

SBÍRKA
ROZHODNUTÍ
NEJVYŠŠÍHO
SPRÁVNÍHO
SOUDU

4 2013 / XI. ročník / 30. 4. 2013

OBSAH

I.

JUDIKÁTY

- 2784.** Správní řízení: povaha lhůty pro odvolání soudního exekutora z funkce. 315
- 2785.** Řízení před soudem: ochrana proti nečinnosti; opatření proti nečinnosti. 320
- 2786.** Správní trestání: výjimka ze zásady koncentrace řízení 325
- 2787.** Daňové řízení: zástavní právo; společné jmění manželů 328
- 2788.** Daňové řízení: nahlížení do spisů. 331
- 2789.** Daň z příjmů: započtení soukromoprávní pohledávky; stanovení daně po prekluzivní lhůtě 336
- 2790.** Veřejné zakázky: zadání veřejné zakázky v jednacím řízení bez uveřejnění; ochrana výhradních práv 341
- 2791.** Právo na informace: vnitřní pokyny 348
- 2792.** Právo průmyslového vlastnictví: řízení o výmazu užitného vzoru 355
- 2793.** Stavební řízení: šetrnost k zájmům vlastníků sousedících pozemků 363
- 2794.** Provoz na pozemních komunikacích: podmínky udělení řídičského oprávnění cizímu státnímu příslušníkovi 366
- 2795.** Volba prezidenta republiky: lhůta k podání návrhu; kontrola petice 369
- 2796.** Volba prezidenta republiky: registrace kandidátní listiny. 393
- 2797.** Volba prezidenta republiky: aktivní legitimace navrhovatele. 400
- 2798.** Volba prezidenta republiky: povaha petice připojené ke kandidátní listině. 405
- 2799.** Místní referendum: přípustnost konání místního referenda; den a doba hlasování v místním referendu 408
- 2800.** Místní referendum: účastenství vlastníka pozemku v řízení ve věcech místního referenda 418

I. JUDIKÁTY

2784

Správní řízení: povaha lhůty pro odvolání soudního exekutora z funkce

k § 15 odst. 3 zákona č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád) a o změně dalších zákonů*)

Lhůta pro odvolání soudního exekutora z funkce dle § 15 odst. 3 zákona č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti, ve znění účinném do 25. 6. 2009 je lhůtou pořádkovou. Proto v případě, kdy rozhodnutí o odvolání soudního exekutora z funkce není ministrem spravedlnosti vydáno v zákonem stanovené jednoměsíční lhůtě, nezaniká právo ministra na odvolání soudního exekutora z funkce.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 11. 2012, čj. 5 As 115/2012-33)

Věc: JUDr. Pavel Procházka proti Ministerstvu spravedlnosti o odvolání soudního exekutora, o kasační stížnosti žalobce.

Žalobce byl rozsudkem Okresního soudu ve Znojmě ze dne 23. 10. 2006, čj. 17 T 174/2005-1076, ve spojení s usnesením Krajského soudu v Brně ze dne 3. 5. 2007, sp. zn. 9 To 50/2007, pravomocně odsouzen za úmyslný trestný čin. V této souvislosti Exekutorská komora ČR v souladu s § 15 odst. 3 exekučního řádu navrhla ministru spravedlnosti, aby žalobce odvolal z funkce soudního exekutora z důvodu ztráty bezúhonnosti.

Ministr spravedlnosti (dále jen „žalovaný“) návrhu Exekutorské komory ČR vyhověl a dne 26. 7. 2007 rozhodl o odvolání žalobce z funkce soudního exekutora. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce rozklad, který žalovaný rozhodnutím ze dne 17. 10. 2007 zamítl.

Žalobce podal proti rozhodnutí o rozkladu žalobu u Městského soudu v Praze, který rozsudkem ze dne 3. 7. 2008, čj. 9 Ca 359/2007-117, napadené rozhodnutí zrušil pro vadu řízení spočívající v podstatném porušení ustanovení o řízení majícím vliv na zákonnost rozhodnutí a vrátil věc žalovanému. V dalším řízení městský soud žalovaného zavázal, aby se vypořádal se všemi procesními

námitkami žalobce a rovněž s námitkou poukazující na rozdíly v rozhodování žalovaného v obdobných případech.

Proti rozhodnutí městského soudu podal žalovaný kasační stížnost, kterou Nejvyšší správní soud usnesením ze dne 12. 12. 2008, čj. 5 As 98/2008-186, jako opožděnou odmítl.

V novém rozhodnutí ze dne 18. 11. 2008 žalovaný rozklad žalobce opětovně zamítl a potvrdil rozhodnutí ze dne 26. 7. 2007 o jeho odvolání z funkce soudního exekutora. Žalobce uvedené rozhodnutí napadl další žalobou.

Městský soud tuto žalobu zamítl rozsudkem ze dne 28. 6. 2010, čj. 9 Ca 429/2008-72, neboť dospěl k závěru, že nejsou dány důvody pro vyslovení nicotnosti rozhodnutí žalovaného o odvolání žalobce z funkce soudního exekutora, ani pro zrušení rozhodnutí o rozkladu žalovaného pro nezákonnost či vady řízení.

Žalobce (stěžovatel) podal proti tomuto rozhodnutí kasační stížnost, které Nejvyšší správní soud vyhověl a rozhodnutím ze dne 29. 4. 2011, čj. 5 As 9/2011-128 zrušil napade-

*) S účinností od 25. 6. 2009 byl § 15 odst. 3 změněn zákonem č. 183/2009 Sb. a s účinností od 31. 12. 2012 byl dále změněn zákonem č. 396/2012 Sb.

ný rozsudek městského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení z důvodu nesprávného právního posouzení podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Nesprávné právní posouzení spočívalo v nesprávném právním názoru městského soudu, že za den vydání rozhodnutí žalovaného je třeba považovat den 31. 7. 2007, a že z tohoto důvodu bylo rozhodnutí vydáno v zákonem stanovené jednoměsíční lhůtě.

V novém rozhodnutí ze dne 23. 11. 2011, čj. 9 A 125/2011-188, městský soud žalobu stěžovatele opětovně zamítl a potvrdil rozhodnutí žalovaného o rozkladu, a to s ohledem na skutečnost, že z provedeného dokazování vyplynulo, že rozhodnutí žalovaného bylo vydáno v jednoměsíční lhůtě stanovené v § 15 odst. 3 exekučního řádu. Městský soud se ve svém rozhodnutí mimo jiné zabýval charakterem lhůty pro vydání rozhodnutí o odvolání soudního exekutora a shledal, že neexistují žádné procesní, legislativní, ale ani žádné jiné rozumné důvody proč považovat lhůtu stanovenou v § 15 odst. 3 exekučního řádu za lhůtu prekluzivní.

Stěžovatel podal i proti tomuto rozsudku městského soudu kasační stížnost, v níž mimo jiné namítal, že žalovaný předal předmětné rozhodnutí v rozporu se správním řádem k doručení Exekutorské komoře ČR, přičemž v řízení ani nebylo prokázáno, že úložní lístek, který byl předán Českou poštou do exekutorského úřadu stěžovatele, se týkal právě tohoto rozhodnutí. Ve své kasační stížnosti stěžovatel uvedl, že dne 5. 9. 2007 mu na Exekutorské komoře ČR nebyla předána poštovní zásilka obsahující rozhodnutí žalovaného, nýbrž pouze rozhodnutí bez obálky, přičemž městský soud v tomto směru žádné dokazování neprovedl. Podle názoru stěžovatele tak lhůta stanovená v § 15 odst. 3 exekučního řádu pro odvolání soudního exekutora z funkce zanikla prekluzí s tím právním důsledkem, že žalovaný již stěžovatele neměl právo z funkce exekutora odvolat.

Žalovaný se ve svém vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil se závěry městského soudu a k námitce stěžovatele, že mu rozhodnutí o odvolání z funkce exekutora nebylo řádně doručeno, a v důsledku toho nedošlo k jeho

odvolání v zákonné jednoměsíční lhůtě, uvedl, že rozhodnutí o odvolání z funkce exekutora bylo stěžovateli doručováno prostřednictvím Exekutorské komory ČR a dále prostřednictvím České pošty do vlastních rukou, přičemž zásilka byla připravena k vyzvednutí již dne 15. 8. 2007. Jestliže byla zásilka k vyzvednutí připravena již dne 15. 8. 2007, je dle žalovaného jednoznačné, že musela být dána k doručení dříve, tedy ve lhůtě jednoho měsíce od data doručení návrhu Exekutorské komory ČR na odvolání stěžovatele z funkce, když tato plynula od 16. 7. 2007. Úkon směřující k doručení tak byl dle názoru žalovaného učiněn v jednoměsíční lhůtě stanovené v § 15 odst. 3 exekučního řádu, a současně tedy i rozhodnutí žalovaného bylo v této lhůtě vydáno.

K další námitce stěžovatele, že předmětnou jednoměsíční lhůtu je třeba považovat za lhůtu prekluzivní, žalovaný uvedl, že na tuto lhůtu nemůže být nahlíženo jinak, než jako na lhůtu pořádkovou, neboť se jedná o lhůtu pro vydání rozhodnutí a v zákoně nejsou stanoveny žádné účinky pro případ, že by rozhodnutí v této lhůtě vydáno nebylo. Dle žalovaného nelze připustit výklad, že by po jejím marném uplynutí došlo k zániku práva žalovaného odvolat exekutora z funkce.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

V.

Posouzení věci

(...)

K námitce uplynutí lhůty pro odvolání stěžovatele z funkce soudního exekutora

[53] Žalovaný podle stěžovatele nepostupoval řádně ani z hlediska lhůty stanovené § 15 odst. 3 exekučního řádu pro odvolání soudního exekutora z funkce, která podle jeho názoru marně uplynula. Žalovaný předmětné rozhodnutí předal k doručení Exekutorské komoře ČR, přičemž v řízení dle názoru stěžovatele nebylo prokázáno, že úložní lístek, který byl následně předán Českou poštou do exekutorského úřadu stěžovatele, se týkal

právě tohoto rozhodnutí. Podle názoru stěžovatele tak jednoměsíční lhůta pro odvolání soudního exekutora z funkce prekludovala s tím, že žalovaný neměl právo stěžovatele po uplynutí této lhůty z funkce soudního exekutora odvolat, když si stěžovatel převzal předmětné rozhodnutí osobně až dne 5. 9. 2007, tj. po uplynutí jednoměsíční lhůty pro vydání rozhodnutí o odvolání z funkce soudního exekutora.

[54] Nejvyšší správní soud ve svém původním rozhodnutí dospěl k závěru, že správní řád neumožňuje správním orgánům doručovat své písemnosti jakýmkoliv způsobem, ale jen způsoby jím stanovenými. Původní závěr městského soudu, že v posuzované věci bylo rozhodnutí o odvolání stěžovatele z funkce exekutora dáno k poštovní přepravě dne 31. 7. 2007, tak nebyl podle zdejšího soudu v souladu s § 71 odst. 2 písm. a) a § 19 správního řádu, neboť žalovaný své rozhodnutí nedoručoval stěžovateli podle § 19 správního řádu, ale rozhodnutí zaslal Exekutorské komoře ČR, aby ho stěžovateli doručila. Z provedeného dokazování přitom podle Nejvyššího správního soudu nevyplývalo, zda Exekutorská komora ČR rozhodnutí žalovaného doručovala stěžovateli např. prostřednictvím provozovatele poštovních služeb, protože pokud by tomu tak bylo, mohlo by být vycházeno i z data odevzdání rozhodnutí žalovaného Exekutorskou komorou ČR k doručení stěžovateli prostřednictvím provozovatele poštovních služeb.

[55] Zdejší soud z právě uvedených důvodů rozhodnutí městského soudu zrušil a zavázal ho, aby se v dalším řízení zabýval skutečným datem odeslání rozhodnutí Exekutorskou komorou ČR stěžovateli, resp. v případě, že bude prokázáno, že k odeslání rozhodnutí došlo až po uplynutí lhůty pro odvolání stěžovatele z funkce soudního exekutora, aby se zabýval charakterem této lhůty, tj. zda se jedná o lhůtu prekluzivní nebo pořádkovou.

[56] Po provedeném řízení a na základě podkladů správního spisu a provedeného dokazování vzal městský soud za prokazané, že rozhodnutí o odvolání z funkce exekutora bylo stěžovateli doručováno opakovaně, a to

v polovině měsíce srpna 2007: „*Nejen žalovaný, ale i sám žalobce již k podanému rozkladu i při jednání před soudem předložil výzvu České pošty k vyzvednutí zásilky doručované do vlastních rukou svědčící o tom, že žalovaný prostřednictvím Exekutorské komory ČR a dále prostřednictvím České pošty doručoval rozhodnutí žalobci do vlastních rukou s tím, že zásilka byla připravena k vyzvednutí již dne 15. 8. 2007. Byla-li zásilka k vyzvednutí připravena již 15. 8. 2007, je zřejmé, že žalovaný tak bezpochyby a prokazatelně v zákonné lhůtě učinil, a toto zjištění postačuje k závěru o odvolání žalobce z funkce exekutora v zákonné jednoměsíční lhůtě. [...] V dané věci Exekutorská komora ČR rozhodnutí žalovaného doručovala opakovaně, a to nejprve právě naznačeným způsobem – prostřednictvím České pošty v zákonné lhůtě, a teprve poté učinila další doručení osobním předáním dne 5. 9. 2007.*“

[57] Uvedený způsob doručení nemohou dle názoru městského soudu zpochybnit ani argumenty stěžovatele o absenci některých údajů na výzvě České pošty a jeho tvrzení, že byl do konce měsíce srpna na dovolené, a to z důvodu, že náležitosti výzvy upravené v § 23 odst. 4 správního řádu a přítomnost stěžovatele v místě, kam mu bylo doručováno, mají význam pouze pro závěr, zda bylo rozhodnutí stěžovateli cestou poštovních služeb účinně doručeno (fiktivně – uloženo), nikoliv pro závěr, zda žalovaný předal zásilku s rozhodnutím prostřednictvím České pošty k doručení stěžovateli v zákonné lhůtě jednoho měsíce od podání návrhu Exekutorské komory ČR na odvolání z funkce soudního exekutora.

[58] Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s právě uvedeným názorem, jelikož má za to, že hodnocení věci městským soudem má dostatečnou oporu ve spisu a shromážděné důkazní prostředky ve svém souhrnu potvrzují závěr o tom, že k odeslání rozhodnutí o odvolání stěžovatele z funkce Exekutorskou komorou ČR došlo ještě v zákonem stanovené lhůtě. Zdejší soud tak k námitce ohledně tvrzeného nesprávného hodnocení důkazů městským soudem konstatuje, že z důkazů za-

ložených v soudním spisu je patrné, že stěžovatel byl v rámci správního řízení opakovaně doručováno rozhodnutí o odvolání z funkce soudního exekutora, přičemž z výzvy České pošty k vyzvednutí zásilky založené ve spisu jednoznačně vyplývá, že s ohledem na skutečnost, že tato byla k vyzvednutí připravena již dne 15. 8. 2007, musela být odeslána včas, tj. v zákonem stanovené jednoměsíční lhůtě. Způsob, jakým městský soud zhodnotil výsledky provedeného dokazování, má dle zdejšího soudu oporu ve spisu a je výsledkem logického uvažování opřeného o řádně získané důkazy, jež byly hodnoceny jak jednotlivě, tak ve svém souhrnu, a tvoří dostatečnou oporu skutkovému stavu, tak jak byl městským soudem osvědčen.

