. Smyslem a účelem uveřejnění informace na úřední desce je informování veřejnosti o konání zasedání zastupitelstva. Tohoto účelu je dosaženo i v případě, kdy se do doby zveřejnění informace započítá den, kdy byla informace o konání zasedání zveřejněna. Na základě zveřejnění informace o místě, době a programu totiž nezačíná běžet žádná lhůta ke splnění povinnosti, a není proto důvodu aplikovat § 40 odst. 1 písm. a) správního řádu, podle kterého se do běhu lhůty nezapočítává den, kdy došlo ke skutečnosti určující počátek lhůty.

Nejvyšší správní soud se v rozsudku ze dne 24. 10. 2007, čj. 2 Ao 2/2007-73, č. 1462/2008

Sb. NSS, zabýval v souvislosti s otázkou účinnosti opatření obecné povahy výkladem § 12 obecního zřízení. Dospěl k závěru, že pokud bylo opatření obecné povahy vyvěšeno na úřední desce obecního úřadu včetně dne vyvěšení a dne, kdy bylo snato, předepsaných 15 dnů, jedná se o vyvěšení řádné. Konstatoval, že „[u]stanovení § 40 odst. 1 písm. a) část věty před středníkem správního řádu, podle něhož pokud je provedení určitého úkonu v řízení vázáno na lhůtu, nezapočítává se do běhu lhůty den, kdy došlo ke skutečnosti určující počátek lhůty, není v daném případě použitelné, neboť se vztahuje na lhůty k provedení úkonu v řízení, zatímco zde jde o publikaci opatření obecné povahy“. Za situace, kdy Nejvyšší správní soud při řešení otázky vyvěšení samotného opatření obecné povahy odmítl výklad, podle kterého by se den vyvěšení nepočítal do doby 15 dnů k řádnému vyvěšení podmiňující účinnost opatření obecné povahy, nepokládá za důvodné postupovat odlišně v případě zveřejnění informace o konání zasedání zastupitelstva.

V posuzovaném případně z ničeho nevyplývá, že by došlo ke zkrácení práv veřejnosti účastnit se zasedání. Ze zápisu ze zasedání plyne, že k předloženému územnímu plánu proběhla diskuze, které se účastnili i zástupci z řad veřejnosti. Rovněž podle teorie správního práva „[l]ze soudit, že samotná skutečnost, kdy by informace nebyla zveřejněna způsobem předpokládaným v § 93 odst. 1, tzn. v zákonem stanovené struktuře a po stanovenou dobu, neměla mít za následek nezákonnost usnesení přijatých na zasedání zastupitelstva, pokud by občané obce měli reálnou možnost dozvědět se o připravovaném zasedání zastupitelstva jiným způsobem“ (viz Vedral, J.; Váňa, L.; Břeň, J.; Pšenička, S. *Zákon o obcích (obecní zřízení)*. 1. vyd. Praha : C. H. Beck, 2008, s. 502). (...)

Navrhovatelé c) a d) argumentovali rozhodnutími a souhlasy, které jim vydal odpůrce a na základě kterých vybudovali na pozemku parc. č. 426/7 inženýrské sítě. Tato rozhodnutí považovali za limity území. Odpůrce tato rozhodnutí prohlásil za nicotná, neboť je vydala obec mimo pravomoc stano-

venou v § 124 odst. 1 stavebního zákona z roku 1976.

Předmětná rozhodnutí vydala stavební komise obce Zdiby. Je třeba konstatovat, že překročila zákonné zmocnění uvedené v § 124 odst. 1 písm. a) stavebního zákona z roku 1976 ve znění účinném do 31. 12. 2002. Podle něj mohl okresní úřad na žádost obce, která není stavebním úřadem a má podmínky pro odborné rozhodování o stavebně-technických záležitostech, určit, že obec bude „*vydávat stavební povolení na stavební úpravy jednoduchých staveb, pokud nejde o kulturní památky*“. Přípojky na veřejné rozvodné sítě a kanalizaci jsou jednoduchou stavbou podle § 139b odst. 5 písm. d) stavebního zákona z roku 1976, komise však byla oprávněna rozhodovat pouze o úpravách stávajících jednoduchých staveb. Z § 139b odst. 3 písm. c) stavebního zákona z roku 1976 vyplývá, že stavební úprava patří mezi změny dokončených staveb, při které se zachovává vnější půdorysné i výškové ohraničení stavby. Pod pojem úprava jednoduché stavby nelze podřadit vybudování zcela nové přípojky.

Pokud komise povolila a následně zkolaudovala dané stavby, jednala mimo svěřenou pravomoc. V rozsudku ze dne 25. 11. 2004, čj. 6 A 44/2001-71, č. 502/2005 Sb. NSS, Nejvyšší správní soud uvedl, že „[r]ozhodl-li orgán, který neměl pravomoc ve věci rozhodovat, má tato vada, spočívající v absolutním nedostatku pravomoci o věci rozhodovat, za následek nicotnost takového aktu (§ 76 odst. 2 s. ř. s.)“. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 14. 4. 2009, čj. 8 Afs 15/2007-75, č. 1865/2009 Sb. NSS, uvedl, že „[n]icotnost rozhodnutí byla vždy chápána jako vadnost o intenzitě vylučující právní účinky aktu. Za paakt byla doktrínou označována rozhodnutí vydaná orgánem, který vůbec není orgánem veřejné moci nebo nemá příslušnou pravomoc [...] Nicotnost je koncipována tak, že jde o závažné vady, zjevné přímo z aktu samého“. Daná rozhodnutí ani vyjádření tedy nevyvolá-

vají žádné právní účinky. Tato rozhodnutí nezavazují ani správní orgán, ani adresáta rozhodnutí, a nepředstavují limit využití území, který by musel být zohledněn v procesu tvorby územního plánu.

Výše uvedené se nevztahuje na stavební povolení na kNN na RD vydané Městským úřadem v Klecanech stavebníkovi STE, a. s. Dané rozhodnutí bylo vydáno příslušným stavebním úřadem. Vybudovaná přípojka byla následně tímto stavebním úřadem zkolaudována. Za této situace je nutné zvážit, nakolik se uvedená okolnost mohla a měla promítnout do procesu schvalování územního plánu. Jinými slovy, zda tato okolnost sama o sobě mohla vést ke zrušení územního plánu pro nezákonnost a rovněž k tomu, zda skrze ni mohou navrhovatelé c) a d) dosáhnout toho, co je nepochybně cílem podaného návrhu, totiž získání možnosti postavit na předmětných pozemcích rodinné domy. Předmětné rozhodnutí představuje limit využití území ve smyslu § 10 odst. 3 vyhlášky č. 135/2001 Sb., o územně plánovacích podkladech a územně plánovací dokumentaci,^{*)} který musí být zohledněn při vytváření územního plánu. Na druhé straně je nutné posoudit, zda samotné vydání stavebního povolení na přípojku elektriny a následná kolaudace přípojky mění charakter pozemku natolik, že již není možné považovat jej za ornou půdu a má být určen k zastavění rodinným domem (případně domy).

Navrhovatelé tvrdí, že na základě rozhodnutí o povolení a kolaudaci přípojek inženýrských sítí se jejich pozemky staly pozemky stavebními. Této argumentaci Nejvyšší správní soud nepřisvědčil. Podle § 139b odst. 15 stavebního zákona z roku 1976 „[s]tavebním pozemkem se rozumí část území určená regulačním plánem nebo územním rozhodnutím k zastavění a pozemek zastavěný hlavní stavbou“. Nejprve je třeba konstatovat, že ani navrhovatelé c) a d) nenamítali, že by inženýrské sítě považovali za stavbu hlavní, ale vycházeli z toho, že vydáním povolení na vybu-

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

dování sítí byl pozemek určen k zastavění. Lze proto jen stručně připomenout, že vedle hlavních staveb mohou existovat i jiné stavby, které jsou určeny k užívání společně se stavbou hlavní. Tyto stavby plní ke stavbě hlavní doplňkovou funkci. Jsou vystavěny se záměrem, aby byly využívány společně se stavbou hlavní, a mohou být plně využity pouze společně se stavbou hlavní. Účelem stavby přípojek je připojení hlavní stavby k inženýrským sítím. Teprve realizací hlavní stavby (v tomto případě plánovaných rodinných domů) lze dané přípojky využívat a jsou určeny k využívání společně se stavbou hlavní.

Ustanovení § 139b odst. 15 stavebního zákona z roku 1976 nedává výslovnou odpověď na otázku, zda vybudováním inženýrských sítí se stal pozemek pozemkem stavebním. Je třeba jej interpretovat tak, že předpokládá dvě v úvahu připadající situace. Navrhovatelé dovozují z neuvedení spojení „*hlavní stavba*“ před spojkou „*a*“ rozdílný rozsah v úvahu připadajících staveb jednak v situaci, kdy je pozemek k zastavění teprve určen, a kdy byl pozemek již zastavěn. Takový výklad je však nesprávný. Obě části ustanovení oddělené spojkou „*a*“ totiž akcentují ve skutečnosti časové hledisko. Zákonodárce chtěl vyjádřit, že stavebním pozemkem je část území již v okamžiku, kdy je závazně (regulačním plánem nebo územním rozhodnutím) určena k zastavění. Tím spíše jím je v okamžiku, kdy je zastavěna. Avšak právě proto, že v situaci reálného zastavění stavbou již nelze hovořit o tom, že je pozemek k zastavění pouze určen, musela být legální definice takto formulována. Nejde tedy o hledisko rozsahu (všechny stavby určené versus stavba hlavní), ale o hledisko časové (pozemek určený k zastavění, resp. již zastavěný).

Nesprávnost interpretace navrhovatelů lze dovodit i z jiných důvodů. Pokud bude položen důraz na slova „*určená*“ a „*k zastavění*“, pak nelze dospět k závěru, že stavebním pozemkem se stal pozemek parc. č. 426/7 ve vlastnictví navrhovatelů c) a d). Ze správního spisu nevyplývá, že by inženýrské sítě byly nejprve umístěny a následně realizovány na tomto pozemku. Naopak, byly „*přivedeny*“

k dalšímu využití na hranice tohoto pozemku. Jestliže stavebním pozemkem se rozumí část území, pak vztážením této definice i na stavby inženýrských sítí by vedlo k absurdním důsledkům. Za stavební pozemky by bylo třeba považovat všechny pozemky, po kterých, resp. pod kterými, jsou inženýrské sítě vedeny, neboť bylo územním rozhodnutím určeno, že tyto budou zastavěny (sítěmi). Šlo by mnohdy, zejména v případě dálkového vedení inženýrských sítí, o části území, o kterých by jinak nikdo nepochyboval, že jsou např. ornou půdou. Jde zjevně o závěr absurdní a neudržitelný. Navíc by ani tento závěr nevedl k posouzení příznivému pro navrhovatele, a sice, že je třeba považovat za stavební právě pozemek parc. č. 426/7. Ze všech uvedených důvodů je třeba § 139b odst. 15 stavebního zákona z roku 1976 vyložit tak, že stavebním pozemkem se rozumí část území určená regulačním plánem nebo územním plánem k zastavění hlavní stavbou a pozemek zastavěný hlavní stavbou. Nelze proto tvrdit, že samotným povolením přípojek se daný pozemek stal pozemkem stavebním.

Navrhovatelé c) a d) namítli, že nezahrnutím předmětných pozemků do zastavitelného území obce došlo k porušení jejich dobré víry a legitimního očekávání. Na základě souhlasných stanovisek obce vybudovali na svých pozemcích sítě a bylo jim přislíbeno, že na nich bude možné vystavět rodinné domy. V rozsudku ze dne 24. 2. 2010, čj. 6 Ads 88/2006-159, č. 2059/2010 Sb. NSS, se Nejvyšší správní soud principem právní jistoty zabýval a uvedl, že „[j]ako skutkový základ pro ochranu oprávněné důvěry ve správním právu vyžaduje: a) existenci podkladu pro oprávněnou důvěru, jímž chápe v první řadě správní akt, dále pak předběžné opatření, veřejnoprávní smlouvu, příslib správního orgánu, informaci, či jiná faktická jednání správního orgánu, b) vědomí existence tohoto podkladu u adresáta, který se domáhá ochrany své oprávněné důvěry, c) již existující využití oprávněné důvěry ve smyslu již učiněné dispozice (ochrana oprávněného očekávání je totiž chápána primárně jako ochrana v dobré víře učiněných dispozic,

nikoliv zamýšlená dispozice), a konečně d) kauzální nexus mezi výše uvedenými body. Vedle toho pak je namístě podle německého pojetí při splnění tohoto skutkového základu zkoumat ochranyhodnost takové důvěry, a to s ohledem na dva komponenty – jednak s ohledem na, zkráceně řečeno, míru ‚spoluzavinění‘ adresáta správního jednání na tom, že je toto jednání nutno změnit, jednak s ohledem na již známé zájmy státu a případných třetích osob.“

V posuzovaném případě navrhovatelé c) a d) zakoupili na základě kupní smlouvy ze dne 2. 6. 2000 pozemek parc. č. 426/7, orná půda, a pozemek parc. č. 426/8, ostatní plocha, v k. ú. Zdiby. Před zakoupením pozemků se dne 4. 4. 2000 obrátili na odpůrce a požádali ho o stanovisko, zda je možné zastavit část pozemku parc. č. 426/1 „*rodinným dvojdomkem, popř. dvěma rodinnými domy*“. Ze žádosti není zjevné, zda k ní přiložili nějakou přílohu, ze které by bylo patrné umístění stavby na parcele. Stavební komise dne 20. 4. 2000 navrhovatelům c) a d) sdělila, že nemá námitky proti zastavění části pozemku parc. č. 426/1 s tím, že veškeré inženýrské sítě musí na své náklady vybudovat stavebníci. Z daného vyjádření není zjevné, ke které části pozemku o celkové výměře 28 408 m² se dané stanovisko vztahuje. Následně stavební komise vydala dne 14. 8. 2000 (nicotná) stavební povolení na kanalizační a vodovodní přípojku, která povolují stavbu přípojek na pozemku parc. č. 426/1.

Pokud navrhovatelé c) a d) na základě předmětných nicotných rozhodnutí postavili přípojky na pozemku parc. č. 426/7, nemohli jednat v dobré víře. Nejde pouze o chybné uvedení parcelního čísla, ale podstatné je, že pozemek parc. č. 426/1 bezprostředně přiléhá k zastavěnému území, zatímco pozemek navrhovatelů nikoliv. I když pozemek navrhovatelů c) a d) parc. č. 426/7 vznikl rozdělením pozemku parc. č. 426/1, rozdělení, jak vyplývá z tvrzení navrhovatelů, schválil Katastrální úřad Praha-východ již dne 30. 5. 2000, tedy dva a půl měsíce před vydáním rozhodnutí. Lze proto konstatovat, že navrhovatelé neumístili stavbu přípojek ani v souladu s povoleními vydanými stavební komisí.

Dobrou víru navrhovatelů c) a d) by bylo možné případně dovozovat z podání komise ze dne 20. 4. 2000, kde komise výstavby odpůrce uvedla, že „*nejsou námitky proti záměru výstavby dvojdomku na části pozemku 426/1 v k. ú. Zdiby*“. Lze připustit, že dané vyjádření mohlo v navrhovatelích vzbudit oprávněnou důvěru, že pokud budou postupovat v souladu s tímto stanoviskem, bude jim povolena stavba rodinného dvojdomku. Tvrzení legitimního očekávání, dovozované mimo jiné i z uvedeného stanoviska, je však podstatnou měrou oslabeno tím, že navrhovatelé, kteří měli k dispozici kromě rozhodnutí o povolení elektrické přípojky relativně obecné ujištění, že nejsou námitky proti výstavbě rodinného dvojdomku, následně požádali o povolení dělení pozemku s předpokladem výstavby pěti rodinných domů.

V případě stavebního povolení a kolaudačního rozhodnutí ze dne 19. 9. 2000, vydaného Městským úřadem Klecany na stavbu „*kNN pro RD*“, ze smlouvy ze dne 30. 5. 2001 vyplývá, že akciová společnost Středočeská energetická, uzavřela s navrhovatelem c) předmětnou smlouvu o úhradě podílu účelně vynaložených nákladů spojených s připojením nového odběrného zařízení a se zajištěním rezervovaného příkonu pro nové odběrné místo. Tato akce byla nazvána „*ZDIBY, Zlatý kopec, KNN pro 5 RD na parcele č. 426/7 v k. ú. Zdiby pro sourozence K.*“ To vyplývá i ze žádosti navrhovatelů ze dne 6. 2. 2002 o dělení pozemků parc. č. 426/7 a parc. č. 426/8 na celkem 5 parcel o výměře 1 670 m², 1 532 m², 1 667 m², 1 520 m² a 1 613 m², se kterou se obrátili na Obecní úřad Zdiby. Byli to tedy navrhovatelé c) a d), kteří deklarovali podstatnou změnu záměru, než ke kterým získali vyjádření odpůrce. Za situace, kdy odpůrce souhlasil se záměrem výstavby rodinného dvojdomku, lze obtížně tvrdit, že navrhovatelé jednali v souladu s tímto stanoviskem ze dne 20. 4. 2000, kterého se opakovaně dovolávají a vůči kterému by bylo případně možné existenci dobré víry dovozovat.

Navrhovatelé c) a d) dále namítli, že bylo územním plánem změněno funkční využití pozemku parc. č. 426/8. V katastru nemovi-

ností je pozemek veden jako ostatní plocha, manipulační plocha. Podle shodných tvrzení účastníků řízení je na daném pozemku umístěna silážní jáma. Silážní jáma nepochybně představuje stavbu, která slouží k zemědělské výrobě a je při zemědělské výrobě využívána. Podle čl. 14 Závazné části územního plánu orná půda slouží k hospodaření na zemědělském půdním fondu. Stavbu silážní jámy lze zařadit do současných areálů zemědělské výroby, zahrnutých do ploch výroby a skladů [viz čl. 14 písm. B) bod 3 Závazné části územního plánu]. Zařazení předmětného pozemku do orné půdy odpovídá charakteru stavby umístěné na daném pozemku. Po-

kud se navrhovatelé domáhají zařazení daného pozemku k funkčnímu využití pro stavbu rodinných domů, lze si takovéto využití daného pozemku, vzhledem k charakteru stavby na něm umístěné, jen obtížně představit. Předpokladem pro stavbu rodinného domu na daném pozemku by bylo odstranění stavby, silážní jámy.

S odkazem na shora uvedené důvody neshledal Nejvyšší správní soud po celkovém posouzení celého procesu územního plánování a se zřetelem k uplatněným námitkám důvod pro zrušení územního plánu obce Zdíby schváleného usnesením zastupitelstva obce Zdíby dne 29. 12. 2006.

2266

Opatření obecné povahy: změna územního plánu; aktivní legitimace spoluvlastníků nemovitosti; vyhodnocení vlivů na životní prostředí; odůvodnění rozhodnutí o námitkách

k § 47 odst. 2, 3 a 5, § 50 odst. 1, § 52 odst. 2, § 55 odst. 2 a k bodu 5 přílohy zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)

k § 68 odst. 3 správního řádu (č. 500/2004 Sb.)

k § 101a a násl. soudního řádu správního ve znění zákona č. 127/2005 Sb.

I. Návrh na zrušení opatření obecné povahy (§ 101a s. ř. s.) založený na vlastnictví nemovitosti ve společném jmění manželů je oprávněn podat být i jen jeden z manželů. V případě podílového spoluvlastnictví nemovitostí může tento návrh podat i jen jeden ze spoluvlastníků, ačkoliv jeho podíl není nadpoloviční.

II. V případě pořizování změny územního plánu lze za splnění podmínek stanovených v § 55 odst. 2 větě druhé stavebního zákona z roku 2006 upustit od zpracování zadání změny a konceptu nebo upustit jen od zpracování konceptu změny v souladu s § 47 odst. 5 užitým na základě § 55 odst. 2 věty první citovaného zákona.

III. Koncept změny územního plánu je třeba zpracovat vždy, jestliže dotčený orgán na úseku posuzování vlivů na životní prostředí uplatnil požadavek na posouzení změny územního plánu na životní prostředí v různých variantách (§ 47 odst. 3 a 5 stavebního zákona z roku 2006). Uvedený požadavek dotčeného orgánu determinuje výrazným způsobem průběh procesu pořizování a schvalování změny územního plánu. Nedodržení tohoto požadavku nemůže být následně zhojeno tím, že dotčený orgán upustí od svého požadavku ve fázi, kdy mu byl předložen návrh změny územního plánu k zaujetí stanoviska.

IV. Proces pořizování změny územního plánu je dynamický, její obsah se proměňuje v čase tak, jak tento proces prochází jednotlivými fázemi. Z § 50 odst. 1 stavebního zákona z roku 2006 nelze dovodit příkaz, aby návrh změny územního plánu byl identický s obsahem schváleného zadání, nýbrž toliko pokyn, aby návrh ze schváleného zadání vycházel.

V. Požadavky, které uplatňují k návrhu zadání změny územního plánu dotčené orgány dle § 47 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006, nejsou stanovisky, jejichž obsah by byl závazný pro výslednou podobu zadání změny územního plánu. Jestliže tedy pořizovatel změny územního plánu neakceptoval požadavek dotčeného orgánu uplatněný včas k návrhu zadání, nezatížil proces pořizování změny územního plánu vadou. Vadou procesu není ani zohlednění požadavku dotčeného orgánu v zadání změny územního plánu, který byl vznesen až po uplynutí stanovené lhůty.

VI. Vyhodnocení vlivů změny územního plánu na životní prostředí, které nepopisuje vliv na zvláště chráněné živočichy, na jejichž výskyt upozornil ve svém vyjádření orgán ochrany přírody, neodpovídá požadavkům stanoveným přílohou stavebního zákona z roku 2006 (bod 5 přílohy). Stanoviska dotčených orgánů vydaná v návaznosti na toto vyhodnocení, stejně jako opatření obecné povahy samotné tudíž vychází z neúplných podkladů, resp. neúplně zjištěného skutkového stavu.

VII. Na odůvodnění rozhodnutí o námitkách je třeba klást stejné požadavky jako v případě typických správních rozhodnutí (§ 68 odst. 3 správního řádu z roku 2004). Musí z něho být seznatelné, z jakého důvodu považuje obec námitky uplatněné oprávněnou osobou (§ 52 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006) za liché, mylné nebo vyvrácené, nebo proč považuje skutečnosti předestírané oprávněnou osobou za nerozhodné, nesprávné nebo jinými řádně provedenými důkazy za vyvrácené.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2010, čj. I Ao 5/2010-169)

Prejudikatura: č. 968/2006 Sb. NSS, č. 1462/2008 Sb. NSS, č. 1641/2008 Sb. NSS, č. 1787/2009 Sb. NSS, č. 1795/2009 Sb. NSS a č. 1971/2010 Sb. NSS; č. 9/2006 Sb. NS; rozsudek Nejvyššího soudu SSR č. 54/1973 Sb. NS.

Věc: a) Ing. František S., b) MUDr. Peter T., c) Mgr. Markéta T., d) Ing. Sylva M., e) Ing. Michal V., f) Martin A., g) Ing. Martin M., h) MUDr. Michal S. proti obci Jesenice o návrhu na zrušení opatření obecné povahy.

Nejvyššímu správnímu soudu byl dne 13. 10. 2010 doručen návrh navrhovatelů ad a) až h) (dále společně jen „navrhovatelé“) na zrušení opatření obecné povahy č. 1/2010 – změny č. 3 územního plánu obce Jesenice – schváleného usnesením zastupitelstva obce Jesenice č. 6/2010 dne 22. 9. 2010 (dále též „opatření obecné povahy“).

Navrhovatel ad a) odvozoval svoji aktivní žalobní legitimaci od toho, že je vlastníkem pozemků ve zjednodušené evidenci (původ parcel pozemkový katastr) p. č. 37, 577, 581/1, 581/3, 582, 583, 586, 593 a 594 v katastrálním území Jesenice u Prahy, obci Jesenice. Tyto pozemky jsou přímo dotčeny opatřením obecné povahy, neboť u nich došlo ke změně funkčního využití z orné půdy na plochu zeleně (lokality Z3 – Z3b a Z3c).

Navrhovatel ad a) dále uvedl, že od roku 1992 provozuje zemědělskou činnost. Pozem-

ky zařazené do ploch zeleně nelze užívat k intenzivnímu hospodaření, nelze na nich aplikovat chemické prostředky, sbírat rostliny. Určování nových ploch zeleně není dostatečně odůvodněno potřebou ochrany životního prostředí a koncepčním rozvojem obce, ale jde o svévoli. Dosavadní zóny zeleně vymezené 2. změnou územního plánu byly totiž napadeným opatřením obecné povahy převedeny do zastavitelných ploch (lokality D – Jesenice – Jih), aniž by pro tuto změnu byl relevantní důvod či ji odůvodňoval veřejný zájem. Důvodem pro zařazení pozemků navrhovatele ad a) do ploch zeleně není ochrana chráněných živočišných druhů, jak by mohlo vyplývat ze stanoviska odboru životního prostředí Městského úřadu Černošice ze dne 21. 4. 2010. Jinak by totiž nebyly mezi zastavitelné plochy zařazeny lokality č. 17 a 21, kde se tyto chráněné druhy vyskytují primárně, ochrana by musela být komplexní. Toto sta-

novisko se nijak nevyjadřuje k vlivu intenzivního hospodaření na výskyt chráněných živočichů, ale posuzuje tuto otázku výlučně s ohledem na rozšíření zastavitelných ploch v lokalitě č. 17 a 21. Tyto druhy se vyskytují v dané lokalitě i přes nepřerušené a trvající zemědělské hospodaření. Určení zastavitelných a nezastavitelných ploch je prováděno namátkově a diskriminačně, bez patřičného opodstatnění.

Navrhovatel ad a) poukázal na stanovisko orgánu ochrany zemědělského půdního fondu ze dne 22. 4. 2009, dle něhož je v lokalitě č. 2a a 2b velmi cenná orná půda. I když může dojít k nárůstu tržní hodnoty pozemků p. č. 612/1 a 598, není tento profit ospravedlnitelným důvodem vyvažujícím zásah do práva navrhovatele ad a) provozovat zemědělskou výrobu. Dále namítal, že rozšíření zastavitelného území je v rozporu s § 55 odst. 3 stavebního zákona. Masivní nárůst zastavitelných ploch ovlivňuje i schopnost území vsakovat vodu, což poškozuje půdu využívanou k zemědělské výrobě (přívalové deště) a znamená ekonomické ztráty v podnikání. S touto řádně uplatněnou námitkou se žalovaný nikterak nevypořádal. Navrhovatel ad a) se domníval, že neexistuje žádný veřejný zájem, který by ospravedlnil zásah do jeho vlastnického práva, sám podnět ke změně územního plánu nedal.

Navrhovatel ad a) trval na zachování stávajícího funkčního využití svých pozemků jako orné půdy. Odpůrkyně nikdy dostatečně neodůvodnila v návaznosti na námitky navrhovatele ad a) změnu využití plochy ze ZO na SC (lokalita D) a ani jej nepřesvědčila o veřejném zájmu na provedení změny. Argumentace odpůrkyně je účelová, změna funkčního využití ploch není potřebná a zásah do práva je neodůvodněný. Navíc srovnatelná a bezprostředně sousedící lokalita Z4 byla opatřením obecné povahy přeřazena z plochy zeleně (SC) do zastavitelné plochy, ačkoliv je objektivní situace u této plochy shodná. Přístup odpůrkyně se jeví jako diskriminační vůči navrhovateli ad a), který odmítl prodat pozemky bezprostředně sousedící se zónou Z4 (tj. pozemky v zóně Z3c) jednomu ze zastupitelů obce.

Navrhovatelé ad b) a c) vlastní ve společném jmění manželů budovu č. p. 203 (rodinný dům), stavební parcelu č. 350 a pozemkovou parcelu č. 307/2 v katastrálním území Zdiměřice u Prahy, obci Jesenice. Tyto nemovitosti se nacházejí cca 300 m od pozemků dotčených opatřením obecné povahy.

Navrhovatelka ad d) je vlastníkem budovy č. p. 148 (rodinný dům), stavebních parcel č. 379 a 380 a pozemkové parcely č. 836/3 v katastrálním území Osnice, obci Jesenice. Nemovitosti se nacházejí cca 300 m od lokality č. 24, která je dotčena opatřením obecné povahy.

Navrhovatel ad e) vlastní spolu se svojí manželkou ve společném jmění manželů budovu č. p. 246 (rodinný dům), stavební parcelu č. 364 a pozemkovou parcelu č. 307/77 v katastrálním území Zdiměřice u Prahy, obci Jesenice. Opatřením obecné povahy, zejména u lokalit č. 17 a 21, dojde k zásahu do jeho práv.

Navrhovatel ad f) vlastní spolu se svojí manželkou ve společném jmění manželů budovu č. p. 452 (rodinný dům), stavební parcelu č. 729 a pozemkovou parcelu č. 394/246 v katastrálním území Osnice, obci Jesenice. Nemovitosti jsou vzdáleny cca 300 m od lokality č. 33 dotčené opatřením obecné povahy.

Navrhovatel ad g) je vlastníkem budovy č. p. 239 (rodinný dům), stavební parcely č. 369 a pozemkové parcely č. 307/66 v katastrálním území Zdiměřice u Prahy, obci Jesenice. Nemovitosti jsou vzdáleny necelých 100 m od lokality č. 17, která je dotčena opatřením obecné povahy.

Navrhovatel ad h) je podílovým spoluvlastníkem (výše podílu 1/2) budovy č. p. 244, stavební parcely č. 324 a pozemkové parcely č. 224/13 v katastrálním území Zdiměřice u Prahy, obci Jesenice. Nemovitosti bezprostředně sousedí s lokalitou č. 17, kterou opatření obecné povahy zařadilo mezi zastavitelná území, kolem nemovitostí vede komunikace spojující lokalitu č. 17, která bude sloužit jako přístupová komunikace k budoucí masivní bytové výstavbě. Navrhovatel ad h) tvrdil, že se jedná o zásah do jeho vlastnické-

ho práva, je ohrožen emisemi v důsledku zvýšené dopravy a hlukem z dopravy.

Navrhovatelé ad b) - h) tvrdili, že navržené změny funkčního využití pozemků (rozšíření zastavitelného území) zasahují do jejich vlastnického práva, práva na zachování soukromí, práva na ochranu zdraví a práva na příznivé životní prostředí. Rozšířením zastavitelných ploch dojde k nárůstu dopravy a z ní vyplývajícího hluku, znečištění (emise výfukových plynů) a dopravního zatížení v bezprostřední blízkosti nemovitostí navrhovatelů. Aktuální dopravní dostupnost do hlavního města Prahy je již nyní špatná, hlavní komunikace E55 ve špičce nepostačuje, průjezd obcí Jesenice není plynulý prakticky nikdy. Rovněž na vedlejší komunikaci II. třídy spojující část obce Jesenice-Zdiměřice u Prahy je situace neúnosná, což potvrzují i nesouhlasná stanoviska k opatření obecné povahy uplatněná okolními obcemi Vestec, Dobřejšovice a místní částí Praha-Šeberov. Výstavbou dojde k úbytku přírodních lokalit (zelených ploch a volné krajiny - orné půdy), a tudíž ke zhoršení pohodlí bydlení navrhovatelů a zásahu do životního prostředí. Vzdálenost přírodních lokalit k trávení volného času bude prodloužena natolik, že bude prakticky dostupná jen za využití dopravních prostředků, volná krajina bude zcela zastavěna monofunkční bytovou výstavbou. Navrhovatelé ad b), c), e), g) a h), kteří bydlí v katastrálním území Zdiměřice u Prahy, budou obtěžováni zápachem z čističky odpadních vod nad únosnou mírou. Již nyní jsou neustále obtěžováni zápachem, masivní bytová výstavba tuto situaci jen zhorší. K zásahu do práva na soukromí dojde v důsledku hrozícího světelného znečištění. Do práv navrhovatelů je zasaženo i nedostatečnou infrastrukturou a službami v obci, nedostatečnou kapacitou školských zařízení a zoufalou dopravní situací.

Navrhovatelé namítali, že opatření obecné povahy je nezákonné, proces jeho schvalování byl zatížen vadami. Konkrétně tvrdili, že opatření obecné povahy bylo vydáno v rozporu s § 55 odst. 3 stavebního zákona, dle něhož lze další zastavitelné plochy vymezit změnou územního plánu jen na základě prokázání ne-

možnosti využít již vymezené zastavitelné plochy a současně prokázání reálně existující potřeby vymezení nových zastavitelných ploch. Z vyjádření starosty odpůdkyně Ing. Pánka, které rozeslal zastupitelům jako podklady pro jednání dne 22. 9. 2010, plyne, že cca 80 % zastavitelného území vymezeného ÚPO Jesenice je již zastavěno nebo investorsky připravováno. Při zařazování nových zastavitelných ploch je nezbytné nejprve vyhodnotit stav daného území (za podmínky, že jsou již využita stávající zastavitelná území). Je totiž třeba správně posoudit možné dopady na stávající infrastrukturu, zásahy do životního prostředí atp. Teprve po tomto posouzení je možné připustit změny ve využití území. Pojmem využití zastavitelných ploch je třeba rozumět změny v území, k nimž došlo v souladu s platným územním plánem. Prodej parcel není faktickou změnou ve využívání území, a tudíž prodej parcel bez umístění staveb či existence soukromých developer-ských plánů na využitelnost území nemohou být chápány jako využití území. V opatření obecné povahy se na straně 20 uvádí, že využitím území se považuje úplné vybavení území dopravní a technickou infrastrukturou a uskutečnění výstavby či prodeje více než 80 % parcel. Tato definice je však v rozporu s § 55 odst. 3 stavebního zákona. Rovněž výkladové stanovisko Ministerstva pro místní rozvoj uvádí, že využitím území není změna vlastnického práva k pozemkům. Vzhledem k tomu nelze považovat území schválené změnou č. 2 územního plánu obce Jesenice k zastavění jako využitě, a nebyla tak splněna zákonná podmínka dle § 55 odst. 3 stavebního zákona. Odpůdkyně, přestože disponuje dosud nevyužitými plochami v zastavitelném území dle změny č. 2 územního plánu, zařadila do zastavitelných ploch další území o rozloze 46,211 ha a změnila funkční využití území u dalších ploch o velikosti 0,807 ha. Navrhovatelé uplatnili tuto námitku řádně a včas, odpůdkyně k ní však nepřihlédla s odůvodněním, že pro změnu územního plánu platí přechodné ustanovení § 188 odst. 3 stavebního zákona, takže nelze aplikovat § 55 tohoto zákona. Navrhovatelé jsou však toho názoru, že úpravy územních plánů vydaných

dle předchozí právní úpravy se řídí novou právní úpravou (§ 188 odst. 1 stavebního zákona z roku 2006), odpůrkyně se tak nepochybně měla řídit § 55 stavebního zákona z roku 2006.

