

SBÍRKA
ROZHODNUTÍ
NEJVYŠŠÍHO
SPRÁVNÍHO
SOUDU

1 2013 / XI. ročník / 30. 1. 2013

OBSAH

I.

JUDIKÁTY

2724. Řízení před soudem: objektivní a subjektivní lhůta 1
2725. Řízení před soudem: ochrana práv třetích osob proti souhlasu stavebního úřadu 6
2726. Řízení před soudem: jiná vada řízení 14
2727. Správní trestání: omezení plateb v hotovosti 17
2728. Správní trestání: přestupek proti bezpečnosti a plynulosti silničního provozu 19
2729. Daňové řízení: postup k odstranění pochybností 22
2730. Daň z příjmů: církevní právnické osoby; daňová uznatelnost nákladů 27
2731. Daň z příjmů: sleva na dani 31
2732. Ochrana osobních údajů: charakter žádosti o uložení opatření k nápravě; subjektivní právo na výkon dozoru 34
2733. Právo průmyslového vlastnictví: obrazová a prostorová ochranná známka 46
2734. Regulace reklamy: reklama na alkoholické nápoje 50
2735. Veřejné zakázky: smlouvy o poskytování právních služeb 57
2736. Školství: povaha předškolního vzdělávání; přezkum rozhodnutí mateřské školy o přijetí dítěte 62
2737. Územní samospráva: určení majetku svěřeného k hospodaření příspěvkové organizace 68
2738. Obecně závazné vyhlášky obcí: veřejně přístupný podnik 71
2739. Volby do obecního zastupitelstva: aktivní legitimace navrhovatele 72
2740. Opatření obecné povahy: stanovisko orgánů státní správy lesa k územně plánovací dokumentaci 75
2741. Územní plánování: odchýlení se od zásad územního rozvoje; odůvodnění nemožnosti využití dříve vymezených zastavitelných ploch 79
2742. Stavební řízení: soulad projektové dokumentace s územním plánem; ochrana práv nabytých v dobré víře 85
2743. Ochrana přírody a krajiny: kácení dřevin 91
2744. Kompetenční spory: příslušnost k vydání evropského platebního rozkazu 101
2745. Kompetenční spory: rozhodování o návrhu povinného na částečné zastavení exekuce 105

I. JUDIKÁTY

2724

Řízení před soudem: objektivní a subjektivní lhůta

k § 82 a § 84 soudního řádu správního ve znění zákona č. 303/2011 Sb.

Deklarování nezákonnosti zásahu, pokynu nebo donucení správního orgánu podle § 82 s. ř. s. správním soudem se nelze s úspěchem domáhat neomezeně do minulosti, ale pouze v případě, že ke dni podání žaloby ještě neuplynula objektivní dvouletá lhůta stanovená v § 84 odst. 1 s. ř. s. Subjektivní lhůta nemůže začít běžet dříve než 1. 1. 2012.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 9. 2012, čj. 1 Aps 6/2012-29)

Prejudikatura: usnesení Ústavního soudu č. 12/2007 Sb. ÚS (sp. zn. IV. ÚS 2043/07).

Věc: Ing. Jiří J. proti Finančnímu úřadu pro Prahu 3 o ochranu před nezákonným zásahem.

Žalobce se u Městského soudu v Praze domáhal určení, že daňová kontrola daně z příjmů fyzických osob za zdaňovací období roku 1997 provedená žalovaným v období od 23. 5. 2001 do 26. 6. 2001 byla nezákonným zásahem. Městský soud usnesením ze dne 29. 5. 2012, čj. 5 A 27/2012-27, podanou žalobu odmítl pro opožděnost. V odůvodnění konstatoval, že žalobci uplynula jak subjektivní, tak objektivní lhůta (§ 84 odst. 1 s. ř. s.) pro podání žaloby a že zmeškání této lhůty nelze prominout (§ 84 odst. 2 s. ř. s.).

Proti tomuto usnesení podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost. Neztotožnil se totiž se závěrem městského soudu, že v daném případě uplynula subjektivní i objektivní lhůta pro podání žaloby.

Institut ochrany před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením byl do českého právního řádu včleněn od 1. 1. 2003. Podle stěžovatele proto nelze dovozovat, že by jakákoliv lhůta pro podání žaloby běžela v době, kdy právní řád neumožňoval žalobu podat. Ke stejnému názoru dospěl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 21. 12. 2004, čj. 4 Afs 22/2003-96. Subjektivní ani objektivní lhůta tak nemohla běžet v období od 23. 5. 2001 do 31. 12. 2002.

Stěžovatel dále zdůraznil, že řízení o ochraně před nezákonným zásahem bylo po 1. 1. 2002

možné zahájit jen v případě, že nezákonný zásah stále trval. U stěžovatele skončila daňová kontrola projednáním zprávy o kontrole dne 26. 6. 2001. Stěžovatel tedy do 31. 12. 2011 řízení o ochraně před nezákonným zásahem zahájit nemohl, neboť zásah již netrval. Změnu přinesla až novela soudního řádu správního provedená zákonem č. 303/2011 Sb., která s účinností od 1. 1. 2012 umožnila zahájit řízení o ochraně před nezákonným zásahem i v případě, že zásah již skončil. Podle stěžovatele tedy lze dovodit, že žádná ze lhůt pro podání žaloby ve smyslu § 84 s. ř. s. nemohla plynout do 31. 12. 2011.

Objektivní i subjektivní lhůta pro podání žaloby na ochranu před nezákonným zásahem začala podle stěžovatele běžet dne 1. 1. 2012. Žaloba podaná k městskému soudu dne 16. 2. 2012 tak byla podána v rámci zákonné lhůty. Nelze respektovat závěr vyslovený v rozsudku Nejvyššího správního soudu čj. 4 Afs 22/2003-96, že objektivní lhůta stěžovateli plyne i v době, kdy zákon neumožňuje žalobu podat. Zmíněný závěr soudu je chybný a příčí se zásadě spravedlivého procesu

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

III.

Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

(...) [10] Stěžovatel ve svém podání podřadil důvody kasační stížnosti pod § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Pokud ovšem stěžovatel kasační stížností napadá usnesení o odmítnutí žaloby, z povahy věci pro něj přichází v úvahu pouze kasační důvody podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. spočívající v tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu. Nejvyšší správní soud je v řízení o kasační stížnosti oprávněn zkoumat, zda rozhodnutí městského soudu a důvody, o které se toto rozhodnutí opírá, jsou v souladu se zákonem; jeho úkolem není věcně přezkoumávat, zda je žaloba proti nezákonnému zásahu důvodná. Rozsah přezkumu rozhodnutí soudu v řízení o kasační stížnosti je tak vymezen povahou a obsahem přezkoumávaného rozhodnutí. Jestliže městský soud žalobu odmítl a věc samu neposuzoval, může Nejvyšší správní soud v řízení o kasační stížnosti pouze přezkoumat, zda městský soud správně posoudil podmínky pro odmítnutí žaloby, nemůže se však již zabývat námitkami týkajícími se „*merita věci*“, tedy toho, zda žaloba na ochranu před nezákonným zásahem je důvodná (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2009, čj. 3 As 44/2008-80).

[11] Stěžejní námitkou obsaženou v kasační stížnosti, je názor stěžovatele, že objektivní i subjektivní lhůta pro podání žaloby (§ 84 s. ř. s.) na ochranu před nezákonným zásahem, kterou se stěžovatel domáhá určení, že zásah byl nezákonný, počala běžet pro všechny myslitelné zásahy nejdříve dne 1. 1. 2012.

[12] Podle § 82 s. ř. s. se může „[k]aždý, 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 zasaženo, domáhat žalobou u soudu ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný“. Od 1. 1. 2012 tedy může žalobce v žalobě na

ochranu před nezákonným zásahem formulovat i deklaratorní petit a domáhat se určení, že zásah, který už pominul, byl nezákonný. Tato možnost byla do soudního řádu správního včleněna novelou provedenou zákonem č. 303/2011 Sb. Přejížděná ustanovení zmíněné novely soudního řádu správního neobsahují specifickou úpravu pro zásahové žaloby znějící na deklaraci nezákonného zásahu. Uplatní se tak obecné přechodné ustanovení obsažené v čl. II bodě 1 zákona č. 303/2011 Sb., že „[n]eni-li dále stanoveno jinak, použije se [soudní řád správní] ve znění účinném ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona i pro řízení zahájená přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona; právní účinky úkonů, které byly v řízení učiněny přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, zůstávají zachovány“.

[13] Z § 84 odst. 1 s. ř. s. vyplývá, že „[ž]aloba musí být podána do dvou měsíců ode dne, kdy se žalobce dozvěděl o nezákonném zásahu. Nejpozději lze žalobu podat do dvou let od okamžiku, kdy k němu došlo.“ Podle odstavce 2 citovaného ustanovení „[z]meškání lhůty nelze prominout“.

[14] Interpretaci lhůty pro podání žaloby na ochranu proti nezákonnému zásahu (§ 84 s. ř. s.) za právní úpravy účinné do 31. 12. 2011 se Nejvyšší správní soud zabýval v rozsudku ze dne 21. 12. 2004, čj. 4 Afs 22/2003-96. V něm uvedl, že proti nezákonnému zásahu, ke kterému mělo dojít před nabytím účinnosti soudního řádu správního (tj. před 1. 1. 2003), bylo možné podat žalobu podle § 82 s. ř. s. pouze tehdy, pokud k 1. 1. 2003 ještě neuplynula objektivní dvouletá lhůta. Počátek běhu subjektivní dvouměsíční lhůty by bylo možné spojit až s datem 1. 1. 2003, tj. s účinností soudního řádu správního. Opačný výklad by znamenal nepřipustnou retroaktivitu úpravy řízení o ochraně před nezákonným zásahem pokynem nebo donucením správního orgánu, obsažené v soudním řádu správním. Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku dále zdůraznil, že smyslem tzv. nepravé retroaktivity, k níž zákonodárce přistoupil poskytnutím ochrany proti trvajícím nezákonným zásahům ve správním soudnictví (§ 82 a násl. s. ř. s.) s účinností od 1. 1. 2003 „je zabezpečit

žádoucí, pružnou kontinuitu právního řádu'. Vzhledem k tomu, že nové právní normy zpravidla nevznikají v, prostoru právem dosud nevyplněném; nýbrž naopak téměř vždy příslušné právní normy mění či nahrazují obdobné právní normy předchozí, bývá přijímáním nové právní úpravy nastolován problém kontinuity právní úpravy. Den nabytí účinnosti nové právní normy, která nahradila normu předchozí, je tedy i časovým rozmezím, kdy se právně upravené skutečnosti a vztahy atd. (rozumí se trvajících skutečností a vztahy) dostávají z režimu jedné právní normy do režimu jiné právní normy. Tato skutečnost souvisí s trváním, resp. přetrváváním práva. Ve společnosti ovládané právem logicky existují vždy právní vztahy, které vznikly za práva starého a přetrvávají i za práva nového. Konkrétní, 'rozměr' kontinuity, resp. přetrvávání práva v tomto smyslu, zpravidla řeší vždy ten který nový právní předpis sám, v tzv. přechodných (intertemporálních) ustanoveních. Intertemporální ustanovení nového právního předpisu, která bývají umístěna na jeho konci, zpravidla vycházejí ze zásady, že právní vztahy vzniklé před jeho účinností se spravují do nabytí účinnosti nové právní normy právní normou dřívější, ode dne účinnosti nové právní normy normou novou, a to podle povahy upravovaných vztahů buďto bez potřeby přizpůsobit jejich režim nové právní úpravě, nebo s povinností přizpůsobit jejich režim nové právní úpravě do určité doby, a to zpravidla pod sankcí zániku práva, resp. právního vztahu. Tyto zásady je však třeba vždy v příslušném právním předpisu upravit zcela konkrétně, tzn. vyjádřit je výslovně a podrobněji a eventuálně i modifikovat pro jednotlivé specifické otázky, jako např. pro povinnost (v zájmu zachování oprávnění založeného z minula) dodatečně prokázat splnění nových (dalších) podmínek předepsaných pro vznik oprávnění podle nové úpravy, běh lhůt pro tyto i jiné situace apod."

[15] Z uvedených závěrů Nejvyšší správní soud vycházel i v nyní posuzovaném případě. Při posuzování, zda lze určité právní úpravě přiznat zpětnou účinnost, je rozhodující zně-

ní přechodných ustanovení právního předpisu, který novou právní úpravu zavádí. Pokud zákonodárce stanovil účinnost nové právní úpravy připouštějící určení nezákonnosti již skončeného zásahu k 1. 1. 2012 a se zpětnou účinností tohoto typu žalob nepočítal, nelze při posuzování nyní projednávané věci odhlédnout od pravidla pro běh objektivní zákonné lhůty pro podání předmětné žaloby zakončeného v § 84 odst. 1 s. ř. s. Deklarace nezákonnosti zásahu, pokynu nebo donucení správního orgánu podle § 82 s. ř. s. správním soudem se nelze s úspěchem domáhat neomezeně do minulosti (pro jakékoliv úkony správních orgánů, k nimž došlo v průběhu doby), ale pouze v případě, že ke dni podání žaloby objektivní dvouletá lhůta stanovená v § 84 odst. 1 s. ř. s. ještě neuplynula. Počátek běhu subjektivní lhůty je nutno, obdobně jako v případě popsaném v rozsudku čj. 4 Afs 22/2003-96, spojovat nejdříve s 1. 1. 2012.

[16] V posuzovaném případě není mezi stranami sporu, že k zahájení daňové kontroly (stěžovatelem tvrzenému nezákonnému zásahu) došlo dne 23. 5. 2001. Dvouletá objektivní lhůta pro podání žaloby podle § 84 s. ř. s. tedy uplynula nejpozději dne 23. 5. 2003. Žalobu tak bylo možné podat nejpozději poslední den objektivní lhůty pro podání žaloby, tedy dne 23. 5. 2003, nehledě na to, zda subjektivní lhůta pro podání žaloby vůbec počala do tohoto okamžiku běžet. Nemůže být tedy relevantní, že subjektivní lhůta pro podání žaloby mohla začít plynout nejdříve dne 1. 1. 2012, neboť v této době již objektivní lhůta pro podání žaloby dávno uplynula. Zmeškání lhůty pro podání žaloby nelze podle § 84 odst. 2 s. ř. s. prominout.

[17] Skutečnost, že zákonodárce rozšířil práva fyzických a právnických osob v rámci žalob proti nezákonným zásahům správních orgánů a od 1. 1. 2012 jim umožnil domáhat se po správním soudu *pro futuro* určení nezákonnosti zásahu správního orgánu za předpokladu, že objektivní lhůta pro podání žaloby dosud neuplynula, představuje nepravou retroaktivitu soudního řádu správního. Nebyla-li možnost určovací žaloby podle § 82 s. ř. s. v přechodných ustanoveních zákona

č. 303/2011 Sb. rozšířena zákonodárcem i na dřívější zásahy správních orgánů, u kterých lhůty pro podání žaloby stanovené soudním řádem správním již uplynuly, nelze zákonodárcem projevovou vůli revidovat interpretací, která by relevantní ustanovení soudního řádu správního vztahující se ke lhůtám pro podání žaloby (§ 84 odst. 1 s. ř. s.) pozměnila v rozporu s výslovnou dikcí zákona i ustálenou judikaturou správních soudů (zejména srov. již citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 4 Afs 22/2003-96). Nemožnost výkladu *contra legem* nemůže být ospravedlněna ani tvrzením stěžovatele, že dřívější právní úprava určovací typ žaloby podle § 82 s. ř. s. nepřipouštěla (přiměřeně srov. usnesení Ústavního soudu ze dne 26. 11. 2007, sp. zn. IV. ÚS 2043/07, č. 12/2007 Sb. ÚS). Žaloba na určení nezákonnosti zásahu podle § 82 s. ř. s. tak po 1. 1. 2012 bylo možno podat ve vztahu ke skončeným zásahům pouze tehdy, pokud objektivní lhůta pro podání žaloby dosud neuplynula (tj. ve vztahu k zásahu správního orgánu, který nastal nejpozději 1. 1. 2010). Určit nezákonnost dřívějších zásahů zákonodárce formulací přechodných ustanovení zákona č. 303/2011 Sb. za současného stavu vyloučil. Určení nezákonnosti zásahu by se po účinnosti zákona č. 303/2011 Sb. bylo možné domáhat rovněž v řízeních o ochraně před nezákonným zásahem, která byla řádně zahájena před 1. 1. 2012, podáním návrhu na změnu žalobního petitu v případě, že by v mezidobí zásah správního orgánu skončil.

[18] Zákonodárce byl oprávněn v rámci přechodných ustanovení k zákonu č. 303/2011 Sb. prolomit základní princip nepravé retroaktivity a stanovit po určitou dobu neomezenou možnost domáhat se v soudním řízení správním deklarace nezákonnosti zásahů správních orgánů, které již skončily. Pokud tak neučinil, nepochybně se domníval, že takový postup není nezbytný pro ochranu práv fyzických a právnických osob. Ze spisového materiálu vyplývá, že i pokud byl tvrzený zásah žalovaného v projednávané věci nezákonný, ustal již dne 26. 6. 2001. Případným negativním důsledkům spojeným s citovaným zásahem se mohl stěžovatel bránit ve správním

soudnictví podáním žaloby proti rozhodnutí o odvolání proti vydanému dodatečnému platebnímu výměru na dani z příjmů fyzických osob za rok 1997. Pokud stěžovateli provedením předmětné daňové kontroly vznikla škoda, měl možnost domáhat se její náhrady postupem podle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, uplatněním nároku u příslušného správního orgánu a následně žalobou u civilního soudu; v rámci tohoto řízení by se případná nezákonnost zásahu žalovaného posuzovala jako předběžná otázka. Stěžovatel tedy v době, která bezprostředně souvisela s tvrzeným zásahem žalovaného, měl možnost bránit se proti údajnému přikopřu prostřednictvím správní žaloby proti konečnému rozhodnutí, kterým mu byla doměřena daňová povinnost na dani z příjmů fyzických osob za rok 1997, případně uplatněním nároku na náhradu škody způsobené při výkonu veřejné moci nesprávným úředním postupem. Zda těchto prostředků nápravy stěžovatel využil, či nikoliv, již v projednávané věci nemůže být relevantní.

[19] Nejvyšší správní soud dodává, že podle důvodové zprávy k zákonu č. 303/2011 Sb. má nová právní úprava řízení o žalobě proti nezákonnému zásahu zajistit vyšší standard ochrany tím, že umožní fyzickým a právnickým osobám domáhat se deklarování nezákonného zásahu, pokynu nebo donucení správního orgánu tehdy, pokud již zásah ani jeho důsledky netrvají a nehrozí jeho opakování. I pouhé konstatování nezákonnosti zásahu může být podle zákonodárce pro občany velmi důležité, neboť u veřejnosti posiluje důvěru v právní stát a napomáhá kultivovat činnost orgánů veřejné správy. Z hlediska odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem má nová právní úprava zásahové žaloby především významný psychologický efekt pro poškozené účastníky. Podle zákona č. 82/1998 Sb. není pro uplatnění náhrady škody způsobené úředním postupem (pod který se zařazuje i nezákonný zásah), na rozdíl od nezákonného rozhodnu-

tí, vyžadováno předchozí rozhodnutí o nesprávnosti úředního postupu, resp. deklarace nezákonnosti předmětného zásahu soudem. Rozhodnutí správního soudu o nezákonnosti takového zásahu nepochybně přispěje ke zrychlení rozhodování příslušných úřadů o odškodnění a v konečném důsledku i ke zrychlení řízení o náhradu škody u civilních soudů, u kterých se poškozený může domáhat náhrady škody, neuspokojí-li příslušný úřad plně nárok poškozeného (srov. sněmovní tisk č. 319/0, 6. volební období, dostupný na digitálním repozitáři www.psp.cz). Přírůsky nové právní úpravy v podobě usnadnění případného řízení o náhradě škody dle zákona č. 82/1998 Sb. zdůrazňuje i odborná literatura (Lichnovský, O. *Nezákonný zásah v daňovém řízení. Právní rozhledy*, 2012, č. 10, s. 343).

[20] Při řešení předmětné právní otázky proto Nejvyšší správní soud zohlednil, že zavedení nového typu žaloby na ochranu proti nezákonnému zásahu spočívající v deklarování nezákonnosti zásahu, který již skončil, bylo motivováno zejména snahou usnadnit žalobci postup při domáhání se případné náhrady škody podle zákona č. 82/1998 Sb. Pokud ve prospěch žalobce bude vydán rozsudek, kterým správní soud určí, že zásah správního orgánu byl nezákonný, měl by být jeho nárok na náhradu škody způsobené při výkonu veřejné správy nesprávným úředním postupem uspokojen již příslušným úřadem, u něhož podle § 14 citovaného zákona žalobce nárok uplatní, bez nutnosti následné iniciace soudního řízení u civilních soudů.

[21] Možnost deklarování nezákonnosti zásahu, který již netrvá, tedy napomáhá žalobci k rychlejší a efektivnější ochraně práv tím, že usnadňuje jeho důkazní situaci při uplatňování nároku na náhradu škody způsobené při výkonu veřejné moci nesprávným úředním postupem podle zákona č. 82/1998 Sb. Posláním správních soudů ovšem není pouze bezúčelné určování, zda určitý zásah nebo postup správního orgánu byl nezákonný, aniž by následně žalobci takové rozhodnutí nějakým způsobem prospívalo v dalším řízení (např. usnadňovalo mu průběh řízení o ná-

hradě škody podle zákona č. 82/1998 Sb.). Nelze jistě zcela pominout případně morální zadostiučinění, které se žalobci dostane, pokud správní soudy jeho žalobě vyhoví a již skončený zásah shledají nezákonným. Takové rozhodnutí správních soudů může být apelem na orgány veřejné správy, aby se vyvarovaly nezákonných postupů a nepřipustným způsobem neomezovaly práva fyzických a právnických osob.

[22] Nejvyšší správní soud v souladu s výše uvedenými závěry nepřisvědčil argumentaci stěžovatele, že závěry vyslovené v již citovaném rozsudku Nejvyššího správního soudu čj. 4 Afs 22/2003-96 ohledně běhu objektivní lhůty jsou chybné a příčí se zásadě spravedlivého procesu a že by objektivní lhůta měla v posuzovaném případě počít běžet nejdříve 1. 1. 2012. Je nutno mít na zřeteli, že přijetím soudního řádu správního zákonodárce jasně nastavil časový horizont dvou let, v němž se lze bránit tvrzenému nezákonnému zásahu ze strany správního orgánu. Stanovení určitého časového okamžiku pro možnost podání zásahové žaloby podle § 82 s. ř. s. je nezbytné, neboť s ohledem na zásadu bdělosti a zásadu právní jistoty lze po účastnících řízení spravedlivě požadovat, aby proti případným úkonům správních orgánů, které jsou v rozporu se zákonem, brojili v době, kdy je tyto úkony na právech zasáhly, nikoliv libovolně v kterémkoli okamžiku v budoucnosti. Určité časové ohraničení práva brojit proti nezákonnému zásahu správní žalobou je legitimní a je plně v souladu se smyslem a účelem tohoto institutu. Lze totiž předpokládat, že dřívější zásahy správních orgánů, i pokud by opravdu byly nezákonné, již skončily nebo již mohly být napraveny. Pokud by tomu tak nebylo, negativní účinky těchto minulých zásahů byly zmírněny plynutím času a již tak palčivým způsobem do práv žalobce nezasahují.

[23] Pokud se stěžovatel v posuzovaném případě domníval, že žalovaný zahájením zmíněné daňové kontroly nezákonným způsobem zasáhl do jeho práv, poskytoval mu právní řád účinné prostředky, jak takovému příkoří čelit, a umožňoval mu řešit danou otázku v přiměřeném časovém horizontu

(srov. bod [18] shora). Způsob koncipování přechodných ustanovení v zákoně č. 303/2011 Sb. ve vztahu k žalobám proti nezákonným zásahům, podle kterého zákonodárce otevřel možnost deklarace nezákonnosti zásahů pou-

ze pro zásahy, u nichž dosud neuplynula ob-
jektivní lhůta, je podle Nejvyššího správního
soudu naprosto vyhovující a není jej možné
chápat jako protiústavní.

2725

Řízení před soudem: ochrana práv třetích osob proti souhlasu stavebního úřadu

k § 96, § 106, § 122 a § 127 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)

k § 158 správního řádu (č. 500/2004 Sb.)

k § 34, § 65 a § 82 soudního řádu správního ve znění zákona č. 303/2011 Sb.

I. Souhlasy vydávané dle stavebního zákona z roku 2006, zejména dle § 96, § 106, § 122 a § 127, které stavební úřad výslovně či mlčky činí k ohlášení či oznámení, jsou jinými úkony dle části čtvrté správního řádu z roku 2004. Tyto souhlasy nejsou rozhodnutími ve smyslu § 65 s. ř. s.; soudní ochrana práv třetích osob je zaručena žalobou na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu dle § 82 s. ř. s.

II. Žadatel o vydání souhlasu či oznamovatel může být v soudním řízení správním, vedeném na základě žaloby třetí osoby napadající tento souhlas, v postavení osoby zúčastněné na řízení dle § 34 s. ř. s.

(Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2012, čj. 2 As 86/2010-76)

Předjudikatura: č. 1814/2009 Sb. NSS a č. 2206/2011 Sb. NSS.

Věc: Jana G. proti Městskému úřadu Kopřivnice o přezkoumání souhlasu s oznámenou změnou v užívání stavby, o kasační stížnosti žalobkyně.

Žalovaný vydal dne 21. 10. 2009 souhlas dle § 127 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006 s oznámenou změnou v užívání stavby. Souhlas se týkal objektu bývalé strojojny, přičemž změna v užívání stavby spočívala ve změně z původního účelu užívání na vzorkovnu olejů, maziv, autokosmetiky a příslušenství.

Žalobkyně napadla tento souhlas žalobou u Krajského soudu v Ostravě, přičemž vycházela z toho, že proti němu není možné uplatnit žádný řádný opravný prostředek. V žalobě argumentovala § 4 odst. 1, § 65 odst. 1 a § 82 s. ř. s. Souhlas označila za rozhodnutí po materiální stránce a vytkla žalovanému zejména nedostatky ve zjišťování skutečného stavu věci, procesní pochybení v řízení, porušení práv

třetích osob provedenou změnou a nesprávný a nezákonný postup při vydání souhlasu.

Krajský soud žalobu odmítl usnesením ze dne 15. 7. 2010, čj. 22 A 29/2010-37. V odůvodnění mimo jiné odkázal na § 4 odst. 1 písm. a), § 65 odst. 1 a § 65 odst. 2 s. ř. s. s tím, že ze soudního přezkumu jsou vyloučeny úkony správního orgánu, které nejsou rozhodnutími ve smyslu § 70 písm. a) s. ř. s. Úkon, jímž byl dán souhlas se změnou v užívání stavby podle § 127 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006, není správním rozhodnutím z materiálního ani z formálního hlediska, a tudíž soudnímu přezkumu nepodléhá.

Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížnost, v níž namí-

tala, že soud rozhodl v rozporu se zákonem, skutečným stavem věci i s judikaturou správních soudů. Souhlas podle § 127 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006 sice formálně není rozhodnutím a nejsou proti němu přípustné žádné řádné opravné prostředky, ale zasahuje do práv řady subjektů. Vlastník stavby jím získává práva, která předtím neměl, konkrétně v tomto případě mohl v objektu skladovat řadu nebezpečných látek a manipulovat s nimi. Stěžovatelka ani sousedé se k tomu nemohli vyjádřit, souhlas jim nebyl doručen. Přitom se jednalo o značně rizikový provoz v obytném území, ohrožující majetek i osobní bezpečnost. Stavebnímu úřadu bylo z dřívější doby známo, že stěžovatelka se o tento případ zajímá, cítí se dotčena, a tudíž měl postupovat podle § 127 odst. 3 stavebního zákona z roku 2006. Občanskoprávní ochrana zde nemohla být účinná. Krajský soud tak odepřel stěžovatelce právo na soudní ochranu.

Žalovaný v písemném vyjádření ke kasací stížnosti uvedl, že vzorkovna svým uspořádáním a vybavením slouží pouze k prezentaci olejů a maziv, nikoliv ke skladování ve smyslu navážení, skladování a prodeje. Místnost je v objektu, který je podle územního plánu součástí území, v němž jsou přípustná zařízení maloobchodní, nevýrobních služeb, drobná výrobní zařízení a skladů bez negativních vlivů na okolí. Povolení změny v užívání formou souhlasu podle § 127 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006 bylo adekvátní, neboť se změna nijak nedotkla práv třetích osob.

Spornou právní otázkou v projednávané věci bylo, zda souhlas stavebního úřadu, který stavební úřad výslovně či mlčky učinil k ohlášení či oznámení navrhovatele, stavebníka, vlastníka či osoby, která má právo změnit užívání stavby (dále jen „žadatel“), je rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., a zda podléhá soudnímu přezkumu ve správním soudnictví.

V rozsudcích ze dne 26. 6. 2008, čj. 4 Aps 7/2007-54, a ze dne 10. 7. 2008, čj. 4 As 64/2007-65, Nejvyšší správní soud výslovně uvedl, že souhlasné sdělení stavebního úřadu je rozhodnutím v materiálním slova smyslu,

a tedy rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. V obou případech se jednalo o souhlas vydaný podle stavebního zákona z roku 1976. Pro případ souhlasu podle stavebního zákona z roku 2006 byl tento názor převzat v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2011, čj. 7 As 89/2010-84, v němž je uvedeno, že souhlas je rozhodnutím zakládajícím práva a povinnosti stavebníkovi a dotýkajícím se právní sféry jiných osob. Dále zde soud uvedl, že souhlas vydaný v rozporu s právními předpisy může být důvodem pro zrušení v odvolacím či mimoodvolacím řízení.

Oproti tomu v rozsudku ze dne 31. 1. 2007, čj. 2 Aps 1/2006-80, č. 1176/2007 Sb. NSS, soud vyloučil, že akceptace ohlášení stavebních úprav je nezákonným zásahem. Nikoli však proto, že jde o rozhodnutí, ale proto, že sdělení stavebního úřadu dopadá jen na ohlašovatele a ostatní subjekty se proti němu mohou bránit toliko prostředky soukromého práva. Tento právní názor je obsažen i v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2008, čj. 7 As 1/2008-86, kde je uvedeno, že sdělení vydané podle § 57 odst. 2 stavebního zákona z roku 1976 je individuálním správním aktem vydaným v rámci vztahu mezi stavebním úřadem a stavebníkem a má přímé účinky jen na stavebníka. Na ostatní subjekty může mít dopady toliko zprostředkované a před jeho negativními důsledky se lze bránit v rámci soukromoprávní ochrany. V rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 6. 2009, čj. 7 As 10/2009-86, č. 2255/2011 Sb. NSS, jehož předmětem bylo zrušení sdělení o ohlášení a zastavení řízení ve věci stavebních úprav, soud vyslovil, že případy ohlášených staveb, které tomuto režimu neměly podléhat, jsou řešitelné postupem podle § 129 odst. 1 písm. a) stavebního zákona z roku 2006. V rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 3. 2009, čj. 5 As 7/2008-100, byl, s poukazem na judikaturu Vrchního soudu v Praze a na názory zastávané odborníky na stavební právo, zaujat názor, že sdělení stavebního úřadu k ohlášení stavby není správním rozhodnutím, ale jiným opatřením, a nápravy nesprávného opatření lze dosáhnout jen cestou nápravy nesprávných opatření po-

dle zákona č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení)*). Z těchto rozsudků lze tedy dovodit, že souhlas s ohlášením stavby rozhodnutím není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.

S ohledem na výše uvedené druhý senát Nejvyššího správního soudu svým usnesením ze dne 20. 7. 2011, čj. 2 As 86/2010-66, postoupil věc k rozhodnutí rozšířenému senátu.

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu rozhodl, že souhlasy vydávané dle stavebního zákona z roku 2006, zejména dle § 96, § 106, § 122 a § 127, které stavební úřad výslovně či mlčky činí k ohlášení či oznámení, jsou jinými úkony dle části čtvrté správního řádu. Tyto souhlasy nejsou rozhodnutími ve smyslu § 65 s. ř. s.; soudní ochrana práv třetích osob je zaručena žalobou na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu dle § 82 s. ř. s. Žadatel o vydání souhlasu či oznamovatel může být v soudním řízení správním, vedeném na základě žaloby třetí osoby napadající tento souhlas, v postavení osoby zúčastněné na řízení dle § 34 s. ř. s.

Z odůvodnění:

III.

Posouzení věci rozšířeným senátem

(...)

III. 2 Právní povaha souhlasů dle stavebního zákona z roku 2006

[14] Správní orgány při své činnosti nevzdávají po proběhnutém řízení pouze správní rozhodnutí ve smyslu § 9 a § 67 správního řádu upravené v jeho druhé a třetí části, ale činí i celou řadu dalších specifických úkonů upravených v části čtvrté tohoto zákona. Tyto úkony jsou vydávány v rámci méně formálního postupu a mají za cíl snížit administrativní a finanční zátěž žadatele a zrychlit činnost správních orgánů.

[15] V souladu s výše uvedeným lze v rámci předmětu úpravy stavebního zákona z roku 2006 nalézt tři rozdílné postupy při rozhodování v území, povolování staveb a jejich

změn, terénních úprav a zařízení, užívání a odstraňování staveb (dále souhrnně též „záměr“). V rámci prvního postupu nejsou ze zákona na žadatele kladeny žádné požadavky, a stavebním zákonem z roku 2006 taxativně vymezenou množinu zámerů tak lze umístit a realizovat bez součinnosti se správním orgánem – stavebním úřadem (např. § 79 odst. 3 stavebního zákona z roku 2006 – stavby nevyžadující rozhodnutí o umístění ani územní souhlas, § 103 téhož zákona – stavby, terénní úpravy, zařízení a udržovací práce nevyžadující stavební povolení ani ohlášení). Dále stavební zákon z roku 2006 umožňuje v rámci druhého postupu vydat ze strany stavebního úřadu tzv. souhlasy (územní souhlas, souhlas s ohlášením stavby, kolaudační souhlas, souhlas se změnou užívání stavby atd.). V případě třetího postupu se stavební úřad řídí druhou a třetí částí správního řádu a výsledkem tohoto řízení je bezpochyby správní rozhodnutí ve smyslu § 9 a § 67 správního řádu i § 65 s. ř. s.

[16] Stavební zákon z roku 2006 obsahuje v rámci stavebního řádu specifickou alternativu ke stavebnímu řízení a ohlášení stavby, vymykající se výše uvedeným postupům, a to zkrácené stavební řízení (§ 117). V tomto případě žadatel za splnění zákonných podmínek (§ 117 odst. 1 tohoto zákona) stavbu oznámí stavebnímu úřadu. K oznámení stavby připojí certifikát vydaný autorizovaným inspektorem. Zvláštní senát zřízený dle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, vyslovil právní názor, že certifikát autorizovaného inspektora není rozhodnutím ve smyslu správního řádu ani soudního řádu správního. Dodal, že ani na autorizovaného inspektora nelze pohlížet jako na správní orgán, a učinil závěr, že pro přezkum jeho aktů není dána pravomoc soudů ve správním soudnictví (srov. usnesení zvláštního senátu ze dne 6. 9. 2012, čj. Konf 25/2012-9).

III. 2. 1 Právní povaha souhlasů dle stavebního zákona z roku 2006 ve vztahu ke správnímu řádu

[17] Prvotní právní otázkou, kterou v této věci musí rozšířený senát vyřešit, je povaha

* S účinností od 12. 11. 2000 nahrazen zákonem č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení).

souhlasů vydaných v rámci výše uvedeného druhého postupu (tedy postupu, v rámci kterého jsou vydávány souhlasy) ve vztahu ke správnímu řádu. V tomto ohledu lze souhlasy vydávané druhým postupem rozdělit do dvou kategorií podle kritéria, zda stavební zákon z roku 2006 obsahuje ustanovení, která uvádí, že v případě negativní odpovědi dochází k vydání rozhodnutí, které je prvním úkonem v řízení (např. § 107, § 122 odst. 4 a § 127 odst. 2 tohoto zákona), či nikoliv. Důvod rozdělení spočívá v tom, že tyto kategorie souhlasů se od sebe liší právní úpravou, a to právě ve vztahu k určení jejich právní povahy.

[18] V případě první kategorie souhlasů (např. souhlas s provedením ohlášené stavby, kolaudační souhlas, souhlas se změnou užívání stavby atd.) obsahuje tedy stavební zákon z roku 2006 ustanovení, která uvádí, že v případě negativní odpovědi na žádost dochází k vydání rozhodnutí, které je prvním úkonem v řízení. Dále stavební zákon z roku 2006 u některých souhlasů spadajících do této kategorie (např. § 127 odst. 3) obsahuje ustanovení, která v případě negativní odpovědi ze strany stavebního úřadu odkazují žadatele na užití třetího postupu, tedy správního řízení. Na základě těchto ustanovení tak lze přímo z textu zákona dovodit, že do vydání negativního rozhodnutí správní řízení neprobíhá a zákonodárce jej úmyslně vylučuje.

[19] V této souvislosti je vhodné poukázat na legislativní vývoj úpravy v oblasti územního plánování a stavebního řádu. Zjednodušování správního přezkumu umístování a provádění staveb oproti předchozímu stavebnímu zákonu z roku 1976 je jednou ze základních myšlenek stavebního zákona z roku 2006. V důvodové zprávě ke stavebnímu zákonu z roku 2006 lze mimo jiné mezi hlavními principy navrhovaného řešení nalézt zavedení nového institutu územního souhlasu nahrazujícího územní rozhodnutí. Dále rozšíření okruhu staveb, které nebude třeba povolovat ani ohlašovat, a přesunutí řady staveb ze správního režimu (tzn. povolování formou správního rozhodnutí) do procesu ohlašování. Z výše uvedeného je jasně seznatelné, že

stavební zákon z roku 2006 se vydal cestou zjednodušování procesu umístování a povolování staveb příslušnými správními orgány.

[20] Tendenci směřující k další liberalizaci právní úpravy týkající se umístování a povolování staveb lze vysledovat i v současné legislativní činnosti. Jedním z cílů vládního návrhu zákona, kterým se mění stavební zákon z roku 2006 a některé související zákony (Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna 2012, VI. volební období, číslo sněmovního tisku 573/0) je rozšíření deregulace o případy, o kterých z hlediska veřejných zájmů není třeba rozhodovat v územním řízení. Cílem novelizace je i snižování administrativní náročnosti v územním řízení, a to v případech staveb, které nevyžadují posuzování vlivu na životní prostředí.

[21] Dále je zapotřebí vzít v úvahu obecné zásady správního řízení (§ 2 až § 6 správního řádu), které jsou ve stavebním zákoně z roku 2006 promítnuty především v § 4 odst. 1. Ten stanoví povinnost správních orgánů využívat zjednodušující postupy a v řízení postupovat vždy tak, aby byly dotčené osoby co nejméně zatěžovány a nevznikaly jim zbytečné náklady a aby v případech, kdy lze za podmínek stavebního zákona vydat ve věci pouze jedno rozhodnutí, upustily od dalšího povolování záměru.

[22] Ze znění zákona je tedy seznatelné, že záměrem zákonodárce bylo ve stanovených případech učinit řízení o umístění a povolání záměru méně formální, a tedy levnější a rychlejší. Z tohoto důvodu byl zaveden další postup (v některých případech paralelní), v tomto usnesení označovaný jako druhý, při posuzování umístování a povolování záměrů. Zákonodárce jím řeší situaci, kdy s ohledem na ochranu veřejných subjektivních práv nelze určitý okruh staveb uskutečnit zcela mimo posouzení stavebního úřadu (první postup – např. stavby nevyžadující rozhodnutí o umístění, územní souhlas, stavební povolení ani ohlášení), ale „klasické“ správní řízení je pro tento okruh záměrů zbytečně finančně a časově náročné, a to pro žadatele i pro stavu správních orgánů. Do kategorie záměrů podléhajících druhému postupu zařadil záko-

nodárce ty stavby, které musí předem splňovat nároky, které jsou jinak posuzovány ve správním řízení a svou povahou mohou jen obtížně zasáhnout do práv třetích osob (např. stavby opěrných zdí do výšky 1 metru, informační a reklamní zařízení atd.). Zavedením správního řízení i v rámci druhého postupu, a tedy *de facto* setřením rozdílu mezi postupem druhým a třetím, by došlo k popření smyslu celého toho alternativního postupu a učinilo by jej prakticky nepoužitelným, a tudíž zcela neživotným.

[23] Rozšířený senát učinil dílčí závěr, že tato kategorie souhlasů není vydávána v rámci správního řízení. Správní řád v takovém případě v § 177 odst. 2 předpokládá, že správní orgán při provádění jiných úkonů, na které se nevztahuje část druhá a třetí, postupuje obdobně dle části čtvrté tohoto zákona.

[24] Nejvyšší správní soud v minulosti v jiné věci shledal, že správní rozhodnutí ve smyslu § 9 a § 67 správního řádu nelze vydat mimo správní řízení (srov. rozsudek ze dne 22. 1. 2009, čj. 1 As 92/2008-76, č. 1814/2009 Sb. NSS). S tímto názorem se rozšířený senát ztotožnil, a souhlasy tak nemohou být správním rozhodnutím ve smyslu § 9 a § 67 správního řádu. Stavební zákon z roku 2006 navíc v některých případech (§ 122 odst. 3) přímo stanoví, že daný souhlas není správním rozhodnutím. Souhlasy nenaplňují ani definiční znaky vyjádření, osvědčení či sdělení (dle § 154 správního řádu), spadají tak v souladu s § 158 odst. 1 správního řádu do kategorie tzv. „*jiných úkonů*“ dle části čtvrté téhož zákona.

[25] Další (druhou) kategorií souhlasů vydávaných druhým postupem tvoří souhlasy, které neobsahují ustanovení uvádějící, že v případě negativní odpovědi dochází k vydání rozhodnutí, které je prvním úkonem v řízení (např. § 96 stavebního zákona z roku 2006). Zákon tak přímo neřeší otázku, zda je daný souhlas vydáván v rámci správního řízení, či nikoliv. Zato opět naznačuje, že souhlas ve správním řízení vydáván není, neboť předpokládá, že správní řízení se vede až v případě, kdy stavební úřad souhlas neudělí a místo toho zahájí správní řízení (§ 96 odst. 4 stavebního zákona z roku 2006). Dle názoru roz-

šířeného senátu jsou i tyto souhlasy s ohledem na zavedení alternativních postupů, systematicky stavebního zákona z roku 2006 a smysl právní úpravy jinými úkony dle čtvrté části správního řádu.

[26] Shrnutím této části tedy činí rozšířený senát závěr, že souhlasy vydávané dle stavebního zákona jsou jinými úkony dle čtvrté části správního řádu a postup vedoucí k jejich vydání je upraven v této části zákona.

III. 2. 2 Právní povaha souhlasů dle stavebního zákona z roku 2006 ve vztahu k soudnímu řádu správnímu

[27] Následnou otázkou, kterou se musel rozšířený senát zabývat, je povaha souhlasů vydaných v rámci druhého postupu ve vztahu k soudnímu řádu správnímu. Vzhledem k subsidiární povaze ostatních typů žalob oproti žalobě proti rozhodnutí správního orgánu je nejdříve zapotřebí odpovědět na otázku, zda jsou souhlasy rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s.

[28] V této souvislosti je podstatné podotknout, že žadatel má v některých případech možnost předem svůj záměr uzpůsobit zákonným podmínkám a požadovat po stavebním úřadu, aby při posuzování daného záměru, po kontrole splnění těchto podmínek, postupoval druhým zjednodušeným postupem. Druhý postup je tak v těchto případech určitou alternativou vůči postupu třetímu, avšak procesně jednodušší a rychlejší.

[29] I přes odlišné procesní kroky je výsledkem obou postupů autoritativní určení ze strany stavebního úřadu, zda je daný záměr možné uskutečnit, či nikoliv. Završení obou postupů má shodné právní účinky bez ohledu na předcházející proceduru i formální pojmenování (např. stavební povolení a souhlas s ohlášenou stavbou). Rozšířený senát se v této části shoduje s názorem vysloveným ve shora citovaném rozsudku čj. 1 As 92/2008-76, že konkrétně územní souhlas je z materiálního hlediska rozhodnutím ve smyslu § 9 a § 67 správního řádu, neboť souhlasy zakládají žadateli práva (např. provést stavbu) a přímo se dotýkají práv a povinností ostatních subjektů, které jsou povinny toto konání strpět.

[30] Jak však bylo již výše uvedeno, stavební zákon z roku 2006 u těchto souhlasů nepředpokládá správní řízení, a tedy ani vydání správního rozhodnutí ve smyslu § 9 a § 67 správního řádu. V případě druhého postupu žadatel musí své zájmy předem omezit zákonem stanovenými limity a stavební úřad posoudí, zda je žadatel dodržel. Stavební úřad nemůže v souhlasu stanovit další podmínky provedení, užívání, měnit limity apod. Pokud stavební úřad dojde k závěru, že záměr podmínky pro vydání daného souhlasu nespĺňuje, vydá v zákonem stanovené lhůtě rozhodnutí, které je prvním úkonem ve správním řízení, případně (u územního souhlasu) rozhodne usnesením o zahájení správního řízení.

[31] Rozšířený senát v této souvislosti připomíná své usnesení ze dne 16. 11. 2010, čj. 7 Aps 3/2008-98, č. 2206/2011 Sb. NSS, v němž obdobně posoudil povahu provedení či neprovedení záznamu do katastru nemovitostí tak, že „pro absenci formy správního rozhodnutí, jak mu rozumí doktrína správního práva, zde nepřipadá v úvahu ochrana před chybným provedením či neprovedením záznamu cestou žaloby proti rozhodnutí správního orgánu, neboť zde není formální akt naplňující znaky rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. [...] V projednávaném případě však zákon, ač výsledek postupu podle § 7 a § 8 zákona [č. 265/1992 Sb., o zápisech vlastnických a jiných věcných práv k nemovitostem] nepochybně zasahuje do subjektivního veřejného práva jednotlivce na to, aby údaje o jeho nemovitostech byly evidovány v katastru nemovitostí předepsaným způsobem (včetně ‚negativního‘ aspektu tohoto práva, tj. aby nebyly evidovány v případě, že k tomu není zákonný důvod), nepředepisuje formu správního rozhodnutí; správní orgán zde je povinen zasáhnout do sféry práv a povinností jednotlivce jiným způsobem.“ Ačkoliv jsou tedy souhlasy vydávané dle stavebního zákona z roku 2006 s to zasáhnout právní sféru třetích osob, pro nedostatek formální stránky nemohou být rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s.

[32] Obdobná situace je i v případech, kdy stavební úřad může postupovat pouze

druhým postupem a žadateli vydat souhlas s daným záměrem (např. kolaudační souhlas podle § 122 stavebního zákona z roku 2006). V těchto případech daný souhlas opětovně naplňuje materiální stránku rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s., neboť na jeho základě žadateli vzniká konkrétní právo (např. užívat dokončenou stavbu) a ostatním osobám povinnost toto konání strpět. Naplnění materiální stránky je jen umocněno tím, že stavební zákon z roku 2006 neobsahuje alternativu v podobě správního rozhodnutí jako u prve uváděných souhlasů. V tomto případě však stavební zákon z roku 2006 jasně stanoví, že se nejedná o správní rozhodnutí, neboť je v něm přímo uvedeno, že kolaudační souhlas není správním rozhodnutím (§ 122 odst. 3).

[33] Rozšířený senát tak může tuto otázku uzavřít konstatováním, že ačkoliv souhlasy vydávané dle stavebního zákona z roku 2006 mohou zakládat, měnit, rušit nebo závazně určovat práva a povinnosti a naplňují tak materiální stránku rozhodnutí dle § 65 s. ř. s., pro nedostatek předepsané formy se nemůže jednat o rozhodnutí podle téhož ustanovení.

III. 3 Soudní přezkoumatelnost souhlasu

[34] Poslední otázkou, kterou musí rozšířený senát zodpovědět, je možnost soudního přezkumu souhlasů. V této souvislosti je zapotřebí zmínit, že čtvrtá část správního řádu neumožňuje v případě jiných úkonů použít řádných opravných prostředků upravených tímto zákonem. To samo o sobě není v rozporu se smyslem zákonné úpravy. Jak bylo uvedeno výše, druhý postup je často procesně jednodušší alternativou ke „klasickému“ správnímu řízení. Stavební úřad jedná pouze se žadatelem, proti souhlasu nejsou přípustné řádné opravné prostředky, neboť se nepředpokládá věcný či právní konflikt. Smyslem druhého postupu (v rámci něhož jsou vydávány souhlasy) je existence procesně a časově méně náročné úpravy oproti správnímu řízení. Skutečnost, že proti souhlasu vydanému stavebním úřadem nelze použít řádný opravný prostředek, je právě jedním ze základních momentů urychlujících tento typ řízení.

[35] K otázce, zda tak nedochází k upírání práv třetím osobám, je zapotřebí zopakovat, že správní orgán při vydávání souhlasu neprovádí shodné posuzování záměru jako v rámci správního řízení. V případě souhlasu je úkolem správního orgánu toliko posoudit, zda žadatel dodržel podmínky, které stanoví zákon. Souhlas je jiným úkonem dle části čtvrté správního řádu. Nemůže stanovit další podmínky či sám o sobě rozhodnout, kterým postupem se bude žadatel řídit. Pochybení správního orgánu tak připadá v úvahu pouze v počáteční fázi, kdy stavební úřad chybně uváží, že daný záměr splňuje zákonná kritéria, a buď ve lhůtě souhlas udělí, či po zákonem určenou lhůtu nevydá rozhodnutí, které provedení záměru zakáže.

[36] Vydání nezákonného souhlasu (ať již písemně či mlčky), respektive nevydání záporného rozhodnutí, může nastolit závadný stav, který se může přímo dotknout práv třetích osob (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 8. 2012, čj. 8 As 84/2011-208). Třetí osoby mohou být kráceny jak na procesních právech (jako „*opomenutý účastník*“), tak i na právech hmotných (např. dotčení vlastnického práva k sousednímu pozemku).

[37] Pochybení stavebního úřadu v použití zjednodušeného druhého postupu pro záměry, které by dle zákona vyžadovaly vydání rozhodnutí cestou správního řízení, by mohlo umožnit obcházení či dokonce porušování zákona. Vzhledem k postupu mimo správní řízení by dotčené osoby nebyly v postavení účastníků řízení a neměly by k ochraně svých práv k dispozici procesní nástroje (námitky či řádné opravné prostředky). Problematiké je i zajištění informovanosti o chystaném záměru, neboť o záměru by bylo možné se dozvědět teprve z již probíhající či uskutečněné stavby. Navíc by bez možnosti soudního přezkumu mohlo dojít k situaci, kdy by nebylo možné nezákonné souhlasy zvrátit.

[38] Protože není umožněno třetím osobám se proti vydání souhlasu bránit opravnými prostředky podle správního řádu či jiné zvláštní úpravy správního řízení, musí být poskytnuta cesta k soudní ochraně práv v rámci správního soudnictví. K tomu rozšířený se-

nát již v citovaném rozhodnutí čj. 7 Aps 3/2008-98 mimo jiné uvedl: „*Nezřídkla bude takové rozlišení mezi rozhodnutími ve smyslu § 65 s. ř. s., zásahy ve smyslu § 82 s. ř. s. a osvědčeními ve smyslu § 79 odst. 1 s. ř. s. obtížné a nejednoznačné. Právě proto však musí být výklad ustanovení o soudní ochraně poskytované ve správním soudnictví takový, aby jakýkoliv úkon mající povahu jednoho z výše uvedených, tedy i ten, jenž se pohybuje na pomezí mezi uvedenými typy úkonů, byl podroben soudní kontrole, a to nejen formálně, ale skutečně, tedy z hlediska svého obsahu.*“

[39] Jak bylo uvedeno výše, souhlas není rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s., a ochrana žalobou proti rozhodnutí správního orgánu tak nepřichází v úvahu. Ve vydání souhlasu nelze spatřovat ani nečinnost správního orgánu, nepřipadá tak v úvahu ani žaloba na ochranu před nečinností (§ 79 s. ř. s.).

[40] Jako poslední možný způsob ochrany tak zbývá žaloba na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem, nebo donucením („*zásahová žaloba*“). V tomto ohledu se rozšířený senát ztotožnil se svým dříve publikovaným názorem, vyřčeným v posledně citovaném usnesení, kde mimo jiné uvedl, že „*zásahová žaloba chrání proti jakýmkoli jiným aktům či úkonům veřejné správy směřujícím proti jednotlivci, které jsou způsobilé zasáhnout sféru jeho práv a povinností a které nejsou pouhými procesními úkony technicky zajišťujícími průběh řízení. Nemusí jít nutně o akty neformální povahy či jen o faktické úkony, nýbrž i o jakékoli jiné konání či opomenutí konat, nelze-li je podřadit pod pojem rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Zásahem proto může být i nezákonná nečinnost spočívající v neučinění nějakého úkonu jiného než rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. V tomto ohledu tedy rozšířený senát nesdílí názor vyjádřený v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 1. 2008, čj. 3 Aps 3/2006-54, z něhož vyplývá, že nezákonným zásahem může být toliko konání, ne však opomenutí.*“

[41] Rozšířený senát se přiklonil k závěru, že se v případě vydání nezákonného souhla-

su (jak písemného, tak i provedeného mlčky) může jednat o nezákonný zásah stavebního úřadu. Z těchto důvodů je tak možné napadat souhlas vydaný dle stavebního zákona prostřednictvím žaloby na ochranu před nezákonným zásahem (82 s. ř. s.).

[42] Rozšířený senát spatřuje případnou nezákonnost zásahu v pochybení stavebního úřadu, kdy dojde k rozporu mezi skutečným a deklarovaným stavem uvedeným v souhlasu (např. kdy se změna v účelu užívání stavby dotkne práv třetích osob a stavební úřad nepostupuje dle § 127 odst. 3 stavebního zákona z roku 2006). Pokud je tímto souhlasem založen a jeho existencí udržován nezákonný stav a trvají jeho důsledky (užívání stavby závadným způsobem), zakáže soud správnímu orgánu vycházet z daného nezákonného souhlasu ve své další úřední činnosti. Obnovení stavu před zásahem lze dosáhnout tak, že soud přikáže správnímu orgánu, je li to možné, postupovat ve vztahu k nezákonnému souhlasu dle § 156 odst. 2 správního řádu.

[43] Objektivní možnost či nemožnost příkazu k obnovení stavu před zásahem vysloveného v soudním rozhodnutí a adresovaného správnímu orgánu, posuzuje soud v souladu s § 87 odst. 1 s. ř. s. na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí; toliko v případě, že soud pouze určuje (deklaruje), zda zásah byl nezákonný, vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době zásahu. Rozsudek soudu tedy nebude obsahovat výrok týkající se případného obnovení stavu před zásahem v případech, kdy zrušení napadeného souhlasu stavebního úřadu, byť byl soudem shledán nezákonným, nebude ze skutkových či právních důvodů zcela zjevně možné. V ostatních případech však soud nezkoumá a závazně nehodnotí splnění dále uvedených podmínek pro výsledek postupu správního orgánu podle § 156 odst. 2 správního řádu, neboť by tím nahrazoval předem správní orgán v jeho věcné kompetenci.

[44] Vzhledem k užití § 156 odst. 2 správního řádu je zapotřebí brát zřetel na přiměřené použití ustanovení hlavy IX. části druhé téhož zákona o přezkumném řízení. V § 94 odst. 4 správního řádu je obsažena ochrana

dobré víry žadatele. I když dojde správní orgán k závěru, že rozhodnutí (v daném případě souhlas) bylo vydáno v rozporu s právním předpisem, pokud by byla újma, která by jeho zrušením nebo změnou vznikla některému účastníkovi, který nabyl práva z rozhodnutí (souhlasu) v dobré víře, ve zjevném nepoměru k újmě, která vznikla jinému účastníkovi nebo veřejnému zájmu, správní orgán přezkumné řízení zastaví, resp. vydaný souhlas nelze zrušit. Správní orgán musí při postupu dle § 156 odst. 2 správního řádu také zkoumat, zdali jsou pro případné zahájení přezkumu či v jeho rámci pro následné zrušení vydaného souhlasu zachovány zákonné lhůty. Pouze při respektování těchto zákonných podmínek je možné vydaný nezákonný souhlas usnesením zrušit.