[59] K posouzení povinných náležitostí výzvy k vyzvednutí zásilky Nejvyšší správní soud shodně s městským soudem uvádí, že absence jednotlivých zákonem předvídaných údajů s sebou samozřejmě nese negativní následky pro jeho odesílatele, nicméně pro učinění závěru o vydání, resp. existenci rozhodnutí ve smyslu správního řádu, nejsou tyto nedostatky relevantní. Soud se i v této otázce ztotožňuje s výkladem předloženým městským soudem, když má za to, že absence povinných náležitostí výzvy se může projevit na účinnosti doručení (fikci – uložení), avšak nikoliv na závěru, zda došlo k vydání rozhodnutí správního orgánu.

K charakteru lhůty pro odvolání soudního exekutora z funkce

[60] Přestože uvedený závěr postačuje k posouzení, zda rozhodnutí žalovaného o odvolání stěžovatele z funkce soudního exekutora bylo vydáno, považoval městský soud i z hlediska délky řízení a již několika soudních přezkumů v této věci za potřebné se vypořádat i s právní otázkou charakteru lhůty pro odvolání z funkce soudního exekutora, tj. zda se jedná o lhůtu prekluzivní nebo pořádkovou.

[61] Městský soud je toho názoru, že neexistují žádné procesněprávní, legislativní, ale ani rozumné důvody považovat lhůtu stanovenou § 15 odst. 3 exekučního řádu za lhůtu

prekluzivní, po jejímž marném uplynutí dojde k zániku práva žalovaného odvolat soudního exekutora z funkce. Je-li s uplynutím určité lhůty spojen zánik práva, musí být dle názoru městského soudu takový důsledek výslovně v zákoně uveden. V oblasti správního práva například bývá stanoveno, že uplynutím určité lhůty buď nárok zaniká, nebo nelze určitou povinnost stanovit.

[62] Nejvyšší správní soud se sice ztotožňuje s názorem městského soudu, že v oblasti správního práva bývá v případě prekluzivních lhůt výslovně stanoveno, že uplynutím určité lhůty *nárok zaniká*, nebo *nelze povinnost stanovit*, nicméně dle názoru zdejšího soudu může o prekluzi jít i v případech, kde zákonodárce sice obvyklou formulaci výslovně nepoužil, avšak povaha případu, včetně gramatického a logického vykladu a hlavně výkladu účelem zákona, svědčí s ohledem na požadavek posílení právní jistoty závěru učinit určitý úkon pod sankcí zániku oprávnění ve stanovené lhůtě.

[63] Jedním z atributů rozhodování orgánů veřejné moci v právním státě je rozhodování v přiměřeném čase, respektive rozhodování bez zbytečných průtahů. Kodifikaci tohoto obecného principu právního státu obsahuje nejenom současně platný správní řád (§ 6 odst. 1 správního řádu), ale jeho modifikovanou podobu obsahoval i § 15 odst. 3 exekučního řádu účinného do 25. 6. 2009, který stanovil, že ministr spravedlnosti odvolá soudního exekutora do 1 měsíce od doručení návrhu Exekutorské komory ČR.

[64] Exekutorem jmenovaným do exekutorského úřadu může být v souladu s § 9 odst. 1 exekučního řádu pouze bezúhonná fyzická osoba, která má plnou způsobilost k právním úkonům, získala úplné vysokoškolské vzdělání na právnické fakultě vysoké školy se sídlem v České republice, vykonala exekutorskou praxi a složila exekutorskou zkoušku.

[65] Dle § 15 odst. 3 exekučního řádu účinného do 25. 6. 2009 navrhne Exekutorská komora ČR ministru spravedlnosti odvolání soudního exekutora podle § 15 odstavce 2 písm. b) až f) exekučního řádu (tj. mimo jiné

i pro pravomocné odsouzení pro úmyslný trestný čin nebo pro trestný čin spáchaný v souvislosti s exekuční činností) do 1 měsíce ode dne, kdy se dozvěděla o skutečnosti rozhodné pro podání návrhu na jeho odvolání z funkce. Ministr následně exekutora odvolá do 1 měsíce od doručení návrhu Exekutorské komory ČR.

[66] Toto ustanovení vychází z principu trvalé bezúhonnosti exekutora vzhledem k charakteru jeho činnosti, neboť stát na exekutora přenesl část svých mocenských pravomocí, a musí tak mít možnost garantovat morální kvality osob, které takovou činnost vykonávají (Kasíková, M. a kol. *Zákon o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád): komentář*. 2. vyd. Praha : C. H. Beck, 2009, s. 52).

[67] Stěžovatel v podané kasační stížnosti uvádí, že v daném případě charakter lhůty jakožto prekluzivní jednoznačně vyplývá z důvodové zprávy k návrhu exekučního řádu a úmyslem zákonodárce bylo zajistit neprodlené odvolání exekutora z funkce, neboť v případě nečinnosti ministra spravedlnosti, či neodůvodněného prodlení, přestává být veřejný zájem prioritní, neboť v mezidobí takový exekutor provede tisíce, desetitisíce či v případě Mgr. Jaroslava H. statisíce exekučních úkonů.

[68] Se závěry stěžovatele zdejší soud neshodl, jelikož smyslem předmětného ustanovení je zcela zřejmé zajištění řádného výkonu exekutorské činnosti, a to mimo jiné i prostřednictvím včasného rozhodování o odvolání soudního exekutora z funkce v případě, že tento již nadále nesplňuje podmínky stanovené zákonem. V případech, kdy příslušný správní orgán nedodrží povinnost odvolat soudního exekutora ve stanovené lhůtě, se nicméně v žádném případě nelze domnívat, že veřejný zájem na řádném výkonu exekutorské činnosti již pomínil a odsouzený exekutor může i nadále nerušeně vykonávat státěm svěřenou pravomoc.

[69] Veřejný zájem na zajištění řádného výkonu veřejné moci, která byla soudnímu exekutorovi svěřena exekučním řádem, jednoznačně převažuje nad zájmem jedince ply-

noucím z jeho práva na nerušený výkon veřejné funkce. Soudní exekutor není „pouze“ fyzickou osobou, je současně podnikatelem, jemuž byl svěřen výkon veřejné moci a který podle § 13 exekučního řádu „řídí činnost exekučního úřadu, který jeho jménem plní všechny úkoly potřebné k řádnému výkonu exekuční činnosti“. Osoba exekutora tak zajišťuje, aby příslušný exekutorský úřad řádně fungoval a plnil úlohy svěřené mu zákonem.

[70] Smyslem § 15 odst. 3 exekučního řádu je včasné, řádné a efektivní rozhodování o tom, zda jsou splněny podmínky pro odvolání exekutora z funkce, aby byla co nejdříve obnovena důvěra v řádný výkon státem svěřené exekutorské činnosti. Skutečnost, že exekutor v mezidobí mezi odsouzením za trestný čin a odvoláním z funkce mohl učinit tisíce či dokonce statisíce úkonů v žádném případě neznamená, že zde již nadále není veřejný zájem na řádném výkonu exekutorské činnosti do budoucna.

[71] Nečinnost správního orgánu příslušného k rozhodování o věci může být přitom způsobena mimo jiné i zcela objektivními důvody stojícími vně správního orgánu, které není schopen nijak ovlivnit (např. z důvodu nápadu neobvyklého množství případů v krátké době a podobně). Nejvyšší správní soud považuje za nezbytné zdůraznit, že i v těchto případech je příslušný správní orgán povinen v souladu se zásadou *dobré správy* rozhodnout v přiměřené lhůtě a bez zbytečného odkladu, nicméně v případě, kdy rozhodnutí ve stanovené lhůtě není vydáno, nelze se v žádném případě domnívat, že exekutor pravomocně odsouzený pro úmyslný trestný čin bude ponechán ve své funkci pouze z důvodu, že správní orgán neučinil rozhodnutí do jednoho měsíce. Tento výklad jako absurdní Nejvyšší správní soud odmítá.

[72] Nejvyšší správní soud shrnuje, že lhůta pro odvolání soudního exekutora z funkce dle § 15 odst. 3 exekučního řádu účinného do 25. 6. 2009 je lhůtou pořádkovou. Tomuto závěru nasvědčuje i § 15 odst. 4 exekučního řádu účinného do 25. 6. 2009, podle něhož pokud Exekutorská komora ČR v případech uvedených v odstavci 2 nepodá návrh na od-

volání exekutora do 1 měsíce, může ministr po uplynutí této lhůty odvolat exekutora i bez jejího návrhu. Prekluzivní charakter jednoměsíční lhůty nevyplývá ani ze znění zákona, ani z jeho účelu a smyslu, neboť je nesporné, že cílem zákonodárce byla ochrana veřejného zájmu na řádném výkonu exekutorské činnosti. Na této skutečnosti nemůže uplynutí stanovené jednoměsíční lhůty nic

změnit. Naopak intenzita veřejného zájmu na odvolání soudního exekutora z funkce roste přímo úměrně s časem, jelikož zde existuje důvodná obava, že exekutor po svém pravomocném odsouzení neučiní statisíce úkonů, jak uvádí v kasační stížnosti stěžovatel, ale v některých případech i počet úkonů, který v konečném důsledku tento počet několika násobně převyší. (...)

2785

Řízení před soudem: ochrana proti nečinnosti; opatření proti nečinnosti

k § 71 a § 80 správního řádu (č. 500/2004 Sb.)
k § 79 a § 81 soudního řádu správního

I. Nečinnost je objektivně existující stav, kdy v zákonem předepsaných lhůtách nedošlo k provedení příslušných procesních úkonů. Ne každá nečinnost je však přičitatelná správnímu orgánu. Ustanovení § 71 odst. 5 správního řádu z roku 2004 představuje materiální hledisko posouzení takového stavu; má-li zjištěná nečinnost svůj původ ve způsobu, jakým vystupuje v řízení jeho účastník, nejde o nečinnost správního orgánu a nelze se proti ní dovolávat ochrany. Posouzení, zda nejde o takovou situaci, přísluší i správnímu soudu v rámci posouzení důvodnosti žaloby podané dle § 79 a násl. s. ř. s.

II. Přijme-li nadřízený správní orgán opatření proti nečinnosti (§ 80 odst. 4 správního řádu z roku 2004), je tím presumován fakt, že správní orgán byl nečinný, a nejde tedy o případ, na který pamatuje § 71 odst. 5 citovaného zákona. Správní soud již není oprávněn tento závěr přehodnocovat a procesním chováním účastníka řízení (žalobce) se, z pohledu § 71 odst. 5 téhož zákona, může zabývat jen od okamžiku přijetí tohoto opatření proti nečinnosti.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 12. 2012, čj. 2 Ans 14/2012-41)

Prejudikatura: č. 2411/2011 Sb. NSS; náleží Ústavního soudu č. 179/2007 Sb. ÚS (sp. zn. III. ÚS 677/07).

Věc: H. H. proti Ministerstvu vnitra, odboru azylové a migrační politiky, o vydání rozhodnutí, o kasační stížnosti žalobce.

Žalobce dne 3. 3. 2010 požádal o povolení k přechodnému pobytu. Žalovaný však ve věci nepostupoval bezodkladně, byl nečinný a nereagoval ani na opatření proti nečinnosti ze dne 3. 6. 2011, kterým mu nadřízený orgán, tj. Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců (dále jen „Komise“), přikázal vydat rozhodnutí ve věci ve lhůtě 30 dnů od jeho doručení.

Žalobou podanou u Městského soudu v Praze se žalobce následně domáhal ochrany proti nečinnosti žalovaného. Podáním ze dne 19. 6. 2012 však žalobce vzal žalobu v plném rozsahu zpět s odůvodněním, že žalovaný vydal dne 14. 6. 2012 ve věci rozhodnutí. Městský soud proto řízení rozhodnutím ze dne 19. 6. 2012, čj. 10 A 193/2011-61, zastavil (výrok I. napadeného usnesení) a žádnému

z účastníků nepřiznal právo na náhradu nákladů řízení (výrok II.).

Městský soud při rozhodování o nákladech tohoto soudního řízení vycházel z posouzení důvodnosti podané žaloby. Za zásadní považoval otázku, zda žalobce podal návrh na opatření proti nečinnosti dle § 80 odst. 3 správního řádu a zda vyčkal uplynutí lhůty 30 dnů, kterou zákon pro rozhodnutí správního orgánu určuje (§ 71 odst. 3 správního řádu). Městský soud vyšel z toho, že žalobce dne 11. 5. 2011 podal ke Komisi návrh na opatření proti nečinnosti; ta dne 3. 6. 2011 opatřením nařídila žalovanému vydat rozhodnutí ve lhůtě 30 dnů. Městský soud sice uznal, že žalobce podal žalobu až po uplynutí výše uvedené lhůty, přičemž žalovaný rozhodl až dne 14. 6. 2012, žalobci však právo na náhradu nákladů řízení nepřiznal, což odůvodnil zejména jeho dřívějším chováním (žalobce vystupoval v České republice pod jinou identitou, za což mu bylo uloženo správní vyhoštění, pod současnou identitou byl vydán trestní příkaz, jímž mu bylo uloženo do 2 týdnů z České republiky vycestovat, byl odsouzen k podmíněnému trestu odnětí svobody). Zohlednil také fakt, že v tiskopisech žalobce uváděl rozporuplné údaje o svém stavu (svobodný, ženatý), neposkytoval žalovanému součinnost apod. Ačkoliv tedy byla žaloba podána až po uplynutí třicetidenní lhůty stanovené pro vydání rozhodnutí, z průběhu řízení vyplývá, že žalovaný činil potřebné kroky k vydání rozhodnutí, zatímco žalobce mu neposkytoval potřebnou součinnost, i když byl o těchto krocích obeznámen, záměrně uváděl nepravdivé skutečnosti a významně tak ovlivnil děku vedeného řízení. Městský soud tak dovodil, že náklady žalobcem vynaložené na právní zastupování v řízení o správní žalobě nepředstavovaly náklady účelně vynaložené na hájení jeho práv (§ 60 odst. 1 s. ř. s.), a jako takové je tudíž nepřiznal.

Proti tomuto usnesení podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost, v níž poukázal na argumentaci městského soudu, který v odůvodnění uvedl, že podstatnou pro „posouzení důvodnosti podané žaloby je otázka, zda žalobce podal opatření proti nečinnosti [...]“

a zda vyčkal uplynutí lhůty 30 dnů“; z toho dovodil, že soud posoudil jeho žalobu jako předčasně podanou. Tento závěr dle stěžovatele jasně plyne též z konstatování, že soud „*má za zřejmé, že žalobce sice vyčkal uvedené 30denní lhůty k podání žaloby, ovšem z průběhu řízení jasně vyplývá, že žalovaný činil potřebné kroky, bez nichž by jen těžko mohl rozhodnout.*“ K tomu stěžovatel uvedl, že měl-li soud za to, že byla žaloba podána předčasně, měl postupovat dle § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s., a žalobu odmítnout, a nikoliv řízení zastavit.