Další namítanou procesní vadou je porušení § 47 odst. 2 a 3 stavebního zákona. Zadání změny č. 3 územního plánu se v případě lokalit T, U a tvaru lokality č. 6 liší od konečné verze těchto lokalit v opatření obecné povahy. Tyto změny nikdy nebyly předloženy k veřejnému projednání návrhu zadání změny územního plánu, veřejnost se o nich nemohla dozvědět ani se k nim vyjádřit. Navrhovatelé ad b), c), d) a f) vznesli tuto námitku ve lhůtě stanovené k podání námitek. Odpůrkyně k ní

nepřihlédla, což odůvodnila tak, že ke změnám týkající se lokality T, U měla veřejnost možnost se vyjádřit na veřejném projednání dne 17. 9. 2009, což však dle navrhovatelů není pravda. Změna tvaru lokality č. 6 pak je úpravou projektanta, k redukci lokality došlo na podkladě podnětu dotčených orgánů. To však navrhovatelé nepovažují za relevantní odpověď, tato námitka tudíž nebyla fakticky nikterak vypořádána. Odpůrkyně tento rozpor s § 47 odst. 2 stavebního zákona v rozhodnutí o námitkách neodůvodnila, zejména námitku, proč změna tvaru lokality č. 6 nepodléhala veřejnému projednání.

V zadání změny č. 3 územního plánu jsou na straně 11 a 12 uvedeny tyto údaje:

Označení lokality	Funkční využití	Navrhované funkční využití	Orientační rozloha
6	OP	KO	4,5 ha
S	ZS	BO	0,07 ha
T	veřejné prostranství	BC-2	0,05 ha
U	veřejné prostranství	BC-2	0,27 ha

V opatření obecné povahy (a v jeho návrhu, jak byl projednán) jsou uvedeny na straně 6 a 7 tyto údaje:

Označení lokality	Funkční využití	Navrhované funkční využití	Orientační rozloha
6	OP	KO	2,273 ha
S	ZS	BO	0,082 ha
T	veřejné prostranství	BC-2	0,023 ha
U	veřejné prostranství	BC-2	0,195 ha

Navrhovatelé dále namítali, že byl porušen § 47 odst. 5 stavebního zákona, neboť pořizovatel návrhu změny č. 3 územního plánu přihlédl ke stanovisku orgánu památkové péče ze dne 15. 7. 2009, které bylo vydáno až po uplynutí zákonem stanovené třicetidenní lhůty, jež se odvíjí od obdržení návrhu zadání. K tomuto stanovisku neměl pořizovatel dle § 47 odst. 2 stavebního zákona přihlížet. Pořizovatel obdržel v této lhůtě jiné stanovisko orgánu památkové péče (ze dne 22. 4. 2009), ve kterém tento dotčený orgán nesouhlasil se zařazením lokalit č. 12, 15, 16, 17, 21, 30 a 31 mezi zastavitelné plochy.

Další vada procesu pořizování změny č. 3 územního plánu měla spočívat v tom, že nebyl zpracován, a tudíž ani veřejně projednán, koncept změny územního plánu. V daném případě bylo zpracováno posouzení vlivů územního plánu na životní prostředí, což znamená, že měl být povinně zpracován koncept územního plánu ve smyslu § 48 stavebního zákona. Krajský úřad Středočeského kraje jakožto dotčený orgán vznesl ve svém stanovisku ze dne 15. 4. 2009 požadavek na pořízení variantních řešení a požadoval vyhodnotit v zadání další varianty řešení změny územního plánu. Dle § 55 odst. 2 stavebního

zákonu může zastupitelstvo obce v rozhodnutí o pořízení změny územního plánu upustit od zadání i konceptu územního plánu, jestliže se nezpracovává vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území a pokyny pro zpracování návrhu změny územního plánu jsou součástí schválené zprávy o uplatňování územního plánu. Tyto podmínky však naplněny nebyly.

Navrhovatelé tvrdili, že se odpůrkyně řádně nevypořádala (a neodůvodnila) se všemi námitkami navrhovatelů, které byly řádně a včas uplatněny. Konkrétně se odpůrkyně nevypořádala s námitkou navrhovatelů ad b), c), d) a f), že úprava tvaru lokality č. 6 nebyla předmětem veřejného projednání. Dále se nevypořádala s námitkou navrhovatele ad a), že rozšířením zastavitelného území bude ovlivněna retenční schopnost krajiny.

Navrhovatelé dále argumentovali, že dle přílohy č. 4 části C bodu 2 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, je nutné provést správné vyhodnocení vlivů na životní prostředí, také zjištění stavu fauny a ekosystémů v dané lokalitě. V dokumentaci SEA je však uvedeno, že vzhledem k termínu provedení tohoto vyhodnocení je problematické posoudit vliv na zvláště chráněné druhy živočichů. V materiálu SEA není zmapován výskyt živočichů, kteří se v lokalitě prokazatelně vyskytují (viz koordinované stanovisko Krajského úřadu Středočeského kraje ze dne 8. 4. 2010). Krajský úřad poukázal na výskyt kriticky ohrožené užovky podplamaté a ještěrky zelené, silně ohrožených druhů kuňky žlutobřiché, ještěrky obecné a slepýše křehkého a zvláště chráněné koroptve polní a křečka polního. Dokumentace SEA tak není úplná, zpracování územního plánu na základě nekompletní dokumentace může představovat i následné další porušení právních předpisů, a to zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, konkrétně § 50 odst. 2 tohoto zákona.

Na závěr navrhovatelé uvedli, že opatření obecné povahy zasahuje do jejich práv nelegitimním způsobem, nejedná se o nejšetrnější z možných způsobů vedoucích k zamýšlenému cíli, plocha zastavitelných území je rozšířena nad míru nezbytně nutnou, opatře-

ní má diskriminační charakter vůči pozemkům ve vlastnictví navrhovatele ad a) a jde o libovůli místní samosprávy, která nemá dostatečné opodstatnění.

Odpůrkyně ve svém vyjádření ze dne 20. 10. 2010 oponovala, že samotným přijetím opatření obecné povahy nedošlo u žádného z navrhovatelů k porušení jeho práva (ať již hmotného či procesního) takovým způsobem a intenzitou, aby to odůvodňovalo jeho zrušení.

V další části vyjádření se odpůrkyně zabývala jednotlivými kroky algoritmu soudního přezkumu opatření obecné povahy, jak byly vytyčeny v rozsudcích NSS sp. zn. 1 Ao 1/2005 a 1 Ao 1/2009. Uvedla, že napadené opatření obecné povahy bylo vydáno zastupitelstvem obce Jesenice v mezích jeho pravomoci a působnosti, s jeho vydáním vyslovila souhlas potřebná většina zastupitelů. Dále shrnula jednotlivé kroky učiněné v průběhu pořizování a schvalování změny č. 3 územního plánu. Jelikož v zadání změny č. 3 nebyla stanovena podmínka zpracování konceptu územního plánu ani zpracování variant územního plánu a jejich vyhodnocení, bylo od pořízení konceptu upuštěno v souladu s § 48 odst. 1 stavebního zákona.

Odpůrkyně popřela, že by porušila § 55 odst. 3 stavebního zákona, neboť toto ustanovení se vztahuje na územní plány pořízené a vydané dle § 43 stavebního zákona. Územní plán obce Jesenice byl však vydán dle starého stavebního zákona [č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)]. Pro jeho změnu tedy platí § 188 odst. 3 stavebního zákona z roku 2006, který ukládá postupovat dle nového stavebního zákona jen při projednání a vydání návrhu změny územního plánu, nestanoví však nic o postupu dle § 55 či obsahu změny územního plánu dle § 43 odst. 6 stavebního zákona z roku 2006. Přesto však odpůrkyně § 55 odst. 3 respektovala. Vyhodnocení účelného využití zastavěného území a potřeby vymezení zastavitelných ploch je uvedeno pod bodem 9 na straně 7 opatření obecné povahy.

Potřeba zastavitelných ploch vycházela z očekávaného zvýšeného zájmu o příměstské bydlení. Zastavitelné území vymezené územním plánem ve znění změny č. 2 je z 80 % zastavěno nebo investorsky připravováno, nelze čekat, až budou plochy zcela vyčerpány, je třeba připravovat nabídku nových zastavitelných ploch. V následných dokumentacích (regulačních plánech či podkladech k územnímu řízení) budou záměry využití zastavitelných ploch prověřovány v příslušných podrobnostech, které zajistí eliminování nebo kompenzaci nepříznivých vlivů zástavby na životní prostředí. U lokalit č. 3 a 5 je požadováno pořízení územních studií, u lokalit č. 17 (včetně plochy Z13) a 21 (včetně plochy Z16) pořízení regulačních plánů. U lokality č. 17 je stanoveno několik podmínek pro zastavění, vedle již zmíněného pořízení regulačního plánu musí současně být realizována plocha zeleně v sousední lokalitě Z13. Podobná provázanost je i u lokalit č. 21 a Z16, 2c a Z3, CH a Z9. Teprve regulačním plánem budou stanoveny podmínky výstavby v těchto lokalitách, a to na základě vyhodnocení vlivů na životní prostředí (včetně vlivu na faunu, flóru, ekosystémy a zvláště chráněné druhy živočichů).

Navrhovatelé ad b), c), e), g) a h) se od počátku bránili proti změně využití lokalit č. 17, 21, Z13 a Z16, neboť se snažili uhájit záměr vybudovat v těchto lokalitách osmnáctijamkové golfové hřiště. Za posledních 10 let se však nenašel žádný investor, který by měl zájem tak rozsáhlé golfové hřiště zbudovat. V blízkém okolí obce Jesenice se nacházejí kvalitní golfové hřiště (v Praze 4 - Kunraticích, Průhonicích a Štiříně). V územním plánu obce Jesenice nicméně nadále zůstávají vymezeny obrovské plochy pro golfové hřiště.

Umístění ploch zeleně Z13 a Z16 v blízkosti Průhonického parku je jeho vedením podporováno, neboť by pomohlo ulehčit tomuto parku a mohly by se v něm zpřísnit podmínky ochrany přírody.

Odpůrkyně byla toho názoru, že § 55 odst. 3 stavebního zákona neporušila, řádně a odpovědně vyhodnotila využití zastavěného území i potřeby vymezení nových zastavi-

telných ploch. Pro předcházení snížení nebo kompenzaci zjištěných nebo předpokládaných negativních vlivů na životní prostředí jsou navržena opatření, jež by se měla promítnout do dalších stupňů pořizování územně plánovací dokumentace (viz kapitola 7 opatření obecné povahy).

K námitce navrhovatelů, že byl porušen § 47 odst. 2 a 3 stavebního zákona, odpůrkyně uvedla, že lokality T a U byly zařazeny do návrhu zadání změny č. 3 územního plánu na základě vyhodnocení uplatněných požadavků a podnětů podle § 47 odst. 4 stavebního zákona. U těchto lokalit se jedná o uvedení územního plánu do souladu se stávajícím faktickým stavem. Již delší dobu nejsou veřejným prostranstvím, ale soukromými zahradami. Změna tvaru lokality č. 6 byla provedena projektantem při zpracování návrhu změny č. 3 územního plánu. V návaznosti na připomínky dotčených orgánů byla tato plocha redukována z původní výměry 4,5 ha o 50 %, čemuž odpovídá změna tvaru této lokality. Zbytek z původně plánované lokality č. 6 se stal součástí lokality Z7 (plocha zeleně). Redukce zastavitelné plochy je ve prospěch ochrany životního prostředí. Veřejnost včetně navrhovatelů měla možnost vyjádřit se k lokalitám T, U a ke změně tvaru lokality č. 6 při veřejném projednání návrhu změny územního plánu a uplatnit námítky či připomínky dle § 52 odst. 2 stavebního zákona. Uvedené změny nemohou mít žádný negativní vliv na žádného z navrhovatelů ani na jakoukoliv z jejich nemovitostí. Od nemovitostí navrhovatelů ad b) - h) jsou tyto lokality značně vzdáleny.

Pokud jde o porušení § 47 odst. 4 stavebního zákona, odpůrkyně byla toho názoru, že dotčené orgány mají právo změnit svůj názor v průběhu pořizování územního plánu či jeho změny a svá stanoviska korigovat, respektive mohou být korigovány krajským úřadem v rámci řešení rozporů. Není pravdou, že by odpůrkyně nepřihlédla ke stanovisku orgánu státní památkové péče. Důkazem toho je, že vyřadila původně navržené lokality č. 12, 15, 16, 30 a 31. Zařazeny zůstaly jen lokality č. 17 a 21, jejichž ochrana je zajištěna podmínkou

zpracování regulačních plánů pro tyto lokality a sousední plochy zeleně Z13 a Z16.

K námitce, že v průběhu pořizování změny č. 3 územního plánu měl být zpracován koncept, odpůdkyně uvedla, že požadavek Krajského úřadu Středočeského kraje na zpracování variant řešení uplatněný v koordinovaném stanovisku ze dne 15. 4. 2009 byl neurčitý. Zastupitelstvo obce Jesenice tedy schválilo v zadání změny č. 3 územního plánu vyhodnocení návrhu (bez zpracování variant) a tzv. nulové varianty, neuložilo pořizování konceptu. Výsledkem tedy bylo zpracování jednovariantního řešení bez konceptu. Dotčený orgán k posuzování vlivů na životní prostředí vydal kladné stanovisko, takže zvolený postup akceptoval. S ohledem na stanovisko SEA došlo k zásadní redukci zastavitelných ploch, 3 lokality byly převedeny do územních rezerv a plocha č. 6 byla zmenšena. Krajský úřad následně ve svém koordinovaném stanovisku ze dne 8. 4. 2010 od požadavku na předložení konceptu upustil (s. 4). Navrhovatelé ani ostatní veřejnost nebyli na svých právech zkráceni tím, že nebyl pořizen koncept, svá práva mohli hájit v řízení o vydání změny č. 3 územního plánu dle § 52 a násl. stavebního zákona.

K tvrzením navrhovatelů, že se odpůdkyně nedostatečně vypořádala s uplatněnými námitkami, odpůdkyně uvedla, že o námitce navrhovatelů ad b), c), d) a f) k lokalitě č. 6 rozhodla v opatření obecné povahy na stranách 9, 24 a 39. Tyto námitky řádně vypořádala. Námitka navrhovatele ad a) týkající se ovlivnění retenční schopnosti krajiny rozšířením zastavitelného území byla vznesena ve vztahu k lokalitě č. 2c. K realizaci změny funkčního využití uvedené plochy dal nepřímo podnět sám navrhovatel ad a), který požadoval její zařazení do ploch BC (čistě obytné). Odpůdkyně však žádosti s ohledem na bezprostřední blízkost komunikace pro budoucí metrobus nevyhověla. Lokalitu č. 2c pak zařadila do ploch s využitím OV a SC (zóna pro občanskou vybavenost a funkčně smíšená plocha). Samotná změna lokality č. 2c nijak zásadně neovlivní retenční schopnost krajiny, zvláště v situaci, kdy na sousedních

lokalitách Z3b a Z3c budou realizovány plochy zeleně, jejich zatravnění a osázení stromy s keři zvýší retenční schopnost dosavadní orné půdy. Před zahájením výstavby v lokalitě 2c bude vybudována dešťová kanalizace. Ve vyhodnocení vlivů návrhu změny č. 3 územního plánu na životní prostředí se ve vztahu k této lokalitě uvádí, že nedojde k významnému ovlivnění složek životního prostředí a je doporučeno ji realizovat společně s navrhovanými plochami Z3a a Z3b. Změnu u lokalit č. 2c, Z3b a Z3c si vyžádala změna umístění stanoviště pro metrobus a stavba silničního okruhu kolem Prahy. Na straně 28–29 opatření obecné povahy je uvedeno, že další zemědělské obdělávání plochy č. 2c situované mezi obytnou zástavbou a koridorem budoucí trasy metrobusu je z hlediska zemědělského využití problematické. Nadto od 1. 5. 2009 není navrhovatel ad a) evidován jako zemědělský podnikatel. Odpůdkyně se domnívala, že nevyhovění této námitce navrhovatele ad a) odůvodnila jako celek dostatečně, byť se do detailu nevěnovala argumentaci snížením retenční schopnosti lokality č. 2c.

Odpůdkyně dále uvedla, že v průběhu pořizování změny č. 3 územního plánu bylo zpracováno vyhodnocení jejího vlivu na životní prostředí a na udržitelný rozvoj území (tzv. SEA). Zpracováno nebylo pouze biologické hodnocení. Požadavek orgánu ochrany přírody na jeho zpracování neměl oporu ve stavebním zákoně ani zákoně o ochraně přírody a krajiny, což potvrdilo ve svém sdělení ze dne 1. 6. 2010 Ministerstvo životního prostředí. Dle něho se biologické hodnocení dle § 67 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny neprovádí v rámci pořizování územně plánovací dokumentace, ale až v rámci následných řízení, ve kterých je rozhodováno o umístění/provedení konkrétní stavby či jiné činnosti v krajině.

K otázce diskriminace při určování nových funkčních území odpůdkyně uvedla, že nemohla vyhovět všem 121 návrhům na rozšíření zastavitelných ploch, jinak by nečinilo navýšení zastavitelných ploch 46,211 ha, ale 250 ha. Odpůdkyně popřela, že by postupovala diskriminačně, tvorba územního plánu

nespočívá na osobních kontaktech radních či zastupitelů obce.

Odpůrkyně se dále vyjádřila k tvrzením navrhovatele ad a) týkajícím se lokalit č. 2c, Z3b a Z3c. V této souvislosti odkázala na své vyjádření shora a doplnila, že vymezení zón zeleně by mělo zabránit dalšímu rozrůstání jednotlivých částí obce mimo nyní vymezené zastavitelné plochy. Současně by tyto zóny měly přispět ke zlepšení životního prostředí v obci a omezení stávajících škodlivých vlivů dopravy, hluku, emisí apod. Námitky týkající se lokality D a Z4 navrhovatel řádně a včas neuplatnil v řízení o vydání změny č. 3 územního plánu. Proto odpůrkyně o této námitce nerozhodla a změnu funkčního využití lokality D nezdůvodnila. Odpůrkyně byla toho názoru, že tyto námitky nemůže navrhovatel ad a) uplatňovat v řízení o zrušení opatření obecné povahy před Nejvyšším správním soudem. Dále podotkla, že od 1. 5. 2009 není navrhovatel ad a) evidován jako podnikatel v zemědělství, přijetím opatření obecné povahy tedy nemohl být dotčen na svém právu podnikat. Důsledkem vydání opatření obecné povahy rovněž nemohou být žádné ekonomické ztráty související s tímto podnikáním.

Odpůrkyně zdůraznila, že žádný z navrhovatelů není přímo v místě svého bydliště (resp. umístění své nemovitosti) dotčen novou výstavbou na svých právech natolik, aby to byl důvod pro, byť i jen částečné, vyhovění návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Navrhovatelům ad b), c), e), g) a h) je nejbližší lokalita č. 17 (BC) a Z13. Konkrétní podoba těchto ploch bude určena až regulačním plánem. Teprve tehdy bude možné posoudit, zda realizaci záměru dojde k dotčení práv navrhovatelů či nikoliv. Tito navrhovatelé budou účastníky řízení o vydání regulačního plánu a budou moci hájit svá práva ve vztahu k těmto konkrétním lokalitám.

Navrhovatelé ve své replice ze dne 1. 11. 2010 polemizovali s některými vyjádřeními odpůrkyně. V první řadě nesouhlasili s tím, že by se na proces pořizování a projednávání změny územního plánu vydaného dle stavebního zákona z roku 1976 neaplikoval § 55 odst. 3 stavebního zákona z roku 2006. Pře-

chodné ustanovení § 188 odst. 3 stavebního zákona z roku 2006 stanoví, že územní plány, u kterých bylo přede dnem účinnosti nového stavebního zákona zahájeno pořizování, se podle nového stavebního zákona upraví, projednají a vydají. Projednávání a vydání územního plánu upravují § 43 až § 60 stavebního zákona z roku 2006. Přidání dalších zastavitelných ploch je možné jen za podmínek § 55 odst. 3 stavebního zákona z roku 2006, tj. až po využití stávajících ploch (zbývajících zastavitelných území). Pokud by tomu tak nebylo, existoval by dvojitý režim. Územní plány vydané za účinnosti stavebního zákona z roku 1976 by tato pravidla respektovat nemusely, kdežto územní plány vydané za účinnosti stavebního zákona z roku 2006 by je respektovat musely.

Tvrzení odpůrkyně, že na veškerá zastavitelná území určená pro bydlení jsou vydána stavební povolení a platná územní rozhodnutí, a tudíž jsou zastavitelná území téměř vyčerpána, je zcela nepravdivé. Na jiném místě svého vyjádření odpůrkyně uvádí, že cca 80 % zastavitelného území je již zastavěno nebo investorsky připravováno, aniž by však vysvětlila, co pod tímto pojmem rozumí. Není úkolem regulačního plánu nebo jednotlivých územních rozhodnutí, aby suplovaly úkoly územního plánování.

Z vyjádření odpůrkyně je dle navrhovatelů nesporné, že došlo k porušení § 47 odst. 2 stavebního zákona. Pokud jde o rozpor s § 47 odst. 4 stavebního zákona, měla odpůrkyně ve smyslu stanoviska orgánu památkové péče vyřadit lokality č. 12, 15, 16, 30 a 31 ze změny č. 3 územního plánu. Navrhovatelé dále tvrdili, že odpůrkyně neměla právo rozhodnout o nepořízení konceptu územního plánu včetně variantních řešení, neboť v důsledku stanoviska krajského úřadu coby dotčeného orgánu mělo být rozhodnutí o pořízení konceptu součástí zadání změny č. 3 územního plánu a měl být použit postup dle § 48 stavebního zákona. Navrhovatelům tím bylo upřeno právo aktivně se zúčastnit tvorby územního plánu. Odpůrkyně dle navrhovatelů zaměnila pojem SEA a biologické hodnocení. Navrhovatelé ve svém návrhu nehovořili

o biologickém hodnocení, vyjádření odpůrkyně na straně 14 je zmatečné.

Navrhovatel ad a) se ohradil proti tvrzení odpůrkyně, že dal podnět pro vznik lokality č. 2c. Jedná se o návrh obce. Navrhovatel ad a) se svým dopisem ze dne 15. 4. 2009 pouze bránil diskriminaci, neboť s jeho pozemky je nakládáno odlišně, než je tomu v případě jiných zcela srovnatelných území. Diskriminaci spatřoval v tom, že přestože v jiných částech obce stačí podél plánovaného koridoru metrobuse zelené pásmo o šířce několika metrů (lokality Z2), u lokality Z3c to je několik desítek až stovek metrů. Navrhovatel ad a) byl v minulosti kontaktován zastupitelem Ing. V. s nabídkou odkupu pozemků v území schváleném v roce 2006 k výstavbě, popř. společnému investorskému využití. Následně byly zahájeny kroky související s přípravou změny č. 3 územního plánu. Ve vztahu k lokalitě Z22, o kterou písemně projevil zájem Ing. V., bylo námítce navrhovatele vyhověno a zůstala zařazena v ploše pro bydlení. Ve vztahu k lokalitě Z3c však námítce vyhověno nebylo, ta byla zařazena do ploch veřejné zeleně, ačkoliv na změně jejího funkčního využití nebyla objektivní veřejná potřeba, nýbrž osobní vztahy (tj. neakceptování nabídky zhodnocení pozemků v lokalitě Z22 prezentované Ing. V.).

Navrhovatel ad a) se domníval, že odpůrkyně zasáhla do jeho práva na ochranu majetku tím, že se nevypořádala s námítkou týkající se snížení retenční schopnosti krajiny. Je sice pravda, že se nejedná o záplavové území, nicméně problémy s likvidací dešťových srážek jsou již dnes, neboť ze sousední ulice Návětrné je veškerá dešťová voda svedena do vsakovací jímky a pravidelně při silnějších deštích dochází k podmáčení nejbližších okolních pozemků. Lokalitu č. 2c včetně ulice Návětrné nelze z výškových důvodů napojit na stávající gravitační obecní kanalizaci (stávající splašková kanalizace na této ulici musela být řešena tlakovými čerpadly).

Odpůrkyně ve své duplice ze dne 5. 11. 2010 v převážné části odkázala na své předchozí vyjádření ve věci. K námítce porušení § 55 odst. 3 stavebního zákona zopakovala, že textová část opatření obecné povahy obsahu-

je na straně 7 pod bodem 9 vyhodnocení účelného využití zastavěného území a vyhodnocení potřeby zastavitelných ploch. Rovněž z grafické části (výkresu B.1 Využití území) je zřejmý rozsah využití zastavěného území

Odpůrkyně se opakovaně vyjádřila k vlivu zprovoznění silničního okruhu kolem Prahy na dopravu v Jesenicích. Jedná se o vliv jednoznačně příznivý, neboť díky tomu došlo k zásadnímu snížení dopravní zátěže v obci. Jelikož nová měření intenzity dopravy v obci po 20. 9. 2010 ještě neproběhla, nelze posoudit, do jaké míry poklesla intenzita dopravy, nicméně pokles provozu na silnici II/603 minimálně o jednu třetinu ve směru na Prahu a na silnici II/105 o dvě třetiny ve směru k dálnici D1 je postřehitelný i bez přesných součtů. Podíl tranzitní dopravy na provozu na silnici II/603 činil 86 %, místní doprava se podílela na provozu tudíž jen 14 %. Jedná se o procento, které může odpůrkyně jen stěží ovlivnit. Řešení tohoto problému přesahuje problematiku územního plánování a spadá do celkové koncepce dopravy Středočeského kraje, event. státu. V současné době jsou prováděna měření hluku u nově zprovozněného silničního okruhu kolem Prahy a dle prvotních předběžných informací jsou hlukové limity dodržovány. Nárůst počtu obyvatel obce Jesenice o cca 280 obyvatel (při cca 70 nových rodinných domech) představuje necelých 5 % z počtu stávajících obyvatel. Z toho lze odvodit, že počet motorových vozidel vzroste cca o 100 ks, což není nárůst nikterak dramatický a neumožňuje činit závěr, že v důsledku opatření obecné povahy dojde k zásahu do práv navrhovatelů na soukromí a nerušený život.

Předmětem dupliky bylo rovněž zpochybnění některých tvrzení navrhovatele ad a). Byl to totiž skutečně navrhovatel ad a), kdo podal návrh na zařazení jím vlastněné zemědělské půdy do zastavěného území. Jeho návrhu však nemohlo být vyhověno. Ve snaze vyhovět mu alespoň částečně byla formálně z podnětu obce vymezena lokalita 2c určená pro občanskou vybavenost a funkčně smíšenou zónu. Pokud jde o veřejnou zeleň na plochách Z3b a Z3c, samotným opatřením obecné povahy se na možnosti navrhovatele ad a)

využívat tuto lokalitu k zemědělské výrobě nic nemění. Realizace zeleně na těchto pozemcích by byla možná až tehdy, jestliže by navrhovatel ad a) dal své pozemky k dispozici za účelem realizace veřejné zeleně, popř. ji realizoval sám. Odpůrkyně se dále blíže vyjádřila ke vztahům mezi navrhovatelem ad a) a Ing. V. Upozornila, že k lokalitě Z22 uplatnil navrhovatel ad a) námitku teprve v replice k vyjádření odpůrkyně k návrhu na zrušení opatření obecné povahy, a proto je irrelevantní. Tvrzení o snížení retenční schopnosti pozemků je zcela nepravdivé. Podél ulice Návrtné je drenáž, která v celém rozsahu odvodňuje zpevněné plochy v této lokalitě. Voda z drenáže je svedena do vsakovací jímky a není pravdou, že by přetékala a podmáčela sousední pozemky. Místem navíc protéká vodoteč, která zatím vždy při jakkoliv prudkých deštích zvládla odvést dešťovou vodu z celé lokality. Daná oblast nebyla nikdy zaplavena vodou ani při přívalových deštích.

V triplice ze dne 11. 11. 2010 navrhovatelé opakovali a zdůraznili svá tvrzení, která vznesli již v předchozích podáních.

Navrhovatelé tvrdili, že odpůrkyně měla upravit zadání změny územního plánu zcela dle stanoviska dotčeného orgánu na úseku státní památkové péče, tj. vypustit z něho i lokalitu č. 17 a 21, nikoliv pouze částečně. Zprovozněním pražského okruhu se sice ulevilo dopravě kamionů směrem na Plzeň, ale přineslo obrovskou hlukovou zátěž. Odpůrkyně si nenechala zpracovat žádnou hydrogeologickou studii, ani posouzení vlivů změny územního plánu na životní prostředí se tímto aspektem nezabývá. Bez patřičného odborného podkladu nelze činit závěr, že retenční schopnosti krajiny jsou dostatečné. Vodoteč, o níž hovoří odpůrkyně ve své duplice, se nacházela na louce paní K. a z jejího podnětu musela být odpůrkyní odstraněna. Následně proto byla vybudována vsakovací jímka na pozemku Ing. J. Z hlediska odtokových poměrů se však nejedná o uspokojivé řešení, neboť v případě přívalových srážek není vsakovací jímka s to pojmout přitékající vodu.

Odpůrkyně ve svém vyjádření ze dne 14. 11. 2010 uvedla, že na základě voleb, které

proběhly v měsíci říjnu 2010, došlo ke změně složení zastupitelstva obce, rady obce a starosty. Na jednání rady obce, které se uskutečnilo dne 13. 11. 2010, bylo rozhodnuto, že dle názoru odpůrkyně je návrh na zrušení opatření obecné povahy důvodný.

Nejvyšší správní soud opatření obecné povahy č. 1/2010 – *změna územního plánu obce Jesenice* – zrušil.

Z odůvodnění:

(...)

VIII.

Posouzení důvodnosti návrhu

[85] Nejvyšší správní soud dle § 101d odst. 1 s. ř. s. není vázán právními důvody návrhu na zrušení opatření obecné povahy.

[86] Nejvyšší správní soud se při posuzování důvodnosti návrhu nejprve zabýval aktivní věcnou legitimací navrhovatelů ad e) a f), kteří shora uvedené nemovitosti v obci Jesenice vlastní ve společném jmění manželů, návrh na zrušení opatření obecné povahy však podali sami, tj. druhý z manželů návrh nepodal ani k němu nepřipojil svůj souhlas. V daném případě je tedy třeba posoudit, zda manželé, kteří vlastní nemovitost ve společném jmění manželů, tvoří z hlediska procesního nerozlučné společenství. Pokud by tomu tak bylo, byl by návrh na zrušení opatření obecné povahy podaný pouze jedním z manželů zamítnut pro nedostatek jeho aktivní věcné legitimace (Drápal, J. In Bureš, J.; Drápal, J.; Krčmář, Z. a kol. *Občanský soudní řád. Komentář. I. díl.* 7. vyd. C. H. Beck : Praha, 2006, s. 399). Otázku procesního uplatnění nároků plynoucích z vlastnického práva (společného jmění manželů) jedním z manželů vyřešila civilistická judikatura. Dospěla k závěru, že právo domáhat se ochrany vlastnického práva k věci ve společném jmění manželů má samostatně každý z manželů (rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 28. 2. 2006, sp. zn. 29 Odo 824/2003, č. 9/2006 Sb. NS, shodně rozsudek ze dne 30. 4. 2002, sp. zn. 28 Cdo 555/2002, či rozhodnutí ze dne 17. 4. 2001, sp. zn. 22 Cdo 366/99). Jelikož soudní řád správní neobsahuje žádné zvláštní

ustanovení týkající se této právní otázky, uzavřel Nejvyšší správní soud ve shodě s citovanou civilistickou judikaturou, že návrh na zrušení opatření obecné povahy založený na vlastnictví nemovitosti ve společném jmění manželů je oprávněn podat byť i jen jeden z manželů. Zamítnutí návrhu navrhovatelů ad e) a f) pro nedostatek aktivní věcné legitimity z výše uvedeného důvodu není namístě.