[45] Pokud nebude zrušení souhlasu a obnovení stavu před zásahem z výše uvedených důvodů možné, je i v tomto případě podstatné vydat deklaratorní rozhodnutí o existenci nezákonného zásahu, neboť toto rozhodnutí může žalobci ve smyslu § 135 odst. 2 o. s. ř. napomoci při uplatňování náhrady škody způsobené nesprávným úředním postupem dle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem.

[46] Poslední otázkou, kterou musel rozšířený senát vyřešit, je procesní postavení samotného žadatele v řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem, kterou podala třetí osoba. Žalobce se domáhá zrušení žadatelem získaného souhlasu a na podporu své žaloby tvrdí, že souhlas měl přímý dopad do jeho subjektivních práv a povinností. Případným zrušením souhlasu, resp. předchozím konstatováním nezákonného zásahu spočívajícím v jeho vydání, zákazem adresovaným správnímu orgánu z něj nadále vycházet či dokonce příkazem k obnovení stavu před zákazem, by byl tentokrát naopak bezpochyby dotčen na svých právech žadatel. V tomto případě je tak třeba použít procesní analogii a přiznat žadateli o vydání souhlasu či oznámovateli v soudním řízení správním vedeném na základě žaloby třetí osoby napadající

tento souhlas postavení osoby zúčastněné na řízení dle § 34 s. ř. s. V opačném případě by sám žadatel o vydání souhlasu neměl v soudním řízení žádná procesní práva a byl tak značně oproti žalobci znevýhodněn.

[47] V tomto případě se jedná o situaci sice výslovným zněním zákona nepředvídanou, ale z jeho smyslu a účelu vyvoditelnou. Žalobce tvrdí, že zákonné podmínky pro vydání souhlasu (např. se změnou v užívání stavby) nebyly splněny, mělo tudíž probíhat „klasické“ správní řízení, v němž by měli jak on, tak i žadatel, postavení účastníků řízení, mohli by, byť z odlišných pozic, napadat vydané rozhodnutí a po bezvýsledném vyčerpání řádných opravných prostředků (srov. § 5 s. ř. s.) se domáhat soudní ochrany svých práv ve správním soudnictví. V takovém případě by tomu z nich, který by žalobu nepodal, mohlo nepochybně náležet postavení osoby zúčastněné na řízení přímo dle § 34 s. ř. s.

Analogickou situací je projednávaný případ, kdy sice neproběhlo správní řízení a nebylo vydáno rozhodnutí, ale dle tvrzení v žalobě takto postupováno být mělo. Okruh dotčených osob je tedy obdobný a obdobný musí být i rozsah jejich procesních práv ve správním soudnictví (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 10. 2008, čj. 3 Aps 5/2008-282).

[48] Rozšířený senát konečně dodává, že nesouhlasí s názorem o možnosti odstranění nezákonného souhlasu cestou nápravy nesprávných opatření podle zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), uplatněným např. v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 3. 2009, čj. 5 As 7/2008-100, či rozsudku Vrchního soudu v Praze ze dne 31. 5. 1999, čj. 7 A 4/97-41. Jak bylo výše odůvodněno, souhlasy vydávané dle stavebního zákona z roku 2006 jsou jinými úkony dle části čtvrté správního řádu, který v § 156 obsahuje autonomní procesní úpravu na odstranění jejich vad.

2726

Řízení před soudem: jiná vada řízení

k § 103 odst. 1 písm. d) soudního řádu správního

Pokud krajský soud opomene doručit žalobu proti rozhodnutí správního orgánu žalovanému a vyzvat jej k vyjádření k žalobě, představuje tento postup jinou vadu řízení před soudem podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., která by mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2012, čj. 8 As 96/2011-59)

Prejudikatura: náleze Ústavního soudu č. 159/1999 Sb. ÚS (sp. zn. III. ÚS 367/99).

Věc: Richard Š. proti Krajskému úřadu Zlínského kraje o uložení pokuty, o kasační stížnosti žalovaného.

Správní orgán I. stupně (město Kroměříž, Komise k projednávání přestupků) vydal dne 9. 12. 2009 příkaz o uložení pokuty podle § 87 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích. Tímto příkazem shledal žalobce vinným ze spáchání přestupků proti občanskému soužití a proti majetku a uložil mu pokutu ve výši 2 000 Kč. Správní orgán I. stupně zaslal příkaz dne 14. 12. 2009 doporučenou zásilkou do vlastních rukou žalobce na adresu ohla-

šovny, Městského úřadu Kroměříž. Doručovací orgán uvedl, že adresát nebyl zastížen, proto zásilku téhož dne uložil k vyzvednutí na Městském úřadu Kroměříž. Současně správní orgán I. stupně uložil na podatelně ohlašovny oznámení o uložení písemnosti. Po uplynutí lhůty pro uložení zásilky nastala fikce doručení.

Proti příkazu podal žalobce v jediném podání dne 2. 6. 2010 odpor a zároveň žádost o prominutí zmeškání lhůty k podání odporu

podle § 41 správního řádu. Tvrdil, že se o příkazu dozvěděl teprve v květnu 2010 z trestního spisu vedeného u Okresního soudu v Ostravě. Tento soud doručil žalobci, v té době podmíněně propuštěnému, předvolání k veřejnému zasedání, na kterém se mělo v důsledku rozhodnutí o přestupku projednat nařízení výkonu zbytku trestu odnětí svobody. Svou žádost o prominutí zmeškání lhůty žalobce odůvodnil tím, že mu příkaz nebyl řádně doručen. Podle názoru žalobce není v případě rozhodování správního orgánu formou příkazu náhradní doručení možné. Fikce doručení neměla nastat i proto, že žalobce má trvalý pobyt na adrese sídla ohlašovny; takový pobyt je rovněž právní fikcí.

Správní orgán usnesením ze dne 27. 7. 2010 žádost o prominutí zmeškání úkonu (odpor) zamítl. Mimo jiné zdůraznil, že příkaz nabyt právní mocí a je vykonatelný, neboť byl řádně doručen dne 28. 12. 2009 formou náhradního doručení. Správní orgán doručoval příkaz nejprve na adresu, kterou uvedl žalobce Policii ČR při podání vysvětlení jako adresu pro doručování, doručující orgán však vrátil zásilku z důvodu, že adresa neexistuje. Teprve poté správní orgán přistoupil k doručení příkazu na adresu trvalého pobytu žalobce, tj. ohlašovny. Po uplynutí zákonné lhůty pro uložení zásilky nastala fikce jejího doručení.

Proti tomuto usnesení podal žalobce odvolání. Žalovaný odvolání zamítl a usnesení správního orgánu I. stupně potvrdil. Prohlásil, že příkaz byl doručen v souladu s platnými právními předpisy.

Žalobce podal proti tomuto rozhodnutí žalovaného žalobu u Krajského soudu v Brně. Krajský soud žalobu odmítl usnesením ze dne 29. 10. 2010, čj. 57 A 80/2010-10, s odůvodněním, že rozhodnutí, kterým správní orgán neprominul zmeškání lhůty pro podání odporu, je rozhodnutím předběžné povahy podle § 70 písm. b) s. ř. s., a není proto rozhodnutím přezkoumatelným ve správním soudnictví.

Usnesení krajského soudu napadl žalobce kasační stížností. Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 28. 7. 2011, čj. 8 As 9/2011-28,

usnesení zrušil a vrátil věc krajskému soudu k dalšímu řízení. Přitom zavázal krajský soud svým právním názorem, že rozhodnutí správního orgánu o neprominutí zmeškání lhůty k podání odporu nelze považovat za rozhodnutí předběžné povahy. Nejedná se tedy o kompetenční výlukou ze soudního přezkumu dle § 70 písm. b) s. ř. s.

Krajský soud v nyní napadeném rozhodnutí ze dne 31. 8. 2011, čj. 57 A 80/2010-38, rozhodl meritorně. V odůvodnění zdůraznil vazbu mezi přestupkovým řízením a řízením trestním, stejně jako skutečnost, že obě tato řízení spadají pod pojem „*trestního obvinění*“ v širším slova smyslu podle čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb.). Z toho důvodu platí pro správní trestání obdobné principy jako pro trestní stíhání. Na základě těchto úvah doložených rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2009, čj. 1 As 96/2008-15, krajský soud dospěl k závěru, že je třeba u právní úpravy příkazu podle § 87 zákona o přestupcích použít analogii s právní úpravou trestního příkazu. Ta je obsažena v § 314e až § 314g trestního řádu, doručování trestního příkazu pak v § 64 téhož zákona. Dle § 64 odst. 5 trestního řádu se fikce doručení neužije, doručuje-li se trestní příkaz. Krajský soud tak uzavřel, že fikce doručení není přípustná ani u příkazu vydaného podle zákona o přestupcích, a že tak v daném případě nebyl příkaz doručen v souladu s platnými právními předpisy. Z těchto důvodů rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Proti tomuto v pořadí druhému rozhodnutí krajského soudu podal kasační stížnost naopak žalovaný (stěžovatel). Nesprávné posouzení právní otázky soudem spatřoval stěžovatel v použité analogii s trestním právem. Stěžovatel měl za to, že analogii s trestním právem je možné použít, jen když předpisy přestupkového práva vlastní úpravu neobsahují. Doručování je však komplexně řešeno v zákoně o přestupcích a správním řádu, který je obecným předpisem dopadajícím na přestupkové řízení. Analogické užití pravidel trestního práva nelze vykládat tak, že se po-

užije úprava pro pachatele výhodnější. Správní řád pak nestanoví, že by nebylo možné využít náhradního doručení při doručování příkazu. Stěžovatel dále zmínil, že Nejvyšší správní soud v několika svých rozhodnutích uznal za platné doručování písemností v přestupkovém řízení s využitím fikce doručení. Žalobce by také nemělo zvýhodňovat, že byl k trvalému pobytu hlášen na úřední adrese (ohlašovně). Je totiž jeho odpovědností, aby si zajistil doručování jinak, žalobce si např. mohl nechat zapsat do informačního systému evidence obyvatel jinou adresu pro doručování písemností. Za vadu řízení vedoucí k nezákonnosti rozhodnutí stěžovatel považoval skutečnost, že jej krajský soud nikdy neseznámil s obsahem žaloby a stěžovatel se tak k ní nemohl vyjádřit. Stěžovatel uvedl, že se s obsahem žaloby seznámil až 14. 9. 2011 nahlédnutím do spisu, tedy až po vydání nového rozhodnutí krajského soudu v posuzované věci, před podáním této kasační stížnosti. Soud tak dle stěžovatele porušil § 74 odst. 1 s. ř. s. a zkrátil jej na jeho procesních právech, čímž porušil i právo na rovné postavení účastníků podle § 36 odst. 1 s. ř. s.

Žalobce odkázal ve svém vyjádření ke kasační stížnosti na rozsudek krajského soudu v přesvědčení, že správní orgán I. stupně postupoval při doručování příkazu nezákonně. Závažné pochybení spatřoval v tom, že se zásilka vrátila správnímu orgánu s poznámkou, že adresát je na dané adrese neznámý, a zásilka tak nikdy nebyla uložena žalobci k vyzvednutí. Má-li trvalý pobyt evidován na adrese sídla ohlašovny, nelze fikci doručení uplatnit. Dále pak je u formy příkazu nezbytné více chránit práva pachatele přestupku, a to kvůli speciální zákonné úpravě procesu rozhodování správního orgánu. Proto žalobce souhlasil s argumentací krajského soudu, že příkaz musí být adresátovi doručen do vlastních rukou a náhradní doručení má být v případě příkazu vydaného podle zákona o přestupcích vyloučeno.

Nejvyšší správní soud rozhodnutí Krajského soudu v Brně zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

(...)

V. 2

(...) [20] Stěžovatel tvrdí jinou vadu řízení před soudem [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. Shledává ji v tom, že jej krajský soud do vydání rozsudku neseznámil s obsahem žaloby, a stěžovatel se tak k ní nemohl vyjádřit.

[21] Zákonodárce v § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. jinou vadu řízení blíže nedefinoval a nestanovil tak, které vady řízení před soudem mohou mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Je proto úkolem judikatury tento neurčitý pojem vyložit s přihlédnutím ke konkrétním skutečnostem zjištěným v projednávané věci.

[22] Ze soudního spisu nevyplývá, že by kdy krajský soud zaslal stěžovateli informaci o řízení anebo žalobu a vyzval ho k podání vyjádření k žalobě. Ze spisu nevyplývá ani to, že by některý z účastníků využil svého práva nahlížet do spisu podle § 45 s. ř. s. A to i přesto, že stěžovatel uvádí, že se tímto způsobem s obsahem žaloby seznámil, a to až v době po vydání druhého rozhodnutí krajského soudu. Krajský soud tak zřejmě opomněl zaslat stěžovateli žalobu a vyzvat jej k vyjádření.

[23] Uvedenou vadu řízení není možné zhojit např. tím, že by Nejvyšší správní soud sám stěžovateli žalobu zaslal a kasační stížnost zamítl, protože by účastníkům odepřel možnost podat proti rozhodnutí soudu opravný prostředek. Opravné prostředky proti rozhodnutím Nejvyššího správního soudu totiž nejsou přípustné (§ 53 odst. 3 a § 120 s. ř. s.).

[24] Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 14. 10. 2005, čj. 6 Ads 57/2004–59, vyslovil, že se o vadu řízení, která by mohla mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí, nejedná, pokud lze dovodit, že by výrok rozhodnutí byl stejný i za situace, kdyby k vadě řízení vůbec nedošlo. Právě v posuzovaném případě však jde o tak závažnou vadu, že je nepřipustné spekulovat o tom, zda by výrok rozhodnutí krajského soudu byl nebo nebyl stejný, kdyby stěžovatel byl k vyjádření k žalobě vyzván.

[25] Vada řízení, ke které došlo v tomto posuzovaném případě, je zásadním procesním pochybením, výrazně krátícím práva účastníka řízení. K tomu vyslovil Ústavní soud tento právní názor: *„Jestliže je řízení před obecným soudem zatíženo výraznou procesní vadou plynoucí z opomenutí procesního předpisu, nezbyvá než v intencích ustálené rozhodovací praxe Ústavního soudu dovodit, že takové procesní pochybení obecného soudu je vážným porušením stanoveného postupu jako podstatného znaku ústavně zaručeného práva na soudní ochranu; za ústavně souladné soudní řízení lze totiž pokládat jen takové, v němž obecný soud zcela a plně respektuje platné zásady procesního práva.“* (srov. nálezh Ústavního soudu ze dne 11. 11. 1999, sp. zn. III. ÚS 367/99, č. 159/1999 Sb. ÚS).

[26] Opomenutí krajského soudu doručit stěžovateli žalobu a vyzvat jej k vyjádření tak představuje jinou vadu řízení před soudem

podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., která by mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Tato vada mohla mít za následek nezákonnost rozhodnutí krajského soudu a plně odůvodňuje zrušení tohoto rozhodnutí.

[27] S ohledem na procesní vadu v řízení se Nejvyšší správní soud nezabýval dalšími stížními námitkami, neboť ty budou moci být uplatněny v další fázi řízení před krajským soudem.

VI.

[28] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že řízení před krajským soudem trpí tak zásadní a nezhojitelnou procesní vadou, že rozhodnutí z tohoto řízení vzešlé je nezbytné pro tuto vadu zrušit (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). Věc současně vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení, v němž je krajský soud podle odstavce 3 téhož ustanovení vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu.

2727

Správní trestání: omezení plateb v hotovosti

k § 4 odst. 1 zákona č. 254/2004 Sb., o omezení plateb v hotovosti a o změně zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů^{*)}
k zákonu č. 26/2000 Sb., o veřejných dražbách, ve znění účinném do 30. 6. 2009

Úhrada a přijetí ceny dosažené vydražením podle zákona č. 26/2000 Sb., o veřejných dražbách, představuje výjimku z povinnosti provést bezhotovostní platbu podle § 4 odst. 1 zákona č. 254/2004 Sb., o omezení plateb v hotovosti.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2012, čj. 1 Afs 45/2012-38)

Věc: Společnost s ručením omezeným Dražební společnost MORAVA proti Finančnímu ředitelství v Brně o uložení pokuty, o kasační stížnosti žalovaného.

Žalobkyně dne 25. 6. 2008 přijala v hotovosti částku ve výši 8 milionů Kč jako úhradu části doplatku ceny dosažené vydražením za soubor nemovitostí. Při přepočtu dle kurzu aktuálního ke dni platby se jednalo o částku 332 295 eur. Tato částka překročila limit 15 000 eur, který je stanovený v § 4 odst. 1 zákona o omezení plateb v hotovosti.

Dne 24. 3. 2010 uložil Finanční úřad v Uherském Hradišti žalobkyni pokutu ve výši 50 000 Kč. Proti rozhodnutí finančního úřadu podala žalobkyně odvolání, které žalovaný rozhodnutím ze dne 11. 10. 2010 zamítl.

Proti rozhodnutí žalovaného podala žalobkyně žalobu u Krajského soudu v Brně, který ji uznal důvodnou a rozsudkem ze dne

^{*)} S účinností od 27. 5. 2011 byl § 4 odst. 1 změněn zákonem č. 139/2011 Sb.

23. 2. 2012, čj. 29 Af 130/2010-61, rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Důvodem byla mimo jiné žalobní námitka, dle které se ze strany žalobkyně nejednalo o správní delikt, jelikož zákon o veřejných dražbách, jakožto výjimka ze zákona o omezení plateb v hotovosti, hotovostní platbu v daném případě umožňoval.

Proti tomuto rozsudku krajského soudu podal žalovaný (stěžovatel) kasační stížnost, v níž uvedl, že zákaz hotovostních plateb dopadá též na úhradu ceny dosažené vydražením. Stěžovatel nesouhlasil s názorem krajského soudu, že by zákon o veřejných dražbách představoval výjimku z povinnosti podle zákona o omezení plateb v hotovosti. Naopak uvedl, že tato výjimka platí pouze tehdy, pokud jde o platbu, která podle zvláštního právního předpisu provedena v hotovosti být musí. V případě hrazení ceny dosažené vydražením tomu tak není. Podle § 20 odst. 1 písm. g) zákona o veřejných dražbách uvede dražebník vyhláškou, zda je přípustný i jiný způsob úhrady než úhrada v hotovosti. Způsob úhrady přitom nesmí být spojen s nadbytečnými obtížemi. Dle názoru stěžovatele patří mezi tyto obtíže také obtíže spojené s nedodržením ustanovení zákona o omezení plateb v hotovosti, jelikož zákony byly koncipovány ve vzájemném souladu a vzájemně na sebe odkazují. Stěžovatel uzavřel, že jiný výklad zákona o veřejných dražbách by byl v rozporu se smyslem zákona o omezení plateb v hotovosti.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

III.

Právní názor Nejvyššího správního soudu

(...)

III.B Hotovostní úhrada ceny dosažené vydražením a omezení plateb v hotovosti

(...)

[22] Klíčový je zde vztah zákona o veřejných dražbách a zákona o omezení plateb v hotovosti.

Z dikce obou zákonů plyne, že spolu vzájemně počítají a doplňují se. To ostatně zdůrazňuje i sám stěžovatel. Příkladem je odkaz na zákon o veřejných dražbách v poznámce č. 2 k § 4 odst. 1 zákona o omezení plateb v hotovosti (který umožňuje provedení nadlimitní hotovostní platby v případech, „jde-li o platbu, která musí být podle zvláštního právního předpisu provedena v hotovosti“). Jiným příkladem je § 14 odst. 2 zákona o veřejných dražbách, ve znění zákona č. 315/2006 Sb., který stejně jako na věc aplikovatelné znění zákona o omezení plateb v hotovosti operuje s částkou 15 000 eur a umožňuje v případě překročení této částky vyloučit složení dražební jistoty v hotovosti.

[23] Za těchto okolností ale nelze souhlasit se stěžovatelem, který tvrdí, že by umožnění platby v hotovosti dle zákona o veřejných dražbách bylo v rozporu s účelem a smyslem zákona o omezení plateb v hotovosti. Smysl a účel zákonů totiž nejde vykládat samostatně u každého zákona zvlášť, nýbrž v rámci celého právního řádu. V konkrétním případě bylo záměrem zákonodárce nadlimitní hotovostní platbu za určitých situací umožnit, jak vyplývá z výjimky v § 4 odst. 1 zákona o omezení plateb v hotovosti.

[24] Stěžovatel zdůrazňuje, že výjimka ze zákona o omezení plateb v hotovosti dle § 4 odst. 1 zahrnuje pouze situace, kdy platba podle jiného právního předpisu provedena v hotovosti být *musí*. To prý není případ úhrady ceny dosažené vydražením, jelikož § 20 odst. 1 písm. g) zákona o veřejných dražbách umožňuje dražebníkovi, aby vyhláškou uvedl, je-li přípustný i jiný způsob úhrady než úhrada v hotovosti.

[25] Podle zdejšího soudu je z dikce zákona o veřejných dražbách zřejmé, že platbu v hotovosti dražebník vyloučit *nemůže*, pouze může umožnit *další* způsoby úhrady [podle § 20 odst. 1 písm. g) dražebník v dražební vyhlášce mj. uvede, „je-li přípustný i jiný způsob úhrady ceny dosažené vydražením než úhrada v hotovosti“]. Pokud si to tedy plátce přeje, dražebník na úhradu v hotovosti *musí* přistoupit, což naplňuje požadavek uvedený v § 4 odst. 1 zákona o omezení plateb v hotovosti.

[26] Pokud by zákonodárce chtěl danou otázku upravit jinak, mohl tak učinit podobně jako to učinil v případě složení dražební jistoty (srovnej důvodovou zprávu k novele zákona o veřejných dražbách učiněné zákonem č. 315/2006 Sb., která evidentně vycházela z toho, že zákon o veřejných dražbách ve znění před touto novelou umožňoval skládat dražební jistotu v hotovosti bez omezení, a to i pokud hotovost přesahuje limit daný zákonem o omezení plateb v hotovosti – viz Důvodová zpráva ze dne 11. 11. 2005 k návrhu zákona, kterým se mění zákon o veřejných dražbách, tisk 1189/0, zvláštní část, bod 13, přístupné on-line v digitálním repozitáři Poslanecké sněmovny na <http://www.psp.cz/eknih/index.htm>). Jestliže tak zákonodárce doposud neučinil, dá se vyvozovat, že měl v úmyslu možnost platby v hotovosti pro plátce zachovat. Stejně tak byla zachována i povinnost dražebníka platbu přijmout.

[27] Za situace, kdy oba zákony nevystupují ve vzájemném rozporu, nýbrž na sebe vzájemně pamatují a doplňují se, by bylo v rozporu s požadavkem bezrozpornosti právního řádu, aby podle zákona o veřejných dražbách byl dražebník povinen platbu v hotovosti přijmout, zatímco podle zákona o omezení plateb v hotovosti by toto přijetí představovalo správní delikt. Výjimka uvedená v § 4 odst. 1 zákona o omezení plateb v hotovosti se proto vztahuje i na úhradu ceny dosažené vydražením.

[28] Stěžovatel argumentuje, že podle věty druhé § 20 odst. 1 písm. g) zákona o veřejných dražbách nesmí být způsob úhrady pro vydávatele spojen s nadbytečnými obtížemi, mezi něž řadí i potíže spojené s nedodržením zákonných ustanovení zákona o omezení plateb v hotovosti. Z toho by pak mělo vyplývat, že platba v hodnotě převyšující 15 000 eur *nesmí* být provedena v hotovosti. Tato argumentace zjevně představuje klasický případ logického klamu argumentace kruhem, a jako taková proto musí být odmítnuta. Stěžovatel nepředložil jediný argument, který by nasvědčoval tomu, že měl zákonodárce nadbytečnými obtížemi na mysli také potíže spojené s porušením zákona o omezení plateb v hotovosti. Doslovný význam spojení „*nadbytečné obtíže*“ se naprosto přičí tomu, že by jimi mělo být též porušení jiného zákona. Zákon spíše míří k obtížím praktického, nikoliv právního charakteru. Opačný závěr nevyplývá ani z důvodové zprávy k zákonu.

[29] Úhrada a přijetí ceny dosažené vydražením tedy představuje výjimku z povinnosti provést platbu částky převyšující 15 000 eur bezhotovostně. Krajský soud správně posoudil, že ze strany žalobkyně nedošlo ke spáchání správního deliktu.

2728

Správní trestání: přestupek proti bezpečnosti a plynulosti silničního provozu

k § 12 odst. 1, § 22 a § 82 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích^{*)}, ve znění účinném do 31. 7. 2010

k § 125c zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění zákona č. 133/2011 Sb.

I. Bylo-li ustanovení vymezující skutkovou podstatu přestupku bez náhrady zrušeno a nová právní úprava již neobsahuje jako součást skutkové podstaty nutnost způsobení dopravní nehody a škody převyšující zřejmě částku 100 000 Kč, lze v odvolacím řízení skutečnost, že dopravní nehoda i škoda byla způsobena, zohlednit při ukládání sankce. Takový postup je zcela v souladu s § 12 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích.

^{*) S účinností od 1. 8. 2011 byl § 22 zrušen zákonem č. 133/2011 Sb.}

II. Není v rozporu se zásadou zákazu *reformationis in peius* zakotvenou v § 82 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, aby v takovém případě odvolací správní orgán uložil sankci nikoli při spodní hranici trestní sazby, ale při zohlednění okolností, které v době jeho rozhodování již nejsou součástí skutkové podstaty, ale přítěžujícími okolnostmi, i v jiné části trestní sazby, pokud to tyto okolnosti odůvodňují. Ani v takovém případě však nemůže výše ukládané pokuty převyšit výši částky uložené správním orgánem I. stupně.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2012, čj. 1 As 75/2012-76)

Věc: Ing. Milan K. proti Krajskému úřadu Jihomoravského kraje, odboru dopravy, o uložení pokuty, o kasační stížnosti žalobce.

Rozhodnutím Městského úřadu Šlapanice, odboru dopravy (správní orgán I. stupně), ze dne 21. 6. 2011 byl žalobce uznán vinným ze spáchání přestupku proti bezpečnosti a plynulosti silničního provozu. Žalobce dne 15. 9. 2010 na dálnici v katastru obce Tvarožná ve směru jízdy na Prahu při řízení osobního motorového vozidla Škoda Octavia neponechal před sebou jedoucím vozidlem Mercedes dostatečnou bezpečnostní vzdálenost a v okamžiku náhlého snížení rychlosti tohoto vozidla z důvodu dopravní situace před ním na tuto skutečnost nestačil zareagovat a zezadu do tohoto vozidla narazil. V důsledku toho bylo vozidlo Mercedes odhozeno vpřed a narazilo do zadní části vozidla Ford Mondeo, které bylo také odhozeno vpřed a narazilo do zadní části vozidla Honda Civic. Tato nehoda způsobila hmotnou škodu v celkové výši cca 185 000 Kč. Žalobce tímto jednáním porušil § 19 zákona o silničním provozu, který ukládal řidiči vozidla jedoucímu za jiným vozidlem povinnost ponechat za ním dostatečnou bezpečnostní vzdálenost, a spáchal tak přestupek podle § 22 odst. 1 písm. i) zákona o přestupcích. Za tento přestupek správní orgán I. stupně uložil žalobci pokutu ve výši 2 500 Kč, povinnost nahradit zvýšené náklady spojené s přibráním znalce ve výši 1 500 Kč a dále povinnost nahradit náklady spojené s projednáváním přestupku ve výši 1 000 Kč.

Žalovaný rozhodnutím ze dne 18. 8. 2011 změnil rozhodnutí správního orgánu I. stupně, a to ve výroku o vině i sankci. S ohledem na novelizaci právní úpravy žalovaný namísto kvalifikace skutku podle § 22 odst. 1 písm. i)

zákona o přestupcích posoudil skutek jako přestupek podle § 125c odst. 1 písm. k) zákona o silničním provozu ve znění účinném od 1. 8. 2011. Ve výroku o sankci namísto pokuty 2 500 Kč uložil podle § 22 odst. 8 zákona o přestupcích uložil podle § 125c odst. 4 písm. f) zákona o silničním provozu pokutu ve výši 2 000 Kč.

Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu u Krajského soudu v Brně, kterou soud rozsudkem ze dne 29. 2. 2012, čj. 57 A 135/2011-41 zamítl. Tvrzení žalobce, že předmětnou dopravní nehodu nezpůsobil a že žalovaný rozhodoval na základě neúplných podkladů, odmítl jako účelové. Krajský soud souhlasil s uloženou pokutou ve výši 2 000 Kč.

Žalobce (stěžovatel) brojil proti rozsudku krajského soudu kasační stížností, v níž namítal, že krajský soud vycházel z neúplných podkladů, čímž porušil zásadu materiální pravdy stanovenou v § 3 správního řádu. Stěžovatel dále namítal, že mu správní orgán I. stupně uložil pokutu v nejnižší možné výměře, tedy 2 500 Kč. V průběhu řízení však došlo ke snížení zákonné sazby na rozpětí 1 500 až 2 500 Kč. I žalovaný měl proto uložit pokutu v nejnižší možné výměře (tedy 1 500 Kč) a nikoli v polovině trestní sazby (tedy 2 000 Kč). Zvýšení sankce z nejnižší možné výměry přípustné v dané době platným rozpětím trestní sazby na polovinu výměry trestní sazby platné v době rozhodování žalovaného bylo nepřipustným zpřísněním trestu odporujícímu zásadám trestního řízení. S touto námitkou se podle stěžovatele krajský soud v odůvodnění napadeného rozsudku nevyprávěl.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

(...)

III. 5 Výše uložené pokuty

[42] Stěžovatel dále namítá, že i v situaci, kdy došlo ke změně zákonného vymezení skutkové podstaty, byl žalovaný vázán výší pokuty uložené správním orgánem I. stupně, který ji vyměřil při spodní hranici zákonné sazby. I žalovaný měl proto pokutu vyměřit v nejnižší možné výměře odpovídající novému rozpětí trestní sazby, tedy ve výši 1 500 Kč. Vyměření pokuty v polovině trestní sazby znamená nezákonné zvýšení sankce, aniž by nadřízený správní orgán konstatoval nové skutečnosti či dospěl k závěrům odlišných od skutkových zjištění.

[43] V souvislosti s touto kasační námitkou je nejprve potřebné uvést, že správní orgán I. stupně podřadil jednání stěžovatele pod skutkovou podstatu obsaženou v tehdy účinném § 22 odst. 1 písm. i) zákona o přestupcích. Podle tohoto ustanovení se přestupku dopustí „*ten, kdo v provozu na pozemních komunikacích porušením zvláštního právního předpisu způsobí dopravní nehodu, při které je způsobena na některém ze zúčastněných vozidel včetně přepravovaných věcí hmotná škoda převyšující zřejmě částku 100 000 Kč*“. Sankci správní orgán I. stupně uložil podle § 22 odst. 8 citovaného zákona ve výši 2 500 Kč, tedy při spodní hranici zákonného rozmezí 2 500 až 5 000 Kč.

[44] Zákon č. 133/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, s účinností od 1. 8. 2011 zrušil celý § 22 zákona o přestupcích a skutkové podstaty přestupků proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích nově zakotvil v § 125c zákona o silničním provozu.

[45] Žalovaný v době rozhodování o odvolání (k 18. 8. 2011) proto podrobil jednání stěžovatele novému právnímu posouzení a dospěl k závěru, že je nutno je kvalifikovat jako přestupek podle § 125c odst. 1 písm. k) zákona o silničním provozu. Podle tohoto ustanovení se fyzická osoba dopustí přestupku tím, že v provozu na pozemních komunikacích „*jiným jednáním, než které je uvedeno pod písmeny a) až j), nesplní nebo poruší povinnost stanovenou v hlavě II tohoto zákona*“. Žalovaný zdůvodnil, že novou právní úpravu aplikuje, neboť ze srovnání sazeb sankcí za přestupek podle § 22 odst. 1 písm. i) zákona o přestupcích a § 125c odst. 1 písm. k) zákona o silničním provozu vyplývá, že nová úprava je pro pachatele příznivější – podle starší úpravy byl ohrožen pokutou v rozpětí 2 500 až 5 000 Kč, podle nové pak od 1 500 do 2 500 Kč. Žalovaný tedy aplikoval princip pravé retroaktivity ve prospěch adresáta právní normy a jednání stěžovatele tak subsumoval pod skutkovou podstatu vymezenou normou novější.

[46] Podle žalovaného nebylo možno ani v řízení o odvolání pominout polehčující okolnosti spočívající v řidičské minulosti obviněného, a není proto nutno uložit sankci v nejvyšší možné výměře v rámci velmi úzkého rozpětí sazby neumožňujícího výraznější diferenciaci. Žalovaný zdůraznil, že významnou okolností ovlivňující sankci je vedle řidičské minulosti i ta okolnost, že důsledkem porušení pravidla provozu stěžovatelem byla dopravní nehoda (a to dokonce čtyři vozidel na dálnici), přičemž tento následek není zákonným znakem skutkové podstaty. Stejným přestupkem by totiž bylo porušení § 19 odst. 1 zákona o silničním provozu bez poruchového následku v podobě nehody.

[47] Nejvyšší správní soud považuje shora nastíněný postup žalovaného za naprosto správný. Za situace, kdy mezi rozhodnutím správního orgánu I. stupně o přestupku a rozhodnutím o odvolání došlo ke změně právní úpravy v tom smyslu, že ustanovení vymezující skutkovou podstatu přestupku, z něhož byl stěžovatel uznán vinným v prvním stupni, bylo bez náhrady zrušeno a nová

právní úprava, podle které byl v odvolacím řízení skutek překvalifikován, již neobsahuje jako součást skutkové podstaty způsobení dopravní nehody a škody převyšující zřejmě částku 100 000 Kč, lze v odvolacím řízení skutečnost, že dopravní nehoda i škoda byla způsobena, zohlednit při ukládání sankce. Takový postup je zcela v souladu s § 12 odst. 1 zákona o přestupcích, který správním orgánům při určování druhu sankce a její výměry ukládá přihlídnout k závažnosti přestupku, zejména ke způsobu jeho spáchání a jeho následkům, k okolnostem, za nichž byl spáchán, k míře zavinění, k pohnutkám a k osobě pachatele atd.

[48] Právě skutečnost, že způsobení dopravní nehody není zákonným znakem skutkové podstaty, na kterou bylo jednání stěžovatele v odvolacím řízení překvalifikováno, považuje Nejvyšší správní soud za důležitou. Pokud totiž v takovém případě odvolací správní orgán uložil sankci nikoli při spodní hranici trestní sazby, ale tuto skutečnost zohlednil jako přitěžující okolnost a na rozdíl od správního orgánu I. stupně uložil sankci v polovině dovoleného zákonného rozpětí, i takto uložená sankce však nepřevýšila poku-

tu uloženou v prvním stupni, není takový postup v rozporu se zásadou zákazu *reformatio-nis in peius* zakotvenou v § 82 zákona o přestupcích. Zákaz *reformatio-nis in peius* se totiž nevztahuje na samotné řízení, ale na jeho výsledek (Šámal, P. a kol. *Trestní řád*. 6. vyd. Praha : C. H. Beck, 2008, s. 2026). Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že důležité pro respektování zásady zákazu změny v neprospěch je zmíněná skutečnost, že absolutní výše ukládané pokuty nemůže převýšit částku uloženou prvostupňovým správním orgánem, tedy že konkrétní výsledek řízení nemůže vyznít v neprospěch obviněného z přestupku.

[49] V nyní projednávané věci tedy nebylo z hlediska zákazu *reformatio-nis in peius* podstatné, zda byla v prvním stupni uložena sankce při samé spodní hranici trestní sazby a v odvolacím řízení v její polovině, ale že výsledkem odvolacího řízení bylo reálné snížení výše uložené pokuty o 500 Kč, a postavení stěžovatele se tedy *de facto* zlepšilo.

[50] Krajský soud shora popsany postup žalovaného též aproboval. Dovodil, že žalovaný postupoval v souladu s § 125c písm. f) zákona o silničním provozu a svůj postup řádně odůvodnil.

2729

Daňové řízení: postup k odstranění pochybností

k § 89 a § 90 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád (v textu jen „daňový řád z roku 2009“)
k § 43 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění zákonů č. 255/1994 Sb. a č. 270/2007 Sb.*) (v textu jen „daňový řád z roku 1992“)
k § 79 a násl. soudního řádu správního

Zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád, již nepředpokládá jako jedinou alternativu ukončení postupu k odstranění pochybností (na rozdíl od § 43 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků) vydání rozhodnutí, ale umožňuje i postup jiný, jímž je možnost zahájení daňové kontroly v pevně stanoveném rozsahu (§ 90 odst. 3 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu). Soud se v takových případech nemůže sám přiklonit k jedné ze zákonem předpokládaných alternativ a správnímu orgánu přikázat vydání rozhodnutí ve věci samé.

Z pohledu soudní ochrany a volby typu žaloby proto nelze za účinnosti daňového řádu a působení jeho § 89 a násl. použít dřívější judikaturu vztahující se k § 43 zá-

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

kona o správě daní a poplatků, a k možnosti soudní obrany proti účelově prodlužovanému vytykácímu řízení žalobou proti nečinnosti.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 10. 2012, čj. 1 Ans 10/2012-52)

Prejudikatura: č. 735/2006 Sb. NSS a č. 2261/2011 Sb. NSS.

Věc: Společnost s ručením omezeným MPM Invest proti Finančnímu úřadu v Pardubicích o vydání rozhodnutí, o kasační stížnosti žalobkyně.

Žalobou proti nečinnosti se žalobkyně u Krajského soudu v Hradci Králové domáhala vydání rozhodnutí o stanovení daně z přidané hodnoty za zdaňovací období březen 2011. Krajský soud rozsudkem ze dne 24. 5. 2012, čj. 31 Af 27/2012-48, její žalobu zamítl s tím, že postup žalovaného byl důvodný, neboť žalobkyni byly sděleny konkrétní pochybnosti, které nadále přetrvávaly, a proto žalovaný vedl další šetření a dokazování oprávněně. Žalovaný rovněž splnil požadavky plynoucí z § 90 daňového řádu z roku 2009 a o průběhu postupu k odstranění pochybností sepsal protokol, v němž uvedl, že považuje pochybnosti za přetrvávající. Krajský soud konstatoval, že k datu vydání rozsudku neexistovaly důvody, které by mohly svědčit názoru, že žalovaný má povinnost vydat rozhodnutí o daňové povinnosti k dani z přidané hodnoty.

Rozsudek krajského soudu napadla žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížností, ve které uvedla, že krajský soud se nezabýval účelností jednotlivých úkonů činěných při správě její daně. V žalobě jasně uvedla, že relevantní důkazy pro stanovení daně byly shromážděny již k datu 10. 8. 2011 a následné úkony žalovaného pak označila za nadbytečné nebo nesouvisející s její daní. Krajský soud však k tomuto tvrzení neučinil žádnou úvahu. Podle jejího názoru rozptýlila pochybnosti sdělené jí žalovaným ve výzvě vydané podle § 89 a násl. daňového řádu z roku 2009, řízení však přesto nebylo ukončeno vydáním rozhodnutí.

Za nesprávné označila stěžovatelka konstatování krajského soudu, že postup žalovaného byl důvodný, neboť z prováděného dokazování vyplynuly skutečnosti, které mohou nadále u žalovaného vzbuzovat pochybnosti o čerpání nadměrného odpočtu na dani ze strany žalobkyně. Krajský soud se nevěnoval zákonnosti zvoleného postupu žalovaného.

Předmětem posuzování krajským soudem nebylo a ani nemělo být zjištění, zda ve věci existoval vyčerpávající počet důkazů. To by mohlo být krajským soudem posuzováno až v rámci řízení o žalobě ve věci samé (ve věci vyměření daně z přidané hodnoty). Stěžovatelka se však domáhala, aby nějaké rozhodnutí vůbec bylo vydáno, a v tomto ohledu namítala nečinnost žalovaného. Tento fakt však krajský soud řádně neprojednal.

Nesprávnost odůvodnění rozsudku spatřovala stěžovatelka rovněž v konstatování krajského soudu, že za dané situace by bylo vhodné, aby žalovaný zahájil daňovou kontrolu. Podle stěžovatelčina názoru to již nebylo možné v situaci, kdy žalovaný zvolil postup k odstranění pochybností podle § 89 daňového řádu z roku 2009. Daňovou kontrolu pak směl žalovaný zahájit již jen ve vztahu k návrhu stěžovatelky, přičemž takový návrh stěžovatelka nepodala. Závěr krajského soudu tak zcela odporoval znění § 90 odst. 2 a 3 daňového řádu z roku 2009.

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

Z odůvodnění:

III.

Hodnocení věci Nejvyšším správním soudem

(...) [12] Smyslem žaloby proti nečinnosti správního orgánu podle § 79 s. ř. s. je posoudit, zda je správní orgán nečinný, a pro tento případ mu nařídit vydání rozhodnutí či osvědčení. Soudní řízení v tomto případě končí vydáním rozsudku, jímž se správnímu orgánu nařizuje vydat rozhodnutí či osvědčení ve stanovené lhůtě. Smysl řízení je však dosažen až po jeho ukončení, tj. samotným faktickým

vydáním rozhodnutí či osvědčení. Soudní řízení má samozřejmě svůj význam pouze tehdy, pokud nečinnost správního orgánu trvá. Pomine-li nečinnost v průběhu soudního řízení, soud žalobu zamítne podle § 81 odst. 3 s. ř. s., neboť vychází ze skutkového stavu, který zde je v den rozhodnutí soudu (srov. Vopálka, V. a kolektiv. *Soudní řád správní: komentář*. Praha : C. H. Beck, 2004, s. 191).

[13] Za podmínky řízení lze označit předpoklady, při jejichž splnění lze ve věci meritorně rozhodnout. V případě žaloby dle § 79 s. ř. s. musí být splněny obecné podmínky na straně účastníků řízení, tj. způsobilost být účastníkem řízení, procesní způsobilost, a dále dle citovaného ustanovení musí být splněna povinnost bezvýsledného vyčerpání prostředků, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k ochraně proti jeho nečinnosti, a konečně povinnost tvrzení žalobce, že správní orgán nevydal rozhodnutí nebo osvědčení, ačkoli mu to zákon ukládá. **Samotné posouzení, zda byl žalovaný povinen vydat rozhodnutí a následné posouzení, zda jde či nejde o nečinnost správního orgánu ve smyslu § 79 odst. 1 s. ř. s., se děje při rozhodování o věci samé, nikoli při posuzování podmínek řízení.** Závěr o tom, zda byl správní orgán skutečně nečinný, je již hmotněprávním posouzením věci, dle něhož je hodnocena důvodnost žaloby. Jestliže by krajský soud dospěl k závěru, že se nejednalo o nečinnost žalovaného podle § 79 odst. 1 s. ř. s., byla žaloba nedůvodná, nikoli neprojednatelná (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2009, čj. 3 Ans 11/2008-48). Tento závěr je též podstatný pro nyní souzenou věc. (...)

[16] V souzeném případě je namítána nečinnost žalovaného, který pro účel správy stěžovatelčiny daně použil institutu popsaného v části daňového řádu z roku 2009 nazvané *Postupy při správě daní*, konkrétně v § 89 a násl., a to *Postup k odstranění pochybností*.

[17] Daňový řád z roku 2009 nově v § 89 uvádí: „1) *Má-li správce daně konkrétní pochybnosti o správnosti, průkaznosti nebo úplnosti podaného řádného daňového tvrzení nebo dodatečného daňového tvrzení a dal-*

ších písemností předložených daňovým subjektem nebo o pravdivosti údajů v nich uvedených, vyzve daňový subjekt k odstranění těchto pochybností. 2) Ve výzvě správce daně uvede své pochybnosti způsobem, který umožní daňovému subjektu, aby se k nim vyjádřil, neúplné údaje doplnil, nejasnosti vysvětlil, nepravdivé údaje opravil nebo pravdivost údajů prokázal a předložil důkazní prostředky tak, aby došlo k odstranění těchto pochybností. 3) Ve výzvě daňovému subjektu stanoví správce daně lhůtu k odstranění pochybností, která nesmí být kratší než 15 dnů, a poučí ho o následcích spojených s neodstraněním pochybností nebo nedodržením stanovené lhůty. 4) Pokud vyplývá z podaného řádného daňového tvrzení nebo dodatečného daňového tvrzení, že daňovému subjektu má vzniknout daňový odpočet, vydá správce daně v případě pochybností výzvu k odstranění pochybností do 30 dnů ode dne, kdy bylo takovéto podání učiněno, nejdříve však od posledního dne lhůty stanovené pro podání řádného daňového tvrzení nebo dodatečného daňového tvrzení.“

[18] Navazující § 90 citovaného zákona uvádí: „1) *O průběhu postupu k odstranění pochybností sepíše správce daně podle povahy odpovědi protokol nebo úřední záznam, ve kterém uvede vyjádření nebo důkazní prostředky, na jejichž základě považuje pochybnosti za zcela nebo zčásti odstraněné, a případné důvody přetrvávajících pochybností. 2) Nedošlo-li k odstranění pochybností a výše daně nebyla prokázána dostatečně věrohodně, sdělí správce daně daňovému subjektu výsledek postupu k odstranění pochybností. Daňový subjekt je oprávněn do 15 dnů ode dne, kdy byl seznámen s dosažitelným výsledkem postupu k odstranění pochybností, podat návrh na pokračování v dokazování spolu s návrhem na provedení dalších důkazních prostředků. 3) Pokud správce daně shledá důvody k pokračování v dokazování, zahájí v rozsahu těchto důvodů daňovou kontrolu. Neshledá-li správce daně důvody k pokračování v dokazování, vydá do 15 dnů ode dne, kdy daňový subjekt podal návrh na pokračování v dokazování,*

rozhodnutí o stanovení daně. 4) Neposkytne-li daňový subjekt potřebnou součinnost k odstranění pochybností, může správce daně stanovit daň podle pomůcek.“

[19] Z uvedené citace je zcela zřejmé, že zákonodárce vytvořil zcela samostatný, procesně uzavřený institut, navazující na předchozí právní úpravu, v níž měl toto místo obdobný instrument, a to vytýkací řízení (§ 43 daňového řádu z roku 1992). Předchozí právní úprava byla velmi kusá, nereflektovala rychlost a hospodárnost řízení a dávala tak prostor pro průtahy v řízení. Správní praxe v návaznosti na judikaturu správních soudů pak reagovala vydáním pokynů ministerstva financí, jimiž se snažila zamezit zbytečným průtahům v řízení a mnohdy i zbytečným zadržováním finančních prostředků daňových subjektů a stanovila lhůty, v jejichž průběhu mělo být vytýkací řízení dokončeno a vydáno rozhodnutí o příslušné dani. Možným rozdílem oproti předešlé právní úpravě je zcela zjevně snaha o důsledné stanovení na sebe těsně navazujících kroků, které je povinen správce daně činit, pokud k prověření daňové povinnosti tento nástroj sám zvolil. Na sebe navazující úkony musí být při tom činěny ve stmelené časové posloupnosti tak, aby byl smysl a cíl postupu naplněn. Tím je bezesporu rychlé odstranění pochybností, které ještě brání správci daně v tom, aby mohl přistoupit k vyměření daně (zde vydání rozhodnutí o nadměrném odpočtu na dani z přidané hodnoty). Ačkoliv zákon opět konkrétní lhůtu pro ukončení tohoto postupu nestanoví, nová právní úprava a vytvořená správní zvyklost však nutí správce daně k uzavření tohoto postupu bez jakýchkoliv průtahů.

[20] Z popsaného je zřejmé, že postup uvedený v § 89 a násl. daňového řádu z roku 2009 má sloužit především k odstranění jednotlivých, dílčích pochybností již konkrétně vyjádřených a nemá sloužit k obsáhlému a časově i personálně náročnému dokazování. Pro takový účel je vhodným nástrojem daňová kontrola; právě ta umožňuje správci daně rozsáhlé i časově náročné dokazování a logicky reflektuje časovou náročnost i v odlišném běhu lhůt pro stanovení daně (§ 148 odst. 3

daňového řádu z roku 2009). Pro účely užití postupu k odstranění pochybností se tato „výhoda“ delšího běhu lhůt ke stanovení daně pro správce daně neodrazí. Rovněž proto je tedy třeba při využití postupu podle § 89 daňového řádu z roku 2009 klást důraz na rychlost a jednoduchost řízení.

[21] Pro účely rychlého postupu právě v situaci, kdy z podaného řádného daňového tvrzení nebo dodatečného daňového tvrzení vyplývá, že daňovému subjektu má vzniknout daňový odpočet (což je nyní souzená situace), má správce daně povinnost v případě pochybností vydat výzvu k odstranění pochybností do 30 dnů ode dne, kdy bylo takovéto podání učiněno, nejdříve však od posledního dne lhůty stanovené pro podání řádného daňového tvrzení nebo dodatečného daňového tvrzení. Jednoznačně tak daňový řád zavedl „časový tlak“ na správce daně, aby v takových případech konkrétních pochybností umožnil daňovému subjektu tyto co nejrychleji odstranit a rozptýlit a sám mohl o vzniku daňového odpočtu vydat co nejrychleji rozhodnutí a vyměřený nadměrný odpočet ve stanovené lhůtě daňovému subjektu vrátit.

[22] Oproti předešlé právní úpravě (§ 43 daňového řádu z roku 1992) zavedl nyní daňový řád z roku 2009 i odlišný možný postup (nelze-li postup k odstranění pochybností ukončit vydáním rozhodnutí o dani), a to vedení daňové kontroly. Nejsou-li postupem dle § 89 a násl. daňového řádu z roku 2009 odstraněny a vyvráceny dříve sdělené pochybnosti správce daně, je správce daně podle povahy situace buď oprávněn stanovit daň pomocí pomůcek (§ 90 odst. 4 téhož zákona), nebo je oprávněn v rozsahu těchto pochybností zahájit daňovou kontrolu. A právě v tomto bodě došlo ke změně dřívější zákonné úpravy; předchozí právní úprava totiž umožňovala správci daně ukončit proces vytýkacího řízení vždy pouze vydáním rozhodnutí o dani.

[23] Stěžovatelka je názoru, že je-li zahájen postup k odstranění pochybností a není ukončen vydáním rozhodnutí, pak je jen na daňovém subjektu, zda navrhne pokračování v dokazování a iniciuje zahájení daňové kontroly, či nikoliv. Podle stěžovatelky není tato

iniciativa již v rukou správce daně. Tento právní názor však Nejvyšší správní soud nesdílí.

[24] Daňová kontrola (§ 85 a násl. daňového řádu z roku 2009) je postupem, jímž správce daně ověřuje a zjišťuje okolnosti rozhodné pro správné stanovení daně. Správce daně je rovněž tím, kdo daňové řízení (a postupy v něm) vede. Dospěje-li tedy správce daně při zahájeném postupu k odstranění pochybností k závěru, že věc nelze ukončit pomocí postupu k odstranění pochybností a o dani rozhodnout, zahájí daňovou kontrolu. Bylo by zcela bez procesní logiky, kdyby se správce daně musel již předem rozhodnout (bez řádné znalosti a prověření celé věci), který z instrumentů zvolí - zda užije postup k odstranění pochybností, nebo daňovou kontrolu. Zvolením jednoho z nich by pak podle logiky stěžovatelky vylučovalo užití druhého; tato alternativa nemůže obstát již jen z toho důvodu, že každý z nich správce daně volí v jiné skutkové situaci. Postup podle § 89 a násl. daňového řádu z roku 2009 užije v případě, kdy již existují konkrétní důlčí pochybnosti, při jejichž odstranění lze daňovou povinnost vyměřit. Pokud však správce pochybnosti odstraněny nejsou a daň není prokázána dostatečně věrohodně, správce daně výsledek tohoto postupu sdělí daňovému subjektu a ještě mu umožní podat návrh na doplnění dokazování. I v situaci, kdy daňový subjekt žádný další návrh nepodá, ať již jej má k dispozici, nebo je i nečinný, shledá-li správce daně důvody k pokračování dokazování, zahájí v rozsahu těchto důvodů daňovou kontrolu. Znamená to, že již nemůže další dokazování vést uvnitř postupu k odstranění pochybností, ale v rámci daňové kontroly.

[25] Předchozí právní úprava vycházela z jednoznačnosti vyústění vytykácího řízení vydáním rozhodnutí o dani (§ 43 daňového řádu z roku 1992); z takového závěru také vycházela dřívější judikatura Nejvyššího správního soudu; např. v právní větě k rozsudku ze dne 16. 11. 2010, čj. 9 Aps 5/2010-81, č. 2261/2011 Sb. NSS, Nejvyšší správní soud konstatoval, že *prostředkem právní ochrany proti tvrzenému nezákonnému zahájení vytykácího řízení (§ 43 daňového řádu z roku 1992) je ža-*

loba dle § 65 a násl. s. ř. s. podaná proti konečnému rozhodnutí správce daně ve věci vyměření daně, nikoli žaloba na ochranu před nezákonným zásahem dle § 82 s. ř. s. Prostředkem právní ochrany proti účelově prodlužovanému vytykácímu řízení (§ 43 daňového řádu z roku 1992) je žaloba nečinnostní podaná dle § 79 a násl. s. ř. s. V citovaném rozsudku vycházel Nejvyšší správní soud jednoznačně z premisy, že „vytykácí řízení může být zahájeno až po předložení příslušného příznání k dani, a to pouze na základě konkrétních pochybností o údajích v něm uvedených, a na rozdíl od daňové kontroly končí vždy vydáním rozhodnutí“.

[26] Jak je tedy uvedeno výše, zmíněný prostředek právní ochrany (žaloba proti nečinnosti) připadá v úvahu pouze tehdy, je-li zákonem předpokládaným ukončením probíhajícího správního řízení vydání rozhodnutí či osvědčení; tomu pak také odpovídá výrok rozsudku soudu, kterým soud může uložit správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí či osvědčení (§ 79 odst. 1 s. ř. s.).

[27] Tak tomu však nemůže být v případě, kdy nový zákon upravující daňové řízení již nepředpokládá tuto jedinou alternativu ukončení postupu, tedy vydání rozhodnutí, ale umožňuje i postup jiný, a tím je zahájení daňové kontroly v pevně stanoveném rozsahu (§ 90 odst. 3 daňového řádu z roku 2009). Soud v takových případech nemůže sám zvolit jednu ze zákonem předpokládaných alternativ, přiklonit se k jedné z nich a správnímu orgánu přikázat vydání rozhodnutí ve věci samé. V tomto ohledu je proto podstatná nová právní úprava, která, ačkoliv nezměnila podstatu a cíle daného institutu, změnila možnosti jeho vyústění; z uvedeného je zřejmé, že dřívější judikatura vztahující se k § 43 daňového řádu z roku 1992 a k možnosti soudní obrany proti účelově prodlužovanému vytykácímu řízení nelze za účinnosti daňového řádu z roku 2009 a působení § 89 a násl. použít.

[28] Naopak, lze užít judikatury Nejvyššího správního soudu, která se zabývala možnostmi soudní ochrany proti nezákonně vedené daňové kontrole (usnesení rozšířeného senátu ze dne 31. 8. 2005, čj. 2 Afs 144/2004-110, č. 735/2006 Sb. NSS).

[29] Krajský soud se nesprávně zaobíral úvahami o možné nečinnosti žalovaného, aniž vzal v úvahu změnu právní úpravy; nemůže-li totiž být jediným vyústěním postupu, v němž žalobce spatřuje nečinnost, povinnost správního orgánu vydat rozhodnutí, nemůže být

soudní ochrany proti nečinnosti (§ 79 a násl. s. ř. s.) dosaženo. Soudní obranou proti účelově prodlužovanému postupu k odstranění pochybností je žaloba podle § 82 a násl. s. ř. s. na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu.

2730

Daň z příjmů: církevní právnické osoby; daňová uznatelnost nákladů

k § 24 odst. 2 písm. d) zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění zákonů č. 492/2000 Sb., č. 438/2003 Sb. a č. 545/2005 Sb.

I. Je autonomním právem církve uspořádat si samostatně svou vnitřní strukturu a pravidla a je pouze na ní, aby předvídala ekonomické důsledky, které její vnitřní uspořádání může mít. Pohybují-li se církve či jimi zřízené právnické osoby v ekonomickém prostoru „světských“ daňových zákonů, musí respektovat princip rovnosti závazný pro všechny subjekty bez rozdílu jejich právního původu.