Dále stěžovatel namítl, že žádost o povolení k přechodnému pobytu inicioval již dne 3. 3. 2010 u tehdy věcně příslušného orgánu, tj. Policie České republiky, Inspektorátu cizinecké policie, přičemž k 1. 1. 2011 přešla věcná příslušnost na žalovaného. Stěžovatel byl přesvědčen, že tato skutečnost nemohla mít žádnou relevanci na posouzení nečinnosti žalovaného, neboť z žádného přechodného ustanovení nevyplývá, že by byla v souvislosti s tímto přechodem žalovanému jakkoli prodloužena lhůta pro vydání rozhodnutí. Správní orgán je povinen vydat rozhodnutí bezodkladně, a teprve když bezodkladně rozhodnout nelze, má lhůtu 60 dnů od podání žádosti [§ 169 odst. 1 písm. e) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky; dále jen „zákon o pobytu cizinců“]. Poněvadž tak žalovaný neučinil, podal stěžovatel dne 11. 5. 2011 návrh na provedení opatření proti nečinnosti; v reakci na to Komise přikázala žalovanému vydat rozhodnutí do 30 dnů. Jelikož ani po uplynutí této lhůty žalovaný rozhodnutí nevydal, bránil se stěžovatel proti nečinnosti podáním správní žaloby. Žalovaný pak až v průběhu soudního řízení, dne 14. 6. 2012, vydal předmětné rozhodnutí, v důsledku čehož vzal stěžovatel žalobu zpět. Stěžovatel tak má za to, že nečinnost žalovaného byla zcela zřejmá.

Stěžovatel zcela odmítl argumentaci městského soudu vztahující se k otázce nepřiznání práva na náhradu nákladů řízení. Byl toho názoru, že pokud mu soud přičítel k tíži, že vlastním jednáním způsobil komplikovanost správního řízení (např. tím, že žádal

o azyl pod jinou identitou), jednalo se o úvahu, která byla pro posouzení nečinnosti žalovaného zcela irrelevantní. S ohledem na předpokládanou komplikovanost vyřizování předmětného typu žádosti upravil zákonodárce maximální délku lhůty pro vydání rozhodnutí (60 dnů od podání žádosti); pouze v této lhůtě je správní orgán povinen vydat rozhodnutí a zároveň dostát dalším z toho plynoucím povinnostem (řádné zjištění skutkového stavu atd.). Stěžovatel tuto svou argumentaci podporuje též stanoviskem občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu ze dne 13. 4. 2011, sp. zn. CpjN 206/2010, ve kterém je uvedeno, že „[o]d obecného pravidla, že přiměřenost délky řízení je nutno posuzovat vždy ve vztahu ke konkrétním okolnostem individuálního případu, je však nutno odlišit ty situace, v nichž zákon soudů či jinému orgánu veřejné moci ukládá povinnost provést úkon či vydat určité rozhodnutí ve stanovené lhůtě [...]. V těchto případech pak samozřejmě platí zásada speciality – tam, kde zákon stanoví lhůtu pro úkon soudů či pro vydání rozhodnutí, neuplatní se výše uvedená obecná úvaha o přiměřenosti celkové doby řízení.“ Pro důvodnost žaloby tedy bylo nutno určit, zda v průběhu řízení došlo nebo nedošlo k okolnostem, které by stavily, či jakkoli prodlužovaly lhůtu pro vydání rozhodnutí. Pokud se tak nestalo, je nečinnost žalovaného zřejmá již po překročení zmiňované lhůty pro vydání rozhodnutí.

Jedinou výtku vůči své osobě stěžovatel připustil v souvislosti se svou omluvou z jednání dne 24. 2. 2012, v důsledku čehož musel být odložen výslech účastníků řízení na 20. 4. 2012. Touto skutečností stěžovatel způsobil prodlevu v délce zhruba 2 měsíců, nicméně s ohledem na délku trvání předmětného řízení bylo toto prodloužení zcela zanedbatelné.

Závěrem stěžovatel zdůraznil, že jeho případ ilustruje obecný postup žalovaného, jelikož k jeho nečinnosti dochází ve většině případů. Má však za to, že pokud žalovaný až „pod tlakem“ podané žaloby vydal rozhodnutí, a to poté, co byl dlouhodobě nečinný, nezbylo stěžovateli než vzít tuto žalobu zpět. Domnívá se však, že mu měla být zcela legi-

timně přiznána náhrada nákladů řízení, neboť důvodem zpětvzetí žaloby bylo právě toto pozdější chování žalovaného.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost proti výroku I. usnesení městského soudu zamítl a výrok II. tohoto rozhodnutí zrušil a věc v tomto rozsahu vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

(...) Zbývající část kasační stížnosti směřuje proti výroku II. napadeného usnesení, kterým městský soud rozhodl o nákladech řízení. Tento výrok odůvodnil tím, že „náklady vynaložené na právní zastoupení k podání žaloby nepředstavovaly ve smyslu § 60 odst. 1 s. ř. s. v době podání žaloby náklady účelně vynaložené na hájení práv žalobce, a jako takové je tudíž nepřiznat“. Výslovně tedy nevycházel z obecného pravidla, plynoucího z § 60 odst. 3 věty první s. ř. s., dle kterého nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení, bylo-li řízení zastaveno. Neaplikoval však ani § 60 odst. 3 větu druhou s. ř. s., dle které, vzal-li „navrhovatel podaný návrh zpět pro pozdější chování odpůrce nebo bylo-li řízení zastaveno pro uspokojení navrhovatele, má navrhovatel proti odpůrci právo na náhradu nákladů řízení“. Tento postup odůvodnil tím, že rozhodnutí ve věci nebylo vydáno v zákonem předpokládané lhůtě především z důvodů stojících na straně stěžovatele, které podrobně rozvedl (žádost o azyl pod jinou identitou, uvádění rozporných údajů o svém osobním stavu apod.). Dle městského soudu stěžovatel sice vyčerpал příпустný opravný prostředek proti nečinnosti (opatření proti nečinnosti dle § 80 odst. 3 správního řádu) a vyčkal uplynutí třiceti dnů k podání žaloby, ovšem z průběhu řízení vyplývá, že žalovaný činil potřebné kroky, bez nichž by jen těžko mohl rozhodnout, přičemž ze strany stěžovatele mu nebyla poskytována součinnost.

S tímto hodnocením věci Nejvyšší správní soud nemůže souhlasit. Při rozhodování, zda v řízení o ochraně proti nečinnosti správního orgánu mají být žalobci přiznány náklady řízení, je nutno vycházet z obecné premi-

sy, že odpadne-li po podání žaloby důvod jejího podání tím, že žalovaný ukončí svou nečinnost vydáním rozhodnutí (v důsledku čehož je žaloba vzata zpět a řízení zastaveno), má žalobce právo na náhradu nákladů řízení. K otázce výkladu § 60 odst. 3 věty druhé s. ř. s. se ostatně vyjádřil shodně i Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 1. 11. 2007, sp. zn. III. ÚS 677/07, č. 179/2007 Sb. ÚS, v němž uvedl, že pokud žalobce opodstatněně brojí proti nečinnosti správního orgánu, který ji následně ukončí vydáním rozhodnutí, pročež vezme žalobce svoji žalobu zpět, náleží mu právo na náhradu nákladů soudního řízení. Stejný názor vyjádřil zdejší soud například v rozsudku ze dne 25. 10. 2007, čj. 9 Ans 7/2007-76.

Při posuzování, zda je v konkrétním případě správní orgán nečinný, je nutno vycházet z úpravy správního řádu. Ten vyslovuje v § 71 odst. 1 základní požadavek, aby rozhodnutí bylo vydáno *bez zbytečného odkladu*. Pokud to není možné, § 71 odst. 3 správního řádu stanoví pro vydání rozhodnutí lhůtu *30 dní* (od zahájení řízení); z povahy věci tedy není nutné vyloučeno, aby správní orgán byl nečinný ještě i před uplynutím této lhůty (pokud mu nic nebránilo rozhodnout bezodkladně, tedy v intencích § 71 odst. 1 správního řádu). Za situace, kdy v těchto lhůtách není rozhodnutí vydáno, je správní orgán již bez dalšího nečinný; výjimku představují pouze případy uvedené v § 71 odst. 3 správního řádu, kdy se lhůta prodlužuje o maximálně *dalších 30 dní* [písm. a)], nebo o lhůtu *nutnou k provedení* (taxativně vyjmenovaných) *procesních úkonů* [písm. b)]; k přiměřenosti lhůty posledně zmiňované srov. rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 17. 2. 2011, čj. 62 A 8/2010-74, č. 2411/2011 Sb. NSS. Překročení těchto lhůt (lhůstojno, zda lhůt „základních“ či lhůt prodloužených) je nutno vyložit jako nečinnost správního orgánu, nejde-li o případ, kdy je ještě před jejich uplynutím aktivována dozorová pravomoc nadřízeného správního orgánu ve smyslu § 80 správního řádu (na rozdíl od účastníka řízení může být ochrana proti nečinnosti poskytovaná *ex officio* realizována ještě v rámci otevřených lhůt – viz § 80

odst. 3 *in fine* správního řádu). S ohledem na rejstřík možností, které se nadřízenému orgánu ke zjednání nápravy nabízejí (§ 80 odst. 4 správního řádu), není smysluplné rozebírat na tomto místě jednotlivé modalities vzniku a odstranění nečinnosti; s ohledem na fakt, že v posuzovaném případě nadřízený orgán postupoval podle § 80 odst. 4 písm. a) správního řádu, postačí se soustředit na důsledky s tímto opatřením spojené. Ze samotné dikce tohoto ustanovení („*příkazat nečinnému správnímu orgánu, aby ve stanovené lhůtě učinil potřebná opatření ke zjednání nápravy nebo vydal rozhodnutí*“) je zřejmé, že toto opatření (k jeho povaze viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 11. 2011, čj. 2 Ans 11/2011-95) již reaguje na reálné nastalou nečinnost správního orgánu [na rozdíl například od případu uvedeného v § 80 odst. 4 písm. d) správního řádu]. Správní orgán I. stupně tedy již v této době je nečinný, pouze z hlediska možnosti soudní ochrany (o tom podrobněji dále) nejsou dosud vyčerpány prostředky ochrany plynoucí z úpravy správního řízení.

Takto popsané okamžiky potenciálního vzniku nečinnosti správního orgánu ovšem nejsou úplné, neboť správní řád, kromě těchto formálních předpokladů, zavádí i jistý materiální regulativ vyjádřený v § 71 odst. 5, dle kterého se nedodržení lhůt „*nemůže dovolávat ten účastník, který je způsobil*“. Zde je nutno mít na zřeteli, že lhůty pro vydání rozhodnutí jsou pouze lhůtami pořádkovými (jejich překročení samo o sobě nemůže vést k závěru o nezákonnosti procesního postupu či rozhodnutí, které z něj vzešlo) a jejich nedodržení vůbec nemusí být nečinností **správního orgánu**, je-li přičitatelné způsobu, jakým vystupuje v řízení jeho účastník.

Na základě těchto závěrů, vyslovených v rovině úpravy správního řízení, lze přistoupit k posouzení procesních podmínek soudní ochrany před nečinností správního orgánu, v řízení vedeném dle části třetí hlavy II dílu druhého soudního řádu správního. Podle § 79 odst. 1 s. ř. s. platí, že „[t]en, kdo *bezvysledně vyčerpá prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgá-*

nu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu, může se žalobou domáhat, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení. To neplatí, spojuje-li zvláštní zákon s nečinností správního orgánu fikci, že bylo vydáno rozhodnutí o určitém obsahu nebo jiný právní důsledek.“ Má-li soud (zde pro potřeby rozhodnutí o nákladech řízení) posoudit, zda byl tento typ žaloby podán v konkrétním případě důvodně, musí se zabývat tím, zda byl správní orgán v době podání žaloby vskutku *nečinný* a současně, zda stěžovatel využil bezúspěšně prostředky, které mu k ochraně před nečinností nabízí úprava správního řízení (k tomu, kdy lze tuto druhou podmínku považovat za splněnou, viz například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 2. 2010, čj. 2 Ans 5/2009-59).

V případě stěžovatele není pochyb o tom, že orgán I. stupně ve lhůtě stanovené zákonem [zde na základě zvláštní úpravy ve lhůtě 60 dnů ode dne podání žádosti o vydání povolení k přechodnému pobytu, dle § 169 odst. 2 písm. e) zákona o pobytu cizinců] o žádosti stěžovatele nerozhodl a tuto situaci Komise vyhodnotila jako nečinnost. Prikázala proto, aby orgán I. stupně ve lhůtě 30 dnů vydal ve věci žádosti stěžovatele rozhodnutí. Tím, že stěžovatel využil možnosti domáhat se ochrany prostředky správního práva, přičemž Komise přijala opatření k odstranění tohoto nežádoucího stavu, avšak lhůta jí stanovená uplynula marně, lze považovat za splněnou podmínku *využití prostředků, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně*. Protože již Komisi konstatovaná nečinnost orgánu I. stupně nebyla ani po jejím zásahu odstraněna a žaloba byla stěžovatelem podána až poté, co marně uplynula lhůta stanovená v opatření proti nečinnosti, lze považovat za splněnou i druhou, esenciální, podmínku pro podání tohoto druhu žaloby, a sice nečinnost správního orgánu trvajícím v době podání žaloby.