[87] Shodná otázka vyvstala i u navrhovatele ad h), který vedle toho, že rodinný dům vlastní ve společném jmění manželů, je pouze podílovým spoluvlastníkem (výše podílu 1/2) stavební parcely pod rodinným domem a přilehlé pozemkové parcely. Navrhovatel ad h) podal návrh sám, jeho manželka ani druhý spoluvlastník se k návrhu nepřipojili. Je tedy třeba posoudit, zda návrh na zrušení opatření obecné povahy může podat jen ten spoluvlastník, jehož podíl činí 1/2. Dle stanoviska bývalého Nejvyššího soudu SSR ze dne 8. 3. 1973, sp. zn. Cpj 8/72, č. 54/1973 Sb. NS, ročník 1973, sv. 7, náleží nepochybně spoluvlastníkovi právní ochrana, pokud jde o jeho spoluvlastnický podíl. Může tedy uplatňovat nárok na ochranu práv vyplývajících z jeho podílu. Může se domáhat např. vydání užitků věci (jejich přiměřené části), zákazu zásahů do užívání věci, příp. odstranění trvajících následků zásahu. Tyto závěry potvrdila i novodobá judikatura Nejvyššího soudu ČR (viz např. rozhodnutí ze dne 3. 6. 1999, sp. zn. 2 Cdon 1794/96, Soudní rozhledy č. 9/1999). Změna územního plánu může představovat zásah (v širším slova smyslu) do užívání nemovitostí ve smyslu shora citovaného stanoviska Nejvyššího soudu. Nejvyšší správní soud uzavřel, že návrh na zrušení opatření obecné povahy může podat i jen jeden z podílových spoluvlastníků, ačkoliv jeho podíl činí jen 1/2. Zamítnutí návrhu navrhovatele ad h) pro nedostatek aktivní věcné legitimity z toho důvodu, že se k němu nepřipojil i druhý spoluvlastník, není možné.

[88] Poté může Nejvyšší správní soud přistoupit k přezkumu opatření obecné povahy dle algoritmu vymezeného rozsudkem ze dne 27. 9. 2005, čj. 1 Ao 1/2005-98, č. 740/2006 Sb. NSS, ve věci opatření obecné povahy Čes-

kého telekomunikačního úřadu ve věci *T-Mobile – přenositelnost tel. čísel*. Soud je povinen se zabývat nejprve pravomocí orgánu vydat opatření obecné povahy (viz níže část VIII.A), dále otázkou, zda odpůrkyně při vydávání opatření obecné povahy nepřekročila zákonem stanovené meze své působnosti (část VIII.B) a zda bylo opatření obecné povahy vydáno zákonem předvídaným postupem (část VIII.C). Po zhodnocení těchto svojí povahou kompetenčních a procesních otázek následuje posouzení souladu opatření obecné povahy se zákonem (hmotněprávními ustanoveními) a na závěr přezkum obsahu opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality; k těmto úvahám však již soud nepřistoupil, neboť zjistil, že opatření obecné povahy nebylo vydáno zákonem předvídaným způsobem.

VIII.A Pravomoc zastupitelstva obce k vydání opatření obecné povahy

[89] Pravomoc zastupitelstva obce vydat územní plán vyplývá z § 6 odst. 5 písm. c) stavebního zákona. Napadené opatření obecné povahy bylo tedy vydáno orgánem, kterému zákon k takovéto formě výkonu veřejné moci svěřuje nezbytnou pravomoc.

VIII.B Působnost zastupitelstva obce k vydání opatření obecné povahy

[90] V případě působnosti je třeba rozlišovat působnost věcnou a místní. Hledisko věcné působnosti určuje, který konkrétní orgán o vydání opatření obecné povahy rozhoduje. Věcná působnost zastupitelstva obce k vydání územního plánu je přímo stanovena v § 6 odst. 5 písm. c) stavebního zákona. Z napadeného opatření obecné povahy a zápisu č. 6/2010 ze zasedání zastupitelstva obce Jesenice konaného v náhradním termínu dne 22. 9. 2010 v zasedací místnosti Obecního úřadu Jesenice (bod 5. D) jasně vyplývá, že o vydání opatření obecné povahy rozhodlo zastupitelstvo obce, tedy orgán věcně příslušný.

[91] Hledisko místní působnosti pak určuje, zda orgán vydal opatření obecné povahy s takovou územní působností, která odpovídá územnímu obvodu, v němž je oprávněn vykonávat svoji pravomoc. Napadené opatře-

ní obecné povahy zahrnuje pouze území obce Jesenice, tudíž zastupitelstvo obce bylo orgánem místně příslušným pro vydání opatření obecné povahy.

[92] Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závěru, že opatření obecné povahy bylo vydáno věcně i místně příslušným orgánem.

VIII.C Vydání opatření obecné povahy zákonem předvídaným postupem

VIII.C.1 Nezpracování konceptu územního plánu

[93] Navrhovatelé namítají, že v rozporu s § 48 odst. 2 stavebního zákona nebyl zpracován koncept územního plánu.

[94] Dle § 55 odst. 2 stavebního zákona může zastupitelstvo obce v rozhodnutí o pořízení změny územního plánu upustit od zadání i konceptu územního plánu v případech, kdy se nezpracovává vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, a pokud jsou pokyny pro zpracování návrhu změny územního plánu součástí schválené zprávy o uplatňování územního plánu.

[95] Stavební zákon v § 55 odst. 2 větě druhé dále stanoví, že při pořizování a vydávání změn územního plánu se přiměřeně postupuje dle § 47 až § 49. Dle § 48 odst. 1 stavebního zákona zajistí pořizovatel pro obec zpracování konceptu územního plánu a vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, je-li tak stanoveno v zadání územního plánu. Zastupitelstvo obce uloží v zadání zpracování konceptu územního plánu ověřujícího variantní řešení územního plánu v odůvodněných případech nebo z podnětu dotčeného orgánu (§ 47 odst. 5 stavebního zákona).

[96] Systematickým výkladem těchto norem je třeba dojít k následujícím závěrům. V případě pořizování nového územního plánu (tedy nikoliv změny územního plánu) musí zastupitelstvo obce vždy nejprve rozhodnout o pořízení územního plánu a následně schválit zadání územního plánu. Koncept územního plánu se zpracovává jen za podmínek stanovených v § 48 odst. 1 a § 47 odst. 5 stavebního zákona a není obligatorní součástí procesu pořizování územního plánu (viz

rozsudek NSS ze dne 18. 12. 2008, čj. 1 Ao 4/2008-110, ve věci *Územního plánu města Rokytnice nad Jizerou*, bod 40). Následuje zpracování návrhu územního plánu a jeho schválení.

[97] Oproti tomu § 55 odst. 2 věta druhá stavebního zákona umožňuje tuto proceduru dále zjednodušit, to ovšem pouze pro případ pořizování a vydávání změn územního plánu, u nichž se předpokládá, že jsou méně komplexní, nevyžadují tak důkladné prověření podmínek území, neboť ty jsou známy z existujících územně plánovacích podkladů, stávající územně plánovací dokumentace a zpráv o uplatňování územního plánu zpracovávaných na základě § 55 odst. 1 stavebního zákona. Za podmínek uvedených v tomto ustanovení lze upustit od zadání změny územního plánu i konceptu změny územního plánu. Zastupitelstvo obce tedy může při splnění těchto podmínek rozhodnout o pořízení změny územního plánu a hned následně mu je předložen ke schválení návrh změny územního plánu.

[98] Postup dle § 55 odst. 2 věty druhé stavebního zákona nevylučuje ani v případě pořizování a vydávání změny územního plánu postup dle § 48 odst. 1 stavebního zákona. Postupem dle § 55 odst. 2 věty druhé lze při pořizování změny územního plánu upustit od zadání změny i konceptu, kdežto postupem dle § 48 odst. 1 lze upustit jen od pořízení konceptu změny územního plánu.

[99] Odpůrkyně nejprve rozhodla o pořízení změny územního plánu, následně schválila zadání změny územního plánu. Od pořízení konceptu územního plánu upustila a rovnou byl zpracován a následně i schválen návrh změny č. 3 územního plánu. Pro posouzení námítky navrhovatelů je proto nezbytné zhodnotit, zda odpůrkyně nepostupovala v rozporu s § 48 odst. 1 a § 47 odst. 5 stavebního zákona. Naplnění podmínek dle § 55 odst. 2 věty druhé stavebního zákona je zcela nerozhodné.

[100] Dotčené orgány mohou dle § 47 odst. 2 stavebního zákona uplatnit u pořizovatele změny územního plánu své požadavky

a požadavek na vyhodnocení vlivů územního plánu na životní prostředí. Tyto požadavky nejsou pro pořizovatele závazné s výjimkou požadavku na posouzení vlivů změny územního plánu na životní prostředí (§ 47 odst. 3 stavebního zákona, Machata, P. In: Hegenbart, M.; Sakař, B. a kol. *Stavební zákon. Komentář*. Praha : C. H. Beck, 2008, s. 123–124).

[101] Krajský úřad jakožto dotčený orgán na úseku posuzování vlivů na životní prostředí je oprávněn na podkladě kritérií obsažených v příloze č. 8 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, vznést požadavek na vyhodnocení vlivů změny územního plánu na životní prostředí. Přitom současně stanoví požadavky na obsah a rozsah vyhodnocení vlivů na životní prostředí včetně zpracování možných variant řešení (§ 10i odst. 3 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí). Požadavek na zpracování konceptu může zastupitelstvo uložit v zadání územního plánu buď na základě vlastního podnětu, nebo na základě podnětu dotčeného orgánu, a to v případě, kdy je třeba ověřit varianty řešení územního plánu (§ 47 odst. 5 stavebního zákona). Podnět dotčeného orgánu ke zpracování konceptu je nejčastěji obsažen ve stanovisku dotčeného orgánu na úseku posuzování vlivů na životní prostředí požadujícím posouzení, porovnání a zhodnocení vlivů územního plánu na životní prostředí ve variantách (Machata, P. In: Hegenbart, M.; Sakař, B. a kol., op. cit., s. 126).

[102] Lze tedy shrnout, že pokud dotčený orgán na úseku posuzování vlivů na životní prostředí uplatní požadavek na posouzení změny územního plánu na životní prostředí v různých variantách, musí zadání změny územního plánu obsahovat požadavek na zpracování konceptu změny územního plánu. V této souvislosti lze přiměřeně odkázat na rozsudek NSS ze dne 25. 11. 2009, čj. 3 Ao 1/2007-210 (ve věci *Územního plánu velkého územního celku Břeclavska*, body 155 a 157), v němž soud dospěl k závěru, že koncept řešení územně plánovací dokumentace je jedinou fází, v níž lze pracovat s vícero variantami řešení.

[103] Návrh zadání změny územního plánu byl předložen dle § 47 odst. 2 stavebního

zákona Krajskému úřadu Středočeského kraje k vydání stanoviska dle § 10i odst. 3 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí a § 47 odst. 2 stavebního zákona. Krajský úřad v koordinovaném stanovisku ze dne 15. 4. 2009 uvedl, že požaduje zpracovat vyhodnocení vlivů na životní prostředí. Tento požadavek odůvodnil tím, že návrh obsahuje lokality s navrženým funkčním využitím u nových zastavitelných ploch i u změn funkčního využití zastavitelných ploch, a pro sportovní a rekreační plochy, dále lokality s navrženým funkčním využitím ostatní plochy pro obchod, lokality s funkčním využitím pro plochy dopravy a lokality navržených nových zastavitelných ploch většího rozsahu s navrženým funkčním využitím jako čistě obytné území a obecně obytné území. Krajský úřad dále požadoval vyhodnotit varianty řešení (případně rovněž vyhodnotit tzv. nulovou variantu) a stanovit přípustné varianty a podmínky jejich přípustnosti.

[104] Ze schváleného zadání změny č. 3 územního plánu obce Jesenice plyne, že zpracování konceptu ani variant nebylo požadováno (kapitola 12). Pouze je v něm v návaznosti na koordinované stanovisko krajského úřadu uloženo zpracovat vyhodnocení vlivů na životní prostředí, a to u jednotlivých variant řešení (případně včetně tzv. nulové varianty). V závěru pořizovatele k vyhodnocení projednání návrhu zadání změny územního plánu je uvedeno, že požadavek krajského úřadu byl akceptován, koncept zpracován nebude, posouzení vlivů změny územního plánu na udržitelný rozvoj se zaměří na vyhodnocení invariantního řešení obsaženého v návrhu zadání oproti stávajícímu využití (tzv. nulová varianta). S touto interpretací koordinovaného stanoviska krajského úřadu, jehož obsah je zrekapitulován shora v bodě [103], Nejvyšší správní soud nesouhlasí. Krajský úřad zcela jednoznačně vznesl požadavek na vyhodnocení územně plánovací dokumentace z hlediska vlivů na životní prostředí ve variantách. O tom ostatně svědčí i obsah koordinovaného stanoviska ze dne 8. 4. 2010 (viz bod [106] níže).

[105] Schválené zadání změny č. 3 územního plánu se oproti návrhu zadání liší v tom, že bylo vypuštěno 5 ploch – lokalita č. 15 (výměra 7,7 ha), č. 16 (1,2 ha), č. 30 (0,4 ha), č. 36 (0,05 ha) a č. 37 (0,6 ha), u nichž bylo navrženo zařazení mezi plochy pro bydlení. Nově navrhované zastavitelné plochy tak byly redukovány o 9,95 ha z původních cca 92,8 ha. Pokud jde o změnu funkčního využití dosavadních ploch určených k zastavění, byly do schváleného zadání oproti návrhu zahrnuty další tři lokality – lokalita S (0,07 ha), T (0,05 ha) a U (0,27 ha). U dalších lokalit, jimiž krajský úřad odůvodnil svůj požadavek na vyhodnocení variant změny č. 3 územního plánu (viz bod [103] shora), ke změnám nedošlo.

[106] Územně plánovací dokumentace byla předložena krajskému úřadu rovněž ve fázi zpracování návrhu změny č. 3 územního plánu. Krajský úřad v koordinovaném stanovisku ze dne 8. 4. 2010 vznesl požadavek na doplnění textu dokumentů „*Vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území*“ a „*Vyhodnocení vlivů na životní prostředí*“ o důvody, proč nebylo vyhověno požadavku krajského úřadu na posouzení variant řešení. Avšak vzhledem k tomu, že byla vyhodnocena tzv. nulová varianta a ve fázi zadání byly vypuštěny některé lokality (č. 15, 16 a 30), v návrhu změny č. 3 územního plánu byly 3 lokality převedeny mezi plochy územní rezervy, lokalita č. 6 byla redukována a další změny byly navrženy ve zpracovaném hodnocení SEA, v němž byly posouzeny všechny navrhované plochy jednotlivě, netrval krajský úřad na předložení variant změny územního plánu, tj. na konceptu.

[107] Počínání odpůrkyně lze hodnotit tak, že při schvalování zadání změny č. 3 územního plánu v rozporu se stanoviskem krajského úřadu jakožto dotčeného orgánu na úseku posuzování vlivů na životní prostředí nerozhodla o pořízení konceptu změny územního plánu, který by obsahoval různé varianty řešení. Odpůrkyně tak porušila § 47 odst. 5 stavebního zákona. Tuto vadu procesu pořizování změny č. 3 územního plánu nemohlo zhojit ani následné stanovisko krajského úřadu k návrhu změny územního plánu,

v němž upustil od požadavku zpracování variant řešení územně plánovací dokumentace.

[108] V rozsudku ze dne 2. 9. 2010, čj. 1 Ao 3/2010-161 (ve věci *změny č. 2 územního plánu městyse Katovice*), vyjádřil Nejvyšší správní soud právní názor, dle něhož není podstatnou procesní vadou, jestliže pořizovatel opomene vyzvat některý z dotčených orgánů k uplatnění stanoviska k návrhu změny územního plánu dle § 50 odst. 2 stavebního zákona, avšak následně po vydání změny územního plánu toto opomenutí odstraní tím, že si vyžádá dodatečné stanovisko, z něhož vyplývá, že opomenutý dotčený orgán s přijatým řešením souhlasí. Dodatečným souhlasným stanoviskem je vada zhojena. Tento právní názor však nelze aplikovat na nyní posuzovaný případ.

[109] Stanoviska dotčených orgánů jsou obecně řečeno závazným podkladem pro vydání opatření obecné povahy – změny územního plánu [§ 4 odst. 2 písm. b) stavebního zákona, k tomu viz rozsudek NSS ze dne 7. 1. 2009, čj. 2 Ao 2/2008-62, ve věci *Územního plánu města Rokytnice nad Jizerou*]. Záporné stanovisko dotčeného orgánu brání vydat opatření obecné povahy. V případě kladného stanoviska obsahujícího podmínky musí orgán vydávající opatření obecné povahy tyto podmínky, které jsou pro něho závazné, respektovat. Dodatečně udělené kladné stanovisko dotčeného orgánu je proto schopné zhojit předchozí vady v procesu pořizování územně plánovací dokumentace, neboť se jím potvrzuje soulad s veřejným zájmem. Stanovisko dotčeného orgánu na úseku posuzování vlivů na životní prostředí má však zcela jiné dopady do procesu pořizování změny územního plánu. Toto stanovisko totiž neposuzuje soulad návrhu zadání změny územního plánu s veřejnými zájmy, nýbrž výrazným způsobem determinuje průběh procesu pořizování a schvalování změny územního plánu. V závislosti na obsahu uvedeného stanoviska musí být do zadání změny územního plánu zapracován požadavek na vyhodnocení vlivů změny koncepce na udržitelný rozvoj, jehož součástí je posouzení vlivů na životní prostředí (§ 47 odst. 3 stavebního zákona), stejně

jako požadavek na zpracování konceptu ověřujícího variantní řešení změny územního plánu (§ 47 odst. 5 stavebního zákona). Jestliže obec ve spolupráci s pořizovatelem postupuje v rozporu s těmito požadavky a buď nezajistí vyhodnocení vlivů změny územního plánu na udržitelný rozvoj, nebo nepořídí koncept změny územního plánu, nemůže být tento nedostatek zhojen následným stanoviskem dotčeného orgánu, který od svého předchozího požadavku upustí.

[110] První stanovisko dotčeného orgánu předepsalo jasný procesní postup (zajistit vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj ve variantách řešení, tj. pořídít koncept). Odpůrkyně na tento postup rezignovala, nepořídila koncept, a tudíž neověřila variantní řešení změny územního plánu. Vynechání celé jedné fáze procesu pořizování změny územního plánu není možné dodatečně zhojit, neboť se jedná o hrubé porušení procesních norem, které mohlo mít vliv na zákonnost celého opatření obecné povahy. Tato námitka navrhovatelů je tedy důvodná.

[111] Pakliže se odpůrkyně domnívá, že v důsledku úpravy zadání změny územního plánu (viz bod [105] shora) pominula potřeba vyhodnotit vliv územně plánovací dokumentace na životní prostředí ve variantách, a tedy povinnost zpracovat koncept změny územního plánu, měla si vyžádat nové stanovisko dotčeného orgánu na úseku posuzování vlivů na životní prostředí. Vydání nového stanoviska by v obecné rovině nebránil § 4 odst. 3 stavebního zákona, neboť dotčený orgán přestává být vázán svým předchozím stanoviskem, jestliže se podstatně změnila podmínky, za kterých bylo původní stanovisko vydáno. V daném případě jsou však úpravy zadání změny územního plánu dílčí, subtilní a lze si jen stěží představit, že by v návaznosti na tyto změny mohl být předhodnocen požadavek dotčeného orgánu na zpracování variant řešení změny územního plánu. Z dokumentu „*Vyhodnocení vlivů změny územního plánu na životní prostředí*“ (s. 87–90) plyne, že nejvýznamnějším negativem je zábor 55,1 ha zemědělské půdy, z čehož 36,9 ha (67 %) tvoří vysoce kvalitní půda zařazená do I. a II. třídy

ochrany zemědělské půdy. Zpracování konceptu změny územního plánu a vyhodnocení jednotlivých variant z pohledu vlivů na životní prostředí mohlo přispět právě ke snížení podílu záboru nadprůměrně kvalitní půdy. Skutečnost, že k další redukci ploch zahrnutých do změny č. 3 územního plánu došlo ve fázi návrhu změny, nemá vliv na závěr ohledně vady postupu při pořizování této změny územního plánu, neboť požadavek dotčeného orgánu na posouzení vlivů změny územního plánu na životní prostředí je fixován k fázi návrhu zadání. Změny následně provedené ve fázi návrhu změny č. 3 územního plánu nemohou mít vliv na právní posouzení vad.

VIII.C.2 Rozpor mezi zadáním změny územního plánu a jejím návrhem

[112] Navrhovatelé dále namítají, že návrh změny územního plánu se odchyluje od zadání změny územního plánu, a to tím, že došlo k zařazení nových lokalit T a U a ke změně tvaru a velikosti lokality č. 6. Tímto postupem měl být porušen § 47 odst. 2 a 3 stavebního zákona.

[113] Nejvyšší správní soud ze správního spisu zjistil, že návrh zadání územního plánu obsahuje z výše uvedených lokalit jen lokalitu č. 6 [rozloha 4,5 ha, změna funkčního využití ze zóny zemědělské výroby (OP) na ostatní plochy pro obchod (KO)]. Na základě podnětů vlastníků nemovitostí byly do zadání změny územního plánu doplněny lokality T a U [s návrhem na změnu funkčního využití z veřejného prostranství na čistě obytné území (BC-2), viz s. 26 přílohy č. 2 zadání změny č. 3 územního plánu obce Jesenice]. Schválené zadání změny územního plánu tak obsahuje nejen lokalitu č. 6, ale i lokality T a U.

[114] Z porovnání obsahu schváleného zadání změny územního plánu a návrhu změny územního plánu vyplývá, že lokalita č. 6 byla ve fázi návrhu změny územního plánu zmenšena z 4,5 ha na 2,273 ha, přičemž navrhovaná změna funkčního využití zůstala zachována (z plochy OP na plochu KO). Nepatrně zmenšena byla i výměra plochy T z 0,05 ha na 0,023 ha a plochy U z 0,27 ha na 0,195 ha, a to při zachování navrhované změny funk-

ního využití těchto ploch (v obou případech z veřejného prostranství na BC-2). V této souvislosti je významné poukázat na skutečnost, že rozlohy jednotlivých lokalit uvedených v zadání změny územního plánu jsou označeny jako „*orientační rozloha*“. V návrhu změny územního plánu se již nejedná o orientační údaje o rozloze lokalit.

[115] Z opatření obecné povahy (část Cb. na s. 23) vyplývá, že ke zmenšení rozsahu lokality č. 6 oproti zadání změny územního plánu došlo z toho důvodu, že západní část mezi budoucí přeložkou silnice II/101 a občasnou vodotečí má nevhodný tvar (velmi úzké území, bez realizace přeložky II/101 není napojitelné). Zachována byla východní část, která je napojitelná na stávající silnici II/101 (Pražskou ulicí) v místě napojení obchvatu nové silnice II/101 na stávající trasu. U lokalit T a U došlo jen ke zpřesnění výměry, jedná se o plochy dosavadních veřejných prostranství, které jsou prostorově pevně určeny.

[116] Nejvyšší správní soud k této námitce navrhovatelů uvádí, že proces pořizování územně plánovací dokumentace je dynamický. Zadání změny územního plánu je pouze východiskem celého procesu, avšak stavební zákon nestanoví, že by výsledek tohoto procesu (tj. schválená změna územního plánu) měl obsahově plně korespondovat s obsahem zadání. Stavební zákon nepřikazuje, aby v případě změny obsahu zadání oproti jeho návrhu byl opakován postup dle § 47 odst. 2 stavebního zákona. Nelze zde hledat paralelu s opakováním veřejného projednání návrhu změny územního plánu, neboť § 53 odst. 2 stavebního zákona obsahuje výslovnou úpravu opakování veřejného projednání návrhu. Ostatně veřejné projednání návrhu změny územního plánu je poslední fází celého procesu, kdy se ještě může veřejnost vyjádřit k jeho obsahu. Návrh zadání změny územního plánu je naproti tomu ranou fází tohoto procesu, kdy ještě nemůže dojít ke zkrácení práva veřejnosti vyjádřit se k obsahu změny územního plánu.

[117] Stavební zákon v § 50 odst. 1 požaduje, aby návrh změny územního plánu byl zpracován na základě schváleného zadání

změny územního plánu nebo schválených pokynů pro zpracování návrhu změny územního plánu (to v případě, že by byl pořizován koncept). Použité spojení „*na základě*“ nelze vnímat jako příkaz, aby návrh změny územního plánu byl identický s obsahem schváleného zadání, nýbrž jako pokyn, aby návrh vycházel ze schváleného zadání. Stavební zákon obsahuje celou řadu procesních nástrojů, které směřují k proměňování obsahu v čase tak, jak proces pořizování změny územního plánu prochází jednotlivými fázemi. Z těchto nástrojů lze námitkově uvést stanoviska dotčených orgánů, jejichž podmínky jsou pro pořizovatele změny územního plánu závazné, stanovisko k vlivům na udržitelný rozvoj území, připomínky a námítky uplatněné veřejností. Zákon dále předvídá, že v důsledku veřejného projednání návrhu změny územního plánu může dojít k jeho změně a pro ten případ vyžaduje uspořádat nové veřejné projednání (§ 53 odst. 2). Mezi výrazné hybatele celého procesu patří z hlediska obsahového i zpracování konceptu a pokynů pro zpracování návrhu územního plánu (§ 48 a § 49 stavebního zákona).

[118] Zmenšení lokality č. 6, které navíc bylo provedeno ze zcela racionálních důvodů (viz bod [115] shora), a upřesnění rozlohy lokalit T a U v návrhu změny územního plánu nelze považovat za excés, kterým by byl porušen či obcházen § 50 odst. 1 stavebního zákona. Nadto je třeba dát za pravdu odpůrkyni, že v návrhu změny územního plánu byly všechny tyto tři lokality zachyceny již v nové a definitivní podobě, v které byly posléze zastupitelstvem schváleny (viz návrh změny č. 3 územního plánu zpracovaný společností AURS, spol. s r. o., v únoru 2010). Předmětem veřejného projednání návrhu územního plánu, které proběhlo dne 30. 8. 2010, tak byla nová a konečná podoba těchto lokalit. Veřejnost (včetně navrhovatelů) se tak mohla vyjádřit k výsledné podobě uvedených lokalit během veřejného projednání, uplatnit připomínky či vznést námítky (§ 52 odst. 2 a 3 stavebního zákona). Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že navrhovatelé nebyli výše popsáním postupem odpůrkyně zkráceni na

svém právu vyjádřit se k lokalitám č. 6, T a U. Tato námitka je nedůvodná.

VIII.C.3 Zohlednění požadavků orgánu státní památkové péče

[119] Navrhovatelé dále namítají, že odpůrkyně nepřihlédla ke stanovisku dotčeného orgánu na úseku státní památkové péče (Městského úřadu Černošice) ze dne 22. 4. 2009, namísto toho se řídila stanoviskem ze dne 15. 7. 2009, které bylo vydáno až po uplynutí 30denní lhůty dle § 47 odst. 5 stavebního zákona.

[120] Dle § 47 odst. 2 stavebního zákona zašle pořizovatel návrh zadání územního plánu dotčeným orgánům. Do 30 dnů od obdržení návrhu zadání mohou dotčené orgány uplatnit u pořizovatele své požadavky na obsah územního plánu vyplývající ze zvláštních právních předpisů. K požadavkům dotčených orgánů uplatněným po uvedené lhůtě se nepřihlíží.

[121] Návrh zadání změny územního plánu byl doručen dne 23. 3. 2009 Městskému úřadu Černošice, odboru životního prostředí. Ten vydal dne 22. 4. 2009 stanovisko k návrhu zadání změny územního plánu, a to mj. i z pozice dotčeného orgánu na úseku státní památkové péče. Ve stanovisku je uvedeno, že předložený návrh je z hlediska státní památkové péče nepřijatelný. Nelze totiž souhlasit se změnami pro lokality č. 12, 15, 16, 17, 21, 30 a 31 (nové zastavitelné plochy), a to s ohledem na ochranné památkové pásmo zámku a zámeckého parku v Průhonicích.

[122] Na základě dalších jednání, šetření a konzultací s odborníky přehodnotil Národní památkový ústav své původní odborné vyjádření, na jehož podkladě jednal Městský úřad Černošice. S odvoláním na sdělení Národního památkového ústavu ze dne 22. 6. 2009 pak odpůrkyně požádala dotčený orgán na úseku státní památkové péče o vydání nového stanoviska. Městský úřad Černošice uvedl v přípisu ze dne 15. 7. 2009, že nadále nesouhlasí se změnami pro lokality č. 15, 16 a 30. V lokalitách č. 12, 17, 21 a 31 lze navrhouvanou změnu akceptovat při dodržení stanovených podmínek (zpracování regulačního

plánu pro lokality č. 12, 17 a 21, větší podíl veřejné zeleně v zastavitelných plochách č. 17 a 21).

[123] Odpůrkyně z návrhu zadání vypustila lokality č. 15, 16 a 30. Dále stanovila, že v případě lokalit č. 12, 17 a 21 bude pořízen regulační plán, který vymezení podmínky pro rozhodování o změnách jejich využití (bod 13 zadání změny územního plánu). V případě lokalit č. 17 a 21 uložila navrhnout větší podíl veřejné zeleně (bod 5 zadání změny územního plánu).

[124] Rovněž z návrhu změny územního plánu zůstaly lokality č. 15, 16 a 30 vypuštěny. U lokalit č. 12, 17, a 21 byla v části Al. návrhu změny územního plánu (s. 14-21) stanovena jako podmínka pro rozhodování o změnách využití těchto lokalit zpracování regulačního plánu. V návrhu jsou rovněž zahrnuty návrhy zadání regulačních plánů pro tyto lokality.

[125] Městský úřad Černošice ve svém stanovisku k návrhu změny č. 3 územního plánu ze dne 21. 4. 2010 z pohledu státní památkové péče uvedl, že pro lokality č. 12, 17 a 21 bude zpracován regulační plán, z toho v lokalitách č. 17 a 21 bude navržen vyšší podíl veřejné zeleně. Na základě pokynů pro úpravu návrhu změny ze dne 7. 7. 2010 byla z návrhu změny č. 3 územního plánu vypuštěna lokalita č. 12, a tím i zadání regulačního plánu pro tuto lokalitu. Dále byl dán pokyn ke zmenšení lokality č. 17 (severního okraje) a doplněny další podmínky do zadání regulačního plánu pro lokality č. 17 a 21 (viz příloha č. 5 usnesení č. 6/2010 zastupitelstva obce Jesenice). Změna č. 3 územního plánu, která byla schválena zastupitelstvem odpůrkyně, obsahově odpovídá návrhu změny po zapracování pokynů pro jeho úpravu.

[126] Nejvyšší správní soud opakuje, co bylo již uvedeno v bodě [100] shora. Dotčené orgány uplatňují ve fázi návrhu zadání změny územního plánu pouze své požadavky, jejich vyjádření nelze považovat za stanoviska, která by byla závazná pro výsledný obsah zadání změny územního plánu. Stavební zákon nepožaduje u návrhu zadání dosažení dohody pořizovatele a dotčených orgánů. Je na zodpovědnosti pořizovatele, jak obdržené poža-

davky do návrhu zadání zapracuje (viz Doležal, J.; Mareček, J.; Sedláčková, V.; Sklenář, T.; Tunka, M.; Vobrátilová, Z. *Nový stavební zákon v teorii a praxi a předpisy související s poznámkami*. Praha : Linde, 2006, s. 114). Pořizovatel tedy není povinen promítnout požadavky dotčených orgánů do zadání změny územního plánu (viz též Machata, P. In: Hegenbart, M.; Sakař, B. a kol., op cit. v bodě [100] shora, s. 124). Pokud tak neučiní, nezaťmí proces pořizování změny územního plánu vadou, nicméně vystavuje se reálnému nebezpečí, že dotčený orgán, jehož požadavek k zadání nebyl respektován, vydá negativní stanovisko k návrhu změny územního plánu dle § 50 odst. 2 stavebního zákona, neboť dospěje k závěru, že návrh je v rozporu s veřejným zájmem, který mu byl svěřen do ochrany. Teprve poslédně uvedené stanovisko je závazným podkladem pro opatření obecné povahy vydávané dle stavebního zákona [§ 4 odst. 2 písm. b) stavebního zákona, viz rozsudek čj. 2 Ao 2/2008-62, cit. v bodě [109] shora].

[127] Odpůrkyně tedy neporušila žádné procesní normy tím, že schválila zadání změny územního plánu v podobě, která nerespektovala vyjádření Městského úřadu Černošice ze dne 22. 4. 2009. Vady procesu pořizování změny územního plánu se nedopustila ani tím, že akceptovala podmínky obsažené ve vyjádření Městského úřadu Černošice ze dne 15. 7. 2009. Vydání vyjádření Městského úřadu Černošice ze dne 15. 7. 2009 nebránilo § 4 odst. 3 stavebního zákona, neboť vyjádření podávaná dle § 47 odst. 2 stavebního zákona nejsou stanovisky ve smyslu tohoto ustanovení. Poslédně uvedené vyjádření bylo vydáno po uplynutí lhůty dle § 47 odst. 2 stavebního zákona. Dle tohoto ustanovení se k opožděně vzneseným požadavkům nepřihlíží, nicméně ho nelze vykládat tak, že pořizovateli změny územního plánu je zakázáno dodatečně zohlednit opožděně vznesené požadavky. Tento postup pořizovatele je naopak racionální v situaci, kdy by nerespektování požadavku dotčeného orgánu, byt byl uplatněn opožděně, mohlo vést k vydání negativního stanoviska k návrhu změny územního plánu. Nehledě na skutečnost, že pořizovatel může upravit

návrh zadání změny i z vlastního podnětu či k podnětu veřejnosti.

[128] Tato námitka navrhovatelů je proto nedůvodná.