II. Vztah mezi hospicem a ústředím církve není členským poměrem ve smyslu § 24 odst. 2 písm. d) zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, který by byl zákonnou podmínkou nebo nezbytnou ekonomickou podmínkou k provozování činnosti, ale prostým začleněním církevní právnické osoby do organizační struktury zřizovatele, přičemž pojmy členství a začlenění do organizační struktury nelze zaměňovat.

III. Příspěvek placený hospicem na činnost ústředí nelze podřadit pod vymezení členských příspěvků coby nákladů ve smyslu § 24 odst. 2 písm. d) zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2012, čj. 1 Afs 56/2011-64)

Prejudikatura: č. 1556/2008 Sb. NSS; náleží Ústavního soudu č. 4/2003 Sb.

Věc: Církevní organizace Diakonie ČCE-hospic Citadela proti Finančnímu ředitelství v Brně o daň z příjmů právnických osob, o kasační stížnosti žalobkyně.

Rozhodnutím Finančního úřadu ve Valašském Meziříčí ze dne 19. 12. 2008 byla žalobkyně dle § 46 odst. 7 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků (dále jen „daňový řád z roku 1992“)^{*)} dodatečně vyměřena daň z příjmů právnických osob za zdaňovací období roku 2006 ve výši 87 000 Kč a současně jí podle § 37b odst. 1 písm. a) citovaného zákona bylo uděleno penále ve výši 17 400 Kč.

Žalobkyně podala proti rozhodnutí finančního úřadu odvolání, které žalovaný zamítl rozhodnutím ze dne 11. 8. 2009.

Proti rozhodnutí žalovaného podala žalobkyně žalobu u Krajského soudu v Brně,

kteří ji rozsudkem ze dne 10. 6. 2011, čj. 29 Ca 195/2009-35, zamítl. Krajský soud se ve svém rozsudku ztotožnil s právním názorem správního orgánu, neboť dospěl k závěru, že částku v souhrnné výši 508 000 Kč zúčtovanou do daňově účinných nákladů předmětného zdaňovacího období nelze uznat za prokázané náklady vynaložené na dosažení, zajištění a udržení zdanitelných příjmů ve smyslu § 24 odst. 2 písm. d) či § 24 odst. 1 zákona o daních z příjmů. Podle soudu žalobkyně neunesla své důkazní břemeno a nepřesvědčila soud o svém právním názoru, neboť neprokázala oprávněnost uplatněných výdajů.

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

Žalobkyně (stěžovatelka) podala proti tomuto rozsudku kasační stížnost, v níž mimo jiné namítala nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky členství, resp. členského příspěvku ve smyslu § 24 odst. 2 písm. d) zákona o daních z příjmů.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

IV.

Rízení před Nejvyšším správním soudem a posouzení věci

(...)

IV. C Kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[20] V neposlední řadě Nejvyšší správní soud přistoupl k přezkumu klíčové otázky členského příspěvku a jeho možného podřazení pod § 24 odst. 2 písm. d) zákona o daních z příjmů. Z citovaného ustanovení je zřejmé, že stěžovatelka byla povinna prokázat, že povinnost členství vyplývá ze zvláštního právního předpisu nebo že členství je nutnou podmínkou k provozování předmětu podnikání (činnosti).

[21] Stěžovatelka v kasační stížnosti namítá, že daný případ pod § 24 odst. 2 písm. d) citovaného zákona spadá a tvrdí, že krajský soud tuto právní otázku nesprávně posoudil. Co se týče konkrétní argumentace, pouze neurčitě odkazuje na obsah své správní žaloby v řízení před krajským soudem.

[22] Stěžovatelka dále k této námitce vytýká krajskému soudu, že se zabýval pouze otázkou neunesení důkazního břemene. Zde se však stěžovatelka mylí ve výkladu rozhodnutí krajského soudu a směšuje právní a skutkové otázky. Krajský soud totiž v rozsudku nezpochybnil skutková tvrzení, která jsou nadto mezi žalobkyní a žalovaným nesporná (např. zaplacení příspěvku), a v žádné části netvrdí, že by žalobkyně nebyla dostatečně důkazně aktivní po této stránce, vyjádřil se pouze v tom smyslu, že žalobkyně nepřesvědčila soud a správní orgán o právní stránce věci. Jinými slovy, správní orgán i soud považovaly její výklad sporné právní otázky příspěvku a jejich podřazení pod § 24 odst. 2 písm. d) téhož zákona za nesprávný.

[23] Pokud jde o přezkum sporné právní otázky, je nejprve nutno osvětlit strukturu církevní náboženské osoby. Pod pojmem *registrované církve a náboženské společnosti* jsou chápány subjekty vzniklé dle zákona č. 3/2002 Sb., o svobodě náboženského vyznání a postavení církví a náboženských společností a o změně některých zákonů (zákon o církvích a náboženských společnostech). Pod pojmem *právnícké osoby evidované podle zákona upravujícího postavení církví a náboženských společností* jsou chápány subjekty vzniklé dle zákona o církvích a náboženských společnostech. Jedná se zejména o právnícké osoby založené registrovanou církví a náboženskou společností dle § 15b odst. 1 a evidovanou dle § 16 a § 16a citovaného zákona. Registrované církve a náboženské společnosti a právnícké osoby evidované podle zákona upravujícího postavení církví a náboženských společností patří mezi ty poplatníky daně z příjmů právníckých osob, kteří nejsou založeni nebo zřízeni za účelem podnikání – viz § 18 odst. 8 zákona o daních z příjmů obsahující demonstrativní výčet těchto poplatníků.

[24] Stěžovatelka, Diakonie-hospic Citadela, má tedy specifické právní postavení: *de iure* je samostatnou církevní právníckou osobou zřízenou Diakonií Českobratrské církve evangelické, hlavním posláním je charitativní činnost, primárně pak sociální služby – péče o umírající. Základními vnitrocírkevními předpisy jsou Řád diakonické práce Českobratrské církve evangelické (dále jen „Řád“) a Organizační řád. Z hlediska zákona o daních z příjmů je považována za poplatníka, který nebyl zřízen nebo založen za účelem podnikání. *De facto* je však v souladu s vnitřními církevními předpisy závislou právníckou osobou. Diakonie-hospic Citadela je integrální součástí Diakonie ČCE, její vznik, fungování a zánik je v rukou ústředí církve, členský příspěvek na činnost církve obecně zakotvený ve vnitřních církevních předpisech pak odvádí na základě rozhodnutí ústředí.

[25] Ze zákonného znění plyne, že členské příspěvky lze coby daňové náklady z hlediska § 24 odst. 2 písm. d) zákona o daních

z příjmů uznat ve dvou situacích: pokud povinnost členství vyplývá ze zvláštního právního předpisu (typicky profesní komory jako Lékařská komora, Advokátní komora nebo Komora daňových poradců) nebo v případě, kdy je členství nutnou (např. ekonomickou) podmínkou k provozování předmětu podnikání (činnosti), tato nutnost musí být objektivní a průkazná.

[26] Správní orgán zaujal názor (a rozsudek krajského soudu plně přejal jeho stanovisko), že mezi Diakonií-hospicem a ústřední Diakonií neexistuje členský poměr ve smyslu zákona o daních z příjmů a že je vyloučeno, aby byly příspěvky na činnost ústředí z hlediska daňového zákona chápány jako členské příspěvky podle § 24 odst. 2 písm. d) zákona o daních z příjmů.

[27] Ze správního spisu vyplývá, že stěžovatelka předložila kromě stanovisek advokátních kanceláří i svůj vnitrocírkevní dokument, Řád. Z tohoto církevního předpisu je mj. zřejmé, že stěžovatelka je integrální součástí Diakonie a součástí větší struktury, v jejímž rámci je prováděna diakonická práce. Jednotlivá střediska Diakonie se podílejí podle čl. 19 bodu 1 písm. c) Řádu na financování Diakonie povinným odběrem služeb nebo povinnými příspěvky. Tento příspěvek na činnost ústředí je povinným odvodem závislým na dosažených příjmech, fakturovaných fixními položkami, a to z rozhodnutí představenstva Diakonie, které podle Organizačního řádu stanoví jeho výši.

[28] Jedná se tedy nikoliv o členský poměr ve smyslu zákona o daních z příjmů, který byl zákonnou podmínkou nebo nezbytnou ekonomickou podmínkou k provozování činnosti, ale o prosté začlenění církevní právnické osoby do organizační struktury zřizovatele, přičemž pojmy členství a začlenění do organizační struktury nelze zaměňovat.

[29] Nejvyšší správní soud se tedy ztotožňuje s argumentací správního orgánu a krajského soudu, že mezi Diakonií-hospicem Citadelou a ústřední Diakonií CČE není členský poměr ve smyslu zákona o daních z příjmů, ale jde v zásadě o vztah zřizovatel-zřizovaný.

Hospic Citadela totiž sice má postavení samostatné církevní právnické osoby, ale podle vnitřních předpisů je přes toto právní postavení integrální součástí Diakonie CČE a jeho vznik, fungování i zánik je zcela v rukou ústředí. Co se týče ekonomické nutnosti členského příspěvku, stěžovatelka provozuje svoji činnost z části z prostředků hrazených klienty hospice a z části z jiných zdrojů (státní příspěvky, příspěvky z jiných veřejných zdrojů), nelze proto souhlasit s jejím názorem, že bez zaplacení povinného příspěvku by nemohla provozovat svoji činnost.

[30] Členský příspěvek placený hospicem na činnost ústředí se tak (a i zde soud přijímá právní názor správního orgánu) spíše blíží podílu na zisku, který nelze podřadit pod vymezení členských příspěvků coby nákladů ve smyslu zákona o daních z příjmů. Lze tedy uzavřít, že příspěvky, které hospic Citadela odvedl ústředí, nelze subsumovat ani pod jednu možnost předvídanou v § 24 odst. 2 písm. d) zákona o daních z příjmů (zákonná podmínka či ekonomická nutnost).

[31] Soud neopomíjí ani ústavní dimenzi tohoto případu, konkrétně pak ústavně zaručené právo církví a náboženských společností na autonomní správu vnitřních záležitostí a organizaci. Ústavní soud v tzv. velkém církevním nálezu ze dne 27. 11. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 6/02, č. 4/2003 Sb., vyslovil: „*Zásada náboženského pluralismu a tolerance je dále provedena v čl. 15 odst. 1 a v čl. 16 Listiny. Čl. 15 odst. 1 Listiny stanoví, že svoboda myšlení, svědomí a náboženského vyznání je zaručena a že každý má právo změnit své náboženství nebo víru anebo být bez náboženského vyznání. Podle čl. 16 Listiny každý má právo svobodně projevit své náboženství nebo víru buď sám nebo společně s jinými, soukromě nebo veřejně, bohoslužbou, vyučováním, náboženskými úkony nebo zachováváním obřadu (odst. 1). Církev a náboženské společnosti spravují své záležitosti, zejména ustavují své orgány, ustanovují své duchovní a zřizují řeholní a jiné církevní instituce nezávisle na státních orgánech (odst. 2). Výkon těchto práv může být omezen zákonem, jde-li o opatření v demokratické společ-*

nosti nezbytná pro ochranu veřejné bezpečnosti a pořádku, zdraví a mravnosti nebo práv a svobod druhých (odst. 4). [...] Z toho, co bylo uvedeno, rovněž přímo vyplývá zásada autonomie církví a náboženských společností spočívající především v tom, že stát do činnosti církví a náboženských společností nesmí zasahovat a pokud se aktivita církví omezí na vnitřní záležitosti (zejména na organizační členění), není principiálně možno tato opatření přezkoumávat před státními soudy.“

[32] V nálezu ze dne 20. 10. 2011, sp. zn. IV. ÚS 3597/10, který řešil otázku pracovního poměru duchovního a vnitrocírkevních předpisů, Ústavní soud rozhodl, že trvání služebního poměru duchovních nemůže být předmětem soudního přezkumu, protože státní moc není oprávněna do záležitostí vnitřní autonomie církve zasahovat: *„Zásada autonomie církví a náboženských společností tak nachází výraz v maximálním možném omezení zásahů státu do jejich činnosti s tím, že zejména vnitřní záležitosti těchto subjektů principiálně nelze činit předmětem soudního přezkumu.“*

[33] Nejvyšší správní soud v obdobné otázce (které mešní víno má být používáno při římskokatolické bohoslužbě) rovněž judikoval, že vnitřní otázky církve nemohou být předmětem soudního přezkumu (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2008, čj. 2 As 54/2007-94, č. 1556/2008 Sb. NSS).

[34] Soud proto považuje za nutné zdůraznit, že plně respektuje ústavní právo církví a náboženských společností na autonomii v otázkách organizace a vnitřního života církve. Soud v této věci nikterak nepřezkoumává vnitřní předpisy církve, naopak ctí právo

církve uspořádat si samostatně svou vnitřní strukturu a pravidla. Opačný postup, tedy podrobení těchto otázek soudnímu přezkumu, by vedl podle názoru Nejvyššího správního soudu k nepřijatelnému zasahování do sféry vnitřní autonomie církví, a byl by tak nepřijatelným aktivismem soudní moci.

[35] Je však třeba odlišovat situace, v nichž církve řeší otázky církevní, které se týkají jejího vnitřního života, tzv. za zavřenými dveřmi (postavení duchovních, mešní víno), od těch, v nichž se autonomní vnitřní zřízení promítá do vnějšího světa (mezi něž patří i projednávaný případ), a kde se církve či jimi zřízené právnické osoby pohybují v prostoru „světských“ daňových zákonů, jež jsou v souladu s principem rovnosti závazné pro všechny subjekty bez rozdílu jejich právního původu.

[36] Tato vnitřní struktura vstupuje v ekonomických záležitostech do vnějšího světa stejně jako kterýkoliv jiný právní subjekt a je pouze na církvi samotné, aby předvíдалa ekonomické důsledky a dopady, které její vnitřní uspořádání může mít v sekulárním světě daňových předpisů. Zatímco tedy vnitřní uspořádání církevních subjektů (zde vztah mezi hospicem Citadelou a ústředím Diakonie) zůstává skryto za hradbami vnitrocírkevního práva a nepřístupné státní ingerenci a soudnímu přezkumu, při rozhodování o problematice výdajů podle zákona o daních z příjmů nelze připustit, aby vnitřní předpisy církve měnily či dokonce negovaly všeobecně platné daňové normy.

[37] Na okraj Nejvyšší správní soud podotýká, že církvim zůstává právo pro své fungování zohlednit platný daňový systém a případně přizpůsobit svou vnitřní organizační strukturu s ohledem na ekonomickou prospěšnost či případnou daňovou výhodnost.

Daň z příjmů: sleva na dani

k § 35 odst. 1 zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění účinném pro zdaňovací období roku 2006^{*)}

Daňové zvýhodnění poplatníků zaměstnávajících osoby se zdravotním postižením (§ 35 odst. 1 zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů) se nevztahuje na poplatníky, u kterých vykonávají práci zdravotně postižené osoby ve vztahu jiném než pracovní právním (členové statutárního a dozorčího orgánu vykonávající práci pro poplatníka na základě smluv uzavřených podle obchodního zákoníku).

(Podle rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 27. 2. 2012, čj. 22 Af 5/2010-57)**)

Věc: Akciová společnost BRANO GROUP proti Finančnímu ředitelství v Ostravě o daň z příjmů právnických osob.

Finanční úřad v Opavě (správce daně) zahájil u žalobkyně dne 12. 8. 2008 daňovou kontrolu daně z příjmů právnických osob za zdaňovací období roku 2006. Správce daně dospěl k závěru, že ačkoliv jsou členové dozorčího orgánu osoby se zdravotním postižením, žalobkyně nemá nárok na slevu na dani podle § 35 odst. 1 písm. c) zákona o daních z příjmů. Správce daně svým rozhodnutím ze dne 17. 4. 2009 žalobkyni dodatečně vyměřil daň z příjmů.

Žalobkyně podala proti rozhodnutí správce daně odvolání, které žalovaný rozhodnutím ze dne 13. 11. 2009 zamítl. Žalovaný konstatoval, že § 35 zákona o daních z příjmů byl vytvořen zákonodárcem pro zvýhodnění subjektů, které uzavřely pracovní poměr s osobami se zdravotním postižením. Toto ustanovení se zdravotním postižením. Toto ustanovení nelze chápat tak, aby mezi zaměstnance byli zahrnuti i členové statutárních a dozorčích orgánů.

Žalobkyně podala proti rozhodnutí žalovaného žalobu u Krajského soudu v Ostravě, v níž mimo jiné namítala, že slevu na dani lze uplatnit i na zaměstnance vykonávající práci na základě dohod o činnosti konané mimo pracovní poměr. Žalobkyně odmítla názor žalovaného, že pro účely naplnění § 35 odst. 1 písm. c) zákona o daních z příjmů mu-

sí zaměstnavatel zaměstnávat předmětné zaměstnance toliko v pracovním poměru. Žalobkyně má za to, že je třeba zohlednit všechny zaměstnance ve smyslu legislativní zkratky obsažené v § 6 odst. 2 zákona o daních z příjmů, který pod pojmem „zaměstnanec“ chápe všechny osoby uvedené v § 6 odst. 1 citovaného zákona, tzn. i členy statutárních orgánů právnických osob, pobírající za svou činnost pro právnickou osobu odměnu. Členové statutárních orgánů žalobkyně vykonávali běžnou a pravidelnou práci pro žalobkyni, přičemž tyto činnosti mohly být vykonávány i zaměstnanci v pracovním poměru (obchodní ředitel, ekonomický ředitel atp.); tyto osoby byly do pracovního procesu zapojeny stejně, jako kdyby byly zaměstnanci v pracovním poměru. Žalobkyně dodala, že legislativní zkratku podle § 6 odst. 2 zákona o daních z příjmů je nutno používat všude v textu citovaného zákona pro objasnění pojmu „zaměstnanec“. Jednotlivá ustanovení zákona o daních z příjmů jsou funkční jen, pokud je pojem zaměstnanec užíván ve smyslu legislativní zkratky obsažené v § 6 odst. 2 citovaného zákona. Výklad učiněný žalovaným představuje zúžení legislativní zkratky, a to bez jakékoli zákonné opory.

Žalovaný navrhl zamítnutí žaloby, přičemž uvedl, že členové statutárních a dozor-

^{*)} S účinností od 1. 1. 2008 byl § 35 odst. 1 změněn zákonem č. 261/2007 Sb. a s účinností od 1. 1. 2011 zákonem č. 438/2003 Sb.

^{**)} Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost žalobkyně proti tomuto rozsudku svým rozsudkem ze dne 10. 10. 2012, čj. 9 AfS 33/2012-35.

čích orgánů mají uzavřené smlouvy podle obchodního zákoníku a pobírají odměnu za výkon funkce. Nejsou tak v pozici zaměstnanců, kteří mají uzavřen pracovní poměr podle zákoníku práce z roku 1965, kde jsou popsána práva a povinnosti zaměstnanců, kteří jsou mj. povinni při výkonu práce pro zaměstnavatele dbát zaměstnavatelských příkazů. Jakoli § 35 odst. 1 zákona o daních z příjmů pracuje s pojmem „zaměstnanec“, § 35 odst. 2 citovaného zákona odkazuje na „počet hodin, který těmto zaměstnancům vyplývá z rozvržení pracovní doby nebo z individuálně sjednané pracovní doby po dobu (délky) trvání pracovního poměru“. U členů statutárních či dozorčích orgánů nelze tyto údaje stanovit ani určit, takové údaje lze získat jen u pracovněprávních vztahů podle zákoníku práce z roku 1965. Žalovaný dospěl k závěru, že slevu na dani dle § 35 odst. 1 zákona o daních z příjmů lze aplikovat jen za podmínek § 35 odst. 2 citovaného zákona, tzn. jen u zaměstnanců, u nichž lze vysledovat veličiny předvídané tímto ustanovením.

Krajský soud v Ostravě žalobu zamítl.

Z odůvodnění:

(...) Jádrem sporu účastníků je výklad pojmu „zaměstnanec“ užitého v § 35 odst. 1 písm. c) a § 35 odst. 2 zákona o daních z příjmů. (...)

Z uvedeného ustanovení vyplývá, že podmínkou pro uplatnění slevy na dani podle § 35 odst. 1 písm. c) zákona o daních z příjmů je existující, a to více než 50%, výsledek vzorce předepsaného v tomto ustanovení.

Ustanovení § 35 odst. 2 zákona o daních z příjmů pak bez výjimky stanoví výpočet jednotlivých veličin užívaných vzorcem stanoveným v § 35 odst. 1 písm. c) citovaného zákona, kdy dílčími veličinami dosazovanými postupně do jednotlivých vzorců v celé této matematické operaci jsou:

celkový počet hodin vyplývajících z rozvržení pracovní doby nebo z individuálně sjednané pracovní doby,

celkový roční fond pracovní doby připadající na jednoho zaměstnance pracujícího na plnou pracovní dobu,

neodpracované hodiny v důsledku neomluvené nepřítomnosti v práci, nenapraveného pracovního volna poskytnutého zaměstnavatelem bez náhrady mzdy, pokud zaměstnanec nemohl konat práci z jiných důležitých důvodů týkajících se jeho osoby.

Dílčími veličinami nutnými k výpočtu podle § 35 odst. 2, § 35 odst. 1 písm. c) zákona o daních z příjmů jsou tedy veličiny, jejichž obsah určuje v právním řádu České republiky toliko oblast předpisů pracovněprávních, v posuzované době roku 2006 zejména zákoník práce z roku 1965, dále však i nařízení vlády č. 108/1994 Sb., kterým se provádí zákoník práce a některé další zákony aj. Tyto předpisy upravují uvedené instituty jen na poli „závislé práce“, tj. práce vykonávané podle zákoníku práce z roku 1965 a předpisů jej provádějících. Takovou práci však není práce vykonávaná pro obchodní společnost členy jejich statutárních či dozorčích orgánů (zde žalobkyně zcela případně odkazuje na rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 15. 1. 2003, sp. zn. 21 Cdo 963/2002), u takových osob nelze veličiny potřebné pro matematický výpočet dle § 35 odst. 1 písm. c) a § 35 odst. 2 zákona o daních z příjmů určit.

Důsledkem takové nemožnosti je pak neexistence reálného výsledku zákonem předepsaného matematického vzorce, tzn. nenaplnění podmínky pro uplatnění slevy na dani. (...)

Ustanovení § 6 odst. 2 zákona o daních z příjmů již od roku 1993 definovalo pojem „zaměstnanec“ obsahově totožně jako ve znění účinném v roce 2006, tj. jako všechny osoby uvedené v § 6 odst. 1.

Oproti tomu v letech 1993 až 1994 pracovní právo (srov. zákoník práce z roku 1965 ve znění účinném do 31. 5. 1994) pojem „zaměstnanec“ neznalo, pro účastníka pracovněprávních vztahů, který koná práci, užívalo pojem „pracovník“.

Tehdejší znění § 35 zákona o daních z příjmů pak vůbec nepracovalo s pojmem „zaměstnanec“, ale jen a pouze s pojmem „pracovník“. Bylo tak nepochybné, že se nemůže pro účely této slevy na dani jednat o jakéhokoli „zaměstnance“ ve smyslu § 6 odst. 2 to-

hoto zákona, ale jen o „pracovníka“ ve smyslu zákoníku práce z roku 1965.

Výkladovou otázku předestřenou nyní žalobkyní přinesla až novelizace zákona o daních z příjmů účinná od 1. 1. 1995, která v návaznosti na změnu pracovněprávních předpisů, jež opustily pojmy „organizace“ a „pracovník“ a nahradily je pojmy „zaměstnavatel“ a „zaměstnanec“, převzala tuto novou terminologii. Tuto novelizaci představuje čl. I, body 124 – 127 zákona č. 259/1994 Sb. Důvodová zpráva k tomuto zákonu (tisk 1218 Poslanecké sněmovny 1994) ani společná zpráva výborů k návrhu zákona (tisk 1332 Poslanecké sněmovny 1994) k těmto novelizačním bodům co do změny terminologie neuvádějí ničeho, oba dokumenty stále operují v § 35 zákona o daních z příjmů s pojmem „pracovník“, nikoli „zaměstnanec“. Lze tak toliko obecně dovést, že změna pojmu „pracovník“ na „zaměstnanec“ je reakcí na v té době již účinný zákon č. 74/1994 Sb. (novela zákoníku práce z roku 1965 účinná od 1. 5. 1994), konkrétně jeho čl. I. bod 3, který stanovil, že „[v]e všech ustanoveních zákoníku práce se slovo ‚pracovník‘ nahrazuje slovem ‚zaměstnanec‘, slovo ‚pracovnice‘ slovem ‚zaměstnankyně‘ a slovo ‚občan‘ slovy ‚fyzická osoba‘, slovo ‚prokurátor‘ a ‚vyšetřovatel prokuratury‘, se nahrazují slovy ‚státní zástupce‘, slova ‚pracovník prokuratury‘ se nahrazují slovy ‚zaměstnanec státního zastupitelství‘“. Předmětná změna terminologie tak představuje změnu v termínech vynucenou změnou společenských poměrů a právního prostředí po roce 1989, nikoli však změnu obsahovou.

Ani historický výklad tedy nevede k závěru, že by úmyslem zákonodárce bylo daňově zvýhodnit nejen práci zdravotně postižených osob pracujících podle zákoníku práce z roku 1965, ale též práci těchto osob jako členů statutárních a dozorčích orgánů obchodních společností, když původní záměr zákonodárce směřoval jen vůči „pracovníkům“ podle tehdejšího znění zákoníku práce z roku 1965, přičemž z novelizace provedené zákonem č. 259/1994 Sb. změna tohoto úmyslu nijak nevyplývá.

Krajský soud však neopomněl ani provázanost celého právního řádu České republiky

[v rámci něhož zodpoví i vztah k zákonu č. 1/1991 Sb., o zaměstnanosti (dále jen „zákon o zaměstnanosti z roku 1991“), a zákonu č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti (dále jen „zákon o zaměstnanosti z roku 2004“)], při němž uplatnil výklad logický.

Původní znění § 35 zákona o daních z příjmů bylo s účinností od 1. 1. 1993 přijato ve vazbě na zákon o zaměstnanosti z roku 1991, který tehdy obsahoval § 24. (...)

Zákon o zaměstnanosti z roku 1991 stanovil zaměstnavatelům (organizacím) povinnosti ve vztahu k vytváření a udržování pracovních míst pro občany se změněnou pracovní schopností (dnes po změně terminologie osoby se zdravotním postižením), jakož i povinnost tyto občany (osoby) zaměstnávat, přičemž předem deklaroval kompenzaci za tuto povinnost přinášející zaměstnavatelům (organizacím) zvýšené výdaje, a to v § 21 odst. 3 právě odkazem na daňové předpisy. Jakkoli tak učinil poznámkami pod čarou (nemajícími normotvorný charakter), je z nich zákonodárcův záměr zcela zřejmý – povinnosti ve vztahu k pracovníkům se změněnou pracovní schopností (ne tedy „zaměstnancům“ ve smyslu právní terminologie roku 1993) kompenzovat daňově. Jakkoli pak byly k 1. 1. 1993 odkazy uvedené v poznámce pod čarou 13) zákona o zaměstnanosti z roku 1991 nefunkční, když odkazovaly na již neúčinné daňové předpisy, je nutno konstatovat, že právě tyto předpisy byly nahrazeny zákonem o daních z příjmů. Až novelizace provedená zákonem č. 167/1999 Sb. s účinností od 1. 1. 2000 nahradila uvedený nefunkční odkaz novým odkazem, a to právě na § 35 zákona o daních z příjmů, z čehož je vzájemná logická provázanost § 35 citovaného zákona a § 24 zákona o zaměstnanosti z roku 1991 již nepochybná, stejně jako úmysl zákonodárce vyjádřený tímto odkazem.

Zákon o zaměstnanosti z roku 1991 byl s účinností od 1. 10. 2004 nahrazen zákonem o zaměstnanosti z roku 2004. I ten obsahuje ustanovení obdobná § 24 zákona o zaměstnanosti z roku 1991, a to konkrétně § 80 a § 81 odst. 1 zákona o zaměstnanosti z roku 2004. (...)

Povinnosti zaměstnavatelů osob se zdravotním postižením zůstaly zákonem o zaměstnanosti z roku 2004 v principu nedotčeny, proto ani z přijetí tohoto zákona, který důsledně pojem „zaměstnanec“, „zaměstnavatel“ a „zaměstnávát“ používá i v letech 2004–2006 jen pro účastníky pracovněprávních vztahů podle zákoníku práce z roku 1965, nelze dovést obsahovou změnu v § 35 zákona o daních z příjmů, jakkoli již na toto ustanovení není výslovně odkazováno konkrétním ustanovením či poznámkou pod čarou, které by byly obsaženy v zákoně o zaměstnanosti z roku 2004.

Ani rozbor provázanosti právního řádu České republiky ve spojitosti s logickým výkladem tak nevede k jinému závěru, než ke kterému soud dospěl již výkladem jazykovým.

Krajský soud proto uzavírá, že daňové zvýhodnění poplatníků zaměstnávajících osoby se zdravotním postižením (§ 35 odst. 1 zákona o daních z příjmů) se nevztahuje na osoby vykonávající svou práci v jiném vztahu než pracovněprávním. (...)

Nejblíže posuzované věci je situace řešená v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 8. 2010, čj. 2 Afs 53/2010-63, ve kterém je dán výklad legislativní zkratky „zaměstnanec“ užitá v § 6 odst. 2 zákona o daních z příjmů ve vztahu k § 6 odst. 9 písm. p) citovaného zákona. Nejvyšším správním soudem posuzovaná věc však byla odlišná v tom směru, že § 6 odst. 9 písm. p) zákona o daních z příjmů užíval pojem „zaměstnanec“ (nikoli „pracovník“) i před 1. 1. 1995, jeho historický vývoj byl zcela odlišný od nyní aplikovaného § 35 zákona o daních z příjmů. Jinými slovy – novelizace zákona o daních z příjmů účinná od 1. 1. 1995 neměla na výklad pojmu „zaměstnanec“ užitého v § 6 odst. 9 písm. p) citovaného zákona (na rozdíl od § 35 téhož zákona aplikovaného v této věci) žádný vliv. Ustanovení § 6 odst. 9 písm. p) zákona o daních z příjmů totiž nebylo touto novelizací (provedenou zákonem č. 259/1994 Sb.) dotčeno vůbec.

2732

Ochrana osobních údajů: charakter žádosti o uložení opatření k nápravě; subjektivní právo na výkon dozoru

k § 21 odst. 3 a 4 zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů, ve znění zákona č. 439/2004 Sb. *)

k § 65 soudního řádu správního

I. Podání učiněné podle § 21 odst. 3 i odst. 4 zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů, ve znění zákona č. 439/2004 Sb., jímž subjekt osobních údajů žádá Úřad pro ochranu osobních údajů o uložení opatření k nápravě zpracovateli či správci osobních údajů, je toliko podnětem k uplatnění dozorčího práva Úřadu.

II. Na výkon dozoru Úřadem nemá podatel subjektivní právo a informace Úřadu pro ochranu osobních údajů o způsobu vyřízení takového podnětu není rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s.

(Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 9. 2012, čj. 1 As 93/2009-273)

Prejudikatura: č. 189/2004 Sb. NSS, č. 426/2005 Sb. NSS, č. 1949/2009 Sb. NSS, č. 2050/2010 Sb. NSS, č. 2274/2011 Sb. NSS, č. 2385/2011 Sb. NSS a č. 2500/2012 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 121/1996 Sb. (sp. zn. Pl. ÚS 48/95), č. 170/2006 Sb. ÚS (sp. zn. II. ÚS

*) S účinností od 1. 1. 2012 dále změněn zákonem č. 468/2011 Sb.

566/05); č. 286/1996 Sb. (sp. zn. Pl. ÚS 5/96) a č. 192/1999 Sb. (sp. zn. Pl. ÚS 4/99); rozsudek Soudního dvora ze dne 6. 10. 1982, Srl. CILFIT a Lanificio di Tabardo SpA proti Ministerstvu zdravotnictví (283/81, Recueil, s. 3415); rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ze dne 4. 5. 2000, *Rotaru proti Rumunsku* (stížnost č. 28341/95, ECHR 2005-V)

Věc: Tomáš H. proti Úřadu pro ochranu osobních údajů o ochranu osobních údajů, o kasační stížnosti žalobce.

Při dopravní kontrole dne 22. 8. 2007 policista Policie ČR sepsal formulář oznámení o přestupku žalobce a uvedl do něj rodné číslo žalobce, a to i přes žalobcův výslovný nesouhlas. Žalobce sepsal proti tomuto postupu stížnost ihned na místě na druhou stranu formuláře. Druhou stížnost adresovanou Policii ČR, Správě hlavního města Prahy, podal žalobce dne 9. 11. 2007. V ní upozornil na neoprávněné nakládání s osobními údaji, nevyřízení prvotní stížnosti a znovu žádal, aby byl vyrozuměn o způsobu vyřízení stížnosti. Dne 12. 11. 2007 se žalobce obrátil na žalovaného s podáním ve věci zpracování osobních údajů Policií ČR.

Žalovaný vyhodnotil podání jako dva samostatné návrhy. Prvním návrhem byl podnět k zahájení správního řízení o uložení sankce za neoprávněné užívání rodného čísla žalobce podle § 45 zákona o ochraně osobních údajů a § 17e zákona č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných číslech. Tento návrh vyřídil žalovaný úředním záznamem ze dne 5. 12. 2007, v němž uvedl, že neshledal důvody pro zahájení řízení z moci úřední. O tom vyrozuměl žalobce přípisem z téhož dne.

Druhým návrhem byl návrh na zahájení správního řízení dle § 21 odst. 3 a 4 zákona o ochraně osobních údajů, podle něhož měla být Policií ČR nebo Ministerstvu vnitřní uložena povinnost zlikvidovat údaje o rodném čísle žalobce na všech nosičích informací týkajících se dané události. Tento návrh žalovaný usnesením ze dne 26. 11. 2007 odložil dle § 43 odst. 1 písm. b) správního řádu s tím, že k jeho vyřízení není věcně příslušný žádný správní orgán. Žalovaný v usnesení dále uvedl, že podání, jímž se subjekt údajů obrací na žalovaného podle § 21 odst. 3 a 4 zákona o ochraně osobních údajů, je vždy jen podně-

tem k uplatnění dozorových pravomocí dle § 29 odst. 1 písm. a), příp. podnětem k zahájení správního řízení podle § 17 či § 42 téhož zákona. Z § 21 odst. 3 a 4 zákona o ochraně osobních údajů nevyplývá pravomoc žalovaného vést řízení, kterým by mohla být správci či zpracovateli osobních údajů uložena povinnost v souvislosti se zpracováním osobních údajů. Takovou povinnost lze uložit pouze jako nápravné opatření dle § 40 odst. 1 zákona o ochraně osobních údajů.

Rozklad žalobce proti usnesení o odložení věci předseda žalovaného zamítl rozhodnutím ze dne 23. 4. 2008. Argumentoval tím, že správci či zpracovateli osobních údajů lze ukládat povinnosti ve vztahu ke zpracování osobních údajů jen v rámci opatření k nápravě dle § 40 odst. 1 zákona o ochraně osobních údajů, a to na základě závěrů provedené kontroly. Právo subjektu údajů obrátit se na žalovaného se svým podezřením na nezákonné zpracování údajů nezakládá povinnost žalovaného zahájit správní či jiné řízení, ale toliko povinnost došle podání podle jeho obsahu posoudit a vyhodnotit, zda opodstatňuje uplatnění některé z pravomocí žalovaného a zahájení příslušného řízení. O zvoleném postupu a výsledcích žalovaný pouze vyrozumí osobu, která podala podnět.

Žalobce podal proti rozhodnutí předsedy žalovaného blanketní žalobu k Městskému soudu v Praze. V ní zároveň požádal o osvobození od soudních poplatků. Městský soud žalobu odmítl dle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., aniž by rozhodl o žádosti žalobce o osvobození od soudních poplatků. V odůvodnění uvedl, že absence jakýchkoliv žalobních bodů představuje neodstranitelný nedostatek podmínek řízení, který po uplynutí lhůty pro podání žaloby nemůže být zhojen.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost žalobce (stěžovatele) zamítl rozhodnutím ze dne 16. 3. 2010, čj. 1 As 93/2009-121. Dospěl ale k závěru, že stěžovatel podal žalobu i její doplnění včas. Lhůta pro podání žaloby totiž v souladu s § 35 odst. 8 s. ř. s. neběží po dobu od podání žádosti o osvobození od soudních poplatků do právní moci rozhodnutí o této žádosti. Městský soud tedy pochybil, jestliže žalobu odmítl pro neodstranitelný nedostatek podmínek řízení dle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

První senát Nejvyššího správního soudu se nicméně dále zabýval otázkou, zda není dán některý z dalších důvodů, pro něž by musel žalobu odmítnout. Pouhá mýlka krajského soudu v důvodu odmítnutí totiž nezakládá důvod pro kasaci odmítavého usnesení.

Bylo tak třeba především posoudit, zda žalobou napadené rozhodnutí předsedy žalovaného je rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. První senát dospěl k závěru, že podáním dle § 21 odst. 3 či 4 zákona o ochraně osobních údajů ve znění zákona č. 439/2004 Sb. se nezahajuje řízení o žádosti. Podání stěžovatele je třeba považovat pouze za podnět k provedení kontroly a k uložení nápravných opatření dle § 40 téhož zákona. Žalovaný se podnětem stěžovatele zabýval a o svých zjištěních ho v souladu s § 29 odst. 1 písm. c) zákona o ochraně osobních údajů informoval. Žalobou napadené rozhodnutí je proto úkonem, který nenaplňuje materiální znaky rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s., a je proto vyloučen ze soudního přezkumu [§ 70 písm. a) s. ř. s.]. Žaloba tedy měla být odmítnuta dle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 68 písm. e) s. ř. s.

S ohledem na právě uvedené nahradil první senát důvod pro odmítnutí žaloby a kasační stížnost zamítl.

Stěžovatel napadl rozsudek Nejvyššího správního soudu ústavní stížností, které Ústavní soud nálezem ze dne 16. 11. 2010, sp. zn. I. ÚS 1783/10, vyhověl a rozsudek zrušil.

Ústavní soud prvnímú senátu vytkl, že se odchýlil od dosavadní judikatury Nejvyššího správního soudu k otázce charakteru podání podle § 21 odst. 3 a 4 zákona o ochraně osobních údajů, aniž by věc postoupil v souladu

s § 17 s. ř. s. rozšířenému senátu. Ústavní soud tedy závazal první senát pokynem, aby věc buď rozhodl v souladu s dosavadní judikaturou Nejvyššího správního soudu, nebo ji postoupil rozšířenému senátu, pokud se hodlá od prejudikatury odchýlit.

První senát poté předložil věc rozšířenému senátu.

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu rozhodl, že podání učiněné podle § 21 odst. 3 i odst. 4 zákona o ochraně osobních údajů ve znění zákona č. 439/2004 Sb., jímž subjekt osobních údajů žádá Úřad pro ochranu osobních údajů o uložení opatření k nápravě zpracovateli či správci osobních údajů, je toliko podnětem k uplatnění dozorčího práva Úřadu. Na výkon dozoru nemá podatel subjektivní právo. Informace Úřadu pro ochranu osobních údajů o způsobu vyřízení uvedeného podnětu není rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s., ale toliko sdělením úřadu.

Z odůvodnění:

II.

Otázka předložená rozšířenému senátu

[13] Rozšířený senát má rozhodnout, zda podání dle § 21 odst. 3 a 4 zákona o ochraně osobních údajů ve znění zákona č. 439/2004 Sb., jímž subjekt osobních údajů žádá žalovaného o uložení opatření k nápravě zpracovateli či správci osobních údajů, má za následek zahájení správního řízení nebo se jedná toliko o podnět k zahájení řízení (či jiného postupu) z moci úřední a uplatnění dozorových pravomocí žalovaného.

[14] První senát argumentuje tím, že pokud by právě zmíněná ustanovení upravovala tzv. návrhové správní řízení, vydával by žalovaný i jeho předseda rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Pokud by ovšem podání dle § 21 odst. 3 a 4 tohoto zákona adresované žalovanému bylo pouze podnětem pro zahájení řízení z úřední moci (*ex officio*), nepředstavovalo by sdělení žalovaného o tom, že neshledal důvody pro zahájení řízení z moci úřední, rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Takový úkon by nebyl úkonem, kterým se zakládá, mění, ruší nebo závazně určují práva nebo

povinnosti subjektu, a byl by proto ze soudního přezkumu vyloučen na základě § 70 písm. a) s. ř. s.

[15] K výkladu § 21 odst. 1 zákona o ochraně osobních údajů ve znění před přijetím zákona č. 439/2004 Sb. se vyjádřil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 28. 2. 2007, čj. 8 Ans 4/2006-68, č. 2385/2011 Sb. NSS. Osmý senát dospěl k závěru, že „jakkoli to zákon po legislativně technické stránce řeší málo šťastně – pokud zákon o ochraně osobních údajů v § 21 odst. 1 dává subjektu údaje v případě, že bylo neoprávněně nakládáno s jeho osobními údaji, právo obrátit se na Úřad s žádostí o zajištění opatření k nápravě, spojuje s touto žádostí účinky návrhu na zahájení řízení a koncipuje zde tedy návrhové řízení. Pokud se někdo obrátí na Úřad s oznámením, že došlo k porušení povinností správcem nebo zpracovatelem osobních údajů ve vztahu k třetí osobě (s tím, že bylo neoprávněně nakládáno s osobními údaji jiného subjektu údajů), popř. s obecným oznámením o porušení povinností vyplývajících ze zákona o ochraně osobních údajů, jedná se pouze o podnět či stížnost ve smyslu § 29 odst. 1 písm. c) zákona o ochraně osobních údajů ve znění účinném v době podání podnětu stěžovatelem, s nimiž zákon nespojuje účinky návrhu na zahájení řízení, v takovém případě by se tedy nejednalo o návrhové řízení.“

[16] Zákonodárce novelizoval § 21 zákona o ochraně osobních údajů zákonem č. 439/2004 Sb. s účinností od 26. 7. 2004. Druhý senát Nejvyššího správního soudu rozsudky ze dne 16. 12. 2008, čj. 2 Ans 8/2008-52, čj. 2 Ans 9/2008-55 a čj. 2 Ans 10/2008-54, plně vztáhl závěry osmého senátu i na nové znění § 21 zákona o ochraně osobních údajů ve znění účinném od 26. 7. 2004. Uvedl, že „[n]ovelizované znění § 21 z hlediska legislativní techniky nebylo krokem vpřed. Zákon totiž na straně jedné hovoří o žádosti (§ 21 odst. 1, 2, 3), na straně druhé hovoří o podnětu (odst. 4). [...] V posuzovaném případě je ale třeba vyjít z toho, že podnětem míní zákon pouze takovou situaci, kdy subjekt údajů nevyužije subsidiárně postupu

podle § 21 odst. 1 [zákona o ochraně osobních údajů], tedy v případech, kdy se nejprve neobráti na zpracovatele nebo správce. Pokud ovšem subjekt údajů, jak zákon označuje fyzickou osobu, k níž se osobní údaje vztahují, vyzve nejprve zpracovatele či správce neúspěšně k nápravě, hovoří již zákon pouze o žádosti a v principu se neliší od znění před uvedenou novelou.“

[17] S tím první senát nesouhlasí. Má za to, že podání subjektu údajů adresované žalovanému na základě § 21 odst. 3 zákona o ochraně osobních údajů je pouhým podnětem pro výkon dozorové pravomoci žalovaného stanovené v § 29 tohoto zákona, jejíž uplatnění může vyústit v uložení nápravných opatření zpracovateli osobních údajů. Proto není podání dle § 21 odst. 3 uvedeného zákona žádostí, která by měla za následek zahájení správního řízení.

[18] Dále uvádí, že akt, který stěžovatel napadl, je sice z formálního hlediska rozhodnutím o odložení věci dle § 43 odst. 1 písm. b) správního řádu, které podléhá soudnímu přezkumu, pokud se týká subjektivních práv žalobce v tom smyslu, že by mohly být založeny, měněny, rušeny či závazně určeny, pokud by správní orgán rozhodl v souladu s žádostí žalobce (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 3. 2010, čj. 3 Ads 128/2009-71, č. 2050/2010 Sb. NSS). Z obsahového hlediska se však jedná o sdělení podle § 42 správního řádu, které nenaplnuje materiální znaky rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s., a nepodléhá tak soudnímu přezkumu na základě § 70 písm. a) s. ř. s. Na podporu tohoto názoru odkázal první senát na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 7. 2009, čj. 3 Ans 1/2009-58, ze dne 13. 8. 2009, čj. 9 Ans 57/2008-35, č. 1949/2009 Sb. NSS, a ze dne 19. 8. 2009, čj. 8 Ans 6/2009-83, které se týkaly podnětů k zahájení řízení. (...)

IV.

Úvaha rozšířeného senátu

[27] Ze spisů vyplynulo, že stěžovatel se nejprve domáhal zjednáni nápravy ve věci neoprávněného nakládání s osobními údaji přímo u jejich zpracovatele, Policie ČR, po-

stupem dle § 21 odst. 1 zákona o ochraně osobních údajů. Zpracovatel na stížnost nereagoval. Teprve následně se stěžovatel svým podáním ze dne 12. 11. 2007 obrátil na žalovaného. Tento postup tedy lze podřadit pod § 21 odst. 3 zákona.

[28] Příklad je třeba posuzovat podle § 21 zákona o ochraně osobních údajů ve znění zákona č. 439/2004 Sb., které bylo účinné do 31. 12. 2011. I rozšířený senát musí při posuzování žalobou napadeného rozhodnutí vycházet ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). Znění § 21 v této době bylo následující:

„(1) Každý subjekt údajů, který zjistí nebo se domnívá, že správce nebo zpracovatel provádí zpracování jeho osobních údajů, které je v rozporu s ochranou soukromého a osobního života subjektu údajů nebo v rozporu se zákonem, zejména jsou-li osobní údaje nepřesné s ohledem na účel jejich zpracování, může

a) požádat správce nebo zpracovatele o vysvětlení,

b) požadovat, aby správce nebo zpracovatel odstranil takto vzniklý stav. Zejména se může jednat o blokování, provedení opravy, doplnění nebo likvidaci osobních údajů.

(2) Je-li žádost subjektu údajů podle odstavce 1 shledána oprávněnou, správce nebo zpracovatel odstraní neprodleně závadný stav.

(3) Nevyhoví-li správce nebo zpracovatel žádosti subjektu údajů podle odstavce 1, má subjekt údajů právo obrátit se přímo na Úřad.

(4) Postup podle odstavce 1 nevyklučuje, aby se subjekt údajů obrátil se svým podnětem na Úřad přímo.

(5) Pokud vznikla v důsledku zpracování osobních údajů subjektu údajů jiná než majetková újma, postupuje se při uplatňování jejího nároku podle zvláštního zákona.

(6) Došlo-li při zpracování osobních údajů k porušení povinností uložených zákonem u správce nebo u zpracovatele, odpovídají za ně společně a nerozdílně.

(7) Správce je povinen bez zbytečného odkladu informovat příjemce o žádosti subjektu údajů podle odstavce 1 a o blokování, opravě, doplnění nebo likvidaci osobních údajů. To neplatí, pokud je informování příjemce nemožné nebo by vyžadovalo neúměrné úsilí.“

[29] Zákon č. 468/2011 Sb. toto ustanovení novelizoval a s účinností od 1. 1. 2012 odstavce 3 a 4 z § 21 zcela vypustil.

IV. 1 Posouzení předložení věci rozšířenému senátu

[30] Vzhledem k tomu, že stěžovatel ve svém vyjádření nesouhlasil i s postupem prvního senátu, který věc předložil rozšířenému senátu, rozšířený senát se vyjádří nejprve k této otázce. Platí, že ve skutkových obdobných případech má být rozhodováno obdobně. Avšak právo není nezměnitelné, a to platí i o jeho výkladu.

[31] To je uznáváno i v angloamerickém právním systému precedenčního práva, který se jinak důsledně řídí zásadou *stare decisis* a za pramen práva považuje stručně řečeno i soudní rozhodnutí; ani zde ale nejsou rozhodnutí soudů absolutně nezměnitelná (srov. rozhodnutí Nejvyššího soudu USA *Hertz v. Woodman* ze dne 31. 5. 1910, 218 U.S. 205, odst. 212, rovněž citováno v disentu soudce Brandeise k *Burnet v. Coronado Oil & Gas Co.* ze dne 11. 4. 1932, 285 U.S. 393, či rozhodnutí *Smith v. Allwright* ze dne 3. 4. 1944, 321 U.S. 649, odst. 665; všechna rozhodnutí Nejvyššího soudu USA jsou dostupná na <http://www.findlaw.com/cascode/supreme.html>). Právní systém České republiky náleží do systémů kontinentálního evropského práva, které soudní rozhodnutí za pramen práva *de iure* nepovažují. Není tedy založen na precedenčním charakteru soudních rozhodnutí, jako je tomu ve zmíněném právním systému angloamerickém.

[32] Sám stěžovatel citoval náleze Ústavního soudu ze dne 20. 9. 2006, sp. zn. II. ÚS 566/05, č. 170/2006 Sb. ÚS, podle kterého „[r]ozhodující roli [...] hraje to, zda je výklad právních norem v čase ustálený, což však na druhou stranu neznamená, že jednou dosa-

žený výklad právní normy je nezměnitelný. Princip právní jistoty a též i princip rovnosti před zákonem totiž vyžadují, aby se judikatura soudů za určitých podmínek měnila (změna hodnotového nazírání na právo, změna kulturních představ společnosti o právu, změny ve struktuře právního řádu či změny v těch složkách právního řádu, které leží v hierarchii nad interpretovanou normou atd.), a to určitým předem stanoveným postupem.“

[33] Tento předem stanovený postup obsahují § 17 a § 18 s. ř. s. Senát Nejvyššího správního soudu tak může dospět k odlišnému právnímu názoru než jiný senát Nejvyššího správního soudu, pokud svůj názor řádně odůvodní a věc předloží k rozhodnutí rozšířenému senátu. Je to pak rozhodnutí rozšířeného senátu, které sjednotí výklad dané právní otázky.

IV. 2 Posouzení návrhu na předložení věci Ústavnímu soudu

[34] Rozšířený senát se dále zabýval návrhem stěžovatele na předložení věci Ústavnímu soudu podle čl. 95 odst. 2 Ústavy za účelem zrušení zákona o ochraně osobních údajů. Rozpor zákona s ústavním pořádkem však neshledal, a proto věc Ústavnímu soudu nepředložil.

[35] Rozšířený senát nesdílí názor stěžovatele týkající se jazykové nesrozumitelnosti § 21 zákona a nahodilého užívání slov „žádost“ a „podnět“.

[36] Ustanovení § 21 odst. 1 a 2 zákona ve znění účinném po novele z r. 2004 upravuje právo jednotlivce (subjektu údajů) obrátit se na správce nebo zpracovatele osobních údajů se žádostí o zjednání nápravy při jejich zpracování. Žádost ve smyslu těchto ustanovení představuje prostředek nápravy nedostatku při zpracování osobních údajů. Na jedné straně vystupuje subjekt údajů, na druhé straně správce či zpracovatel údajů. Žalovaný do prošetřování žádosti subjektu údajů správcem či zpracovatelem nezasahuje. Slova „žádost“ a „požadovat“ se používají v § 21 odst. 1 až 3 pouze pro vztah mezi subjektem údajů a zpracovatelem či správcem údajů, nikoliv pro vztah mezi subjektem údajů a žalovaným.

[37] Pokud správce nebo zpracovatel žádosti nevyhoví, má subjekt údajů právo obrátit se přímo na žalovaného (§ 21 odst. 3 zákona o ochraně osobních údajů). Subjekt údajů se může na žalovaného obrátit se svým podnětem přímo, i když nevyužil postupu dle § 21 odst. 1 (§ 21 odst. 4). Ustanovení § 21 odst. 3 a 4 tak upravují právo subjektu údajů obrátit se na žalovaného. V souvislosti se vztahem subjektu údajů a žalovaného již zákon nepoužívá pojem žádost, nýbrž spojení „obrátit se podnětem“ a „právo obrátit se“. Nelze tedy souhlasit s tvrzením stěžovatele, že zákon tyto pojmy používá *promiscue*, naopak pro každou ze situací důsledně používá pojmy jiné.

[38] Právní úprava ochrany osobních údajů, která je aplikovatelná na daný případ, je dostatečně přehledná; opačný názor stěžovatele rozšířený senát nesdílí. Úprava tak splňuje požadavky čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb.), jak je podrobně vyložil velký senát Evropského soudu pro lidská práva v rozsudku ze dne 4. 5. 2000, *Rotaru proti Rumunsku*, stížnost č. 28341/95, ECHR 2005-V.

[39] Tvrzení ohledně terminologické rozpornosti má soud za nedůvodné; případná nejednoznačnost je odstranitelná výkladem příslušných právních norem v jejich celkovém kontextu. Ústavně konformní výklad před zrušením příslušného ustanovení nadto Ústavní soud vždy upřednostňuje (srov. nálezy ze dne 26. 3. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 48/95, č. 121/1996 Sb., ze dne 8. 10. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 5/96, č. 286/1996 Sb., a ze dne 16. 6. 1999, sp. zn. Pl. ÚS 4/99, č. 192/1999 Sb.).

IV. 3 Posouzení otázky předložené rozšířenému senátu

a) Výklad předmětného ustanovení

[40] Jazykový výklad předmětného ustanovení soud podal v předchozí části. Z hlediska výkladu historického lze poznamenat: Zákon nabyl účinnosti 1. 6. 2000. K tomuto datu také zrušil předchozí zákon upravující stejnou právní oblast (zákon č. 256/1992 Sb., o ochraně osobních údajů v informačních systémech). Zrušený zákon z roku 1992 stanovil v § 23 jasně, že všechny spory vyplývají-

cí z uplatňování práv a povinností podle tohoto zákona řeší soud. To se týkalo např. i nároků na zdržení se závadného jednání, odstranění závadného stavu, vydání bezdůvodného obohacení, poskytnutí zadostiučinění či likvidaci informace, které zákon výslovně upravil v § 18, § 20 a § 22.

[41] Nyní platný zákon o ochraně osobních údajů nároky na zajištění opatření k nápravě ve svém původním znění z roku 2000 založil také, a to v § 21 odst. 2. Nepřevzal však úpravu pravomoci soudů ze zrušeného zákona. Z toho soudy dovodily, že účinností zákona o ochraně osobních údajů pozbyly soudy pravomoc rozhodovat v dotčených věcech a tato pravomoc přešla na žalovaného. Zvláštní senát k tomu uvedl, že *rozhodnout o návrhu na zdržení se jednání spočívajícího v porušování povinností správce při zpracování osobních údajů je po datu 1. 6. 2000, tedy po skončení platnosti zákona o ochraně osobních údajů v informačních systémech, a nabytí platnosti zákona o ochraně osobních údajů, v pravomoci Úřadu pro ochranu osobních údajů, a nikoli soudu* (usnesení zvláštního senátu ze dne 6. 2. 2004, čj. Konf 15/2003-24, č. 189/2004 Sb. NSS).

[42] Přechod pravomoci rozhodovat o nárocích upravených v § 21 odst. 2 zákona o ochraně osobních údajů na žalovaného počínaje nabytím účinnosti zákona o ochraně osobních údajů potvrdil zvláštní senát i v dalších rozhodnutích (usnesení ze dne 10. 3. 2004, čj. Konf 11/2003-12, č. 426/2005 Sb. NSS, a čj. Konf 37/2003-11, a ze dne 29. 3. 2004, čj. Konf 17/2003-15). Totéž následně vyslovil i Nejvyšší soud (viz usnesení ze dne 30. 9. 2004, sp. zn. 30 Cdo 1183/2004, ze dne 21. 3. 2005, sp. zn. 30 Cdo 445/2005, a ze dne 31. 3. 2005, sp. zn. 30 Cdo 449/2005 a sp. zn. 30 Cdo 450/2005).