Městský soud přitom zcela správně neustál na konstatování *nečinnosti* orgánu I. stupně, jen s ohledem na porovnání procesních lhůt a provedených úkonů, ale zabýval se i výše již

zmiňovaným materiálním korektivem, tedy tím, zda objektivně zjištěné nedodržení lhůt pro vydání rozhodnutí (tedy nečinnost jako objektivně daný stav) nezpůsobil stěžovatel. Dle názoru Nejvyššího správního soudu nelze nalézt žádný rozumný důvod, pro který by § 71 odst. 5 správního řádu neměl být přiměřeně aplikován i na lhůty pro vydání rozhodnutí vyplývající z opatření proti nečinnosti vydaných dle § 80 odst. 4 správního řádu; vždy jde totiž o *lhůty pro vydání rozhodnutí*. Městský soud však pochybil v tom, že hodnotil průběh celého správního řízení a nesoustředil se pouze na tu jeho část, která se odvíjí od vydání opatření proti nečinnosti Komisí dne 3. 6. 2011. Již bylo výše konstatováno, že soudní ochrana před indolencí správního orgánu má povahu subsidiární; nastupuje tedy až za situace, kdy existující nečinnost nebyla odstraněna uvnitř systému veřejné správy (ač o to stěžovatel usiloval), tedy až poté, kdy prostředky správního práva k tomu určené selhaly. Pokud tedy Komise naznala, že žalovaný vskutku nečinný byl a přijala opatření k nápravě tohoto stavu (čímž *implicitně* vyjádřila názor, že tento stav nebyl vyvolán tím, kdo se ochrany dovolává), nezbyvá tu pro správní soud prostor pro posuzování té části správního řízení, která vydání tohoto opatření předcházela. Soud při rozhodování vychází ze skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí (§ 81 odst. 1 s. ř. s.), a ten je v posuzovaném případě takový, že správní orgán nečinný byl, tato nečinnost nejde na vrub toho, kdo se ochrany před ní domáhá, a byly vyčerpány prostředky správního řízení k odstranění tohoto stavu. Pozornost soudu se tak může soustředit pouze na zjištění, zda opatřením přijatým nadřízeným orgánem byla nečinnost odstraněna; součástí hodnocení skutkového stavu pak je i úvaha, zda případná **pokračující nečinnost** není vyvolána procesním chováním stěžovatele. Jde tedy o kvalitativně jinou situaci, než v případě, kdy nadřízený správní orgán prostředků plynoucích z § 80 správního řádu nevyužije; zde správnímu soudu nic nebrání v tom, aby se zabýval otázkou chování stěžovatele v kontextu celého správního řízení, což může v případě zjištění, že důvody nečinnosti leží

na straně stěžovatele a nikoli správního orgánu, rezultovat i v závěr o nedůvodnosti podané žaloby právě z toho důvodu, že proti objektivně existující nečinnosti (tj. nedodržení lhůt určených k vydání rozhodnutí či opatření) se stěžovatel nemůže dovolávat ochrany. Neumožňuje-li mu to předpis upravující správní řízení, tím méně se pak může takové ochrany dovolávat v rámci subsidiární ochrany ve správním soudnictví.

Pokud tedy v nyní posuzované věci městský soud (pro potřeby rozhodnutí o nákladech řízení) zvažoval, zda žaloba byla podána důvodně, měl se při hodnocení chování stěžovatele soustředit pouze na období následující po doručení opatření Komise ze dne 3. 6. 2011 žalovanému, tedy zda si stěžovatel od tohoto okamžiku počínal ve správním řízení tak, že rozhodnutí ve lhůtě stanovené tímto opatřením nemohlo být vydáno. Z odůvodnění napadeného usnesení však vyplývá, že všechny skutečnosti, které městský soud kladl k tíži stěžovatele, tomuto okamžiku předcházely; závěr o nedůvodnosti podané žaloby tak není skutkově podložen.

Nadto je městskému soudu třeba vytknout, že při právní subsumpci svých závěrů, vztahujících se k výroku o nákladech řízení, aplikoval (být nepřímou) § 60 odst. 1 s. ř. s., který však na případy zastavení soudního řízení vůbec nedopadá. Jak již bylo uvedeno, v případě, kdy soud rozhoduje o zastavení řízení pro zpětvzetí žaloby, rozhoduje o nákladech řízení podle § 60 odst. 3 s. ř. s. Toto ustanovení ostatně umožňuje zohlednit i (ne)důvodnost podání návrhu na zahájení soudního řízení v případech, kdy se tato otázka ve výroku soudu, vydaném v meritu věci, nemůže odrazit.

Pouze pro úplnost pak Nejvyšší správní soud dodává, že závěry shora uvedené nikterak nevylučují možnou aplikaci § 60 odst. 7 s. ř. s. umožňujícího nepřiznat, z důvodů hodných zvláštního zřetele, náhradu nákladů řízení účastníku, kterému by jinak, dle obecných pravidel, náležela. Jde ovšem o institut výjimečný a jeho případná aplikace tak musí být nejen náležitě zdůvodněna, ale musí ji předcházet i správná úvaha o tom, jak by o nákladech řízení bylo rozhodnuto dle pravidel obecných.

2786

Správní trestání: výjimka ze zásady koncentrace řízení

k § 82 odst. 4 správního řádu (č. 500/2004 Sb.)

V řízení o správním deliktu se neužije § 82 odst. 4 správního řádu z roku 2004; obviněný tedy v tomto řízení může uplatňovat nové skutečnosti a navrhopvat nové důkazy i v odvolání a správní orgán nemůže odmítnout provést navržené důkazy pouze s poukazem na to, že nebyly navrženy v řízení v prvním stupni.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 11. 2012, čj. 1 As 136/2012-23)

Prejudikatura: č. 1856/2009 Sb. NSS a č. 2412/2011 Sb. NSS.

Věc: Petr P. proti Krajskému úřadu kraje Vysočina o uložení pokuty, o kasační stížnosti žalobce.

Magistrát města Jihlavy uložil rozhodnutím ze dne 8. 6. 2011 žalobci pokutu ve výši 50 000 Kč za správní delikt podle § 56 odst. 1 písm. f) zákona č. 247/2000 Sb., o získávání a zdokonalování odborné způsobilosti k řízení motorových vozidel. Nedovoleného jednání se měl žalobce dopustit tím, že nedodržel

předepsaný minimální počet výukových a výcvikových hodin u specifikovaných žadatelů o řidičské oprávnění skupiny B. Současně mu správní orgán uložil povinnost uhradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč.

Proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně podal žalobce odvolání. V odvolání namítal,

že splnil u dotčených žáků předepsaný limit výukových hodin a žáci, kteří nebyli ve výuce, absolvovali výuku v náhradním termínu. K odvolání žalobce předložil i potvrzení o úplném absolvování výuky a výcviku od žáků, u nichž mu bylo i vytýkáno pochybení v tomto směru.

Žalovaný rozhodnutím ze dne 30. 8. 2011 žalobcovu odvolání zamítl. Ztotožnil se s důvody uvedenými v napadeném rozhodnutí a zdůraznil, že žalobce byl seznámen se všemi podklady pro vydání rozhodnutí; k tomu byl také správní orgán povinen, neboť prováděl dokazování mimo ústní jednání. Jiné dokazování neprováděl. Odkázal na § 82 odst. 4 správního řádu (koncentrační zásadu) s tím, že k novým důkazům uplatněným v odvolání správní orgán přihlédne jen tehdy, nemohli-li je účastník uplatnit dříve. Z předložených prohlášení žáků o absolvování kurzu v plném rozsahu vyplývá, že je měl žalobce již v době zahájení správního řízení, proto k nim žalovaný nepřihlížel.

Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce správní žalobu u Krajského soudu v Brně. Žalobce mimo jiné namítal, že mu správní orgány vytýkaly nezajištění či nesplnění minimálního počtu výukových hodin, avšak navrhaným důkazem – prohlášením jmenovaných žáků o nahrazení výuky v jiném termínu – se odmítly zabývat. Vytýkané jednání mu tedy nebylo prokázáno.

K této žalobcově námitce krajský soud uzavřel, že z obsahu protokolu ze dne 7. 4. 2011 vyplývá, že správní orgán projednal se žalobcem dílčí záznamy sepsané kontrolními pracovníky, žalobce protokol podepsal a přes poučení nepodal proti uvedeným skutečnostem žádné námitky. Fyzické nepřítomnosti žáků ve výuce byly řádně zachyceny v záznamech pracovníků, a proto nebylo již třeba doplňovat dokazování jejich výsledkem. Nadto prohlášení žáků o náhradní výuce měl žalobce již dříve k dispozici, jejich zohlednění při hodnocení žalobcovu pochybení bylo tedy nadbytečné. S tímto závěrem žalovaného se soud ztotožnil a rozsudkem ze dne 15. 8. 2012, čj. 31 A 63/2011-40, žalobu zamítl.

Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost. Setrval na svém tvrzení, že správní orgány se nevypořádaly s jeho důkazními návrhy, jimiž hodlal prokázat, že dodržel u svých žáků požadovaný limit výukových a výcvikových hodin. Správní orgán mu vytýkal zmíněné pochybení, za něž mu i uložil sankci, avšak vycházel pouze ze skutečnosti, že v určitý okamžik nebyli někteří žáci přítomni výuce. Žalobcovou námitkou o náhradním výcvikovém programu pro tyto žáky se však správní orgán nezabýval, odmítl ji, aniž by provedl dokazování v tomto směru. Žalobce se proto snažil sám prokázat, že žákům poskytl dostatečný a náhradní termín k účasti a účast zajistil, obstaral jejich prohlášení v tomto směru a doložil je v rámci odvolacího řízení. Je skutečností, že prohlášení nechal opatřit daty, v nichž byla kontrola prováděna; ve skutečnosti se však jednalo o prohlášení opatřená pro účely odvolacího řízení. Správní orgány žádné šetření v tomto směru neprovedly a setrvaly bez dalšího dokazování na svých závěrech plynoucích ze sdělení kontrolních pracovníků. Stejněho pochybení se dopustil i soud, jestliže takovýto postup a závěr žalovaného aproboval.

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

Z odůvodnění:

IV.

Právní posouzení Nejvyššího správního soudu

(...) [11] První kasační námitkou žalobce vytýká žalovanému i soudu, že nesprávně usoudili na nadbytečnost dokazování poskytnutí náhradní výuky a výcviku, a to za situace, kdy je výrokem napadeného rozhodnutí žalobci kladeno právě toto porušení za vinu a kdy z obsahu protokolu o výsledku státní kontroly plyne, že v den kontroly se určití jmenovaní žáci neúčastnili výuky.

[12] Podle žalobci vytýkaného ustanovení zákona o získávání a zdokonalování odborné způsobilosti k řízení motorových vozidel [§ 56 odst. 1 písm. f)] se správního deliktu

dopustí právnícká nebo podnikající fyzická osoba jako provozovatel autoškoly „*tím, že opakovaně nebo závažným způsobem nedodrží obsah a rozsah výuky a výcviku stanovený v § 20*“ tohoto zákona. Je tedy na správním orgánu, pokud přistoupil k potrestání žalobce za takový delikt, aby prokázal, že se žalobce dopustil popsaneho skutku opakovaně nebo závažným způsobem. Musí být jednoznačně prokázáno, že nebyl provozovatelem autoškoly dodržen obsah a rozsah výuky. Důkazní břemeno zde spočívá právě na správním orgánu.

[13] Smyslem citovaného zákona je mj. upravit podmínky pro provozování autoškol a způsob provádění výuky a výcviku žadatelů o získání odborné způsobilosti k řízení motorového vozidla (§ 1). Předmětem státního dozoru bylo v tomto směru zachování zákonných podmínek pro řádné poskytnutí výuky ve stanoveném limitu; zda byla či nebyla výuka žalobcem ve skutečnosti (byť v náhradním termínu) poskytnuta, však správní orgán nezjišťoval, a to ani poté, co žalobce takový postup navrhoval, a dokonce k odvolání předložil i prohlášení žáků, jichž se mělo neposkytnutí výuky ve stanoveném limitu týkat. Správní orgán odmítl provést další dokazování s poukazem na koncentrační zásadu uvedenou v § 82 odst. 4 správního řádu, a soud tento postup aproboval. Takový závěr je však nesprávný.

[14] Použití zásady koncentrace správního řízení, tak jak je normována v § 82 odst. 4 správního řádu, má své výjimky. Především může být omezena dalšími principy správního řízení, zejména zásadami uvedenými v § 2 a § 3 správního řádu. K omezení koncentrační zásady může dojít zejména v řízeních, v nichž má být z moci úřední uložena povinnost. Zde je správní orgán povinen v souladu s § 50 odst. 3 správního řádu i bez návrhu zjistit všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch toho, komu má být povinnost uložena (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 4. 2011, čj. 5 As 7/2011-48, č. 2412/2011 Sb. NSS). Rovněž z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2009, čj. 1 As 96/2008-115, č. 1856/2009 Sb. NSS, vyplývá, že typicky se

zásada koncentrace nepoužije v přestupkovém řízení; obviněný z přestupku může uplatňovat nové skutečnosti a navrhopvat nové důkazy (§ 73 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích) i v odvolání.

[15] Ustanovení § 82 odst. 4 správního řádu tedy na řízení o správním deliktu nedopadá; uplatní se však typicky u řízení zahajovaných na návrh, tedy u řízení o žádosti. V nich je koncentrace řízení plně namístě: je totiž v zájmu žadatele, aby shromáždil a správnímu orgánu předložil všechny potřebné doklady. Nemožnost přinášet nová tvrzení a návrhy důkazů v odvolání je tak jen důsledkem žadatelovy nečinnosti a nedostatečného poskytování součinnosti správnímu orgánu I. stupně. U obviněného ze správního deliktu či přestupku však nelze hovořit o povinnosti poskytovat součinnost. Správní orgán rozhodující v řízení o správním deliktu je naopak povinen zjistit skutkový stav bez ohledu na to, jak se sám obviněný k řízení staví. To jistě znamená zabývat se jeho důkazními návrhy a rozhodovat o nich, pokud obviněný takové návrhy vznáší; zároveň to ale s sebou nese povinnost správního orgánu neupínat se jen k tvrzením obviněného, která nemusejí být pravdivá, a nezřící se vlastní důkazní aktivity v případě, že obviněný nemá vlastní návrhy na dokazování. V sankčním řízení se ve své krystalicky čisté podobě uplatňuje zásada vyšetřovací, která správnímu orgánu velí činit vše potřebné k řádnému zjištění skutkového stavu, a to bez ohledu na míru procesní aktivity, či naopak procesní lhostejnosti účastníka řízení. V projednávané věci tedy měl správní orgán provést důkaz buď výsledkem jmenovaných žáků, anebo žalobcem předloženými listinami obsahujícími prohlášení těchto žáků o naplnění výukového a výcvikového limitu.

[16] Pokud pak jde o argument žalovaného § 82 odst. 4 správního řádu, který dle jeho názoru zapovídá uvádět v odvolání nové skutečnosti a navrhopvat nové důkazy, je nutno zdůraznit, že pochybení správních orgánů není pouze v tom, že nevyhověly důkaznímu návrhu vznesenému až v odvolání, nýbrž již v tom, že i bez ohledu na obsah odvolacích

námitek nezjistily reálný stav věci. Skutečnost, že se jmenovaní žáci neúčastnili výuky v den kontroly, ještě vůbec nemusí znamenat, že jim zákonem stanovený limit výukových a výcvikových hodin nebyl poskytnut. Vytýká-li správní orgán žalobci takové pochybení (opakované či závažné nedodržení obsahu či rozsahu výuky a výcviku), musí postavit vytýkaný skutkový stav najisto; to vše obzvláště za situace, kdy žalobce sám nabídl odvolacímu orgánu listinná prohlášení žáků, u nichž bylo pochybení vyústující v uložení sankce namítáno, že jim byl stanovený limit výukových a výcvikových hodin poskytnut. Žalovaný i krajský soud nadto přehlíží, že přezkoumávané rozhodnutí bylo vydáno v řízení o správním trestání, které má oproti obecně pojímanému správnímu řízení svá specifika. Jak již bylo uvedeno výše, oblast správního trestání spadá do pojmu „*trestních obvinění*“ ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a svobod; osobě obviněné ze správního deliktu tedy náleží procesní práva obdobná těm, jakých požívá obviněný z trestného činu. Ostatně kategorie správních deliktů a kategorie trestných činů, tak, jak je vymezuje pozitivní právo, jsou sousedícími množinami skutkových podstat vyznačujícími se tu větší, tu menší mírou typové společenské škodli-

vosti, kterou jim však v konkrétním případě vždy připisuje zákonodárce; nelze tedy říci, že by určité skutkové podstaty byly imanentně nadány zcela určitou mírou této nežádoucí vlastnosti. Vzájemná blízkost obou právních oblastí vede k závěru, že by se nemělo zásadně lišit procesní postavení osob obviněných ze spáchání ať už přestupku, správního deliktu nebo trestného činu.