VIII.C.4 Námitka neúplnosti vyhodnocení vlivů na životní prostředí

[129] Navrhovatelé namítají, že dokumentace k vyhodnocení vlivů změny č. 3 územního plánu na životní prostředí (SEA) není úplná, neboť v ní není zmapován výskyt zvláště chráněných živočichů, které se dle stanoviska Městského úřadu Černošice vyskytují v některých z řešených lokalit.

[130] Městský úřad Černošice ve stanovisku (k návrhu zadání změny územního plánu) ze dne 22. 4. 2009 uvedl, že v lokalitách č. 12, 15, 16, 17, 18, 21, 22, 30 a 31, které mají být změnou územního plánu určeny k zastavení jako plochy čistě obytné, se vyskytují zvláště chráněni živočichové: a) kriticky ohrožení živočichové - užovka podplamatá (*Natrix tessellata*), ještěrka zelená (*Lacerta viridis*), b) silně ohrožení živočichové - kuňka žlutobřichá (*Bombina variegata*), ještěrka obecná (*Lacerta agilis*), slepýš křehký (*Anguis fragilis*).

[131] V prvé řadě považuje Nejvyšší správní soud za nezbytné vzhledem k argumentaci odpůrkyně vyjasnit rozdíl mezi vyhodnocením vlivů územně plánovací dokumentace na životní prostředí a biologickým hodnocením dle § 67 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.

[132] V daném případě byla změna územního plánu podrobena procesu posouzení vlivů na udržitelný rozvoj, jehož součástí je hodnocení vlivů na životní prostředí, neboť dotčený orgán na úseku posuzování vlivů na životní prostředí uplatnil ve svém stanovisku tento požadavek (viz bod [103] shora). Předmětem procesu posuzování vlivů záměrů a koncepcí (včetně územně plánovací dokumentace) na životní prostředí jsou vlivy na veřejné zdraví a vlivy na životní prostředí, zahrnující vlivy na živočichy a rostliny, ekosystémy, půdu, horninové prostředí, vodu, ovzduší, klima a krajinu, přírodní zdroje, hmotný maje-

tek a kulturní památky, vymezené zvláštními právními předpisy a jejich vzájemné působení a souvislosti (§ 2 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí). Vyhodnocení vlivů územně plánovací dokumentace na životní prostředí musí obsahovat zhodnocení stávajících a předpokládaných vlivů navrhovaných variant územně plánovací dokumentace na biologickou rozmanitost, faunu, floru, včetně vlivů sekundárních, synergických, kumulativních, krátkodobých, střednědobých a dlouhodobých, trvalých a přechodných, kladných a záporných (viz bod 5 přílohy stavebního zákona). Smyslem posouzení je především poskytnutí úplných a spolehlivých údajů o vlivu územně plánovací dokumentace na životní prostředí veřejnosti a dotčeným orgánům.

[133] Jednotlivé záměry, realizované na podkladě územně plánovací dokumentace mohou být předmětem posouzení vlivů na životní prostředí (EIA), pokud splňují stanovené parametry. V rámci procesu EIA se posuzují vlivy záměru na živočichy a rostliny dle § 2 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.

[134] Biologické hodnocení dle § 67 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny se provádí vždy jen ve vazbě na konkrétní záměry (výstavba či jiné užívání krajiny působící závažné zásahy do předmětů ochrany dle části druhé, třetí či páté zákona o ochraně přírody a krajiny). Biologické hodnocení je podkladem pro rozhodování orgánů ochrany přírody (§ 67 odst. 2). Nezpracovává se tehdy, pokud se provádí posuzování vlivů záměru na životní prostředí (EIA), jelikož jeho součástí je právě i vyhodnocení vlivů záměru na tyto předměty ochrany (§ 67 odst. 3). Biologické hodnocení se nikdy neprovádí při zpracovávání koncepcí či územně plánovací dokumentace. V těchto případech je jediným prostředkem posouzení vlivů na životní prostředí proces SEA.

[135] Na tomto základě je možné učinit dílčí závěr, že vyhodnocení vlivů změny územního plánu na životní prostředí musí obsahovat zhodnocení vlivů na biologickou rozmanitost, faunu a ekosystémy. Argumentace odpůrkyně tím, že před povolením jednot-

livých záměrů bude provedeno biologické hodnocení, je zcela mimoběžná, a tudíž neúčinná.

[136] Z dokumentu označeného jako Vyhodnocení vlivů návrhu změny č. 3 územního plánu Jesenice na životní prostředí, který byl zpracován v únoru 2010 společností U - 24, s. r. o., vyplývá, že při popisu fauny a flóry vycházel zpracovatel vyhodnocení mj. ze stanoviska Městského úřadu Černošice, v němž tento dotčený orgán upozorňuje na výskyt některých zvláště chráněných živočichů v řešeném území (s. 26). V dokumentu jsou dále vyhodnoceny vlivy změny územního plánu na jednotlivé lokality.

[137] Ve vyhodnocení lokality č. 12 je uvedeno, že nelze vyloučit ovlivnění zvláště chráněných živočichů, kteří se mají v daném území vyskytovat dle stanoviska orgánu ochrany přírody. Za účelem zmírnění vlivu na tyto živočichy bylo doporučeno rozdělení lokality na dvě části a vypuštění větší západní části z návrhu (s. 48). Ve vztahu k této lokalitě se tedy vyhodnocení dostatečně vypořádává s vlivem změny územního plánu na faunu - zvláště chráněné živočichy, dokonce bylo navrženo opatření limitující tento negativní vliv.

[138] Ve vyhodnocení lokality č. 17 je pouze uvedeno, že dle stanoviska orgánu ochrany přírody se v této lokalitě vyskytují zvláště chráněné živočichové. Vliv změny funkčního využití této lokality na uvedené živočichy však není zhodnocen (s. 51). Totéž platí o lokalitě č. 21 (s. 53), č. 22 (s. 54).

[139] Ve vyhodnocení lokality č. 18 je uvedeno, že nelze vyloučit ovlivnění zvláště chráněných živočichů, kteří se mají v daném území vyskytovat dle stanoviska orgánu ochrany přírody. Její realizací nesmí dojít k negativnímu ovlivnění břehových porostů Jesenického potoka (s. 59). V tomto případě dokumentace popisuje vliv lokality č. 18 na zvláště chráněné živočichy jako negativní. Stanoví, že nelze zasahovat do břehových porostů potoka, o nichž se lze jen domnívat, že jsou přirozeným útočištěm těchto živočichů a že uvedené opatření směřuje k ochraně jejich životního prostoru.

[140] Rovněž ve vyhodnocení lokality č. 31 je uvedeno, že nelze vyloučit ovlivnění několikrát zmíněných zvláště chráněných živočichů. Realizace lokality nesmí ovlivnit LBC 92 Osnická nádrž, což je označení biocentra v přímém sousedství této lokality (s. 69). Dokumentace v daném případě popisuje vliv změny funkčního využití dané lokality na zvláště chráněné živočichy jako negativní. Zákaz ovlivnění přilehlého biocentra však má zřejmě působit jako dostatečné zajištění kvalitního životního prostředí pro tyto živočichy.

[141] Lokality č. 15, 16 a 30 byly ze zadání změny č. 3 územního plánu vypuštěny, takže nebyly předmětem vyhodnocení vlivů na životní prostředí.

[142] V části věnované celkovému hodnocení vlivů změny č. 3 územního plánu na životní prostředí je uvedeno, že vzhledem k termínu provedení tohoto vyhodnocení je problematické hodnotit vliv na zvláště chráněné druhy živočichů, na jejichž výskyt v řešeném území poukazuje orgán ochrany přírody.

[143] Nejvyšší správní soud dospěl na podkladě těchto zjištění k závěru, že vyhodnocení vlivů změny č. 3 územního plánu na faunu – zvláště chráněné živočichy – a potažmo i na biologickou rozmanitost a ekosystémy je ve svém souhrnu nedostačující. Zpracovateli vyhodnocení vlivů na životní prostředí nelze upřít, že se tímto aspektem řádně zabýval ve vztahu k lokalitě č. 12, na hraně dostatečnosti je hodnocení ve vztahu k lokalitám č. 18 a 31, u nichž by bylo vhodné podrobněji rozvést souvislost mezi negativním vlivem na živočichy a navrhovanými „kompenzačními“ opatřeními. Nelze však akceptovat, že nebyl vyhodnocen vliv změny funkčního využití lokalit č. 17 a 21 na tyto živočichy. V obou případech se totiž jedná o rozsáhlé lokality (8,988 ha a 9,808 ha), které mají být zastavěny objekty pro bydlení. V situaci, kdy v části týkající se obecného zhodnocení vlivů změny č. 3 jako celku na faunu je uvedeno pouze to, že takové hodnocení je vzhledem k termínu jeho provedení problematické, je nezbytné dospět k závěru, že vyhodnocení vlivů na životní prostředí je neúplné a nesplňuje všechny požadavky kladené na něj přílohou

ke stavebnímu zákonu [srov. rozsudek NSS ze dne 23. 9. 2009, čj. 1 Ao 1/2009-185, č. 1971/2010 Sb. NSS, ve věci *Územního plánu obce Vysoká nad Labem*, část IV. b) 3, zejména bod 52 a násl.]. Důvodem pro neprovedení úplného zhodnocení vlivů změny územního plánu nemůže být panující roční období (zima), jak plyne z Vyhodnocení vlivů návrhu změny č. 3 územního plánu na životní prostředí, vyznačující se nepříznivými klimatickými podmínkami (mrazy, sněhová pokrývka) a neaktivitou živočišných druhů, které činí průzkum v terénu neefektivním či zcela nemožným. Změna územního plánu není opatření, které by nesneslo odkladu. Lze připomenout, že zadání změny územního plánu bylo schváleno již v září 2009, tedy v době, kdy zpravidla panují ještě únosné klimatické podmínky.

[144] Ostatně ke stejnému názoru dospěl orgán ochrany přírody (Městský úřad Černošice) ve stanovisku ze dne 21. 4. 2010 k návrhu změny č. 3 územního plánu. Vyjádřil v něm nesouhlas s určením lokalit č. 12, 17, 18, 21, 22 a 31 k bydlení. Svůj postoj odůvodnil tím, že zpracované vyhodnocení vlivů změny územního plánu na životní prostředí se nezabývalo výskytem zvláště chráněných živočichů, na něž orgán ochrany přírody upozornil ve svém předchozím stanovisku (viz bod [130] shora), a dopadem realizace zástavby na tyto živočichy. Takové vyhodnocení nesplňuje požadavky na tzv. biologické hodnocení, tedy odbornou zprávu popisující současný stav určitého území z hlediska výskytu rostlin a živočichů a poukazující na předpokládané přímé a nepřímé vlivy zamýšleného užívání krajiny. Nejvyšší správní soud k tomu uvádí, že požadavek orgánu ochrany přírody na zpracování biologického hodnocení ve smyslu § 67 zákona o ochraně přírody a krajiny vskutku není v souladu se zákonem (viz bod [134] shora). Nicméně požadavek na provedení biologického hodnocení v obecném slova smyslu, tedy posouzení vlivů změny č. 3 územního plánu na faunu (zvláště chráněné živočichy) a biologickou rozmanitost je plně legitimní a odpovídá zákonné úpravě.

[145] Nejvyšší správní soud vzal rovněž do úvahy, že ohledně této otázky proběhlo mezi nadřízeným orgánem ochrany přírody a nadřízeným orgánem územního plánování (v obou případech se jedná o Krajský úřad Středočeského kraje) dohádovací řízení dle § 136 odst. 6 správního řádu, jehož výsledkem ve vztahu k lokalitě č. 17 a 21 je doplnění podmínek do zadání regulačních plánů pro tyto lokality, dle níž musí být posouzen vliv regulačních plánů na životní prostředí, včetně vyhodnocení vlivů na faunu, flóru a ekosystémy. Soud je nicméně toho názoru, že tato dohoda nemohla nikterak zhojit nedostatek vyhodnocení vlivů změny č. 3 územního plánu na životní prostředí. Uvedené lokality byly zařazeny do ploch určených pro bydlení právě touto změnou územního plánu, která vymezila rozsah (přesné hranice) lokalit a jejich funkční využití. Pro následně pořizovaný regulační plán jsou tyto parametry závazné, regulačním plánem je nelze měnit, pouze podrobněji rozvádět na konkrétní pozemky [§ 61 odst. 1, § 68 odst. 1 písm. a), § 69 odst. 2 a § 43 odst. 5 stavebního zákona]. Pokud by však bylo provedeno zhodnocení změny funkčního využití lokalit č. 17 a 21 na zvláště chráněné živočichy v průběhu pořizování změny č. 3 územního plánu, mohlo by vést ke změně rozsahu těchto lokalit, nebo jejich vypuštění ze změny územního plánu či obecně být důvodem pro jiné řešení těchto lokalit. Posouzením vlivů regulačních plánů na životní prostředí (včetně fauny a ekosystémů) nemůže být tento nedostatek odstraněn.

[146] Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závěru, že neúplné vyhodnocení vlivů na životní prostředí zatížilo proces pořizování změny č. 3 územního plánu vadou, která mohla mít vliv na zákonnost napadeného opatření obecné povahy. Stanoviska dotčených orgánů a ve svém důsledku i samotné opatření obecné povahy vychází z neúplných podkladů, tedy nedostatečně zjištěného skutkového stavu. Námitka navrhovatelů je proto důvodná.

[147] Změna stanoviska orgánu ochrany přírody v důsledku provedení dohádovacího řízení má za následek pouze to, že opat-

ření obecné povahy nebylo vydáno v rozporu se stanoviskem orgánu ochrany přírody, což by jinak byl další z důvodů pro jeho zrušení. Na okraj lze poznamenat, že rovněž v tomto případě by bývalo bylo přínosné zpracovat koncept návrhu změny územního plánu, který by umožnil posoudit vliv vymezení zastavitelných ploch na zvláště chráněné živočichy a obecně na ekosystémy ve vícero variantách. Pokud by odpůrkyně takto postupovala, mohla by schválit změnu územního plánu v té variantě, která by vykazovala nejmenší vliv na zmíněné zvláště chráněné živočichy.

VIII.C.5 Námitka nepřezkoumatelnosti rozhodnutí o námitkách

[148] Navrhovatelé namítají, že se odpůrkyně v rozhodnutí o námitkách nelyžovala s námitkou navrhovatele ad a), že rozšířením zastavitelného území dojde k ovlivnění retenční schopnosti krajiny, a námitkou navrhovatelů ad b), c), d) a f), že úprava tvaru lokality č. 6 nebyla předmětem veřejného projednání.

[149] Dle § 52 odst. 2 stavebního zákona mohou podat proti návrhu změny územního plánu námitky pouze vlastníci pozemků a staveb dotčených návrhem veřejně prospěšných staveb, veřejně prospěšných opatření a zastavitelných ploch a zástupce veřejnosti. Pojem „dotčení na vlastnickém právu“ je neurčitým právním pojmem, který je třeba vykládat vždy s ohledem na okolnosti spočívající v povaze změny územně plánovací dokumentace a jejich možných dopadech na okolí (srov. rozsudek NSS ze dne 30. 4. 2008, čj. 1 As 16/2008-48, publ. pod č. 1641/2008 Sb. NSS). V rozsudku ze dne 18. 7. 2006, čj. 1 Ao 1/2006-74, č. 968/2006 Sb. NSS, ve věci *změny územního plánu sídelního útvaru hlavního města Prahy č. Z 939/05*, Nejvyšší správní soud uvedl, že vlastník pozemku, který má být podle navrhované změny územního plánu proti jeho vůli zastavěn či vyvlastněn, je vždy dotčen ve smyslu § 22 odst. 4 a též § 21 odst. 4 stavebního zákona z roku 1976. Stejně tak jsou ale vlastníky dotčených pozemků také ti, jejichž pozemky by v důsledku plánované změny byly nad obvyklou míru zatěžovány hlukem, spadem či jiným typem znečištění,

které má svůj původ v zamýšlené změně. Tyto závěry jsou přiměřeně použitelné i při výkladu § 52 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006.

[150] Přístup k výkladu § 52 odst. 2 stavebního zákona shrnul Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 24. 10. 2007, čj. 2 Ao 2/2007-73, č. 1462/2008 Sb. NSS, ve věci *změny č. 2 územního plánu sídelního útvaru Jistebnice*: „[P]ojem ‚dotčenosti‘ nutno vykládat širěji nežli jen tak, že může být naplněn pouze u vlastníků pozemků či staveb, na které přímo dopadá změna územního plánu. ‚Dotčenost‘ se ovšem nevyčerpává ani v hranicích mechanicky vnímaného ‚sousedění pozemků či staveb určitých vlastníků s těmi pozemky či stavbami, na něž přímo dopadá změna územního plánu; dotčen totiž může být – ovšem spíše jen výjimečně – i vlastník pozemku (stavby) vzdálenější, má-li zamýšlená změna územního plánu takovou povahu, že při jejím provedení je reálné podstatné ovlivnění poměrů i na tomto pozemku (stavbě). ‚Dotčení‘ se proto musí posuzovat materiálně, s důkladným uvážením poměrů příslušné lokality, konkrétních pozemků (staveb) a vztahu k nimž se dotčenost posuzuje, a povahy změn územního plánu.“

[151] Rozsah přípustných námitek vlastníků nemovitostí není omezen pouze na části těchto nemovitostí dotčené návrhem veřejně prospěšných staveb, veřejně prospěšných opatření nebo zastavitelných ploch, nýbrž se mohou týkat jakékoli části návrhu územního plánu, nebo i postupu při jeho zadání či zpracování. Výhrady subjektu oprávněného podat námítky podle § 52 odst. 2 stavebního zákona vůči návrhu změny územního plánu nelze již třídít na ty, kterými se odpůrkyně musí zabývat důkladněji a rozhodnout o nich, a ostatními, kterými se může zabývat pouze povrchně (viz rozsudek NSS ze dne 23. 9. 2009, čj. 1 Ao 1/2009-185, č. 1971/2010 Sb. NSS, ve věci *Územního plánu obce Vysoká nad Labem*).

[152] „Podstatné pro posouzení, zda určité podání je možno kvalifikovat jako námítku či pouze jako připomínku však není kvalita či obsahové náležitosti takového podání, nýbrž to, kdo takové podání učinil. Po-

*kud jsou tedy výhrady proti územnímu plánu vzneseny vlastníkem pozemků a staveb dotčených návrhem veřejně prospěšných staveb, veřejně prospěšných opatření a zastavitelných ploch, popřípadě zástupcem veřejnosti (§ 52 odst. 2 nového stavebního zákona), musí k nim být bez dalšího přistoupeno jako k námítkám“ (rozsudek NSS ze dne 28. 3. 2008, čj. 2 Ao 1/2008-51, ve věci *Územního plánu Roudnice nad Labem*).*

[153] Pořizovatel územního plánu vypracuje spolu s určeným zastupitelem návrh rozhodnutí o včas uplatněných námítkách (§ 53 odst. 1 stavebního zákona). O námítkách rozhoduje stejný správní orgán, který vydává opatření obecné povahy. Rozhodnutí o námítkách musí obsahovat vlastní odůvodnění a je součástí odůvodnění opatření obecné povahy (§ 172 odst. 5 správního řádu). Rozhodnutí o námítkách naplňuje formální znaky správního rozhodnutí (usnesení NSS ze dne 27. 10. 2010, čj. 2 Ao 5/2010-24). V rozsudku ze dne 7. 1. 2009, čj. 2 Ao 2/2008-62, ve věci *Územního plánu města Rokytnice nad Jizerou*, Nejvyšší správní soud připustil, že jde o správní akt, který je samostatným rozhodnutím, kterým by, dle konkrétních okolností věci, mohlo dojít k dotčení práv osoby, která tuto námítku uplatnila. Vždy je však nutno posuzovat, zda k tomuto dotčení došlo již samotným rozhodnutím o námítkách, nebo až územním plánem, tedy následným schválením opatření obecné povahy. V případě posledně zmiňovaném by totiž k dotčení práv takové osoby nedošlo s konečnou platností již rozhodnutím o námítkách; soudní ochrana by proto, na principu subsidiarity, byla poskytnuta až proti konečnému správnímu aktu, zde opatření obecné povahy. Případné podání žaloby proti rozhodnutí o námítkách není podmínkou, která by musela být splněna před podáním návrhu na zrušení opatření obecné povahy.

[154] Jestliže je rozhodnutí o námítkách minimálně z formálního hlediska správním rozhodnutím, které musí dle § 172 odst. 5 správního řádu obsahovat vlastní odůvodnění, je třeba na odůvodnění rozhodnutí o námítkách klást stejné požadavky jako v přípa-

dě jiných správních rozhodnutí (§ 68 odst. 3 správního řádu). V prvé řadě se jedná o požadavek přezkoumatelnosti rozhodnutí. „*Funkcí odůvodnění správního rozhodnutí je zejména doložit správnost a nepochybně i zákonnost postupu správního orgánu, jakož i vydaného rozhodnutí, jehož jedna z nejdůležitějších vlastností je přesvědčivost. [...] [V] odůvodnění správního rozhodnutí je nutno uvést: (i) důvody výroku rozhodnutí, (ii) podklady pro jeho vydání, (iii) úvahy, kterými se správní orgán řídil při hodnocení podkladů pro rozhodnutí a při výkladu právních předpisů a (iv) informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků řízení a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí (z odůvodnění rozhodnutí musí být mj. seznatelné, proč správní orgán považuje námitky účastníka řízení za liché, mylné anebo vyvrácené, proč považuje skutečnosti předestírané účastníkem za nerozhodné, nesprávné, nebo jinými řádně provedenými důkazy vyvrácené)*“ (rozsudek NSS ze dne 23. 7. 2009, čj. 9 As 71/2008-109, ve věci *ENERGOAQUA, a. s.*, shodně rozsudek ze dne 24. 6. 2010, čj. 9 As 66/2009-46). Ostatně stejné požadavky jsou kladeny i na odůvodnění opatření obecné povahy jako takového (rozsudek NSS ze dne 16. 12. 2008, čj. 1 Ao 3/2008-136, č. 1795/2009 Sb. NSS, ve věci *vymezení zastavitelného území obce Slapy*).

[155] Ze správního spisu vyplývá, že navrhovatel ad a), jemuž zcela nepochybně náleží postavení osoby oprávněné uplatnit námitky k návrhu změny územního plánu dle § 52 odst. 2 stavebního zákona, ve svém přípisu ze dne 27. 8. 2010 označeném jako námitka uvedl, že zastavěním pozemků v lokalitě č. 2c objekty a zpevněnými plochami dojde ke zhoršení životního prostředí pro něj a jeho sousedy a k zaplavování okolních pozemků sloužících zemědělské činnosti při stále častěji se vyskytujících přívalových deštích. Ve vztahu k této lokalitě navrhovatel ad a) dále namítal, že dojde ke zvýšení hladiny hluku a znečištění z důvodů naprosto zbytečného rozšiřování zastavitelného území obce, ačkoliv je možné stavět na desítkách hektarů pozemků určených k zástavbě územním plánem z roku 2006.

[156] Odpůrkyně rozhodla o námitce navrhovatele ad a) týkající se lokality č. 2c tak, že námitce nevyhověla. V odůvodnění rozhodnutí o námitce je uvedeno, že pozemky ve vlastnictví navrhovatele ad a) jsou dotčeny lokalitou č. 2c jen okrajově v části 0,5 ha. Lokalita č. 2c byla zařazena do zadání změny č. 3 územního plánu na základě podnětu obce v souvislosti s budoucím využitím území mezi dopravní plochou metrobusu vymezenou koridorem v územním plánu obce a zastavěným územím obce či zastavitelnými plochami. Zemědělské využití této plochy je problematické. V rámci zadání změny územního plánu bylo navrženo jako výhodnější využití území v lokalitě č. 2c pro veřejnou občanskou vybavenost a smíšené území. Uvedený záměr byl schválen orgánem ochrany zemědělského půdního fondu. Lokalita č. 2c proto bude v návrhu změny územního plánu ponechána, až do realizace metrobusu je možné pozemky orné půdy nadále zemědělsky využívat bez omezení.

[157] Odpůrkyně se v odůvodnění rozhodnutí o námitce nikterak nevypořádala s tvrzením navrhovatele ad a), že rozšířením zastavitelných ploch, proti čemuž námitka brojila, dojde k zaplavování okolních pozemků sloužících zemědělské činnosti v důsledku stále častějších přívalových deštů. Tohoto pochybení si je vědoma i odpůrkyně, ve svém vyjádření k návrhu na zrušení opatření obecné povahy se touto námitkou věcně vypořádává (viz s. 12 vyjádření). Nedostatek odůvodnění rozhodnutí však nelze nahrazovat podrobnou argumentací uvedenou ve vyjádření k návrhu na zrušení opatření obecné povahy (srov. rozsudek NSS ze dne 13. 10. 2004, čj. 3 As 51/2003-58, či rozsudek ze dne 17. 12. 2008, čj. 1 As 80/2008-68, č. 1787/2009 Sb. NSS). Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že rozhodnutí o shora uvedené námitce navrhovatele ad a) je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, neboť z něho není zřejmé, proč odpůrkyně považuje námitku navrhovatele ad a) za lichou, mylnou či vyvrácenou, nebo proč považuje jím předestírané skutečnosti za nesprávné. Tato námitka je důvodná.

[158] Navrhovatelé dále namítají, že se odpůrkyně nevypořádala s námitkou navrhovatelů ad b), c), d) a f), kterou napadali postup při pořizování změny č. 3 územního plánu z toho důvodu, že nebyla veřejně projednána úprava tvaru lokality č. 6, resp. změna tvaru této lokality nebyla odůvodněna.

[159] Ze správního spisu vyplývá, že navrhovatelé ad b), c), d) a f) ve svých včas podaných námitkách uvedli, že v rámci změny č. 3 územního plánu byly zařazeny lokality T, U a změněn tvar lokality č. 6. Tyto změny měly být dle § 47 odst. 2 stavebního zákona předloženy veřejnému projednání, což se však nestalo. Veřejnost se tedy neměla možnost o zamýšlených změnách dozvědět a vyjádřit k nim své připomínky během procesu pořizování změny územního plánu.

[160] Odpůrkyně rozhodla o této námitce shora uvedených navrhovatelů tak, že jí nevyhověla. Své rozhodnutí ve všech případech odůvodnila následovně. K porušení § 47 odst. 2 stavebního zákona nedošlo. Lokality T a U byly zařazeny do návrhu zadání změny č. 3 na základě vyhodnocení uplatněných požadavků a podnětů pořizovatelem ve spolupráci s určeným zastupitelem podle § 47 odst. 4 stavebního zákona a takto bylo zadání Zastupitelstvem obce Jesenice schváleno dne 17. 9. 2009 na veřejném zasedání. Změna tvaru lokality č. 6 byla provedena projektantem při zpracování návrhu změny č. 3. Veřejnost měla možnost se k lokalitám T, U a změně lokality č. 6 vyjádřit při veřejném projednání a uplatnit námitky či připomínky podle § 52 odst. 3 stavebního zákona. U lokality T a U jde o úpravu v souladu se stávajícím faktickým stavem; tyto lokality již nejsou ve-

řejným prostranstvím, ale soukromými zahradami. Lokalita č. 6 byla původně navržena o výměře 4,5 ha. Po připomínkách dotčených orgánů byla z 50 % redukována, čemuž odpovídá změna tvaru této lokality. Nejvyšší správní soud upozorňuje, že odůvodnění rozhodnutí o námitce je součástí odůvodnění celého opatření obecné povahy, a proto je třeba je vnímat v souvislostech. Zmenšení plochy lokality č. 6 odůvodnila odpůrkyně i v části Cb. a Cc. textové části opatření obecné povahy. V nich uvedla, že k vypuštění západní části lokality č. 6 z návrhu změny územního plánu došlo z toho důvodu, že tato část má nevhodný tvar (velmi úzké území) a nelze ji bez realizace přeložky silnice II/101 dopravně napojit.

[161] Nejvyšší správní soud považuje odůvodnění rozhodnutí o námitce navrhovatelů ad b), c), d) a f) týkající se zařazení ploch T, U do zadání změny č. 3 územního plánu a redukce lokality č. 6 v návrhu změny č. 3 územního plánu za dostatečné. Z odůvodnění rozhodnutí o námitce (a potažmo z odůvodnění celého opatření obecné povahy) je zřejmé, proč byly do zadání změny územního plánu doplněny lokality T a U a proč byl v návrhu změny územního plánu změněn rozsah lokality č. 6. Dále odpůrkyně jasně uvedla, že navrhovatelé a ani veřejnost nebyli zkráceni na svých právech, neboť se k těmto změnám mohli vyjádřit nejpozději při veřejném projednání návrhu změny územního plánu. Odůvodnění rozhodnutí o námitce v tomto případě netrpí nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů. Tato námitka je nedůvodná. Na okraj lze odkázat na část VIII. C. 2 shora, v níž se zdejší soud vypořádal s touto otázkou po věcné stránce.

Státní sociální podpora: příspěvek na bydlení

k § 24 zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění zákonů č. 242/1997 Sb., č. 91/1998 Sb., č. 271/2001 Sb., č. 320/2002 Sb., č. 453/2003 Sb., č. 112/2006 Sb. a č. 113/2006 Sb.

Účelem příspěvku na bydlení podle § 24 zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, je poskytnout finanční pomoc na úhradu nákladů na bydlení. Z hlediska posouzení nároku na dávku nelze vysledovat objektivní a rozumné důvody, proč odlišovat osoby, které prokazatelně trvale bydlí ve stavbě určené k individuální rekreaci, kterou vlastní, a které zároveň nemají byt nebo obytnou místnost podle § 24 zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, a osoby, jejichž byt se nachází ve stavbě určené k bydlení.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 10. 2010, čj. 3 Ads 23/2010-98)

Věc: Petr K. proti Krajskému úřadu Ústeckého kraje o příspěvek na bydlení, o kasační stížnosti žalobce.

Žalobce podal žádost o příspěvek na bydlení u Úřadu práce v Děčíně, který ji rozhodnutím ze dne 22. 8. 2008 zamítl. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání, které žalovaný zamítl rozhodnutím ze dne 30. 10. 2008. V odůvodnění uvedl, že posouzení nároku na příspěvek na bydlení je vázáno ke konkrétnímu bytu a nákladům na bydlení s bytem spojeným, žalobce je však vlastníkem nemovitosti určené k individuální rekreaci. Vyjádření žalobce, že nemovitost je využívána k trvalému bydlení, nevzal žalovaný v úvahu, neboť se necítil příslušný k posouzení využití nemovitosti, tedy toho, zda se jedná o byt nebo objekt určený k rekreaci, a proto vyšel ze skutečností uvedených v katastru nemovitostí, případně z dokladů vydaných příslušným orgánem.

Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu u Krajského soudu v Ústí nad Labem, který ji rozsudkem ze dne 27. 5. 2009 zamítl. Krajský soud dospěl k závěru, že pro přiznání příspěvku na bydlení musí být splněny kumulativně dvě podmínky: (1) musí se jednat o objekt určený k bydlení, (2) žadatel musí být v tomto objekt hlášen k trvalému pobytu. Žalobce však splnil pouze jednu podmínku, a to tu, že je v objektu hlášen k trvalému pobytu. Pro určení toho, zda je daný objekt bytem, je podle krajského soudu rozhodující

kolaudační rozhodnutí vydané příslušným orgánem. V katastru nemovitostí je objekt, ve kterém má žalobce trvalý pobyt, veden jako stavba určená k rodinné rekreaci.

Žalobce (stěžovatel) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností, v níž namíтал, že se přihlásil k trvalému pobytu v předmětné nemovitosti dne 2. 10. 2000 a od tohoto data do 30. 6. 2008 příspěvek na bydlení pobíral. Rozhodující pro posouzení nároku na příspěvek na bydlení je podle jeho názoru to, zda je v dané nemovitosti přihlášen k trvalému pobytu. Jestliže je umožněno přihlásit se k trvalému pobytu, a tím i k bydlení, v objektech určených k individuální rekreaci, nelze jiné právní normy vykládat tak, že v objektech určených k individuální rekreaci bydlet nelze. Nepřiznání příspěvku na bydlení jenom proto, že někdo bydlí v objektu určeném k individuální rekreaci, je podle náhledu stěžovatele diskriminační.

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

Z odůvodnění:

(...) K věci samé Nejvyšší správní soud uvádí, že rozsah státní sociální podpory a vymezení okruhu osob, které mohou při splnění zákonných podmínek z podpory státu be-

neřítovat, je záležitostí sociální politiky státu, tedy prioritně moci zákonodárné, nikoliv moci soudní. Je na vůli zákonodárce, jakým způsobem stanoví rozsah a vymezí podmínky státní sociální podpory (viz rozsudek zdejšího soudu ze dne 21. 7. 2008, čj. 4 Ads 62/2007-72). (...)

Příspěvek na bydlení je dávkou, jejímž účelem je poskytnout rodinám (jednotlivci) finanční pomoc na úhradu nákladů na bydlení.

Nárok na tuto dávku je hmotněprávně vymezen podmínkou vlastnictví nebo nájemního vztahu k bytu, v němž je žadatel hlášen k trvalému pobytu, a rozhodným příjmem v rodině vymezeným v § 24 odst. 1 písm. a) a b) zákona o státní sociální podpoře.

Klíčovým v projednávané věci je pak výklad § 24 odst. 2 tohoto zákona, jenž stanoví, že za nájemce bytu se považuje též nájemce obytné místnosti v zařízeních určených k trvalému bydlení podle zvláštního právního předpisu, a zejména věty druhé citovaného ustanovení, podle níž za vlastníka bytu se považuje i vlastník nemovitosti, ve které je byt, který vlastník užívá, pokud je v něm hlášen k trvalému pobytu.