[43] V souladu s těmito stanovisky pak byl i již zmiňovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 8 Ans 4/2006-68, který se rovněž vyjadřoval k původnímu znění zákona. Z tohoto rozsudku implicitně vyplynula pravomoc žalovaného rozhodnout o nárocích podle § 21 odst. 2 zákona o ochraně osobních údajů. Nadto zde Nejvyšší správní

soud dovodil, že *„pokud zákon o ochraně osobních údajů v § 21 odst. 1 dává subjektu údajů v případě, že bylo neoprávněně nakládáno s jeho osobními údaji, právo obrátit se na Úřad s žádostí o zajištění opatření k nápravě, spojuje s touto žádostí účinky návrhu na zahájení řízení a koncipuje zde tedy návrhové řízení“*. K tomu je však třeba zdůraznit, že pokud v původním znění dával zákon subjektu údajů právo obrátit se na žalovaného s *„žádostí o zajištění opatření k nápravě“* a požadovat např. odstranění závadného stavu či poskytnutí zadostiučinění, nebylo v podstatě možné vyložit toto ustanovení jinak, než že se jím ustavuje návrhové řízení. Opačný názor by vedl k praktické nevymahatelnosti nároků na zajištění opatření k nápravě.

[44] Výraznou novelizaci § 21 zákona přinesl zákon č. 439/2004 Sb. Oproti původnímu znění již nebyly upraveny jednotlivé nároky na zajištění opatření k nápravě, které by bylo možné požadovat, a zatímco původní znění odkazovalo v odstavci 4 na zvláštní úpravu (občanský zákoník) jen v oblasti náhrady škody, novelizované znění odkazovalo v odstavci 5 na zvláštní úpravu (§ 13 občanského zákoníku) i v případě nároků vzniklých v důsledku způsobené nemajetkové újmy.

[45] Vzhledem k tomu, že § 13 občanského zákoníku obsahuje v zobecněné podobě prakticky tytéž nároky na zajištění opatření k nápravě, které byly obsaženy v původním znění § 21 zákona o ochraně osobních údajů, dá se i z toho podpůrně dovodit, že záměrem zákonodárce bylo vrátit pravomoc rozhodovat o těchto nárocích zpět soudům rozhodujícím v občanskoprávním řízení.

[46] Tento druhý přechod pravomoci ze žalovaného zpět na soudy potvrdil zvláštní senát: *„Od účinnosti novely zákona 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.“* (usnesení ze dne 24. 2. 2010, čj. Konf 56/2009-7, č. 2274/2011 Sb. NSS).

[47] Druhý senát Nejvyššího správního soudu výkladem novelizovaného § 21 dospěl k závěru, že odstavec 3 předmětného ustanovení upravuje žádost subjektu údajů, o které je žalovaný povinen rozhodnout, a odstavec 4 pouze podnět k zahájení řízení *ex officio* (srov. rozsudky ze dne 16. 12. 2008, čj. 2 Ans 8/2008-52, čj. 2 Ans 9/2008-55, a čj. 2 Ans 10/2008-54).

[48] Důvodová zpráva k zákonu č. 439/2004 Sb. však uvádí: „Změna § 21 až § 24, které se týkají 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.“ (digitální repozitář PSP ČR, IV. volební období, tisk č. 508/0, dostupné na www.psp.cz)

[49] Z důvodové zprávy lze tedy dovodit, že zákonodárce již nepovažoval za vhodné, aby nároky na zajištění opatření k nápravě, typicky tedy zdržení se závadného jednání, odstranění následků neoprávněných zásahů či poskytnutí přiměřeného zadostiučnění, řešil žalovaný. Účelem novely tedy nebylo vytvoření duplicitní ochrany, kde by nejprve rozhodoval o týchž nárocích žalovaný a posléze soud. Žalovaný má postupovat vůči správci nebo zpracovateli „na základě podnětu“, tedy v mezích svých oprávnění cestou

správního dozoru, nemá ale rozhodovat o žádostech subjektů údajů v řízení návrhovém. Subjekt údajů se tak po účinnosti novely stává toliko petentem iniciujícím výkon dozoru, nikoli účastníkem řízení o svém návrhu.

[50] Shodně tuto otázku řešil zvláštní senát: „Z § 29 zákona o ochraně osobních údajů vyplývá, že pravomoci úřadu na úseku ochrany osobních údajů jsou spíše kontrolní a dozorové. Ustanovení § 21 tohoto zákona tak míří spíše na situace, kdy subjekt údajů brojí proti způsobu či rozsahu nakládání s jeho osobními údaji správcem a obrací se na Úřad s podnětem či stížností na porušení zákona [§ 29 odst. 1 písm. c) citovaného zákona].“ (usnesení ze dne 17. 10. 2011, čj. Konf 11/2011-6, č. 2500/2012 Sb. NSS).

[51] Stejně tak se zvláštní senát v nedávné době vyslovil i o charakteru podání podle § 21 zákona o ochraně osobních údajů: „[U]stanovení § 21 zákona míří na situace, kdy subjekt údajů brojí proti způsobu či rozsahu nakládání s jeho osobními údaji správcem a obrací se na navrhovatele s podnětem [§ 29 odst. 1 písm. c) zákona o ochraně osobních údajů].“ (usnesení ze dne 8. 3. 2012, čj. Konf 94/2011-8).

[52] Na tomto místě lze shrnout historický a teleologický výklad posuzovaného ustanovení tak, že zákonodárce směřoval k tomu, aby žalovanému odebral pravomoc rozhodovat nejen o nárocích na zajištění opatření k nápravě, ale i o jiných žádostech subjektů údajů. Tím mu ponechal pouze pravomoc přijímat podněty a stížnosti subjektů údajů a v případě, že k tomu on sám shledá podmínky, zahajovat řízení *ex officio*. Tento závěr ostatně potvrzuje i poslední novela § 21 provedená zákonem č. 468/2011 Sb., která nabyla účinnosti 1. 1. 2012. Ta, jak bylo zmíněno výše, sporné odstavce 3 a 4 z § 21 zcela vypustila.

[53] Rozšířený senát se dále zabýval logikou a systematikou předmětného ustanovení i zákona o ochraně osobních údajů a dospěl k následujícím závěrům.

[54] Druhý senát rozlišuje povahu podání subjektu údajů (tj. zda se jedná o žádost či podnět) v závislosti na tom, jestli se subjekt

údajů před tím, než se obrátil na žalovaného, domáhal nápravy přímo u zpracovatele či správce osobních údajů. Pro takovéto rozlišení ale zákon neskýtá oporu.

[55] Třetí a čtvrtý odstavce § 21 zákona o ochraně osobních údajů upravují shodným způsobem dvě rozdílné situace. Ustanovení § 21 odst. 3 zákona o ochraně osobních údajů dává subjektu údajů, který se neúspěšně domáhal zjednání nápravy přímo u zpracovatele či správce osobních údajů, oprávnění obrátit se na žalovaného. Následující odstavce 4 pak dodává, že podmínkou pro přístup k žalovanému není marné využití postupu dle § 21 odst. 1. Rozšířený senát se tedy shoduje s prvním senátem v tom, že § 21 v odst. 3 a 4 zákona o ochraně osobních údajů upravuje jeden a týž procesní nástroj – právo dát podnět žalovanému k prošetření postupu zpracovatele a správce při nakládání s osobními údaji. Nejedná se o dva různé postupy; odstavce 4 pouze doplňuje, že podmínkou postupu dle odstavce 3 není vyčerpání možnosti domáhat se nápravy přímo u zpracovatele či správce osobních údajů dle odstavce 1. Je tak shodným způsobem upravena možnost obracet se na žalovaného podněty v případě, že správce nebo zpracovatel nevyhoví žádosti podle § 21 odst. 1 citovaného zákona, a možnost obracet se na žalovaného přímo.

[56] V § 29 svěčuje zákon o ochraně osobních údajů žalovanému pravomoc provádět dozor nad dodržováním povinností stanovených tímto zákonem (např. formou kontroly), projednávat přestupky a jiné správní delikty a udělovat pokuty dle tohoto zákona [§ 29 odst. 1 písm. a) a f)]. Žalovaný je povinen přijímat podněty a stížnosti jednotlivců a informovat je o jejich vyřízení [§ 29 odst. 1 písm. c) téhož zákona]. Zákon nicméně v § 29 výslovně nestanoví, že žalovaný má vést správní řízení a rozhodovat o žádostech, jimiž se subjekt údajů domáhá zjednání nápravy při neoprávněném zpracování osobních údajů.

[57] Je pravdou, že dle § 29 odst. 1 písm. e) zákona o ochraně osobních údajů platí, že žalovaný „*vykonává další působnosti stanovené mu zákonem*“. Pokud by zákon upravoval

řízení žalovaného o žádostech, pak by pravomoc k jejich rozhodování mohla být dána tímto ustanovením. Je však obtížně pochopitelné, proč by zákonodárce upravil pravomoc žalovaného k přijímání a vyřizování podnětů a stížností výslovně pod písmenem c) téhož ustanovení, a natolik významnou pravomoc, jakou je rozhodování o žádostech subjektů údajů, výslovně neupravil. V právě posuzovaném případě naopak to, že neexistuje výslovná úprava pravomoci žalovaného k rozhodování o žádostech, spíše potvrzuje, že zákonodárce nezamýšlel návrhové řízení před žalovaným upravovat. Ostatně by tu šlo o rozhodování o právech a povinnostech, a tedy o výkon státní moci; pravomoc k rozhodování by proto musela být založena výslovně zákonem (čl. 2 odst. 2 Ústavy a čl. 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod). I to tedy svědčí pro výklad § 21 zákona o ochraně osobních údajů ve smyslu podávání podnětů iniciujících dozorčí funkce, a nikoli žádostí, jimiž by se zahajovalo řízení o nich.

[58] Zákon o ochraně osobních údajů dále uvádí, že nápravná opatření lze zpracovatelům a správcům osobních údajů uložit v souvislosti s kontrolou (§ 40), která se provádí dle zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole. Státní kontrola může být provedena jen z podnětu kontrolního orgánu nebo na základě dožadání oprávněných státních orgánů nebo v dalších případech stanovených zvláštním zákonem (§ 8 zákona o státní kontrole). Zákon o ochraně osobních údajů jakožto zákon zvláštní k zákonu o státní kontrole ovšem nestanoví, že by se státní kontrola zahajovala podáním žádosti subjektu údajů o zjednání nápravy při neoprávněném zpracování osobních údajů. I tento systémový argument potvrzuje, že podání subjektu údajů je pouhým podnětem, jímž se nezahajuje správní řízení.

[59] Rozšířený senát tedy shrnuje, že § 29 zákona o ochraně osobních údajů nezakládá žalovanému pravomoc vést správní řízení o žádostech subjektů údajů a že § 21 v odst. 3 či 4 téhož zákona neupravuje možnost subjektů údajů podávat žádosti o uložení nápravných opatření ze strany žalovaného zpracovatelům či správcům osobních údajů, a o kterých by

žalovaný musel rozhodovat. Protože žalovanému nebyla tato pravomoc svěřena, je zřejmé, že opačný výklad by vedl k rozporu s Ústavou i s Listinou, jak již uvedeno. Pokud subjekt údajů neuspěje u žalovaného se svým podnětem, může se ochrany svých práv domoci žalobou na ochranu osobnosti dle § 13 občanského zákoníku, na který § 21 zákona o ochraně osobních údajů odkazuje. Projednání nároku subjektu údajů na zajištění opatření k nápravě způsobené nemateriální újmy a náhradu škody svěřil zákon o ochraně osobních údajů do pravomoci soudů v občanském soudním řízení a totéž potvrdila judikatura zvláštního senátu, jak je uvedeno výše.

b) Soulad § 21 zákona o ochraně osobních údajů a jeho výkladu se směrnicí Evropského parlamentu a Rady 95/46/ES o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů

[60] Výklad § 21 zákona o ochraně osobních údajů, který rozšířený senát shora podal, je v souladu se směrnicí 95/46/ES, na kterou odkazovali ve svých vyjádřeních oba účastníci řízení.

[61] Článek 28 odst. 4 směrnice 95/46/ES stanoví, že se na orgán dozoru (žalovaného) „může obrátit jakákoli osoba nebo sdružení zastupující tuto osobu se žádostí týkající se ochrany svých práv a svobod v souvislosti se zpracováním osobních údajů. Dotčená osoba je informována o způsobu vyřízení své žádosti. Na orgán dozoru se může zejména obrátit kdokoli s žádostí o ověření přípustnosti zpracování, pokud se uplatní vnitrostátní předpisy přijaté na základě článku 13 této směrnice. Osoba je za každých okolností informována, zda k ověření došlo.“

[62] Pro výklad tohoto ustanovení je obzvláště podstatná jeho druhá věta, která stanoví povinnost orgánu dozoru informovat o způsobu vyřízení žádosti. Nestanoví tedy povinnost rozhodnout o žádosti. Obdobně i poslední věta čl. 28 odst. 4 zakládá pouhou povinnost orgánu dozoru informovat subjekt údajů, zda k ověření došlo. Z toho vyplývá, že ani evropské předpisy nezakládají povinnost

orgánů dozoru v oblasti ochrany osobních údajů vést návrhové řízení a rozhodovat o žádostech subjektů údajů. Z tohoto pohledu se jedná o tzv. *acte clair*, tedy věc, ve které je aplikace evropského práva natolik jasná, že nevyvolává důvodné pochybnosti o tom, jak má být vyřešena (srov. rozsudek Soudního dvora ze dne 6. 10. 1982, *Srl. CILFIT a Lanificio di Tabardo SpA proti Ministerstvu zdravotnictví*, 283/81, Recueil, s. 3415, bod 16).

[63] Soudní dvůr ve věci CILFIT vymezil doktrínu *acte clair* jako výjimku z povinnosti soudu členského státu, jehož rozhodnutí nelze napadnout opravnými prostředky podle vnitrostátního práva, obrátit se na Soudní dvůr s předběžnou otázkou (čl. 267 Smlouvy o fungování Evropské unie). Soudní dvůr dále prohlásil, že dříve než soud členského státu dospěje k závěru, že jím posuzovaná otázka představuje *acte clair*, musí si být jist, že by tato otázka byla stejně zřejmá i soudům jiných členských států a Soudnímu dvoru (bod 16 citovaného rozhodnutí). Při posuzování takové otázky musí být dále přihlédnuto k typickým znakům evropského práva a určitým překážkám v jeho výkladu. Jde zejména o fakt, že evropské právo je publikováno v řadě jazykových znění, přičemž všechny jazykové verze mají stejnou platnost. Nadto evropské právo používá vlastní terminologii, a to i tam, kde by se určitý výraz ve všech jazykových verzích shodoval. Konečně každé ustanovení evropského práva musí být posuzováno v jeho kontextu a vykládáno ve světle všech ustanovení evropského práva, jeho účelu a stavu jeho vývoje v době, kdy má být aplikováno (body 17 až 20).

[64] V tomto rozhodnutí Soudní dvůr rovněž stanovil, že pouhý fakt, že jeden z účastníků sporu namítá spornost výkladu evropského práva, nutně neznamená, že soud členského státu musí položit předběžnou otázku (rozhodnutí ve věci CILFIT, bod 9).

[65] Rozšířený senát zkoumal i další jazyková znění směrnice 95/46/ES. Všechna probraná znění ve druhé i poslední větě čl. 28 odst. 4 stanoví zřetelně, že subjekt údajů má být pouze informován o vyřízení žádosti, o ověření, prověrce, přezkumu, případně o proběh-

nuvší kontrole (např. znění české, slovenské, německé, polské, italské, francouzské, anglické, finské, dánské a nizozemské). Žádné jazykové znění nestanoví, že by orgán dozoru měl na základě podání subjektu údajů vydávat rozhodnutí.

[66] Jak již správně uvedl první senát, i podle rozsudku ve věci CILFIT není rozhodné, že české znění směrnice používá v čl. 28 odst. 4 výraz „žádost“. Různé jazykové verze směrnice používají různé termíny, které mohou mít řadu významů. Např. anglický termín „claim“ může být překládán jako požadavek, žádost, nárok; německý výraz „Eingabe“ jako žádost, stížnost, petice; ve slovenštině je užit výraz „nárok“ (přesto znění čl. 28 odst. 4 v „*Tabuľke shody so smernicou*“ na oficiálních stránkách slovenského Úřadu pro ochranu osobních údajů ale uvádí termín „stážnosť“, viz http://www.dataprotection.gov.sk/buxus/docs/CT_31995L0046.pdf). Podstatný je proto institut, který měl čl. 28 odst. 4 směrnice 95/46/ES ustavit. Tím, vzhledem ke znění druhé i poslední věty tohoto ustanovení, nebylo návrhové řízení ukončeno rozhodnutím.

[67] Rozšířený senát posuzoval čl. 28 odst. 4 i v kontextu dalších ustanovení směrnice 95/46/ES.

[68] Bod 55 preambule vysvětluje, že Evropský parlament a Rada Evropské unie přijaly směrnici „*vzhledem k tomu, že v případě nedodržování práv subjektů údajů správcem musí vnitrostátní právní předpisy stanovit opravné prostředky; že škody, které mohou vzniknout osobám v důsledku nepřipustného zpracování [sic] musí být nahrazeny správcem, který může být zproštěn své odpovědnosti, pokud prokáže, že vznik škody mu nelze přičítat, zejména pokud dokáže chybu subjektu údajů nebo v případě vyšší moci; že sankce se musí vztahovat na každou osobu soukromého nebo veřejného práva, která nedodržuje vnitrostátní předpisy přijaté na základě této směrnice*“.

[69] Zákon tyto záruky subjektům údajů poskytuje. Každý subjekt údajů může dle § 21 odst. 1 zákona o ochraně osobních údajů požádat správce nebo zpracovatele o vysvětlení

či požadovat, aby správce nebo zpracovatel odstranil závadný stav vzniklý při zpracování údajů. Správce nebo zpracovatel je povinen neprodleně závadný stav odstranit, je-li žádost subjektu shledána oprávněnou (srov. „*odstranit*“; § 21 odst. 2 citovaného zákona). Zákon o ochraně osobních údajů dále odkazuje na občanský zákoník, jehož prostřednictvím je zajištěna náhrada nemajetkové újmy i náhrady škody (§ 21 odst. 5 zákona o ochraně osobních údajů ve znění účinném do 31. 12. 2011 a § 25 téhož zákona). Z citovaného bodu 55 preambule směrnice nevyplývá povinnost orgánů dozoru vést návrhové řízení o žádostech subjektů údajů.

[70] Bod 63 preambule také stanoví, že Evropský parlament a Rada Evropské unie, přijaly směrnici „*vzhledem k tomu, že tyto orgány [dozoru] musejí být vybaveny nezbytnými prostředky pro plnění svých úkolů, včetně pravomoci provádět šetření a zasahovat, zejména pokud jsou těmto orgánům podány stížnosti, nebo pravomoci obrátit se na soud; že musejí přispět k průhlednosti zpracování údajů prováděného v členském státu, kterému podléhají*“.

[71] I tento účel směrnice je v zákoně o ochraně osobních údajů proveden. Orgány dozoru mohou na základě podnětu subjektu údajů zahájit z moci úřední řízení o státní kontrole a v rámci kontroly ukládat opatření k nápravě (viz část první hlava šestá zákona o ochraně osobních údajů). Stejně tak mohou ukládat správcům a zpracovatelům sankce za správní delikty (část první hlava sedmá téhož zákona). Ani z tohoto ustanovení preambule však nevyplývá povinnost orgánů dozoru vést řízení o žádostech subjektů údajů, které bude ukončeno rozhodnutím.

[72] Prostřednictvím čl. 14 směrnice má být subjektům údajů zajištěno právo na námitku, kterou mohou proti zpracování osobních údajů vznést kdykoli z vážných a legitimních důvodů souvisejících s jejich osobní situací. I toto právo je v zákoně o ochraně osobních údajů provedeno v § 21. Ani z práva podat námitku ovšem bez dalšího neplyne povinnost orgánu dozoru vést návrhové řízení ukončeno rozhodnutím.

[73] Dle čl. 22 směrnice platí: „*Aniž je tím dotčena možnost opravného prostředku ve správním řízení, který je možno podat, zejména orgánu dozoru uvedenému v článku 28, stanoví všechny členské státy, že každá osoba má právo v případě porušení práv, jež jí jsou zaručeny vnitrostátními předpisy, které se uplatní na dotčené zpracování, předložit věc soudu.*“ Zákon o ochraně osobních údajů v § 21 a v § 25 přímo odkazuje na použití občanského zákoníku a jeho prostřednictvím na možnost uplatňovat práva subjektů údajů v civilním řízení soudním. Ochrana poskytovaná orgánem dozoru je nástrojem sekundárním, jehož funkcí není rozhodování o žádostech subjektů údajů, nýbrž výkon dozoru, a to i k podnětům subjektů údajů.

[74] Rovněž v případě čl. 22 směrnice 95/46/ES nelze přeceňovat doslovné české znění, které používá spojení „*možnost opravného prostředku ve správním řízení*“. Toto spojení lze vykládat jako jakoukoli možnost nápravy ve správním řízení, tedy i řízení zahájené z úřední moci na základě podnětu subjektu údajů. Slovenská verze směrnice užívá spojení „*[b]ez toho, aby bolo dotknuté akékoľvek administratívne prostriedky nápravy, pre ktoré sa môže urobiť predpis, okrem iného pred dozorným orgánom uvedeným v článku 28*“. Anglická verze užívá spojení „*[w]ithout prejudice to any administrative remedy for which provision may be made*“, zmiňuje tedy jakýkoli prostředek nápravy, jež může být ustaven. Německá verze, která obsahuje spojení „*[u]nbeschadet des verwaltungsrechtlichen Beschwerdeverfahrens, das vor Beschreiten des Rechtsweges insbesondere bei der in Artikel 28 genannten Kontrollstelle eingeleitet werden kann*“, hovoří o podání stížnosti k orgánu dozoru. Ani z čl. 22 směrnice nelze dovodit požadavek, aby vnitrostátní předpisy upravily veřejné subjektivní právo subjektů údajů požádat dozorový orgán o zajištění opatření k nápravě, jemuž by odpovídalo návrhové správní řízení.

[75] Konečně čl. 28 odst. 3 směrnice 95/46/ES upravuje pravomoci orgánu dozoru. Dle odstavce 3 se jedná zejména o pravomoci provádět šetření, účinně zasáhnout a obrátit

se na soud. Proti těm rozhodnutím orgánu dozoru, která dala vzniknout stížnostem, je dle téhož odstavce možné využít opravný prostředek k soudu. Bude se tedy typicky jednat o případy rozhodnutí žalovaného o uložení sankce či uložení opatření k nápravě, proti kterým bude podán rozklad k předsedovi žalovaného. Možnost subjektů údajů podávat žádosti či stížnosti k orgánu dozoru je upravena samostatně čl. 28 v odst. 4.

[76] Ani touto cestou tak nelze ze směrnice dovodit, že by požadovala návrhové řízení o žádostech subjektů údajů před orgánem dozoru, a že by proto žalovaný byl povinen vydávat o výsledku řízení rozhodnutí. Aplikace směrnice je v tomto směru natolik jasná, že nevyvolává důvodné pochybnosti rozšířeného senátu o tom, jak má být předložená otázka vyřešena (viz rozhodnutí ve věci CILFIT, bod 16).

[77] Požadavek administrativního dozoru nad nakládáním s osobními údaji a soudní ochranu v těchto záležitostech upravuje shodným způsobem i Dodatkový protokol k Úmluvě o ochraně osob se zřetelem na automatizované zpracování osobních dat o orgánech dozoru a toku dat přes hranice (č. 29/2005 Sb. m. s.). Dodatkový protokol v čl. 1 odst. 2 stanoví, že každý dozorový orgán musí v rámci svých kompetencí projednávat stížnosti podané kteroukoli osobou týkající se ochrany jejích práv a základních svobod z hlediska zpracování osobních údajů. Ani z tohoto ustanovení nevyplývá, že by podání subjektů údajů dozorovému orgánu muselo nutně mít za následek zahájení správního řízení o žádosti o zjednání nápravy. Postačuje, pokud má orgán dozoru povinnost zabývat se podáními subjektu údajů a v návaznosti na svá zjištění je oprávněn zasáhnout (*ex offico*) proti nezákonnému nakládání s osobními údaji. Vysvětlující zpráva k dodatkovému protokolu zdůrazňuje, že bez ohledu na existenci administrativního dozoru a jeho pravomoc zabývat se stížnostmi jednotlivců má každý subjekt údajů právo domáhat se svých práv u soudu (<http://conventions.coe.int/Treaty/FR/Reports/Html/181.htm>, bod 14).

[78] Jak zmínil ve svém vyjádření stěžovatel, Ústavní soud ke změnám v ustálené judikatuře uvedl, že by měl být jednou učiněný výklad východiskem pro další rozhodování, ledaže dojde „*k následnému shledání dostatečných relevantních důvodů podložených racionálními a přesvědčivějšími argumenty,*

ve svém souhrnu více konformnějšími [sic] s právním řádem jako významovým celkem a svědčícími tak pro změnu judikatury“ (již citovaný náleze Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 566/05). Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu právě takové důvody zde předložil. (...)

2733

Právo průmyslového vlastnictví: obrazová a prostorová ochranná známka

k § 2 odst. 1 písm. e) zákona č. 137/1995 Sb., o ochranných známkách*) (dále jen „zákon o ochranných známkách z roku 1995“)

k § 4 písm. e) 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 z roku 2003)

Ustanovení § 2 odst. 1 písm. e) zákona č. 137/1995 Sb., o ochranných známkách, podle kterého je ze zápisu do rejstříku vyloučeno „označení tvořené výlučně tvarem výrobku, který vyplývá z jeho povahy, nebo je nezbytný pro dosažení technického výsledku anebo dává tomuto výrobku podstatnou užitnou hodnotu“, stejně jako obsahově totožný § 4 písm. e) zákona č. 441/2003 Sb., o ochranných známkách, jsou aplikovatelné nejen na trojrozměrné (prostorové) ochranné známky, ale i na obrazové ochranné známky. I obrazová ochranná známka je schopna zachytit a zobrazit zpravidla prostorový tvar výrobku.

(Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 13. 6. 2012, čj. 9 Ca 142/2009-71)

Věc: Společnost ENERGETEC Gesellschaft für Energietechnik mbH proti Úřadu průmyslového vlastnictví, za účasti společnosti s ručením omezeným EURO TEPLO, o platnost ochranné známky.

Žalobkyně podala v roce 1992 přihlášku vynálezu nazvaného „*Teplovzdušná kamna na pevné palivo*“. Patent na výše uvedené technické řešení nebyl žalobkyni udělen z důvodu nedostatku novosti. Dne 10. 11. 1992 podala žalobkyně přihlášku užitného vzoru, na základě které jí byl udělen užitný vzor, který zanikl uplynutím doby platnosti ke dni 10. 11. 2002. Dne 7. 7. 1998 byla žalobkyni zapsána mezinárodní ochranná známka, která je obrazovou ochrannou známkou a je tvořena vyobrazením válcovitých kamen

s kulatým otvorem vpředu, kolem jejichž trupu se střídavě obtáčí trubice ve tvaru písmene „U“ poskládané z boku tak, že nahoře i dole tvoří roštovou vaničku, která dole supluje absenci nožiček či podstavce. Vzhledem k tomu, že žalobkyně od konce roku 2002 nedisponovala v České republice žádnými průmyslovými právy k technickému řešení konvekčních kamen (uplynula doba platnosti užitného vzoru), výrobou těchto kamen shodného provedení se začali zabývat i tuzemští výrobci (mj. osoba zúčastněná na řízení).

*) S účinností od 1. 4. 2004 nahrazen 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).

Návrhem podaným dne 22. 3. 2006 se osoba zúčastněná na řízení domáhala prohlášení mezinárodní obrazové ochranné známky, jejímž vlastníkem je žalobkyně, za neplatnou pro území České republiky podle § 32 odst. 1 zákona o ochranných známkách z roku 2003. Osoba zúčastněná na řízení v návrhu uvedla, že napadená ochranná známka je pouhým vyobrazením technického řešení kamen, tedy výhradně tvarem, který vyplývá z povahy samotného výrobku, je nezbytný pro dosažení technického výsledku a dává výrobku podstatnou užitnou hodnotu. Zápis této ochranné známky byl proveden v rozporu s § 2 odst. 1 písm. e) zákona o ochranných známkách z roku 1995.

Rozhodnutím správního orgánu I. stupně (Úřadu průmyslového vlastnictví) ze dne 10. 1. 2007 byl návrh osoby zúčastněné na řízení zamítnut zejména s ohledem na argument, že označení není tvořeno výlučně tvarem výrobku, ani tvar výrobku nevyplývá z jeho povahy, neboť kamna jsou vyráběna i v jiných tvarech než ve válcovitém. Rovněž ani tvar a umístění otvoru pro přikládání či zakřivení a rozmístění trubíc nejsou nezbytné pro dosažení výsledku ve formě kamen a nejsou striktně potřebné pro dosažení jejich užitné hodnoty. Správní orgán I. stupně konstatoval, že napadená ochranná známka nebyla pro území České republiky zapsána do rejstříku ochranných známek v rozporu s § 2 odst. 1 písm. e) zákona o ochranných známkách z roku 1995 a není ani v rozporu s dnes platným § 4 písm. e) zákona o ochranných známkách z roku 2003.

Osoba zúčastněná na řízení podala rozklad, na základě kterého žalovaný (předseda Úřadu průmyslového vlastnictví) rozhodnutím ze dne 16. 3. 2009 rozhodl, že mezinárodní obrazová ochranná známka se podle § 32 odst. 1 zákona o ochranných známkách z roku 2003 ve spojení s § 4 písm. e) téhož zákona na území České republiky prohlašuje v celém rozsahu za neplatnou s účinky *ex tunc*. Žalovaný konstatoval, že jak napadená obrazová ochranná známka, tak provedení teplovzdušných kamen žalobkyně, jakož i teplovzdušná kamna vyráběná jinými výrobci

využívají stejný princip konvekčního přestupu tepla a v zásadě si musí být do jisté míry podobná, a to zejména v částech, u kterých je to z technických důvodů, daných využitím zmíněného principu, nezbytné. Těmito částmi je válcové těleso kamen a v něm zabudované do oblouku zahnuté trubky, neboť je nasnadě, že jinému tvaru tělesa kamen než válcovému by bylo jen stěží možno přizpůsobit tvar trubek. Kdyby byl tvar trubek přizpůsoben například čtvercovému či obdélníkovému tvaru tělesa kamen, důsledkem horšího proudění nasávaného a ohřátého vzduchu v trubkách by byla nižší účinnost takových kamen. Na základě těchto skutečností žalovaný na rozdíl od rozhodnutí správního orgánu I. stupně dospěl k závěru, že napadená obrazová ochranná známka obsahuje výhradně vyobrazení tvarů a kombinací technických prvků, které jsou vzájemně uspořádány tak, aby se dosáhlo technického výsledku. Napadená ochranná známka tak zobrazuje tvar výrobku, který vyplývá z jeho samotné povahy.

Žalobkyně podala žalobu u Městského soudu v Praze. V žalobě předně namítala, že § 2 písm. e) zákona o ochranných známkách z roku 1995 nemůže být na obrazovou ochrannou známku vůbec aplikován, protože předpokladem aplikace tohoto ustanovení je, že označení je tvořeno výlučně tvarem, přičemž tvar vyplývá z povahy samotného výrobku nebo je nezbytný pro dosažení technického výsledku anebo dává výrobku podstatnou užitnou hodnotu. Tyto předpoklady mohou být použity pouze u prostorové (3D) ochranné známky. Žalobkyně odkázala na rozhodnutí Odvolacího soudu (*Court of Appeal*) ze dne 26. 1. 2006, *Philips proti Remington*, [2006] A3/2004/2448, ve kterém Odvolací soud dovodil, že obrazová ochranná známka nemůže být tvořena tvarem výrobku, jelikož se jedná o abstraktní zobrazení netechnického a nefunkčního charakteru.

Dále žalobkyně dodala, že i kdyby mohl být § 2 písm. e) zákona o ochranných známkách z roku 1995 na obrazovou ochrannou známku použit, pak předmětná ochranná známka není tvořena výlučně vyobrazením výrobku tak, že by toto vyobrazení nebo tvar

vyplýval z povahy výrobku nebo by to bylo nezbytné pro dosažení technického výsledku, ale obsahuje také prvky, které nejsou jen hlediskem tvaru, ale dávají výrobku znak, který umožňuje dostatečnou způsobilost této ochranné známky k registraci. Kamna na shodném technickém principu lze dle názoru žalobkyně vyrobit i v jiné podobě. Podstatné je v této souvislosti posouzení, zda příslušná forma se odlišuje od jiných forem, které jsou pro tento výrobek obvykle užívány, a rovněž je třeba vzít v potaz případně další rozlišovací rysy. Napadená ochranná známka je zapsána pro „kamna“. Není pochyb o tom, že „kamna“ lze nabízet v celé řadě různých podob, které se značným způsobem odlišují od formy napadené ochranné známky. Vzhledem k tomu, že napadená ochranná známka chrání obecně „kamna“, posuzování obvyklosti nebo neobvyklosti formy výrobku se musí vztahovat na „kamna“ obecně. Obvyklost nebo neobvyklost formy výrobku je přitom třeba posuzovat v abstraktní rovině. Obvyklé jsou obecně vzato pouze původní a ničím dál neztvárněné prvky příslušného výrobku, tedy jeho základní forma. Design, který určitým způsobem ztvárňuje tuto základní formu, je naproti tomu jako prostorová ochranná známka (případně obrazová ochranná známka) v zásadě způsobilý k ochraně. Jedná se o konkrétní formu ztvárnění výrobku. Žalobkyně také odkázala na právní úpravu obsaženou v Pařížské úmluvě na ochranu průmyslového vlastnictví (č. 64/1975 Sb.; dále jen „Pařížská úmluva“), která stanoví, že je-li známka chráněna v určitém členském státě a nejsou-li dány důvody absence rozlišovací způsobilosti, má být chráněna i v dalším členském státě a nemá být rušena.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že ačkoliv z dosavadní praxe jsou známa pouze rozhodnutí, jimiž byl podle § 2 odst. 1 písm. e) zákona o ochranných známkách z roku 1995 odmítnut zápis týkající se jen prostorových označení, nelze z této skutečnosti vyvozovat žádné právně relevantní důsledky, neboť dosavadní neexistence nějakého rozhodnutí nemůže *ipso facto* znamenat popření správnosti rozhodnutí, které bylo v dané věci vydáno.

Dále žalovaný uvedl, že jelikož vyobrazení kamen na napadené ochranné známce chrání formu kamen, jedná se o označení, které vyplývá z povahy samotného výrobku, a jako takové je vyloučeno z ochrany podle zákona o ochranných známkách z roku 2003. Pokud má předmětná ochranná známka chránit formu výrobku, jak tvrdí žalobkyně, pak zjevně nejde o ochrannou známku, ale o znaky výrobku, které ovlivňují nakupujícího nikoli z důvodu původu výrobku, ale z důvodu povahy výrobku a jeho podstatné užitné hodnoty.

Žalobkyně v replice zopakovala, že kamna mohou být vyrobena v jakémkoli jiném libovolném tvaru, aniž by se cokoli změnilo na povaze výrobku (jako topného zařízení), na technickém výsledku (topné účinky) nebo užitné hodnotě (k vytápění prostorů).

Zástupce osoby zúčastněné na řízení poukázal, že předmětná ochranná známka je tvořena tvarem, který vyplývá z technického principu a je zde zřejmá snaha zajistit žalobkyni ochranu k technickému řešení prostřednictvím režimu ochrany ochranných známek. Ochranná známka tak ztrácí rozlišovací způsobilost, neboť na trhu by mohly být nabízeny výrobky – kamna, které by mohly být zaměnitelné s předmětnou ochrannou známkou.

Městský soud v Praze rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

(...) Námitka žalobce, že § 2 odst. 1 písm. e) zákona o ochranných známkách z roku 1995 nemůže být vůbec aplikován na obrazové ochranné známky, není opodstatněná. Z dikce zmíněného ustanovení nikterak nevyplývá, že by toto ustanovení dopadalo výlučně na trojrozměrné (prostorové) ochranné známky. Ochrannou známkou může být podle § 1 zákona o ochranných známkách z roku 1995 a stejně tak i podle § 1 zákona o ochranných známkách z roku 2003 též označení tvořené tvarem výrobku. I obrazová, tj. dvourozměrná ochranná známka, je přitom prostřednictvím optických jevů (perspektivy) schopna zachytit a zobrazit zpravidla prostorový tvar výrobku. V souzené věci není pochyb o tom,

že předmětná ochranná známka zachycuje právě a pouze tvar určitého výrobku – teplovzdušných kamen, což ostatně na straně 5 žaloby výslovně připouští i sama žalobkyně („jedná se o pouhé zobrazení tvaru výrobku, tj. kamen“). Nejedná se tedy o žádné „abstraktní zobrazení netechnického a nefunkčního charakteru“, k němuž se dle žalobkyně vyjadřuje rozhodnutí Odvolacího soudu (*Court of Appeal*) ze dne 26. 1. 2006, *Philips proti Remington*, [2006] A3/2004/2448, a odkaz na toto rozhodnutí proto nemůže obstát.

Rozlišování žalobkyně mezi „formou výrobku“ a „zobrazením formy výrobku“ postrádá dle názoru soudu jakýkoliv smysl. Jestliže napadená ochranná známka zobrazuje tvar (slovy žalobkyně formu) jím produkováného výrobku, jedná se o označení tvořené tvarem určitého výrobku. Je samozřejmé, že se nejedná o kompletní prostorové (trojrozměrné) zobrazení vnějšího tvaru celého výrobku, ale o zobrazení tvaru (formy) výrobku v dvourozměrné podobě, která má být chráněna jako obrazová ochranná známka.

Klíčová pro posouzení zákonnosti napadeného rozhodnutí je otázka, zda předmětná obrazová ochranná známka je označením, jež je tvořeno výlučně tvarem výrobku, který vyplývá z jeho povahy, nebo je nezbytný pro dosažení technického výsledku anebo dává tomuto výrobku podstatnou užitnou hodnotu. Takové označení je totiž podle § 2 odst. 1 písm. e) zákona o ochranných známkách z roku 1995 a shodně i podle § 4 písm. e) zákona o ochranných známkách z roku 2003 ze zápisu do rejstříku vyloučeno.

Soud na tomto místě uvádí, že nesouhlasí s názorem žalobkyně, že zápisnou způsobilost předmětné ochranné známky z pohledu § 2 odst. 1 písm. e) zákona o ochranných známkách z roku 1995 je nutno posuzovat ve vztahu ke kamnům jako takovým. Výrobkem, jehož tvarem je předmětná ochranná známka tvořena, jsou nepochybně teplovzdušná kamna na dřevo využívající k ohřevu vzduchu principu konvekčního přestupu tepla. Při posuzování zápisné způsobilosti předmětné ochranné známky z pohledu citovaného ustanovení bylo proto nutné zabývat se tvarem

výrobků stejné povahy, tj. tvarem výrobků pracujících na stejném principu, a nikoliv tvarem všech kamen obecně.

Jak již bylo řečeno, v dané věci je nutno vyjít ze skutečnosti, že výrobkem, jehož tvar zobrazuje předmětná ochranná známka, jsou konvekční teplovzdušná kamna na dřevo, využívající principu konvekčního přestupu tepla. Je tedy nutno posoudit, zda právě tvar zobrazený předmětnou ochrannou známkou je tvarem, který je jediný možný pro uplatnění principu konvekčního přestupu tepla, a který tedy nutně vyplývá ze samotné povahy tohoto druhu kamen nebo je nezbytný pro dosažení požadovaného technického výsledku. Dle názoru soudu tomu tak není. Teplovzdušná kamna na dřevo pracující na principu konvekčního přestupu tepla totiž nemusí mít pouze válcový tvar, jak je zřejmé z kopií dokumentů Patentového úřadu USA znázorňujících různé formy kamen využívajících zmíněný konvekční výtopný princip, které byly v průběhu správního řízení předloženy žalobkyní a jsou součástí spisového materiálu v dané věci. Tyto listiny prokazují, že konvekční teplovzdušná kamna mohou mít i jiný než válcovitý tvar, který je zobrazen na předmětné ochranné známce, např. tvar kvádry či krychle. Pokud žalovaný v napadeném rozhodnutí poukazoval na nižší účinnost kamen jiného tvaru, pak tato skutečnost není pro věc relevantní. Předmětem zkoumání podle § 2 odst. 1 písm. e) zákona o ochranných známkách z roku 1995 je nezbytnost dosažení technického výsledku, nikoliv dosažení maximálního účinku tohoto výsledku.

Lze shrnout, že válcovitý tvar kamen není nezbytně nutný pro uplatnění principu konvekčního přestupu tepla. Také dvířka kamen, která tvoří jednu z dominant předmětné ochranné známky, mohou být odlišného tvaru. Ten bude zpravidla odpovídat tvaru kamen, nelze však *a priori* vyloučit i tvar jiný, kdy např. na tělese kamen ve tvaru válce budou umístěna dvířka čtvercová či obdélníková.

Tvar teplovzdušných kamen využívajících principu konvekčního přestupu tepla sice do značné míry předurčuje možné umístění a zakřivení trubice, kterými prochází ohřívání

vzduch, není však pravdou, že by tvar těchto trubíc a jejich umístění muselo být vždy takové, jak je znázorněno na předmětné ochranné známce. Žalobkyně v průběhu správního řízení doložila správnímu orgánu I. stupně vyobrazení teplovzdušných kamen, která mají dvě samostatné řady trubíc umístěných vedle sebe po obou stranách válcového tělesa kamen. Trubice na těchto kamnech nejsou obtočeny střídavě kolem, nahoře ani dole vůbec nepřesahují spalovací komoru a jejich zakřivení je rovněž výrazně odlišné od zakřivení trubíc na kamnech, jejichž tvar zachycuje předmětná ochranná známka. Jedná se o kamna prodávaná pod obchodním označením Voxka (viz <http://www.kamna-bullerjan.cz/nabidka.html>). U jiného žalobkyní dokládaného vzoru teplovzdušných kamen jsou zase trubice tvořící bezesporu jeden z nejvýraznějších prvků předmětné ochranné známky z vnějších stran zakryty jakousi kovovou deskou kopírující jejich tvar, takže zcela je vidět pouze čelní trubka; z ostatních trubek jsou viditelné pouze jejich přesahy nahoře a dole. Nutno dodat, že žalovaný se s těmito žalobkyní předkládanými důkazními prostředky v napadeném rozhodnutí vůbec nevypořádal.

Z výše uvedeného je dle náhledu soudu zřejmé, že tvar kamen, kterým je tvořena předmětná ochranná známka, nevyplývá nutně – slovy zákona výlučně – z povahy tohoto výrobku (teplavzdušná kamna na dřevo), ani

není nezbytný pro dosažení jeho technického výsledku a nedává tomuto výrobku podstatnou užitnou hodnotu, neboť kamna pracující na stejném principu, mající tutéž užitnou hodnotu a dosahující shodného technického výsledku (ohřevu vzduchu), mohou mít i výrazně odlišný tvar. Předmětná ochranná známka proto nemůže být označením, které je ze zápisu do rejstříku vyloučeno podle § 2 odst. 1 písm. e) zákona o ochranných známkách z roku 1995.

Opodstatněnou soud shledal rovněž námitku žalobkyně, že žalovaný při svém rozhodnutí nevzal v potaz čl. 6quinquies Pařížské úmluvy. Je skutečností, že žalobkyně se úpravy obsažené ve zmíněném článku Pařížské úmluvy dovolávala již ve svém vyjádření ze dne 11. 7. 2006 k návrhu na prohlášení předmětné ochranné známky za neplatnou. Žalovaný se nicméně v napadeném rozhodnutí touto argumentací žalobkyně vůbec nezabýval a z tohoto pohledu zůstalo jeho rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.

Lze shrnout, že soud se v projednávané věci ztotožnil se žalobní argumentací (shodnou se závěrem, který správní orgán I. stupně zaujal ve svém rozhodnutí), že předmětná ochranná známka není označením tvořeným výlučně tvarem výrobku, který vyplývá z jeho povahy, nebo je nezbytný pro dosažení technického výsledku anebo dává tomuto výrobku podstatnou užitnou hodnotu. (...)

2734

Regulace reklamy: reklama na alkoholické nápoje

k § 4 písm. b) zákona č. 40/1995 Sb., o regulaci reklamy a o změně a doplnění zákona č. 468/1991 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání, ve znění pozdějších předpisů, ve znění zákona č. 138/2002 Sb.

Při posouzení toho, zda žalobce jako zpracovatel reklamního spotu porušil povinnost zakotvenou v § 4 písm. b) zákona č. 40/1995 Sb., o regulaci reklamy, podle kterého reklama na alkoholické nápoje nesmí být zaměřena na osoby mladší 18 let, je skutečný věk protagonistů účinkujících v předmětné reklamě zcela irelevantní; podstatné je to, zda tito účinkující v reklamě vyhlížejí jako osoby mladší 18 let.

*(Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 7. 11. 2011, čj. 9 Ca 30/2009-68)**

**) Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost žalobce proti tomuto rozsudku svým rozsudkem ze dne 20. 9. 2012, čj. 7 As 7/2012-25.*

Věc: Společnost s ručením omezeným Line Art proti Radě pro rozhlasové a televizní vysílání o uložení pokuty.

Žalovaná uložila rozhodnutím ze dne 30. 7. 2008 žalobkyni pokutu ve výši 500 000 Kč pro porušení povinnosti stanovené v § 4 písm. b) zákona o regulaci reklamy, který stanoví, že reklama na alkoholické nápoje nesmí „být zaměřena na osoby mladší 18 let, zejména nesmí tyto osoby ani osoby, které jako mladší 18 let vyhlížejí, zobrazovat při spotřebě alkoholických nápojů nebo nesmí využívat prvky, prostředky nebo akce, které osoby mladší 18 let oslovují“. Žalobkyně se měla tohoto porušení dopustit jako zpracovatelka reklamního spotu STOCK produkt Fernet 8000 (mutace 1), který byl premiérově odvysílán dne 8. 3. 2008 v 18:38:17 na programu Prima televize a dále premiérově na programu Nova dne 8. 3. 2008 v 18:58:42.

V odůvodnění napadeného rozhodnutí žalovaná popsala předmětný reklamní spot takto:

„Dívka v černé blůze říká na kameru: ‚Pojď, jdeme dovnitř‘ a začne lézt do obří nafukovací koule. Následuje sestřih krátkých záběrů na dvě skotačící dívky doprovázený ve zvuku rytmickou melodií. Dívka v černé blůze syje do koule barevné želatinové medvídky, druhá dívka ve světlé vestě se připoutává popruhy do sedačky. Koule se kutálí po louce, dívky vyskají, medvídci se přesypávají uvnitř. Ženský hlas říká: ‚Baví tě zkoušet, co ještě nikdo nezkusil? Ukaž co je v tobě a zkus osmitisícovku. Jediný čistý bylinný destilát, který si uděláš podle svého. Třeba s medvídkem‘. Při slovech ‚čistý bylinný destilát‘ háže dívka v černé blůze do sklenice s tekutinou jednoho červeného medvídky. V dalším střihu si obě proti sobě sedící dívky u hromady medvídků v kouli přiřukávají sklenkami a detail záběru ukazuje, jak ta v černé blůze obrací nápoj do sebe. Ženský hlas dodává: ‚Fernet Stock 8000‘. V závěru spotu je záběr na láhev Fernet Stock 8000 se dvěma sklenkami stojícími na trávě, za nimi část nafukovací koule a text ‚Čistě tvoje věc‘ a odkaz na webové stránky www.fs8000.cz.“

Žalobkyně podala proti citovanému rozhodnutí žalované žalobu u Městského soudu v Praze, v níž se dovolávala toho, že pojmy uvedené v § 4 písm. b) zákona o regulaci reklamy vymezující skutkovou podstatu daného správního deliktu, jsou pojmy velmi obecnými umožňujícími velmi široký výklad. Tyto pojmy, které nejsou právním předpisem definovány, nelze označit za tzv. notoriety. Pokud existují takové obecné pojmy, jako „osoba vyhlížející mladší 18 let“, „prvek“, „prostředek“ nebo „akce“, „oslovení“ osob mladších 18 let nebo „spotřeba“, pak je nutné, aby správní orgán ke svému zdůvodnění využil maximum prostředků, na jejichž základě by bylo možné učinit takové rozhodnutí, které nezbuzuje oprávněné pochybnosti, zejména jestliže žalovaná může podlehnout subjektivním názorům a hodnotovým postojům jednotlivých členů žalované. Posouzení jednání podnikatelského subjektu by mělo vždy vycházet z jasně formulovaného zákona nepřipouštějícího alternativní výklady založené na absenci přesně daných zákonných definic a pojmů. Chybí-li jasné a zákonné vymezení uvedených pojmů, pak by měl orgán dozoru při posuzování otázky porušení zákona o regulaci reklamy ctít zásadu předvídatelnosti správního rozhodnutí, a dále dvě zásady právního státu, a to jednak zásadu platící pro osoby, podle které to, *co není zákonem výslovně zakázáno, je povoleno*, a zásadu platící pro stát a správní orgány, podle níž *co není zákonem povoleno, je zakázáno*. S těmito zásadami je pak spojena další zásada, která říká, že pokud existuje možnost různých subjektivních výkladů zákonných norem nebo pojmů, měla by být aplikace těchto norem nebo definic taková, aby dopady na žalobkyni byly spíše příznivé a nikoliv negativní nebo dokonce destruktivní (zásada *in dubio pro reo*). Dále by měl orgán dozoru zohlednit i tu skutečnost, že vedle tabákových výrobků je alkohol státem povolenou látkou, jejíž prodej přináší státu nemalé finanční prostředky.

Žalobkyně dále uvedla, že § 4 písm. b) zákona o regulaci reklamy je nutné vyložit také

z hlediska gramatického významu a logiky. Poukazovala na to, že zatímco první část věty daného ustanovení hovoří o tom, že reklama na alkoholické nápoje nesmí být zaměřena na osoby mladší 18 let, zejména nesmí tyto osoby ani osoby, které jako mladší 18 let vyhlížejí, zobrazovat při spotřebě alkoholických nápojů, druhá část věty za spojkou „nebo“ již podmínku, že se jedná také o osoby, které jako mladší 18 let vyhlížejí, neobsahuje. Žalobkyně se proto domnívá, že sousloví „*využití prvků, prostředků nebo akcí*“ se vztahuje pouze k osobám mladším 18 let a nikoliv k osobám, které jako mladší vyhlížejí, a namítá, že tento podstatný fakt žalovaná ve svém rozhodnutí vůbec nezohlednila. Žalobkyně byla dále toho názoru, že žalovaná měla mít při hodnocení reklamy obecně na zřeteli přirozenou neustálou změnu společnosti a s tím související přirozený vývoj společenských stereotypů, které mohou být v nějaké etapě společenského vývoje považovány za adrenalinové, zatímco po uplynutí určitého časového úseku se tyto aktivity stávají aktivitami běžnými. Žalobkyně poukazovala na vývoj společnosti, na její proměnlivost a na rychlost procesů v posledním desetiletí. Argumentace žalované, že uvedené pojmy jsou obecně známé, je dle názoru žalobkyně vzhledem k jejich obsahové proměnlivosti velmi zavádějící a bez provedení přesvědčivých důkazů se stává nepodloženým konstatováním. Žalovaná taktéž blíže nedoložila, že užití určitých výrazů v napadené reklamě je typické pro osoby mladší 18 let nebo pro osoby, které tak vyhlížejí, a stejně tak nedoložila, že určité oblečení je charakteristické výhradně pro osoby mladší 18 let. Druh oblečení, jako je vesta a džíny, a samotná vizáž jedné z dívek, která má dlouhé vlasy, ještě neznamená, že jde o znaky příznačné pouze pro dospívající generaci, a stejně tak, že požívání gumových medvídků je výhradně věcí nezletilců nebo osob, které tak vyhlížejí, nebo že zorbing oslovuje zejména mladistvé.

Žalobkyně dále namítala, že v případě pojmu „*osoba, která jako mladší 18 let vyhlíží*“, není možné ignorovat skutečný věk herců. S odkazem na Etický kodex sdružení právníc

kých osob Fórum PSR (zodpovědní výrobci lihovin) a na tzv. „*pivní kodex*“ uvedla, že osoba vystupující v reklamě na lihoviny musí být vždy starší 25 let. Hranice 25 let věku je tedy hranicí, která je považována za bezpečnostní limit pro to, aby vystupující osoba nemohla být označena za osobu vyhlížející mladší 18 let. Tuto věkovou hranici účinkující v předmětné reklamě bezpečně splňovaly (jednalo se o osoby narozené v letech 1980 a 1979). Žalobkyně dále poukázala na skutečnost, že oblečení, účesy a celkový vzhled osob podléhají módním trendům, které jsou v čase velmi proměnlivé. Nelze přitom paušálně stanovit, že určité oblečení, chování nebo mluva je charakteristická pro nezletilé jako celek, neboť i v této skupině je značná diferenciací. Obdobně je to s pojmy, ke kterým žalovaná zaujala stanovisko a výklad v napadeném rozhodnutí. Žalobkyně též namítla, že na předmětnou reklamu je třeba nahlížet v celém jejím kontextu a jako celek je třeba jí hodnotit. Reklama obsahuje výrazné prvky nadsázky a použité výroky, včetně žvýkání gumových medvídků, nelze brát zcela vážně. Reklamu je třeba posuzovat i s ohledem na poměrně vřelý vztah Čechů k humoru a poměrně vysokou míru společenské tolerance ke kouření a pití alkoholu. Zorbing je dnes dle žalobkyně velice známý sport, který spíše oslovuje dospělou (střední) generaci. Není doporučen osobám nedosahujícím určitého věku a osoby mladší 18 let mohou provozovat tento druh extrémního sportu jen se souhlasem zákonného zástupce. To lze zjistit z internetových stránek, které informují o podmínkách a předpokladech účasti na zorbingu a mimo jiné uvádí, že tento sport není doporučen osobám menším než 130 cm, osobám s problémy s tlakem, srdcem, nadváhou, a není vhodný pro těhotné ženy. Z toho plyne nesprávnost závěru žalované, že zorbing svévolně a masově provádí právě generace dospívajících, mladistvých a nezletilých osob.

Žalobkyně též vytkla žalované, že porušila povinnost stanovenou v § 50 odst. 3 správního řádu, neboť nezjistila všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch žalobkyně. Neuvedla, že reklama poté, kdy bylo zahájeno

správním řízení, nebyla již do programu zařazena, ani to, že vůči žalobkyni, která pracuje v reklamě od roku 1994, dosud nebylo z obdobných důvodů žádné správní řízení zahájeno. Žalobkyně vytýkala žalované, že v její neprospěch hodnotila adrenalinovou zábavu jako zábavu typickou pro mladou generaci, ačkoliv sociologické průzkumy v Evropě i ve vyspělém světě prokazují takový trend žití mladé i střední generace, který spočívá ve svobodomyšlnosti a individualismu. Jak u mladé generace, tak i u generace střední dochází k takovým zásadním změnám, které ovlivňují a mění přirozený vývoj dříve vytvořených a všeobecně akceptovatelných společenských stereotypů. V případě, kdy jde o obsahový výklad pojmů „*generace teenagerů*“, „*adrenalinová zábava*“, měl správní orgán svá subjektivní tvrzení založit na takovém základě, který by byl učiněn odbornou a nezávislou autoritou – znalcem. Žalobkyně též postrádala důkaz, jímž by bylo prokázáno, že napadená reklama byla skutečně zaměřena zejména na osoby mladší 18 let a že tyto osoby opravdu oslovila (např. průzkum veřejného mínění). Žalobkyně dále namítla, že při hodnocení závažnosti správního deliktu žalovaná neuvedla, k porušení jakého ustanovení došlo. Konstatování, že alkohol patří mezi citlivé komodity, a že z tohoto důvodu je zákonodárcem reklama regulována, považovala žalobkyně za obecné. Pokud by měl být opravdu důsledně chráněn zájem společnosti, pak by reklama na alkohol měla být zcela zakázána nebo by měl být zakázán prodej alkoholu jako škodlivé a návykové látky. Za příliš vágní žalobkyně označila i argument žalované, že reklama na alkohol může formovat postoje dítěte a mladistvých k alkoholu, který může vyznít ve prospěch pití v patologickém měřítku. Dle žalobkyně by pak *ad absurdum* každá reklama na alkohol měla být závadná (a sankcionovaná), protože „*ve své podstatě může formovat postoje dítěte (mladistvých) k alkoholu, který může vyznít ve prospěch pití v patologickém měřítku*“. Žalobkyně dále argumentovala, že použití slova „*může*“ při zdůvodnění závažnosti jednání vyvrací jeden ze stěžejních znaků porušení povinnosti, na základě kterého se ukládá sankce v případě,

že k takovému porušení již skutečně došlo a nikoliv mohlo dojít.