[17] Jak bylo právě vysvětleno, v řízení o správním trestání se neužije § 82 odst. 4 správního řádu, který neumožňuje účastníkům uplatňovat v odvolání nové skutečnosti a nové důkazy. Správní orgán tedy nemůže odmítnout navržený důkazní návrh s poukazem na to, že nebyl vznesen již v řízení v I. stupni. To vše však ještě neznamená, že by správní orgán musel návrhu vyhovět a takový důkaz provést: důkaz provede tehdy, pokud by mohl přispět k objasnění věci. Tato kasační námitka je tedy důvodná. V dalším řízení krajský soud znovu posoudí žalobní námitku týkající se nedostatečnosti dokazování porušení vytýkaného jednání obsaženého v § 56 odst. 1 písm. f) zákona o získávání a zdokonalování odborné způsobilosti k řízení motorových vozidel žalovaným, a to s přihlédnutím k právnímu názoru nyní vyslovenému.

2787

Daňové řízení: zástavní právo; společné jmění manželů

k § 101 odst. 3 a § 170 odst. 1 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád

I. Je-li zastavován majetek patřící do společného jmění manželů, je příjemcem rozhodnutí o zřízení zástavního práva k zajištění neuhrazené daňové pohledávky (§ 170 odst. 1 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu) vedle daňového dlužníka i jeho manžel, neboť i jemu se tímto rozhodnutím ukládá povinnost (§ 101 odst. 3 daňového řádu).

II. Na úhradu pohledávky vzniklé za trvání manželství jen jednomu z manželů lze použít majetek ve společném jmění manželů a tímto majetkem lze tuto pohledávku rovněž zajistit z titulu zástavního práva zřízeného podle § 170 odst. 1 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu.

(Podle rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 31. 10. 2012, čj. 45 Af 11/2012-21)

Prejudikatura: č. 1982/2010 Sb. NSS.

Věc: Z. J. proti Finančnímu ředitelství v Praze o zástavní právo na nemovitost.

Dne 8. 9. 2011 rozhodl Finanční úřad v Kladně o zřízení zástavního práva k rodinnému domu a k pozemku o výměře 961 m² („nemovitosti“) k zajištění daně manželky žalobce v celkové výši 1 250 277 Kč. Tyto nemovitosti jsou ve společném jmění manželů žalobce a jeho manželky. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání, jež Finanční úřad v Kladně dne 23. 12. 2011 zamítl a odvolací řízení zastavil. I proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání, které zamítl žalovaný rozhodnutím ze dne 13. 2. 2012.

V odůvodnění žalovaný uvedl, že rozhodnutí o zřízení zástavního práva je procesním rozhodnutím, kterým se hmotné postavení žalobce ani jeho manželky jako zástavního dlužníka nezměnilo. Důsledkem rozhodnutí o zřízení zástavního práva jako zajišťovacího institutu je prodloužení lhůty pro vybrání a vymáhání daňového nedoplatku podle § 160 odst. 6 daňového řádu na dobu 30 let od zápisu zástavního práva do katastru nemovitostí. Prekluzivní lhůta se váže k nedoplatku manželky žalobce. Tímto způsobem proto bylo zasaženo do její právní sféry, nikoli do sféry žalobce, jehož daňové povinnosti zajištěny nebyly. Podle § 101 odst. 3 daňového řádu je pak příjemcem rozhodnutí pouze ten, komu je rozhodnutím ukládána povinnost, příznáno právo anebo prohlášeno právo nebo povinnost stanovená zákonem.

Žalobce toto rozhodnutí napadl žalobou a navrhl jej zrušit a věc vrátit k dalšímu řízení. Namítl, že rozhodnutí o zřízení zástavního práva k zajištění daňové pohledávky není procesním rozhodnutím, které nezasahuje do hmotněprávního postavení žalobce ani jeho manželky. Naopak zástavní právo na nemovitostech ve společném jmění manželů je závažná změna. Tvzení, že do právní sféry žalobce nebylo zasaženo, tedy pokládá za nesprávné a tvrzení, že nebyly zajišťovány daňové nedoplatky žalobce, je přitom v rozporu s tvrzením obsaženém ve vyjádření žalovaného k žalobě manželky, kde se uvádí, že daňový nedoplatek je součástí společného jmění manželů.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že žalobce nebyl příjemcem rozhodnutí o zřízení zástavního práva k zajištění daňové pohle-

dávky, neboť rozhodnutím o zřízení zástavního práva nebyla žalobci ve smyslu § 101 odst. 3 daňového řádu uložena povinnost, příznáno právo anebo prohlášeno právo nebo povinnost stanovená zákonem. Žalovaný se proto domnívá, že rozhodnutím nebylo do žalobcovy právní sféry zasaženo, ani se nezměnilo jeho postavení. Rozhodnutí o zřízení zástavního práva je předběžným opatřením, kterým finanční úřad zajistil svoji daňovou pohledávku. Zástavní právo plní funkci zajišťovací a uhrazovací; nejsou jím dotčena hmotná práva zástavního dlužníka ani spoluvlastníka zástavy. Vlastnické právo k zástavě není zřízením zástavního práva dotčeno, neboť toto právo bez omezení trvá i nadále.

Krajský soud v Praze napadená rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

V této věci je nezbytné nejprve posoudit povahu rozhodnutí o zřízení zástavního práva k zajištění neuhrazené daňové pohledávky (§ 170 odst. 1 daňového řádu). Touto otázkou se zabýval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 27. 10. 2009, čj. 2 Afs 186/2006-54, č. 1982/2010 Sb. NSS; přezkoumával sice rozhodnutí vydané podle předchozí právní úpravy (§ 72 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků), nicméně jeho závěry lze s ohledem na shodnost institutů použít i pro právní úpravu novou. Z tohoto rozsudku plyne, že „[r]ozhodnutí o zřízení správcovského zástavního práva dle § 72 daňového řádu je nepochybně rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Takové rozhodnutí znamená podstatný zásah do právní sféry dotčeného jednotlivce. Jmenovitě je dotčeno jeho právo na ochranu vlastnického práva ve smyslu článku 11 Listiny základních práv a svobod. Vlastníkovi věci, na níž bylo zřízeno zástavní právo, je umožněno věc užívat a požívat, dokonce může formálně s věcí i disponovat. Prakticky je ovšem jeho dispoziční právo omezeno či vyloučeno, neboť cena zastavené věci se snížila o hodnotu daňové pohledávky zajištěné zástavním právem, a to případně až na

nulu. Rovněž účinky zřízení zástavního práva na promlčení daňového nedoplatku ve smyslu § 70 odst. 4 a 5 daňového řádu, je nutno považovat za zásah do právní sféry jednotlivce. K tomu je třeba uvést, že lhůta 30 let od zápisu zástavního práva do katastru nemovitostí (§ 70 odst. 5 daňového řádu) je jednou z nejdelších lhůt v našem právním řádu vůbec [pro srovnání: promlčení trestního stíhání pro trestný čin vraždy činí dvacet let, srov. § 67 odst. 1 písm. a) trestního zákona]. Promlčení daňového nedoplatku zajištěného zástavním právem na věcech movitých v držení správce daně je pak vyloučeno vůbec (§ 70 odst. 4 daňového řádu). Rozhodnutí o zřízení správcovského zástavního práva je svou povahou blízké úkonům prováděným v rámci exekuce, jmenovitě exekučnímu příkazu. K tomu je třeba poznamenat, že i v rámci civilní exekuce, jejíž předpisy se při daňové exekuci použijí přiměřeně (§ 73 odst. 7 daňového řádu), se zřízení soudcovského zástavního práva systematicky řadí k způsobům provedení výkonu rozhodnutí (srov. § 338b a násl. o. s. ř.).“

Argumentace žalovaného, že rozhodnutí o zřízení zástavního práva je rozhodnutím procesním nemajícím vliv na hmotněprávní postavení vlastníka zástavy, proto není správná. Nelze omezovat faktické důsledky rozhodnutí o zřízení zástavního práva toliko na prodloužení lhůty pro vybrání a vymáhání daňového nedoplatku na dobu 30 let od zápisu zástavního práva do katastru nemovitostí (§ 160 odst. 6 daňového řádu). Jak zaznělo ve shora citovaném rozsudku, nelze opomenout, že tímto rozhodnutím je omezováno i dispoziční právo vlastníka zástavy, neboť cena zastavené věci se snižuje o hodnotu daňové pohledávky zajištěné zástavním právem, a to případně až na nulu.

V posuzované věci však žalovaný neuznal vůbec žádný zásah do práv a povinností žalobce; ani ten v podobě prodloužení lhůty pro vybrání a vymáhání daňového nedoplatku. Argumentoval tím, že žalobce není daňovým subjektem a jeho daňová pohledávka nebyla zajišťována. V důsledku tohoto závěru nepovažoval žalobce za příjemce rozhodnutí

o zřízení zástavního práva a neumožnil mu vůbec žádnou obranu proti tomuto rozhodnutí. Žalovaný však zcela pominul, že žalobce je vlastníkem zástavy, a tudíž je fakticky postižen stejnými omezeními jako jeho manželka, jejíž daňová pohledávka byla zajišťována.

K tomu je třeba uvést, že odvolání manželky žalobce žalovaný věcně projednal a zamítl jej rozhodnutím ze dne 22. 11. 2011. I toto rozhodnutí přezkoumával krajský soud a rozsudkem ze dne 31. 10. 2012, čj. 45 Af 3/2012-31, žalobu zamítl. Vyšel z judikatury, dle které k vydobytí závazku, který vznikl za trvání manželství jen jednomu z manželů, lze nařídit výkon rozhodnutí i na majetek patřící do zaniklého společného jmění, které v době zahájení řízení o výkon nebylo vypořádáno (např. R 74/2004, 29 Cdo 1134/2007). Krajský soud na to navázal úvahou, že lze-li použít na úhradu pohledávky vzniklé za trvání manželství jen vůči jednomu z bývalých manželů majetek v bezpodílovém spoluvlastnictví manželů nebo ve společném jmění manželů, které zaniklo rozvodem, je nepochybné, že tak lze učinit i v situaci, kdy manželství nezaniklo a společné jmění manželů trvá. Přitom je-li pohledávka finančního úřadu pohledávkou, k jejímuž uspokojení by mohl být použit majetek nacházející se ve společném jmění manželů, je možné tímto majetkem tuto pohledávku rovněž zajistit z titulu zástavního práva zřízeného podle § 170 odst. 1 daňového řádu. Institut zřízení zástavního práva k zajištění neuhrazené daně je totiž ve své podstatě institutem, který má následnou exekuci usnadnit. Není proto k takovému postupu zapotřebí souhlas druhého manžela ve smyslu § 170 odst. 3 daňového řádu, neboť majetek ve společném jmění manželů, z nichž jeden je daňovým subjektem, jehož nedoplatek je zajišťován, není majetkem vlastníka odlišného od tohoto daňového subjektu, ale jde o majetek společný neoddělitelný.

I z těchto závěrů je zjevné, že rozhodnutí o zřízení zástavního práva k zajištění daňové pohledávky je svou povahou blízké úkonům prováděným v rámci exekuce. Jestliže daňový řád v případě, kdy se daňová exekuce týká majetku patřícího do společného jmění man-

želů, přiznává manželu dlužníka ohledně tohoto majetku stejné postavení, jako má dlužník (§ 185 odst. 1 daňového řádu), je třeba z této zásady vyjít i v situaci, kdy týž majetek, tj. majetek patřící do společného jmění manželů, je předmětem zástavního práva zřizovaného správcem daně (§ 170 odst. 1 daňového řádu).

Z těchto důvodů v situaci, kdy je zastavován majetek patřící do společného jmění manželů, je příjemcem rozhodnutí o zřízení zástavního práva k zajištění neuhrazené da-

ňové pohledávky (§ 170 odst. 1 daňového řádu) vedle daňového dlužníka i jeho manžel, neboť i jemu se tímto rozhodnutím ukládá povinnost (§ 101 odst. 3 daňového řádu). Nepřichází do úvahy, aby mu toto rozhodnutí bylo zasíláno pouze na vědomí bez možnosti jakékoli účinné obrany. I manželovi daňového dlužníka posléze náleží právo se proti takovému rozhodnutí odvolat a jeho odvolání nelze považovat na nepřipustné. Postup podle § 113 odst. 1 písm. b) daňového řádu je za takových okolností vyloučen. (...)

2788

Daňové řízení: nahlížení do spisů

§ 23 odst. 2 a § 46 odst. 2 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků ve znění zákona č. 255/1994 Sb.^{*)} (v textu jen „daňový řád z roku 1992“)

Jestliže jsou pomůcky nebo jejich část založeny v neveřejné části spisu, musí být ve smyslu § 46 odst. 2 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, z vyměřovacího spisu patrné, že existuje i neveřejná část, daňovému subjektu při nahlížení do spisu nepředložená, aby mohl daňový subjekt uplatnit své právo podle § 23 odst. 2 citovaného zákona a projevit svůj zájem i o nahlédnutí do této neveřejné části spisu.

(Podle rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 26. 11. 2012, čj. 15 Af 73/2010-49)

Prejudikatura: č. 919/2006 Sb. NSS; náleží Ústavního soudu č. 74/2006 Sb. ÚS (sp. zn. IV. ÚS 359/05).

Věc: Martin F. proti Finančnímu ředitelství v Ústí nad Labem o daň z příjmů fyzických osob.

Žalobce podal za rok 2007 daňové přiznání k dani z příjmů fyzických osob v režimu tzv. společného jmění manželů. Za rok 2008 podal daňové přiznání k dani z příjmů fyzických osob, ve kterém byly uplatněny výdaje procentem z příjmů podle § 7 zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů.

Finanční úřad v Děčíně (dále jen „správce daně“) vyzval žalobce a jeho manželku k podání dodatečného daňového přiznání k dani z příjmů fyzických osob za rok 2007 s ohledem na skutečnost, že žalobce v roce 2008 změnil způsob uplatňování výdajů. Ve výzvě bylo uvedeno, že žalobce je povinen podle § 23 zákona o daních z příjmů upravit za zda-

ňovací období roku 2007 základ daně o hodnotu pohledávek. Dále byl žalobce upozorněn, že nepodá-li daňové přiznání v uvedené lhůtě, je správce daně oprávněn zjistit základ daně a stanovit daň podle pomůcek podle § 44 odst. 1 daňového řádu z roku 1992.