Žalovaný i krajský soud považovali za rozhodující skutečnost, že žalobce neužívá objekt určený k bydlení, nýbrž k individuální rekreaci, a není tak naplněna nutná podmínka užívání objektu určeného k bydlení, respektive bytu.

Svoji argumentaci podpořili odkazem na definici bytu v zákoně č. 72/1994 Sb., kterým se upravují některé spoluvlastnické vztahy k budovám a některé vlastnické vztahy k bytům a nebytovým prostorům a doplňují některé zákony (zákon o vlastnictví bytů), a ve vyhlášce č. 137/1998 Sb., o obecných technických požadavcích na výstavbu, z nichž následně implicitně dovodili, že byt se nemůže nacházet v objektu určeném pro individuální rekreaci.

Jakkoliv tedy žalovaný a krajský soud považovali za postačující odkázat bez dalšího jen na definice bytu převzaté z citovaných norem, Nejvyšší správní soud na tomto místě do-

spěl k závěru, že předmětná ustanovení je třeba vyložit s použitím více výkladových metod.

V souzené věci totiž není možné odhlédnout od koncepce zákona o státní sociální podpoře a zejména od smyslu a účelu předmětné dávky.

V důvodové zprávě k zákonu o státní sociální podpoře se uvádí, že s ohledem na rostoucí náklady na bydlení se navrhuje zavést dávku, která bude diferencovaně přispívat rodinám na náklady spojené s bydlením. Nárok na příspěvek na bydlení bude mít každý, kdo má příjem nepřevyšující stanovenou částku, a to bez ohledu na to, v jakém bytě bydlí, tj. zda jde o byt obecní, družstevní, v osobním vlastnictví anebo zda jde o byt ve vlastním domě. Tím se tato dávka měla lišit od příspěvku na nájemné podle zákona č. 319/1993 Sb., o příspěvku na nájemné,^{*)} který dosud náležel jen osobám bydlícím nebo užívajícím byt či obytnou místnost na základě nájemní smlouvy.

Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že samotná definice bytu není v zákoně o státní sociální podpoře obsažena, nachází se však v řadě dalších právních předpisů různé právní síly. Jinými slovy, obecná definice bytu není v právním řádu obsažena, existují pouze definice pro potřeby jednotlivých zvláštních předpisů. Tento fakt není relativizován ani poměrně ucelenou judikaturou Nejvyššího soudu, který pojem bytu vykládá s důrazem na správní rozhodnutí, na jehož základě je užívání daného prostoru (bytu) povoleno. Uvedená judikatura tedy není použitelná na právě posuzovaný případ, respektive na pojmové vymezení bytu v nemovitosti vlastníka, který byt užívá, a to právě vzhledem k účelu zákoně konstrukce dávky příspěvku na bydlení.

Nejvyšší správní soud je totiž toho názoru, že jedním z pojmových znaků bytu pro účely příspěvku na bydlení (užívání „bytu“ vlastníka nemovitosti, § 24 odst. 2 zákona o státní sociální podpoře) je skutečnost, že se jedná o určitou ucelenou jednotku schopnou plnit samostatně funkci bydlení. Má-li účel zá-

^{*)} S účinností od 1. 1. 1996 zrušen zákonem č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře.

konné úpravy příspěvku na bydlení především na myslí hrazení nákladů ve vztahu k „bydlení“, bude tak pro určení toho, co je bytem v režimu uvedeného zákona, podstatný i faktický stav užívání ucelené jednotky schopné plnit samostatně funkci bydlení. Tím však není výčet znaků pro určení nemovitosti, k níž je příspěvek na bydlení poskytován, vyčerpán.

Za stavu, kdy má stěžovatel ve stavbě určené k individuální rekreaci trvalý pobyt a předkládá důkazy, že v nemovitosti trvale bydlí, je totiž podstatný další přístupující aspekt pro vznik nároku na příspěvek na bydlení, a sice skutečnost, že stěžovatel nedisponuje jinou alternativou dalšího bydlení (např. vlastnický, nájemní vztah k bytu podle § 24 zákona o státní sociální podpoře), ale vlastní pouze tuto stavbu určenou k individuální rekreaci.

Byť je tedy předmětná nemovitost stěžovatele formálně stavbou určenou k individuální rekreaci, je možno při prokázání výše uvedených předpokladů dovodit, že naplňuje znaky nemovitosti, ve které je byt, který vlastník užívá ve smyslu § 24 odst. 2 zákona o státní sociální podpoře.

Zdejší soud se tak neztotožňuje se zužujícím výkladem zastávaným žalovaným i krajským soudem, který bez dalšího skončil na pouhé konstataci podávané v rovině stavebně právních předpisů a předpisu o vlastnictví bytů, totiž že ve stavbě určené k individuální rekreaci se byt z jeho definiční podstaty nemůže nacházet, přičemž tyto závěry byly vysloveny pro oblast státní sociální podpory ve vztahu k příspěvku na bydlení. Tento výklad, jakkoliv se žalovanému i krajskému soudu pa-

trně jeví v celistvosti právního řádu jako systémový, nelze v režimu zákona o státní sociální podpoře přijmout, jelikož citované definice bytu není možno na tuto oblast mechanicky vztáhnout, má-li být zachován účel posuzované dávky.

K uvedené argumentaci ostatně navíc podpůrně působí i fakt, že pokud zákonodárce přistoupil na podmínku, že z evidenčního hlediska umožnil zvolit si trvalý pobyt i v nemovitostech určených k individuální rekreaci, stěží lze akceptovat situaci, že by tak učinil ve vztahu k objektům typově k „bydlení“ nezpůsobily.

Nejvyšší správní soud je dále toho názoru, že uvedené závěry předložené správními orgány i krajským soudem, by vedly též k nedůvodnému rozlišování mezi adresáty dávky státní sociální podpory příspěvku na bydlení, pokud by k nim správní praxe bez dalšího a mechanicky přistupovala jako v případě stěžovatele. Z hlediska posouzení vzniku nároku na dávku totiž nelze vysledovat objektivní a rozumné důvody, proč odlišovat osoby prokazatelně trvale bydlící ve stavbě určené k individuální rekreaci, kterou vlastní, a zároveň nedisponující dalším právním vztahem k bytu nebo obytné místnosti podle § 24 zákona o státní sociální podpoře, a osoby, jejichž byt se nachází ve stavbě určené k bydlení.

Nejvyšší správní soud uzavírá, že v situaci, kdy je možných vícero výkladů právního předpisu, z nichž jeden se plně shoduje s vůlí zákonodárce, stejně jako s objektivním smyslem zákona v daném prostoru a čase, a současně chrání subjektivní veřejná práva adresátů právní normy, nutno zvolit právě tento výklad. (...)

Státní sociální podpora: příspěvek na bydlení

k § 27 zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře

Konstrukce výpočtu příspěvku na bydlení pomocí stanovení tzv. normativních nákladů na bydlení vychází mj. z premisy, že nájemní bydlení je nákladnější než bydlení v družstevním či vlastním bytě, a proto jsou hodnoty normativních nákladů na bydlení pro rodiny bydlící v nájemních bytech vyšší než pro rodiny bydlící v družstevních či vlastních bytech. Je zákonnou povinností orgánů státní sociální podpory z těchto rozdílných částek vycházet při výpočtu příspěvku na bydlení (§ 27 zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře).

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 9. 2010, čj. 3 Ads 61/2010-48)

Věc: Jiří Z. proti Krajskému úřadu Olomouckého kraje, odboru sociálních věcí, o příspěvek na bydlení, o kasační stížnosti žalobce.

Úřad práce v Olomouci vydal dne 18. 3. 2009 rozhodnutí, jímž zvýšil žalobci příspěvek na bydlení z 1 716 Kč na 2 172 Kč měsíčně. V odvolání proti tomuto rozhodnutí žalobce namítl neústavnost způsobu výpočtu dávky, neboť znevýhodňuje žadatele s vlastnickým statutem bydlení oproti bydlení nájemnímu. Žalovaný odvolání zamítl svým rozhodnutím ze dne 29. 4. 2009. K námitkám žalobce o diskriminačním charakteru aplikovaných ustanovení zákona č. 117/1995 Sb. uvedl, že v konkrétní věci je relevantní pouze čl. 30 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), jeho porušení ale neshledal.

Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu u Krajského soudu v Ostravě, v níž namíтал, že zákon č. 117/1995 Sb. rozlišuje uživatele nájemních bytů, družstevních bytů a bytů ve vlastnictví. Žalobce spatřoval nerovnost v tom, že nájemcům se přispívá více. Dále považoval za diskriminační zákonnou úpravu poskytování tzv. normativních nákladů na bydlení podle počtu obyvatel bydlíště žadatele v § 26 odst. 1 zákona č. 117/1995 Sb. V zákoně je taxativně odstupňována výše nákladů do kategorií podle velikosti obce. Žadatelé (uživatelé vlastních a družstevních bytů) jsou touto úpravou diskriminováni, když u nájemců se normativní náklady na bydlení dle zákona č. 117/1995 Sb. podle počtu obyvatel obce bydlíště zvyšují, zatímco u těchto žadatelů jsou náklady konstantní. Z uvede-

ných důvodů žalobce namítl porušení svých ústavně zaručených práv ve smyslu čl. 1, čl. 3, čl. 11 a čl. 30 odst. 2 Listiny.

Krajský soud rozsudkem ze dne 22. 12. 2009 žalobu zamítl. Podle jeho názoru nelze spatřovat v nastavení různé úrovně pro dvě odlišné skupiny osob znevýhodnění, nerovnoprávnost či diskriminaci. Rozdělení osob na dvě skupiny podle toho, zda užívají byt na základě nájemní smlouvy, anebo bydlí v bytě vlastním či družstevním, je založeno na faktu, že náklady u nájemního bydlení jsou vyšší. Celková konstrukce příspěvku je pak závislá na konkrétní situaci v rodině a jejich příjmech.

Proti tomuto rozsudku brojil žalobce (stěžovatel) kasační stížností, v níž uvedl, že došlo k nesprávnému posouzení právní otázky a že se krajský soud dostatečně nezabýval otázkou znevýhodnění skupiny žadatelů o příspěvek na bydlení s vlastnickým statutem bydlení. Zejména nesouhlasil s tím, že náklady nájemního bydlení jsou vyšší než u bydlení vlastnického. Domníval se, že by se z pohledu sociální pomoci neměli občané rozlišovat na nějaké skupiny, ale mělo by se vycházet z aktuální sociální situace každého z nich. Stěžovatel označil právní úpravu za neústavní a navrhl zrušení napadeného rozsudku a vrácení věci k dalšímu řízení.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

V prvé řadě Nejvyšší správní soud poznamenává, že stěžovatel uplatnil většinu svých námitek proti napadenému rozsudku v rovně ústavní konformity samotné aplikované právní úpravy, nikoliv primárně v rovně zákonnosti napadeného rozsudku, kterou sleduje jím uplatněný kasační důvod [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. Stěžovatel většinou svých námitek míří k tomu, že protiústavní a diskriminační je samotná právní úprava, podle níž bylo napadené rozhodnutí žalovaného vydáno a přezkoumáno krajským soudem. Nejvyšší správní soud k tomu uvádí, že není oprávněn autoritativně rozhodnout, zda je zákon v souladu či v rozporu s právními předpisy ústavního pořádku. Z Ústavy plyne Nejvyššímu správnímu soudu pouze právo a zároveň povinnost předložit Ústavnímu soudu návrh na zrušení zákona, jehož má být při řešení věci použito, dojde-li k závěru, že je v rozporu s ústavním pořádkem (čl. 95 odst. 2 Ústavy). K takovému závěru Nejvyšší správní soud však v posuzované právní otázce nedospěl. Stejně tak nepřisvědčil stěžovatelovým argumentům, že krajský soud měl napadené rozhodnutí žalovaného i rozhodnutí I. stupně zrušit jako nezákonná, a to z následujících důvodů.

Jak již v napadeném rozsudku krajský soud správně uvedl, *„dávkou státní pomoci, včetně příspěvku na bydlení, jsou poskytovány státem jako jisté dobrodíní pro vymezené skupiny osob. Jde o výraz sociální pomoci v souladu s právy garantovanými čl. 30 odst. 2 Listiny, podle něhož každý, kdo je v hmotné nouzi, má právo na takovou pomoc, která je nezbytná pro zajištění základních životních podmínek. [...] Stanovení podmínek pro splnění nároku pro poskytnutí státní dávky a její výše je plně v rukou zákonodárce.“* Ústavní pořádek jako takový tedy nezaručuje žadatelům o příspěvek na bydlení ani určitou výši dávkou, ani nárok na dávku jako takový. Podle § 2 zákona č. 117/1995 Sb. je příspěvek na bydlení dávkou poskytovanou v závislosti na výši příjmu, z čehož plyne, že záleží na vůli zákonodárce, jak vymezí skupinu oprávněných osob z hlediska jejich sociálního statutu

(tzn. dle výše příjmu, užívacího titulu k obývané nemovitosti apod.).

Příspěvek na bydlení je tedy tzv. testovanou dávkou státní sociální podpory, tzn. dávkou přiznávanou a vyplácenou v závislosti na výši příjmu. Konkrétně je příspěvek na bydlení konstruován s účinností od 1. 1. 2007 (novelizace zákonem č. 112/2006 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o životním a existenčním minimu a zákona o pomoci v hmotné nouzi) tak, že se jedná o dávku řešící situaci těch rodin, které vynakládají na úhradu nákladů na bydlení více než 30 % (v Praze 35 %) svého rozhodného příjmu (§ 24 odst. 1 a § 27 odst. 1 zákona č. 117/1995 Sb. ve znění účinném od 1. 1. 2007). Zákonodárce stanovil princip výpočtu dávky tak, že nedoplácí příjemcům dávky celý rozdíl mezi částkou skutečných nákladů na bydlení a výše uvedenou poměrnou částí rozhodného příjmu rodiny, nýbrž pracuje s tzv. normativními náklady na bydlení. Tyto částky stanovené tabulkově v závislosti na počtu osob v rodině a velikosti sídla, v němž rodina bydlí, představují určitý limit, nad nějž již stát nechce oprávněným osobám ze systému státní sociální podpory na úhradu nákladů na bydlení více přispívat. Zákonodárce v tomto ohledu rozlišuje mezi nájemní formou bydlení a mezi byty v družstevních bytech a bytech vlastníků [§ 26 odst. 1 písm. a), b) zákona č. 117/1995 Sb.]. Citovaná právní úprava vychází z premisy, že nájemní bydlení je pro nájemce nákladnější než bydlení v družstevním či vlastním bytě, a proto jsou hodnoty normativních nákladů na bydlení u nájemního bydlení [písmeno a) citovaného ustanovení] vyšší než u zbylých dvou forem [písmeno b) citovaného ustanovení]. Normativní náklady na bydlení u družstevních bytů a bytů ve vlastnictví žadatelů vycházejí z propočtu Českého statistického úřadu (tzv. imputovaného nájemného), které podléhá pravidelnému ročnímu přepočtu, jehož výsledky jsou reflektovány prováděcím nařízením vydávaným vládou dle § 28 zákona č. 117/1995 Sb. (srov. k tomu Břeská, N.; Burdová, E.; Vránová, L. *Státní sociální podpora s komentářem a příklady k 1. 5. 2007*. 11. vyd. ANAG : Olomouc,

2007, s. 101–102). Rozdíly mezi částkami normativních nákladů u srovnatelných položek obou tabulek (tzn. položek ke stejnému počtu osob v rodině žijící ve stejně velké kategorii obce) dosahovaly v roce 2009 minimálně 56 Kč (jednočlenná rodina žijící v sídle o velikosti do 9 999 obyvatel) až do maximálně 4 221 Kč (čtyř- a vícečlenná rodina žijící v Praze), více u nájemního bydlení než u bydlení v družstevním či vlastním bytě.

V případě stěžovatele byla započtena jako normativní náklady na bydlení částka 3 109 Kč, a to z toho důvodu, že stěžovatel je vlastníkem domu v k. ú. Dolany, v němž bydlí a je zároveň hlášen k trvalému pobytu (jedná se tedy o případ osoby bydlící ve vlastním bytě), a obec Dolany je obcí do 9 999 obyvatel. Stěžovateli byl v souladu se zákonem přiznán příspěvek na bydlení na první pololetí roku 2009 ve výši 2 172 Kč měsíčně. Diskriminující přístup orgánů státní sociální podpory podle stěžovatele spočíval v tom, že mu nebyla započtena vyšší částka stanovená pro stejný počet osob v rodině bydlící v nájemním bytě v obci stejné velikosti, tzn. 3 165 Kč. Jelikož stěžovateli byl započítán nulový rozhodný příjem, byl v jeho případě uplatněn § 27 odst. 3 zákona č. 117/1995 Sb., podle něhož se v takovém případě započítává pro stanovení výše příspěvku na bydlení jako rozhodný příjem rodiny částka odpovídající životnímu minimu této rodiny, tzn. částka 3 126 Kč (životní minimum jednotlivce podle § 2 zákona č. 110/2006 Sb., o životním a existenčním minimu, ve znění účinném do 31. 12. 2009). Podle § 27 odst. 1 a 2 zákona č. 117/1995 Sb. by pak výše příspěvku na bydlení činila za kalendářní měsíc rozdíl mezi normativními náklady na bydlení a rozhodným příjmem rodiny vynásobeným koeficientem 0,30, což by u stěžovatele činilo $3\,165 - (3\,126 \cdot 0,30) = 2\,228$ Kč po zaokrouhlení této částky dle § 57 odst. 4 zákona č. 117/1995 Sb. Celkový rozdíl mezi příspěvkem na bydlení, který stěžovatel pobíral v uvedeném období, a příspěvkem na bydlení,

kteřý by byl přiznán žadateli bydlicímu v nájemním bytě za stejných podmínek, činí 56 Kč.

Nejvyšší správní soud konstatuje, že stěžovateli nepochybně lze dát za pravdu v tom, že zákonodárce činí rozdíl mezi vlastnickým (resp. družstevním) a nájemním bydlením a tento rozdíl se v závislosti na ostatních rozhodných skutečnostech pro výpočet dávky promítá do stanovení její výše. Nejvyšší správní soud je však toho názoru, že se jedná o přirozenou snahu zákonodárce reagovat na specifika různých sociálně-ekonomických situací žadatelů o příspěvek na bydlení. Nejvyšší správní soud neshledává, že by toto rozlišování mělo ve stěžovatelově případě za následek zásah do práv takové intenzity, který by zakládal zásah do jeho práv chráněných čl. 30 Listiny, který by měl rozměr neodůvodněné diskriminace či znemožnění přístupu k sociální pomoci poskytované státem. K výtce stěžovatele, že z pohledu sociální pomoci by občané neměli být rozlišováni do nějakých skupin, nýbrž že by se mělo vycházet z aktuální sociální situace každého z nich, Nejvyšší správní soud uvádí, že právě k těmto cílům systém státní sociální podpory (a navazující systém pomoci v hmotné nouzi) míří, a to prostřednictvím zjišťování skutečných nákladů na bydlení a rozhodného příjmu rodiny. K těmto cílům rovněž slouží i zmocnění pro vládu obsažené v § 28 písm. c) zákona č. 117/1995 Sb., podle něhož vláda stanoví vždy k 1. 1. pro období do 31. 12. následujícího kalendářního roku částky normativních nákladů na bydlení podle nárůstu nájemného a nákladů srovnatelných s nájemným a změny indexů spotřebitelských cen pro část nákladů na bydlení uvedených v § 25 odst. 1 písm. c) téhož zákona, popřípadě rozdělení obcí podle počtu obyvatel pro stanovení normativních nákladů na bydlení. Z těchto důvodů neshledal opodstatnění k předložení návrhu Ústavnímu soudu podle čl. 95 odst. 2 Ústavy k posouzení ústavnosti předmětných ustanovení zákona č. 117/1995 Sb.; ostatně to ani stěžovatel výslovně nenavrhoval. (...)

Služební poměr: ohrožení dobré pověsti bezpečnostního sboru

k § 42 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů (v textu jen „zákon o služebním poměru“)

Jednání naplňující znaky úmyslně spáchaného trestného činu je způsobilé ohrozit dobrou pověst bezpečnostního sboru vždy. Posuzování otázky, zda je předmětné jednání způsobilé ohrozit dobrou pověst bezpečnostního sboru, má místo jen u jednání naplňujícího znaky trestného činu spáchaného z nedbalosti.

(Podle rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 25. 10. 2010, čj. 22 Ca 177/2009-47)

Věc: M. J. proti řediteli Krajského ředitelství policie Moravskoslezského kraje o propuštění ze služebního poměru.

Rozhodnutím náměstka ředitele Krajského ředitelství policie Moravskoslezského kraje pro vnější službu ze dne 10. 2. 2009 byl žalobce propuštěn ze služebního poměru příslušníka Policie ČR podle § 42 odst. 1 písm. d) zákona o služebním poměru, podle něhož „[p]říslušník musí být propuštěn, jestliže [...] porušil služební slib tím, že se dopustil zavrženíhodného jednání, které má znaky trestného činu a je způsobilé ohrozit dobrou pověst bezpečnostního sboru“. Žalobce měl služební slib porušit tím, že se dopustil zavrženíhodného jednání, které má znaky trestného činu poškozování cizích práv podle § 209 odst. 1 písm. b) trestního zákona z roku 1961 a které je způsobilé ohrozit dobrou pověst bezpečnostního sboru tím, že jako student 3. ročníku Pedagogické fakulty Ostravské univerzity nechal dne 6. 2. 2009 za sebe vykonat zkoušku z anglického jazyka plukovníka J. K.; dále opět v prosinci 2008 nechal ze sebe plukovníka K. vykonat písemnou zkoušku z problematiky mnohaporodních rodin. Tím vyuzil omylu pedagogických pracovníků, a poškodil tak práva této vzdělávací instituce.

Proti tomuto rozhodnutí se žalobce odvolal, žalovaný však rozhodnutím ze dne 6. 4. 2009 toto odvolání zamítl.

Žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného žalobu u Krajského soudu v Ostravě, v níž namítal, že nejsou dány všechny znaky trestného činu, zejm. znak objektivní stránky, a že vytýkané jednání nebylo způsobilé ohrozit dobrou pověst policie.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že napadené rozhodnutí bylo opodstatněné zejména s ohledem na to, že v mezidobí byl žalobce za vytýkané jednání pravomocně odsouzen trestním soudem.

Krajský soud v Ostravě žalobu zamítl.

Z odůvodnění:

(...) Důvodová zpráva k zákonu o služebním poměru uvádí, že pokud se specifikuje propuštění příslušníka z důvodu porušení slibu, kterého se dopustil zavrženíhodným způsobem, a to jednáním, které má znaky trestného činu a je způsobilé ohrozit dobrou pověst bezpečnostního sboru, reaguje se tím na potřebu skončit služební poměr ještě před tím, než bude příslušník za takové jednání pravomocně odsouzen.

Krajský soud zastává názor, že mezi § 42 odst. 1 písm. a) a b) zákona o služebním poměru na straně jedné a § 42 odst. 1 písm. d) tohoto zákona na straně druhé existuje vzájemná spojitost. Pokud pak § 42 odst. 1 písm. d) citovaného zákona jako důvod pro propuštění ze služebního poměru uvádí zavrženíhodné jednání, které má znaky trestného činu a je způsobilé ohrozit dobrou pověst bezpečnostního sboru, zahrnuje tato skutková podstata jak jednání, která mají znaky trestných činů úmyslných, tak jednání, která mají znaky trestných činů nedbalostních. V souvislosti tohoto ustanovení s § 42 odst. 1 písm. a) a b) citovaného zákona pak krajský soud dospěl k závěru, že korekce tvrdosti následků před-

mětného jednání spočívající v posuzování otázky, zda je předmětné jednání způsobilé ohrozit dobrou pověst bezpečnostního sboru, má místo jen u jednání naplňujícího znaky trestného činu spáchaného z nedbalosti [jako v případě skutkové podstaty podle § 42 odst. 1 písm. b) uvedeného zákona], nikoli však u jednání naplňujícího znaky trestného činu spáchaného úmyslně [shodně s formulací skutkové podstaty podle § 42 odst. 1 písm. a) téhož zákona]. V tomto směru se krajský soud ztotožňuje s úvahou žalovaného o tom, že po-

licista, který sám zákony úmyslně porušuje, nemůže mít důvěru veřejnosti, a nenaplnuje tak nadále morální požadavky kladené na policistu.

Krajský soud tedy uzavírá, že jednání naplňující znaky úmyslně spáchaného trestného činu je způsobilé ohrozit dobrou pověst bezpečnostního sboru vždy; posuzování otázky, zda je předmětné jednání způsobilé ohrozit dobrou pověst bezpečnostního sboru, má místo jen u jednání naplňujícího znaky trestného činu spáchaného z nedbalosti. (...)

2270

Volby do zastupitelstev obcí: přepočítání hlasů; volební strana

k § 20 a § 60 odst. 1 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů

k § 90 odst. 1 soudního řádu správního

I. Jestliže se v jednom volebním okrsku liší výsledky voleb od okrsků ostatních a je pro takový výsledek logické vysvětlení (bydliště několika kandidátů úspěšných volebních stran), nelze takové statistické odchylky považovat za indicii, která by soud vedla k tomu, že by v řízení o neplatnosti voleb a hlasování (§ 90 s. ř. s.) přistoupil k přepočítání hlasů.

II. Volební strany (§ 20 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí) jsou identifikovatelné podle celé řady atributů; je to název volební strany, její vylosované číslo a v neposlední řadě jsou to také její kandidáti. Záměna volebních stran při sčítání hlasů z titulu podobné zkratky volebních stran je proto ve své podstatě vyloučena.

(Podle usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 16. 11. 2010, čj. 44 A 105/2010-58)

Prejudikatura: náleží Ústavního soudu č. 140/2005 Sb.

Věc: Sdružení nezávislých kandidátů Evropské demokraté proti Městskému úřadu Č., za účasti M. L. a dalších, o návrhu na neplatnost voleb a neplatnost volby kandidátů.

Navrhovatel podal dne 27. 10. 2010 u Krajského soudu v Praze návrh na neplatnost voleb a neplatnost volby kandidátů, a to pro porušení zákona č. 491/2001 Sb. způsobem, který mohl ovlivnit výsledky voleb, resp. výsledek volby kandidátů. V návrhu uvedl, že má za to, že okrskové volební komise nepostupovaly při sčítání hlasů v souladu s § 40 zákona č. 491/2001 Sb. a ani podle pokynů pro postup okrskových volebních komisí při realizaci závazného systému zjišťování a zpracování výsledků voleb. Navrhovatel to-

to vyvozoval z konkrétního případu pochybení, kdy byl na úřední desce uveden chybný počet hlasů pro určitého kandidáta. Ačkoliv byl tento údaj opraven a vyhotoven nový zápis o průběhu a výsledku voleb, nedošlo k přepočítání hlasů. Navrhovatel se proto domníval, že stejným způsobem (nepřesně a bez provedení kontroly) byly spočítány hlasy i v jiných okrscích. Výsledek ve volebním okrsku č. 10 se významně lišil od výsledků v ostatních okrscích a vzhledem ke složení oprávněných voličů lze důvodně předpoklá-

dat, že tento výsledek byl způsoben nesprávným sečtením odevzdaných hlasů. Navrhovatel také poukázal na skutečnost, že při sčítání a při přenosu sečtených údajů do počítače byly pravděpodobně zaměněny dvě volební strany. Tato záměna při započítávání hlasů pak mohla mít vliv na výsledek voleb.

Odpůrce uvedl, že on sám ani krajský úřad neprováděl ve dnech voleb ve volebních okrscích kontrolu průběhu hlasování ani kontrolu sčítání hlasů. Převážná část členů okrskových volebních komisí byla delegována jednotlivými volebními stranami a na jejich účast a práci v komisích neměl odpůrce vliv.

Krajský soud v Praze návrh na neplatnost voleb a neplatnost volby kandidátů zamítl.

Z odůvodnění:

(...) S ohledem na závěry Ústavního soudu vyjádřené v nálezu ze dne 26. 1. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 73/04, č. 140/2005 Sb., platí i pro hodnocení práce okrskových volebních komisí, které jsou vázány slibem, vyvratitelná domněnka, že volební výsledek odpovídá vůli voličů, přičemž je povinností a současně oprávněním toho, kdo volební pochybení namítá, předložit důkazy k jejímu vyvrácení. Jak ovšem uvedl Nejvyšší správní soud v usnesení ze dne 28. 11. 2006, Vol 82/2006, „*striktní požadavek na předložení relevantních důkazních prostředků navrhovatelem by mohl být při přezkumu voleb překážkou přístupu k soudu, a to zvláště v případě jednotlivých občanů, kteří nejsou účastní sčítání hlasů volebními komisemi. Aby však soud sám přistoupil k přepočtu hlasů či přezkoumávání správnosti jejich posouzení pouze na základě důkazně nepodložené volební stížnosti, musela by jej k tomu v daném případě přimět zvláště významná indicie, která by byla způsobilá vyvolat pochybnosti o správnosti vyhlášeného výsledku voleb.*“ Nejvyšší správní soud v citovaném usnesení ještě uvedl, že „*funkce soudu v rámci soudního přezkumu voleb nemůže být vykládána tak široce, že v konečném důsledku by jeho práce měla nahrazovat či jaksi doplňovat činnost volebních orgánů, dokonce až ve smyslu přepočítávání*

távání všech hlasovacích lístků na základě pouhé spekulativně formulované námitky“. Krajský soud proto posuzoval, zda navrhovatel soudu předložil dostatečné důkazy, resp. zda tu jsou takové indicie, z nichž by plynuly pochybnosti o správnosti vyhlášeného výsledku voleb. (...)

Dílčí chyby při sčítání hlasů přitom jistě nelze vyloučit, nicméně celý proces hlasování a sčítání hlasů je s ohledem na počet členů okrskové volební komise, jejichž úkolem je navzájem se kontrolovat, a na způsob jejich delegování, kdy každá z volebních stran má možnost delegovat svého zástupce, nastaven tak, aby nebezpečí pochybení bylo minimalizováno. Pokud je i přesto sčítání hlasů prováděno tak, že to zavdává důvod domnívat se, že není prováděno správně, má každý člen okrskové volební komise, který by měl pochybnosti o korektnosti sčítání, možnost vznést proti tomu výhrady např. formou odepření podpisu zápisu o průběhu a výsledku hlasování ve smyslu § 42 odst. 1 zákona č. 491/2001 Sb. Tento krok by posléze mohl být základem pro prošetření postupu okrskové volební komise. Jestliže se ale nic takového v zápisech o průběhu a výsledku hlasování neobjevilo ani v jednom okrsku, není důvod, aby soud přistoupil k přezkoumávání volebních výsledků.

Tyto úvahy proto soud uzavírá tak, že z jedné chyby okrskové volební komise nelze automaticky dovozovat chyby další, a to dokonce u jiných okrskových volebních komisí. Takové ničím nepodložené úvahy nemohou být důvodem k přepočítávání hlasů.

Právě uvedený závěr je třeba učinit i ve vztahu k druhé námitce. Navrhovatel tu formuluje předpoklad, že jelikož se na rozdíl od ostatních okrsků v okrsku č. 10 významně liší výsledky, je důvodné se domnívat, že za tím stojí nesprávné sečtení odevzdaných hlasů volebních stran č. 4 a č. 9. Tuto úvahu navrhovatel ničím nedokládá, ani např. neuvádí žádné číselné údaje. Za takové situace stále platí v úvodu vyslovená premisa, že platí vyvratitelná domněnka, že volební výsledek odpovídá vůli voličů, pokud není předložen důkaz tuto domněnku vyvracející nebo tu alespoň není významná indicie, na jejíž dů-

vodnost by bylo možné usuzovat. V dané věci nejenže nebyl soudu předložen relevantní důkaz či indicie podporující tvrzení navrhovatele, ale naopak se pro případnou odlišnost volebního výsledku nabízí zcela logické vysvětlení. Jak totiž plyne z vyjádření zvolených zastupitelů, ve volebním okrsku bydlí několik kandidátů volební strany č. 4 (SNK) a volební strany č. 9, kteří tu mezi občany mají velmi dobrou pověst. Netřeba přitom připomínat, že zvláště komunální volby se vyznačují zvýšenou informovaností voličů o jednotlivých kandidátech. Pro rozhodování voličů a pro jejich následnou volbu je v těchto volbách nejpodstatnější především bezprostřední a každodenní zkušenost s konkrétními kandidáty, a nikoli již tolik politický program jejich volebních stran. Proto tím, že ve volebním okrsku č. 10 bydlí a je veřejně činných několik kandidátů zmíněných volebních stran, je dobře vysvětlitelný vyšší volební zisk pro volební strany, za které tito kandidáti kandidují.

Ani třetí námitka upozorňující na možnou záměnu dvou volebních stran soud nepřisvědčil. Obecně je třeba uvést, že volební strany jsou identifikovatelné podle celé řady atributů; je to název volební strany, její vylosované číslo a v neposlední řadě jsou to také její kandidáti. Jak již bylo shora uvedeno, komunální volby se vyznačují dobrou informovaností voličů o jednotlivých kandidátech, a proto jsou jednotlivé volební strany identifikovatelné již jen podle osob uvedených na hlasovacích lístcích. Z toho také vyplývá, že záměna volebních stran z titulu podobné

zkratky těchto stran je ve své podstatě vyloučena, a to jak u voličů, tak zejména u členů okrskových volebních komisí, kteří jsou navíc ve vztahu k rozlišování volebních stran školeni. Je obecným pravidlem, že při sčítání hlasů jsou volební strany a jejich jednotliví kandidáti identifikováni pouze čísly. Možná je i současná identifikace číslem volební strany spolu s jejím názvem. Pokud by se některá okrsková volební komise uchýlila k tomu, že volební strany při své práci na sčítání hlasů identifikovala pouze zkratkou „SNK“, šlo by jistě o pochybení. I v tomto případě ale opět chybí jakýkoli podnět (např. výhrady člena okrskové volební komise formou odepření podpisu zápisu o průběhu a výsledku hlasování), který by se mohl stát základem pro prošetření postupu okrskových volebních komisí. Za takové situace, jakkoli namítané pochybení zcela vyloučit nelze, není namístě, aby je soud prověřoval způsobem, který požaduje navrhovatel, tj. přepočítáním všech hlasů.