Městský soud v Praze žalobu zamítl.

Z odůvodnění:

V dané věci byla žalobkyni uložena pokuta za porušení § 4 písm. b) zákona o regulaci reklamy, podle kterého reklama na alkoholické nápoje nesmí „*být zaměřena na osoby mladší 18 let, zejména nesmí tyto osoby ani osoby, které jako mladší 18 let vyhlížejí, zobrazovat při spotřebě alkoholických nápojů nebo nesmí využívat prvky, prostředky nebo akce, které osoby mladší 18 let oslovují*“. Žalobkyně se dle výrokové části napadeného rozhodnutí dopustila správního deliktu uvedeného v § 8a odst. 3 písm. f) zákona o regulaci reklamy, neboť jako zpracovatelka porušila podmínky pro obsah reklamy stanovené v § 4 téhož zákona. Podle § 8a odst. 7 písm. a) zákona o regulaci reklamy se za správní delikt podle odstavce 3 se uloží pokuta „*do 2 000 000 Kč, jde-li o správní delikt podle odstavce 3 písm. a), b), e), f) nebo g)*“.

Při posouzení toho, zda žalobkyně naplnila skutkovou podstatu správního deliktu, vycházela žalovaná z obrazově-zvukového významu předmětného reklamního spotu, a to jak z jeho jednotlivých prvků, tak i z vyznění reklamy jako celku. Správní uvážení žalované o vyznění spotu je objektivně založeno:

- na vjemu osob účinkujících ve spotu - dvou dívek mladého vzhledu,

- na prvcích, prostředcích a akci, které byly ve spotu použity a zobrazeny - želatínové medvídci, plastová koule kutálející se po louce, rozverně chování obou dívek při hře, sypání medvídků v kouli při provozování zorbingu, pití alkoholu v plastové kouli při hře, vložení gumového medvídky do sklenky s alkoholem.

Žalovaná učinila svůj úsudek o působení reklamy s odkazem na výše uvedený popis spotu, v němž vystupují dvě skotačící dívky při zvuku rytmické melodie a za použití tykáni oslovují a vyzývají adresáta reklamy k tomu, aby vyzkoušel propagovaný produkt, jímž je čistý bylinný destilát Fernet Stock

8000. Úsudek žalované, že dívky vyhlízejí jako osoby mladší 18 let, je adekvátní vzezření i chování dívek v předmětné reklamě, které lze hodnotit z hlediska jejich verbální komunikace (použití metody tykání) i nonverbální komunikace, pro niž je příznačná živost pohybu, rozvernost a hravost s použitím dalších prvků a prostředků v rámci reklamního děje, které při výzvě adresované divákovi užívají. Těmito prvky a prostředky je koule kutálející se po louce a zacházení s barevnými želatinovými medvídky, které dívky dokonce spojují s pitím čistého bylinného destilátu, neboť vyzývají k tomu, aby adresát reklamy okusil propagovaný alkoholový destilát právě s gumovým medvídkem, který je však typickým prvkem dětského konzumu. Použití prvků či prostředků, jimiž jsou želatinoví medvídci a kutálející se koule v akci, hra s touto koulí na louce se sypajícími se želatinovými medvídky uvnitř koule, dotvářejí rozverné vystupování obou dívek a činí z něj celkový obraz infantilní, hravé zábavy, do níž spotřeba (požívání) alkoholu, nadto spolu s požíváním medvídků jakožto typické dětské sladkosti, nepatří. Soud má ve shodě s názorem žalované za to, že použití želatinových medvídků jako typického prvku dětského mlsání (spotřeby) a zacházení s nimi při zobrazení akce (zorbing) je využitím prvků a prostředků, které oslovují osoby mladší 18 let. Není přitom podstatné, že zorbing je určitým druhem outdoorové zábavy, kterou obecně mohou provozovat jak mladiství, tak i osoby starší 18 let, neboť tento prostředek (či akce spočívající v jeho provozování) není v dané reklamě zobrazen proto, aby byl představen jako druh outdoorové zábavy za účelem jeho propagace a seznámení diváka s tím, pro jakou generaci je určen, za jakých podmínek jej lze provozovat a jaké tělesné, zdravotní či jiné předpoklady jsou nezbytné pro účast na zorbingu, nýbrž je prezentován jako prostředek zdůrazňující hravost, rozvernost a zábavu, který v souhrnu s dalšími prvky užitými v předmětné reklamě (želatinoví medvídci, vzezření a chování dívek) umocňuje celkový dojem, že obě dívky, které reklama zobrazuje při hře, vyhlízejí jako osoby mladší 18 let. Proto zorbing jako takový (obecně) nemusí být

nutně podroben hodnocení v tom směru, zda jde o sport či zábavu typickou pro mladou generaci či pro střední generaci. V souzené věci je třeba zorbing posuzovat *vzhledově* jako činnost, která v předmětné reklamě vytváří hravé a zábavné prostředí, do něhož je netypicky vsazena manipulace s oblíbenými dětskými cukrovinkami a následná konzumace alkoholu s těmito cukrovinkami. Zobrazení zorbingu ve spojení s dalšími prvky a prostředky (viz výše) tak v předmětné reklamě skutečně navozuje zdání aktivity provozované osobami mladšími 18 let. Žalovaná tedy nepochybně, pokud tento reklamní spot zhodnotila v jeho celkovém vyznění a přihlédla k významové hodnotě obrazové i zvukové složky reklamy.

Z výše uvedeného zároveň vyplývá, že pro posouzení protiprávnosti jednání žalobkyně nebylo podstatné a ani potřebné dokazování toho, jaké šetření na internetových stránkách žalovaná učinila ohledně vzniku, charakteru a působení zorbingu a podmínek pro provozování tohoto druhu zábavy. Pochybení spočívající v neseznámení žalobkyně se zjištěními ohledně těchto skutečností týkajících se zorbingu, k nimž žalovaná údajně dospěla při šetření na internetových stránkách, nemůže být vzhledem k nepodstatnosti těchto zjištění zásadní vadou řízení, která by mohla mít za následek nezákonnost napadeného rozhodnutí. Rovněž je zcela irelevantní, jakého skutečného věku jsou protagonisté účinkující v předmětné reklamě, neboť šlo „pouze“ o to, zda tito účinkující v reklamě *vyhlízejí* jako osoby mladší 18 let.

Vycházejí z gramatického výkladu § 4 písm. b) zákona o regulaci reklamy, jehož se ostatně dovolává i sama žalobkyně, je třeba vnímat alternativní způsob vyjádření skutkové podstaty daného správního deliktu. Podmínka pro obsah reklamy stanovená v § 4 písm. b) zákona o regulaci reklamy, kterou žalobkyně jako zpracovatelka porušila, je formulována tak, že reklama na alkoholické nápoje nesmí být zaměřena na osoby mladší 18 let, zejména nesmí tyto osoby ani osoby, které jako mladší 18 let vyhlízejí, zobrazovat při spotřebě alkoholických nápojů nebo nesmí

využívat prvky, prostředky nebo akce, které osoby mladší 18 let oslovují. Již z gramatického výkladu (použití spojky „nebo“) vyplývá, že k porušení citovaného ustanovení postačí, jestliže reklama na alkoholické nápoje využívá prvky, prostředky nebo akce, které osoby mladší 18 let oslovují. Prvky, prostředky a akce, které byly v předmětné reklamě použity (mladistvý vzhled akterek, jejich rozverná a skotačivá chování při zábavě s využitím hravého prostředku kutálející se koule, užití želatinových medvídků při zorbingu a při následné konzumaci alkoholu), postačují k závěru o protiprávnosti dané reklamy, neboť tyto prvky, prostředky a akce jsou natolik infantilního charakteru, že v mezích logického usuzování lze učinit úvahu, že skutečně oslovují osoby mladší 18 let. K tomu žalovaná do své úvahy správně zapojila i soustavou hravost a pohyb obou dívek, které, byť u nich nelze s určitostí určit skutečný věk, ve spojitosti s uvedenými prvky, prostředky a zobrazenou akcí opodstatněně vzbuzují vjem, že jde o osoby mladší 18 let. Byť tedy žalovaná nezaměřila svou úvahu na bližší a podrobnější posouzení vzhledu účinkujících dívek včetně jejich oblečení, chování, obutí, či pohybu, pak ve spojení s ostatními prvky, prostředky a akcí užitými v předmětné reklamě, není její úvaha libovůlí, nýbrž logickým úsudkem o mladistvém věku dívek. Vjem z chování těchto dívek (jejich pohybů, oslovování diváka) ve spojení s dalšími již zmíněnými dětskými atributy zábavy (lezení do koule, sypaní medvídků do koule, kutálení koule s přesypájecími se medvídky) včetně prvku hudebního doprovodu typického pro generaci teenagerů vedou k důvodnému úsudku o zaměření reklamy na osoby mladší 18 let. Šlo tedy o reklamu, která porušuje § 4 písm. b) zákona o regulaci reklamy, a pokuta tak byla žalobkyni uložena právem.

Soud neshledal důvodnými žalobní námitky ohledně výkladu pojmů, „osoba vyhlížející mladší 18 let“, „prvek“, „prostředek“, „akce“, „oslovení osob mladších 18 let“ a „sportřeba“, neboť jde skutečně o pojmy běžně užívané, logicky a významově vysvětlitelné, které nejsou neurčitými právními pojmy jako

prostředky pro dotváření práva v rovině jeho aplikace, ale obecnými pojmy s určitým významem, který lze vyložit podle obsahového významu těchto slov. Tyto pojmy slovně dotvářejí strukturu skutkové podstaty správního deliktu a jejich výklad záleží nejen na obecných znalostech významu těchto pojmů, ale i na jejich slovním spojení a významu celého souvětí tvořícího § 4 písm. b) zákona o regulaci reklamy, který je zřejmý a neznamená nic jiného, než že zakázaná reklama nemůže znázorňovat (synonymicky vyjádřeno) věci, činnosti a situace, které oslovují osoby mladší 18 let. K tomu není zapotřebí znaleckého posouzení, neboť výklad těchto pojmů není odbornou otázkou a jejich význam umožňuje učinit logické správní uvážení o naplnění těchto pojmů v užití prezentaci, a to nezávisle na aktuálním personálním složení žalované.

Dle náhledu soudu je zaměření reklamního spotu na osoby mladší 18 let zjevné. Možnost jiných subjektivních výkladů dotčených právních norem (a pojmů v nich obsažených), s jejichž pomocí by bylo možno dospět k odlišnému závěru, nepřichází v úvahu, a proto nelze v dané věci aplikovat ani žalobkyní zmiňovanou zásadu *in dubio pro reo*. Působení předmětného reklamního spotu v jeho jednotlivých scénách i v komplexním doprovodu odpovídá hodnocení a závěru žalované o reklamě zaměřené na osoby mladší 18 let, která zobrazuje osoby vyhlížející jako mladší 18 let při spotřebě alkoholických nápojů, a která zároveň využívá prvky, prostředky nebo akce, které osoby mladší 18 let oslovují.

Soud nevyslyšel ani námitku, v níž žalobkyně zdůrazňuje, že reklama obsahuje výrazné prvky nadsázky a že jí nelze brát zcela vážně. Tato argumentace, z níž ani není zřejmé, v čem žalobkyně tvrzené prvky nadsázky spatřuje, nemůže nijak ovlivnit skutečnost, že osoby, které posuzovaná reklama při spotřebě alkoholických nápojů zobrazuje, vyhlížejí jako osoby mladší 18 let, ani to, že reklama využívá prvky, prostředky nebo akce oslovující osoby mladší 18 let. Stejně tak ani žalobkyní zmiňovaný vřelý vztah Čechů k hu-

moru a vysoká míra společenské tolerance k pití alkoholu nemohou mít žádný vliv na posouzení toho, zda je předmětná reklama v souladu s § 4 písm. b) zákona o regulaci reklamy.

Argumentaci žalobkyně, že vizáž jedné z dívek, která má dlouhé vlasy, ještě neznamená, že jde o znaky příznačné pouze pro dospívající generaci, považuje soud za zavádějící. Nejde pouze o vzhled dívky jako takové, ale o to, že její vzhled, který lze rovněž připsat generaci mladší 18 let, ve spojení s dalšími prvky, prostředky a akcí užitými v reklamě je příznačný pro dospívající generaci a nikoliv pro osoby starší 18 let, u kterých vzhledem k jejich věku a s ním spojené rozumové vyspělosti nelze očekávat, že by se chovaly stejně jako aktérky předmětné reklamy.

Z uvedených důvodů postačovalo pro závěr žalované o protiprávnosti dané reklamy toliko posouzení vyznění spotu odvyšiláného v televizním vysílání, přičemž obrazově-zvukový záznam reklamy a analýza spotu zpracovaná Úřadem Rady pro rozhlasové a televizní vysílání (dále jen „Úřad“) byly dostatečným důkazem pro závěr o naplnění znaku skutkové podstaty správního deliktu. O tom, že jedním z podkladů pro rozhodnutí žalované ve věci samé je analýza reklamního spotu zpracovaná Úřadem, byla žalobkyně řádně vyzkoušena již v oznámení o zahájení správního řízení. V tomto oznámení byl také poučen o svém právu nahlédnout do správního spisu vedeného v dané věci, jehož obsahem byla i zmíněná analýza, se kterou se mohl tímto způsobem seznámit. Soud v tomto směru považuje za podstatné, že analýza Úřadu neobsahuje nic jiného než popis reklamního spotu a jeho předběžné právní posouzení, které při rozhodování v dané věci nebylo pro žalovanou závazné. Obsah předmětného spotu nebyl žalobkyní nikterak zpochybněn; navíc tento spot byl předmětem dokazování i při ústním jednání před soudem. Sporná tedy byla pouze *právní otázka* týkající se posouzení reklamního spotu v rovině správního uvážení. Proto nemohou být důvodné žalobní námitky dovolávající se znaleckého posouzení věci (znalec se může relevantně vyjadřovat pouze k otázkám skutkovým, nikoliv k otáz-

kám právním), případně posouzení věci z hlediska kodexů výrobců lihovin, které navíc nejsou obecně závaznou právní normou. Stejně tak nebylo relevantní stanovisko Rady pro reklamu, o němž žalovaná v napadeném rozhodnutí výslovně uvedla, že k němu při rozhodování v dané věci nepřihlížela. Soud pouze na okraj dodává, že konstatování žalované o existenci negativního stanoviska Rady pro reklamu nemělo na jeho rozhodnutí ve věci samé žádný vliv.

Soud při jednání neprovedl žalobkyní navržený důkaz „*Detailní analýzou vnímání značky kampaně FS 8000*“, neboť shledal, že o žalobě lze rozhodnout na základě spisového materiálu a znalosti obsahu předmětného reklamního spotu, se kterým se sám seznámil. Provádění jakéhokoliv dalšího dokazování proto soud považoval za zbytečné. Žalobkyní předložená „*Detailní analýza vnímání značky kampaně FS 8000*“ navíc neobsahuje žádné skutečnosti, jež by byly významné pro posouzení věci samé. Zaznamenává toliko odpovědi náhodně vybraných respondentů na otázku, pro koho je dle jejich mínění určena značka Fernet Stock 8000, o čem byla reklama na daný produkt a co respondentům tato reklama sdělila. Jak vidno, respondenti se nikterak nevyjadřovali k těm otázkám, které jsou klíčové pro posouzení zákonnosti napadeného rozhodnutí, a sice zda předmětná reklama zobrazuje osoby, které vyhlížejí jako mladší 18 let a zda využívá prvky, prostředky nebo akce, které oslovují osoby mladší 18 let. I z tohoto důvodu by provedení důkazu touto listinou bylo zcela nadbytečné.

Rovněž úsudek žalované o výši uložené pokuty byl učiněn v souladu s právem. Pokuta byla žalobkyni uložena ve výši 500 000 Kč, tj. v jedné čtvrtině zákonné sazby a v napadeném rozhodnutí byla náležitě odůvodněna. Ve výroku napadeného rozhodnutí je výslovně uvedeno, že sankce byla žalobkyni uložena za porušení povinnosti stanovené v § 4 písm. b) zákona o regulaci reklamy, a proto posouzení závažnosti jednání žalobkyně se nepochybně vztahuje k porušení práv tohoto ustanovení. Porušení tohoto zákonného ustanovení bylo žalovanou správně hodnoce-

no jako významné vzhledem k tomu, že reklama na alkohol skutečně patří mezi citlivé komodity a nedodržení zákonného omezení pro tuto reklamu zakotveného v § 4 písm. b) zákona může mít závažný dopad na mladistvé. Jednání žalobkyně nemůže konvalidovat skutečnost, že reklama na alkohol (stejně jako prodej alkoholu samotného) není obecně zakázána. Je třeba respektovat, že reklama na alkohol je zákonem regulována a dodržení této regulace je žalovanou dozorováno. Skutková podstata správního deliktu, který žalobkyně spáchala, stanoví meze přípustnosti reklamy na alkohol s cílem zamezit jejímu případnému působení na děti a mladistvé. Chrání tak děti a mladistvé před získáním dojmu o radosti z pití alkoholu v situacích, které děti a mladistvé oslovují. Takto samozřejmě nepůsobí každá reklama na alkohol, ale především ta reklama, která děti či mladistvé nějakým způsobem upoutá a zaujme. To je právě případ reklam zakázaných § 4 písm. b)

zákona o regulaci reklamy, tj. takových reklam, které při spotřebě alkoholických nápojů zobrazují osoby mladší 18 let nebo osoby, které jako mladší 18 let vyhlížejí, nebo reklam, které využívají prvky, prostředky nebo akce oslovující osoby mladší 18 let.

Je třeba zdůraznit, že způsobení škodlivého následku v podobě vytvoření takového postoje dítěte či mladistvého k alkoholu, který vyznívá ve prospěch nadměrné konzumace alkoholu, není znakem skutkové podstaty správního deliktu, za který byla žalobkyně sankcionována, a žalovaná tudíž nebyla povinna v řízení zkoumat a prokazovat, zda takový škodlivý následek po odvsílání předmětné reklamy u některého dítěte či mladistvého skutečně nastal. Pro závěr o protiprávnosti jednání žalobkyně bylo rozhodující výlučně posouzení toho, zda předmětná reklama porušuje zákaz zakotvený v § 4 písm. b) zákona o regulaci reklamy. (...)

2735

Veřejné zakázky: smlouvy o poskytování právních služeb

k § 6 odst. 1 zákona č. 40/2004 Sb., o veřejných zakázkách*)

Uzavřel-li zadavatel s odstupem týdnů několik smluv na právní služby s jedinou advokátní kanceláří, přičemž k jejich poskytování mělo dojít ve stejném období, a součet odměn přesáhl částku stanovenou v § 6 odst. 1 zákona č. 40/2004 Sb., o veřejných zakázkách, porušil tím zákon.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2011, čj. 8 Afs 31/2011-254)

Prejudikatura: č. 1896/2009 Sb. NSS.

Věc: a) Společnost s ručením omezeným Havel, Holásek & Partners, advokátní kancelář a b) Česká republika – Ministerstvo dopravy proti Úřadu na ochranu hospodářské souměře o uložení pokuty, o kasační stížnosti žalobkyně a).

Žalobce b) uzavřel s žalobkyní a) v období od 30. 6. 2005 do 20. 10. 2005 celkem čtyři smlouvy o poskytování právních služeb, přičemž předpokládaná souhrnná hodnota zakázek bez DPH přesahovala 2 miliony Kč (nejméně 3 040 000 Kč bez DPH). Žalovaný rozhodnutím ze dne 12. 3. 2008 rozhodl, že se žalobce b) dopustil správního deliktu po-

dle § 102 odst. 1 písm. b) zákona o veřejných zakázkách, neboť nedodržel postup stanovený v § 25 téhož zákona tím, že nezadal veřejnou zakázku na poskytování právních služeb v některém ze zadávacích řízení uvedených v odstavci 2 citovaného ustanovení, přičemž tento postup mohl podstatně ovlivnit hodnocení nabídek. Za spáchání tohoto deliktu ulo-

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

žil žalovaný zadavateli pokutu ve výši 50 000 Kč a povinnost uhradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč.

Proti citovanému rozhodnutí podali žalobkyně a) i žalobce b) (tj. uchazeč o zakázku i zadavatel) rozklad. Předseda žalovaného oba rozklady rozhodnutím ze dne 7. 10. 2008 zamítl a rozhodnutí vydané v prvním stupni potvrdil.

Žalobkyně a) i žalobce b) podali proti citovanému rozhodnutí žaloby u Krajského soudu v Brně, který je ve spojeném řízení zamítl rozsudkem ze dne 13. 1. 2011, čj. 62 Ca 86/2008-161. Krajský soud předeslal, že mezi procesními stranami byla sporná pouze otázka, zda předmět smluv o poskytování právních služeb spolu věcně souvisí natolik, aby tvořil jedinou veřejnou zakázku. Dospěl přitom k závěru, že se o jedinou veřejnou zakázku jednalo. Podstatná se soudu jevila skutečnost, že předmětem všech smluv byl závazek jednoho uchazeče k poskytování právních služeb pro jednoho zadavatele, a to v rámci jednoho období, přičemž i smlouvy byly uzavírány v období časově blízkém. Předmětem veřejné zakázky, a tedy službou dle § 6 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách, bylo „*poskytování právních služeb*“; zásadně bylo bez významu, jakých konkrétních otázek či právních problémů se týkaly a v čem spočívaly. Tvorba právních analýz, návrhů smluv, účast na jednáních atd., to vše tvoří součást obecného pojmu „*právní služby*“, který představuje plnění stejného nebo srovnatelného druhu, jež je charakteristické pro (jedinou) veřejnou zakázku.

Postup, který zvolil zadavatel, se podle krajského soudu přičil smyslu zákona, zejména jím sledovaným cílům: hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti nakládání s veřejnými prostředky; naopak naplněním těchto cílů by dle soudu bylo, pokud by zadavatel zadal jedinou veřejnou zakázku na právní služby, omezenou např. určitým časovým obdobím.

Žalobkyně a) (stěžovatelka) podala proti tomuto rozsudku kasační stížnost, v níž namítala, že krajský soud nesprávně posoudil právní otázku předmětu veřejné zakázky, ne-

boť právní služby považoval za plnění stejného nebo srovnatelného druhu, tedy svým charakterem totožné či obdobné. Kromě toho, že soud nevhodně zaměňoval pojmy „*právní služby*“ a „*právní poradenství*“, aniž zohlednil, že právní služby jsou pojmem širším, který zahrnuje vedle právního poradenství i zastupování v řízení. Krajský soud dle stěžovatelky pominul, že existuje množství právních odvětví, jež mnohdy vyžadují úzkou odbornou specializaci. Ačkoliv předpokladem výkonu advokacie je všeobecná znalost práva osvědčená úspěšným složením advokátní zkoušky, v praxi se advokátní kanceláře specializují pouze na některá odvětví či obory; příkladem je právo duševního vlastnictví, právo obchodních společností, fúze a akvizice, bankovní právo atd. Podle názoru stěžovatelky nelze jakékoli právní služby bez přihlídnutí k jejich konkrétnímu obsahu považovat za totožné plnění, a tedy za jedinou veřejnou zakázku.

Právní názor krajského soudu je dle stěžovatelky také nerealizovatelný v praxi: vítězný uchazeč o zakázku na právní služby by byl nucen poskytovat některá plnění subdodavatelky v oborech, pro které by sám neměl specializaci, což by se odrazilo ve zvýšení ceny za služby, a bylo by tak v rozporu se zásadou hospodárnosti.

Stěžovatelka dále zdůraznila, že při definování předmětu konkrétní veřejné zakázky, resp. vymezení plnění stejného či srovnatelného druhu, je vždy nutno brát zřetel na veškeré okolnosti zakázky, zejména „*specifikaci potřeb zadavatele, dobu, ve které tyto potřeby vzniknou, celkový záměr zadavatele, typ poptávaných právních služeb*“ atd.

Soud podle stěžovatelky také dostatečně nezohlednil, že vedle věcné souvislosti plnění musí být u (jediné) veřejné zakázky splněna také souvislost místní a časová a předvídatelnost pořizovaného plnění (resp. záměr zadavatele). Zejména poslední z uvedených kritérií je dle stěžovatelky klíčové pro určení veřejné zakázky, neboť u právních služeb je jejich budoucí potřeba mnohdy nepředvídatelná a vyplyne teprve v průběhu času.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

III.

Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

(...) [22] Klíčovou otázkou pro řešení věci je, zda smlouvy označené výše v tomto rozhodnutí tvořily jednu veřejnou zakázku, jejíž cena přesáhla limit stanovený v § 6 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách nebo zda se, jak tvrdí stěžovatelka, jednalo o několik samostatných zakázek, které tohoto limitu (2 000 000 Kč) nedosáhly, a nemusely být tudíž zadány postupem dle § 25 téhož zákona. Od toho se pak odvíjejí veškeré další stížní námítky.

[23] Ze spisu vyplynulo, že žalobce b) uzavřel se stěžovatelkou v období od 30. 6. 2005 do 20. 10. 2005 čtyři smlouvy, jimiž se stěžovatelka zavázala poskytovat právní služby a žalobce b) se zavázal zaplatit jí za to odměnu. Pravidelnou součástí všech smluv bylo ujednání, že odměna bude vypočtena podle sjednaných hodinových sazeb a doby strávené spolupráce a zaměstnanci stěžovatelky poskytováním sjednaných služeb, přičemž každá smlouva zároveň obsahovala i odhad výše odměny; v součtu odhad odměny činil nejméně 3 040 000 Kč bez DPH. Doba trvání smluvního vztahu byla shodně ve všech uvedených případech sjednána tak, že počne uzavřením smlouvy a skončí dnem, kdy žalobce b) rozhodne, nejpozději však 30. 6. 2006. Předmět právních služeb byl vymezen obecně v člancích I smluv, podrobněji v jejich přílohách č. 1.

[24] Krajský soud dovodil, že všechna uvedená smluvní plnění představovala jednu veřejnou zakázku, neboť je pojila souvislost časová (smlouvy byly uzavírány v blízkém období a na stejnou dobu), místní (nebylo sjednáno jiné území než Česká republika), a věcná, neboť se jednalo o plnění svým charakterem totožné nebo obdobné. Kasační soud tomuto závěru přisvědčil.

[25] Souvislost místní a časovou stěžovatelka nepochybovala a pochybnosti o nich

nemá ani soud. Doba plnění závazků ze smluv byla sjednána zcela jednoznačně, a to u všech nejdéle do 30. 6. 2006. Také dobu jejich postupného uzavírání lze považovat za velmi blízkou. Pochybnost nevznikla ani ohledně místa plnění; smlouvy je výslovně nevymezily, s ohledem na povahu služeb z nich ale také žádné odlišnosti stran místa plnění nevyplynuly. Zbývalo tedy posoudit věcný charakter plnění.

[26] Krajský soud definoval předmět plnění veřejné zakázky jako „*poskytování právních služeb*“. Stěžovatelka s takto širokým vymezením nesouhlasila; podle ní je nutno u každé veřejné zakázky na právní služby zohlednit konkrétní obsah těchto právních služeb.

[27] Nejprve je třeba učinit poznámku stran pojmů „*právní služby*“ a „*právní poradenství*“ (stěžovatelka vytykala krajskému soudu jejich zaměňování). Oba pojmy zmiňuje zákon č. 85/1996 Sb., o advokacii; v § 1 odst. 2 vymezil, že „*[p]oskytováním právních služeb se rozumí zastupování v řízení před soudy a jinými orgány, obhajoba v trestních věcech, udělování právních porad, sepisování listin, zpracovávání právních rozborů a další formy právní pomoci, jsou-li vykonávány soustavně a za úplatu. Poskytováním právních služeb se rozumí rovněž činnost opatrovníka pro řízení ustanoveného podle zvláštního právního předpisu, je-li vykonávána advokátem.*“ Přísné rozlišování uvedených pojmů nemělo pro výsledek věci zásadní význam, je vhodné pouze uvést, že ačkoliv krajský soud v některých souvislostech použil výraz „*právní poradenství*“, z celkového odůvodnění bylo zřejmé, že měl vždy na mysli „*právní služby*“ ve smyslu citované definice.

[28] Kasační soud pak také přisvědčil krajskému soudu v jeho výkladu zákona o veřejných zakázkách a jeho aplikaci na zadávání právních služeb. Krajský soud dospěl ke správnému závěru, že poskytování právních služeb představuje jediný komplexní druh plnění, který, ač sjednán v několika smlouvách, tvoří předmět jediné veřejné zakázky. Limity veřejné zakázky tedy nelze hledat v předmětu plnění (z hlediska konkrétní náplně právních

služeb), ale např. v ohraničení plnění rámcem časovým (jak navrholo krajský soud např. obdobím jednoho roku).

[29] Stěžovatelce je třeba dát za pravdu, že vzhledem k různorodosti právního systému, četnosti právních odvětví a jejich vzájemným odlišnostem, je běžné, že dochází ke specializaci advokátů a právníků vůbec. Stěžovatelka tedy správně uvedla, že ačkoliv se předpokládá všeobecná znalost práva u každého advokáta a řada z nich deklaruje generální praxi, kasační soud dodává, že je nutné, aby klient vyhledal odborníka na příslušnou oblast práva. Obě teze, tj. krajského soudu a stěžovatelky, si však neprotiřečí, což také vyplynulo z odůvodnění rozsudku krajského soudu. Ten totiž správně zmínil, že je zcela v dispozici zadavatele stanovit kritéria hodnocení nabídek, mezi něž lze zahrnout i příslušnou odbornost. Znovu je však třeba zdůraznit, že odborností uchazeče nemůže být vymezen předmět veřejné zakázky, jak se pokoušela dovodit stěžovatelka, ale hodnotící kritéria pro výběr vítězného uchazeče.

[30] Z uvedeného výkladu plyne mimo jiné nepřítomnost stížní námitky, že výklad krajského soudu bude činit v praxi potíže, protože bude třeba zajišťovat některé právní služby pomocí jiných, specializovaných subjektů. Je zcela v moci zadavatele stanovit takové podmínky, aby mu umožnily vybrat přesně tu advokátní kancelář, která je pro jeho potřeby dostatečně odborně vybavena. Pro úplnost je ale vhodné dodat, že zákon o veřejných zakázkách možnost poskytnout část plnění třetí osobou připouštěl a v § 48 odst. 4 upravil právo zadavatele požadovat v zadávací dokumentaci, aby uchazeč v nabídce uvedl, zda a jakou část plnění hodlá případně zadat jiné osobě a o kterou osobu se má jednat. I kdyby tedy nebyly (a nemohly být, viz výklad níže) v době zadání veřejné zakázky známy veškeré právní otázky, které bude zadavatel potřebovat řešit, nic nebránilo tomu, aby požadoval sdělení, pro kterou oblast práva nebude uchazeč schopen poskytnout náležitě služby, případně uvést partnerskou

advokátní kancelář, jejímž prostřednictvím by plnil závazek. V žádném případě by se však taková skutečnost nemohla promítnout do ceny za služby uvedené v nabídce, jinak řečeno nemohlo by dojít ke zvýšení celkové ceny právních služeb, jak nesprávně dovodila stěžovatelka.

[31] Závěry krajského soudu jsou plně udržitelné také z hlediska judikatury, na kterou odkazovala stěžovatelka. V oblasti zadávání veřejných zakázek je na prvním místě nutno dodržovat maximální transparentnost. Bezpodmínečnou nutnost dodržovat základní zásady (zmíněné výše) pro zadávání veřejných zakázek zdůraznil opakovaně i Nejvyšší správní soud. Co se týká kritérií použitelných pro stanovení toho, zda konkrétní plnění poskytnuté zadavateli tvoří jedinou veřejnou zakázku, nestanovil kasační soud jejich jednoznačnou, obecně platnou definici, a to právě s ohledem na rozmanitost zadávaných plnění. Z jeho rozhodovací praxe však vyplynul určitý návod, jakými úvahami se řídit, který respektoval i krajský soud.

[32] V rozsudcích druhého senátu, na které poukazovala stěžovatelka, se soud zabýval jednak zakázkou na stavební práce, jednak lesnickými pracemi. V obou případech se soud opíral o § 67 zákona č. 199/1994 Sb., o zadávání veřejných zakázek^{*)}, který pojímá závazek tvořící předmět jedné veřejné zakázky jako „plnění stejného nebo srovnatelného druhu“; ačkoliv zákon o veřejných zakázkách tento pojem výslovně nepřevzal, byl plně použitelný i na případy, které podléhaly zákonu z roku 2004. V prvním případě soud při posouzení dvou samostatně zadávaných veřejných zakázek zohlednil shodu termínů realizace staveb, vydání společného stavebního povolení a kolaudačního rozhodnutí, situování výstavby do stejné lokality, jinak řečeno za rozhodující soud vzal, že „se jednalo o jeden urbanistický celek, jehož výstavba byla realizována v jednom místě a čase“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 6. 2007, čj. 2 Afs 198/2006-69, č. 1896/2009 Sb. NSS). Na tento rozsudek navázal kasační soud

^{*)} S účinností od 1. 5. 2004 nahrazen zákonem č. 40/2004 Sb., o veřejných zakázkách.

také ve druhém případě a uvedl, že „*plněním stejného nebo srovnatelného druhu je nutno rozumět i souhrn jednotlivých zadání určitých relativně samostatných plnění, týkajících se tato zadání plnění spolu úzce souvisejících, zejména z hledisek místních, urbanistických, funkčních, časových nebo technologických*“ (citováno v rozsudku ze dne 26. 4. 2012, čj. 2 Afs 71/2011-93). Zároveň však připustil, že v projednávaném případě nebylo vzhledem k odlišnosti povahy plnění možno zohledňovat veškerá uvedená hlediska, např. urbanistické a technologické, a přidržel se pouze hlediska funkčního (totožnost uzavřených smluv o dílo), časového a místního (neodůvodněnost rozdělení zakázek podle těchto území). Z uvedeného vyplývá, že charakter veřejné zakázky je třeba posuzovat podle konkrétních okolností daného případu; ve věci nyní zkoumané tedy soud zohlednil souvislosti časové, místní a věcné.

[33] Věcnou souvislost dovodil již ze samotné povahy právních služeb, které považoval za jeden druh plnění bez rozdílu, čeho se týkaly a v čem spočívaly. Opačný výklad by vedl k tomu, k čemu došlo i v nyní posuzovaném případě, totiž že by zadavatelé mohli odlišovat veřejné zakázky pomocí jakýchkoli rozdílu v poskytovaných službách (posouzení smlouvy, posouzení postupu orgánu společnosti apod.) a tím se zcela vymanit z režimu zákona o veřejných zakázkách.

[34] Stěžovatelka zpochybnila výklad krajského soudu oponentním názorem, že právní služby obecně nelze považovat za jeden předmět veřejné zakázky. Již v žalobách provedli oba žalobci výklad, co bylo obsahem jednotlivých smluv, k jakým právním službám se stěžovatelka zavázala. Stížní námitky nikterak neposílilo, že stěžovatelka svůj (ryze obecný) výklad neaplikovala na posuzované smlouvy. Netvrdila, že předmětem každé ze smluv byla právní problematika natolik specifická, že její řešení vyžadovalo vysoce odborné a specializované znalosti, ani to, že a proč to byla právě stěžovatelka, kdo byl díky svým zvláštním odborným znalostem a zkušenostem schopen požadované právní služby poskytnout. Skutečnost, že všechny smlouvy

byly uzavřeny zadavatelem s jediným uchazečem, svědčila naopak pro to, že mezi smluvními plněními ani samotné smluvní strany (žalobci) nespatořovaly výraznější rozdíly.

[35] Tuto okolnost stěžovatelka pominula a věnovala se pouze námitce, že jednotlivé smlouvy byly uzavírány vzhledem k postupnému vzniku potřeb zadavatele zabezpečit si různé právní služby. Postupný vznik potřeb řešit různé právní otázky však není dostatečným důvodem pro rozdělování právních služeb na jednotlivé veřejné zakázky, jak bylo výše vysvětleno. Postupné vyvstávání nových právních otázek, které zadavatel musí řešit, zapadá do koncepce vytvořené krajským soudem: uchazeč je zavázán poskytovat právní služby, jejichž potřeba vyvstane v určitém časovém období. Také v posuzovaném případě, přestože (jak stěžovatelka tvrdila) vyvstala potřeba uzavřít smlouvu na posouzení postupu Pozemkového fondu neočekávaně, vyřešil snadno takto nastalou situaci uzavřením smlouvy se stejným subjektem, s nímž měl uzavřeno již několik smluv předešlých. Argument stěžovatelky by tak měl smysl pouze tehdy, pokud by jí byla tvrzena nutnost vyhledat jiný, odlišně odborně specializovaný subjekt, a s ním teprve uzavřít smlouvu na tyto specifické právní služby. Fakt, že byla smlouva uzavřena opět se stěžovatelkou, podporuje výklad krajského soudu, že žalobci mohli uzavřít jedinou smlouvu o právních službách, která by obsáhla veškeré, byť snad i později vzniklé potřeby žalobce b).

[36] U veřejných zadavatelů si navíc lze jen obtížně představit, že u nich vyvstanou zcela náhle a nepředvídatelně situace, u nichž budou muset řešit zcela specifické právní otázky. Právní služby mají být, jak také zmínil krajský soud, především pokryty vlastními zaměstnanci zadavatele; v případě, že musí zadavatel využít služeb externích subjektů, mají takové služby vždy souvislost s činností zadavatele, jeho působností a hospodařením se svěřeným majetkem z veřejných rozpočtů. Zadavatel by proto měl být schopen alespoň odhadnout, jaké právní služby, resp. z jaké oblasti práva, může v období, jehož se příslušná smlouva týká, potřebovat. Také v nyní

posuzovaném případě se veškeré smlouvy týkaly činnosti žalobce b) jako zakladatele (resp. orgánu vykonávajícího funkci zakladatele) státního podniku Česká správa letišť (dále jen „ČSL“), a to včetně smlouvy ze dne 20. 10. 2005, která se týkala pozemků pod plánovanou přistávací dráhou („posouzení vydávání náhradních pozemků zasahujících do plánované výstavby letové přistávací dráhy na letišti Praha Ruzyně“). Soud pokládá za nevěrohodná tvrzení, že kontrola činnosti členů orgánů ČSL, posouzení smluv uzavíraných ČSL, příprava privatizace ČSL nebo řešení situace okolo pozemků ve správě ČSL byla zcela nepředvídatelná. Toto tvrzení však není pro výsledek věci podstatné, a nebylo tedy třeba je blíže zkoumat a provádět k němu dokazování.

[37] Zadávání veřejných zakázek musí být ovládáno zásadou hospodárnosti, transparentnosti a nediskriminace. Jen pro úplnost je nutno připomenout, že tyto zásady platí i pro zakázky, které nedosáhly finančního limitu dle § 6 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách (srov. § 6 odst. 3 téhož zákona). V souladu s uvedenými zásadami by byl postup zadavatele, kdyby vymezil předmět veřejné zakázky jako právní služby a v kritériích pro hodnocení nabídek uhradil konkrétní služby, o které se mělo jednat, zejména definová-

ním odborné úrovně uchazečů; je však třeba zdůraznit, že zároveň bylo třeba vymezit podmínky pro splnění tohoto kritéria dostatečně určitě a srozumitelně se zachováním zásady nediskriminace. Jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 25. 3. 2009, čj. 2 Afs 86/2008-222, *jsou-li zadávací podmínky natolik nejasné, že objektivně připouštějí rozdílný výklad ohledně zadávacích požadavků na zpracování nabídek či následně konkrétního způsobu hodnocení nabídek, je postup zadavatele při zadávání veřejné zakázky fakticky nekontrolovatelným; to vylučuje, aby byla dodržena zásada transparentnosti zadávacího řízení uvedená v § 25 zákona o veřejných zakázkách, a tedy aby postup zadavatele byl považován za souladný s citovaným zákonem.*

[38] Jelikož však žalobce b) nic takového neučinil a místo toho uzavřel s odstupem týdnů několik smluv na právní služby s jedinou advokátní kanceláří, přičemž k jejich poskytování mělo dojít ve stejném období, a součet odměn přesáhl částku stanovenou v § 6 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách, nelze než v tomto postupu shledat porušení zákona o veřejných zakázkách. Žalovaný i krajský soud dospěli tedy ke správnému závěru, který se stěžovatele v její kasační stížnosti nepodařilo zvrátit. (...)

2736

Školství: povaha předškolního vzdělávání; přezkum rozhodnutí mateřské školy o přijetí dítěte

k § 34 zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění zákona č. 49/2009 Sb.*)

I. Rozhodování mateřské školy o nepřijetí dítěte do (předškolního) vzdělávacího systému podle § 34 zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání, se odehrává v oblasti veřejné správy. Vzdělávání včetně předškolního je veřejnou službou, je svázáno přísnou regulací a kontrolováno státem; rozhodování o jeho poskytnutí proto nelze považovat za akt vymykající se soudní kontrole.

II. Disponuje-li mateřská škola pravomocí rozhodovat o přijetí dítěte do systému (předškolního) vzdělávání – mateřské školy – podle § 34 zákona č. 561/2004 Sb.,

*) S účinností od 1. 1. 2012 byl § 34 změněn zákonem č. 472/2011 Sb. a s účinností od 1. 4. 2012 zákonem č. 375/2011 Sb.

o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání, přičemž zákonné podmínky pro taková rozhodování zákon nikterak neupravuje, pak je nutno zajistit, aby byla při rozhodování vážena předem stanovená kritéria pro přijímání dětí do tohoto systému vzdělávání.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 5. 2012, čj. 1 As 35/2012-40)

Prejudikatura: č. 1108/2007 Sb. NSS, č. 1112/2007 Sb. NSS, č. 1717/2008 Sb. NSS a č. 2566/2012 Sb. NSS; nálezn Ústavního soudu č. 112/1996 Sb.; rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 23. 7. 1968, *Belgický jazykový případ* (stížnosti č. 1474/62, 1677/62, 1691/62, 1769/63, 1994/63, 2126/64, Series A, č. 6, s. 218).

Věc: Viktorie T. proti Krajskému úřadu Jihomoravského kraje o nepřijetí žalobkyně k předškolnímu vzdělávání, o kasační stížnosti žalobkyně.

Dne 25. 3. 2011 rozhodla ředitelka mateřské školy o nepřijetí žalobkyně k předškolnímu vzdělávání. Žalobkyně podala proti rozhodnutí ředitelky mateřské školy odvolání, které žalovaný rozhodnutím ze dne 7. 6. 2011 zamítl.

Proti rozhodnutí žalovaného podala žalobkyně žalobu u Krajského soudu v Brně, který ji usnesením ze dne 23. 11. 2011, čj. 31 A 52/2011-22, odmítl. V odůvodnění krajský soud zdůraznil, že rozhodnutí o nepřijetí dítěte do mateřské školy není rozhodnutím způsobilým soudního přezkumu. Nelze se totiž domáhat soudní ochrany žalobou proti rozhodnutí, jež je ze soudního přezkumu vyloučeno. Podle § 70 písm. a) s. ř. s. jsou ze soudního přezkoumání vyloučeny úkony správního orgánu, které nejsou rozhodnutími; takovým je i rozhodnutí napadené žalobou. Ač se jedná o úkon veřejné správy, nelze ho považovat za úkon způsobilý dotčení hmotných práv žalobkyně. Žádná její práva jím totiž nebyla založena, změněna či zrušena. Soud zdůraznil, že žalobkyni nespědí žádné subjektivní právo navštěvovat mateřskou školu. O zařazení dětí do předškolního zařízení rozhoduje ředitel mateřské školy podle kapacity volných míst. V tomto ohledu krajský soud poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 5. 2006, čj. 7 As 11/2005-149, č. 1108/2007 Sb. NSS.

Žalobkyně (stěžovatelka) podala proti tomuto usnesení kasační stížnost, v níž namítala, že krajský soud špatně posoudil právní otázku soudního přezkumu rozhodnutí o nepřijetí dítěte do mateřské školy. Stěžovatelka

nesouhlasila se závěrem krajského soudu, že tímto rozhodnutím není nikterak zasaženo do jejích subjektivních práv garantovaných veřejným právem. Uvedla, že v předchozích řízeních rozhodoval správní orgán, resp. žalovaný rozhodnutím podle správního řádu a stěžovatelka vystupovala v těchto řízeních jako účastník řízení na rozdíl od shora uvedeného rozsudku Nejvyššího správního soudu, čj. 7 As 11/2005-149, který se týkal osob zúčastněných na řízení. Stěžovatelka dodala, že krajský soud se nezabýval žalobními námitkami diskriminace a rovného zacházení. Odmítl závěry krajského soudu, ze kterých lze dovodit, že by rozhodnutí o nepřijetí dítěte do předškolního vzdělávacího zařízení, ač by bylo založeno na diskriminačních důvodech či libovůli (nebo nebylo odůvodněno vůbec), zůstalo bez soudní ochrany. Dovedeno do absurdních závěrů, stanoví-li si jakákoliv mateřská škola na území státu, že nepřijme do vzdělávacího předškolního zařízení např. dítě určité národnosti, pak by se takové dítě (v duchu napadeného usnesení krajského soudu) nemohlo domáhat soudní ochrany. Stěžovatelka byla přesvědčená, že o jejím nepřijetí do mateřské školy rozhodovaly správní orgány rozhodnutím, a to nejen po stránce formální, ale i materiální, postupovaly při tom podle správního řádu; takové rozhodnutí nemůže být ze soudní ochrany vyjmut. Podle stěžovatelky jsou rozhodnutí žalovaného i ředitelky mateřské školy rozhodnutími o veřejných subjektivních právech ve smyslu § 65 s. ř. s. a jako taková podléhají přezkumu ve správním soudnictví.

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

Z odůvodnění:

III.

Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

(...) [11] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval ústavní a zákonnou úpravou práva na vzdělání (III. A) a poté naplněním podmínek pro soudní přezkum rozhodnutí mateřské školy o nepřijetí dítěte do systému předškolního vzdělávání (III. B).

III. A Ústavní a zákonná úprava práva na vzdělání

[12] Listina základních práv a svobod (dále jen „Listina“) v článku 33 odst. 1 větě první stanoví, že každý má právo na vzdělání. Toto právo jednotlivce vyžaduje pozitivní konání státu, které ovšem není neomezené. Ústavní soud v nálezu ze dne 3. 4. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 32/95, č. 112/1996 Sb., uvedl, že „[p]ojmový znak ‚právo na vzdělání‘ (článek 33 odst. 1 Listiny) je sám o sobě vágní, neboť s tímto jen všeobecně formulovaným právem je spojen nespočet sociálních aspektů a účelů, a to mnohdy rozdílné sociální kvality a sociálního dopadu. Tendence posunout jakýkoliv z těchto aspektů a účelů do roviny způsobilé k porušení tohoto práva by, podle názoru Ústavního soudu, byla způsobilá, stejně jako v celé řadě obdobných případů, vyvolat celou řadu sociálně disfunkčních a nežádoucích účinků.“ Jakkoliv lze tedy právo na vzdělání vnímat relativně široce, domáhat se jej lze v souladu s článkem 41 odst. 1 Listiny pouze v mezích zákonů, které jej provádějí.

[13] Právo dítěte na vzdělání s cílem postupného uskutečňování tohoto práva a na základě rovných možností výslovně uznává též Úmluva o právech dítěte (č. 104/1991 Sb.). Rovněž článek 2 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb., dále jen „Úmluva“) stanoví, že nikomu nesmí být odepřeno právo na vzdělání. Podle výkladu Evropského soudu pro lidská práva obsahuje citovaný člá-

nek Úmluvy pozitivní závazek státu, přičemž právo na vzdělání svou povahou vyžaduje regulaci státu, jež se může měnit v čase a místě podle potřeb a zdrojů společnosti a jednotlivců. Bez dalšího je přitom zřejmé, že taková regulace se nesmí nikdy dotknout podstaty práva na vzdělání ani se nesmí dostat do konfliktu s jinými právy zaručenými Úmluvou (rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 23. 7. 1968, *Belgický jazykový případ*, stížnosti č. 1474/62, 1677/62, 1691/62, 1769/63, 1994/63, 2126/64, Series A, č. 6, s. 218).

[14] Právo na vzdělání na zákonné úrovni rozvíjí a zajišťuje školský zákon. Podle § 1 „[t]ento zákon upravuje předškolní, základní, střední, vyšší odborné a některé jiné vzdělávání ve školách a školských zařízeních, stanoví podmínky, za nichž se vzdělávání a výchova (dále jen ‚vzdělávání‘) uskutečňuje, vymezuje práva a povinnosti fyzických a právnických osob při vzdělávání a stanoví působnost orgánů vykonávajících státní správu a samosprávu ve školství.“ Podstatnou v tomto ohledu je právě skutečnost, že zákon sám řadí (na rozdíl od předchozí právní úpravy) i předškolní vzdělávání (v mateřských školách) do systému vzdělávání. V ustanovení § 2 odst. 3 školský zákon výslovně stanoví, že „[v]zdělávání poskytované podle tohoto zákona je veřejnou službou.“ Školský zákon umožňuje (srov. § 8) široké škále subjektů zřízovat školy a školská zařízení ve vyjmenovaných formách. Školský zákon nepoužívá pojem státní školy; pod tímto pojmem je třeba ve školském zákoně rozumět školy zřizované státem, krajem, obcí nebo svazkem obcí.

[15] Školský zákon s účinností od 1. 1. 2005 nahradil tři předchozí zákony upravující příslušné oblasti školství, a to zákon č. 29/1984 Sb., o soustavě základních škol, středních škol a vyšších odborných škol (školský zákon), zákon č. 564/1990 Sb., o státní správě a samosprávě ve školství, a zákon č. 76/1978 Sb., o školských zařízeních.

[16] Školský zákon tedy v současné době představuje základní zákonnou normu pro oblast tzv. regionálního školství, která upra-

vuje výše uvedené oblasti vzdělávání a školských služeb v zásadě komplexně. Zcela samostatná právní úprava se pak vztahuje na oblast vysokoškolského vzdělávání, a to zákon č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), kde vysoké školy jsou zařazeny jako nejvyšší článek vzdělávací soustavy a jsou garantovány jako vrcholná centra vzdělanosti, nezávislého poznání a tvůrčí činnosti, jež mají klíčovou úlohu ve vědeckém, kulturním, sociálním a ekonomickém rozvoji společnosti.

III. B Soudní přezkum rozhodnutí mateřské školy o nepřijetí dítěte do systému předškolního vzdělávání

[17] Rozsah přezkumné pravomoci soudů ve správním soudnictví je na zákonné úrovni vymezen soudním řádem správním, konkrétně v § 4 ve spojení s § 2 s. ř. s. Pro soudní přezkum aktů správních orgánů pak podle ustálené judikatury zdejšího soudu musí být kumulativně splněny tyto tři podmínky: 1) jde o orgán moci výkonné [či jiný typ orgánu uvedený v § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]; 2) tento orgán rozhoduje o právech a povinnostech fyzických a právnických osob; 3) rozhodování se děje v oblasti veřejné správy (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 5. 2008, čj. 4 Ans 9/2007-197, č. 1717/2008 Sb. NSS).

[18] Ohledně typu orgánu vydávajícího soudně napadnutelné rozhodnutí je třeba vyjít z toho, že v projednávaném případě by tímto orgánem mohla být pouze Mateřská škola ZVÍDÁLEK jakožto školská právnická osoba s právní subjektivitou, nikoliv její ředitelka. V oblasti správního práva je totiž třeba rozlišovat subjekt veřejné správy a vykonavatele veřejné správy, tj. toho, kdo jménem subjektu jako nositele veřejné správy jedná (Hendrych, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 5. rozšířené vydání. Praha : C. H. Beck, 2003, s. 376). Ředitel je přitom ve smyslu § 130 a § 131 školského zákona statutárním orgánem školské právnické osoby. Ředitel jedná za školskou právnickou osobu dovnitř i navenek, a je tudíž jejím výkonným orgánem. Ačkoliv školský zákon v řadě případů

stanoví přímo řediteli pravomoc k rozhodování, jedná se fakticky o stanovení působnosti školské právnické osoby prostřednictvím vymezení pravomoci jejího funkčně příslušného orgánu. To plyne především z § 7 odst. 1 školského zákona, podle nějž tvoří vzdělávací soustavu školy a školská zařízení a nikoliv jejich ředitelé (Vedral, J. K otázce, zda správním orgánem podle školského zákona je ředitel školy nebo škola jako právnická osoba. *ASPI*, 2011). Z tohoto pohledu lze o subjektu veřejné správy uvažovat pouze ve vztahu ke školské právnické osobě, neboť její ředitel by mohl zastávat pozici pouhého vykonavatele veřejné správy. V tomto ohledu Nejvyšší správní soud podotýká, že ředitel mateřské školy je fyzickou osobou, které bylo v § 34 školského zákona svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických osob; takové rozhodování by mohlo být svěřeno pouze samotné mateřské škole jako školské právnické osobě coby subjektu veřejné správy.

[19] Pro naplnění druhé podmínky pravomoci správních soudů je třeba posoudit skutečnost, zda rozhodnutí mateřské školy o nepřijetí dítěte do systému předškolního vzdělávání je rozhodnutím o právech a povinnostech fyzických nebo právnických osob. Nejvyšší správní soud o věci uvážil takto. Předškolní vzdělávání podle § 33 školského zákona „*podporuje rozvoj osobnosti dítěte předškolního věku, podílí se na jeho zdravém citovém, rozumovém a tělesném rozvoji a na osvojení základních pravidel chování, základních životních hodnot a mezilidských vztahů. Předškolní vzdělávání vytváří základní předpoklady pro pokračování ve vzdělávání. Předškolní vzdělávání napomáhá vyrovnávat nerovnoměrnosti vývoje dětí před vstupem do základního vzdělávání a poskytuje speciálně pedagogickou péči dětem se speciálními vzdělávacími potřebami.*“ Hodlá-li z různých důvodů (třeba i kapacitních) mateřská škola uchazeče o tento způsob předškolního vzdělávání nepřijmout do takového systému, musí tak učinit na základě předem stanovených a předně rovně uplatňovaných, logických a nediskriminačních kritérií, jež musí být podrobeny soudní

kognici. Nejvyšší správní soud proto shledal naplnění i druhé podmínky pravomoci správních soudů.

[20] Poslední podmínka stanoví, že rozhodování se musí dít v oblasti veřejné správy. Ustanovení § 165 odst. 2 školského zákona uvádí, že ředitel školy a školského zařízení, které zřizuje stát, kraj, obec nebo svazek obcí, rozhoduje o právech a povinnostech v oblasti státní správy v dále vyjmenovaných případech, mezi nimiž je i rozhodnutí o přijetí dítěte do tohoto systému předškolního vzdělávání podle § 34 školského zákona.

[21] Rovněž je nutno vzít v úvahu i skutečnost, že poskytování vzdělání, jímž je i vzdělání předškolní, je podle školského zákona veřejnou službou. Tato skutečnost svědčí o zvláštním charakteru činnosti škol a školských zařízení a vyplývá z vnímání vzdělání jako jednoho z veřejných statků garantovaných Listinou. Jestliže hodlá určitý subjekt vzdělávání jako veřejnou službu poskytovat, musí tak učinit v souladu se školským zákonem a musí být zapsán příslušným orgánem do školského rejstříku (do rejstříku škol a školských zařízení a případně též do rejstříku školských právnických osob, hodlá-li vzdělání poskytovat v této formě, viz § 141 až § 159a školského zákona). Pro zápis do rejstříku musí žadatel splnit řadu podmínek a doložit je podklady; orgán provádějící zápis přitom může žádost zamítnout též proto, že *„žádost není v souladu s dlouhodobým záměrem vzdělávání a rozvoje vzdělávací soustavy České republiky nebo příslušného kraje; [nebo že] nejsou dány předpoklady pro řádnou činnost školy nebo školského zařízení po stránce personální, materiální a finanční; [případně, že] žádost obsahuje nepravdivé údaje nebo činnost školy nebo školského zařízení by nebyla v souladu s právními předpisy“* (§ 148 odst. 3 školského zákona). K výmazu z rejstříku škol a školských zařízení může dojít též z úřední povinnosti např. proto, že škola nebo školské zařízení neposkytuje vzdělávání v souladu se zásadami a cíli uvedenými v § 2 nebo vzdělávacími programy uvedenými v § 3 školského zákona, nebo že právnická osoba, která vykonává činnost ško-

ly nebo školského zařízení, závažným způsobem nebo opakovaně poruší právní předpisy související s poskytováním vzdělávání a školských služeb. Jak již bylo zmíněno, v průběhu poskytování vzdělání je škola bez ohledu na zřizovatele vázána rámcovým vzdělávacím programem a podléhá státní kontrole České školní inspekce (§ 174 školského zákona).