Dne 18. 11. 2009 žalobce podal dodatečné daňové přiznání k dani z příjmů fyzických osob za zdaňovací období roku 2008. Dodatečné daňové přiznání za rok 2007 již však nepodal. Správce daně proto svým rozhodnutím ze dne 4. 12. 2009 žalobci dodatečně vyměřil daň z příjmů fyzických osob za zdaňovací období roku 2007 podle pomůcek.

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

Dne 11. 1. 2010 podal žalobce proti dodatečnému platebnímu výměru odvolání, ve kterém uvedl, že správce daně dodatečně zdaňuje patrně hodnotu pohledávek uvedenu na řádku 5. tabulky D přílohy č. 1 Příznání k dani z příjmů fyzických osob za zdaňovací období 2007. Na tomto řádku je však chybně uvedena částka z roku 2006 a konstatoval, že stav pohledávek na začátku zdaňovacího období roku 2007 byl 0 Kč a na konci roku 2007 byl ve výši 6 000 Kč. Žalobce uvedl, že může doložit veškeré doklady ze své daňové evidence. Žalovaný rozhodnutím ze dne 2. 7. 2010 odvolání žalobce zamítl.

Dne 19. 5. 2010 vydal správce daně rozhodnutí, kterým byl v textu dodatečného platebního výměru žalobce na daň z příjmů fyzických osob za zdaňovací období roku 2007 nahrazen § 46 odst. 7 daňového řádu z roku 1992 ustanovením § 44 odst. 1 citovaného zákona.

Proti tomuto opravnému rozhodnutí podal žalobce 3. 6. 2010 odvolání s odůvodněním, že pro vyměření daně podle pomůcek nejsou důvody a správce daně se dodatečně pokouší měnit podstatu dodatečného platebního výměru, neboť je správcem daně zřejmé, že k doměření daně podle § 13a zákona o daních z příjmů vůbec nemělo dojít, neboť žádné pohledávky, které by bylo možné dodávat s ohledem na změnu uplatnění výdajů, neexistovaly. Žalovaný svým rozhodnutím ze dne 25. 6. 2010 odvolání žalobce zamítl.

Proti rozhodnutím žalovaného podal žalobce žalobu u Krajského soudu v Ústí nad Labem. V ní konstatoval, že v době rozhodování žalovaného o odvolání proti dodatečnému platebnímu výměru správce daně změnil způsob a důvod dodatečného vyměření daně za zdaňovací období roku 2007 tím, že vydal rozhodnutí o opravě zřejmých omylů a nesprávností, proti němuž žalobce rovněž podal odvolání. Žalovaný se opíral ve svém rozhodnutí o jakousi „*neveřejnou*“ část spisu týkající se žalobce, o jejíž existenci nebylo jednáno a ani daňový řád z roku 1992 takovou složku nezná. Dne 18. 11. 2009 žalobce v kanceláři správce daně potvrdil, že žádné pohledávky, které by mohly být předmětem

dodatečného zdanění, neexistují. Správci daně byla nabídnuta ke kontrole i evidence pohledávek za roky 2006 a 2007 či celá daňová evidence žalobce. Dne 11. 1. 2010, kdy žalobce nahlížel do spisu, nebylo ze spisu patrné, že by správce daně uvažoval o vyměření daně dle pomůcek. Správce daně tak za účinné pomoci žalovaného změnil důvody pro nezákonné doměření daňové povinnosti na dani z příjmů fyzických osob za období roku 2007.

Žalovaný v písemném vyjádření k žalobě uvedl, že žalobce v žalobě argumentuje v podstatě shodně jako v odvolacích námítkách, s nimiž se žalovaný řádně vypořádal. Žalovaný rozhodoval podle § 50 odst. 5 daňového řádu z roku 1992, a tedy pouze zkoumal dodržení zákonných podmínek pro stanovení daně podle pomůcek. Žalobce v žalobě přinesl v rozporu s § 75 s. ř. s. některá nová tvrzení, která nebyla součástí odvolacích námitek. Žalobce nově namítal, že se žalovaný opírá o neveřejnou část spisu, kterou nezná, a dále, že při nahlížení do spisu dne 11. 1. 2010 nenalezl úřední záznam o vyměření daně podle pomůcek. Žalovaný odkázal na § 23 daňového řádu z roku 1992 týkající se nahlížení do spisu, který umožňuje i nahlížení do neveřejné části spisu. Ze spisové dokumentace vyplývá, že dne 11. 1. 2010 žalobce do spisu nahlížel a s obsahem spisu se seznámil. Žalobce nijak nenamítal neúplnost spisu. Žalobce nese důsledky své nečinnosti podle § 44 odst. 1 daňového řádu z roku 1992, neboť nereagoval na výzvu a nepodal daňové příznání, a nemohla tak být stanovena daň dokazováním, ale musela být stanovena podle pomůcek. Konstrukce pomůcek byla sestavena na samostatném úředním záznamu o stanovení základu daně podle pomůcek ze dne 4. 12. 2009, který se stal podkladem pro vydání dodatečného platebního výměru. Samostatné seznámení žalobce s pomůckami ze spisu nevyplývá, ale použitými pomůckami byly v tomto případě výhradně údaje uvedené žalobcem v daňovém příznání, a to stav pohledávek k 31. 12. 2007. Z obsahu správního spisu vyplynulo, že žalobce věděl, z jakého důvodu ho správce daně vyzval k podání daňového příznání.

Krajský soud v Ústí nad Labem žalobu v části týkající se rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 6. 2010 zamítl a rozhodnutí žalovaného ze dne 2. 7. 2010 zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

(...) Jak vyplývá ze shora uvedeného, žalobce byl vyzván k podání dodatečného daňového přiznání s ohledem na změnu způsobu uplatňování výdajů podle § 24 zákona o daních z příjmů uplatněných za rok 2007 na paušální uplatňování výdajů podle § 7 odst. 7 zákona o daních z příjmů v roce 2008, neboť bylo třeba upravit základ daně o výši pohledávek za rok 2007.

V uvedené výzvě k podání daňového přiznání byl odkaz na § 44 odst. 1 daňového řádu z roku 1992, podle něhož bylo nakonec postupováno a daň vyměřena z důvodu nepodání daňového přiznání. Stežejní otázkou je, zda mohl správce daně nesprávně ve výroku dodatečného platebního výměru uvedený § 46 odst. 7 daňového řádu z roku 1992 prostřednictvím aplikace § 56 odst. 1 a odst. 3 citovaného zákona opravit na § 44 odst. 1 daňového řádu z roku 1992.

Z textu § 56 daňového řádu z roku 1992 je patrné, že lze aplikovat pouze na zjevné omyly ohledně údajů, které jsou však jinak dostatečně podloženy zjištěními prokazujícími jejich správné znění. S odkazem na toto ustanovení nelze naopak měnit vlastní skutková zjištění či jejich již provedené právní hodnocení, na jejichž základě byla stanovena daňová povinnost. Aby mohlo být takto postupováno, je však nutné, aby výše uvedená chyba byla „zřejmá“, a to buď daňovému subjektu, na jehož návrh je možno zahájit řízení, nebo správci daně, jenž je k zahájení řízení rovněž povinen (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 2. 2008, čj. 7 Afs 42/2007-142, a ze dne 9. 11. 2006, čj. 7 Afs 23/2006-54).

Z judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že lze postupem podle § 56 odst. 3 daňového řádu z roku 1992 opravit i chybu v psaní ve výroku rozhodnutí správce daně,

spočívající v odkazu na konkrétní ustanovení zákona, ovšem bez označení tohoto zákona (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 4. 2006, 2 Afs 136/2005-55, č. 919/2006 Sb. NSS).

Na základě shora uvedeného soud konstatuje, že bylo možné opravit i základní náležitost dodatečného platebního výměru spočívající v uvedení právních předpisů, podle nichž bylo rozhodováno [srov. § 32 odst. 2 písm. d) daňového řádu z roku 1992], pokud bylo zřejmé, že jde o zjevný omyl. S ohledem na to, že správce daně již ve své výzvě k podání dodatečného daňového přiznání použil odkaz na § 44 odst. 1 daňového řádu z roku 1992, má soud za to, že bylo zřejmé, že následně došlo k vyměření této daně podle tohoto ustanovení, neboť daňové řízení jiným směrem vůbec vedeno nebylo a nebyly ze strany správce daně ani činěny jiné úkony, z nichž by mohlo vyplývat, že správce daně vyměřil daň podle § 46 odst. 7 daňového řádu z roku 1992.

Závěrem k přezkumu rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 6. 2010 lze konstatovat, že žalovaný nepochybil, když akceptoval uvedenou opravu zřejmé nesprávnosti v dodatečném platebním výměru. Z těchto důvodů tedy soud žalobu ve vztahu k rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 6. 2010 zamítl podle § 78 odst. 7 s. ř. s. jako nedůvodnou.

Jak vyplývá z výše uvedeného, žalobou napadené rozhodnutí žalovaného ze dne 2. 7. 2010 se zabývalo podle § 50 odst. 5 daňového řádu z roku 1992 tím, zda byly dodrženy zákonné podmínky pro použití pomůcek ke stanovení daně dodatečným platebním výměrem ze dne 4. 12. 2009 správce daně, neboť žalobce nepodal dodatečné daňové přiznání k dani z příjmů fyzických osob.

Těžiště žaloby spočívá mimo jiné v tom, že žalobce nevěděl nic o neveřejné části spisu, měl za to, že byl dodatečně změněn důvod vyměření daně a že ze spisu nevyplýval žádný záznam o úvaze správce daně o použití pomůcek.

Žalobce doložil k žalobě i protokol o ústním jednání ze dne 11. 1. 2010, v němž je uve-

deno, že nahlédl do spisového materiálu týkajícího se daně z příjmu fyzických osob a byl seznámen s obsahem spisu. Tento protokol je založen v originále i ve správním spise. Není z něj však patrné, že by byl žalobce seznámen i s neveřejnou částí spisu ve smyslu § 23 odst. 2 daňového řádu z roku 1992. Podle tohoto ustanovení „[d]aňový subjekt není oprávněn nahlížet do úřední korespondence s jinými státními orgány, do rejstříku, pomůcek, zápisů a rozhodnutí sloužících výlučně pro potřeby správy daně a dalších podkladů, do nichž nelze umožnit nahlédnutí s ohledem na povinnost zachovat v tajnosti poměry jiných daňových subjektů. Není-li ohrožen zájem jiného daňového subjektu nebo jiných osob zúčastněných na daňovém řízení, může správce daně v odůvodněných případech nutných pro další průběh daňového řízení povolit nahlédnutí i do těchto písemností. Důvody tohoto nahlédnutí uvede vždy výslovně v úředním záznamu. Toto omezení při nahlížení do spisů platí přiměřeně i při zapůjčení spisů pro řízení před jinými orgány než orgány správy daně všech stupňů.“

Pouze v neveřejné části spisu se však nachází úřední záznam správce daně ze dne 4. 12. 2009, z něhož plyne odůvodnění a zdroj pomůcek, jejich výpočet a výhoda pro daňový subjekt ve smyslu § 46 odst. 3 daňového řádu z roku 1992. Ve veřejné části spisu tak není založen žádný podklad, kromě uvedené výzvy k podání dodatečného daňového přiznání, který by se vztahoval k použití a stanovení pomůcek.

Podle nálezu Ústavního soudu ze dne 28. 3. 2006, sp. zn. IV. ÚS 359/05, č. 74/2006 Sb. ÚS: „[Daňový řád z roku 1992] spojuje přechod stanovení daně podle provedených důkazů na tzv. pomůcky se zásadním omezením procesních práv daňového subjektu. Podle § 50 odst. 5 [daňového řádu z roku 1992] lze totiž v takovém případě v rámci odvolacího řízení zkoumat toliko zákonnost podmínek stanovení daně podle pomůcek a rovněž pak případný soudní přezkum se omezí toliko na zkoumání zákonnosti podmínek. Jinak řečeno, odvolací orgán a obecné soudy se v takovém případě již nemohou zabývat materiální podstatou stano-

vení daně, včetně její výše, nýbrž se omezí právě jen na přezkum zákonnosti. Neunese-li tedy daňový subjekt důkazní břemeno, je výrazně omezen jeho procesní prostor pro vznesení relevantních námitek vůči postupu správce daně. Tyto námítky, aby mohly být považovány za relevantní, se tak mohou zaměřit opět toliko na otázky zákonnosti postupu správce daně.

Ustanovení § 46 odst. 3 [daňového řádu z roku 1992], podle kterého stanoví-li správce daně základ daně a daň podle pomůcek, které má k dispozici nebo které si opatřil, přihlédá také ke zjištěným okolnostem, z nichž vyplývají výhody pro daňový subjekt, i když jím nebyly za řízení uplatněny, je podle Ústavního soudu součástí shora uvedeného komplexu zákonných podmínek pro stanovení daně podle pomůcek. [...]

Nelze proto připustit výklad, podle kterého postačí, aby byla tato výhoda patrná z daňového spisu a aby se s postupem správce daně seznámil toliko odvolací orgán, případně soudy přezkoumávající postup správce daně, resp. rozhodnutí odvolacího orgánu, a aby se s tímto postupem nemohl seznámit samotný daňový subjekt. Je totiž na samotném daňovém subjektu, aby formuloval vůči postupu správce daně námítky ve shora uvedeném rozsahu, tedy v rozsahu zpochybnění zákonnosti postupu správce daně, a tyto námítky nelze omezit tak, že s konkrétním postupem nebude daňový subjekt seznámen. Námítky totiž může daňový subjekt relevantně a kvalifikovaně vznášet pouze tehdy, je-li s postupem správce daně seznámen, tedy je-li seznámen i s tím, jakou okolností správce daně považoval za výhodu pro daňový subjekt.“

Nejvyšší správní soud dospěl v rozsudku ze dne 18. 7. 2007, čj. 9 Afs 28/2007-156, k závěru: „že dle [daňového řádu z roku 1992] je daňový subjekt oprávněn proti vyměření (doměření) daně též namítat, že daň nebyla vyměřena či doměřena správně či dostatečně spolehlivě. Oporu pro tento názor shledává Nejvyšší správní soud ve vzájemné souvislosti [...] § 1 odst. 2, § 2 odst. 9, § 31 odst. 7 a § 46 odst. 2 [daňového řádu z roku 1992]. Vycházel nejprve z obecného vymezení po-

jmu ‚správa daně‘, které výsledek činnosti správce daně definuje jako ‚správné a úplné zjištění, stanovení a splnění daňových povinností‘ (§ 1 odst. 2 věta první [daňového řádu z roku 1992]). Dle § 2 odst. 9 téhož zákona je pak právem i povinností všech daňových subjektů úzce spolupracovat se správcem daně při správném stanovení a vybrání daně. Na základě těchto dvou ustanovení zákona lze konstatovat, že [daňový řád z roku 1992] výslovně požaduje správné a úplné zjištění daňové povinnosti daňového subjektu, který má právo (i povinnost) se na tomto zjištění podílet, čemuž logicky odpovídá právo případně namítat, že se tak nestalo. Potvrzením správnosti tohoto názoru je § 46 odst. 2 [daňového řádu z roku 1992], dle něhož musí být z vyměřovacího spisu patrné, podle jakých pomůcek nebo na podkladě čeho se správce daně při stanovení základu daně odchýlil, jakož i důvody těchto rozdílů. Účelem tohoto ustanovení je učinit transparentní úvahu správce daně v případě, kdy se rozhodne odchýlit se od údajů sdělených daňovým subjektem v daňovém přiznání a svým uvážení stanoví daňový základ a daň jinak. Veškeré skutečnosti, na základě kterých dospěl k finálnímu rozhodnutí, musí být seznatelné z vyměřovacího spisu a daňový subjekt má právo se s nimi seznámit.“