Nelze proto než uzavřít, že za to, že toto případné pochybení není v rámci soudního přezkumu napravitelné, nesou svůj díl odpovědnosti zejména členové okrskových volebních komisí delegovaní za volební stranu navrhovatele, kteří na namítanou chybu neupozornili zákonem předvídaným způsobem (§ 42 odst. 1 zákona č. 491/2001 Sb.). Jelikož krom tvrzení navrhovatele tu nejsou žádné podporující důkazy či indicie, zůstává i tato námitka jen nepodloženou spekulací, která rozhodně nemohla vyústit až v přepočítávání všech hlasovacích lístků. (...)

Volby do zastupitelstev obcí: předvolební průzkum

k § 30 odst. 2 a § 60 odst. 1 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů

k § 90 odst. 1 soudního řádu správního

Předvolebním průzkumem ve smyslu § 30 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí, není otevření ankety na internetové verzi místního periodika s názvem „Koho byste v Poděbradech nejraději viděli jako starostu?“ za situace, kdy k hlasování v anketě nebyla třeba registrace hlasujícího, jeho bydliště ani ověření věku, hlasovat mohl kdokoli, odkudkoli, bez ohledu na hranice města a celé České

republiky a kdy navíc byla anketa zaměřena na zjištění, který z lídrů volebních stran by respondentům vyhovoval za starostu, nikoli na to, komu z lídrů volebních stran hodlá hlasující dát ve volbách svůj hlas.

(Podle usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 16. 11. 2010, čj. 44 A 106/2010-58)

Věc: Volba pro město Poděbrady, Sdružení politické strany SNK Evropští demokraté a nezávislých kandidátů pro volby do zastupitelstva města Poděbrady proti Městskému úřadu města Poděbrady, za účasti Jaromíra N. a dalších, o návrhu na neplatnost hlasování.

Navrhovatel podal dne 27. 10. 2010 návrh na neplatnost hlasování do zastupitelstva města Poděbrady. Domníval se, že byl mimo jiné porušen § 30 odst. 2 zákona č. 491/2001 Sb. (zákaz zveřejňovat výsledky předvolebních a volebních průzkumů) tím, že společnost Kulturní a informační centrum Poděbrady, s. r. o., ještě v době začátku voleb zveřejňovala předvolební průzkum voleb do zastupitelstva města Poděbrady, tzv. „*Volby nanečisto*“ na internetových stránkách místního periodika (www.podebradskenoviny.cz). Navrhovatel je přesvědčen, že zveřejnění předvolebního průzkumu a jeho propagace v době, kdy je toto zveřejňování zákonem zakázáno, mohlo ovlivnit výsledky hlasování ve všech volebních okrscích. Je tak dán důvod k vyslovení neplatnosti hlasování ve všech patnácti volebních okrscích. Navrhovatel si je vědom toho, že návrh na neplatnost hlasování je důvodný při kumulativním splnění těchto předpokladů: souvislost mezi tvrzenou protizákonností a celkovým počtem hlasů odezvaných pro určitou volební stranu nebo její jednotlivé kandidáty a intenzita protizákonnosti, která musí v konkrétním případě dosahovat takového stupně, že je možno důvodně předpokládat jiné výsledky hlasování, a v důsledku toho jiné složení zastupitelstva obce. Podle navrhovatele byly v daném případě tyto předpoklady pro vyslovení neplatnosti hlasování splněny. K důkazu navrhl vyžádat zprávu správce internetových stránek ohledně doby zveřejnění předvolebního průzkumu.

Odpůrce ve vyjádření k návrhu na neplatnost hlasování ke zveřejňování průzkumu na webových stránkách uvedl, že na tuto skutečnost nebyl při volbách nijak upozorněn, aby se mohl pokusit zjednat nápravu; dověděl se o tom až z podaného návrhu.

Krajský soud v Praze návrh na neplatnost hlasování zamítl.

Z odůvodnění:

(...) Námitka poukazující na porušení volební kampaně uveřejněním průzkumu „*Volby nanečisto*“ na internetových stránkách navrhovatelem označené společnosti není důvodná. K tomu odkazuje soud na usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 6. 2010, čj. Vol 12/2010-24, v němž NSS mimo jiné konstatoval: „*Z podstaty předvolebního průzkumu vyplývá, že jde o přibližný odhad volebního výsledku, získaný kombinací statistických a sociologických metod. Tento odhad může jen obtížně odpovídat přesným výsledkům voleb.*“ Na tuto základní premisu lze plně odkázat také v dané věci. Nado soud poznamenává, že uvedený průzkum provedly společnosti „*svázané*“ s městem Poděbrady (Městská knihovna, příspěvková organizace města Poděbrady, a Kulturní a informační centrum Poděbrady, jehož jediným společníkem je město Poděbrady). Lze proto jen stěží předpokládat, že by jejich cílem bylo poškodit právě navrhovatele, za kterého kandidoval starosta města Poděbrady. Je proto zcela nadbytečné zabývat se dalšími důvody, pro které nemohlo uveřejnění „*průzkumu*“ ovlivnit výsledek hlasování, potažmo voleb. Pro stručnost postačí odkázat na výstižná a zcela případná stanoviska zvolených kandidátů, zejména za volební stranu Poděbradské fórum, bez ohledu na skutečnost, že jde o představitele soupeřící strany, neboť jejich tvrzení stojí na logických a racionálních základech a vyústují v soudem akceptovatelné úsudky. Nado jsou-li tak jako v tomto případě podloženy stanoviskem jednatele Kulturního a informačního centra ze dne 15. 11. 2010, které

si soud vyžádal. Jmenovaný ve stanovisku upřesnil, že 21. den před konáním voleb do zastupitelstev měst a obcí otevřeli na internetové verzi Poděbradských novin www.podebradskenoviny.cz anketu s názvem „Koho byste v Poděbradech nejraději viděli jako starostu?“ V řádkové verzi uvedli názvy stran a jejich čelního představitele s tím, že návštěvníci stránek mohli hlasovat kliknutím na tlačítko u jednotlivé strany. K hlasování nebyla třeba registrace hlasujícího, jeho bydliště ani ověření věku a dále nebylo znemožněno, aby bylo možné hlasovat pro jednotlivého kandidáta vícekrát. Jinými slovy to znamená, že každý z návštěvníků kteréhokoli věku mohl opakovaně hlasovat klikáním na tlačítko. Nejednalo se o průzkum jako takový, ale o anketu, jejíž validita je zpochybnitelná právě díky možnosti opakovaného hlasování jednotlivých návštěvníků webu. Dva dny před volbami (tedy ve středu 13. 10. 2010) anketu ukončili tím, že znemožnili klikání na tlačítka a zveřejnili její výsledky v článku „*Prohlédně-*

te si, jak jste hlasovali před volbami“, volby nanečisto. Článek tvoří tabulka, v níž jsou jmenovitě uvedeni lídři volebních stran (potenciální starostové) s počtem hlasů převedených na procenta, s tím, že celkem hlasovalo 5 291 respondentů a nejvíce hlasů 1 598 obdržel lídr volební strany Otevřeně s Vámi. Tato informace byla přístupná i v dny konání voleb. V současné době je v archivu webu.

S ohledem na výše uvedené vyčerpávající vyjádření jednatele proto postačí ze strany soudu již jen dodat, že za situace, kdy internetová anketa nebyla vázána na registraci hlasujících, hlasovat mohl kdokoli, odkudkoli, bez ohledu na hranice města a celé České republiky a kdy navíc byla anketa zaměřena na zjištění, který z lídrů volebních stran by respondentům vyhovoval za starostu, nemohlo jít a také nešlo o průzkum výsledků voleb ve smyslu zákona č. 491/2001 Sb., tím spíše o průzkum, který by mohl ovlivnit výsledky hlasování či výsledky voleb. (...)

2272

Myslivost: registrace honebního společenstva; platnost transformační valné hromady honebního společenstva

k § 22 odst. 2 a 8 a § 69 zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti

I. Z § 22 odst. 8 zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti, nevyplývá, že jen soud v civilním řízení může posuzovat platnost či neplatnost valné hromady a že jen člen honebního společenstva má výhradní možnost k posouzení neplatnosti uvedené valné hromady. Smyslem této právní úpravy je to, aby i členové honebního společenstva měli obecně možnost napadnout rozhodnutí valné hromady, pokud je považují za nezákonné nebo za odporující stanovám.

II. Platnost transformační valné hromady musí zkoumat a posuzovat též i orgán státní správy myslivosti v případě rozhodování o návrhu na vydání úředního potvrzení, které se týká zápisu údajně transformovaného honebního společenstva do rejstříku honebních společenstev (§ 28 odst. 2 zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti).

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 1. 2010, čj. 7 As 62/2009-120)

Prejudikatura: č. 419/2004 Sb. NSS a č. 1830/2009 Sb. NSS.

Věc: Vladimír P. proti Krajskému úřadu Pardubického kraje o vydání úředního potvrzení o zápisu honebního společenstva do rejstříku honebních společenstev, o kasační stížnosti žalobce.

Městský úřad ve Vysokém Mýtě, odbor životního prostředí, zamítl svým rozhodnutím ze dne 23. 10. 2005 návrh žalobce na vydání úředního potvrzení o zápisu Honebního společenstva Stradouň do rejstříku honebních společenstev. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání k žalovanému, který je rozhodnutím ze dne 22. 12. 2008 zamítl.

Žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného žalobu ke Krajskému soudu v Hradci Králové, pobočka Pardubice, který ji rozsudkem ze dne 25. 6. 2009 zamítl. Krajský soud se při svém rozhodování nejprve zaměřil na zjištění smyslu a účelu právní úpravy, která se týká rozhodování správních orgánů v řízení o návrhu žalobce na vydání potvrzení o zápisu Honebního společenstva Stradouň do rejstříku honebních společenstev, v němž bylo nutno nejprve vyřešit problematiku transformace stávajících honebních společenstev a honiteb ve smyslu § 69 zákona o myslivosti. Soud došel k závěru, že úmyslem zákonodárce bylo přizpůsobit stávající honební společenstva a honitby, které vznikly před účinností zákona o myslivosti, zákonným znakům a předpokladům pro existenci honebních společenstev a honiteb podle zákona o myslivosti. V této souvislosti je třeba mít na zřeteli, že stávající honební společenstva do splnění zákonných transformačních požadavků nadále existují (nezanikla nabytím účinnosti zákona o myslivosti) a řídí se ustanoveními tohoto nového zákona ode dne jeho účinnosti (§ 69 odst. 2 zákona o myslivosti). Stávající honební společenstvo proto musí při rozhodování o transformaci postupovat již podle nového zákona o myslivosti, a to zejména při svolání a jednání valné hromady, volbě orgánů a přijetí stanov. Tento závěr je souladný s právním názorem Nejvyššího soudu vysloveným v rozsudku ze dne 22. 11. 2006 (žaloba na určení, že rozhodnutí valné hromady Honebního společenstva Stradouň ze dne 10. 8. 2002, na niž bylo rozhodováno o přijetí nebo změně stanov a volbě orgánů společenstva, je neplatné), který vycházel při posuzování platnosti svolání valné hromady při transformaci tohoto honebního společenstva z výkladu § 22 zákona o myslivosti.

V souvislosti s posuzováním platnosti „transformační valné hromady“ Honebního společenstva Stradouň ze dne 26. 3. 2003, které bylo rozhodující pro řízení o zamítnutí návrhu žalobce na vydání úředního potvrzení, jež se týkalo zápisu Honebního společenstva Stradouň, se sídlem ve Vinarech, do rejstříku honebních společenstev, vznesl žalobce ve své žalobě zásadní námitku, že správním orgánům nepřísluší zkoumat, zda rozhodnutí přijatá na valné hromadě jsou platná či neplatná a že správní orgán nemá právo vyžadovat listiny nutné k posouzení této otázky. Krajský soud vyvodil v tomto směru závěr, že pokud orgán státní správy myslivosti rozhoduje o návrhu na vydání úředního potvrzení týkajícího se zápisu transformovaného honebního společenstva do rejstříku honebních společenstev (§ 28 odst. 2 zákona o myslivosti), je nejen oprávněn, ale i povinen zkoumat platnost takové transformace, včetně posouzení zákonných náležitostí všech úkonů týkajících se této transformace. Orgán státní správy myslivosti není „*evidenčním orgánem*“, který by vzal pouze na vědomí provedení jakékoliv „transformace“ stávajícího honebního společenstva, aniž by zkoumal její platnost. Činnost orgánu státní správy myslivosti při vydávání úředního potvrzení (osvědčení) o zápisu do rejstříku honebních společenstev totiž spočívá buď ve vydání tohoto osvědčení, nebo ve formě vydání rozhodnutí o zamítnutí návrhu na jeho vydání. Tento orgán proto musí mít možnost zjistit a posoudit, zda byly splněny zákonné předpoklady pro transformaci stanovené v § 69 odst. 2 zákona o myslivosti, tj. zda honební společenstvo přijalo stanov, popřípadě je přizpůsobilo právní úpravě podle nového zákona o myslivosti a zda zvolilo své orgány. Nestačí tedy zabývat se pouze usnášední schopností transformační valné hromady ve smyslu § 22 zákona o myslivosti, ale i způsobem svolání této valné hromady honebním starostou, a nikoliv členem honebního společenstva (§ 22 odst. 1 tohoto zákona), a zasláním písemných pozvánek na valnou hromadu způsobem a s údaji, jež odpovídají § 22 odst. 2 citovaného zákona.

Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost. Stěžovatel především namítl, že nelze souhlasit se závěry krajského soudu, které učinil v napadeném rozsudku ve vztahu k § 69 zákona o myslivosti. Správní soud se v první části svého rozhodnutí zabýval transformační valnou hromadou, přijetím stanov a volbou orgánů a činí závěr, že valná hromada především nebyla řádným způsobem svolána. Zde tento soud dovozuje, jakým způsobem honební společenstvo vzniklo, a říká, že žalobce nebyl předsedou honebního společenstva ani následně starostou, a proto nebyl oprávněn valnou hromadu svolat. Ze skutečností, které jsou obsahem spisu, ale vyplývá opak. Honební společenstvo bylo zakládáno v roce 1992 a v roce 1996 vzniklo s tím, že předpokladem pro jeho vznik byly souhlasy se vstupem do honebního společenstva a s ustavením jeho orgánů. Takto byl ustaven i on jako předseda honebního společenstva a zmíněné písemné souhlasy tvořily normu (stanovy) společenstva a současně byly podkladem volby orgánů. U honebního společenstva došlo k následné další volbě výboru honebního společenstva. Tato volba výboru byla obecnými soudy prohlášena za neplatnou (při svolání valné hromady byli někteří členové honebního společenstva záměrně obejití a nebyli obesláni). Neplatná volba nového výboru honebního společenstva ale neznamenala odvolání předsedy z výboru voleného (odsouhlaseného) původně. Jde-li o transformační valnou hromadu ze dne 26. 3. 2003, členové honebního společenstva byli o valné hromadě řádně vyrozuměni (srov. změnu zákona o myslivosti účinnou ke dni 28. 2. 2003), proběhly valné hromady základní a opakovaná téhož dne ve shodě se zákonem o myslivosti. Nadpoloviční většinou členů valné hromady pak došlo i k platnému přijetí stanov a k volbě orgánů. V praxi je nepoužitelné, aby se valná hromada usnášela 100 % hlasů a odporuje to i teleologickému výkladu. Žalobce dále tvrdil, že nesprávná je i úvaha krajského soudu ve vztahu k tomu, jaká oprávnění mají orgány státní správy myslivosti při posuzování výsledků valné hromady. Správním orgánům nepřísluší úvaha o tom, která rozhodnutí na valné

hromadě byla přijata platně. To je ve výlučné pravomoci obecných soudů. Jestliže tedy byly předloženy podklady o tom, že valná hromada byla svolána, že proběhla a jakým způsobem a že rozhodnutí nebyla v prekluzivní lhůtě napadena dotčenými subjekty, jde o dostačující podklady pro rozhodnutí této věci. Orgán státní správy myslivosti proto nemá právo vyhrazovat si další podklady.

Žalovaný v písemném vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že existence honebních společenstev, jejich vznik i zánik, je vždy vázán na určitý akt orgánu státní správy myslivosti. Splnění povinností daných § 69 odst. 2 zákona o myslivosti je povinen příslušný správní orgán zkoumat před tím, než transformované honební společenstvo zapíše do rejstříku honebních společenstev. Tento názor je plně v souladu s rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 9. 2007, čj. 6 As 61/2006-123. Nestačilo proto pouze formální předložení přijatých stanov Honebního společenstva Stradouň ze dne 26. 3. 2003 a zápisu z transformační valné hromady, který má dokladovat volbu orgánů, bez další možnosti zkoumat platnost jejich přijetí. To je zvláště významné v tomto případě, kdy existují důvodné pochybnosti o oprávnění stěžovatele svolat uvedenou valnou hromadu, předsedat jí, vést jednání, být předsedajícím, zapisovatelem, skrutátorem a ověřovatelem zápisu v jedné osobě. K tomu přistupují i důvodné pochybnosti o způsobu rozhodování při přijetí stanov a volbě orgánů, zejména s ohledem na usnášeníschopnost takové valné hromady a s důrazem na počet přítomných členů Honebního společenstva Stradouň.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

V řízení o návrhu stěžovatele ze dne 31. 5. 2005 na vydání úředního potvrzení, jež se týkalo zápisu Honebního společenstva Stradouň, se sídlem ve Vinarech do rejstříku honebních společenstev, je rozhodující posouzení platnosti „*transformační valné hromady*“ tohoto společenstva ze dne 26. 3. 2003.

Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 8. 11. 2006, čj. 8 As 27/2005-214, č. 1830/2009 Sb. NSS, vyslovil, že „[ř]ízení podle § 69 zákona o myslivosti (přechodné ustanovení) si zjevně klade za cíl pouze transformaci honiteb do stavu odpovídajícího nově zákonné úpravě (§ 69 odst. 1 citovaného zákona) stejně jako odpovídající změnu honebních společenstev (§ 69 odst. 2 citovaného zákona). V rámci těchto řízení proto může být řešen soulad dříve uznaných honiteb, které zůstávají zachovány, s novou právní úpravou (§ 69 odst. 1 citovaného zákona), nikoliv však změna těchto honiteb, která je sice možná, ale pouze v rámci odpovídajících ustanovení zákona o myslivosti.“

Obdobně Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 20. 9. 2007, čj. 6 As 61/2006-123, zaujal názor, že „[p]okud orgán státní správy myslivosti rozhoduje v řízení o uznání honitby podle § 69 odst. 1 zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti, o návrhu na uvedení honitby do souladu s tímto zákonem podaném honebním společenstvem vzniklým podle předchozí platné právní úpravy zákona č. 23/1962 Sb., o myslivosti, v době, kdy již uplynula tomuto honebnímu společenstvu zákonná lhůta pro provedení transformace podle § 69 odst. 2 (zákonná lhůta do 31. 3. 2003), nejdříve zjistí a posoudí, zda byly splněny zákonné předpoklady pro tuto transformaci stanovené v § 69 odst. 2 zákona o myslivosti, tj. zda honební společenstvo přijalo stanovy, popřípadě je přizpůsobilo právní úpravě podle nového zákona o myslivosti a zda zvolilo orgány. Pokud dospěje k závěru, že tyto zákonné předpoklady splněny nebyly a došlo k zániku honebního společenstva a honitby k 31. 3. 2003 ex lege, musí k této skutečnosti přihlédnout a promítnout ji ve výroku rozhodnutí vydaném v řízení o uznání honitby (tj. zamítnutím návrhu). Tuto formu činnosti orgánu státní správy myslivosti nemůže nahrazovat soud v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu v rámci zkoumání podmínky řízení týkající se procesní způsobilosti zmíněného honebního společenstva jako žalobce.“ (...)

Nejvyšší správní soud musí v této souvislosti poukázat na závěry obou správních orgánů, jež jsou obsaženy v jejich správních rozhodnutích a na které také reaguje krajský soud. Oba správní orgány vycházely z pravomocného rozsudku Okresního soudu v Chrudimi ze dne 15. 7. 2003, kterým bylo určeno, že je neplatné ustanovení honebního výboru Honebního společenstva Stradouň ve složení Josef M., Ing. Jan M., Jaromír H. a František V., k němuž mělo dojít dne 1. 9. 1996. Důvodem neplatnosti volby tohoto výboru byl fakt, že uvedené společenstvo od doby svého vzniku roce 1992 až do doby konání valné hromady dne 26. 3. 2003 nemělo upraveno zásady své činnosti (členové nepřijali žádné stanovy ani neuzavřeli smlouvu, která by upravovala jejich jednání a rozhodování, vztahy mezi sebou navzájem, hlasování orgánů, způsob usnášení, jejich pravomoci a další aspekty jejich existence). Jelikož nebyl sjednán majoritní princip při vzniku rozhodnutí honebního společenstva nebo jeho orgánů a ke 100% shodě všech členů korporace nedošlo ani při volbě výboru v roce 1992 a dne 1. 9. 1996, nemohlo dojít ani k platnému zvolení výborů v těchto letech. Stěžovatel proto neměl ani mandát ke svolání transformační valné hromady Honebního společenstva Stradouň na den 26. 3. 2003, protože byl jmenován předsedou neplatně zvoleným výborem Honebního společenstva Stradouň z roku 1992, a jeho jmenování je tak neplatné. Ostatně i volba orgánů na této valné hromadě proběhla neplatně a stejně tak byly neplatně přijaty i stanovy tohoto honebního společenstva. Je tomu tak proto, že se valné hromady zúčastnily osoby, které měly 7,8 % hlasů všech členů Honebního společenstva Stradouň.

Orgány státní správy myslivosti především spatřovaly důvod neplatnosti transformace Honebního společenstva Stradouň v nesplnění základního předpokladu platnosti transformační valné hromady a potažmo celé transformace, kterým je neplatné svolání této hromady stěžovatelem. Pokud tedy stěžovatel nesohlasil s uvedenými závěry správních orgánů, měl své výhrady proti nim uplatnit již v podané žalobě proti rozhodnutí Krajského

úřadu Pardubického kraje, odboru životního prostředí a zemědělství, ze dne 22. 12. 2008. Právě tento důvod však stěžovatel nenapadl žádnou žalobní námitkou v podané žalobě (žalobce brojil toliko žalobní námitkou, týkající se způsobu hlasování a usnášeníschopnosti „transformační“ valné hromady ze dne 26. 3. 2003). Dispoziční zásada proto nedovolovala *ex officio* přezkoumávat důvodnost závěrů orgánů státní správy myslivosti o neplatnosti valného hromady (nešlo o nepřezkoumatelnost žalobou napadeného rozhodnutí, ani o jeho nicotnost). Podle ustálené judikatury kasačního soudu proto bylo možno jen posoudit, zda byla úvaha orgánu státní správy myslivosti srozumitelná a odůvodněná (bez hodnocení zákonnosti právní kvalifikace této úvahy). Krajský soud proto právem uvážil, že pokud stěžovatel ve své žalobě nezpochybnil uvedené úvahy správních orgánů opírající se o závěry Okresního soudu v Chrudimi, nebylo možno zkoumat uvedenou otázku, a suplovat tak vymezení žalobních bodů za stěžovatele tehdy v postavení žalobce, který tak učinit mohl. Nebylo proto ani možné akceptovat stěžovatelem zmíněný názor o tom, že se dne 26. 3. 2003 konalo jednání „transformační valné hromady“, a že tedy bylo možno aplikovat ustanovení zákona o myslivosti, které se týká usnášeníschopnosti a způsobu hlasování při jednání této „valné hromady“ (v důsledku uvedené vady se nejednalo o žádnou valnou hromadu, natož transformační). V tomto směru se sluší připomenout i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2004, čj. 1 Azs 34/2004-49, č. 419/2004 Sb. NSS, v němž byl vysloven právní názor, že: „*Ustanovení § 104 odst. 4 s. ř. s. in fine brání tomu, aby stěžovatel v kasační stížnosti uplatňoval jiné právní důvody, než které uplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáváno, ač tak učinit mohl; takové námitky jsou nepřijatelné. Ustanovení § 109 odst. 4 s. ř. s. naproti tomu brání tomu, aby se poté, co bylo vydáno přezkoumávané rozhodnutí, uplatňovaly skutkové novoty. K takto uplatněným novým skutečnostem kasační soud při svém rozhodování nepřihlíží.*“

Stěžovatel v kasační stížnosti též zásadně nesouhlasil s úvahou krajského soudu ve vztahu k oprávněním orgánů státní správy myslivosti při posuzování výsledků valné hromady honebního společenstva.

Stěžovatel konkrétně vytýká krajskému soudu jeho závěry o platnosti či neplatnosti rozhodnutí přijatých na transformační valné hromadě. Je tomu tak proto, že správním orgánům nepřísluší úvaha o tom, která rozhodnutí na valné hromadě byla či nebyla přijata platně. To je ve výlučné pravomoci obecných soudů. Jestliže tedy byly předloženy podklady o tom, že valná hromada byla svolána, že valná hromada proběhla a jakým způsobem a že rozhodnutí nebyla v prekluzivní lhůtě napadena dotčenými subjekty, jsou dostačujícími podklady pro rozhodnutí této věci. Orgán státní správy myslivosti proto nemá právo vyhrazovat si další podklady.

Nejvyšší správní soud musí v této souvislosti poukázat na správné závěry krajského soudu k této otázce i na závěry konstantní judikatury. Stěžovatel jako žalobce v souvislosti s posuzováním platnosti „transformační valné hromady“ Honebního společenstva Stradouň ze dne 26. 3. 2003, která byla rozhodující pro řízení o zamítnutí návrhu na vydání úředního potvrzení, jež se týkalo zápisu Honebního společenstva Stradouň, se sídlem ve Vinarech, do rejstříku honebních společenstev, vznesl ve své žalobě zásadní námitku, že správním orgánům nepřísluší zkoumat, zda rozhodnutí přijatá na valné hromadě jsou platná či neplatná, a že správní orgán nemá právo vyžadovat listiny nutné k posouzení této otázky.

Krajský soud vyvodil v tomto směru zásadně správný právní závěr, že pokud orgán státní správy myslivosti rozhoduje o návrhu na vydání úředního potvrzení týkajícího se zápisu transformovaného honebního společenstva do rejstříku honebních společenstev (§ 28 odst. 2 zákona o myslivosti), je nejen oprávněn, ale i povinen zkoumat platnost takové transformace, včetně posouzení zákonných náležitostí všech úkonů týkajících se této transformace. Je tomu tak proto, že orgán státní správy myslivosti není „evidenčním

orgánem“, který by vzal pouze na vědomí provedení jakékoliv „transformace“ stávajícího honebního společenstva, aniž by zkoumal její platnost. Činnost orgánu státní správy myslivosti při vydávání úředního potvrzení (osvědčení) o zápisu do rejstříku honebních společenstev totiž spočívá buď ve formě vydání tohoto osvědčení, nebo ve formě vydání rozhodnutí o zamítnutí návrhu na jeho vydání. Tento orgán proto musí mít možnost zjistit a posoudit, zda byly splněny zákonné předpoklady pro transformaci stanovené v § 69 odst. 2 zákona o myslivosti, tj. zda honební společenstvo přijalo stanovy, popřípadě je přizpůsobilo právní úpravě podle nového zákona o myslivosti a zda zvolilo své orgány. Splnění povinností daných § 69 odst. 2 zákona o myslivosti je povinen příslušný správní orgán zkoumat před tím, než transformované honební společenstvo zapíše od rejstříku honebních společenstev.

Nestačilo proto pouze formální předložení přijatých stanov Honebního společenstva Stradouň ze dne 26. 3. 2003 a zápisu z trans-

formační valné hromady, který má dokladovat volbu orgánů, bez další možnosti zkoumat platnost jejich přijetí. Je skutečností, že podle § 22 odst. 8 zákona o myslivosti má člen honebního společenstva právo domáhat se u soudu v civilním řízení určovací žalobou vyslovení neplatnosti rozhodnutí valné hromady, a to v zákonem stanovené lhůtě, pokud považuje rozhodnutí valné hromady za nezákonné nebo odporující stanovám. To však neznamená, že jen soud v civilním řízení může posuzovat platnost či neplatnost valné hromady a že jen člen honebního společenstva má výhradní možnost k posouzení neplatnosti uvedené valné hromady. Smyslem této právní úpravy je, aby i členové honebního společenstva měli obecně možnost napadnout rozhodnutí valné hromady, pokud je považují za nezákonné nebo za odporující stanovám. Konstantní judikatura Nejvyššího správního soudu svědčí správnosti uvedeného právního názoru. Tak např. již výše zmiňovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 6 As 61/2006-123. (...)

2273

Kompetenční spory: zrušení národní správy

k § 11 dekretu presidenta republiky č. 5/1945 Sb., o neplatnosti některých majetkově-právních jednání z doby nesvobody a o národní správě majetkových hodnot Němců, Maďarů, zrádců a kolaborantů a některých organizací a ústavů (v textu jen „dekret o národní správě“)

k článku CXIX bodu 3 zákona č. 320/2002 Sb., o změně a zrušení některých zákonů v souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů

Lze-li z právních předpisů dovodit postupný a nepřerušovaný zákonný přechod působnosti ke zrušení zavedené národní správy (§ 11 dekretu presidenta republiky č. 5/1945 Sb., o neplatnosti některých majetkově-právních jednání z doby nesvobody a o národní správě majetkových hodnot Němců, Maďarů, zrádců a kolaborantů a některých organizací a ústavů), neužije se závěrečného ustanovení článku CXIX bodu 3 zákona č. 320/2002 Sb., o změně a zrušení některých zákonů v souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů. Toto ustanovení má místo jen tehdy, kdy určitý orgán zanikl bez kompetenčního nástupce a po jeho zániku příslušnost k výkonu veřejné správy na jiný správní orgán nepřešla.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2010, čj. Komp 2/2008-159)

Věc: Úřad městské části Praha-Zbraslav proti Magistrátu hl. m. Prahy proti Ministerstvu financí proti Ministerstvu pro místní rozvoj, za účasti a) Dr. René K. d. S. a b) Geoffrey R. B., o určení příslušnosti mezi správními orgány.

Žalobci jsou (spolu s dalšími osobami) podílovými spoluvlastníky domu v k. ú. Zbraslav. Z výpisů z katastru nemovitostí a pozemkových knih plyne, že u nemovitostí je poznamenána národní správa zavedená výměrem bývalého Místního národního výboru ve Zbraslavi ze dne 28. 4. 1948 podle dekretu o národní správě. Výměr sám nemají žalobci k dispozici, není k dosažení ani ve sbírce listin v katastru nemovitostí a nemá jej ani žalovaný úřad městské části; nepodařilo se jej dohledat ani v archivních fondech. Uvedené skutečnosti nejsou mezi účastníky sporné.

Žalobci podali dne 10. 3. 2005 u Úřadu městské části Praha-Zbraslav návrh na zrušení této národní správy. Zastávali názor, že ke zrušení národní správy je podle dekretu o národní správě příslušný ten orgán, který ji zavedl, a s ohledem na skutečnost, že Místní národní výbor Zbraslav již neexistuje, je tímto orgánem Úřad městské části Praha-Zbraslav. Jelikož úřad městské části na návrh nereagoval, podali dne 6. 10. 2005 obsahově stejný návrh na zrušení národní správy a podnět k postupu podle § 50 správního řádu u Magistrátu hl. m. Prahy.

Magistrát (jeho bytový odbor) postoupil věc dne 2. 3. 2006 Ministerstvu pro místní rozvoj s tím, že národní správu zavedl místní národní výbor a vzhledem k čl. CXIX zákona č. 320/2002 Sb. je k řízení příslušný ústřední správní úřad.

Dne 22. 8. 2006 vydalo Ministerstvo pro místní rozvoj (odbor bytové politiky) rozhodnutí, kterým návrhu na zrušení národní správy nevyhovělo. Rozhodnutí je zdůvodněno tím, že fyzická neexistence výměru neumožňuje ministerstvu posoudit důvody, pro které byla národní správa zavedena, a tedy ani usoudit na to, zda takové důvody již pominuly. Žalobci proti rozhodnutí brojili rozkladem, o němž ministr rozhodl dne 29. 1. 2007 tak, že rozhodnutí ministerstva zrušil a řízení zastavil [§ 152 odst. 4 a § 90 odst. 1 písm. a) správního řádu]. V odůvodnění uvedl, že ministerstvo v řízení nezkoumalo svou vlastní příslušnost rozhodovat; přitom ve věci vůbec nebylo příslušné. Rozkladové rozhodnutí dále dovodilo, že pro určení příslušnosti je roz-

hodující poslušnost přechodných ustanovení právních předpisů. Teprve tam, kde tuto linii nelze vysledovat, protože při zrušení správního orgánu určitá příslušnost vůbec nepřešla, lze uvažovat o uplatnění zbytkových klauzulí (zde tedy v zákoně č. 320/2002 Sb.). Současně ministr dospěl k závěru, že příslušným orgánem ve věci národní správy je Ministerstvo financí. Tomuto ministerstvu věc následně dne 5. 3. 2007 postoupil.