[22] Uvedené **dovádí, že rozsáhlou veřejnoprávní regulací poskytování veřejného statku**, jímž vzdělávání je. Na základě této regulace může jednotlivci vzniknout veřejné subjektivní právo, splní-li určitá kritéria. Mezi tyto případy lze podle názoru Nejvyššího správního soudu zařadit i nepřijetí dítěte do systému předškolního vzdělávání podle § 34 školského zákona v případech, kdy by k takovému rozhodnutí došlo na základě excesivních předem stanovených kritérií či na základě rozhodnutí založeném na libovůli správního orgánu.

[23] Podle argumentační logiky krajského soudu vyslovené v nyní napadeném usnesení by nemohla být soudní kontrole podrobena ani rozhodnutí o nepřijetí studentů ke studiu na vysokých školách, neboť taková rozhodnutí by rovněž nezakládala či neměnila žádná subjektivní práva uchazeče o studium. Judikatura soudů však jednoznačně dovodila, že i taková rozhodnutí jsou podrobena soudnímu přezkumu (viz rozsudek NSS ze dne 21. 12. 2006, čj. 2 As 37/2006-63, č. 1112/2007 Sb. NSS, nebo pozdější rozsudek NSS ze dne 8. 9. 2011, čj. 7 As 79/2011-120, č. 2566/2012 Sb. NSS).

[24] Listina zaručuje každému právo na vzdělání (čl. 33 odst. 1 Listiny). Podle čl. 41 odst. 1 Listiny se lze práva na vzdělání domáhat v mezích zákonů, které čl. 33 odst. 1 provádějí. Dále podle čl. 36 odst. 2 Listiny *„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“* (tedy jestliže zákon takový přezkum nevyloučí). Předně lze konstatovat, že ředitelka mateřské školy v dané věci rozhoduje v postavení orgánu veřejné správy, jak ho chápe čl. 36 odst. 2 Listiny a autenticky pak definu-

je § 4 odst. 1 s. ř. s. Soudní řád správní stanoví, že z rozhodování soudů ve správním soudnictví jsou vyloučeny věci, o nichž to stanoví tento nebo zvláštní zákon. Avšak ani soudní řád správní, ani školský zákon (ani jiný zvláštní zákon) rozhodování podle § 34 školského zákona ze soudního přezkumu nevylučuje, a tudíž je proti takovému rozhodnutí v souladu s čl. 36 odst. 2 Listiny přípustná žaloba ve správním soudnictví.

[25] Disponuje-li mateřská škola pravomocí rozhodovat o přijetí dítěte do systému (předškolního) vzdělávání – mateřské školy – podle § 34 školského zákona, přičemž zákoné podmínky pro taková rozhodování zákon nikterak neupravuje, pak je nutno zajistit, aby byla při rozhodování vážena předem stanovená kritéria pro přijímání dětí do tohoto systému vzdělávání. To právě proto, že nelze zajistit zpravidla z kapacitních důvodů vždy a všem dětem přístup do jimi zvoleného předškolního zařízení, a tedy i do zmíněného předškolního vzdělávacího systému.

[26] Mezi demokratické principy (princip rovnosti, princip zákazu diskriminace a neodůvodněné nerovnosti zacházení) jako esenciální zásady materiálního právního státu jistě patří i fundamentální zásady správního řízení, jako nutnost zohlednit při rozhodování konkrétní okolnosti daného případu a dbát na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly, přičemž tyto zásady nacházejí svůj výraz právě v odůvodnění rozhodnutí. Podmínky přijímání do předškolních vzdělávacích zařízení musí být proto určeny předem a musí vycházet z principu rovnosti příležitostí. Přístup do zmíněného systému vzdělávání by měl být především v souladu s principem transparentnosti, který v širším smyslu vyjadřuje, že postupy při rozhodování jsou srozumitelné a otevřené, dle předem stanovených kritérií. Kromě zákonem určeného kritéria přednostního přijetí dětí předškolního věku, si lze jako další kritérium představit např. přednostní přijetí starších dětí, zaměření na vzdělávání dětí v určité oblasti, teritoriální hledisko dle bydliště dítěte, sociální hledisko apod.; takto sta-

novená a zvolená kritéria jsou zcela na vůli a rozhodnutí jednotlivých předškolních vzdělávacích zařízení, musí být transparentní a založena na demokratických principech (viz obdobně rozhodnutí o nepřijetí studenta na vysokou školu – výše citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 2 As 37/2006-63).

[27] Příléhavým v dané věci nemůže být odkaz krajského soudu na shora uvedený rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 7 As 11/2005-149. Podstatné je, že se tento rozsudek týkal předchozí právní úpravy [zákon č. 29/1984 Sb., o soustavě základních škol, středních škol a vyšších odborných škol (školský zákon), zákon č. 564/1990 Sb., o státní správě a samosprávě ve školství, a správní řád z roku 1967], a jeho aplikace v projednávaném případě proto musí být již z tohoto ohledu omezená. To zejména též proto, že předškolní zařízení nebylo předchozí právní úpravou zařazeno jako součást vzdělávací soustavy.

[28] Nejvyšší správní soud na základě těchto úvah dospěl k závěru, že rozhodování mateřské školy o nepřijetí dítěte do (předškolního) vzdělávacího systému podle § 34 školského zákona se odehrává v oblasti veřejné správy, přičemž důvody pro tento závěr lze shrnout následovně: relativně striktní regulace poskytování vzdělávání je ústavně aprobovaná, rozhodování o nepřijetí do systému předškolního vzdělávání je upraveno veřejnoprávními normami školského zákona kogentní povahy. Mateřská škola a dítě nejsou při rozhodování o nepřijetí do předškolního vzdělávání v rovném postavení, mateřská škola rozhoduje autoritativně, mocensky. Zákonodárce sám v § 165 odst. 2 školského zákona uvádí, že rozhodování podle § 34 citovaného zákona je rozhodováním v oblasti státní (veřejné) správy. Vzdělávání včetně předškolního je veřejnou službou, je svázáno přísnou regulací a kontrolováno státem; rozhodování o jeho poskytnutí proto nelze považovat za akt vymykající se soudní kontrole.

[29] Jelikož všechny tři podmínky přezkumné pravomoci soudů ve správním soudnictví shledal Nejvyšší správní soud za naplněné, nemůže usnesení krajského soudu

o odmítnutí žaloby obstát. Ochranu případnému nezákonnému zasažení do ústavně zaručeného práva na vzdělání, jež by mohlo

spočívat v rozhodnutí o nezařazení dítěte do předškolního vzdělávání, musí poskytnout správní soudy.

2737

Územní samospráva: určení majetku svěřeného k hospodaření příspěvkové organizace

k § 35 odst. 2 písm. j), § 36 odst. 1 písm. a), j), l) a m) a § 59 odst. 1 písm. i) zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění zákonů č. 450/2001 Sb. a č. 231/2002 Sb.

Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích, při určení majetku svěřeného zřizovatelem k hospodaření příspěvkové organizace neumožňuje jinou volbu, než jeho vymezení ve zřizovací listině, resp. ve změně zřizovací listiny, zastupitelstvem kraje [§ 35 odst. 2 písm. j) ve spojení s § 36 odst. 1 písm. a), j), l) a m) zákona o krajích]. Rada kraje tedy na sebe nesmí vztahovat pravomoc, která přísluší výhradně zastupitelstvu kraje, a to ani poukazem na to, že ve vztahu k příspěvkovým organizacím plní dle § 59 odst. 1 písm. i) zákona o krajích zakladatelské a zřizovatelské funkce. Těmito funkcemi totiž § 59 odst. 1 písm. i) citovaného zákona nerozumí dispozice zejména s nemovitým majetkem zřizovatele (kraje) včetně jeho svěřených příspěvkových organizací do správy, ale činnosti především organizační a personální povahy.

*(Podle rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 18. 2. 2011, čj. 22 A 10/2011-132)**

Věc: Olomoucký kraj proti Katastrálnímu úřadu pro Olomoucký kraj o ochranu před nezákonným zásahem.

Rada Olomouckého kraje usnesením ze dne 8. 9. 2005 rozhodla o svěřených pozemcích do správy příspěvkové organizace Správa silnic Olomouckého kraje (dále jen „Správa silnic“). Dne 27. 9. 2005 podal žalobce návrh na zápis správy pozemků pro Správu silnic. Přípisem ze dne 10. 10. 2005 vrátil žalovaný žalobci jeho návrh s tím, že ke vzniku správy příspěvkové organizace může dojít jen změnou zřizovací listiny této organizace provedenou např. jejím dodatkem. Žalovaný proto považoval pro zápis správy příspěvkové organizace za nezbytné předložení schválené změny zřizovací listiny, ze které by vznik správy k určitým nemovitostem ve vlastnictví kraje jednoznačně vyplýval, a současně odkázal na sdělení Ministerstva financí ze dne 12. 9. 2005, z něhož tento závěr plyne.

Dne 13. 12. 2005 podal žalobce žalobu u Krajského soudu v Ostravě, v níž se domá-

hal ochrany před nezákonným zásahem žalovaného ve smyslu § 82 s. ř. s. s odůvodněním, že jako vlastník pozemků p. č. 668/15, 668/17, 668/18, 668/19, 668/20 a 668/21, vše ostatní plocha – ostatní komunikace v katastrálním území Hodolany a jako zřizovatel Správy silnic svěřil pozemky rozhodnutím Rady Olomouckého kraje ze dne 8. 9. 2005 do správy Správy silnic. Žalobce uvedl, že počáteční vymezení majetku svěřeného příspěvkové organizací do správy v její zřizovací listině je v zásadě možné považovat za definitivní a změny v rozsahu majetku spravovaného příspěvkovou organizací by se do textu zřizovací listiny příspěvkové organizace mohly zaznamenat jen v souvislosti s dílčí změnou zřizovací listiny z rozhodnutí zřizovatele. Zakladatelské a zřizovatelské funkce ve vztahu ke svým právními osobám a organizačním složkám vykonává rada kraje,

* Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost žalobce proti tomuto rozsudku svým rozsudkem ze dne 15. 12. 2011, čj. 7 Aps 4/2011-162.

a po vydání zřizovací listiny zastupitelstvem kraje s počátečním vymezením majetku svěřovaného do správy příspěvkové organizace pak rozhoduje o svěření dalšího konkrétního majetku ve vlastnictví kraje do správy příspěvkové organizace rada kraje, a její rozhodnutí je proto listinou způsobilou pro zápis správy do katastru nemovitostí záznamem. Žalobce poukázal rovněž na racionální hledisko, neboť považuje za praktičtější, pokud o správě majetku kraje ve prospěch příspěvkové organizace bude rozhodovat rada kraje a nikoliv zastupitelstvo. Zvláště v případě komunikací by rozhodování o jejich správě se všemi změnami, jimiž je tato oblast dotčena, zastupitelstvem kraje, zastupitelstvo kraje značně zatěžovalo a zřizovací listina Správy silnic by se stala nepřehlednou s velkým množstvím dodatků. Správa silnic tedy není schopna ve vztahu k výše uvedeným pozemkům ve vztahu k třetím osobám prokázat výpisem z katastru nemovitostí své oprávnění ke správě pozemků, čímž je navozena nejistota v právních vztazích mezi žalobcem a Správou silnic a i na venek ve vztahu k třetím osobám.

Krajský soud rozsudkem ze dne 22. 5. 2008, čj. 22 Ca 77/2008-66, žalobu zamítl, neboť dospěl k závěru, že se žalobce domáhá odstranění faktického stavu, který nelze označit za nezákonný zásah dle § 82 s. ř. s.

Proti citovanému rozhodnutí krajského soudu podal žalobce kasační stížnost. Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 17. 12. 2010, čj. 7 Aps 3/2008-118, ve výroku I. zatavil řízení o kasační stížnosti v části týkající se pozemků p. č. 668/15, 668/17, 668/19 a 668/20 v katastrálním území Hodolany a ve výroku 2 zrušil dotčený rozsudek krajského soudu v části týkající se pozemků p. č. 668/18 a 668/21 v katastrálním území Hodolany a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení. Nejvyšší správní soud v citovaném zrušujícím rozsudku s ohledem na závěry rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu vyjádřenými v usnesení ze dne 16. 11. 2010, čj. 7 Aps 3/2008-98, vyslovil, že soudní ochrany proti provedení či neprovedení záznamu do katastru nemovitostí podle § 7 a § 8 zákona č. 265/1992 Sb., o zápisech vlastnických a ji-

ných věcných práv k nemovitostem, se lze ve správním soudnictví domáhat v řízení o ochraně před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu podle § 82 a násl. s. ř. s.

Krajský soud v Ostravě žalobu zamítl.

Z odůvodnění:

Krajský soud rozhodoval na základě skutkového stavu zjištěného ke dni jeho rozhodnutí (§ 87 odst. 1 s. ř. s.) a přihlédl zejména k tomu, že po výše uvedeném zastavení řízení o kasační stížnosti citovaným rozsudkem Nejvyššího správního soudu je předmětem řízení žaloba proti žalobcem tvrzenému nezákonnému zásahu žalovaného jen ve vztahu k pozemkům p. č. 668/18 a 668/21 v katastrálním území Hodolany. (...)

Podle § 35 odst. 2 písm. j) krajského řízení je zastupitelstvu kraje vyhrazeno „*zřizovat a rušit příspěvkové organizace a organizační složky kraje; k tomu schvalovat jejich zřizovací listiny*“.

Podle § 59 odst. 1 písm. i) krajského řízení je radě kraje vyhrazeno „*vykonávat zakladatelské a zřizovatelské funkce ve vztahu k právníkům osobám, organizačním složkám, které byly zřízeny nebo založeny krajem nebo které byly na kraj převedeny zvláštním zákonem, včetně jmenování a odvolávání jejich ředitelů a stanovení jejich platu a odměn; k tomu pravidelně jedenkrát ročně projednávat zprávu o jejich činnosti, o plnění jejich úkolů, pro které byly založeny nebo zřízeny, a přijímat příslušná opatření k nápravě*“.

Z výše uvedených zákonných ustanovení je zřejmé rozdělení kompetencí (pravomocí) zastupitelstva kraje a rady kraje ve vztahu ke zřizování příspěvkových organizací a plnění zakladatelských a zřizovatelských funkcí. Toto rozdělení je přitom nutné respektovat a nelze jednotlivá zákonná ustanovení obházet extenzivním výkladem.

Krajské zřízení v procesu zřízení příspěvkové organizace přiznává nejdůležitější roli zastupitelstvu kraje, kterému jako jedinému orgánu kraje svědčí právo zřizovat a rušit

příspěvkové organizace a schvalovat jejich zřizovací listiny [§ 35 odst. 2 písm. j) krajského zřízení]. Zřizovací listina příspěvkové organizace je základním dokumentem příspěvkové organizace a zřizovací listina každé příspěvkové organizace musí mimo jiné podle § 27 odst. 2 písm. e) zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, obsahovat vymezení majetku ve vlastnictví zřizovatele, který se příspěvkové organizaci předává k hospodaření (tj. svěřený majetek). Lze si však jen stěží představit, že by znění zřizovací listiny schválené zastupitelstvem kraje při zřízení příspěvkové organizace bylo neměnné po celou dobu existence příspěvkové organizace. Krajské zřízení ani zákon o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů si neřeší otázku, komu přísluší schvalování změn zřizovací listiny příspěvkové organizace, ale z logiky věci je nepochybné, že měnit zřizovací listinu může jen ten orgán, který je oprávněn ji schválit, tj. zastupitelstvo kraje, kterému krajské zřízení jako jedinému orgánu kraje tuto pravomoc přiznává.

Nelze tedy souhlasit s názorem žalobce, že počáteční vymezení majetku ve zřizovací listině příspěvkové organizace je definitivní a další údaje o majetku již nelze do zřizovací listiny doplňovat. Oproti tomu jsou však výše uvedené závěry soudu shodné s dalším názorem žalobce (ve vztahu k jeho předcházejícím závěrům poněkud rozporným), že změny v rozsahu majetku spravovaného příspěvkovou organizací se do textu zřizovací listiny mohou zaznamenat v souvislosti s dílčí změnou zřizovací listiny z rozhodnutí zřizovatele.

Krajské zřízení a zákon o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů při určení majetku svěřeného zřizovatelem k hospodaření příspěvkové organizace neumožňuje jinou volbu, než jeho vymezení ve zřizovací listině, resp. ve změně zřizovací listiny. Tento úmysl zákonodárce ve vztahu k nemovitému majetku, jehož se týká podaná žaloba, jen potvrzují ustanovení krajského zřízení, které opět výhradně jen zastupitelstvu kraje svěru-

jí pravomoc rozhodovat o dispozici s ním [srov. § 36 odst. 1 písm. a), j), l) a m) krajského zřízení]. Na tomto místě je také vhodné zdůraznit, že krajské zřízení je součástí práva veřejného, v němž platí zásada „*co není dovoleno, je zakázáno*“. Rada kraje tedy na sebe nesmí atrahovat pravomoc, která přísluší výhradně zastupitelstvu kraje, a to ani s poukazem na to, že ve vztahu k příspěvkovým organizacím plní dle § 59 písm. i) krajského zřízení zakladatelské a zřizovatelské funkce. Těmito funkcemi se totiž podle § 59 odst. 1 písm. i) krajského zřízení nerozumí dispozice s nemovitým majetkem zřizovatele (kraje) včetně jeho svěření příspěvkové organizaci do správy, ale činnosti především organizační a personální povahy.

S ohledem na výše uvedené nemůže obstát ani názor žalobce, že je praktičtější, pokud o správě majetku kraje ve prospěch příspěvkové organizace bude rozhodovat jen rada kraje a nikoliv zastupitelstvo kraje. Tento výklad je ve zjevném rozporu s výše citovanými zákonnými ustanoveními a představuje snahu o obcházení krajského zřízení, o praktický „*přesun*“ pravomocí zastupitelstva kraje na radu kraje. S takovým výkladem se krajský soud nemůže ztotožnit a bezvýznamný je v tomto směru také poukaz žalobce na jinak možné „*značné zatížení zastupitelstva*“ či „*nepřehlednost zřizovací listiny s ohledem na množství dodatků a změn*“.

Ze všech výše uvedených důvodů se krajský soud shoduje s právním názorem žalovaného a uzavírá, že v nyní projednávané věci nelze v neprovedení předmětného záznamu do katastru nemovitostí podle § 7 a § 8 zákona č. 265/1992 Sb. ve vztahu k pozemkům p. č. 668/18 a 668/21 v katastrálním území Hodolany spatřovat nezákonný zásah ve smyslu § 82 s. ř. s., neboť postup žalovaného byl správný. Proto krajský soud podanou žalobu podle § 87 odst. 3 s. ř. s. jako nedůvodnou zamítl, přičemž v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. rozhodoval bez nařízení jednání.

Obecně závazné vyhlášky obcí: veřejně přístupný podnik

k § 10 písm. b) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění zákona č. 313/2002 Sb.

Veřejně přístupným podnikem podle § 10 písm. b) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, je taková akce, která je určena blíže neurčenému okruhu účastníků (návštěvníků), tj. všem obyvatelům bez rozdílu, byť po splnění určitých obecných podmínek (nejčastěji zaplacení vstupného, překročení určité věkové hranice či výšky v případě atrakcí zábavních parků atd.). Naproti tomu u soukromé akce je okruh účastníků již dopředu vymezen a tyto účastníky lze již před konáním akce individualizovat. Soukromé akce jsou typicky vázány na pozvání, které je určeno jen určitému okruhu osob (např. členům občanského sdružení).

(Podle rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 13. 6. 2012, čj. 15 A 32/2010-76)

Věc: M. Š. proti Krajskému úřadu Ústeckého kraje o uložení pokuty.

Městský úřad Louny (správní orgán I. stupně) uložil dne 8. 1. 2010 žalobci pokutu ve výši 45 000 Kč podle § 58 odst. 4 obecního zřízení za porušení čl. 2 odst. 1 obecně závazné vyhlášky města Louny č. 2/2009, o stanovení závazných podmínek pro pořádání, průběh a ukončení veřejnosti přístupných kulturních podniků včetně tanečních zábav a diskoték a jiných kulturních akcí v rozsahu nezbytném k zajištění veřejného pořádku ve městě Louny (dále jen „vyhláška“). Toho se žalobce dopustil tím, že dne 25. 10. 2009 ve 3.45 a dne 1. 11. 2009 ve 2.30 na diskotéce Imperium v Lounech pokračoval v hudební produkci, ačkoliv tato byla v uvedených dnech povolena vyhláškou jen do 2.00.

Žalobce se proti tomuto rozhodnutí odvolal, žalovaný však rozhodnutím ze dne 4. 3. 2010 jeho odvolání zamítl.

U Krajského soudu v Ústí nad Labem podal žalobce žalobu, v níž kromě jiného argumentoval tím, že v jeho případě se jednalo o soukromou akci, na kterou předmětná vyhláška nedopadala. Neztotožnil se s názorem žalovaného, že zvolil jen jiný druh vybírání vstupného prostřednictvím klubových karet, přičemž se jednalo o návštěvníky z řad veřejnosti. V posuzovaném případě byli na diskotéku vpuštěni jen členové klubu, kteří se prokázali klubovými kartami. Dle žalobce bylo plně na jeho rozhodnutí, zda např. svým známým a blízkým kartu daroval a ostatním zájemcům kartu prodal.

Krajský soud při jednání provedl mimo jiné důkaz zprávou Ochranného svazu autorského (dále jen „OSA“) ze dne 15. 5. 2012, důkaz příloženými kopiemi návrhu na uzavření licenční smlouvy ze dne 7. 12. 2009 a důkaz fotografiemi vstupu diskotéky Imperium pořízených dne 14. 6. 2009 z přestupkového spisu Městského úřadu Louny v jiné věci žalobce.

Krajský soud v Ústí nad Labem žalobu zamítl.

Z odůvodnění:

(...) Nejprve je třeba vymezit, co je možno rozumět pod pojmem „*veřejně přístupný*“ uvedeným v § 10 písm. b) obecního zřízení a potažmo i v čl. 2 odst. 1 vyhlášky, která jako podzákonny předpis uvedené ustanovení obecního zřízení provádí.

Soud má za to, že veřejně přístupnou je taková akce či podnik, která je určena blíže neurčenému okruhu účastníků (návštěvníků), tj. všem obyvatelům bez rozdílu, byť po splnění určitých obecných podmínek (nejčastěji zaplacení vstupného, překročení určité věkové hranice či výšky v případě atrakcí zábavních parků atd.). Naproti tomu u soukromé akce je okruh účastníků již dopředu vymezen a tyto účastníky lze již před konáním akce individualizovat. Soukromé akce jsou typicky vázány na pozvání, které je určeno jen určitému okruhu osob (např. členům občanského sdružení).

Touto optikou nahlížel soud na diskotéku provozovanou žalobcem. Žalobce sám, jak v žalobě, tak do protokolu o ústním jednání před správním orgánem I. stupně, uvedl, že diskotéka je sice přístupná jen členům klubu držícím klubovou kartu, tato karta je však zájemcům prodávána. Žalobce ji dále dle svého uvážení daruje či dá jako cenu do soutěže. Uvedený přístup se však nijak neodlišuje od distribuce vstupenek na veřejně přístupné akce, přičemž vstupenky mohou být i ve formě permanentek opravňujících držitele k opakované návštěvě. Rozsah prodejnosti a dostupnosti klubové karty vyplývá ze samotných tvrzení žalobce, neboť sám uvádí, že je na fungování diskotéky existenčně závislý, má ji jako předmět podnikání, je určena především mladým lidem, kteří mají právo se bavit do 5.00 hod. ráno a existují stovky spokojených návštěvníků. Vzhledem k tomu, že nejsou stanovena žádná kritéria pro členství v klubu a žalobce to sám ani netvrdí, je patrné, že v zájmu zvýšení své podnikatelské bilance má zájem na maximálním množství návštěvníků a tím i zvýšení zisku. K tomu je třeba poukázat na to, že právě dosažení zisku, v daném případě odvíjející se evidentně od návštěvnosti diskotéky žalobce, je účelem podnikání (srov. § 2 odst. 1 obchodního zákoníku). Ze zpráv OSA i z návrhu na uzavření licenční smlouvy je patrné, že žalobce disponoval svojí diskotékou jako veřejně přístupnou, neboť požádal o uzavření licenční smlouvy na veřej-

nou hudební produkci, aniž by například využil bezúplatnou zákonnou licenci pro užití díla při občanských obřadech dle § 35 odst. 1 zákona č. 121/2000 Sb., o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon), kterého mohou využít právě různé kluby či občanská sdružení při svých interních akcích. Stejně tak ani nápisem u vstupu diskotéky žalobce nebyl vstup návštěvníků nikterak omezen. Byť byla fotografie pořízena před spácháním nyní projednávaných správních deliktů, z tvrzení žalobce i okolností případu vyplývá, že tato diskotéka byla provozována nejméně od počátku roku 2009 ve stejném režimu přístupnosti. Pokud jsou kritéria vstupu nastavena natolik volně, že vyjma osob, kterým žalobce odmítne prodat klubovou kartu, mají přístup všichni zájemci, jde o akci veřejně přístupnou. Samotná výše vstupného či cena klubové karty nemá na posuzování veřejné přístupnosti podniku vliv, neboť výběr vstupného či jiných forem plateb, jimiž je vstup podmiňován, není stěžejním kritériem pro posouzení veřejné přístupnosti.

Soud dospěl k závěru, že s ohledem na charakter diskotéky žalobce, která je přístupná neurčitému množství blíže neurčených osob, se jedná o podnik veřejně přístupný, a tedy spadající pod režim veřejně přístupné diskotéky uvedené v § 10 písm. b) obecního zřízení i v čl. 2 odst. 1 vyhlášky. (...)

2739

Volby do obecního zastupitelstva: aktivní legitimace navrhovatele

k § 88 soudního řádu správního

K podání návrhu dle § 88 s. ř. s. je aktivně legitimován každý, kdo může být dotčen tím, že správní orgán, který vede podle zvláštních zákonů seznam voličů, neodstraní chyby nebo nedostatky ve stálém seznamu voličů a jeho dodatku; tedy například osoba zapsaná do dotčeného stálého seznamu voličů nebo jeho dodatku pro danou obec nebo i kandidující volební strana.

(Podle usnesení Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 9. 8. 2012, čj. 30 A 56/2012-38)

Prejudikatura: Nálezy Ústavního soudu č. 84/2011 Sb. ÚS (sp. zn. Pl. ÚS 59/10) a č. 85/2011 Sb. ÚS (Pl. ÚS 6/11).

Věc: Sdružení nezávislých kandidátů ZDOBNICE proti 1) Městskému úřadu Rychnov nad Kněžnou, 2) sdružení nezávislých kandidátů Kunčina Ves a Zdobnice a 3) sdružení nezávislých kandidátů Orlické hory, o neplatnost voleb do obecního zastupitelstva obce Zdobnice.

Navrhovatel se návrhem podaným u Krajského soudu v Hradci Králové domáhal vydání rozhodnutí o neplatnosti voleb do obecního zastupitelstva obce Zdobnice konaných dne 14. 7. 2012. Jako důvod v návrhu uvedl, že v období před volbami se přihlásily do obce k trvalému pobytu osoby, které tam fakticky nepobývají, a protože jde o příznivce (často rodinné příslušníky) kandidátů kandidujících za ostatní volební strany, mohlo tím dojít k ovlivnění voleb v jeho neprospěch, respektive ve prospěch zbývajících volebních stran.

Krajský soud v Hradci Králové návrh zamítl.

Z odůvodnění:

(...) Krajský soud předesílá, že obdobnou problematikou se v minulosti již zabýval Ústavní soud, a to zejména ve svých nálezech ze dne 4. 5. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 59/10, č. 84/2011 Sb. ÚS, a sp. zn. Pl. ÚS 6/11, č. 85/2011 Sb. ÚS. Řada premis a úvah, které Ústavní soud v těchto nálezech formuloval, je tedy logicky významná i pro posouzení nyní přezkoumávané věci, a krajský soud proto považuje za vhodné alespoň některé z nich připomenout.

Předně Ústavní soud konstatoval, že otázka trvalého bydliště je sice v obecné rovině záležitostí evidenční a nikoliv faktickou, nicméně ve věcech volebních je nutno dle jeho názoru tento pojem vykládat materiálně. Zdůraznil, že: *„Trvalý pobyt v obci, jako zákonná a ústavní podmínka výkonu aktivního i pasivního volebního práva pro volby do zastupitelstev obcí, není v právní úpravě ustanovena samoučelně. Sleduje totiž legitimní cíl, aby orgány samosprávy obce měli právo volit jen obyvatelé obce, tj. ti, kteří v obci trvale žijí, a tedy tvoří (relativně) trvalou součást územního společenství osob, které si prostřednictvím voleb do zastupitelstev obcí volí své zástupce za účelem svěření*

podstatného rozsahu svého práva na výkon obecní samosprávy po dobu čtyř následujících let.“

Nutno dodat, že tyto závěry učinil v daném případě Ústavní soud v souvislosti s posuzováním rozmáhající se praktiky, kdy se přihlásí *„více osob k trvalému pobytu těsně před komunálními volbami na určitou adresu spjatou vlastnickými právy s konkrétními kandidáty“*. Vyslovil požadavek, aby v řízení o návrhu na neplatnost voleb docházelo ze strany soudu k posouzení toho, zda k takové praxi v dotčené obci došlo a zda měla reálný vliv na to, jakého volebního výsledku dosáhla volební strana, která tyto kandidáty navrhla, a zda zjištěná skutečnost znamenala porušení ústavních principů demokratických voleb. (...)

Obiter dictum však považuje krajský soud za vhodné dodat, že shledal návrhovou námitku nepřesvědčivou rovněž z následujícího důvodu. Ústavní soud totiž v již citovaném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 6/11 uvedl, jak je možno se proti přihlašování osob k trvalému pobytu za účelem ovlivňování výsledku komunálních voleb bránit. Konstatoval, že *„[t]ěmto praktikám lze do jisté míry předejít ve fázi sestavování seznamu voličů tím, že osoby hlášené k trvalému pobytu toliko formálně z něho budou vyškrtnuty. Výklad, podle něhož zákon o volbách do zastupitelstev takovýto aktivní postup orgánu, který stálý seznam voličů vede, umožňuje, podporuje i možnost vyškrtnutých osob následně žádat o správní (námitkové řízení) a soudní přezkoumání. A odpovídá to též představě samotné Ústavy, která ve čl. 100 odst. 1 nepředpokládá ochranu práva podílet se na správě obecních záležitostí u těch, kdo se skutečným životem obce nemají objektivně nic společného. Toto je jen připomenutí jednoho z nástrojů, který lze k obraně před podobnými praktikami využít mimo rámec volebního soudnictví.“*

Aniž by si krajský soud kladl ambice na přesný a podrobný rozbor postupu dotčených subjektů v takových případech, poukazuje v souvislosti se shora citovaným názorem Ústavního soudu zejména na § 28 odst. 2 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o volbách“), a § 88 s. ř. s. upravující ochranu ve věcech seznamu voličů. Dle § 28 odst. 2 zákona o volbách „[o]bčan, který po sestavení stálého seznamu voličů nabude nebo pozbude práva volit, bude do tohoto seznamu zapsán nebo z něho vyškrtnut“. Podle § 88 s. ř. s. „[j]estliže správní orgán, který vede podle zvláštních zákonů stálý seznam voličů, neodstraní chyby nebo nedostatky ve stálém seznamu voličů a jeho dodatku, může se osoba tím dotčená obrátit na soud příslušný podle sídla správního orgánu s návrhem na vydání rozhodnutí o provedení opravy nebo doplnění seznamu nebo jeho dodatku“. Oním správním orgánem, který vede stálý seznam voličů, je pak dle § 28 odst. 1 zákona o volbách pro voliče, kteří jsou v této obci přihlášení trvalému pobytu, obecní úřad. V přezkoumávané věci tedy Obecní úřad Zdobnice.

Pokud by tedy jmenovaný obecní úřad měl o přihláškách k trvalému pobytu některé z dotčených 7 osob pochybnosti (a to například právě v tom směru, že se jedná o krok účelový, vedený snahou ovlivnit výsledky vyhlášených voleb do obecního zastupitelstva), měl k dispozici právní nástroj ke sjednání nápravy, tedy mohl takové osoby ze seznamu voličů vyškrtnout. Pokud by s takovým postupem vyškrtnutá osoba nesouhlasila, byla by bezpochyby aktivně legitimována k podání návrhu dle citovaného § 88 s. ř. s.

Podle názoru krajského soudu je však k podání návrhu dle § 88 s. ř. s. aktivně legitimován rovněž každý, kdo může být dotčen tím, že správní orgán, který vede podle zvláštních zákonů seznam voličů, neodstraní chyby nebo nedostatky ve stálém seznamu voličů a jeho dodatku. Tedy například chybu spočívající v tom, že v seznamu voličů jsou zapsány osoby, kterým aktivní volební právo nepřísluší. Takovým subjektem může dle krajského

soudu být například osoba zapsaná do dotčeného stálého seznamu voličů nebo jeho dodatku pro danou obec nebo i kandidující volební strana ve smyslu § 20 zákona o volbách. Krajský soud při této úvaze vychází z premisy, že případná protizákonně hlasující osoba snižuje váhu hlasu skutečně oprávněných voličů. Všechny voliče, váha jejichž hlasu byla takto nezákonně snížena, ale i volební strany, jakožto adresáty těchto hlasů v rámci volební soutěže, v níž by měly mít všechny kandidující volební strany rovné postavení, tak lze pokládat za „osoby tím dotčené“ (dotčené neodstraněnou chybou v seznamu voličů), tedy aktivně legitimované napadat takové chyby v seznamu voličů a jeho dodatku dle § 88 s. ř. s.

V posuzované věci pak vzhledem ke skutečnosti, že se uvedené osoby přihlašovaly k trvalému pobytu, jak už krajský soud konstatoval shora, v období od dubna do července 2012, byl k takovému postupu jak ze strany obecního úřadu, tak ze strany navrhovatele, dostatečný časový prostor. Zmocněnkyně navrhovatele jako matrikářka Obecního úřadu Zdobnice byla navíc aktivně účastna přihlašování těchto osob (jak je zřejmé z přihlašovacích lístků, které za Obecní úřad Zdobnice podepisovala). Navrhovatel tak nemůže tvrdit, že o těchto skutečnostech neměl vědomost. Pokud tedy přišel s tvrzením o účelovosti přihlášek k trvalému pobytu až po seznámení se s výsledky voleb do obecního zastupitelstva, aniž by inicioval u obecního úřadu Zdobnice vyškrtnutí neoprávněných osob ze seznamu voličů, případně aniž by se sám obrátil na soud s návrhem dle § 88 s. ř. s., vyznívá taková námitka poněkud nevěrohodně, až účelově.

Dle krajského soudu je v první řadě na správním orgánu, který vede stálý seznam voličů, ale s ohledem na shora uvedené také na ostatních subjektech aktivně legitimovaných k podání návrhu dle § 88 s. ř. s., aby bedlivě sledovaly, zda v období před volbami nezačne seznam voličů signalizovat situace svědčící o snaze ovlivnit výsledky komunálních voleb. Například tak, jak uvedl Ústavní soud v citovaných nálezech, tedy že se více osob přihlásí k trvalému pobytu těsně před komu-

nálními volbami na určitou adresu spjatou vlastnickými právy konkrétních kandidátů. Přestože si je krajský soud vědom nedokonalosti právní úpravy ve věcech ochrany seznamu voličů, když podrobnější rozbor této problematiky by již přesahoval rámec tohoto rozhodnutí, je toho názoru (ve shodě s Ústavním soudem), že využitím shora naznačených postupů by došlo k výraznému omezení popsanych nekalých praktik a zabránilo by se v mnoha případech tomu, aby se voleb do

obecních zastupitelstev účastnily osoby, kterým aktivní volební právo nepřísluší. Snaha o nápravu takových situací až po volbách s sebou totiž pochopitelně přináší celou řadu problémů, kterým by bylo vhodnější a účinnější předejít. Využití takového postupu však samozřejmě není podmínkou, aby k tomu aktivně legitimované subjekty mohly uplatnit takový důvod až v rámci návrhu na neplatnost voleb a hlasování dle § 90 s. ř. s.

2740

Opatření obecné povahy: stanovisko orgánů státní správy lesa k územně plánovací dokumentaci

k § 4 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)
k § 14 odst. 2 zákona č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon), ve znění zákona č. 186/2006 Sb.

K územně plánovací dokumentaci vydávají orgány státní správy lesa stanoviska ve smyslu § 4 odst. 2 písm. b) stavebního zákona z roku 2006 a nikoli závazná stanoviska [§ 4 odst. 2 písm. a) téhož zákona] ve formě souhlasu dle § 14 odst. 2 zákona č. 289/1995 Sb., o lesích.

(Podle rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 29. 5. 2012, čj. 63 A 1/2012-54)

Věc: Ing. Richard S. proti obci Němčičky o návrhu na zrušení opatření obecné povahy.

Navrhovatel podal dne 17. 1. 2012 návrh na zrušení opatření obecné povahy – Územního plánu obce Němčičky schváleného zastupitelstvem obce dne 21. 4. 2011. Konkrétně namítal, že územní plán nebyl vydán zákonem stanoveným postupem, je v rozporu se zákonem (hmotným právem) a nemůže obstát v testu proporcionality. V odůvodnění svého návrhu mimo jiné uvedl, že územní plán je v rozporu s dlouhodobým demografickým vývojem obce. Územní plán vychází z blízkosti rozvojové osy republikového významu OS10, z čehož vyvozuje nárůst počtu obyvatel o cca 15 %. Tento nárůst, který má přímý vliv na návrh rozvojových ploch obce, však není opodstatněný. Použitý podklad (Údaje o bytovém fondu SLBD 2001, ČSÚ) nelze považovat za aktuální, chybí srovnání s aktuálním stavem, resp. nebylo doloženo, že zpracovatelé územního plánu byli seznámeni se skutečným aktuálním stavem obydlivosti

bytového fondu v obci. Územní plán nezohledňuje dlouhodobě vysoký počet obytných nemovitostí nabízených k prodeji anebo zcela neobydlených, ani vysoké procento domů obývaných pouze seniory ve vysokém věku bez navazujících generací. Kdyby tomu tak bylo, územní plán by reflektoval dostatek ploch vhodných pro přestavbu v rámci zastavěného území obce, a nebylo by tudíž nutno hledat a v územním plánu vytyčovat nové lokality k zastavění. Vytvořením a včleněním nových zastavitelných ploch v územním plánu došlo k porušení cíle upraveného v § 18 odst. 4 stavebního zákona z roku 2006 ohledně hospodárneho využívání zastavěného území, ochrany nezastavěného území a nezastavitelných pozemků a vymezení zastavitelných ploch. Dle § 55 odst. 3 téhož zákona pak lze další zastavitelné plochy změnou územního plánu vymezit pouze na základě prokázání nemožnosti využít již vymezené zastavitelné

plochy a potřeby vymezení nových zastavitelných ploch. Toto v rámci přijímání územního plánu odpůrcem prokázáno nebylo. Vymezení zastavěného území neodpovídá ani zákonným podmínkám dle § 58 stavebního zákona z roku 2006. V rozporu s těmito ustanoveními tak byly do územního plánu zahrnuty zejména zastavitelné plochy Z09a a Z09b.

Odpůrce ve svém vyjádření uvedl, že jako jediná nová plocha pro bydlení byla oproti původnímu územnímu plánu vymezena plocha BR Z09b v lokalitě Bočky. Obec Němčičky se dynamicky rozvíjí, má nadstandardní sportovní a občanské vybavení pro bydlení a rekreaci a dobrou dopravní dostupnost. Má tak všechny předpoklady pro územní rozvoj. Při vymezení nových ploch byla zohledněna také skutečnost, že lokalita pro bydlení v části Nové hory vymezená ve změně č. 3 v roce 2008 (změna č. 3.03) byla již v době zpracování územního plánu ze 75 % zastavěna. Demograficky se tento trend statisticky projeví s jistou setrvačností až v následujících letech, po zkolaudování staveb a nastěhování obyvatel. Při současné obložnosti bytů, která je 2,99 (obložnost je počet osob žijících v jednom rodinném domě), dojde k nárůstu počtu obyvatel o 54 obyvatel v nových 18 rodinných domech, což je nárůst o 9 % oproti roku 2009. Přitom návrhové období nového územního plánu je do roku 2030. Návrhové plochy pro bydlení byly v územním plánu navrženy s 30% rezervou a územní plán rovněž zohlednil trend snižování obložnosti jednotlivých staveb.

Krajský soud v Brně opatření obecné povahy - Územního plánu obce Němčičky schváleného zastupitelstvem obce dne 21. 4. 2011 - v části týkající se nově vymezené zastavitelné plochy bydlení v rodinných domech BR Z09b zrušil; ve zbytku návrh zamítl.

Z odůvodnění:

VI.

Algoritmus soudního přezkumu opatření obecné povahy a jeho užití v projednávané věci

(...)

VI. a K návrhovým bodům týkajícím se vymezení zastavitelné plochy BR Z09 (Z09a, Z09b)

(...)

[93] Navrhovatel dále namítl, že výstavba je v plochách Z09a a Z09b umožněna udělením výjimky pro výstavbu ze vzdálenosti 50 m na 25 m od okraje lesa, přičemž není specifikováno, na základě jaké a kým vydané výjimky se připouští výstavba v blízkosti lesa; zákonné podmínky pro udělení takové výjimky nebyly splněny.

[94] V tomto případě orgán státní správy lesů (Městský úřad Hustopeče) v koordinovaném stanovisku k návrhu zadání územního plánu obce Němčičky ze dne 12. 3. 2010 uvedl, že „[j]e nutné postupovat tak, aby nedocházelo k ohrožování, nebo poškozování lesů, případně i k dotčení pozemků do vzdálenosti 50 m od kraje lesa. Případně, dojde-li k dotčení lesních pozemků nebo pozemků do vzdálenosti 50 m od kraje lesa, je nutné postupovat v souladu s § 14 lesního zákona.“

[95] V koordinovaném stanovisku Městského úřadu Hustopeče k návrhu územního plánu obce Němčičky ze dne 31. 12. 2010 pak orgán státní správy lesů pouze zopakoval, že „[v] případě dotčení pozemků určených k plnění funkcí lesa, případně i dotčení pozemků do vzdálenosti 50 m od kraje lesa, je nutné postupovat dle § 14 lesního zákona“.

[96] V Textové části odůvodnění II.A územního plánu, části II.6 Vyhodnocení předpokládaných důsledků navrhovaného řešení na zemědělský půdní fond a pozemky určené k plnění funkce lesa, kapitole II.6.2 Důsledky na pozemky určené k plnění funkce lesa podle zvláštních předpisů (s. 70), odpůrce k problematice uvedl pouze, že „[n]ávrh územního plánu nevyvolává nároky na zábor pozemků určených k plnění funkce lesa“.

[97] V rozhodnutí o námitkách odpůrce k obsahově shodné námitce stručně poukázal na to, že „[u]dělení výjimky z ochranného pásma lesa se stanoví až v navazujících řízeních (viz lesní zákon) ke konkrétní stavbě“.

[98] V Textové části I.A územního plánu, části *I.C Urbanistická koncepce*, kapitole *I.C.3 Plochy bydlení* (s. 8), odpůrce ve vztahu k plochám BR Z09a a Z09b jako jedno z opatření a specifických podmínek pro využití plochy uvedl: „*Na základě výjimky udělené dotčeným orgánem se připouští výstavba v blízkosti lesa s tím, že minimální vzdálenost jakýchkoliv staveb od sousedících lesních pozemků bude činit nejméně 25 m.*“

[99] Tento návrhový bod není důvodný. Navrhovatel ve své argumentaci zřejmě vychází pouze ze znění § 14 odst. 2 lesního zákona, podle něhož, „*[d]otýká-li se řízení podle zvláštních předpisů zájmů chráněných tímto zákonem, rozhodne stavební úřad nebo jiný orgán státní správy jen se souhlasem příslušného orgánu státní správy lesů, který může svůj souhlas vázat na splnění podmíněk. Tohoto souhlasu je třeba i k dotčení pozemků do vzdálenosti 50 m od okraje lesa. Souhlas vydávaný jako podklad pro rozhodnutí o umístění stavby nebo územní souhlas a dále pro rozhodnutí o povolení stavby, zařízení nebo terénních úprav anebo jejich ohlášení je závazným stanoviskem podle správního řádu a není samostatným rozhodnutím ve správním řízení.*“

[100] Toto ustanovení však na proces pořizování územního plánu nedopadá, jak správně, byť stručně, uvedl odpůrce. Pro postavení orgánů státní správy lesů coby dotčených orgánů chránících veřejné zájmy v řízeních a postupech dle stavebního zákona je vedle ustanovení lesního zákona (viz níže) podstatný § 4 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006, který stanoví nejen povinnost součinnosti orgánů územního plánování a stavebních úřadů s dotčenými orgány, ale současně i vymezuje výstupy, jimiž dotčené orgány hájí veřejné zájmy v jejich působnosti. Těmito výstupy jsou pro účely vydání rozhodnutí dle stavebního zákona *závazná stanoviska* [§ 4 odst. 2 písm. a) stavebního zákona z roku 2006] a pro účely postupů dle stavebního zákona, které nejsou správním řízením, *stanoviska* [§ 4 odst. 2 písm. b) téhož zákona]. Postupem dle stavebního zákona z roku 2006, který není správním řízením, je

i postup při vydávání opatření obecné povahy, tedy i územního plánu.

[101] Jak plyne z § 9 správního řádu, za správní řízení je možno považovat pouze takový „*postup správního orgánu, jehož účelem je vydání rozhodnutí, jímž se v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo jímž se v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá.*“

[102] Opatření obecné povahy však není rozhodnutím (§ 171 správního řádu) a postup při jeho vydání, který lze z hlediska obecné terminologie samozřejmě též označit za „*řízení vedené správním orgánem*“ (sám správní řád tak ostatně činí v § 172 odst. 3), je stanoven subsidiárně v části šesté (§ 171 až § 174) správního řádu, a není tak správním řízením ve smyslu části druhé správního řádu.

[103] Tomu ostatně odpovídá i sám stavební zákon z roku 2006, který výslovně v § 4 odst. 2 písm. b) uvádí, že stanoviska vydávaná pro postupy dle stavebního zákona, které nejsou správním řízením, jsou závazným podkladem pro opatření obecné povahy vydávaná podle tohoto zákona.

[104] Uvedenému členění výstupů dotčených orgánů podle typu „*řízení*“ dle stavebního zákona ale odpovídá i úprava v lesním zákoně. Podle jeho § 48 odst. 2 písm. b) obecní úřady obcí s rozšířenou působností uplatňují *stanoviska* k územně plánovací dokumentaci, pokud není příslušný kraj nebo ministerstvo, podle písmene c) pak vydávají souhlas (tedy *závazné stanovisko*) k vydání územního rozhodnutí, jímž mají být dotčeny pozemky určené k plnění funkcí lesa do výměry 1 ha, pokud není příslušný kraj, a souhlas k vydání rozhodnutí o umístění stavby nebo využití území do 50 m od okraje lesa (§ 14 odst. 2). Obdobně § 48a odst. 2 písm. a), b) a c) lesního zákona odlišuje působnost krajského úřadu na jedné straně pro účely uplatňování stanovisek k územně plánovací dokumentaci a na druhé straně k vydávání souhlasů k vydání územních rozhodnutí, tedy k vydávání závazných stanovisek pro účely správního řízení dle stavebního zákona. Též

z § 58 odst. 2 lesního zákona lze dovodit, že k územně plánovací dokumentaci vydávají orgány státní správy lesa „*pouhá*“ stanoviska a nikoli souhlas dle § 14 odst. 2 lesního zákona.

[105] Nutno dodat, že shodný režim stanoví např. i § 5 odst. 2 a 3 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu – k územně plánovací dokumentaci uplatňují orgány ochrany zemědělského půdního fondu stanoviska, k územním rozhodnutím nebo územním souhlasům, jimiž má být dotčen zemědělský půdní fond, vydávají souhlas ve formě závazného stanoviska.

[106] Odpůrce tedy nebyl povinen vyžadovat již v rámci pořizování územního plánu souhlas orgánu státní správy lesa k vymezení zastavitelné plochy Z09 (Z09a, Z09b) v blízkosti lesa, resp. na pozemcích v ochranném pásmu (50 m) lesa. Pro účely postupu při vydávání územního plánu stačilo, že odpůrce umožnil tomuto dotčenému orgánu uplatnit stanovisko a připomínky.

[107] Podmínku pro využití plochy, kterou odpůrce zakotvil v Textové části I.A územního plánu k plochám BR Z09a, Z09b, si pak dle názoru soudu navrhovatel jen nesprávně vyložil (byť soud uznává, že tato podmínka mohla být odpůrcem vyjádřena srozumitelněji či přesněji). Tato podmínka neznámá, že orgán státní správy lesa již paušálně udělil výjimku, kterou by připustil výstavbu v blízkosti lesa s minimální vzdáleností 25 m od jeho hranice, tomu ostatně neodpovídají ani listiny založené ve správním spisu. Naopak, odpůrce tímto opatřením upozornil budoucí stavebníky či investory na blízkost lesa a na

povinnost stanovenou v § 14 odst. 2 lesního zákona. Zároveň přitom předjímal možnost, že v navazujících řízeních (dle stavebního zákona z roku 2006) orgán státní správy lesa bude souhlasit se stavební činností v ochranném pásmu lesa, a proto do územního plánu sám zakotvil nepřekročitelný limit, že jakákoli stavba musí být od sousedících lesních pozemků vzdálena minimálně 25 m. (...)

VII. Závěr

[121] Po přezkoumání napadeného opatření obecné povahy soud vázán návrhovými body dospěl k závěru o částečné úspěšnosti návrhu, tedy o tom, že tvrzení, která založila aktivní žalobní legitimaci navrhovatele, byla alespoň zčásti pravdivá. Shledal, že Územní plán obce Němčičky nebyl vydán zákonem stanoveným způsobem, neboť v rozporu se stavebním zákonem nedošlo k řádnému vyhodnocení potřeby vymezení (nových) zastavitelných ploch. V souladu se zásadami proporcionality, zdrženlivosti a kontinuity územně plánovací dokumentace a vzhledem k obsahu návrhových bodů a míře dotčení navrhovatele na právech, však soud shledal, že předmětná procesní vada je důvodem pro zrušení napadeného opatření obecné povahy pouze v části týkající se vymezení nové zastavitelné plochy pro bydlení v rodinných domech (BR) Z09b. V souladu s § 101d odst. 2 s. ř. s. soud předmětnou část napadeného opatření obecné povahy zrušil ke dni právní moci tohoto rozsudku. V ostatních otázkách navrhovatel na svých právech zkrácen nebyl. Proto soud ve zbytku návrh zamítl.

Územní plánování: odchýlení se od zásad územního rozvoje; odůvodnění nemožnosti využití dříve vymezených zastavitelných ploch

k § 55 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění účinném do 31. 12. 2012

k § 173 odst. 1 správního řádu (č. 500/2004 Sb.)

I. Chce-li se obec při změně územního plánu odchýlit od pravidel uvedených v zásadách územního rozvoje, musí takový postup v odůvodnění změny územního plánu podložit věcně a formálně logicky správnou argumentací, která se bude opírat o konkrétní skutečnosti.

II. Podmínkám § 55 odst. 3 stavebního zákona z roku 2006 neodpovídá obecné konstatování o nemožnosti využití již dříve vymezených zastavitelných ploch a potřebě vymezit plochy jiné. Obec tedy musí v potřebné a přezkoumatelné míře podrobností zdůvodnit nejen to, které zastavitelné plochy jsou dosud nevyužity a proč je použít k nové výstavbě nelze, ale i to, proč se u konkrétních pozemků mění jejich charakteristika z nezastavitelných na zastavitelné, a proč se jeví být vhodnou náhradou za pozemek nevyužitý.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2011, čj. 8 Ao 6/2011-87)

Prejudikatura: č. 740/2006 Sb. NSS, č. 1795/2009 Sb. NSS a č. 2266/2011 Sb. NSS.

Věc: a) Ing. Ivana M. a b) RNDr. Helena P., Ph.D., proti Hlavnímu městu Praha o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy.

Návrhem ze dne 12. 10. 2011 se navrhovatelky domáhaly zrušení opatření obecné povahy č. 9/2010 – změny vlny 07 územního plánu hl. m. Prahy – v části změny Z 1201/07 (dále jen „změna Z 1201/07“, popř. „napadené OOP“).

Uvedly, že odpůrce oznámil v roce 2009 zahájení řízení o vydání změn vlny 07 Územního plánu sídelního útvaru hlavního města Prahy. Jednou z projednávaných změn byla také změna Z 1201/07, jejíž podstatou byla redukce celoměstského systému zeleně a přeměna části pozemku z nezastavitelné plochy s funkcí „zeleň městská krajinná“ na zastavitelnou plochu s funkcí obytnou. Navrhovatelky podaly proti této změně námitky podle § 55 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006. Zastupitelstvo hlavního města Prahy bodem II. 1 usnesení č. 35/38 ze dne 26. 3. 2010 změnu územního plánu schválilo a současně v bodě III. 2 usnesení potvrdilo návrh rozhodnutí o námitkách, kterým byla námitka navrhovatelek

zamítnuta. Napadená změna územního plánu nabyla účinnosti 16. 4. 2010 jako součást opatření obecné povahy č. 9/2010.

Navrhovatelky poukázaly na to, že odůvodnění opatření obecné povahy má splňovat náležitosti podle § 68 odst. 3 správního řádu, musí tedy obsahovat důvody výroku rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se zastupitelstvo řídilo při jejich hodnocení a při výkladu předpisů, a dále musí být jeho součástí informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí. Podle navrhovatelek napadené opatření obecné povahy tyto náležitosti nespĺňuje. Odkázaly na judikaturu Nejvyššího správního soudu, konkrétně na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 8. 2009, čj. 9 Ao 1/2009-36, ze dne 4. 8. 2010, čj. 4 Ao 3/2010-54, a ze dne 20. 5. 2010, čj. 8 Ao 2/2010-644, ve kterých se Nejvyšší správní soud zabýval otázkou vypořádání námitek k návrhu opatření obecné povahy.

Podle navrhovatelek odpůrce jejich podrobně odůvodněnou námitku vypořádal jednou větou („*nejedná se o zelené svahy ve smyslu ZÚR, ale o přerušení celoměstského systému zeleně*“). Vadou podle navrhovatelek není samotná stručnost vypořádání, ale zejména to, že se vypořádání neshodovalo s podstatou námitky – námitky se totiž netýkaly pouze zelených svahů, ale zeleně ve městě jako celku.

Odpůrce se nevypořádal také s dalšími skutečnostmi, které navrhovatelky namítaly, zejména s rozparem změny Z 1201/07 s požadavkem na ochranu systému zeleně. Z odůvodnění opatření obecné povahy není seznatelné, na základě jakých závěrů dospěl odpůrce k nedůvodnosti námitky, tedy k tomu, že je návrh změny územního plánu v souladu s požadavkem na ochranu systému zeleně v Zásadách územního rozvoje hl. m. Prahy, vydané usnesením Zastupitelstva hl. m. Prahy č. 32/59 ze dne 17. 12. 2009 jako opatření obecné povahy č. 8/2009 (dále jen „zásady územního rozvoje“).

Podle další námitky odpůrce neprovedl řádné posouzení souladu změny Z 1201/07 se zásadami územního rozvoje. Pouze obecně uvedl, že změna Z 1201/07 není se zásadami územního rozvoje v rozporu. Navrhovatelky proto upozornily na konkrétní rozpory změny Z 1201/07 se zásadami územního rozvoje; shodnou námitku podaly již v průběhu projednávání opatření obecné povahy.

Podle kapitoly 1 bodu 10 zásad územního rozvoje je prioritou pro zajištění udržitelného rozvoje území hl. m. Prahy „*zvyšovat podíl zeleně a spojovat ji do uceleného systému*“. V případě změny Z 1201/07 však dochází k záboru plochy zeleně bez náhrady. Současně dochází i k faktickému přetnutí celoměstského systému zeleně na terénní hraně. Oba tyto důsledky jsou podle navrhovatelek v rozporu s výše uvedenou prioritou zásad územního rozvoje.