Soud má za to, že shora uvedená judikatura je použitelná i na dodatečné vyměření daně podle § 44 odst. 1 daňového řádu z roku 1992 a procesní záruky práv daňového subjektu ve vztahu k použití pomůcek jsou v daném případě shodné. V návaznosti na předchozí pochybení spočívající ve výroku dodatečného platebního výměru ze dne 4. 12. 2009 či nezařazení pomůcek do veřejné části spisu nedostal žalovaný své povinnosti seznámit žalobce s tím, že bude žalobci vyměřena daň podle pomůcek a z čeho jsou tyto pomůcky vytvořeny. K tomu, aby mohl daňový subjekt účinně hájit svá práva, musí mít možnost seznámit se s konstrukcí pomůcek a výhodou podle § 46 odst. 3 daňového řádu z roku 1992. Jestliže jsou pomůcky nebo jejich část založeny v neveřejné části spisu, musí být ve smyslu § 46 odst. 2 daňového řádu z roku 1992 z vyměřovacího spisu patrné, že existu-

je i neveřejná část, daňovému subjektu při nahlížení do spisu nepředložená, aby mohl daňový subjekt uplatnit své právo podle § 23 odst. 2 daňového řádu z roku 1992 a projevit svůj zájem i o nahlédnutí do této neveřejné části spisu. V daném případě nebylo z veřejné části spisu, do níž žalobce dne 11. 1. 2010 nahlížel, patrné nic ke konstrukci pomůcek či uvedené výhodě, ačkoliv měl žalobce právo se s nimi seznámit. Dokonce nebylo patrné ani to, že správní spis obsahuje ještě další neveřejnou část spisu. O skutečnosti, že žalobce neměl přesnou představu o tom, že mu byla daň doměřena podle pomůcek, svědčí jeho odvolání proti rozhodnutí správce daně, neboť jeho argumentace se ubírá zcela jiným směrem, a zřejmě neměl dostatečnou představu ani při podání žaloby, neboť uvedl, že nezná neveřejnou část spisu ani mu není znám žádný záznam o úvaze správce daně o vyměření daně dle pomůcek. Na jednu stranu to lze zřejmě přičíst nedostatečné informovanosti žalobce o právní úpravě, ale na druhé straně i opakovaným pochybením správce daně, který vydal rozhodnutí se špatným uvedením právního předpisu ve výroku, které se týkalo vyměření daňové povinnosti, a nedal žalobci možnost seznámit se s konstrukcí pomůcek a přiznanou výhodou. Ve světle těchto pochybení neobstojí argumentace žalovaného, že použitými pomůckami byly výhradně údaje uvedené žalobcem v daňovém přiznání. Soud nemohl akceptovat ani námitku žalovaného, že žalobcova tvrzení o neveřejné části spisu jsou nová, a tedy nepřipustná, když se žalobce o existenci uvedeného úředního záznamu o pomůckách dozvěděl až ze žalobou napadeného rozhodnutí žalovaného.

S ohledem na výše uvedenou vadu spočívající v tom, že žalobce nebyl seznámen s pomůckami ani s výhodou podle § 46 odst. 3 daňového řádu z roku 1992, přistoupil soud ke zrušení napadeného rozhodnutí žalovaného ze dne 2. 7. 2010 podle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s., neboť došlo k podstatnému porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, které mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Podle § 78 odst. 5 s. ř. s. je právním názorem, který vyslovil soud ve zrušujícím rozsudku žalovaný vázán. (...)

Daň z příjmů: započtení soukromoprávní pohledávky; stanovení daně po prekluzivní lhůtě

k § 47 a § 59 odst. 3 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění zákonů č. 35/1993 Sb., č. 29/2000 Sb., č. 444/2005 Sb., č. 56/2006 Sb., č. 62/2006 Sb., č. 285/2009 Sb. a č. 304/2009 Sb.^{*)} (v textu jen „daňový řád z roku 1992“)

I. Daň lze platit pouze způsoby výslovně uvedenými v zákoně (§ 59 odst. 3 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků). Placení daně započtením soukromoprávní pohledávky vůči České republice tak není přípustné.

II. Rozhodnutí o stanovení daně po marném uplynutí prekluzivní lhůty (§ 47 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků) je rozhodnutím nezákonným.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2012, čj. 1 Afs 93/2012-39)

Prejudikatura: č. 1542/2008 Sb. NSS, č. 1743/2009 Sb. NSS, č. 1851/2009 Sb. NSS, č. 1906/2009 Sb. NSS, č. 2229/2011 Sb. NSS a č. 2230/2011 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 138/1998 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 229/98), č. 23/1999 Sb. ÚS (sp. zn. IV. ÚS 226/98), č. 145/2005 Sb. ÚS (sp. zn. III. ÚS 648/04), č. 38/2009 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 1169/07), č. 96/2010 Sb. ÚS (sp. zn. III. ÚS 1341/08) a č. 2011/2008 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 1611/07).

Věc: Ing. Josef T. proti Finančnímu ředitelství v Ústí nad Labem o přeplatek daně z příjmů fyzických osob, o kasační stížnosti žalobce.

Finanční úřad v Teplicích vydal dne 27. 5. 2009 rozhodnutí, kterým podle § 64 odst. 4 daňového řádu z roku 1992 zamítl žádost žalobce o vrácení přeplatku na daní z příjmů fyzických osob z důvodu, že na daňovém účtu žalobce nebyl evidován vratný přeplatek.

Mělo se jednat o přeplatek daně z příjmů fyzických osob za rok 2008 ve výši 11 535 Kč, který však správce daně použil na úhradu části dodatečně vyměřené daně z příjmů fyzických osob za rok 1999 ve výši 707 792 Kč, jež byla stanovena na základě daňové kontroly zahájené v roce 2003 platebním výměrem z roku 2004. Žalobce se domníval, že tento dodatečný platební výměr je nicotný, neboť daň byla doměřena až po uplynutí tříleté prekluzivní lhůty ve smyslu § 47 odst. 1 daňového řádu z roku 1992. Přesto doměřenou daň z opatrnosti zaplatil, a to započtením své pohledávky vůči České republice ve výši 1 043 000 Kč. Tuto svoji pohledávku si žalobce vyčíslil v souvislosti s nálezem Ústavního soudu ze dne 21. 6. 2000, sp. zn. Pl. ÚS 3/2000, č. 231/2000 Sb., jímž byla pro neústavnost

zrušena vyhláška č. 176/1993 Sb., o nájmem z bytu a úhradě za plnění poskytovaná s užíváním bytu. Žalobce byl totiž vlastníkem obytného domu v ulici Kollárova v Teplicích s byty s regulovaným nájmem a byl přesvědčen, že mu vznikla pohledávka vůči České republice rovnající se vzniklé škodě vyplývající z regulovaného nájmemného. O této pohledávce informoval Ministerstvo průmyslu a obchodu s výzvou, aby byla uhrazena nebo odmítnuta, což se v požadované lhůtě nestalo, a proto ji považoval za uznanou. Správci daně žalobce zaslal informaci o započtení své pohledávky vůči České republice proti svému daňovému dluhu vzniklému na základě výše zmíněného dodatečného platebního výměru.

Odvolání proti tomuto rozhodnutí žalovaný zamítl rozhodnutím ze dne 24. 11. 2009. Žalobce podal proti uvedenému rozhodnutí žalobu u Krajského soudu v Ústí nad Labem, ve které navrhoval, aby soud jako předběžnou otázku posoudil platnost jeho pohledávky za Českou republikou, a poté se zabýval možností započtení této pohledávky vůči da-

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

ňové pohledávce. Dále navrhoval, aby soud jako předběžnou otázku posoudil také nicotnost předmětného dodatečného platebního výměru, a to v návaznosti na nálezy Ústavního soudu ze dne 2. 12. 2008, sp. zn. I. ÚS 1611/07, č. 2011/2008 Sb. ÚS, jenž způsobil obrat ve výkladu prekluzivní lhůty pro vyměření či doměření daně ve smyslu § 47 daňového řádu z roku 1992.

Krajský soud rozsudkem ze dne 10. 10. 2012, čj. 15 Af 17/2010-52, žalobu zamítl. Dospěl k závěru, že k započtení soukromoprávní pohledávky nemohlo dojít. Krajský soud zdůraznil, že § 59 odst. 3 daňového řádu z roku 1992 obsahuje kogentní úpravu způsobů placení daní a započtení jako způsob úhrady daňového nedoplatku nezná. Odmítl přitom argument žalobce, že „*co není zakázáno, je dovoleno*“, protože ten se vztahuje pouze na subjekty soukromého práva. Pro veřejnoprávní osoby uplatňující státní moc naopak platí princip, že „*[s]tátní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví*“ (čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod; dále jen „Listina“).

S odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu krajský soud dále uvedl, že dodatečný platební výměr vydaný po uplynutí tříleté prekluzivní lhůty, jímž správce daně doměřil žalobci daň za rok 1999, představuje nezákonné a nikoli nicotné rozhodnutí. Jeho správnost se však krajský soud nezabýval, neboť to nebylo předmětem soudního přezkumu.

Žalobce (stěžovatel) v kasační stížnosti proti tomuto rozsudku namítl mimo jiné nesprávné posouzení otázky možnosti započtení soukromoprávní a veřejnoprávní pohledávky krajským soudem. Stěžovatel se domníval, že v jeho případě je započtení soukromoprávní a veřejnoprávní pohledávky možné. I Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 28. 7. 2005, sp. zn. III. ÚS 648/04, č. 145/2005 Sb. ÚS, dovodil, že z jeho judikatury nelze vyvodit zobecnění ohledně vyloučení možnosti vzájemného započtení soukromoprávních a veřejnoprávních pohledávek. Stěžovatel měl za to, že Ústavní soud zastává názor, že pokud zvláštním zákonem není explicitně

stanovena nepřipustnost započtení soukromoprávní a veřejnoprávní pohledávky, pak je toto započtení možné. Dále argumentoval, že žalovaný ani krajský soud neuvedli právní předpis, který by toto započtení v jeho případě znemožňoval. Podle stěžovatele neobstojí ani odkaz na čl. 2 Listiny, neboť jak vyplývá z názoru Ústavního soudu, je třeba zvláštního zákona, jenž by nemožnost započtení explicitně vylučoval. Ustanovení § 59 odst. 3 daňového řádu z roku 1992 totiž tuto formu placení daní explicitně nevylučuje.

Stěžovatel dále tvrdil, že mu správní orgán I. stupně doměřil daň z příjmů fyzických osob za rok 1999 až po uplynutí tříleté prekluzivní lhůty pro vyměření či doměření daně ve smyslu § 47 odst. 1 daňového řádu z roku 1992. Tato lhůta se počítá od konce zdaňovacího období, v němž vznikla daňová povinnost. Krajský soud proto podle stěžovatele nesprávně nepřihlédl k námitce prekluze, ač k prekluzi práva na doměření daně skutečně došlo.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

IV.

Posouzení věci

Nejvyšším správním soudem

(...)

IV.2 Otázka možnosti placení daně započtením

[19] Ve své kasační stížnosti stěžovatel uvedl, že jestliže žádný právní předpis výslovně nezakazuje zaplacení daně započtením pohledávky, pak takový postup nelze považovat za nemožný. Navíc argumentoval, že ani Ústavní soud započtení soukromoprávní a veřejnoprávní pohledávky ve své judikatuře výslovně nevylučuje. Stěžovatel má tedy za to, že jeho daňová povinnost doměřená za rok 1999 již zanikla, neboť ji řádně uhradil tím, že zaslal správnímu orgánu I. stupně písemnost s projevem vůle k započtení své pohledávky vzniklé na základě regulace nájemného vůči České republice a daňové pohledávky.

[20] Nejvyšší správní soud považuje tuto námitku za nedůvodnou. Předně uvádí, že způsob placení daně kogentně stanovuje § 59 odst. 3 daňového řádu z roku 1992, který jako možnosti placení daně uvádí: „*a) na příslušný účet správce daně vedený u poskytovatele platebních služeb, b) v hotovosti, [...] c) kolkovými známkami, stanoví-li tak zvláštní předpis; každý správce daně, u něhož připadá v úvahu placení kolkovými známkami, je povinen mít přiměřenou zásobu kolkových známek a prodávat je daňovým dlužníkům, d) platebními známkami, jde-li o úhradu daní do územních rozpočtů a stanoví-li tak zvláštní předpis, e) přeplatkem na jiné daně*“. Tvrzená pohledávka stěžovatele vzniklá z titulu náhrady škody způsobené regulací nájemného představuje soukromoprávní pohledávku stěžovatele vůči České republice. Nelze ji tak považovat za přeplatek na daně a uplatnit způsob placení daně stanovený v § 59 odst. 3 písm. e) daňového řádu z roku 1992. Stejně tak nelze započtení soukromoprávní pohledávky podřadit pod žádný z dalších zákonných způsobů placení daně.

[21] Soud také odmítá tvrzení stěžovatele, že pokud uvedené ustanovení daňového řádu z roku 1992 výslovně nevylučuje započtení pohledávky jako možný způsob placení daně, je taková forma úhrady daně možná. To vyplývá z principu zmíněného již krajským soudem, podle kterého mohou veřejné orgány uplatňovat státní moc „*jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví*“ (čl. 2 odst. 2 Listiny). Naopak princip „*[k]aždý může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá*“ (čl. 2 odst. 3 Listiny) platí pro subjekty soukromého práva. Nemožností vzájemného započtení soukromoprávní pohledávky a daňové pohledávky, jež má veřejnoprávní charakter, vyslovil ve své judikatuře i Ústavní soud (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 10. 11. 1998, sp. zn. I. ÚS 229/98, č. 138/1998 Sb. ÚS, a nálezy Ústavního soudu ze dne 15. 3. 1999, sp. zn. IV. ÚS 226/98, č. 23/1999 Sb. ÚS).

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

[22] Proto Nejvyšší správní soud shrnuje, že placení daní je možné pouze taxativně vymezenými způsoby stanovenými v daňovém řádu z roku 1992 a není možné, aby si daňový subjekt sám určoval jiné způsoby, jakými daně zaplatí. Podle Nejvyššího správního soudu je tak správný závěr krajského soudu, že placení daně formou započtení pohledávky není přípustné a takový způsob by odporoval zákonu.