Ministerstvo financí svou příslušnost přelo a usnesením ze dne 4. 10. 2007 věc postoupilo Magistrátu hl. m. Prahy. Odvolalo se přitom na společné stanovisko Ministerstva vnitra a Ministerstva financí z roku 2003 a doplnění těchto stanovisek z roku 2007.

V dalším řízení před Magistrátem hl. m. Prahy jeho bytový odbor požádal o právní názor magistrátní odbor legislativní a právní. Z vyjádření odboru vyplynulo, že ani magistrát není ke zrušení národní správy příslušný. Magistrát pak žalobcům dopisem ze dne 12. 12. 2007 doporučil, aby podali kompetenční žalobu k Nejvyššímu správnímu soudu.

Návrhem doručeným Nejvyššímu správnímu soudu dne 12. 2. 2008 se proto žalobci proti žalovaným Úřadu městské části Praha-Zbraslav, Magistrátu hl. m. Prahy, Ministerstvu financí a Ministerstvu pro místní rozvoj domáhali rozhodnutí tvrzeného kompetenčního sporu vzniklého ve smyslu § 97 s. ř. s. mezi uvedenými správními orgány ve věci zrušení národní správy zavedené podle dekretu o národní správě.

Nejvyšší správní soud rozhodl, že příslušný vydat rozhodnutí o žádosti na zrušení národní správy je Úřad městské části Praha-Zbraslav.

Z odůvodnění:

(...)

IV.

Institut národní správy

[26] Před vlastním určením orgánu věcně příslušného k rozhodování o zrušení národní správy je potřebné zabývat se v nezbytném rozsahu také právním institutem národní správy.

[27] Národní správa nalézá svůj normativní základ v dekretu o národní správě. Tento dekret předvídá zavedení národní správy ve dvou případech. Prvním případem je zavedení národní správy dle § 2 dekretu na majetek osob státně nespolehlivých, jejichž definice je obsažena v § 4 a § 5 dekretu, druhým případem je zavedení národní správy dle § 3 dekretu do všech podniků a majetkových podstat, jestliže to vyžaduje plynulý chod výroby a hospodářského života, zejména v závodech, podnicích a majetkových podstatách opuštěných nebo takových, které jsou v držbě, správě, nájmu nebo pachtu osob státně nespolehlivých. Národní správa se zaváděla rozhodnutím příslušného správního orgánu (viz dále).

[28] Národní správa byla koncipována jako právní institut dočasný, přechodný. Svědčí o tom zejména § 11 dekretu o národní správě, dle něhož měla být národní správa zrušena z úřední povinnosti, jestliže pominuly důvody pro její zavedení. Stejně jako existovaly dvě hypotézy pro její zavedení, přicházely v úvahu dvě situace, za nichž mohlo dojít k jejímu zrušení: jednak skutečnost, že státně nespolehlivé osoby pozbyly státem aprobovaným způsobem (typicky konfiskace) vlastnického práva k majetku podřízenému národní správě, či případ, kdy se na osobu přestalo pohlízet jako na státně nespolehlivou, jednak obnovení řádné správy majetku ze strany jeho vlastníka (pominutí důvodu dle § 3 dekretu o národní správě). Třetím důvodem pro zánik národní správy bylo znárodnění předmětného majetku. Vedle zrušení národní správy bylo možné přistoupit při splnění předpokladů dle § 24 dekretu o národní správě k vynětí majetku z národní správy a jeho navrácení původním vlastníkům, kteří jej pozbyli v důsledku národní, politické nebo rasové persekuce. Majetek, který nebyl z národní správy vyňat a u něhož nebyly splněny předpoklady pro zrušení národní správy, měl zůstat pod národní správou až do nové zákonné úpravy (§ 24 odst. 4 dekretu o národní správě).

[29] Ačkoliv jak institut národní správy, tak i samotná dekretální normotvorba (viz čl. 5 odst. 2 ústavního dekretu presidenta republiky ze dne 3. 8. 1944, č. 11 Úř. věst. čsl.,

o obnovení právního pořádku) byly dočasné povahy, zůstaly v platnosti až do současnosti, a to v důsledku ratihabice dekretu o národní správě provedené ústavním zákonem č. 57/1946 Sb., kterým se schvalují a vyhlašují za zákon dekrety presidenta republiky. Nová právní úprava národní správy přijata nebyla a dekret sám zrušen nebyl.

V.

Působnost správních orgánů ve vztahu k národní správě

[30] Národní správa se zaváděla rozhodnutím orgánu příslušného dle § 7 dekretu o národní správě. Z hlediska určení věcné příslušnosti byla rozhodující povaha majetku, k němuž se měla národní správa zavést. V úvahu přicházela věcná příslušnost Zemského národního výboru, okresních národních výborů a místních národních výborů, výjimečně také resortně příslušných ministerstev: příslušnost k vydání rozhodnutí o zavedení národní správy k obytným domům a stavebním parcelám byla upravena v § 7 odst. 1 písm. e) dekretu o národní správě tak, že zásadně byly věcně příslušné místní národní výbory, u nemovitostí, jejichž hodnota převyšovala 5 000 000 K, pak okresní národní výbory. Ani následné novelizace § 7 dekretu provedené vládními nařízeními č. 116/1949 Sb. a č. 122/1951 Sb. (jimiž se přesouvaly působnosti některých správních orgánů) nepřinesly žádné změny ve věcné příslušnosti, které by se týkaly rozhodované věci.

[31] Ke zrušení národní správy je věcně příslušný ten orgán, který ji zavedl (§ 11 věta druhá dekretu o národní správě). Toto ustanovení je za situace, kdy takový orgán zanikl, potřeba interpretovat dynamicky, tj. tak, že není-li tu výslovného ustanovení platného a účinného právního předpisu, který by přenesl tuto pravomoc na jiný orgán, platí, že ke zrušení národní správy je příslušný ten orgán, který by byl ve stejném okamžiku oprávněn národní správu zavést. Nelze totiž přehlédnout, že § 7 dekretu o národní správě byl dvakrát novelizován, nicméně institut národní správy zrušen nebyl, a ani pravomoc k jejímu zavedení nezánikla. Dále je nutné vzít na

zřetel, že národní správa, ač byla zřejmě zamýšlena jen jako dočasný institut překlenující nestabilitu poválečných právních poměrů, měla v některých případech dlouhého trvání, ve značném počtu případů trvá dosud, ale v mezidobí došlo k četným, často zcela zásadním reformám soustavy orgánů veřejné správy.

[32] Jak bude dále ukázáno, nejenže v budoucím právním vývoji téměř šedesáti let nebylo výslovně vyřešeno založení pravomoci k rušení v minulosti zavedených národních správ, ale nebyl ani (při zániku národních výborů) řešen přesun pravomocí k zavedení národních správ.

[33] Soud tedy musel při řešení sporné otázky vycházet z obecných přechodných ustanovení právních předpisů řešících přesuny působnosti mezi správními orgány a vyhledat ustanovení na kompetenční spor použitelná.

VI.

Působnost správních orgánů při rušení národní správy v současnosti

[34] Jak bylo uvedeno, národní správu podle § 11 dekretu o národní správě zrušil ten, kdo ji zavedl. Tímto orgánem v posuzované věci byl bývalý Místní národní výbor ve Zbraslavi, a to v roce 1949, tedy v době, kdy Zbraslav byla samostatnou obcí (do roku 1974). Tento orgán (Místní národní výbor Zbraslav) v současné době neexistuje; při výkladu § 11 dekretu o národní správě je proto třeba najít správní orgán, který by dnes mohl na místě bývalého Místního národního výboru Zbraslav národní správu zavést.

[35] Bylo již naznačeno, že zavedení národní správy podle dekretu o národní správě je za stále platnosti a účinnosti dekretu o národní správě stále právně možné, byť zjevně jen *in extremis* na rozdíl od rozvrácené doby poválečné, a v případě spíše teoretickém; za současného právního stavu existují i další právní instituty, které umožňují účinným způsobem zajistit proti újmě majetek vlastníka, který není znám či dosažitelný. Soud tedy musel – a to postupem chronologickým, počínaje od roku 1949 do současnosti, hledat „*zlomové body*“, v nichž se měnilo v dotčené

oblasti právní prostředí, a zkoumat, zda tu došlo nebo nedošlo k přesunu příslušnosti k zavedení národní správy z Místního národního výboru ve Zbraslavi a na který správní orgán. (...)

[37] Podle přesvědčení soudu nemá právní význam spekulovat o tom, zda národní správu měl nebo neměl v roce 1949 zavádět v konkrétní věci místní národní výbor, jinak řečeno, zda byl Místní národní výbor Zbraslav k rozhodnutí příslušný. Může být totiž sice korektně položena otázka, zda národní správa byla zavedena na bytový dům nebo na školské zařízení a na jakou hodnotu byl spravovaný majetek v té době oceněn, protože tyto okolnosti byly určující pro zjištění orgánu příslušného. Z obsahu spisu plyne, že stavba byla kolaudována jako bytový dům a jako takový až do II. světové války zřejmě užívána; jak uvedeno, pravděpodobně od roku 1942 sloužila, a dosud také slouží, k účelům školským. Hodnota majetku pak byla rovněž kritériem věcné příslušnosti [viz § 7 odst. 1 písm. f) dekretu o národní správě v původním znění, který byl účinný v době zavedení národní správy]. Nicméně pro samotnou faktickou neexistenci výměru již nelze zjistit, podle kterého ustanovení dekretu byla národní správa zavedena, a nejsou řešitelné ani ostatní naznačené otázky. Soud proto vyšel z nezpochybňovaného faktu, že národní správu v roce 1949 zavedl místní národní výbor jako orgán věcně příslušný; to je koneckonců určující. I kdyby rozhodoval místní národní výbor jako orgán nepřislušný, a toto rozhodnutí nebylo právní cestou zvráceno, stal se *eo ipso* řádně příslušným pro to, aby národní správu zrušil.

[38] Dekret o národní správě byl dvakrát novelizován. První novelou bylo vládní nařízení č. 116/1949 Sb., o dalších přesunech působnosti ve veřejné správě (vydané k provedení zákona o krajském zřízení č. 280/1948 Sb.). Týkalo se přesunů působnosti z ústředních orgánů na krajské národní výbory a z krajských národních výborů na okresní národní výbory. Příslušnost místních národních výborů zůstala nedotčena.

[39] Dále pak zákonem č. 143/1949 Sb., o změnách v organizaci veřejné správy a v pú-

sobnosti jejích orgánů, byla založena velmi široká (na okraj poznamenáno, že z dnešního ústavního pohledu již nepřipustná) pravomoc vlády rušit orgány veřejné správy a měnit nebo rušit jejich působnost. Tento zákon byl zrušen až zákonem o národních výborech (č. 69/1967 Sb.) a na jeho základě bylo vydáno několik vládních nařízení, mezi jinými také vládní nařízení č. 122/1951 Sb., o dalších přesunech působnosti a o jiných zjednodušeních veřejné správy, jímž se mimo jiné měnila příslušnost k zavádění národní správy; toto nařízení se však nedotklo působnosti místních národních výborů a mělo podobný obsah jako vládní nařízení č. 116/1949 Sb.

[40] Další prováděcí právní předpisy k zákonu č. 143/1949 Sb. (například vládní nařízení č. 34/1958 Sb.) se již o otázkách národní správy nezmiňovaly a ostatně jimi docházelo k přesunům pravomoci na základní (či obecně nižší) stupně orgánů veřejné správy.

[41] K dalším přímým novelizacím dekrety o národní správě až do současné doby nedošlo. Proto až do roku 1967 není žádný důvod pochybovat o tom, že pravomoc k zavedení či zrušení národní správy zůstala zachována Místnímu národnímu výboru ve Zbraslavi.

[42] K datu 1. 10. 1967 se blíže nespécifikovaným výnosem Středočeského krajského národního výboru stala Zbraslav městem, v němž působil městský národní výbor.^{*)} S největší pravděpodobností se tak stalo s poukazem na § 13 odst. 3 tehdy platného zákona o národních výborech (č. 65/1960 Sb.).^{**)} Soud se zabýval otázkou, zda změna z místního na městský národní výbor mohla mít za následek nějaký přesun věcné příslušnosti k zavádění národní správy nebo rušení národní správy dříve zavedené. Zodpověděl ji negativně, protože městskými národními výbory s pravomocemi okresních národních výborů byly výslovně pouze městské národní výbory v Bratislavě, Brně, Plzni a Ostravě, a nikoli městské národní výbory jiné. Změna

z místního na městský národní výbor měla jiné důsledky než v oboru zkoumané státní správy; na příslušnost k zavedení nebo zrušení národní správy změna vliv neměla. Výslovně se poznamenává, že v hl. m. Praze byla sice situace jiná, neboť Národní výbor hl. m. Prahy měl postavení krajského národního výboru, ale Zbraslav v té době součástí Prahy ještě několik let nebyla, srov. k tomu § 13 odst. 4 a 5 zákona posledně citovaného. Pro úplnost lze poznamenat, že pozdější novelizace zákona o národních výborech z roku 1960 se těchto ustanovení již nedotkly.

[43] Změna spočívající v tom, že obci Zbraslav byl přiznán status města, tak měla vliv pouze například na počty poslanců, nikoli na věcnou příslušnost v otázkách národní správy zavedené před touto změnou. Proto i po roce 1967 mohl národní správu i dále zvést (a tedy i zrušit) Městský národní výbor Zbraslav namísto dřívějšího místního národního výboru.

[44] Hledaný případný posun příslušnosti nepřinesl ani nový zákon o národních výborech, který nabyt účinnosti o několik měsíců později (zákon č. 69/1967 Sb. s účinností od 1. 1. 1968). Jeho ustanovení o působnosti jednotlivých stupňů národních výborů jsou přirozeně formulována značně obecně a s demonstrativními výčty (srov. § 25 a § 26 tohoto zákona); významnější pro věc je § 25 odst. 2 písm. d) o tom, že místní národní výbor „*vykonává státní správu na dalších vymezených úsecích, zejména [...]*“, čímž zákonodárce zjevně přejal rozdělení působnosti ze zákonů starších a předjímá i to, že v budoucnu bude docházet k úpravám působnosti předpisy speciálními. Městský národní výbor (který, jak uvedeno, v obci v té době působil) pak „*mimo působnost, která přísluší místnímu národnímu výboru*“ (§ 26 odst. 2) má svěřeny další působnosti (ve sféře ekonomické a mimo sféru zkoumané otázky národní správy). Proto tak ani nový zákon o národních výborech nezměnil nic na tom, že Měst-

^{*)} K tomu srov. Kolektiv autorů. *Zbraslav (sborník)*. Praha : Středočeské nakladatelství a knihkupectví, 1977, s. 77.

^{**)} „(3) Městské národní výbory působí ve městech, která jsou sídly krajů a okresů, a v ostatních velkých obcích městského charakteru, které určí krajský národní výbor.“

ský národní výbor Zbraslav měl i po roce 1968 pravomoc zavádět národní správu a zrušovat ji, jinými slovy podržel svou dosavadní působnost podle dekretu o národní správě.

[45] Dne 1. 1. 1968 nabyl účinnosti také zákon č. 111/1967 Sb., o hl. m. Praze. Pro posuzovanou věc má zvláštní význam, i když samostatná obec Zbraslav v té době, a ještě následujících šest let potom do Prahy nespádala. Do území hl. m. Prahy se od roku 1968 přičlenily např. se Zbraslaví sousedící katastry obcí Lahovice, Velká Chuchle, jakož i četné obce další. Ustanovení § 20 zákona č. 111/1967 Sb. o těchto přičleněných obcích uvádělo, že: „(1) V částech městských obvodů vzniklých začleněním obcí uvedených v § 19 odst. 1 působí místní národní výbory řízené obvodními národními výbory; přísluší jim působnost, kterou mají místní národní výbory podle zákona o národních výborech.“ To znamenalo, že i když do okamžiku přičlenění působil v obci městský národní výbor, od přičlenění působil znovu jako místní národní výbor, nebyl ale řízen jako do té doby Krajským národním výborem Středočeského kraje, ale příslušným obvodním národním výborem v Praze.

[46] Ještě významnější pro posouzení řešené věci je § 22 zákona č. 111/1967 Sb., mířící do budoucna a počítající s přičleňováním dalších obcí: „Připojí-li se po 1. lednu 1968 k území hlavního města Prahy další obce, platí pro části městských obvodů vzniklé jejich začleněním ustanovení § 20 a 21“; to, jak z dalšího výkladu plyne, dopadá také na později (1974) připojenou obec Zbraslav.

[47] S účinností od 1. 7. 1974 (účinnost zákona č. 31/1974 Sb., o změně území hl. m. České socialistické republiky Prahy) bylo (§ 1 tohoto zákona) „území obce Zbraslav z území okresu Praha-západ začleněno do přílehlého městského obvodu“ (tedy městského obvodu Praha 5). Zákon dále řešil otázky soudních obvodů, přesun poslanců do nových národních výborů atp., nikoli však přesun věcné příslušnosti v jednotlivých oborech veřejné správy, tedy ani v otázkách zavádění nebo zrušení národní správy podle dekretu o národní správě. Připomenout je vhodné

i to, že (jak je zřejmé i z obsahu spisu stavebního úřadu) od připojení k Praze užíval do té doby Městský národní výbor Zbraslav označení „Místní národní výbor Zbraslav“, a to až do zániku národních výborů (srov. k tomu výše citovaný § 20 zákona č. 111/1967 Sb.).

[48] Proto senát rozhodující o kompetenční žalobě dále dovodil, že i po přičlenění Zbraslavi k území hl. m. Prahy v roce 1974 a v následujících letech národní správu mohl stále zavést, a v tomto konkrétním případě ji také mohl zrušit Místní národní výbor ve Zbraslaví, protože tato jeho působnost nezánikla ani nebyla přenesena jinam.

[49] Národní výbory zanikly v roce 1990: dne 24. 11. 1990 nabyl účinnosti další zákon o hl. m. Praze (zákon č. 418/1990 Sb.), současně s obecním zřízením (zákon č. 367/1990 Sb., o obcích) a dalšími zákony. Novým zákonem o hl. m. Praze byl zrušen jak starší zákon o hl. m. Praze (č. 111/1967 Sb.), tak zákon, jímž byla obec Zbraslav k Praze přičleněna (č. 31/1974 Sb.). Hlavní město Praha se stalo obcí, územně definovanou katastrálními územími a administrativně se dělící na městské části.

[50] Zákon č. 418/1990 Sb. dále stanovil, že státní správu vykonává v přenesené působnosti jak hl. m. Praha, tak jeho městské části. Ustanovení o přenesené působnosti (§ 14) rozlišilo tři typy působnosti, totiž (1) pro hl. m. Prahu (dřívější působnost Národního výboru hl. m. Prahy a působnost obvodních národních výborů jako orgánů odvolacích), (2) pro městské části, v nichž měl sídlo obvodní národní výbor (dřívější působnost obvodních národních výborů v I. stupni), a (3) pro městské části, v nichž měl sídlo místní národní výbor (dřívější působnost místních národních výborů); právě uvedený třetí typ působnosti se tak vztahuje také na Městskou část Praha-Zbraslav (přesněji řečeno na území, na kterém vykonával správu bývalý Místní národní výbor ve Zbraslaví). Tomu korespondovala také struktura orgánů hl. m. Prahy a jeho městských částí (§ 22): zejména byly pojmenováním rozlišeny orgány městských částí („obvodní“ zastupitelstvo, rada a úřad v těch městských částech, v nichž měl sídlo obvodní národní výbor, a „místní“ za-

stupitelstvo, rada a úřad v těch městských částech, ve kterých měl sídlo místní národní výbor).

[51] Podstatné tak je, že ani po datu 24. 11. 1990 nedošlo ve zkoumaném případě k žádnému přesunu působnosti zavést (nebo zrušit) národní správu. Namísto bývalého Místního národního výboru Zbraslav nastoupila do této působnosti Městská část Praha-Zbraslav.

[52] V současné době platný zákon o hl. m. Praze č. 131/2000 Sb. (účinnost od 12. 11. 2000) přinesl z pohledu zkoumané otázky toliko změny formální. Zaniklo dosavadní rozlišování městských částí podle toho, zda na jejich území dříve působil místní nebo obvodní národní výbor, a proto se také mj. z Místního úřadu Zbraslav stal Úřad městské části Praha-Zbraslav (§ 122 uvedeného zákona). Působnost městských částí je vymezena § 32 (aktuální znění): „(1) *Orgány městské části vykonávají přenesenou působnost městské části v rozsahu stanoveném zákonem a v mezích zákona Statutem.* (2) *Orgánům městských částí lze v mezích zákona svěřit Statutem přenesenou působnost, která je zvláštním zákonem svěřena orgánům obcí, orgánům obcí s pověřeným obecním úřadem nebo orgánům obcí s rozšířenou působností, není-li dále stanoveno jinak.*“

[53] Nejvyšší správní soud proto shrnuje, že lze doložit postupný nepřerušovaný přechod působnosti rozhodovat ve věcech zavedení a zrušení národní správy podle dekretu o národní správě z Místního národního výboru ve Zbraslavi na Městský národní výbor ve Zbraslavi (1967), dále pak znovu na Místní národní výbor v Praze-Zbraslavi (1974), až posléze na Městskou část Praha-Zbraslav (1990). Tato působnost přes všechny změny právních předpisů nebyla přenesena ani nepřešla na jiný orgán státní správy ani samosprávný orgán a trvá i v současné době.

[54] Soud se pro úplnost zabýval i otázkou případné působnosti okresních úřadů po roce 1990, resp. otázek souvisejících s jejich zánikem v roce 2002. Zákon č. 425/1990, o okresních úřadech, pro posuzovanou věc nemá význam, jednak proto, že se místních

národních výborů a jejich působnosti prakticky netýkal, a také proto, že na území hl. m. Prahy vykonávalo působnost okresního úřadu samo město Praha. Okresní úřady přebíraly v roce 1990 – stručně řečeno – výkon státní správy z okresních národních výborů a – podle přílohy 1 k uvedenému zákonu – také část státní správy ze zaniklých krajských národních výborů (další část působnosti bývalých krajských národních výborů byla současně přenesena na ústřední orgány, a jiná část působnosti bývalých krajských národních výborů zanikla). Působnost bývalých místních národních výborů (a vůbec již ne v otázkách národní správy) se tento zákon netýkal. Působnost bývalých místních národních výborů v oboru státní správy totiž zásadně ze zákona přecházely na obce (srov. k tomu § 22 zákona č. 367/1990 Sb., obecní zřízení), ohledně hl. m. Prahy viz výklad v odstavci [50].

[55] Totéž platí také o dalším zákonu o okresních úřadech (zákon č. 147/2000 Sb.); ten již jednoznačně stanovil, že působnost okresních úřadů musí stanovit přímo zvláštní zákon (§ 8 odst. 1 citovaného zákona). Nicméně žádný zákon, který by kdy svěřil okresním úřadům působnost bývalých místních národních výborů (tím méně místních národních výborů na území hl. m. Prahy) v oboru národní správy podle dekretu o národní správě neexistuje.

[56] Okresní úřady podle zákona č. 147/2000 Sb. zanikly ke dni 31. 12. 2002 (§ 44 zákona č. 147/2000 Sb.). Zánik okresních úřadů byl legislativně doprovázen novelizacemi více než stovky zákonů z oboru veřejné správy (zákon č. 320/2002 Sb. s datem účinnosti 1. 1. 2003).

[57] Užití závěrečného ustanovení zákona č. 320/2002 Sb., článku CXIX bod 3, jehož se dovolávají někteří účastníci, zejména Magistrát hl. m. Prahy ve svém vyjádření, je v rozhodované věci vyloučeno. Toto ustanovení může dopadat jen na ty případy, kdy určitý orgán zanikl bez kompetenčního nástupce, jinak řečeno po jeho zániku nikam příslušnost k výkonu veřejné správy nepřešla. Tak tomu v posuzované věci ale není, protože – jak ukázáno – lze z právních předpisů dovodit po-

stupný a nepřerušný zákonný přechod působnosti ke zrušení národní správy, zavedené Místním národním výborem Zbraslav v roce 1948, až do současnosti, a to na Městskou část Praha-Zbraslav.

[58] Nad rámec toho je třeba vzít v úvahu také to, že dovolávaný zákon č. 320/2002 Sb. řešil kompetenční „dědictví“ po zaniklých okresních úřadech, jimž nikdy „zbraslavská“ působnost ve věcech národní správy nenáležela. Použití (legislativně nesprávně širokého) článku CXIX bodu 3 („[p]okud zvláštní zákon stanoví působnost orgánu, který zanikl“) by při podobném nerespektování účelu a smyslu zákona mohlo vést až k absurdním důsledkům, rozšiřujícím jeho dosah

dokonce i za rámec působnosti orgánů správních. Kompetenční senát má ale za to, že možnost užití zmíněného ustanovení bude fakticky velmi úzká; přechody kompetencí mezi správními orgány je zpravidla možno vysledovat i přes desítky let právního vývoje, byť může jít o úkol právně enormně náročný.

[59] Zbývá tedy určit, který orgán Městské části Praha-Zbraslav je nositelem vlastní hledané působnosti; je jím úřad městské části, protože tak stanoví § 104 odst. 3 zákona č. 131/2000 Sb.^{*)} a protože současně platí, že zákon (ostatně ani Statut hl. m. Prahy, který problematiku národní správy nezmiňuje vůbec) nesvěřil výkon přenesené působnosti některému jinému orgánu městské části. (...)

2274

Kompetenční spory: náhrada za porušení povinností podle zákona o ochraně osobních údajů

k zákonu č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, ve znění zákona č. 439/2004 Sb.

Od účinnosti novely zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů, provedené zákonem č. 439/2004 Sb., nemůže již Úřad pro ochranu osobních údajů rozhodovat o náhradě za porušení povinností dle tohoto zákona. O náhradě nemajetkové újmy v souvislosti s porušením povinností stanovených zákonem o ochraně osobních údajů je proto příslušný rozhodovat soud.

(Podle usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 24. 2. 2010, čj. Konf 56/2009-7)

Prejudikatura: č. 426/2005 Sb. NSS.

Věc: Spor o pravomoc mezi Úřadem pro ochranu osobních údajů a Městským soudem v Praze, za účasti žalobce Ing. Jana Ch. a žalované akciové společnosti Factoring Česká spořitelna, ve věci náhrady nemajetkové újmy.

Žalobce podal dne 14. 1. 2008 u Městského soudu v Praze žalobu „o zaplacení náhrady nemajetkové újmy za poskytnutí nepravdivých osobních poškozujících a difamujících údajů České správě sociálního zabezpečení“. Namítal, že žalovaná poskytla České správě sociálního zabezpečení nepravdivé údaje o předstíraných srážkách v potvrzení zaměstnavatele ze dne 25. 7. 2007, na jehož základě

nepoukazuje Česká správa sociálního zabezpečení žalobci starobní důchod v plné výši.

Městský soud usnesením ze dne 18. 1. 2008 řízení zastavil a věc postoupil Úřadu pro ochranu osobních údajů (dále jen „Úřad“). Soud odkázal na § 21 a § 29 odst. 1 písm. c) zákona o ochraně osobních údajů, podle nichž přijímá podněty a stížnosti na porušení tohoto zákona Úřad. Z toho vyplývá, že rozhodování

*) „(3) Úřad městské části vykonává přenesenou působnost městské části, není-li zákonem svěřena jiným orgánům městské části.“

o neoprávněném nakládání s osobními údaji nepatří do pravomoci soudů.

Úřad usnesením ze dne 19. 12. 2008 postoupenou věc odložil a podal zvláštnímu senátu zřízenému podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, návrh na zahájení řízení o kompetenčním sporu, protože se domníval, že k projednání věci není příslušný. Podle Úřadu je nutné podnět podle § 21 odst. 3 a 4 zákona o ochraně osobních údajů považovat pouze za návrh k uplatnění dozorových pravomocí Úřadu podle § 29 odst. 1 písm. a) uvedeného zákona, případně za podnět k zahájení správního řízení podle § 42 správního řádu, ke kterému je Úřad věcně příslušný (tj. řízení o správním deliktu). Podnět nelze považovat za návrh podle § 141 odst. 2 správního řádu. Z § 21 odst. 3 a 4 zákona o ochraně osobních údajů nevyplývá pravomoc Úřadu vést sporné správní řízení, ve kterém by mohla být správci nebo zpracovateli osobních údajů uložena povinnost v souvislosti se zpracováním osobních údajů. Toto je možné pouze jako opatření k nápravě podle § 40 odst. 1 zákona o ochraně osobních údajů, a to na základě provedené kontroly u správce nebo zpracovatele. Kompetence rozhodovat o přiznání nemajetkové újmy svěřená Úřadu v původním znění zákona o ochraně osobních údajů byla odstraněna novelou zákona o ochraně osobních údajů provedenou zákonem č. 439/2004 Sb. Ustanovení § 21 zákona o ochraně osobních údajů bylo upraveno tak, aby bylo zřejmé, že Úřadu tato kompetence nepřísluší.

Zvláštní senát rozhodl, že příslušným vydat rozhodnutí ve věci nemajetkové újmy v souvislosti s porušením povinností stanovených zákonem o ochraně osobních údajů je soud; současně zrušil usnesení Městského soudu v Praze.

Z odůvodnění:

Ochrana osobních údajů byla po roce 1991 upravena zákonem č. 256/1992 Sb., o ochraně osobních údajů v informačních systémech. Ten v § 20 písm. a) a d) uváděl: „V případě porušení povinností provozovatele uvedených v § 17 vzniká oprávněné fy-

zické osobě vůči provozovateli nárok na: a) zdržení se takového jednání, odstranění závadného stavu, vydání bezdůvodného obohacení tomu subjektu, na jehož úkor bylo toto obohacení získáno, a poskytnutí zadostiučinění (omluvy, opravy) tomu, jehož porušení povinností poškodilo, na náklady provozovatele; d) zaplacení přiměřené peněžní úhrady, jestliže bylo porušeno její právo na zachování lidské důstojnosti, osobní cti, dobré pověsti a na ochranu jejího jména, pokud není postižitelná stávajícími občanskoprávními a obchodněprávními instituty.“ Dle § 23 měly spory vyplývající z uplatňování práv a povinností podle tohoto zákona řešit soudy.

S účinností od 1. 6. 2000 upravuje oblast ochrany osobních údajů zákon č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů. Do 25. 7. 2004 platilo, že pokud subjekt údajů dle zákona o ochraně osobních údajů zjistil, že správce nebo zpracovatel údajů porušil své povinnosti, měl právo obrátit se na Úřad se žádostí o zajištění opatření k nápravě. Subjekt mohl dle § 21 odst. 2 písm. a) zákona o ochraně osobních údajů požadovat, aby se správce nebo zpracovatel zdržel svého jednání, odstranil vadný stav, omluvil se nebo poskytl jiné zadostiučinění. Dle § 21 odst. 2 písm. d) výše uvedeného zákona mohl dále požadovat zaplacení peněžité náhrady, jestliže tím bylo porušeno jeho právo na lidskou důstojnost, osobní čest, dobrou pověst či právo na ochranu jména. Jak vyplývalo z usnesení zvláštního senátu ze dne 10. 3. 2004, sp. zn. Konf 11/2003, č. 426/2005 Sb. NSS: „*Domáhá-li se někdo vůči správci nebo zpracovateli osobních údajů toho, aby správce nebo zpracovatel zajistil opatření k nápravě, spočívající ve zdržení se určitého nakládání s osobními údaji, vzniklý závadný stav odstranil nebo poskytl na své náklady omluvu nebo jiné zadostiučinění [§ 21 odst. 2 písm. a) zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů], není rozhodnutí o takové žádosti v pravomoci soudu, ale Úřadu pro ochranu osobních údajů. Nic na tom nemění, že takový návrh byl podán v době od 1. 6. do 31. 12. 2002, kdy ustanovení § 9 odst. 2 písm. b) o. s. ř. ve znění tehdy*

účinném upravovalo věcnou příslušnost krajských soudů pro rozhodování ve sporech vyplývajících z uplatňování práv a povinností podle právních předpisů o ochraně osobních údajů v informačních systémech podle staršího zákona č. 256/1992 Sb.; nešlo o ustanovení kompetenční, zakládající pravomoc soudu, a po datu 1. 6. 2002 se stalo obsoletním.“ O všech způsobech zajištění opatření k nápravě dle zákona o ochraně osobních údajů proto rozhodoval Úřad.

K výrazným změnám zákona o ochraně osobních údajů došlo zákonem č. 439/2004 Sb., který je platný a účinný od 26. 7. 2004. Důvodová zpráva k zákonu uvádí: *„Změna ustanovení § 21 až 24, která se týká ochrany práv subjektu údajů, je navrhována z několika důvodů. Tím nejdůležitějším je dosavadní zkušenost s aplikací § 21 a násl., kdy se přístup Úřadu, přístup subjektů údajů a přístup soudů, nepodařilo sjednotit v tom směru, že Úřad jako ústřední správní úřad nemůže v takovém případě ve své kompetenci řešit spory mezi správcem, zpracovatelem a subjektem údajů o odstranění následků neoprávněných zásahů do soukromí subjektů údajů a druh, popřípadě výši náhrady. Stejně i v případech náhrady škody vzniklé subjektu údajů v souvislosti se zpracováním jeho údajů není přípustné, aby tyto případy řešil správní úřad. Proto se navrhuje, aby kompetence Úřadu byla v tomto případě odpovídající jeho postavení a Úřad mohl na základě podnětu subjektu údajů postupovat vůči správci nebo zpracovateli prostředky pro správní úřad obvyklými, a případy, kdy jsou vznášeny nároky na náhradu nemajetkové újmy nebo náhradu škody, svěřit do pravomoci soudů, jak je tomu ostatně obvyklé i v ostatních případech zásahů do práva na ochranu osobnosti.“*

Z § 21 zákona o ochraně osobních údajů byla odstraněna veškerá ustanovení, která se týkala poskytování zadostiučinění, placení peněžité náhrady atd. Nově může sám subjekt požadovat, aby správce podal vysvětlení nebo odstranil takto vzniklý stav. Pokud toto správce ne učiní, může se subjekt obrátit na Úřad. Ten také může přijímat přímé podněty od subjektu.