Podle kapitoly 2.4.2 bodu f) zásad územního rozvoje je obecnou zásadou územního rozvoje hlavního města Prahy „*podporovat v kompaktním městě členění zástavby ploš-*

nými i liniiovými prvky zeleně, chránit stávající zelené plochy a podporovat tvorbu nových“. Podle navrhovatelek se pozemek zeleně dotčený změnou Z 1201/07 nachází ve vnitřním kompaktním městě. Změna Z 1201/07 navrhuje zrušení plochy zeleně a současně i narušení souvisejícího liniového prvku.

Podle kapitoly 8.1 bodu f) zásad územního rozvoje je obecnou zásadou ochrany a rozvoje přírodních hodnot „*rozvíjet systém zeleně, který je významným atributem krajinného rázu, základem zdravého městského prostředí a kvalitní příměstské krajiny poskytující městu rekreační zázemí*“. Řešení podle změny Z 1201/07 systém zeleně nerozvíjí, ale narušuje.

Navrhovatelky zdůraznily, že posouzení souladu změn Z 1201/07 se zásadami územního rozvoje nebylo provedeno ani v rámci rozhodnutí o námitce navrhovatelek. Jak již bylo uvedeno výše, zastupitelstvo se v usnesení ze dne 26. 3. 2010 s námitkou navrhovatelek vypořádalo tak, že „*se nejedná o zelené svahy ve smyslu zásad územního rozvoje, ale o přerušení celoměstského systému zeleně*“. Z argumentace odpůrce proto vyplývá, že výše citovaná ustanovení zásad územního rozvoje by se měla týkat pouze zelených svahů, a proto je nebylo nutné zohlednit. Takové tvrzení podle navrhovatelek nemá v zásadách územního rozvoje oporu. Citovaná ustanovení zásad územního rozvoje se vztahují na celé území hl. m. Prahy a nejsou omezena na nespécifikované zelené svahy.

Podle navrhovatelek je tvrzení odpůrce ve vypořádání námitky vadné, protože z územně analytických podkladů hl. m. Prahy z roku 2008, výkresu č. 1 – hodnoty území, vyplývá, že pozemek je pohledovým exponovaným svahem.

Navrhovatelky tedy shrnuly, že změna Z 1201/07 je v rozporu s nadřazenou územně plánovací dokumentací, protože nerespektuje požadavek zvyšování podílu zeleně a její spojování v ucelený systém a požadavek na podporu členění zástavby v kompaktním městě liniiovými prvky zeleně a požadavek na ochranu stávajících zelených ploch.

Opatření obecné povahy je také v rozporu s § 18 odst. 4 a § 36 odst. 5 stavebního zákona z roku 2006, protože porušuje ochranu nezastavěného území a ploch.

Změna Z 1201/07 nerespektuje zásady ochrany nezastavěných ploch podle § 55 odst. 3 stavebního zákona z roku 2006, podle kterého je možné vymezit další zastavitelné plochy změnou územního plánu pouze na základě prokázání nemožnosti využít již vymezené zastavitelné plochy a potřeby nových zastavitelných ploch. Z podkladů územního plánu vyplývá, že v územním plánu před změnami bylo nevyužitých 12,7 % ploch na bydlení. Tuto skutečnost uvedly navrhovatelky již v průběhu přijímání změny Z 1201/07, odpůrce k ní pouze uvedl, že „prokázání podle § 53 odst. 3 stavebního zákona [odpůrce měl zřejmě na mysli § 55 odst. 3 stavebního zákona z roku 2006] bylo k návrhům 07 provedeno“. Navrhovatelky upozornily, že součástí odůvodnění opatření obecné povahy byla i příloha č. 4 označená jako „Odůvodnění potřeby nových zastavitelných ploch ve smyslu § 55 stavebního zákona [z roku 2006] pro změny vlny 07“ (dále jen „příloha č. 4“), ta ale nebyla součástí návrhu změn územního plánu, a navrhovatelky se proto nemohly k jejímu obsahu vyjádřit. Příloha č. 4 je pouze formálním naplněním požadavku stavebního zákona z roku 2006, protože neobsahuje přezkoumatelné odůvodnění nemožnosti využít již vymezené zastavitelné plochy.

Navrhovatelky uzavřely, že opatření obecné povahy bylo vydáno v rozporu s § 18 odst. 4 a § 55 odst. 3 stavebního zákona z roku 2006.

Nejvyšší správní soud opatření obecné povahy č. 9/2010 – změny vlny 07 a návrhu změny Z 1190/06 územního plánu hl. m. Prahy – v části změny Z 1201/07 zrušil.

Z odůvodnění:

VI.

Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

(...)

Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů

[65] Otázku náležitostí rozhodnutí o námitkách (§ 68 odst. 3 správního řádu) již Nejvyšší správní soud řešil. Např. v rozsudku ze dne 24. 11. 2010, čj. 1 Ao 5/2010-169, č. 2266/2011 Sb. NSS vyslovil, že *na odůvodnění rozhodnutí o námitkách je třeba klást stejné požadavky jako v případě klasických správních rozhodnutí (§ 68 odst. 3 správního řádu). 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. Zajisté nelze vždy očekávat, že každá námitka bude vypořádána vyčerpávajícím způsobem a do menších podrobností. Přesto však musí být vždy jasně seznatelné, proč ji správní orgán považuje za nedůvodnou; je povinen se zabývat – třeba i stručně – všemi jejími součástmi.*

[66] V nyní řešené věci vypořádání námitek ani jeden z těchto požadavků nesplňuje, protože věcně lze považovat za odůvodnění pouze jednu větu („*nejedná se o zelené svahy ve smyslu zásad územního rozvoje, ale o přerušení celoměstského systému zeleně*“). Ta je tak obecná, že z ní nelze zjistit konkrétní důvody pro neakceptování námitek. Navrhovatelky v průběhu pořizování opatření obecné povahy podaly zcela konkrétní námitku k návrhu změny územního plánu, která rozsáhle vysvětlovala důvody nesouhlasu s napadeným opatřením obecné povahy. Odpůrce na ni sice reagoval, ale nedostatečným způsobem, protože neuvedl důvody, pro něž námitce nevyhověl. Odpůrce byl povinen kvalifikovaným způsobem své jednání zdůvodnit. To neučinil.

[67] Soud se dále zabýval odůvodněním opatření obecné povahy a zjistil, že ani ono není ve vytýkaných směrech přezkoumatelné. Soud již v předchozích rozhodnutích vyslovil, že „[i] v odůvodnění opatření obecné povahy je nutno uvést důvody výroku, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se

správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů. Protože ve vztahu k výše uvedeným otázkám podmínek pro vymezení zastavěného území samostatným postupem odůvodnění napadeného opatření obecné povahy postrádá způsobilé rozhodovací důvody, shledal je soud v této části nepřezkoumatelným“ (srov. rozsudek ze dne 16. 12. 2008, čj. 1 Ao 3/2008-136, č. 1795/2009 Sb. NSS). Podle § 173 odst. 1 správního řádu musí opatření obecné povahy obsahovat odůvodnění. Jeho specifický obsah je blíže určován řadou ustanovení (např. z § 172 odst. 4 správního řádu plyne, že správní orgán se v odůvodnění opatření obecné povahy musí vypořádat s uplatněnými připomínkami, s nimiž se musí zabývat jako s podkladem pro jeho vydání; dle § 172 odst. 5 správního řádu je součástí odůvodnění opatření obecné povahy dále rozhodnutí o námitkách, které navíc musí obsahovat vlastní odůvodnění; podle § 60 odst. 3 stavebního zákona z roku 2006 pak odůvodnění opatření obecné povahy, jímž se vymezuje zastavěné území, vždy obsahuje i vyhodnocení souladu s § 58 odst. 1 a 2 téhož zákona). Z § 68 odst. 3 užitého přiměřeně dle § 174 odst. 1 správního řádu je však zřejmé, že v odůvodnění opatření obecné povahy nesmí chybět základní obsahové náležitosti odůvodnění běžného správního rozhodnutí.

[68] Soud si je vědom, že územní plán hl. m. Prahy zasahuje značně rozsáhlé území; obecně je tedy možné akceptovat, že míra konkrétnosti odůvodnění změny územního plánu hlavního města (především změny rozsáhlé) může být nižší, než v malých obcích. Tato skutečnost ale nemůže ospravedlnit vpuštění konkrétních důvodů pro změnu územního plánu. Odpůrce v odůvodnění změny Z 1201/07 pouze uvedl, že „žadatel požaduje urbanistické doplnění bytové zástavby podél komunikace Nad Turbovou“. Takové zdůvodnění nestačí. Odpůrce nijak nerozvedl, proč žádost akceptoval a považoval ji za důvodnou. Sama žádost nemůže být jedinou skutečností (tím méně postačujícím argumentem), na jejímž základě bude přijata změna, která omezuje městskou zeleň a proti-

řečí tedy koncepci stanovené zásadami územního rozvoje.

[69] Odpůrce namítal, že opatření obecné povahy není rozhodnutím, a proto se na něj § 68 odst. 3 správního řádu nevztahuje. K této námitce Nejvyšší správní soud uvádí, že pouhý fakt, že opatření obecné povahy není rozhodnutím, nemůže vést k závěru, že odůvodnění opatření obecné povahy nemusí splňovat požadavky správního řádu, jejichž účelem je přezkoumatelnost správních aktů a možnost zjistit, proč správní orgán určitý úkon učinil. Námitka odpůrce i s ohledem na judikaturu Nejvyššího správního soudu není důvodná.

[70] Odpůrce v odůvodnění změny Z 1201/07 nevysvětlil, proč považuje změnu nezastavitelného území na území zastavitelné za účelnou. Lze souhlasit s odpůrcem, že navrhovatelky nemohou očekávat, že okolí jejich nemovitostí zůstane neměnné. Navrhovatelky by ale měly z opatření obecné povahy zjistit, z jakého důvodu považuje odpůrce změnu funkce pozemku z důvodu stavby jedineho bytového domu za vhodnou.

[71] Nejvyšší správní soud se s touto námitkou navrhovatelek ztotožnil a považoval ji za důvodnou. Odůvodnění rozhodnutí o námitce, tak i samotné odůvodnění opatření obecné povahy má zásadní deficity. Napadené opatření obecné povahy je proto v této části nepřezkoumatelné.

Nesoulad změny Z 1201/07 s cíli územního plánování a zásadami územního rozvoje

[72] Navrhovatelky dále namítaly, že odpůrce neposoudil, zda je změna Z 1201/07 v souladu se zásadami územního rozvoje.

[73] Smyslem a cílem územního plánování (srov. k tomu § 18 a násl. stavebního zákona z roku 2006) je komplexní řešení funkčního využití území a vytváření předpokladů k zabezpečení trvalého souladu všech přírodních, civilizačních a kulturních hodnot území, zejména se zřetelem na péči o životní prostředí a ochranu jeho hlavních složek. Konkrétní úkolů územního plánování v repub-

likových, přeshraničních a mezinárodních souvislostech určuje politika územního rozvoje, tu dále rozvíjeji na území kraje zásady územního rozvoje, které nesmí být s politikou územního rozvoje v rozporu. Územní plán koncepcce uvedené v zásadách územního rozvoje dále rozvíjí s ohledem na skutečné potřeby daného území. Při respektování těchto pravidel konkretizují zásady územního rozvoje koncepci uvedenou v politice územního rozvoje a územní plán koncepci uvedenou v zásadách. Vzniká tak komplexní systém, který vede k jednotnému rozvoji území. V případě, že by se zpracovatelé územních plánů od této koncepcce odchýlili, došlo by k narušení systému jako celku, proto by k tomuto jednání měly vést konkrétní důvody, které by pořizovatel územního plánu měl vysvětlit.

[74] Zásady územního rozvoje jako územně plánovací dokumentace upravují podle § 36 stavebního zákona z roku 2006 základní požadavky na hospodárné a účelné uspořádání území kraje. Na jejich základě se stanoví koncepcce pro dané území, které musí obce respektovat při tvorbě územních plánů. Zásady územního rozvoje zasahují velké území, proto není možné vyžadovat, aby se zabývaly jednotlivými oblastmi podrobně. Závěry uvedené v zásadách územního rozvoje však lze chápat jako obecná pravidla, které musí obce dodržovat, a pokud se chtějí od jednotné koncepcce pro celé území odchýlit, měly by tuto změnu dostatečně odůvodnit.

[75] Zásady územního rozvoje stanovují cíl „*zvyšovat podíl zeleně a spojovat ji do uceleného systému*“, dále „*rozvíjet systém zeleně, který je významným atributem krajinného rázu, základem zdravého městského prostředí a kvalitní příměstské krajiny poskytující město rekreační zázemí*“ a „*podporovat v kompaktním městě členění zástavby plošnými i línovými prvky zeleně, chránit stávající zelené plochy a podporovat tvorbu nových*“. Tyto zásady jsou sice obecné, ale jedná se o ucelenou koncepci pro hl. m. Prahu, která má zajistit vhodný vývoj území jako celku. Odpůrce měl proto pravidla stanovená zásadami – ač obecná – respektovat a v případě, že považoval za nutné se od nich odchýlit,

měl toto jednání podložit věcně i formálně logicky správnou argumentací, opírající se o konkrétní skutečnosti.

[76] Změnou Z 1201/07 došlo k významnému – lhostejno zda lokálnímu – zásahu do systému zeleně. Je samozřejmé, že území – a právě území velkého města – se vyvíjí s nepopíratelnou dynamikou; není nezměnitelné a musí reagovat na potřeby občanů obce. Posuzovaná změna Z 1201/07 se týká pouze jednoho pozemku. Nejde tedy o koncepční urbanistické pojetí celé lokality, kterou by vyvolaly nové skutečnosti, nejde také o provádění zamýšleného rozvoje (ať intenzivního či extenzivního) městské části. V daném území není a nebyla plánována rozsáhlá oblast určená pro bydlení, aby uspokojila potřeby občanů (i ty by musely být řádně konkretizovány a doloženy), nejedná se o stavbu občanské vybavenosti, ani o doplnění současného stavu. Předmětem změny Z 1201/07 je pouze jeden pozemek, na němž má být vybudován nový bytový dům „*Na vyhlídce*“. V případě, že odpůrce považoval za nutné, aby stavba – zcela mimo celkovou koncepci zeleně uvedenou v zásadách územního rozvoje – byla postavena, a z toho důvodu bylo nutné změnit nezastavitelné území na zastavitelné, měl tuto skutečnost pečlivě zdůvodnit.

[77] Odpůrce jednal v rozporu s obecně stanovenými zásadami uvedenými v zásadách územního rozvoje. Pokud si této skutečnosti nebyl vědom, navrhovatelky jej na ni upozornily v námitkách. Bylo na odpůrci, aby změnu Z 1201/07 obhájil ve vypořádání námitek a v odůvodnění změny územního plánu a racionálně vysvětlil, co jej k této změně vedlo. Neučinil tak a pouze obecně uvedl, že „*se nejedná o zelené svahy ve smyslu zásad územního rozvoje, ale o přerušení celoměstského systému zeleně*“. Toto vypořádání je také vnitřně rozporné, protože samy zásady územního rozvoje stanoví, že systém zeleně je nutné rozvíjet. Tvrzení odpůrce v odůvodnění rozhodnutí o námitce se tak dostalo do přímého rozporu se zásadami územního rozvoje.

[78] Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů dospěl k závěru, že námitka navrhovatelek je důvodná.

Rozpor s požadavky na ochranu nezastavitelných ploch

[79] Podle § 55 odst. 3 stavebního zákona z roku 2006 lze další zastavitelné plochy změnou územního plánu vymezit pouze na základě prokázání nemožnosti využít již vymezené zastavitelné plochy a potřeby vymezení nových zastavitelných ploch.

[80] Ministerstvo pro místní rozvoj, Ústav územního rozvoje, zpracovalo v srpnu 2008 metodický pokyn *Vyhodnocení účelného využití zastavěného území a vyhodnocení potřeby vymezení zastavitelných ploch* (http://www.uur.cz/images/konzultacnistrredisko/MetodickeNavody/ZU/ZU_RozborPotrebyPloch_20080901.pdf).

[81] V bodě 4 metodiky je uvedeno, že požadavky uplatňované dotčenými orgány, krajským úřadem a připomínky veřejnosti k zadání budou jedním z ukazatelů, zda je potřeba nových ploch reálná. Součástí odůvodnění návrhu změny územního plánu by mělo být „komplexní zdůvodnění přijatého řešení a vybrané varianty, včetně vyhodnocení předpokládaných důsledků tohoto řešení, zejména ve vztahu k rozboru udržitelného rozvoje území“. Podle metodiky je ve vyhodnocení nutno porovnávat vždy nabídku a požadavku zastavitelných ploch pro jeden účel. Například dostatek vymezených zastavitelných ploch pro výrobu nemůže být důvodem nevymezení nových zastavitelných ploch např. pro bydlení, pokud odborný odhad prokáže jejich potřebu při zohlednění předpokládaného demografického vývoje, průzkumu rozsahu nechtěného soužití, předpokládaného reálného zájmu investorů atd. U velkých měst je nutno zohledňovat i potřeby místních částí. Dostatek ploch pro občanské vybavení na severu území ještě neznamená, že zastavitelných ploch, vymezených k tomuto účelu na jihu, je dostatek.

[82] Nejvyšší správní soud nepopírá, že vymezení nových zastavitelných ploch je oprávněním obce, která změnou územního plánu reaguje na aktuální situaci v daném území. Vždy je ale nutné, aby obec tyto změny a vymezení nových zastavitelných ploch

zdůvodnila, což odpůrce neučinil. Odpůrce odkazuje na přílohu č. 4 k odůvodnění změny územního plánu: *Odůvodnění potřeby nových zastavitelných ploch* ve smyslu § 55 stavebního zákona z roku 2006 pro změnu vlny 07. Tento dokument je dle názoru Nejvyššího správního soudu nedostatečný a pouze formálně naplňuje podmínky stanovené § 55 odst. 3 citovaného zákona.

[83] Odpůrce měl podrobně odůvodnit, jaké zastavitelné plochy jsou dosud nevyužity, z jakých důvodů je nelze k nové výstavbě použít. Odpůrce však pouze obecně konstatoval, že „tento přesah lze odůvodnit např. nevyjasněnými majetkovými poměry na dosud nevyužitých plochách pro bydlení či jinými důvody, které pro investory znevýhodňují využití pozemků v nabídce územního plánu před pozemky, u nichž se vyžaduje změna“. Pouhé znevýhodnění investorů nemá soud za dostatečný důvod pro to, aby byla narušena jednotná koncepce zásad územního rozvoje a docházelo libovolně ke změnám v nezastavitelných územích.

[84] Povinností odpůrce tedy bylo u všech pozemků, u kterých došlo ke změně z nezastavitelných na zastavitelné, podrobně vysvětlit, proč se právě tyto pozemky jeví jako vhodná náhrada za nevyužití pozemky. Odpůrce tak neučinil; jeho tvrzení v příloze č. 4 jsou neurčitá, chybí část zabývající se tím, jaké nezastavitelné plochy jsou v územním plánu vymezeny, proč je nelze využít, a jakým způsobem budou měněné plochy tuto situaci řešit. Nejvyšší správní soud uzavřel, že také tato námitka navrhovatelek je důvodná.

[85] Soud se proto s ohledem na výše uvedené skutečnosti ztotožnil s námitkou stěžovatelek.

Shrnutí

[86] Nejvyšší správní soud shledal rozhodnutí o námitkách navrhovatelek ze shora vypočtených důvodů nepřezkoumatelným. Stejnou vadou bylo zatíženo i odůvodnění napadené změny Z 1201/07.

[87] S odkazem na pravidla popsaná v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze

dne 27. 9. 2005, čj. 1 Ao 1/2005-98, č. 740/2006 Sb. NSS, Nejvyšší správní soud uzavřel, že napadené opatření obecné povahy bylo vydáno v rámci pravomoci i působnosti odpůrce, avšak vzhledem k nedostatkům při vypořádání námitek nebylo vydáno zákonem stanoveným postupem. Nejvyšší správní soud dále přezkoumal obsah opatření obecné pova-

hy z hlediska rozporu opatření obecné povahy se zákonem a shledal, že ani tato podmínka nebyla kvůli porušení § 55 odst. 3 stavebního zákona z roku 2006 splněna. Z uvedených důvodů Nejvyšší správní soud napadené opatření obecné povahy v části změny Z 1201/07 v souladu s § 101d odst. 2 věty první zrušil, a to ke dni vyhlášení tohoto rozsudku.

2742

Stavební řízení: soulad projektové dokumentace s územním plánem; ochrana práv nabytých v dobré víře

k § 111 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění účinném do 31. 12. 2012

k § 2 odst. 3 správního řádu (č. 500/2004 Sb.)

Stavební úřad není ve stavebním řízení oprávněn posuzovat soulad projektové dokumentace s územním plánem, který nabyl účinnosti poté, co v předcházejícím územním řízení bylo vydáno pravomocné územní rozhodnutí (§ 111 stavebního zákona z roku 2006). Takový postup stavebního úřadu by představoval nepřijatelný zásah do práv účastníků územního (resp. stavebního) řízení nabytých v dobré víře (§ 2 odst. 3 správního řádu z roku 2004).

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 9. 2012, čj. 1 As 107/2012-139)

Prejudikatura: č. 1815/2009 Sb. NSS.

Věc: a) Obec Ovesná Lhota, b) Martin K. a c) Miroslav J. proti Krajskému úřadu Kraje Vysočina, za účasti osob zúčastněných na řízení 1) akciové společnosti Agroprodukt plus a 2) Družstva vlastníků Petrovec, o vydání stavebního povolení, o kasační stížnosti žalovaného a osob zúčastněných na řízení.

Městský úřad Světlá nad Sázavou, odbor stavebního úřadu a územního plánování rozhodnutím ze dne 3. 10. 2011 vydal stavební povolení na stavbu Bioplynová stanice Ovesná Lhota na pozemcích v katastrálním území Ovesná Lhota.

Proti stavebnímu povolení podali odvolání žalobci, Hana N. a Václav N. Žalovaný rozhodnutím ze dne 27. 1. 2012 odvolání dvou posledně jmenovaných osob zamítl jako nepřijatelné, zbylá odvolání zamítl a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdil.

Krajský soud v Hradci Králové rozsudkem ze dne 16. 5. 2012, čj. 30 A 19/2012-66, zrušil jak rozhodnutí žalovaného, tak vydané stavební povolení. Krajský soud uvedl, že stěžej-

ní bod soudního přezkumu představuje otázka, zda stavební úřad musí ve stavebním řízení podrobit žádost o vydání stavebního povolení též zkoumání ve směru k platnému územnímu plánu, resp. zda lze vydat stavební povolení jen na základě stále platného územního rozhodnutí, a to i přesto, že se posléze stalo rozporné s platným územním plánem. Z odůvodnění žalovaného rozhodnutí je zřejmé, že žalovaný vycházel při řešení této otázky správně z § 111 stavebního zákona z roku 2006, dle krajského soudu si jej však chybně vyložil. Podle § 111 odst. 1 písm. a) citovaného zákona stavební úřad přezkoumá podanou žádost o vydání stavebního povolení a připojené podklady mimo jiné i z hlediska, zda lze stavbu podle nich provést a ověřit ze-

jména, zda projektová dokumentace je zpracována v souladu s územně plánovací dokumentací, s podmínkami územního rozhodnutí nebo územního souhlasu. Prvoinstanční orgán se touto otázkou nezabýval vůbec, v tomto směru odkázal na výsledky šetření Veřejného ochránce práv. Žalovaný pak dospěl k závěru, že stavební úřad nemá povinnost ověřovat ve stavebním řízení, zda projektová dokumentace připojená k žádosti o stavební povolení je v souladu s územně plánovací dokumentací, bylo-li pro takovou stavbu vydáno územní rozhodnutí.

Krajský soud se s tímto názorem žalovaného neztotožnil. Nejen s odkazem na jazykový, ale též teleologický výklad § 111 odst. 1 písm. a) stavebního zákona z roku 2006 dospěl k závěru, že stavební úřad má povinnost ve stavebním řízení ověřovat, zda je projektová dokumentace v souladu s územně plánovací dokumentací vždy bez ohledu na to, zda pro takovou stavbu bylo vydáno a nadále existuje platné územní rozhodnutí. Na tomto závěru nemůže podle krajského soudu změnit niče ani žalovaným citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2009, čj. 2 As 4/2009-111. Jednak se týkal zcela jiné věci, v níž nebylo o změně územního plánu ani zmínky. Nadto Nejvyšší správní soud zde uvedl, že soulad plánované stavby s územním plánem je řešen zásadně v územním řízení. Výraz zásadně ovšem neznamená dle soudu pokaždé, bezvýjimečně. Právě projednávaná věc je v tomto ohledu výjimkou. Žalovaný závažným způsobem pochybil, pokud odmítl přezkoumat žádost o vydání stavebního povolení rovněž dle platné územně plánovací dokumentace. Protože k tomuto přezkoumání nedošlo v řízení před žalovaným, ani před stavebním úřadem, krajský soud zrušil rozhodnutí obou stupňů a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

Proti rozsudku krajského soudu podali kasační stížnost žalovaný a osoby zúčastněné na řízení.

Žalovaný [stěžovatel a)] tvrdil, že krajský soud nesprávně zrušil rozhodnutí správních orgánů pro vadu, kterou spatřoval v neposouzení souladu stavby s územním plánem

v rámci stavebního řízení. S tím nelze souhlasit, neboť posouzení souladu navržené stavby s územním plánem se provádí v rámci předcházejícího územního řízení. Ustanovení § 111 odst. 1 písm. a) stavebního zákona z roku 2006 je třeba vyložit tak, že posuzování souladu projektové dokumentace s územně plánovací dokumentací připadá v úvahu pouze tehdy, nebyl-li daný záměr dříve územně projednán. V případě předchozího územního projednání byl soulad s územním plánem již posouzen a ve stavebním řízení se ověří, zda projektová dokumentace je zpracována v souladu s podmínkami územního rozhodnutí nebo územního souhlasu. Pravomocně vydané územní rozhodnutí je závazné jak pro účastníky, tak i pro správní orgány, a následným vydáním územního plánu jej nelze zrušit. Územní plán může jiný způsob zástavby či využití území (než určeného územním rozhodnutím) stanovit pouze do budoucna.

Stěžovatel a) svůj postup odvozoval jak z rozhodovací praxe Ministerstva pro místní rozvoj, tak zejména z rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu (již citovaný rozsudek čj. 2 As 4/2009-111, a dále rozsudky ze dne 18. 11. 2011, čj. 2 As 89/2011-217, a ze dne 17. 2. 2012, čj. 8 As 54/2011-344).

Osoby zúčastněné na řízení 1) a 2) [stěžovatel b) a stěžovatel c)] podaly obsahově shodné kasační stížnosti, v nichž namítaly, že krajský soud nedostatečně odůvodnil svůj výklad slova „zásadně“ obsaženého v rozsudku Nejvyššího správního soudu čj. 2 As 4/2009-111, tak že neznamená „pokaždé“, „bezvýjimečně“.

Stěžovatelé b) a c) pokládali výklad § 111 odst. 1 písm. a) stavebního zákona z roku 2006 provedený krajským soudem za značně extenzivní, v rozporu s platnou právní úpravou, nezohledňující teleologický výklad normy a výrazným způsobem zasahující do práv a povinností účastníků stavebního řízení a ovlivňující právní jistotu subjektu v závaznost pravomocných správních rozhodnutí. Krajský soud nevyhodnotil všechny okolnosti, které byly zřejmé z obsahu správního spisu, vybočil při aplikaci svého právního názoru z kautel uvedených v § 75 s. ř. s. a nepřiměřeně „upřednostnil“ tzv. veřejný zájem nad zájmem

soukromým, který byl zcela jednoznačně založen pravomocnými správními rozhodnutími.

V dané věci proběhlo zákonným způsobem územní řízení, stavebník musel v jeho rámci řešit otázku, zda je jeho investiční záměr v souladu s platným územním plánem, tedy zajistit si i stanovisko obce Ovesná Lhota. Jednoznačný souhlas obce s tímto záměrem byl vydán dne 6. 11. 2009. Správním orgánům nelze klást k tíži, že vycházely z tohoto kladného stanoviska, ačkoli to bylo v důsledku voleb do místních orgánů samosprávy později přehodnoceno. Obec Ovesná Lhota využila možností dané jí stavebním zákonem z roku 2006 a změnila územní plán obce, neboť se domnívala, že to je jediný způsob, jak zvrátit pravomocné územní rozhodnutí. Je zcela zřejmé, že nový územní plán není podmíněn základními cíli územního plánování dle § 18 stavebního zákona z roku 2006, ale účelovým důvodem – zabránit stavebníkům, tedy stěžovatelům b) a c), aby realizovali svůj podnikatelský záměr. Daný postup lze hodnotit jako „zneužití práva“, neboť v dané stavebně-správní věci se promítlo „politikum“ právě jako výsledek municipálních voleb. Stěžovatelé b) a c) považují nově schválený územní plán za zásah do jejich ústavně zaručených práv – práva vlastnického, práva svobodného povolání a práva podnikat.

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

Z odůvodnění:

IV.

Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

(...)

IV. A) Posuzování souladu projektové dokumentace s územně plánovací dokumentací

[20] Nejvyšší správní soud z předloženého správního spisu zjistil následující skutečnosti podstatné pro posouzení celé věci.

[21] Stavební úřad dne 19. 1. 2011 vydal rozhodnutí o umístění stavby. Proti územní-

mu rozhodnutí podal odvolání žalobce a), jeho odvolání bylo zamítnuto rozhodnutím žalovaného ze dne 26. 5. 2011, které nabylo právní moci dne 30. 5. 2011.

[22] Zastupitelstvo obce Ovesná Lhota [žalobce a)] vydalo formou opatření obecné povahy územní plán obce Ovesná Lhota, a to usnesením zastupitelstva ze dne 27. 5. 2011. Územní plán byl na úřední desce vyvěšen dne 30. 5. 2011, účinnosti nabyl patnáctým dnem po vyvěšení, tedy 14. 6. 2011.

[23] Dne 15. 7. 2011 obdržel stavební úřad žádost osob zúčastněných na řízení o stavební povolení pro výše popsanou stavbu. Stavební úřad stavební povolení vydal dne 3. 10. 2011.

[24] Podle krajského soudu žalovaný i stavební úřad pochybili, nezkoumali-li ve stavebním řízení soulad projektové dokumentace přiložené k žádosti o stavební povolení s platným územním plánem – tedy územním plánem, který nabyl účinností poté, co územní rozhodnutí povolující umístění stavby předmětné Bioplynové stanice nabylo právní moci. Krajský soud svůj závěr opírá o § 111 odst. 1 písm. a) stavebního zákona z roku 2006. Podle krajského soudu je toto ustanovení nutno vyložit tak, že pokud v době mezi vydáním územního rozhodnutí a rozhodnutím o žádosti o stavební povolení dojde ke změně územně plánovací dokumentace, územní rozhodnutí se ocitne v rozporu s cíli a záměry územního plánování a v takovém případě je ve stavebním řízení nutno přistoupit k posouzení otázky, zda je projektová dokumentace přiložená k žádosti o stavební povolení v souladu s „novou“ územně plánovací dokumentací.

[25] Tento názor krajského soudu není správný.

[26] Podle § 111 odst. 1 písm. a) stavebního zákona z roku 2006 stavební úřad přezkoumá podanou žádost o stavební povolení a připojené podklady z toho hlediska, zda stavbu lze podle nich provést, a ověří zejména, zda projektová dokumentace je zpracována v souladu s územně plánovací dokumentací, s podmínkami územního rozhodnutí nebo územního souhlasu.

[27] Podle § 114 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006 se nepřihlíží k námitkám účastníků řízení, které byly nebo mohly být uplatněny při územním řízení, při pořizování regulačního plánu nebo při vydání územního opatření o stavební uzávěře anebo územního opatření o asanaci území. Jde o vyjádření principu tzv. koncentrace, který vyjadřuje požadavek, aby námitky, které se věcně vztahují k určitému typu řízení, byly uplatňovány právě v onom řízení a nebylo možné jimi argumentovat v řízení jiném.

[28] K otázce posuzování souladu stavby s územně plánovací dokumentací v územním a stavebním řízení se Nejvyšší správní soud vyjádřil např. v rozsudku ze dne 28. 7. 2010, čj. 5 As 77/2009-107. Zde vyslovil, že „v územním řízení stavební úřad posuzuje, zda je dokumentace záměru v souladu s územně plánovací dokumentací (územním plánem), a vydáním územního rozhodnutí tento soulad konstatuje. Shledá-li stavební úřad rozpor s územně plánovací dokumentací, žádost o vydání rozhodnutí o umístění stavby zamítne. Pokud se účastník řízení domnívá, že plánovaná stavba v souladu s územním plánem není, je oprávněn brojit proti územnímu rozhodnutí prostřednictvím opravných prostředků ve správním řízení, případně následně v řízení před správními soudy. Tutéž námitku však již účastník nemůže ve smyslu § 114 odst. 2 stavebního zákona [z roku 2006] účinně uplatnit v řízení stavebním. Stavební úřad k takto vznesené námitce nebude přihlížet.“ V této souvislosti je nutno uvést, že shodný závěr vyslovil zdejší soud i v rozsudku ze dne 29. 5. 2009, čj. 2 As 4/2009-111, na který odkazoval ve svém rozhodnutí žalovaný a v kasačních stížnostech všichni stěžovatelé. Úvahy obsažené v tomto rozsudku sice vycházejí z předchozí právní úpravy (stavební zákon z roku 1976), koncepce v současnosti účinného stavebního zákona však stojí na obdobných základech jako úprava předchozí, proto lze souhlasit se stěžovateli, že závěry uvedené v posledně citovaném rozsudku zdejšího soudu lze přiměřeně aplikovat i v nyní projednávané věci.

[29] Právě v územním rozhodnutí tedy stavební úřad schvaluje navržený záměr a sta-

noví podmínky pro využití a ochranu území (§ 92 stavebního zákona z roku 2006). V územním, nikoli stavebním řízení stavební úřad posuzuje, zda je záměr žadatele v souladu s vydanou územně plánovací dokumentací, s cíli a úkoly územního plánování, zejména s charakterem území, s požadavky na ochranu architektonických a urbanistických hodnot v území, s obecnými požadavky na využívání území, s požadavky na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu, s požadavky zvláštních právních předpisů a stanovisky dotčených orgánů popř. s výsledkem řešení rozporů a s ochranou práv a právem chráněných zájmů účastníků řízení (rozsudek NSS ze dne 17. 2. 2012, čj. 8 As 54/2011-344). Výsledkem shora nastíněného posuzování je pak územní rozhodnutí, které osvědčuje, že navržený záměr je v souladu mimo jiné i s územně plánovací dokumentací, a podmínkami obsaženými v územním rozhodnutí tento soulad zajišťuje.

[30] Ze shora uvedeného vyplývá pro nyní souzenou věc podstatný závěr – stavebnímu úřadu v rámci řízení o povolení stavby nepřísluší posuzovat soulad stavby s územně plánovací dokumentací, neboť tato otázka již byla posouzena v řízení o umístění stavby a soulad záměru s územně plánovací dokumentací konstatován vydáním územního rozhodnutí. Pokud není stavební úřad oprávněn v rámci stavebního řízení posuzovat soulad stavby s územně plánovací dokumentací, jež byla podkladem pro vydání územního rozhodnutí, tím spíše mu nemůže příslušet posuzování souladu stavby s územně plánovací dokumentací, která nabyla účinnosti až po vydání rozhodnutí o umístění stavby. Zásada, dle které přísluší stavebnímu úřadu v rámci jednotlivých fází celého procesu probíhajícího podle stavebního zákona (od územního plánování přes územní řízení, stavební řízení po kolaudační řízení) posuzovat právě ty otázky, které do této fáze patří (srov. rozsudek NSS ze dne 4. 2. 2009, čj. 1 As 79/2008-128, č. 1815/2009 Sb. NSS), a nikoli otázky či námitky, které náleží do fáze jiné (předchozí), nemůže být prolomena skutečností, že po ukončení určité fáze procesu vydáním pravo-

mocného rozhodnutí dojde ke změně podstatné okolnosti, která byla podkladem pro vydání tohoto rozhodnutí.

[31] V první řadě by takový postup stavebního úřadu představoval nepřipustný zásah do práv účastníků předcházejících řízení (zde řízení územního) nabytých v dobré víře (§ 2 odst. 3 správního řádu). Žadatel o územní rozhodnutí bylo umístění stavby povoleno a nabylo právní moci. Tímto rozhodnutím byl stvrzen soulad záměru s územně plánovací dokumentací a žadatel je tak v dobré víře, že jeho záměr vyhovuje zákonným požadavkům. Není myslitelné, aby stavební úřad v pozdějších fázích procesu zpochybnil pravomocné územní rozhodnutí na základě skutečností, které nastaly až po jeho vydání. Účinky územního rozhodnutí jsou závazné nejen pro adresáty tohoto rozhodnutí, ale též pro správní orgány, přičemž zákon neposkytuje žádnou možnost, jak by stavební úřad mohl v řízení o povolení stavby účinky tohoto rozhodnutí zvrátit, změnit jej či snad konstatovat jeho nezákonnost. Tato možnost je dána účastníkům územního řízení prostřednictvím odvolání proti rozhodnutí o umístění stavby a případně v navazujících soudních řízeních (resp. prostřednictvím mimořádných opravných prostředků). Pouze oprávněným z územního rozhodnutí pak stavební zákon z roku 2006 dává možnost na jejich žádost toto rozhodnutí změnit nebo zrušit postupem podle § 94 odst. 1 tohoto zákona. Z moci úřední lze územní rozhodnutí změnit nebo zrušit pouze v případě řízení o umístění veřejně prospěšné stavby nebo veřejně prospěšného opatření (§ 94 odst. 3 citovaného zákona).

[32] Připuštění výkladu učiněného krajským soudem by navíc vedlo k akceptaci retroaktivního působení územně plánovací dokumentace. Výsledkem územního řízení je pravomocné územní rozhodnutí, které osvědčuje, že navržený záměr je s územně plánovací dokumentací v souladu. Přezkoumávali by následně stavební úřad v rámci stavebního řízení soulad stavby s nově přijatým územním plánem, přiznal by *de facto* územnímu plánu retroaktivní účinek, neboť by jeho po-

užitím zpochybňoval zákonnost již vydaného (a pravomocného) územního rozhodnutí.

[33] Shora popsané úvahy podporuje i judikatura zdejšího soudu. Ten např. v již citovaném rozsudku čj. 8 As 54/2011-344 vyslovil, že „*stavební zákon [z roku 2006] obsahuje relativně samostatnou úpravu několika druhů řízení, která na sebe mohou v procesu realizace výstavby navazovat, a to z chronologického hlediska i míry obecnosti od činnosti plánovací, přes problematiku umísťování již konkrétních staveb v územním řízení po stanovení podmínek jejich realizace ve stavebním řízení. Bylo by v rozporu s požadavkem právní jistoty, pokud by byl účastník správního řízení oprávněn v řízení brojit proti závěrům, které vyplynuly z řízení jiného a fakticky tak derogovat předchozí pravomocné správní rozhodnutí.*“

[34] Ani skrze § 111 stavebního zákona z roku 2006 nelze překonat požadavek obsažený v § 114 odst. 2, aby námitky, které mohly být uplatněny v územním řízení, také skutečně v tomto řízení uplatněny byly. Nejvyšší správní soud v již zmíněném rozsudku ze dne 28. 7. 2010, čj. 5 As 77/2009-67, zdůraznil, že „[n]epřipustnost předmětné námitky však nezabavuje stavební úřad povinnosti postupovat ve stavebním řízení v intencích § 111 odst. 1 písm. a) stavebního zákona [z roku 2006] a posoudit i bez námítky účastníků, zda předložená projektová dokumentace je v souladu s územně plánovací dokumentací. Neznamená to, že by stavební úřad znovu přezkoumával soulad stavby s územním plánem, resp., že by se znovu zabýval stejnými otázkami jako v řízení územním. Soulad stavby s územně plánovací dokumentací přezkoumaný již ve fázi územního řízení stavebnímu úřadu nepřislúší.“

[35] Posledně popsané rozhodnutí Nejvyššího správního soudu tak sice zcela nevyklučuje posuzování souladu projektové dokumentace ve stavebním řízení s územně plánovací dokumentací, nemůže se tak však díť v návaznosti na námitku účastníka stavebního řízení (jak vyplývá z výše citované judikatury zdejšího soudu – srov. bod [28] a násl.) a jedná se o toliko „nepřímé“ posuzování ta-

kového souladu – stavební úřad totiž primárně posuzuje soulad projektové dokumentace s dokumentací záměru, resp. podmínkami územního rozhodnutí. Teprve v případě, kdy by se projektová dokumentace odchýlila od dokumentace záměru, jehož soulad s územně plánovací dokumentací je již osvědčen rozhodnutím o umístění stavby, a v této části by se předložená projektová dokumentace dostala do rozporu s územně plánovací dokumentací, bylo by namístě ve stavebním řízení konstatovat rozpor s územně plánovací dokumentací. Je však opět nutno připomenout, že i v takovém případě by muselo jít o nesoulad s územně plánovací dokumentací, která byla podkladem pro vydání rozhodnutí o umístění stavby, nikoli s jakoukoli jinou (pozdější) územně plánovací dokumentací. Nadto ani tímto postupem nemůže dojít ke zvuotevření již pravomocně rozhodnutých otázek. Na okraj Nejvyšší správní soud poznamenává, že přímé posuzování souladu projektové dokumentace s územně plánovací dokumentací (nikoli toliko prostřednictvím posuzování souladu s dokumentací záměru, resp. podmínek územního rozhodnutí) ve stavebním řízení by přicházelo v úvahu, jak dovedil správně též žalovaný v žalobou napadeném rozhodnutí, pouze u těch staveb, u kterých není vedeno řízení o umístění stavby – předchozí potvrzení souladu záměru s územně plánovací dokumentací není dáno, a proto je stavební úřad v řízení o povolení stavby povinen tento soulad zkoumat. To však nebyl případ dotčené Bioplynové stanice.

[36] Nejvyšší správní soud aplikoval shora popsané úvahy na nyní souzenou věc takto. Stavební úřad v rozhodnutí o povolení stavby uvedl, že „*přezkoumal předloženou žádost z hledisek uvedených v § 111 stavebního zákona*“ z roku 2006 a následně konstatoval, že „*projektová dokumentace stavby splňuje obecné technické požadavky na stavby, zejména vyhlášku č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby a podmínky územního rozhodnutí o umístění stavby ze dne 19. 1. 2011, které nabylo právní moci dne 30. 5. 2011*“. Jak vyplývá ze shora uvedeného, ve stavebním řízení nemohla být

účinně uplatněna námitka nesouladu stavby s územně plánovací dokumentací účinnou v době vydání územního rozhodnutí, natož pak námitka nesouladu stavby s územně plánovací dokumentací účinnou až poté, co územní rozhodnutí nabylo právní moci. Stavební úřad poté, co konstatoval soulad projektové dokumentace s územním rozhodnutím (resp. dokumentací záměru) se již nemusel ani z úřední povinnosti zabývat případným vztahem územně plánovací dokumentace (účinné v době vydání územního rozhodnutí) a projektové dokumentace. Žalovaný pak v rozhodnutí k námitce nutnosti posuzovat ve stavebním řízení soulad projektové dokumentace s „*novým*“ územním plánem zcela správně a ve shodě s výše uvedenou judikaturou dovedl, že „*stavební úřad nepochybil, když ve stavebním řízení neposuzoval soulad požadovaného záměru s nově vydaným územním plánem obce Ovesná Lhota, toto posouzení by mělo své místo v územním řízení, které bylo již pravomocně skončeno kladným (tj. územním) rozhodnutím*“. Nejvyšší správní soud považuje takové posouzení celé věci správními orgány za správné a dostatečné.

[37] Z výše uvedeného se také podává, že není správný názor krajského soudu, že záměr stěžovatelů b) a c) je v současné chvíli „*nerealizovatelný*“, neboť je v rozporu s platným územním plánem. Pro uvedený záměr existuje pravomocně rozhodnutí o umístění stavby, jehož zákonnost nemůže být zpochybněna později vydaným územním plánem. Tento nový územní plán totiž nemá pro posouzení „*realizovatelnosti*“ předmětné stavby žádnou relevanci.

[38] V této souvislosti lze též poznamenat, že územní rozhodnutí (i stavební povolení) vydaná v určitém území představují tzv. limit využití území ve smyslu § 26 odst. 1 stavebního zákona z roku 2006. Podle tohoto ustanovení musejí být limity využití území obsaženy v územně analytických podkladech, které jsou podle § 25 téhož zákona podkladem k pořizování územně plánovací dokumentace. Koncept územního plánu tak musí respektovat vydaná pravomocná územ-

ní rozhodnutí a stavební povolení. Platnost územních rozhodnutí, případně stavebních povolení je omezena toliko dobou jejich platnosti, a nemůže být proto narušena jejich nezařazením do územního plánu. Není tedy možné, aby se obec prostřednictvím vydání územního plánu snažila „odstranit“ účinky již dříve pravomocných územních rozhodnutí. Odlišný než shora provedený výklad dotčených zákonných ustanovení by mohl vést ke

zcela absurdním důsledkům, kdy by se již například několik let řádně umístěné, povolené a zkolaudované stavby dostaly do rozporu s územním plánem, a pro tento rozpor by musely být odstraněny, resp. by byly považovány za nezákonně umístěné a postavené. Takový přístup by byl v příkrém rozporu s principem právní jistoty a ochrany práv nabytých v dobré víře.

[39] Tato kasační námitka je důvodná. (...)

2743

Ochrana přírody a krajiny: kácení dřevin

k § 8 odst. 1 a 2, § 66 a § 80 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění zákonů č. 16/1997 Sb. a č. 320/2002 Sb.)*

I. Česká inspekce životního prostředí je oprávněna v rámci své inspekční činnosti v oblasti ochrany přírody a krajiny (§ 80 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny) rozhodnutím podle § 66 uvedeného zákona omezit či zakázat fyzické či právnické osobě jakoukoli činnost nebo pro ni stanovit podmínky, pokud taková činnost představuje hrozbu nedovolených změn chráněných částí přírody, a to i v případech, kdy oprávnění k této činnosti vzniklo na základě rozhodnutí nebo postupů jiných správních orgánů, včetně jiných orgánů ochrany přírody (nejde-li o ústřední orgány státní správy), než je Česká inspekce životního prostředí.

II. Vydá-li příslušný orgán ochrany přírody podle § 8 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, výslovný či konkludentní souhlas s kácením dřevin, které však vyžadovalo povolení podle § 8 odst. 1 citovaného zákona, lze hrozbu nedovolených změn chráněných částí přírody spatřovat v tom, že funkční a estetický význam jednotlivých dřevin určených ke kácení nebyl v rozporu se zákonem orgánem ochrany přírody náležitě vyhodnocen. V takovém případě je Česká inspekce životního prostředí oprávněna rozhodnutím podle § 66 zákona o ochraně přírody a krajiny podmínit kácení těchto dřevin tím, že k němu bude vydáno povolení podle § 8 odst. 1 téhož zákona.

III. Je-li záměr celkové obnovy člověkem cíleně vytvořeného stromořadí, které se již blíží ke konci své životnosti, náležitě zdůvodněn, lze vykácení dosavadních stromů, které mají být plně nahrazeny stromy novými, považovat za kácení dřevin za účelem obnovy porostů, k němuž lze získat oprávnění jeho oznámením podle § 8 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, příslušnému orgánu ochrany přírody. Pokud by ovšem orgán ochrany přírody následně dospěl ve správním řízení, zahájeném ve lhůtě 15 dnů ode dne obdržení oznámení, k závěru, že funkční a estetický význam všech či některých dosavadních stromů převyšuje hodnotu budoucího stromořadí, byl by oprávněn v souladu s § 8 odst. 2 citovaného zákona kácení omezit pouze na některé stromy nebo zcela zakázat.

*) S účinností od 1. 10. 2009 byl § 80 dále změněn zákonem č. 291/2009 Sb.; s účinností od 1. 12. 2009 byl § 8 změněn zákonem č. 349/2009 Sb. a s účinností od 1. 1. 2013 byl § 66 změněn zákonem č. 350/2012 Sb.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2012, čj. 5 As 53/2011-109)

Přejudikatura: č. 767/2006 Sb. NSS, č. 1765/2009 Sb. NSS a č. 1788/2009 Sb. NSS; nálezn Ústavního soudu č. 155/2009 Sb. ÚS (sp. zn. II. ÚS 1774/08).

Věc: Benediktinské arcidiecéze sv. Vojtěcha a sv. Markéty v Praze-Břevnově proti Ministerstvu životního prostředí o povolení ke kácení dřevin, o kasační stížnosti žalobce.

Česká inspekce životního prostředí (dále jen „správní orgán I. stupně“) zakázala žalobci rozhodnutím ze dne 20. 7. 2007 podle § 66 zákona o ochraně přírody a krajiny pokácet 15 kusů lip na nádvoří před bazilikou sv. Markéty v areálu Břevnovského kláštera s tím, že případně pokácení uvedených dřevin je možné provést pouze na základě pravomocného povolení orgánu ochrany přírody vydaného podle § 8 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny.

Žalobce podal proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně odvolání, které žalovaný rozhodnutím ze dne 15. 10. 2007 zamítl.

Proti uvedenému rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu u Městského soudu v Praze, který ji rozsudkem ze dne 26. 11. 2010, čj. 6 Ca 336/2007-47, zamítl. Městský soud nepřisvědčil žalobní námitce, podle níž nebyl správní orgán I. stupně k řízení podle § 66 zákona o ochraně přírody a krajiny věcně příslušný. Žalobce uvedl, že oprávnění k pokácení zmíněných stromů mu vzniklo na základě § 8 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny, resp. na základě oznámení příslušnému orgánu ochrany přírody, tj. Úřadu městské části Praha 6, na které tento správní orgán v zákonem stanovené lhůtě nereagoval. Městský soud ovšem odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 10. 2008, čj. 9 As 8/2008-80, č. 1765/2009 Sb. NSS, z něhož vyplývá, že rozhodujícím kritériem pro uplatnění pravomoci orgánu ochrany přírody podle § 66 zákona o ochraně přírody a krajiny je hrozba nežádoucích změn chráněných částí přírody bez ohledu na to, zda tuto hrozbu představuje činnost zakázaná, povolená či dokonce nařízená jiným orgánem. Případnou kolizi rozhodnutí správních orgánů na různých úsecích veřejné správy je pak nutno řešit s ohledem na zásadu spolupráce správních orgánů ve vzájemné součinnosti dotčených úřadů.

Dále městský soud upozornil na usnesení Nejvyššího soudu ze dne 10. 11. 2009, sp. zn. 20 Cdo 3544/2007, v němž Nejvyšší soud s odkazem na usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 10. 2004, čj. 7 A 136/2002-67, č. 536/2005 Sb. NSS, konstatoval, že rozhodnutí podle § 80 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny (tj. rozhodnutí, jímž se v návaznosti na § 80 odst. 1 a § 66 zákona o ochraně přírody a krajiny nařizuje omezení, případně zastavení škodlivé činnosti až do doby odstranění jejích nedostatků a příčin) vydá správní orgán I. stupně i tehdy, je-li taková činnost povolena, přičemž omezujícím rozhodnutím není zrušeno ani měněno rozhodnutí příslušného orgánu. Není přitom rozhodující, zda předmětná činnost, v níž je spatřována hrozící škoda, má svůj základ v pravomocném rozhodnutí jiného správního orgánu. Správní orgán I. stupně jako orgán ochrany přírody podle § 75 zákona o ochraně přírody a krajiny zjišťuje mimo jiné případy ohrožení a poškození přírody a krajiny, jejich příčiny a osoby odpovědné za jejich vznik nebo trvání, přičemž z pravomocí, které zákon správnímu orgánu I. stupně v rámci stanovené působnosti dává, nelze vyloučit takové činnosti a ty případy, kdy ohrožení chráněného zájmu je způsobováno legitimním rozhodnutím, jehož realizací právě k takovému ohrožení dochází. Městský soud zdůraznil, že pro zákaz určité činnosti či pro stanovení podmínek pro tuto činnost podle § 66 zákona o ochraně přírody a krajiny je rozhodující hrozba změn chráněných částí přírody v důsledku této realizované činnosti, a to ať už povolené, či nikoliv. Zákon tedy použití daného ustanovení v tomto případě nevylučoval bez ohledu na to, zda žalobci vzniklo na základě postupu podle § 8 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny oprávnění k pokácení stromů, nebo nikoliv. Správní orgán I. stupně tedy v daném případě nepřekročil svou pravomoc. Dozorová

pravomoc správního orgánu I. stupně je podle městského soudu dána § 80 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny, který odkazuje rovněž na pravomoc ukládat preventivní opatření podle § 66 zákona o ochraně přírody a krajiny. Postup Úřadu městské části Praha 6, který předmětnou činnost dle § 8 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny nezakázal, nezabraňuje inspekční činnosti správního orgánu I. stupně.

Městský soud se neztotožnil ani s námitkou žalobce, podle níž nebyl správní orgán I. stupně oprávněn přihlížet ke stanovisku legislativního odboru žalovaného ze dne 26. 6. 2007 k právnímu režimu kácení dřevin v národní kulturní památce (dále jen „stanovisko žalovaného ze dne 26. 6. 2007“). Správní orgán I. stupně si uvedené stanovisko vyžádal, aby mohl reagovat na závazné stanovisko (ve formě samostatného rozhodnutí) Magistrátu hlavního města Prahy, odboru kultury, památkové péče a cestovního ruchu ze dne 28. 4. 2006, o tom, že podle § 14 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, je z hlediska zájmů státní památkové péče obnova lipové aleje na nádvoří před bazilikou sv. Markéty v rozsahu projektu předloženého žalobcem za dále vymezených podmínek přípustná (dále jen „rozhodnutí magistrátu ze dne 28. 4. 2006“). Městský soud konstatoval, že správní orgán I. stupně hodnotil stanovisko žalovaného ze dne 26. 6. 2007 v širších souvislostech případu, přičemž toto stanovisko nebylo pro správní orgán I. stupně závazné a rovněž nebylo jediným podkladem, z něhož vycházel. Městský soud dodal, že správní orgán I. stupně postupoval v souladu s § 50 odst. 4 a § 51 odst. 1 správního řádu, které z okruhu možných důkazních prostředků takové stanovisko nevylučují.

Městský soud rovněž neshledal, že by vedení tohoto správního řízení bránila překážka věci rozhodnuté v podobě rozhodnutí magistrátu ze dne 28. 4. 2006. Městský soud konstatoval, že zákon o státní památkové péči chrání jiné zájmy než zájmy ochrany přírody a krajiny, a rozhodnutí orgánu státní památkové péče o přípustnosti obnovy stromořadí vydané na základě těchto jiných hledisek te-

dy nemůže být překážkou řízení pro orgány ochrany přírody, kterým přísluší zhodnocení daného záměru z hlediska zákonem stanovené ochrany jednotlivých dřevin.

Žalobce (stěžovatel) napadl rozsudek městského soudu kasační stížností, v níž namítal účelové zahájení správního řízení. Stěžovatel uvedl, že správní řízení mělo být podle organizačního řádu vedeno příslušným oblastním inspektorátem Praha a nikoli ředitelstvím správního orgánu I. stupně, jež má metodicky řídit jednotlivé oblastní inspektoráty. V tomto případě správní orgán I. stupně zahájil inspekční činnost, kterou se jinak běžně nezabývá, přičemž chybělo pověření k této inspekční činnosti, resp. bylo do správního spisu dodáno až dodatečně. Oblastní inspektorát Praha, s nímž stěžovatel svůj záměr konzultoval, naopak dospěl k závěru, že stěžovatel při zamýšleném kácení dřevin v souvislosti s obnovou lipové aleje neporušil zákon.

Zároveň nelze podle stěžovatele přehlédnout, že byl opomenut i věcně příslušný orgán ochrany přírody, kterým byl v daném případě Úřad městské části Praha 6. Stěžovateli byla přitom dodatečně uložena nová povinnost provést případně pokácení dřevin jen na základě pravomocného povolení orgánu ochrany přírody podle § 8 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny, ačkoliv mu toto oprávnění vzniklo postupem podle § 8 odst. 2 téhož zákona.