Z § 29 zákona o ochraně osobních údajů a z § 21 tohoto zákona již od roku 2004 nevyplývá jakákoli pravomoc Úřadu týkající se zajišťování opatření k nápravě ve smyslu poskytnutí zadostiučinění.

Zákon č. 439/2004 Sb. dále nově upravil v § 21 odst. 5: *„Pokud vznikla v důsledku zpracování osobních údajů subjektu údajů jiná než majetková újma, postupuje se při uplatňování jejího nároku podle zvláštního zákona.“* Tímto zákonem byl občanský zákoník, konkrétně § 13 občanského zákoníku. Veškeré pravomoci k rozhodování Úřadu o náhradě za nemajetkovou újmu byly Úřadu odňaty. Důvody k těmto změnám byly uvedeny v důvodové zprávě k zákonu č. 439/2004 Sb.

Jak vyplývá z výše uvedeného vývoje právní úpravy, zákon o ochraně osobních údajů se pokusil původně co nejvíce rozšířit pravomoc Úřadu. Novelou z roku 2004 ale tyto pravomoci přenesl zpět na soudy. Úřad je správním úřadem, který má stanovenou určitou míru nezávislosti a pravomocí, ale který nemůže nahrazovat rozhodování soudů.

Úřad je nyní oprávněn dle § 29 zákona o ochraně osobních údajů mimo jiné provádět dozor nad dodržováním povinností stanovených zákonem o ochraně osobních údajů, přijímat podněty a stížnosti na porušení povinností stanovených zákonem, projednávat přestupky a jiné správní delikty a udělovat pokuty. Není však oprávněn rozhodovat o výši náhrady škody za porušení povinností zpracovatele osobních údajů, nemůže rozhodovat o náhradě za nemajetkovou újmu. Tyto pravomoci přísluší soudům.

V řešeném případě podal žalobce žalobu na zaplacení nemajetkové újmy 14. 1. 2008. Není proto možné použít ani postup uvedený v přechodných ustanoveních v čl. II bod 3. zákona č. 439/2004 Sb., který stanovil, že *„řízení zahájené a neskončené přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona se dokončí podle dosavadních právních předpisů“*. O náhradě nemajetkové újmy bude rozhodovat soud podle právní úpravy platné od roku 2004. (...)

Kompetenční spory: plnění ze smlouvy o připojení k distribuční soustavě

k § 17 odst. 5 písm. a) zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), ve znění zákona č. 158/2009 Sb.

K projednání sporu týkajícího se plnění z již uzavřené smlouvy o připojení k distribuční soustavě, jehož účastníci řízení neudělili souhlas s pravomocí Energetického regulačního úřadu, je dána pravomoc soudu.

(Podle usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 13. 4. 2010, čj. Konf 108/2009-11)

Prejudikatura: č. 485/2005 Sb. NSS, č. 1478/2008 Sb. NSS a č. 1933/2009 Sb. NSS.

Věc: Spor o pravomoc mezi Energetickým regulačním úřadem a Krajským soudem v Ústí nad Labem, pobočkou v Liberci, za účasti žalobce Mykoly L. a žalované akciové společnosti ČEZ Distribuce, ve věci nařízení předběžného opatření.

Žalobce se u Energetického regulačního úřadu (dále jen „Úřad“) domáhal, aby byla žalované uložena povinnost uzavřít s ním smlouvu o připojení pro odběrné místo a toto místo fyzicky připojit k distribuční soustavě, a umožnit mu tak dodávky elektřiny za podmínek upravených ve smlouvě o připojení odběrného místa k síti nízkého napětí ze dne 25. 5. 2006.

Úřad návrh žalobce rozhodnutím ze dne 14. 8. 2008 zamítl. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce rozklad, který předseda Úřadu zamítl rozhodnutím ze dne 18. 11. 2008. Předseda Úřadu shledal, že žalobci právně svědčilo užívání jen jedné místnosti v domě a rozvody elektřiny byly považovány za stavebně technickou (neoddělitelnou) součást domu jako věci v právním smyslu. Z tohoto důvodu žalobce nedisponoval odběrným místem ve smyslu odběrného elektrického zařízení. Nemohl proto jako oprávněný zákazník žádat o připojení odběrného elektrického zařízení, neboť se tak domáhal přiznání více práv, než z jeho postavení vyplývalo. Žalobce je totiž na základě nájemní smlouvy nájemcem jednoho pokoje v domě. Pronajímatelkou a vlastníci celého domu je Hana T., která byla odběratelkou elektřiny pro tento dům (odběrné místo). Jelikož žalovaná zjistila dne 10. 1. 2006 v odběrném místě neoprávněný odběr elektřiny,

přerušila dodávky elektřiny. Dne 25. 5. 2006 vypověděla Hana T. smlouvu o sdružených dodávkách elektřiny a ve stejný den uzavřel žalobce s žalovanou jako provozovatelkou distribuční soustavy smlouvu o připojení odběrného místa k síti nízkého napětí, v níž se žalovaná zavázala připojit odběrné zařízení žalobce coby konečného zákazníka k zařízení distribuční soustavy a umožnit mu dodávky elektřiny. Podle poznámky ručně vepsané do zápatí smlouvy byla tato smlouva dne 27. 6. 2006 žalovanou „stornována“, neboť v odběrném místě došlo dříve k neoprávněnému odběru elektřiny. „Stornována“ byla pak rovněž výpověď smlouvy o sdružených dodávkách elektřiny učiněná Hanou T.

Žalobce poté podal Okresnímu soudu v Děčíně návrh na nařízení předběžného opatření, kterým se domáhal uložení povinnosti žalované připojit odběrné zařízení žalobce k zařízení distribuční soustavy a umožnit mu dodávky elektřiny za podmínek upravených ve smlouvě o připojení ze dne 25. 5. 2006. Žalobce především argumentoval tím, že tato smlouva nezanikla, resp. že nevidí žádný důvod, který by způsoboval její neexistenci nebo zánik.

Okresní soud usnesením ze dne 9. 1. 2009 návrhu žalobce vyhověl a nařídil žalované

připojení odběrného zařízení žalobce k zařízení distribuční soustavy. K odvolání žalované však Krajský soud v Ústí nad Labem, pobočka v Liberci, usnesením ze dne 28. 5. 2009 usnesení okresního soudu zrušil (výrok I.), řízení zastavil (výrok II.) a rozhodl, že po právní moci usnesení bude věc postoupena Úřadu (výrok III.). Dospěl totiž k závěru, že mezi žalobcem a žalovanou existuje spor o uzavření smlouvy o dodávce elektřiny a smlouvy o připojení a spor o dohodě o přístupu k přenosové soustavě, přičemž v těchto případech je podle § 17 odst. 8 písm. a) a b) energetického zákona dána pravomoc k rozhodnutí Úřadu.

Úřad se návrhem doručeným dne 21. 9. 2009 domáhal, aby zvláštní senát zřízený podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, rozhodl spor o pravomoc vzniklý ve smyslu § 1 odst. 1 písm. a) citovaného zákona mezi ním a Krajským soudem v Ústí nad Labem, pobočkou v Liberci. Uvedl, že spor o připojení odběrného místa do distribuční soustavy (nikoliv přenosové, jak uvedl krajský soud) není sporem o přístup do distribuční soustavy podle § 17 odst. 8 písm. b) energetického zákona, nýbrž může být sporem, kdy nedošlo k dohodě o uzavření smlouvy mezi jednotlivými držiteli licencí a mezi držiteli licencí a jejich zákazníky podle § 17 odst. 8 písm. a) energetického zákona. Upozornil na rozdíl mezi *právem na připojení* do soustavy a *právem na přístup* do soustavy. S odkazem na § 2 odst. 2 písm. a) energetického zákona definoval „*přístup*“ jako právo na dopravu elektřiny prostřednictvím elektrizační soustavy, tedy právo na přenos nebo distribuci elektřiny, nikoliv právo na připojení k elektrizační soustavě. Právo na připojení k elektrizační soustavě přiznává energetický zákon odděleně od práva na přístup k přenosové nebo distribuční soustavě, a to u těch subjektů, u kterých je připojení fyzicky možné, resp. nezbytné pro zajištění přístupu do elektrizační soustavy. Tímto právem proto disponuje např. výrobce elektřiny nebo konečný zákazník; právo na připojení naopak nemá obchodník s elektřinou, který při své činnosti realizuje

pouze právo na přístup do soustavy za účelem dodání elektřiny zákazníkům.

I kdyby zvláštní senát usoudil, že právo na připojení účastníka trhu s elektřinou je určitou podkategorií práva na přístup do elektrizační soustavy, byl Úřad přesvědčen, že ve sporu o připojení k přenosové či distribuční soustavě nebo ve sporu o přístup do přenosové či distribuční soustavy může on sám rozhodovat jenom tehdy, pokud existuje mezi stranami spor ve věci. Spor, kdy nedojde k dohodě o připojení nebo přístupu k elektrizační soustavě, ale nemůže existovat (nastat) tehdy, kdy je již smlouva příslušného obsahu uzavřena, neboť v takovém případě objektivně nemůže existovat spor o uzavření smlouvy.

Úřad se nezřiká své pravomoci rozhodovat spory, kdy nedošlo k dohodě o uzavření smlouvy mezi jednotlivými držiteli licencí a mezi držiteli licencí a jejich zákazníky [§ 17 odst. 8 písm. a) energetického zákona] a spory, kdy nedošlo k dohodě o přístupu k přenosové soustavě nebo distribuční soustavě [§ 17 odst. 8 písm. b) energetického zákona]. Při vědomí těchto pravomocí podal žalobce návrh Úřadu na zahájení řízení, v němž se domáhal, aby byla žalované uložena *povinnost uzavřít s ním smlouvu o připojení* pro odběrné místo a toto místo fyzicky připojit k distribuční soustavě. Zde tedy existoval mezi stranami spor o uzavření smlouvy o připojení odběrného místa k distribuční soustavě žalované. V návrhu adresovanému později Okresnímu soudu v Děčíně se však žalobce domáhal uložení předběžného opatření, jehož základem bylo (jak vyplynulo i z následně žalobcem podané žaloby) *uložení plnění ze smlouvy o připojení* ze dne 25. 5. 2006 (jejíž vznik, resp. platnost je mezi žalobcem a žalovanou zřejmě sporný). Pravomoc Úřadu v tomto případě proto dána není.

Zvláštní senát rozhodl, že příslušný vydat rozhodnutí ve věci návrhu nařízení předběžného opatření je soud.

Z odůvodnění:

Zvláštní senát již dříve (v souladu s judikaturou Nejvyššího soudu) konstatoval, že

soud musí o předběžném opatření rozhodnout vždy, má-li pravomoc rozhodovat o věci samé. Může předběžné opatření nařídit, návrh na nařízení předběžného opatření zamítnout, odmítnout nebo řízení o návrhu zastavit. Soud ale nesmí ukládat takovou povinnost, která nespadá do jeho pravomoci (viz usnesení ze dne 16. 9. 2008, čj. Konf 41/2008-12, č. 1933/2009 Sb. NSS). V projednávané věci je z návrhu na nařízení předběžného opatření (jakož i z později podané žaloby ve věci samé) zřejmé, že žalobce se domáhá po žalované plnění ze smlouvy, která byla dle jeho názoru platně uzavřena dne 26. 5. 2006, spočívající v připojení odběrného zařízení žalobce k zařízení distribuční soustavy a umožnění dodávek elektřiny. Právě ve vztahu k tomuto předmětu řízení je tedy třeba posoudit otázku pravomoci rozhodnout o návrhu na nařízení předběžného opatření.

Pravomoci Úřadu v oblasti rozhodování soukromoprávních sporů byly od přijetí energetického zákona pozměněny dvěma novelami, konkrétně zákonem č. 670/2004 Sb. a zákonem č. 158/2009 Sb. Jak krajský soud v usnesení o zastavení řízení, tak i Úřad ve svém návrhu na rozhodnutí kompetenčního sporu vycházely ze znění energetického zákona před novelou provedenou zákonem č. 158/2009 Sb. Nicméně zvláštní senát, jak již konstatoval ve své předchozí rozhodovací činnosti (srov. usnesení ze dne 24. 11. 2004, čj. Konf 3/2003-18, č. 485/2005 Sb. NSS), rozhoduje o kompetenčním sporu podle skutkového a právního stavu existujícího ke dni, kdy o věci rozhoduje. Jelikož přechodné ustanovení obsažené v čl. II odst. 6 zákona č. 158/2009 Sb. na projednávaný případ nedopadá, neboť k postoupení žalobcova návrhu na nařízení předběžného opatření, a tedy k zahájení řízení před Úřadem, došlo až poté, co zákon č. 158/2009 Sb. vstoupil v účinnost, je třeba otázku pravomoci v projednávané věci vyřešit podle znění energetického zákona po novele provedené zákonem č. 158/2009 Sb.

Tato novela přesunula úpravu pravomoci Úřadu v oblasti rozhodování soukromoprávních sporů z § 17 odst. 8 do § 17 odst. 5 energetického zákona. (...)

Ačkoliv z novel energetického zákona je zřetelně patrný záměr zákonodárce rozšiřovat rozhodovací pravomoci Úřadu na úkor obecného soudnictví, vyšel zvláštní senát při posuzování otázky pravomoci z premisy, že výluky z rozhodovací pravomoci obecných soudů ve prospěch správních orgánů je třeba vykládat restriktivně. Tyto výluky totiž odnímají soudům jejich nejvlastnější pravomoc – rozhodovat spory ze soukromoprávních vztahů v klasickém nalézacím řízení (srov. usnesení zvláštního senátu ze dne 13. 10. 2005, čj. Konf 99/2004-5, č. 1478/2008 Sb. NSS). Z tohoto důvodu zvláštní senát posoudil zákonodárcem vymezený rozsah rozhodovací pravomoci Úřadu s tím, že nebude-li možno podřadit právě projednávaný případ pod žádnou z oblastí, ve kterých je Úřad oprávněn rozhodovat, bude ve věci dána pravomoc obecného soudu.

Z povahy věci na projednávaný případ nedopadají pravomoci Úřadu vymezené v § 17 odst. 5 písm. d) energetického zákona. Rovněž písmeno b) téhož ustanovení není ve věci aplikovatelné, neboť účastníci žádný souhlas s pravomocí Úřadu rozhodnout jejich spor neudělili; naopak, adresoval-li žalobce návrh na nařízení předběžného opatření obecnému soudu, vyjádřil tím vůli, aby ve věci rozhodl tento soud.

Pokud jde o § 17 odst. 5 písm. a) energetického zákona, zvláštní senát souhlasí se závěrem Úřadu, že v dané věci nejde o spor, kdy nedošlo k uzavření smlouvy mezi držitelem licence nebo mezi držitelem licence a jeho zákazníkem: žalobce vychází z toho, že zde smlouva existuje a domáhá se plnění z této smlouvy, nikoliv jejího uzavření. Žalobce se rovněž nedomáhá poskytnutí náhrady za nedodržení stanovených standardů kvality dodávek a služeb. Konečně spor v projednávané věci nelze označit ani za spor o omezení nebo přerušení dodávek elektřiny z důvodu neoprávněného odběru. Žalobce totiž nenamítá omezení či přerušení dodávky elektřiny žalovanou, nýbrž primárně žádá o připojení svého odběrného zařízení k zařízení distribuční soustavy. Ostatně ve vztahu k žalobci dosud k žádné dodávce elektřiny nedošlo, a tak ne-

mohlo ani dojít k omezení či přerušení této dodávky.

K posouzení tak zbývá poslední relevantní ustanovení energetického zákona - § 17 odst. 5 písm. c), konkrétně zda se v projednávané věci jedná o spor o přístup k distribuční soustavě. Ačkoliv novela energetického zákona provedená zákonem č. 158/2009 Sb. vypustila zákonnou definici přístupu k přenosové nebo distribuční soustavě dříve obsaženou v § 2 odst. 2 písm. a) bodu 25 energetického zákona, zvláštní senát akceptuje výklad Úřadu, že je třeba rozlišovat mezi právem na přístup k přenosové nebo distribuční soustavě a právem na připojení k soustavě.

U práva na přístup se jedná o právo na dopravu elektřiny prostřednictvím elektrizační soustavy, resp. právo na přenos nebo distribuci elektřiny. Právo na připojení je naproti tomu třeba vnímat jako právo na fyzické připojení zařízení do elektrizační soustavy. Právo na připojení k elektrizační soustavě přiznává energetický zákon odděleně od práva na přístup k přenosové nebo distribuční soustavě u těch subjektů, u kterých je připojení fyzicky možné, resp. nezbytné pro využití samotného práva na přístup k přenosové nebo distribuční soustavě. Tak právem na připojení disponuje např. zákazník v § 28 odst. 1 písm. a) energetického zákona, avšak nikoliv již obchodník s elektřinou, jehož činností je nákup a prodej elektřiny dalším účastníkům trhu s elektřinou a jenž se k elektrizační soustavě fyzicky nepřipojuje a pouze využívá

práva na přístup do soustavy [§ 30 odst. 1 písm. a) energetického zákona].

Z odlišného pojetí obou práv pak vyplývá, že spor o připojení odběrného místa do distribuční soustavy není zároveň sporem o přístup do distribuční soustavy. Jinými slovy, má-li Úřad podle § 17 odst. 5 písm. c) energetického zákona pravomoc rozhodovat spory týkající se výhradně práva na přístup k přenosové nebo distribuční soustavě, tj. týkající se přenosu a distribuce elektřiny, nelze z této pravomoci dovozovat další pravomoc ohledně sporů souvisejících s fyzickým připojením odběrného místa k distribuční soustavě (tj. s právem na připojení). Spory o připojení k distribuční soustavě je Úřad oprávněn rozhodovat pouze podle § 17 odst. 5 písm. a) energetického zákona (tedy v případech, kdy nedošlo k uzavření smlouvy o připojení), případně podle § 17 odst. 5 písm. b) téhož zákona (pokud s rozhodovací pravomocí Úřadu souhlasí všichni účastníci řízení). Jelikož v projednávaném případě jde o spor týkající se plnění z již uzavřené smlouvy o připojení k distribuční soustavě a současně účastníci řízení souhlas s pravomocí Úřadu rozhodnout jejich spor neudělili, je dána pravomoc obecného soudu. Zvláštní senát přitom ponechává stranou otázku, zda byla tato smlouva platně uzavřena, neboť to není pro posouzení kompetenčních otázek rozhodující; určující je v této souvislosti formulace žalobcova návrhu předběžného opatření, kterým se domáhá plnění z uzavřené smlouvy.

II. PRÁVNÍ VĚTY

2276

Řízení před soudem: rozsah žalobní legitimace poškozeného v přestupkovém řízení; konkurence důvodů pro odmítnutí žaloby

k § 70 odst. 2 a § 72 písm. b) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích
k § 46 odst. 1 písm. b), c) a d) soudního řádu správního

I. Žalobu poškozeného proti správnímu rozhodnutí v řízení o přestupku krajský soud odmítne podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. proto, že byla podána osobou k tomu zjevně neoprávněnou, v té části, v níž žalobce napadá výrok správního rozhodnutí týkající se viny obviněného z přestupku či sankce (příčemž výrokem týkajícím se viny je i výrok o zastavení řízení o přestupku).

II. Žaloba poškozeného proti správnímu rozhodnutí o přestupku v části týkající se výroku o náhradě škody podle § 70 odst. 2 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, je přípustná; k projednání žaloby jsou příslušné soudy rozhodující ve správním soudnictví.

III. Důvod odmítnutí žaloby proti rozhodnutí správního orgánu pro nepřipustnost podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 68 písm. a) s. ř. s. má přednost před důvodem odmítnutí pro její opožděnost podle § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2007, čj. 2 As 46/2006-100)

Prejudikatura: č. 806/2006 Sb. NSS a č. 1043/2007 Sb. NSS.

2277

Daňové řízení: dokazování; použitelnost důkazů z kontroly jiného druhu daně

k § 31 odst. 4 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků*)

Důkazy provedené při kontrole jednoho druhu daně mohou být použity i při kontrole a stanovení výše jiného druhu daně (§ 31 odst. 4 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků), pokud byly získány v souladu s právními předpisy a byla zachována práva daňového subjektu.

Na základě stejného důkazního materiálu nemusí dojít vždy ke stejnému způsobu stanovení daně.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 8. 2008, čj. 1 Afs 100/2008-137)

Prejudikatura: č. 1572/2008 Sb. NSS.

*) S účinností od 1. 1. 2011 nahrazen zákonem č. 280/2009 Sb., daňový řád.

2278

Daňové řízení: zásady řízení; dokazování

k § 2 a § 31 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění zákonů č. 35/1993 Sb., č. 85/1994 Sb., č. 255/1994 Sb., č. 492/2000 Sb. a č. 120/2001 Sb.*)

Žádné ustanovení soudního řádu správního ani zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, nestanoví, že správní orgán po zrušení svého rozhodnutí soudem může v dalším řízení provádět pouze takové důkazy, které vyplývají z odůvodnění rozhodnutí soudu. Správní orgán je tak oprávněn provádět i jiné důkazy, jestliže taková potřeba vyjde v dalším řízení najevo. I v průběhu takového řízení se však správní orgán musí řídit základními zásadami daňového řízení a pravidly pro dokazování (§ 2 a § 31 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků).

(Podle rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 6. 12. 2006, čj. 15 Ca 162/2006-31)

2279

Daň z přidané hodnoty: poskytování služeb vlastním zaměstnancům; povinnost uplatnit daň na výstupu

k § 2 odst. 2 písm. b) a § 7 odst. 1 a odst. 2 písm. a) zákona č. 588/1992 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění účinném pro zdaňovací období prosinec 2003**)

Pokud plátce daně z přidané hodnoty poskytoval služby ve smyslu § 2 odst. 2 písm. b) zákona č. 588/1992 Sb., o dani z přidané hodnoty, jež jinak tvořily předmět jeho podnikání, také svým zaměstnancům, nejednalo se o zdanitelné plnění, z něhož by byl plátce daně povinen odvést daň na výstupu, pouze tehdy, pokud tyto služby měly sloužit výhradně k výkonu pracovní činnosti uvedených zaměstnanců pro plátce daně [§ 7 odst. 1 a 2 písm. a) citovaného zákona].

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 4. 2009, čj. 5 Afs 68/2008-84)

2280

Daň z nemovitostí: postavení správce konkursní podstaty

k § 14 odst. 1 písm. a) a § 18 zákona č. 328/1991 Sb., o konkursu a vyrovnání****)

k § 3 odst. 1 a § 8 odst. 1 zákona č. 338/1991 Sb., o dani z nemovitostí

Povinnosti podle předpisů o daních související s nakládáním s majetkem patřícím do podstaty plní správce konkursní podstaty, a to i tehdy, jedná-li se o majetek, který není ve vlastnictví úpadce [§ 14 odst. 1 písm. a) zákona č. 328/1991 Sb., o konkursu a vyrovnání].

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2008, čj. 8 Afs 33/2007-47)

Prejudikatura: č. 713/2005 Sb. NSS; č. 52/1998 Sb. NS; č. 27/2003 Sb. NS; č. 94/2006 Sb. NS; náleží Ústavního soudu č. 76/2005 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 544/2002).

*) S účinností od 1. 1. 2011 nahrazen zákonem č. 280/2009 Sb., daňový řád.

**) S účinností od 1. 5. 2004 zrušen zákonem č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty.

****) S účinností od 1. 1. 2008 nahrazen zákonem č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon).

2281

Důchodové pojištění: příplatek k důchodu

k § 2 a § 30 odst. 2 zákona č. 119/1990 Sb., o soudní rehabilitaci, ve znění zákona č. 47/1991 Sb. k § 1 písm. a) nařízení vlády č. 622/2004 Sb., o poskytování příplatku k důchodu ke zmírnění některých křivd způsobených komunistickým režimem v oblasti sociální, ve znění účinném do 31. 10. 2005

Na osobu nezákonně odsouzenou pro spáchání trestného činu neuvedeného v § 2 zákona č. 119/1990 Sb., o soudní rehabilitaci, jejíž odsouzení bylo zrušeno cestou přezkumného řízení na základě stížnosti pro porušení zákona podle § 30 odst. 2 tohoto zákona, je třeba hledět jako na osobu, která byla podle tohoto zákona rehabilitována. Z toho důvodu tato osoba splňuje podmínku rehabilitace obsaženou v § 1 písm. a) nařízení vlády č. 622/2004 Sb., o poskytování příplatku k důchodu ke zmírnění některých křivd způsobených komunistickým režimem v oblasti sociální, ve znění účinném do 31. 10. 2005.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 2. 2009, čj. 6 Ads 96/2007-102)

Prejudikatura: č. 1158/2007 Sb. NSS a č. 1243/2007 Sb. NSS.

2282

Důchodové pojištění: příplatek k důchodu

k § 2, § 4 a § 25 odst. 7 a 8 zákona č. 119/1990 Sb., o soudní rehabilitaci, ve znění zákona č. 47/1991 Sb.

Pokud byl poškozený pro skutek uvedený v § 2 odst. 1 nebo § 4 zákona č. 119/1990 Sb., o soudní rehabilitaci, vzat do vazby dne 5. 10. 1947 a vězněn od tohoto data nepřetržitě do 19. 6. 1948 (pravomocně odsouzen byl dne 9. 6. 1948), má nárok na měsíční příplatek k důchodu podle § 25 odst. 7 citovaného zákona i za dobu od 5. 10. 1947 do 24. 2. 1948, neboť šlo o skutek spáchaný po 5. květnu 1945, za nějž byl pravomocně odsouzen v zákonem vymezeném období.

Nárok na měsíční příplatek k vdovskému důchodu má ve smyslu § 25 odst. 8 téhož zákona též vdova po takovém poškozeném.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 11. 2008, čj. 4 Ads 52/2008-30)

2283

Důchodové pojištění: příplatek k důchodu

k § 1 odst. 1 písm. a) nařízení vlády č. 622/2004 Sb., o poskytování příplatku k důchodu ke zmírnění některých křivd způsobených komunistickým režimem v oblasti sociální, ve znění nařízení vlády č. 405/2005 Sb.

Účelem vyplácení příplatku k důchodu podle § 1 odst. 1 písm. a) nařízení vlády č. 622/2004 Sb. je poskytnutí finanční kompenzace ke zmírnění některých křivd způsobených komunistickým režimem v oblasti sociální toliko těm osobám, které jsou odkázány pouze na dávky důchodového pojištění v podobě starobního nebo plného invalidního důchodu a prakticky nemají možnost získat jiný pravidelný zdroj příjmů; z tohoto důvodu příplatek k důchodu nenáleží osobám, jimž byl přiznán toliko částečný invalidní důchod.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 2. 2009, čj. 6 Ads 8/2009-76)

2284

Rozhlasové a televizní vysílání: rozlišení teleshoppingu a vlastní propagace provozovatele vysílání

k § 2 odst. 1 písm. n) a r) zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů, ve znění zákonů č. 341/2004 Sb. a č. 235/2006 Sb.

Podle § 2 odst. 1 písm. n) zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání, je reklamou i oznámení vysílané za účelem vlastní propagace provozovatele vysílání určené k podpoře prodeje, respektive sledování jeho produktů. Oproti tomu dle zákonné definice teleshoppingu [§ 2 odst. 1 písm. r) téhož zákona] se jím nerozumí přímá nabídka zboží určená veřejnosti, kterou by učinil ve vysílání sám provozovatel vysílání, ale vždy jen nabídka zboží jiných subjektů zařazená za úplatu. Provozovatel vysílání přímou nabídku svého zboží nemusí činit, protože již samotným vysíláním pořadů na svých programech a jejich sledováním ze strany diváků je kontrakt uzavřen.

(Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 3. 12. 2009, čj. 10 Ca 240/2009-37)

2285

Veřejné zakázky: přezkum úkonů zadavatele při zadávání veřejné zakázky

k § 101 odst. 1 zákona č. 40/2004 Sb., o veřejných zakázkách*)

Pokud orgán dohledu nad zadáváním veřejných zakázek při přezkumu úkonů zadavatele při zadávání veřejné zakázky podle § 101 odst. 1 zákona č. 40/2004 Sb., o veřejných zakázkách, shledá, že zadavatel svým úkonem sice nesplnil povinnost nebo porušil zákaz stanovený tímto zákonem, avšak takový úkon podstatně neovlivnil stanovení pořadí úspěšnosti nabídek a ani je ovlivnit nemohl, pak ve výroku svého rozhodnutí deklaruje toliko nesplnění povinnosti nebo porušení zákazu stanoveného tímto zákonem, aniž by se musel vyslovovat k otázce ovlivnění stanovení pořadí úspěšnosti nabídek. Tato úvaha má své místo toliko v odůvodnění rozhodnutí, a sice v té části, v níž orgán dohledu zdůvodňuje, proč neuložil opatření k nápravě.

(Podle rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 3. 7. 2007, čj. 62 Ca 30/2006-47)**)

2286

Ochranné známky: správní poplatek za podání rozkladu

k § 42 odst. 2 zákona č. 441/2003 Sb., o ochranných známkách a o změně zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích), ve znění pozdějších předpisů (zákon o ochranných známkách)

k nařízení Rady (ES) č. 40/1994 o ochranné známce Společenství

k nařízení Komise (ES) č. 2868/1995, kterým se provádí nařízení Rady (ES) č. 40/94 o ochranné známce Společenství

*) S účinností ke dni 1. 7. 2006 nahrazen zákonem č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách.

**) Proti rozsudku byla podána kasační stížnost, kterou Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 12. 2. 2009, čj. 7 Afs 87/2007-71, zamítl.

k § 48 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního
k čl. 95 odst. 2 Ústavy ČR ve znění ústavního zákona č. 395/2001 Sb.

Konstrukce § 42 odst. 2 zákona č. 441/2003 Sb., o ochranných známkách, podle něhož se rozklad považuje za podaný až poté, co byl zaplacen správní poplatek podle zvláštního právního předpisu, je v právní úpravě u známkoprávní oblasti obvyklá, jak plyne např. z nařízení Rady (ES) č. 40/94 o ochranné známce Společenství a z nařízení Komise (ES) č. 2868/95, kterým se provádí nařízení Rady (ES) č. 40/94. Není proto důvodu pro závěr, že zákon, jehož má být při řešení věci použito (v daném případě § 42 odst. 2 zákona č. 441/2003 Sb., o ochranných známkách), je v rozporu s ústavním pořádkem, což by jinak vedlo k přerušení řízení ve smyslu § 48 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a k předložení návrhu Ústavnímu soudu podle čl. 95 odst. 2 Ústavy.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2009, čj. 6 As 2/2008-124)

Prejudikatura: č. 857/2006 Sb. NSS; rozsudek Soudu prvního stupně ze dne 17. 9. 2008, *Neurim Pharmaceuticals v. OHIM* (T-218/06, Sb. rozh., s. II-2275); rozhodnutí Úřadu pro harmonizaci ve vnitřním trhu (OHIM) ze dne 10. 9. 2003, R208/2003-2, *Parmitalia v. Parmital*, bod 17.

2287

Ochranné známky: rozlišovací způsobilost

k § 3 odst. 1 písm. e) a odst. 2 zákona č. 174/1988 Sb., o ochranných známkách^{*)}

I. Vede-li doslovný výklad právního předpisu pocházejícího z období direktivně řízené a centrálně plánované ekonomiky k výsledku neslučitelnému s hodnotami současného systému tržního hospodářství založeného na volné soutěži, je třeba upřednostnit s těmito hodnotami souladnou interpretaci objektivně teleologickou.

II. Prvky shodnými s ochrannou známkou ve smyslu § 3 odst. 2 ve spojení s § 3 odst. 1 písm. e) zákona č. 174/1988 Sb., o ochranných známkách, se rozumí jen takové shodné prvky, které jsou způsobilé vzbudit u běžného spotřebitele dojem, že se v případě střetnutích se označení jedná o výrobky (služby) téhož výrobce (poskytovatele služeb).

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2009, čj. 4 As 1/2008-220)

Prejudikatura: č. 6439/27 Boh. A, č. 5342/31 Boh. A, č. 9181/31 Boh. A, č. 10.915/33-II. Boh. A, č. 12.403/36 Boh. A; Soudní judikatura ve věcech správních č. 952/2002; nálezy Ústavního soudu č. 63/1997 Sb. a č. 30/1998 Sb.; rozsudky Soudního dvora ze dne 29. 9. 1998, *Canon Kabushiki Kaisha v. Metro-Goldwyn-Mayer, Inc.* (C-39/97, Recueil, s. I-5507), a ze dne 11. 11. 1997, *SABEL BV v. Puma AG, Rudolf Dassler Sport* (C-251/95, Recueil, s. I-6191).

^{*) S účinností od 1. 10. 1995 zrušen zákonem č. 137/1995 Sb., o ochranných známkách, který byl následně zrušen zákonem č. 441/2003 Sb., o ochranných známkách a o změně zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích), ve znění pozdějších předpisů (zákon o ochranných známkách).}