Stěžovatel nesouhlasil s názorem správního orgánu I. stupně, podle něhož při vydání závazného stanoviska orgánu státní památkové péče k obnově předmětné lipové aleje měl být orgán ochrany přírody považován za dotčený orgán, ani s názorem, podle něhož zamýšlená obnova lipové aleje ve smyslu uvedeného rozhodnutí orgánu státní památkové péče nebyla výkonem oprávnění podle zvláštních předpisů, tj. zákona o státní památkové péči, a nepostačoval tedy souhlas orgánu ochrany přírody daný marným uplynutím patnáctidenní lhůty od oznámení kácení podle § 8 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny.

Stěžovatel dále trval na tom, že správní orgán I. stupně překročil zahájením řízení se

stěžovatelem a vydáním rozhodnutí svou zákonnou pravomoc, čímž porušil rovněž § 2 odst. 2 správního řádu. Správní orgán I. stupně porušil podle stěžovatele také § 2 odst. 3 správního řádu, neboť nerespektoval práva stěžovatele nabytá v dobré víře postupem podle § 8 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny.

Městský soud podle stěžovatele nezohlednil rovněž okolnost, že správní orgán I. stupně dal podnět k zahájení přezkumného řízení podle § 94 a násl. správního řádu ve věci rozhodnutí magistrátu ze dne 28. 4. 2006, přičemž Ministerstvo kultury stanoviskem ze dne 10. 4. 2007 sdělilo, že důvody k zahájení přezkumného řízení neshledalo. Ministerstvo kultury přitom konstatovalo, že předmětem věci nejsou nahodile rostoucí dřeviny mimo les, ale člověkem cíleně vytvořená alej, která se podílí na hodnotě dané kulturní památky a slouží jako urbanistický prvek vedoucí návštěvníka kláštera od vstupní brány k ústřednímu objektu daného souboru, tj. k bazilice sv. Markéty. Podle Ministerstva kultury tedy z hlediska zájmu, který magistrát jako orgán státní památkové péče hájí, nemůže být zásah do takového prvku považován za památkově nedůležitý či dokonce bezvýznamný.

Stěžovatel má konečně za to, že městský soud nesprávně zhodnotil i jeho námitku, podle níž vedení předmětného správního řízení podle § 66 zákona o ochraně přírody a krajiny bránila překážka pravomocně skončené věci ve smyslu § 48 odst. 2 správního řádu, kterou představovalo zmiňované rozhodnutí magistrátu ze dne 28. 4. 2006, jímž bylo o právech a povinnostech stěžovatele pravomocně rozhodnuto. Správní orgán I. stupně nerespektoval ani pravomoci Úřadu městské části Praha 6, který byl v souladu s § 76 odst. 1 písm. a) zákona o ochraně přírody a krajiny orgánem ochrany přírody s výlučnou působností ve věci kácení dřevin a který kácení lipové aleje schválil tím, že nechal marně uplynout patnáctidenní lhůtu podle § 8 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny.

Žalovaný k tvrzení stěžovatele, že se stal průbírským kamenem sporu, zda je nutné posuzovat zamýšlenou obnovu dřevin přede-

vším z hlediska ochrany národní kulturní památky nebo ochrany přírody, uvedl, že takový spor zde nikdy nebyl. Předmětný záměr stěžovatele musí být naopak posuzován z obou těchto hledisek, neboť každé z těchto dvou odvětví chrání jiný společenský zájem. Rovněž skutečnost, že Ministerstvo kultury neshledalo důvody k zahájení přezkumného řízení ve věci rozhodnutí magistrátu ze dne 28. 4. 2006, nemá podle názoru žalovaného žádný vliv na posuzovanou věc. Rozhodnutí magistrátu ze dne 28. 4. 2006 bylo vydáno z pohledu orgánu státní památkové péče, nikoliv z pohledu orgánu ochrany přírody, vycházelo tedy z jiných hledisek než správní orgán I. stupně při vydání předmětného rozhodnutí. Rozhodnutí magistrátu ze dne 28. 4. 2006 nemůže podle žalovaného představovat ani překážku věci pravomocně rozhodnuté, neboť toto stanovisko nebylo povolením ke kácení, a tudíž nelze říci, že by jím věc byla již jednou vyřešena.

Žalovaný nesouhlasil ani s tím, že by správní orgán I. stupně opomenul v rámci řízení podle § 66 zákona o ochraně přírody a krajiny Úřad městské části Praha 6. Správní orgán I. stupně byl k vydání opatření podle § 66 zákona o ochraně přírody a krajiny výslovně oprávněn na základě § 80 odst. 1 téhož zákona a mohl tak učinit samostatně, žádná součinnost s Úřadem městské části Praha 6 tedy nebyla potřeba.

Žalovaný zdůraznil, že se stěžovatel mylně domníval, že byl oprávněn postupovat podle § 8 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny a že mu správní orgán I. stupně uložil novou povinnost požádat o povolení kácení dřevin podle § 8 odst. 1 zákona o ochraně přírody krajiny. Podle žalovaného však stěžovatel tuto povinnost od počátku, neboť § 8 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny se na jeho záměr nevztahoval.

Žalovaný má konečně za to, že vzhledem k tomu, že v daném případě nebyly splněny zákonné podmínky pro vznik práva kácet stromy bez povolení na základě postupu podle § 8 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny, stěžovatel nemohl takové právo nabyt, a nemohla mu tedy ani být na tomto právu způsobena újma.

Nejvyšší správní soud rozsudek Městského soudu v Praze i rozhodnutí správních orgánů obou stupňů zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

III.

Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

(...)

III. a) Pravomoc České inspekce životního prostředí

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval stížní námitkou, podle níž nebyl správní orgán I. stupně oprávněn vést řízení a následně vydat rozhodnutí podle § 66 zákona o ochraně přírody a krajiny, jímž stěžovateli zakázal pokácet 15 kusů lip na nádvoří Břevnovského kláštera bez příslušného pravomocného povolení orgánu ochrany přírody vydaného podle § 8 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny.

Podle § 66 zákona o ochraně přírody a krajiny je orgán ochrany přírody „*oprávněn stanovit fyzickým a právnickým osobám podmínky pro výkon činnosti, která by mohla způsobit nedovolenou změnu obecně nebo zvláště chráněných částí přírody, popřípadě takovou činnost zakázat*“. Podle § 80 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny „*Česká inspekce životního prostředí dozírá, jak jsou orgány veřejné správy vyjma ústředních orgánů, právníckými a fyzickými osobami dodržována ustanovení právních předpisů a rozhodnutí týkající se ochrany přírody a krajiny. Inspekce zjišťuje a eviduje případy ohrožení a poškození přírody a krajiny, jejich příčiny a osoby odpovědné za jejich vznik nebo trvání. Inspekce je oprávněna vyžadovat prokazování původu a totožnosti podle § 54, ukládat opatření podle § 66, rozhodovat o možnosti a podmínkách uvedení do původního stavu podle § 86 odst. 1, ukládat povinnost provést přiměřená náhradní opatření podle § 86 odst. 2 a odebrávat nedovoleně držené jedince podle § 89*“ citovaného zákona.

V obecné rovině není pochyb o tom, že správní orgán I. stupně jako jeden z orgánů

ochrany přírody je oprávněn v rámci své inspekční činnosti ukládat fyzickým a právnickým osobám opatření podle § 66 zákona o ochraně přírody a krajiny. Jak uvádí komentář k § 66 zákona o ochraně přírody a krajiny (Miko, L.; Borovičková, H. a kol. *Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, s. 269), „[t]oto ustanovení obsahuje jeden z nejsilnějších nástrojů ochrany přírody a krajiny. Umožňuje orgánu ochrany přírody předcházet vzniku poškození přírodního prostředí či minimalizovat škodlivé vlivy na přírodu a její části, a to jak při obecné, tak při zvláštní ochraně.“

Z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu i Ústavního soudu citované zčásti již městským soudem přitom vyplývá, že k tomuto opatření může orgán ochrany přírody přistoupit vždy v případě hrozby nedovolené změny obecně nebo zvláště chráněných částí přírody, bez ohledu na to, zda činnost, která představuje tuto hrozbu, je činností nedovolenou, nebo povolenou či dokonce nařízenou jiným orgánem veřejné moci (srov. usnesení Ústavního soudu ze dne 28. 5. 2002, sp. zn. II. ÚS 142/02, rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 7. 2003, čj. 7 A 28/2000-47, č. 767/2006 Sb. NSS, a ze dne 29. 10. 2008, čj. 9 As 8/2008-80, č. 1765/2009 Sb. NSS).

Pokud je předmětem takového opatření činnost, která byla povolena či dokonce nařízena orgánem veřejné moci, pak se může jednat o situace, kdy je toto rozhodnutí jiného orgánu veřejné moci nezákonné právě proto, že nezohledňuje hrozbu nedovolené změny chráněných částí přírody, nebo o situaci, kdy po vydání a nabytí právní moci takového rozhodnutí došlo ke změně poměrů, za nichž bylo vydáno, a za těchto nových poměrů hrozí právě nedovolená změna chráněných částí přírody. V těchto případech nedochází uložením opatření podle § 66 zákona o ochraně přírody a krajiny ke zrušení původního rozhodnutí jiného orgánu veřejné moci, ale vytváří se tím zákonná překážka pro jeho realizaci (viz zmiňované usnesení Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 142/02). Jakkoli tedy není původní rozhodnutí, jímž byla předmětná

činnost povolena či dokonce nařízena, formálně zrušeno, dovedl Ústavní soud v nálezu ze dne 9. 7. 2009, sp. zn. II. ÚS 1774/08, č. 155/2009 Sb. ÚS, že ten, jemuž v souvislosti s tímto původním rozhodnutím a následným uložením opatření podle § 66 zákona o ochraně přírody a krajiny vznikla škoda, má právo domáhat se vůči státu její náhrady podle příslušného zákona.

V každém případě je nezbytnou podmínkou pro uložení opatření podle § 66 zákona o ochraně přírody krajiny existence hrozby nedovolené změny chráněných částí přírody, tj. takové změny, která by byla v rozporu se zákonem o ochraně přírody a krajiny, případně s jinými právními předpisy určenými přímo či nepřímo k ochraně přírody. Orgán ochrany přírody přitom může shledat hrozbu této nedovolené změny přímo v porušení hmotněprávních norem na ochranu přírody. V daném případě by tomu tak bylo tehdy, pokud by správní orgán I. stupně dospěl přímo k závěru, že pokácení některých, případně všech lip v předmětném stromořadí by bylo vzhledem k jejich hodnotě v rozporu s § 7 a § 8 zákona o ochraně přírody a krajiny. Hrozba nedovolené změny ochrany přírody může být ovšem podle názoru Nejvyššího správního soudu také zapříčiněna primárně porušením procesních ustanovení určených k tomu, aby dopady předpokládané činnosti byly z hlediska hmotněprávních ustanovení zákona o ochraně přírody a krajiny řádně posouzeny. O tomto druhém případě se podle správních orgánů jedná i v nyní posuzované věci. Správní orgán I. stupně a následně ani žalovaný totiž nedospěli, přestože si k vyhodnocení funkční a estetické hodnoty jednotlivých lip v předmětném stromořadí nechali vypracovat již zmiňovaný znalecký posudek Výzkumného ústavu Silva Taroucy pro krajinu a okrasné zahradnictví, ke konečnému závěru o tom, že by pokácení některých či všech těchto stromů bylo v rozporu s § 7 a § 8 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny, a tedy nezakázali stěžovateli bez dalšího pokácení těchto stromů, nicméně založili svá rozhodnutí na tom, že stěžovatel ani příslušný orgán ochrany přírody, tj. Úřad městské části Praha 6, nebyli

oprávněni postupovat podle § 8 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny, tedy vycházejí z pouhého oznámení záměru pokácet předmětné dřeviny, ale že je k pokácení těchto stromů třeba povolení zmiňovaného orgánu ochrany přírody podle § 8 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny, v rámci něhož bude estetický a funkční význam každého jednotlivého stromu náležitě posouzen. S ohledem na tento závěr podmínil správní orgán I. stupně ve smyslu § 66 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny možné pokácení jednotlivých stromů tím, že k tomu bude stěžovateli vydáno pravomocné povolení orgánu ochrany přírody vydané podle § 8 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny.

Nejvyšší správní soud nemá pochyb o tom, že správní orgán prvního stupně má k takovému rozhodnutí pravomoc. Naopak zdejší soud neshodil námitku stěžovatele, podle níž bránila v dané věci rozhodnutí správního orgánu prvního stupně překážka věci rozhodnuté, jež měla spočívat v předchozím vydání závazného stanoviska orgánu státní památkové péče (magistrátu) či v konkludentním souhlasu příslušného orgánu ochrany přírody (Úřadu městské části Praha 6) s oznámením o pokácení stromů podle § 8 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny. (...)

Kasační soud souhlasí se stěžovatelem rovněž v tom, že orgán ochrany přírody není dotčeným správním orgánem v řízení o vydání rozhodnutí podle § 14 zákona o státní památkové péči, i když se v tomto řízení posuzuje záměr obnovy lipové aleje na území národní kulturní památky (viz nařízení vlády č. 111/1991 Sb., o prohlášení Břevnovského kláštera za národní kulturní památku), tedy i kácení dosavadních dřevin. Jak již výstižně uvedlo ve svém výše zmiňovaném stanovisku ze dne 10. 4. 2007 Ministerstvo kultury, jedná se v daném případě o nikoliv subsumované, ale řetězící se individuální správní akty, tedy stěžovatel potřeboval k uskutečnění svého záměru obnovy lipové aleje obě tato rozhodnutí, tj. souhlas orgánu státní památkové péče s úpravou prostředí národní kulturní památky podle § 14 odst. 1 zákona o státní památkové péči i povolení orgánu ochrany

přírody ke kácení dosavadních stromů podle § 8 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny, případně výslovný či konkludentní souhlas tohoto orgánu vydaný postupem podle § 8 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny, pokud by se na daný případ toto ustanovení vztahovalo. Jakkoli je vhodné a v některých případech i nutné, aby oba zmiňované správní orgány v souladu s principem dobré správy vyjádřeným mj. v § 8 správního řádu svá stanoviska v nezbytně nutné míře koordinovaly tak, aby v případě protichůdných zájmů na ochraně přírody a na ochraně památek dospěly nakonec k určitému kompromisnímu řešení přijatelnému i pro žadatele, není možné říci, že by v těchto případech rozhodnutí jednoho z těchto správních orgánů bylo závazným podkladem pro rozhodnutí druhého.

Ani tyto závěry, ani skutečnost, že Ministerstvo kultury neshledalo důvodným podnět správního orgánu I. stupně k zahájení přezkumného řízení podle § 94 a násl. správního řádu ve věci zmiňovaného pravomocného rozhodnutí magistrátu ze dne 28. 4. 2006 však nic nemění na tom, že předmětem daného rozhodnutí orgánu státní památkové péče mohlo být a také bylo v souladu s § 14 odst. 3 zákona o státní památkové péči toliko dílčí posouzení záměru stěžovatele na obnovu lipové aleje z hlediska zájmů státní památkové péče, tj. z hlediska zájmů ochrany národní kulturní památky Břevnovský klášter, nikoliv z hlediska zájmů ochrany přírody.

Zmiňované rozhodnutí magistrátu ze dne 28. 4. 2006 tedy samo o sobě stěžovatele ještě neopravňovalo k pokácení předmětné lipové aleje, tím méně pak může představovat překážku věci rozhodnuté ve vztahu k řízení vedenému správním orgánem I. stupně podle § 66 zákona o ochraně přírody a krajiny. Jak již bylo řečeno, k provedení záměru stěžovatele bylo v každém případě dále třeba buďto povolení příslušného orgánu ochrany přírody ke kácení dřevin podle § 8 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny, nebo souhlas tohoto orgánu, ať již výslovný nebo konkludentní, s oznámením tohoto kácení podle § 8 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny v případě, že se na tuto věc § 8 odst. 2 zákona

o ochraně přírody a krajiny vztahoval, že byla tedy naplněna alespoň jedna z výjimek vůči obecnému povolovacímu režimu, které jsou v tomto ustanovení uvedeny.

V této souvislosti správní orgán I. stupně i žalovaný zpochybňovali nejen to, že byly v daném případě splněny podmínky pro postup podle § 8 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny, ale i to, že stěžovatel svůj záměr kácení dřevin vůbec příslušnému orgánu ochrany přírody, tj. Úřadu městské části Praha 6, řádně oznámil. Je pravdou, že oznámení o obnově lipové aleje na nádvoří před bazilikou sv. Markéty v areálu Břevnovského kláštera ze dne 10. 5. 2006, podepsané správcem kláštera a doručené Úřadu městské části Praha 6 téhož dne, byt k němu mělo být podle údaje na tomto oznámení přiloženo zmiňované rozhodnutí magistrátu ze dne 28. 4. 2006 jakožto orgánu státní památkové péče, neobsahuje náležitosti, které na oznámení podle § 8 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny klade § 8 odst. 3 a 4 vyhlášky č. 395/1992 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona České národní rady č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. Není ani jasné, zda byl k oznámení vůbec přiložen vlastní popis záměru obnovy stromořadí před bazilikou sv. Markéty zpracovaný pro stěžovatele jeho obchodními partnery, kteří mu poskytovali zahradnické služby. V každém případě je však třeba vycházet z toho, že Úřad městské části Praha 6 na toto oznámení v zákonné lhůtě 15 dnů (§ 8 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny) nijak nereagoval, nevyzval stěžovatele podle § 37 odst. 3 ve spojení s § 154 a § 158 odst. 1 správního řádu k odstranění vad daného podání, tedy k doplnění jeho obligatorních náležitostí, ani stěžovatele neupozornil na to, že by nebyly vůbec splněny zákonné podmínky k postupu podle § 8 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny, jak se posléze domníval správní orgán I. stupně a žalovaný. Nelze tedy dojít k jinému závěru, než že, vzhledem k pasivitě příslušného orgánu ochrany přírody, marným uplynutím lhůty podle § 8 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny ke vzniku oprávnění stěžovatele k pokácení předmětného stromořadí

skutečně došlo a možnost realizace tohoto oprávnění byla pozastavena až předběžným opatřením správního orgánu I. stupně ze dne 9. 3. 2007, kterým bylo stěžovateli uloženo zdržet se pokácení předmětné aleje, a následně v právní rovině zcela znemožněna konečným rozhodnutím tohoto správního orgánu I. stupně vydaným na základě § 66 zákona o ochraně přírody a krajiny.

I přes tento závěr ovšem nelze považovat konkludentní souhlas Úřadu městské části Praha 6 s kácením předmětného stromořadí podle § 8 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny za překážku vydání rozhodnutí správního orgánu I. stupně podle § 66 téhož zákona. Jak již bylo konstatováno, správní orgán I. stupně je oprávněn v rámci své inspekční činnosti rozhodnutím podle § 66 zákona o ochraně přírody a krajiny omezit či zakázat fyzické či právnické osobě jakoukoli činnost nebo pro ni stanovit podmínky, pokud taková činnost představuje hrozbu nedovolených změn chráněných částí přírody, a to i v případech, kdy oprávnění k této činnosti vzniklo na základě rozhodnutí či postupu jiných orgánů veřejné moci. Z toho podle názoru Nejvyššího správního soudu nelze vyjímát ani situace, kdy oprávnění k určité činnosti představující hrozbu nedovolených změn chráněných částí přírody vzniklo na základě rozhodnutí či postupů jiných orgánů ochrany přírody (nejde-li o ústřední orgány státní správy), než je správní orgán I. stupně.

III. b) Možnost postupu podle § 8 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny

Správní orgán I. stupně tedy byl oprávněn i za dané situace uložit stěžovateli opatření podle § 66 zákona o ochraně přírody a krajiny, ovšem pouze za předpokladu, že byla splněna jediná a základní podmínka pro takové opatření, tedy existence hrozby nedovolených změn chráněných částí přírody. Tu, jak již bylo konstatováno, správní orgány spatřovaly v tom, že nebyly dány podmínky pro postup podle § 8 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny, a že tedy pokácení předmětných stromů mělo podléhat povolení podle § 8 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny, v němž by byl funkční a estetický vý-

znam jednotlivých dřevin náležitě posouzen (k tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 8. 2008, čj. 4 As 20/2008-84, č. 1788/2009 Sb. NSS). Tomu odpovídá i výrok rozhodnutí správního orgánu I. stupně.

Jakkoli tedy nelze pochybovat o tom, že správní orgán I. stupně má obecně pravomoc takové rozhodnutí, jaké je nyní posuzováno, vydat, je pro přezkoumání zákonnosti tohoto rozhodnutí v dané věci rozhodující, zda skutečně oprávnění ke kácení stromů podle § 8 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny vzniklo na základě pochybení Úřadu městské části Praha 6, a tedy v rozporu se zákonem, nebo zda byly naopak dány zákonné podmínky pro postup podle tohoto ustanovení.

Podle § 8 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny je ke kácení dřevin „*nezbytné povolení orgánu ochrany přírody, není-li dále stanoveno jinak. Povolení lze vydat ze závažných důvodů po vyhodnocení funkčního a estetického významu dřevin.*“ Podle § 8 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny ve znění účinném do 30. 11. 2009, „*[p]ovolení není třeba ke kácení dřevin z důvodů pěšebních, to je za účelem obnovy porostů nebo při provádění výchovné probírky porostů, a z důvodů zdravotních nebo při výkonu oprávnění podle zvláštních předpisů. Kácení z těchto důvodů musí být oznámeno písemně nejméně 15 dnů předem orgánu ochrany přírody, který je může pozastavit, omezit nebo zakázat, pokud odporuje požadavkům na ochranu dřevin nebo rozsahu zvláštního oprávnění.*“ Stěžovatel v kasační stížnosti namítal, že byl oprávněn postupovat podle § 8 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny, poukazoval přitom mj. na výjimku z povolovacího režimu, která se podle daného ustanovení vztahovala na výkon oprávnění podle zvláštních předpisů. Stěžovatel má za to, že za výkon oprávnění podle zvláštních předpisů je třeba považovat i postup podle zákona o státní památkové péči, kterým je obnova lipové aleje jakožto součásti národní kulturní památky. Nejvyšší správní soud s tímto názorem stěžovatele nesouhlasí, ztotožňuje se naopak se závěrem žalovaného, že výkonem oprávnění podle zvláštních předpisů nejsou

míněna oprávnění a zároveň povinnosti vlastníka nemovité kulturní památky, ale výhradně přímo v jiných právních předpisech upravená oprávnění ke kácení, resp. odstraňování dřevin, na která citované znění § 8 odst. 2 zákona ochrany přírody a krajiny v poznámce pod čarou odkazovalo. V dnešním znění již toto ustanovení obdobnou formulací neobsahuje a namísto ní uvádí přímý výčet těchto zvláštních oprávnění – „*při údržbě břehových porostů prováděné při správě vodních toků, k odstraňování dřevin v ochranném pásmu zařízení elektrizační a plynárenské soustavy prováděném při provozování těchto soustav*“ – opět s odkazem na příslušné právní předpisy. (...)

Je třeba se ovšem dále zabývat tím, zda se na případ stěžovatele nevztahovaly další možné výjimky z povolovacího režimu kácení dřevin vyjádřené v § 8 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny. Postup podle tohoto ustanovení je možný z důvodů pěstebních, to je mj. za účelem obnovy porostů, a dále z důvodů zdravotních. V těchto souvislostech je nutno připomenout závěry znaleckých posudků vypracovaných v této věci, jimiž argumentoval stěžovatel v kasační stížnosti a které se týkaly mj. stáří a zdravotního stavu jednotlivých stromů i daného lipového stromořadí jako celku a jeho další perspektivy či možnosti obnovy. (...)

Nelze tedy říci, že by v daném případě zdravotní důvody jednoznačně ospravedlňovaly – pro oznámený záměr vykácení celé aleje – postup podle § 8 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny, nanejvýš by bylo možné se na tyto důvody odvolat, pokud by stěžovatel oznámil vykácení jen několika nejvíce poškozených stromů.

Zbývá tedy možný postup podle § 8 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny z důvodů pěstebních, tj. za účelem obnovy porostů. Podle názoru žalovaného vyjádřeného na straně 6 žalobou napadeného rozhodnutí použití pěstebních důvodů v daném případě nelze přisvědčit s ohledem na druh dřevin a pozemku, resp. celkový charakter místa samého. Žalovaný je toho názoru, že v daném případě se nejedná o obnovu či výchovnou

probírku porostů, protože kácení není, na rozdíl od opatření k pravidelné obnově ovocných sadů či záměrného utváření tzv. živých plotů, součástí pěstování těchto dřevin. Tento výklad ovšem považuje Nejvyšší správní soud za příliš zužující. Jak výstižně uvedlo Ministerstvo kultury ve svém opakovaně zmiňovaném stanovisku ze dne 10. 4. 2007, předmětem věci nejsou nahodile rostoucí dřeviny mimo les, ale člověkem cíleně vytvořená alej, která se navíc podílí na hodnotě dané kulturní památky. Lipové stromořadí, přestože je součástí živé přírody, je tedy dílem lidských rukou obdobně jako ovocné sady či živé ploty a má obdobně jako tyto porosty svou životnost, byť ji lze počítat na více lidských generací. Tato delší doba životnosti ovšem nic nemění na tom, že nakonec každé takové stromořadí vlivem přirozeného procesu stárnutí či případně za spolupůsobení dalších negativních faktorů dospěje do stadia, kdy je nezbytná anebo přinejmenším vhodná jeho celková obnova. Na takové případy, je-li záměr, proč je nutné či vhodné obnovit předmětné stromořadí jako celek, tj. vykácet dosavadní stromy a vysadit stromy nové, dostatečně zdůvodněn, případně se též opírá o příslušné odborné posouzení, je tak podle názoru Nejvyššího správního soudu možné § 8 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny použít.

Zároveň se Nejvyšší správní soud domnívá, že právě o takový případ se jednalo i v nyní posuzované věci. Jakkoli odborné posudky připouštěly možnost prodloužení životnosti dané aleje, stěžovatel považoval ve shodě s jedním z těchto posudků za nevhodnější řešení obnovu celého stromořadí tak, aby dosavadní stromy, vysazené v nejednotném sponu, navíc různého stáří, vzhledu i zdravotního stavu (jež bylo ovšem u některých stromů nutno považovat za velmi vážný a nebezpečný pro okolí), byly nahrazeny novými mladými stromy stejného věku a sázenými v jednotném sponu. Stěžovatel tedy ve svém záměru vědomě upřednostnil před estetickou a přírodní (funkční) hodnotou jednotlivých dosavadních stromů estetickou hodnotu daného stromořadí jako celku, jeho pravidelnost, korespondující navíc, dle názoru stěžovatele,

s nímž se ztotožnilo rozhodnutí magistrátu ze dne 28. 4. 2006 i jemu předcházející odborné vyjádření Národního památkového ústavu, s estetickou hodnotou národní kulturní památky Břevnovského kláštera, jehož okolí alej dotváří. Záměrem stěžovatele tedy nebylo pouhé vykácení těchto lip a využití daného prostoru pro jiné účely, ale skutečně celková obnova stromořadí, tedy nahrazení dosavadních stromů v téže lokalitě stromy novými.

Za těchto okolností byl stěžovatel podle názoru Nejvyššího správního soudu oprávněn postupovat podle § 8 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny, tedy v souladu s tímto ustanovením oznámit záměr obnovy porostu, tj. lipové aleje příslušnému orgánu ochrany přírody, v daném případě Úřadu městské části Praha 6. To samozřejmě neznamená, že by tento správní orgán musel nutně s oznámením stěžovatele vyjádřit výslovný či konkludentní souhlas. Pokud by tento správní orgán dospěl ve správním řízení, jehož součástí by muselo být nutně vydání předběžného opatření k zabránění okamžitému pokácení stromů, na základě shromážděných podkladů k závěru, že přírodní a estetická hodnota všech, případně některých jednotlivých stromů převyšuje hodnotu budoucí aleje, např. právě proto, že jde o stromy staré, výrazně zvyšující přírodní a estetickou hodnotu daného místa (i když nejde přímo o významný krajinný prvek či o památné stromy), by byl oprávněn podle § 8 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny kácení omezit pouze na některé stromy nebo zcela zakázat.

Z pozdějších vyjádření Úřadu městské části Praha 6 založených ve správním spise nicméně vyplývá, že tento orgán ochrany přírody k takovým k závěrům nedospěl, naopak považoval stejně jako stěžovatel a orgán státní památkové péče za nejvhodnější řešení celkovou obnovu aleje, což bylo patrně důvodem, proč zůstal v rámci postupu podle § 8 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny nečinným. I za těchto okolností by byl správní orgán I. stupně následně oprávněn zákaz pokácení některých nebo všech stromů stěžovateli uložit formou opatření podle § 66 zákona o ochraně přírody a krajiny, pokud by shro-

máždil v tomto řízení dostatečné podklady pro závěr, že pokácení těchto stromů odporuje zákonným požadavkům na ochranu dřevin. Správní orgán I. stupně ovšem nebyl oprávněn vydat předmětné rozhodnutí, jímž pokácení jednotlivých stromů podmínil vydáním povolení podle § 8 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny. K takovému rozhodnutí chyběla nezbytná zákonná podmínka, totiž hrozba nedovolené změny chráněných částí přírody, neboť, jak již bylo vysvětleno, stěžovatel byl v daném případě oprávněn postupovat podle § 8 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny, jednalo se tedy o postup, jímž vzniklo oprávnění kácet dřeviny způsobem zákonem dovoleným. Námitku stěžovatele k oprávněnosti postupu podle § 8 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny tedy shledal Nejvyšší správní soud důvodnou, naopak rozhodnutí správních orgánů v dané věci je třeba považovat z uvedených důvodů za nezákonná, a nemůže tudíž obstát ani rozsudek městského soudu, který měl pro tuto důvodně vytýkanou vadu rozhodnutí žalovaného zrušit.

III. c) Vedení řízení ředitelstvím České inspekce životního prostředí

Zbývá vypořádat námitku stěžovatele, podle níž správní řízení podle § 66 zákona o ochraně přírody a krajiny účelově zahájilo a vedlo, namísto podle organizačního řádu příslušného oblastního inspektorátu Praha, ředitelství správního orgánu I. stupně.

Nejvyšší správní soud souhlasí se žalovaným, že zákon nerozlišuje, která složka správního orgánu I. stupně je příslušná k danému správnímu řízení. Nicméně podle § 15 odst. 2 správního řádu úkony správního orgánu v řízení provádějí úřední osoby oprávněné k tomu podle vnitřních předpisů správního orgánu nebo pověřené vedoucím správního orgánu. V tomto případě řízení vedli pracovníci jiného útvaru, než který je k tomu podle organizačního řádu určen. Podle tehdy platného organizačního řádu správního orgánu I. stupně, který je založen ve správním spisu, ředitelství zajišťovalo integrovaný výkon všech činností správního orgánu I. stupně, a to tím, že jeho odborné sekce pro jednotlivé složky životní-

ho prostředí, mj. odborná sekce ochrany lesa a přírody, působily jako řídící a metodické organizační složky, naopak přímá inspekční činnost, včetně navazujících správních řízení, byla organizačním řádem svěřena do působnosti pracovníků (inspektorů) jednotlivých oblastních inspektorátů. Zahájení řízení ředitelstvím správního orgánu I. stupně v daném případě lze skutečně považovat za nestandardní krok také vzhledem k tomu, že je ze správního spisu zřejmé, že pracovníci oblastního inspektorátu Praha měli na věc jiný názor než pracovníci ředitelství, neboť se účastnili společně s představitelem Úřadu městské části Praha 6 dne 11. 12. 2006 šetření přímo na daném místě v areálu Břevnovského kláštera a po vysvětlení ze strany stěžovatele dospěli z hlediska zájmů ochrany přírody k závěru obdobnému, jaký před nimi učinil z hlediska zájmů ochrany kulturní památky orgán státní památkové péče, totiž že se jako nejvhodnější řešení jeví celková obnova lipové aleje.

V každém případě, pokud řízení nevedly úřední osoby k tomu přímo oprávněné podle vnitřních předpisů správního orgánu I. stupně, měly být tyto úřední osoby podle § 14 odst. 2 správního řádu k tomu pověřeny vedoucím daného správního orgánu. Podle § 14 odst. 4 správního řádu o tom, kdo je v dané věci oprávněnou úřední osobou, se provede záznam do spisu a správní orgán o tom účast-

níka řízení na požádání informuje. V dané věci byl do správního spisu založen záznam datovaný dnem 27. 3. 2007 o rozhodnutí ředitele správního orgánu I. stupně, jímž měly být určeny konkrétní oprávněné úřední osoby ředitelství správního orgánu I. stupně k vedení daného správního řízení, přičemž takové rozhodnutí mělo být vydáno ústně již k datu zahájení řízení, tj. dne 9. 3. 2007. Je také třeba konstatovat, že tento úřední záznam je založen až na samém konci jinak chronologicky řazeného a číslovaného spisu, sám neobsahuje pořadové číslo a nefiguruje ani na spisovém přehledu, nelze tedy jednoznačně vyvrátit námitku stěžovatele, že k zařazení tohoto úředního záznamu do spisu i k samotnému určení oprávněných úředních osob došlo až dodatečně.

Ovšem vzhledem k předchozím závěrům Nejvyššího správního soudu by nemělo pro danou věc žádný smysl zabývat se dále do podrobností otázkou, zda v souvislosti s určením oprávněných úředních osob došlo k takové vadě správního řízení, jež mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí správních orgánů o věci samé [§ 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.], neboť je zřejmé, že rozhodnutí správních orgánů jsou v každém případě nezákonná z důvodů hmotněprávních, tj. pro absenci nezbytné zákonné podmínky pro jejich vydání spočívající v existenci hrozby nedovolených změn chráněných částí přírody.

2744

Kompetenční spory: příslušnost k vydání evropského platebního rozkazu

k čl. 5, čl. 6 a čl. 29 odst. 1 písm. a) nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1896/2006, kterým se zavádí řízení o evropském platebním rozkazu (v textu jen „nařízení o EPR“)

Pro určení mezinárodní příslušnosti k vydání evropského platebního rozkazu je třeba se zabývat otázkou, co se rozumí „soudem“ ve smyslu čl. 6 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1896/2006, kterým se zavádí řízení o evropském platebním rozkazu. Podle článku 5 nařízení je soudem „jakýkoli orgán v členském státě, který je příslušný k řízení o evropském platebním rozkazu nebo k jakémkoli jiným souběžným záležitostem“. Podle článku 29 odst. 1 písm. a) nařízení byly členské státy povinny Komisi oznámit „soudy, které jsou příslušné vydávat evropský platební rozkaz“. Informace sdělené členskými státy podle článku 29 nařízení stanoví, že pro

„určení soudů příslušných pro vydávání evropského platebního rozkazu se v České republice použije obecná právní úprava soudní příslušnosti v občanskoprávních věcech obsažená v zákoně č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, v platném znění [...]. Věcná příslušnost je upravena v § 9 až § 12, místní příslušnost v § 84 až § 89a o. s. ř.“

(Podle usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 11. 6. 2012, čj. Konf 44/2011-13)

Prejudikatura: Rozsudky Soudního dvora ze dne 21. 4. 1993, Sonntag (C-172/91, Recueil, s. I-1963), a ze dne 28. 4. 2009, Apostolides (C-420/07, Sb. rozh., s. I-3571).

Věc: Spor o pravomoc mezi Českým telekomunikačním úřadem a Okresním soudem v Teplících, za účasti žalobkyně akciové společnosti T-Mobile Slovensko a žalované Michaely G., ve věci vydání evropského platebního rozkazu.

Žalobkyně uzavřela s žalovanou dne 28. 12. 2005 „Zmluvu o pripojení“ (dále jen smlouva) podle § 43 a násl. zákona č. 610/2003 Z. z., o elektronických komunikacích, a podle § 269 odst. 2 zákona č. 513/1991 Z. z., obchodný zákoník. Tentýž den uzavřela žalobkyně se žalovanou Dodatek ke smlouvě na poskytnutí služby RELAX 60, tzv. službu třetích stran (službu obsahu). Žalovaná se zavázala platit žalobkyni za služby elektronických komunikací včetně služeb obsahu. Žalobkyně vystavila žalované fakturu v celkové výši 620,63 eur, která zahrnovala dlužné částky za služby elektronických komunikací včetně služeb obsahu a smluvní pokutu vyplývající ze smlouvy o poskytování služeb elektronických komunikací. Žalovaná však přes výzvu fakturu neuhradila.

Žalobkyně podala dne 17. 12. 2009 proti žalované u Okresního soudu v Teplících návrh na vydání evropského platebního rozkazu (dále jen „EPR“) podle nařízení o EPR o zaplacení této částky s příslušenstvím.

Okresní soud v Teplících usnesením ze dne 11. 3. 2010, čj. 13 C 867/2009-32, výrokem I. řízení zastavil, výrokem II. určil, že po právní moci usnesení bude věc postoupena Českému telekomunikačnímu úřadu. V odůvodnění uvedl, že žalobkyně uplatnila nárok na zaplacení dlužných plateb za telekomunikační služby sestávající z poplatků za hovory vyúčtované třemi fakturami. Odkázal na § 7 odst. 1 o. s. ř., podle kterého soudy v občanském soudním řízení projednávají a rozhodují spory a jiné právní věci, které vyplývají

z občanskoprávních, pracovních, rodinných a obchodních vztahů, pokud je podle zákona neprojednávají a nerozhodují o nich jiné orgány. Podle § 104 o. s. ř., „[j]de-li o takový nedostatek podmínky řízení, který nelze odstranit, soud řízení zastaví. Nespadá-li věc do pravomoci soudu, nebo má-li předcházet jiné řízení, soud postoupí věc po právní moci usnesení o zastavení řízení příslušnému orgánu“.

Český telekomunikační úřad (navrhovatel) poté podal návrh zvláštnímu senátu k rozhodnutí záporného kompetenčního sporu. Navrhovatel konstatoval, že žalobkyně požaduje po žalované dlužnou částku, která představuje cenu za poskytnutí služby elektronických komunikací včetně smluvní pokuty a cenu za služby třetích stran. V části týkající se zaplacení cen za služby obsahu Audiotex se jedná o tzv. služby třetích stran, čili o objednávku vůči třetí straně na poskytnutí služby nabízející obsah prostřednictvím sítí a služeb elektronických komunikací poskytovatele služeb elektronických komunikací. Konstatoval, že služby tohoto charakteru jsou podle § 1 odst. 2 zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích, vyjmuty z působnosti zákona, resp. rozhodovací pravomoci navrhovatele. K jejich rozhodování je příslušný soud. V této souvislosti navrhovatel odkázal na usnesení zvláštního senátu ze dne 31. 5. 2010, čj. Konf 99/2009-7, č. 2425/2011 Sb. NSS. Ve zbylé části pak navrhovatel – vědom si své kompetence k rozhodování sporu tam, kde je to stanoveno zákonem o elektronických komunikacích (kromě popírané služby třetích stran) – vznesl současně po-

chybnost ohledně své kompetence k vydání EPR postupem podle nařízení o EPR. Předně upozornil, že jako správní orgán příslušný ve věcech podle zákona o elektronických komunikacích, nebyl tímto zákonem zřízen jako soud. Nařízení o EPR v čl. 5 bodě 3 stanoví, že „[p]ro účely tohoto nařízení se rozumí ‚soudem‘ jakýkoli orgán v členském státě, který je příslušný k řízení o evropském platebním rozkazu“. K tomu uvedl citaci z odborné literatury (viz Drápal, L.; Bureš, J. a kol. *Občanský soudní řád II. § 201 až § 379. Komentář*. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2009, s. 3186): „[Č]lánek 5 obsahuje definice klíčových pojmů, které jsou v nařízení použity. [...] Pojem soud je třeba vykládat v souladu s nařízením Brusel I [nařízení Rady (ES) č. 44/2001 o příslušnosti a uznávání a výkonu soudních rozhodnutí v občanských a obchodních věcech]. Podle něj musí být soud ustaven zákonem, musí být trvalé povahy, nezávislý, s povinnou jurisdikcí, řízením inter partes a aplikujícím právo (rozsudek ESD ve věci *Francois De coster proti Collège des bourgmestres et échevins de Watermael – Boitsfort*, C-17/00, Sb. rozh., s. I-09445).“ Vzhledem k uvedenému se navrhopatel domníval, že i věcně příslušným orgánem k vydání evropského platebního rozkazu je soud.

Zvláštní senát rozhodl, že příslušný vydat evropský platební rozkaz ve věci platby za služby elektronických komunikací je soud a usnesení Okresního soudu v Teplicích zrušil.

Z odůvodnění:

Zvláštní senát se tak zabýval nejdříve otázkou, zda se nařízení o EPR vztahuje z hlediska působnosti na předmětnou věc. Zatímco Okresní soud v Teplicích se touto otázkou nezabýval vůbec, navrhopatel se na nařízení odvolával v odůvodnění svého návrhu.

Podle nařízení článku 1 písm. a) je účelem tohoto nařízení zavedením řízení o EPR „zjednodušit a urychlit soudní řízení týkající se nesporných peněžních nároků v přeshraničních případech a snížit náklady na ně“.

Podle článku 2 bodu 1 se nařízení „vztahuje na občanské a obchodní věci v přeshra-

ničních případech, bez ohledu na povahu soudu. Nevztahuje se zejména na daňové, celní či správní věci ani na odpovědnost státu za jednání a opominutí při výkonu státní moci („acta iure imperii“).

Podle článku 3 bodu 1 „[p]ro účely tohoto nařízení se přeshraničním případem rozumí případ, ve kterém má alespoň jedna ze stran bydliště nebo místo obvyklého pobytu v jiném členském státě, než je členský stát soudu, u něhož byl podán návrh na vydání platebního rozkazu“.

Podle bodu 2 a 3 téhož článku se „[b]ydliště určí podle článků 59 a 60 nařízení Rady (ES) č. 44/2001 [...]. Rozhodujícím okamžikem pro určení, zda se jedná o přeshraniční případ, je doba, kdy je podán návrh na vydání evropského platebního rozkazu.“

Podle článku 6 bodu 1 „[p]ro účely použití tohoto nařízení se příslušnost soudu určí v souladu s příslušnými pravidly práva Společenství, zejména s nařízením (ES) č. 44/2001“.

Podle bodu 2 téhož článku „[v]yplývá-li však nárok ze smlouvy uzavřené osobou, spotřebitelem, za účelem, který nelze považovat za výkon její podnikatelské nebo profesní činnosti, a pokud je žalovaným tento spotřebitel, jsou příslušné pouze soudy v členském státě, v němž má žalovaný bydliště ve smyslu článku 59 nařízení (ES) č. 44/2001“.

Podle článku 29 bodu 1 písm. a) do 12. června 2008 členské státy oznámí Komisi „soudy, které jsou příslušné vydávat evropský platební rozkaz“.

Z výše uvedeného zvláštní senát vyvodil následující.

V daném sporu se jedná o soukromoprávní vztah mezi žalobkyní (společností T-Mobile Slovensko) a žalovanou (spotřebitelem), tedy subjekty soukromého práva. Vztah mezi žalobcem a žalovanou se navíc řídí slovenským právem. Z článku 42 odst. 4 slovenského zákona o elektronických komunikacích vyplývá, že účastník je povinen platit cenu za poskytnutou veřejnou službu dle smlouvy o připojení a dle tarifu. Cena za poskytnuté

služby tedy není stanovena veřejnoprávními předpisy, ale prostředky soukromého práva (smlouvou).

Nařízení o EPR kromě jiného stanoví, že EPR je možné vydat pouze v případě občanských a obchodních věcí, nikoliv však věcí správních. To, že jde o autonomní pojmy evropského práva, vyplývá z judikatury Soudního dvora EU k bruselské úmluvě (Úmluva o příslušnosti a výkonu rozhodnutí v občanských a obchodních věcech sjednána v Bruselu 27. září 1968) a k nařízení č. 44/2001, kde byly tyto pojmy rovněž použity. Např. rozsudek Soudního dvora ze dne 28. 4. 2009, *Apostolides*, C-420/07, Sb. rozh., s. I-3571, bod 41: „V tomto ohledu je nutné připomenout, že s cílem zajistit v rámci toho, co je možné, rovnost a jednotu práv a povinností vyplývajících z nařízení č. 44/2001 pro členské státy a zúčastněné osoby, je nutné pojem „věci občanské a obchodní“ nevykládat jako pouhý odkaz na vnitrostátní právo jednoho z dotčených států. Uvedený pojem musí být považován za pojem autonomní, který je nutno vykládat s odkazem jednak na cíle a systém uvedeného nařízení, a jednak na obecné zásady vyvozené ze všech vnitrostátních právních řádů (viz rozsudky ze dne 14. 10. 1976, *LTU*, 29/76, *Recueil*, s. 1541, bod 3; ze dne 16. 12. 1980, *Rüffer*, 814/79, *Recueil*, s. 3807, bod 7; ze dne 21. 4. 1993, *Sonntag*, C-172/91, *Recueil*, s. I 1963, bod 18; ze dne 15. 5. 2003, *Préservatrice foncière TIARD*, C-266/01, *Recueil*, s. I 4867, bod 20; ze dne 18. 5. 2006, *ČEZ*, C-343/04, *Sb. rozh.*, s. I 4557, bod 22, jakož i ze dne 15. 2. 2007, *Lechouritou* a další, C-292/05, *Sb. rozh.*, s. I 1519, bod 29).“

Nerozhodnou je z hlediska určení, zda jde o věc soukromoprávní nebo veřejnoprávní i skutečnost, kdo o nároku žalobce rozhoduje. Dle rozhodnutí Soudního dvora ze dne

21. 4. 1993, *Sonntag*, C-172/91, *Recueil*, s. I-1963, podstatnou z hlediska věcné působnosti nařízení je povaha uplatněného nároku, popř. povaha nároku, o němž bylo soudem rozhodnuto. Je přitom lhostejno, zda o takovém nároku rozhodl soud v civilním, trestním či správním řízení.

Z předloženého spisu nevyplývá, že by žalovaná při uzavírání smlouvy jednala v rámci výkonu podnikatelské činnosti, zatímco žalobkyně ano. Lze tedy dovodit, že žalovaná uzavírala předmětnou smlouvu v pozici spotřebitele, tedy že šlo o smlouvu spotřebitelskou a že čl. 6 odst. 2 nařízení o EPR lze na daný případ aplikovat.

Pro určení mezinárodní příslušnosti je třeba se zabývat otázkou, co se rozumí „soudem“ ve smyslu čl. 6 nařízení o EPR. Podle čl. 5 odst. 3 citovaného nařízení je „soudem“ jakýkoli orgán v členském státě, který je příslušný k řízení o EPR nebo k jakýmkoli jiným souvisejícím záležitostem. Podle čl. 29 odst. 1 písm. a) téhož nařízení byly členské státy povinny sdělit Komisi informace o „soudech“, které jsou příslušné vydávat EPR. Na základě sdělení České republiky podle tohoto článku (viz konsolidovaná verze – evropský soudní atlas) se pro určení soudů příslušných pro vydávání EPR v České republice použije obecná právní úprava soudní příslušnosti v občanskoprávních věcech obsažená v občanském soudním řádu. Věcná příslušnost je upravena v § 9 až § 12 o. s. ř., místní příslušnost v § 84 až § 89a o. s. ř.

Na základě výše uvedených zjištění zvláštní senát vyslovil závěr, že o návrhu na vydání EPR v předmětné věci jsou příslušné rozhodovat soudy, konkrétně Okresní soud v Teplících. Český telekomunikační úřad není ve smyslu předmětného nařízení kompetentním orgánem příslušným k řízení o návrhu na vydání EPR. (...)

Kompetenční spory: rozhodování o návrhu povinného na částečné zastavení exekuce

k § 1 zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů

Spor mezi okresním soudem a soudním exekutorem o to, kdo má rozhodovat o částečném návrhu povinného na zastavení exekuce, není kompetenčním sporem ve smyslu § 1 zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů. Zvláštní senát zřízený podle uvedeného zákona proto návrh na rozhodnutí o takovémto sporu odmítne.

(Podle usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 16. 8. 2012, čj. Konf 87/2011-6)

Věc: Spor o pravomoc mezi Okresním soudem v Jablonci nad Nisou a soudním exekutorem JUDr. Jurajem Podkonickým, Ph.D., za účasti oprávněné akciové společnosti GE Money Bank a povinného Olava K., ve věci rozhodování o návrhu povinného na částečné zastavení exekuce.

Návrhem doručeným dne 3. 10. 2011 se Okresní soud v Jablonci nad Nisou domáhal, aby zvláštní senát rozhodl spor o pravomoc vzniklý mezi ním a soudním exekutorem JUDr. Jurajem Podkonickým, Ph.D., v exekuční věci o uspokojení pohledávky oprávněné ve výši 58 657,89 Kč s příslušenstvím.

Usnesením ze dne 2. 9. 2009, čj. 16 Nc 6399/2009-4, Okresní soud v Jablonci nad Nisou nařídil exekuci na majetek povinného podle „rozhodnutí“ Obvodního soudu pro Prahu 1 ze dne 13. 3. 2009, čj. 51 C 110/2009-12, pro uspokojení pohledávky oprávněné ve výši 58 657,89 Kč a nákladů nalézacího řízení ve výši 23 627,20 Kč.

Podáním ze dne 16. 7. 2010 povinný navrhl částečné zastavení exekuce z důvodu nevhodně zvoleného způsobu exekuce.

Exekuční soud dospěl k závěru, že toto podání je opožděné, a proto jej vrátil exekutorovi k rozhodnutí, neboť poukázal na § 52 odst. 2 zákona č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád), dle kterého „[n]estano-li tento zákon jinak, je exekutor oprávněn vykonat všechny úkony, které občanský soudní řád a další právní předpisy jinak svěřují při provedení výkonu rozhodnutí soudu, soudci, vykonavateli nebo jinému zaměstnanci soudu“.

Exekutor svým přípisem ze dne 21. 9. 2011 soudu věc vrátil s tím, že nemá pravomoc ve věci rozhodnout, neboť dle § 55 exekučního

řádu exekutor exekuci zastaví pouze v případě souhlasu oprávněného s opožděným návrhem na zastavení exekuce, při nesouhlasu oprávněného s opožděným návrhem však tento exekutor postoupí k rozhodnutí exekučnímu soudu.

Okresní soud v Jablonci nad Nisou poté podal návrh zvláštnímu senátu k rozhodnutí negativního kompetenčního sporu. Uvedl, že „*komentář [zřejmě „Beckův,“] k § 52 exekučního řádu [...] taxativně vyjmenovává situace, ve kterých rozhoduje soud. Ve všech ostatních případech rozhoduje exekutor. Mezi taxativně vypočtenými případy není rozhodování o odmítnutí opožděného podání, kdy toto rozhodování je pouze procesního charakteru a nikoli ve věci samé. Protože exekuční soud a exekutor popírají svou pravomoc vydat rozhodnutí, vznikl mezi nimi záporný kompetenční spor o to, kdo má pravomoc (je povinen) rozhodnout o opožděném podání v exekučním řízení (návrhu na zastavení), předkládá exekuční soud dle zákona č. 131/2002 Sb. danou věc zvláštnímu senátu k rozhodnutí.*“

Zvláštní senát návrh odmítl.

Z odůvodnění:

Zvláštní senát se nejprve zabýval otázkou, zda jsou splněny podmínky pro vydání rozhodnutí o kompetenčním sporu, přičemž vycházel z následujících skutečností, úvah a závěrů:

Podle § 1 odst. 1 zákona č. 131/2002 Sb. se podle tohoto zákona postupuje „*při kladných nebo záporných kompetenčních sporech o pravomoc nebo věcnou příslušnost (dále jen ‚pravomoc‘) vydat rozhodnutí, jehož stranami jsou*

a) soudy a orgány moci výkonné územní, zájmové nebo procesní samosprávy,

b) soudy v občanském soudním řízení a soudy ve správním soudnictví.“

Podle § 1 odst. 2 téhož zákona „*[k]ompetenčním sporem je spor, ve kterém si jedna strana osobuje pravomoc vydat rozhodnutí v totožné věci individuálně určených účastníků, o níž bylo druhou stranou vydáno pravomocné rozhodnutí. Kompetenčním sporem je též spor, ve kterém jeho strany popírají svou pravomoc vydat rozhodnutí v totožné věci individuálně určených účastníků.“*

Takto vymezené kompetenční spory projednává a rozhoduje zvláštní senát (§ 2 odst. 1 zákona č. 131/2002 Sb.). Ten pak rozhodne, kdo (tedy která strana kompetenčního sporu) je příslušný vydat rozhodnutí ve věci uvedené v návrhu na zahájení řízení (§ 5 odst. 1 téhož zákona).

Jedna ze základních podmínek pro to, aby byla dána pravomoc zvláštního senátu, je existence kompetenčního sporu.

Pro řešení této otázky je třeba si ujasnit postavení soudního exekutora a jeho vztah k exekučnímu soudu. Postavení soudního exekutora upravuje především § 1 exekučního řádu tak, že „*[s]oudní exekutor (dále jen ‚exekutor‘) je fyzická osoba splňující předpoklady tohoto zákona, kterou stát pověřil exekutorským úřadem“* (odst. 1). „*V rámci pověření exekutorským úřadem exekutor provádí nucený výkon exekučních titulů (dále jen ‚exekuční činnost‘) a další činnost podle tohoto zákona“* (odst. 2). Podle § 28 exekučního řádu „*[e]xekuci provede ten exekutor, kterého v návrhu na provedení exekuce navrhne oprávněný a kterého soud příslušný podle § 45 (dále jen ‚exekuční soud‘) pověří provedením exekuce. Úkony exekutora se považují za úkony exekučního soudu.“*

Stát tedy na soudního exekutora přenesl část svých mocenských pravomocí náležejících obecným soudům v oblasti výkonu roz-

hodnutí dle občanského soudního řádu a nadále stanovil, jakým způsobem bude soudní exekutor tyto pravomoci vykonávat. Soudní exekutor je definován jako soukromá osoba vykonávající z pověření exekučního soudu veřejnou moc v oboru soudní moci. Soudní exekutor vykonává exekuční činnost nezávisle a je při jejím výkonu vázán právním řádem a rozhodnutími soudů vydanými v exekučním řízení či v řízení o výkon rozhodnutí (§ 2 exekučního řádu); není však povinen respektovat pokyny jiných státních orgánů. Úkony soudního exekutora v exekučním řízení jsou považovány za úkony exekučního soudu a soudní exekutor sám rozhoduje o způsobu provedení exekuce a sám také vydává rozhodnutí, která exekuční řád nesvěřuje soudu. Exekuční řád tedy staví úkony soudního exekutora na úroveň úkonů exekučního soudu. Exekuční řád je koncipován jako zvláštní zákon ve vztahu k obecné procesní úpravě obsažené v občanském soudním řádu. Exekuční řád dělí pravomoci v exekučním řízení mezi exekuční soud, který rozhoduje o nařízení a zastavení exekuce a v dalších specifikovaných případech, a soudního exekutora, který činí všechny úkony, které exekuční řád výslovně nesvěřuje soudu. Exekuční soudy se tak nadále zaměřují jen na posouzení podmínek nařízení exekuce a na sporné problémy mezi účastníky řízení. Z takto chápaného vymezení postavení soudního exekutora a rozdělení kompetencí mezi exekuční soud a soudního exekutora nevyplývá, že by mezi soudem na jedné straně a orgánem moci výkonné, územní, zájmové či procesní samosprávy na straně druhé, či mezi soudem v občanském soudním řízení a soudem ve správním soudnictví bylo sporné, kdo má vydat rozhodnutí v totožné věci.

Na základě výše vyloženého lze tedy uzavřít, že navrhovatelem tvrzený spor mezi ním a soudním exekutorem o pravomoc, která z uvedených stran má rozhodovat o částečném návrhu povinného na zastavení exekuce, není kompetenčním sporem ve smyslu zákona č. 131/2002 Sb., neboť jej nelze podřadit pod § 1 odst. 1 písm. a) zákona č. 131/2002 Sb. (nejde zde o kompetenční spor mezi soudem a orgánem moci výkonné, územní, zájmové nebo profesní samosprávy), ani pod písm. b) téhož paragrafu (neboť zde nejde ani o kompetenční spor mezi soudem v občanském soudním řízení a soudem ve správním soudnictví). (...)