[23] Stěžovatel navíc v této souvislosti odkázal na judikaturu Ústavního soudu, ze které vyplývá, že započtení soukromoprávní a veřejnoprávní pohledávky nelze považovat za kategoricky nepřípustné. Konkrétně zmínil nálezy Ústavního soudu ze dne 28. 7. 2005, sp. zn. III. ÚS 648/04, č. 145/2005 Sb. ÚS, z něhož plyne, že závěr o nemožnosti započtení soukromoprávní a veřejnoprávní pohledávky nelze zobecnit, přičemž přípustnost těchto pohledávek závisí na konkrétní pozitivněprávní úpravě.

[24] K tomu Nejvyšší správní soud nejprve uvádí, že řešení otázky možnosti započtení veřejnoprávní a soukromoprávní pohledávky považuje v tomto případě za nadbytečné, neboť jak opakovaně uvedl, možné způsoby placení daní vyplývají přímo z daňového řádu z roku 1992. Nadto uvádí, že uvedený nálezy Ústavního soudu se týkal vztahu § 59 odst. 3 písm. e) v souvislosti s § 14 odst. 1 písm. i) zákona č. 328/1991 Sb., o konkursu a vyrovnání^{*)}, podle kterého není přípustné započtení na majetek patřící do podstaty. Ústavní soud zde zkoumal, zda právě uvedené ustanovení zákona o konkursu a vyrovnání představuje zvláštní právní předpis obsahující nepřípustnost kompenzace nejen soukromoprávních, nýbrž i soukromoprávních a veřejnoprávních pohledávek. V nyní posuzované věci Nejvyšší správní soud konstatuje, že právní úprava obsažená v § 59 odst. 3 daňového řádu z roku 1992 je konkrétní pozitivněprávní úpravou, která v daných souvislostech nemožňuje započtení soukromoprávní pohledávky a veřejnoprávní daňové pohledávky. Tato právní úprava naopak taxativně vymezuje způsoby placení daně, bez možnosti se

od těchto forem placení odchýlit. Proto je třeba tuto právní úpravu chápat tak, že znemožňuje započtení soukromoprávní pohledávky jako formu placení daně.

IV.2 Otázka povahy rozhodnutí o stanovení daně po uplynutí prekluzivní lhůty podle § 47 odst. 1 daňového řádu z roku 1992

(...) [26] Stěžovatel v kasační stížnosti namítá, že krajský soud v rozporu se svou zákonem uloženou povinností nepřihlédl k námitce prekluze, ač k prekluzi práva na doměření daně skutečně došlo. Nejvyšší správní soud se proto nejprve zabýval otázkou, zda byl soud, respektive správní orgán, povinen k prekluzi přihlídnout, a poté se vyjádřil k otázce běhu prekluzivní lhůty pro vyměření či doměření daně podle § 47 daňového řádu z roku 1992.

[27] Podle judikatury Ústavního soudu i Nejvyššího správního soudu přihlížejí soudy k prekluzi, obdobně jako například k nicotnosti, z úřední povinnosti (viz např. nálezy Ústavního soudu ze dne 26. 2. 2009, sp. zn. I. ÚS 1169/07, č. 38/2009 Sb. ÚS, a ze dne 29. 4. 2010, sp. zn. III. ÚS 1341/08, č. 96/2010 Sb. ÚS; rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 4. 2009, čj. 1 Afs 145/2008-135, č. 1851/2009 Sb. NSS). Ústavní soud konstatoval, že „ze samotného pojmu prekluze vyplývá, že je nutno k ní přihlížet z úřední povinnosti před jakýmkoliv orgánem veřejné moci, tedy rovněž v řízení soudním. Tomu nebrání ani přezkumná povaha řízení, ani dispoziční zásada.“ (viz nálezy Ústavního soudu, sp. zn. I. ÚS 1169/07). Tento závěr je v recentní judikatuře zdejšího soudu již plně akceptován a používán. V usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 10. 2007, čj. 9 Afs 86/2007-161, č. 1542/2008 Sb. NSS, na něž odkazoval i krajský soud, bylo řečeno, že povinnost přihlížet k prekluzi práva na doměření či vyměření daně z úřední povinnosti má pouze správce daně, nikoliv správní soud, a to z důvodu dispoziční zásady a přezkumné povahy řízení. Tento názor byl však překonán judikaturou Ústavního soudu i zdejšího soudu. Nejvyšší správní soud tedy shrnuje, že pokud bylo správní roz-

hodnutí vydáno na základě prekludovaného práva daň vyměřit či doměřit, správní soud, který takové rozhodnutí přezkoumává, přihlédně k prekluzi z úřední povinnosti.

[28] V posuzovaném případě se však prekluze netýkala přezkoumávaného rozhodnutí, avšak rozhodnutí souvisejícího, které v daném řízení nebylo předmětem soudního přezkumu. Pak je tedy podstatné posoudit, zda toto související rozhodnutí, kterým byla doměřena daň za rok 1999, je rozhodnutím nicotným či nezákonným. Pokud by soud považoval toto rozhodnutí za nicotné (tj. rozhodnutí, které nevzniklo), musel by připustit, že daňový přeplatek nemohl být použit na úhradu takto vyměřené daně, neboť na základě nicotného platebního výměru nemohla daňová povinnost vzniknout. Naopak pokud by soud pohlížel na tento platební výměr jako na rozhodnutí „pouze“ nezákonné, nemohl by k jeho nesprávnosti v této věci, v níž je předmětem přezkumu jiné rozhodnutí (tj. rozhodnutí o zamítnutí žádosti o vrácení přeplatku na daní podle § 64 odst. 4 daňového řádu z roku 1992), přihlížet.

[29] Touto otázkou se zabývalo i zmíněné usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu čj. 9 Afs 86/2007-161, na něž odkázal krajský soud. Ač jsou některé názory tohoto usnesení již překonané pozdější judikaturou Ústavního soudu, u otázky možné nicotnosti, respektive nezákonnosti rozhodnutí o stanovení daně po uplynutí prekluzivní lhůty, se judikatura odlišným směrem nevyvíjela, a je tak namístě ji opět potvrdit. V usnesení bylo uvedeno, což citoval i krajský soud, že nicotné rozhodnutí je takovým rozhodnutím, které „trpí natolik intenzivními vadami, že jej vůbec za rozhodnutí ani považovat nelze. Tyto vady jsou natolik závažné, že způsobí faktickou neexistenci samotného správního aktu; za dané situace tu není tedy nic, co by mohlo zakládat jakákoliv práva či povinnosti subjektů. [...] Vyměření nebo doměření daně po uplynutí lhůty podle § 47 daňového řádu [z roku 1992] je vadou rozhodnutí, nikoliv však vadou tak intenzivní a zřejmou, aby způsobila faktickou neexistenci tohoto rozhodnutí; nelze proto hovořit o rozhodnutí nicotném.“ Tento právní názor

považuje Nejvyšší správní soud, i přes výkladový obrat v souvisejících otázkách (tj. v běhu prekluzivní lhůty a přihlížení k prekluzi *ex officio* soudy), za správný a kompatibilní s následnou judikaturou Ústavního soudu.

[30] Nejvyšší správní soud proto konstatuje, že platební výměr, jímž byla daňovému subjektu stanovena daň po uplynutí prekluzivní lhůty, je rozhodnutím nezákonným. Ač tedy jde o rozhodnutí, ve kterém byla nesprávně posouzena právní otázka běhu prekluzivní lhůty ve smyslu § 47 daňového řádu z roku 1992, jedná se o rozhodnutí pravomocné, které nemůže správní soud zrušit v rámci přezkumu jiného, byť souvisejícího rozhodnutí. Proto nelze než souhlasit se závěrem krajského soudu, že stěžovateli daňový nedoplatek za rok 1999 opravdu vznikl, a proto správní orgány nepochybyly, pokud na jeho úhradu převedly přelplatek na téže dani vzniklý za jiné zdaňovací období.

[31] Nad rámec uvedeného se soud zabýval také otázkou běhu prekluzivní lhůty podle § 47 daňového řádu z roku 1992. V této otázce dává Nejvyšší správní soud stěžovateli za pravdu. Je však třeba doplnit, že posouzení této otázky nemělo vliv na přezkum rozsudku krajského soudu a rozhodnutí žalovaného.

[32] Nejvyšší správní soud k běhu prekluzivní lhůty podle § 47 daňového řádu z roku 1992 uvádí, že interpretaci tohoto ustanovení zásadně změnil náleze Ústavního soudu ze dne 2. 12. 2008, sp. zn. I. ÚS 1611/07, č. 2011/2008 Sb. ÚS, který se odklonil od dlouhodobě uznávaného výkladu, podle kterého daňová povinnost prekludovala po uplynutí tří let od konce roku, v němž daňový subjekt podal nebo měl podat daňové přiznání (pravidlo „3 + 1“). Ústavní soud nově vyložil § 47 daňového řádu z roku 1992 tak, že tříletá prekluzivní lhůta počíná běžet od konce zdaňovacího období, za které se daňové přiznání podává (pravidlo „3 + 0“). Tento výklad potvrdil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu pro všechny typy daní, u nichž je dána povinnost podat daňové přiznání nebo hlášení (viz usnesení ze dne 12. 1. 2011, čj. 1 Afs 27/2009-98, č. 2230/2011 Sb. NSS, čj. 5 Afs 15/2009-122, č. 2229/2011 Sb. NSS).

[33] K podstatě prekluze práva na vyměření či doměření daně se již několikrát vyjádřil Ústavní soud následovně: „*Uplyne-li lhůta uvedená v § 47 daňového řádu z roku 1992, aniž v ní byla daň pravomocně vyměřena či doměřena, zaniká tím subjektivní veřejné právo státu daň vyměřit či doměřit.*“ (viz např. shora citovaný náleze Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 1341/08).

[34] Na základě skutkových okolností, které Nejvyšší správní soud zjistil ze spisové dokumentace, lze konstatovat, že lhůta pro vyměření daně z příjmů fyzických osob za rok 1999 uplynula 31. 12. 2002. Proto soud přisvědčuje názoru stěžovatele, že správce daně vydal platební výměr po uplynutí tříleté prekluzivní lhůty. Stejně tak daňová kontrola byla zahájena až po prekluzi práva správce daně být vyměřit, proto nemohla způsobit přerušeni lhůty ve smyslu § 47 odst. 2 daňového řádu z roku 1992.

[35] Žalovaný sice ve svém rozhodnutí uznal, že podle současné judikatury se pro vyměření či doměření daně uplatňuje prekluzivní lhůta vypočítaná podle pravidla „3+0“; upozornil však, že v době vydání předmětného platebního výměru byl uznáván výklad této lhůty v souladu s pravidlem „3+1“. S tímto závěrem Nejvyšší správní soud nesouhlasí, neboť odporuje temporálním účinkům judikatury. Zdejší soud řešil otázky judikatorních odklonů, resp. obratů, vícekrát (rozsudky ze dne 17. 12. 2007, čj. 2 Afs 57/2007-92, ze dne 25. 9. 2008, čj. 8 Afs 48/2006-155, č. 1743/2009 Sb. NSS, a ze dne 22. 5. 2009, čj. 2 Afs 35/2009-91, č. 1906/2009 Sb. NSS). Soud již vyslovil, že *„judikatura soudů představuje jeden z pramenů práva, a to i v kontinentálním právním prostředí. S precedenty je však třeba pracovat odlišně než s právními předpisy. Precedens totiž nepředstavuje nic jiného, než zobecnitelné pravidlo chování (normu), avšak vždy vztahující se primárně ke konkrétní soudem rozhodované věci. Judikatorní odklon je nezbytným faktorem, který se v rozhodovací činnosti soudů vyskytuje. Jakkoliv na straně jedné je určitě nežádoucí, aby k němu docházelo příliš často, představuje na straně druhé nezbytný dynamický prvek v rozhodovací činnosti soudů. Pokud však dojde v důsledku sjednocovací činnosti k tomu*

povolaného orgánu (zde: rozšířený senát Nejvyššího správního soudu) k judikatornímu odklonu, nelze nově přijatý názor zásadně aplikovat zpětně, pokud by tomu bylo v neprospěch účastníků řízení, resp. soukromých subjektů.“ (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2009, čj. 2 As 34/2009-65).

[36] V posuzovaném případě judikatorním obratem nedošlo ke zhoršení procesního postavení účastníka řízení – stěžovatele, naopak se jeho procesní postavení zlepšilo. Není proto důvodu neaplikovat zpětně re-

centní judikaturu Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu i na případ namítaného platebního výměru, jež byl vydán v době před vydáním příslušných judikátů.

[37] Na závěr Nejvyšší správní soud opakuje, že ačkoliv byl podle jemu dostupných informací platební výměr vydán po marném uplynutí prekluzivní lhůty, a z toho důvodu je nezákonný, na nyní projednávaný případ týkající se přezkumu rozhodnutí žalovaného podle § 64 odst. 4 daňového řádu z roku 1992, nemá tato skutečnost vliv. (...)

2790

Veřejné zakázky: zadání veřejné zakázky v jednacím řízení bez uveřejnění; ochrana výhradních práv

k § 23 odst. 4 písm. a) zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách

I. Výjimku podle § 23 odst. 4 písm. a) zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, není zadavatel oprávněn použít, pokud výhradní práva o své vůli a vědomě vytvořil předchozím uzavřením smluv, aniž by to bylo vzhledem k předmětu plnění nezbytné k realizaci veřejné zakázky. Důvody pro zadání veřejné zakázky formou jednacím řízení bez uveřejnění musí být objektivně dány a zadavatelem jednoznačně prokázány.

II. Ochrana výhradních práv připadá v úvahu zejména v situaci, kdy zadavatel získal v minulosti licenční oprávnění, které je nezbytné pro pořízení dalšího plnění, a dodavatel nemá vůli udělit autorskoprávní nebo jinou licenci jiné osobě, která by plnění mohla zadavateli poskytnout. Technické důvody, které má § 23 odst. 4 písm. a) zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, na mysli, mohou spočívat např. v požadavku zadavatele na zajištění kompatibility, v požadavku odůvodněném také technickými okolnostmi, pro které by plnění od jiného dodavatele vyvolalo nepochybně vyšší náklady nebo značné riziko nefunkčnosti již pořízeného plnění (zde informačního systému). Důvodem pro aplikaci tohoto ustanovení je skutečný a prokazatelný stav technické neslučitelnosti či provozních problémů, které by vznikly z důvodu změny dodavatele; uvedené je typické právě mimo jiné i pro oblast informačních technologií.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 1. 2013, čj. 5 Afs 42/2012-53)

Věc: Ministerstvo zemědělství proti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže o uložení pokuty, o kasační stížnosti žalovaného.

Rozhodnutím ze dne 15. 10. 2009 žalovaný konstatoval, že se žalobce jako zadavatel veřejné zakázky „*Systémová centralizace v rámci resortu Ministerstva zemědělství*“ dopustil správního deliktu podle § 120 odst. 1

písm. a) zákona o veřejných zakázkách tím, že nedodržel postup stanovený v § 21 odst. 2 citovaného zákona, když zakázku zadal v jednacím řízení bez uveřejnění, aniž by k tomu byly splněny podmínky stanovené v § 23 téhož

zákona, přičemž tento postup mohl podstatně ovlivnit výběr nejvhodnější nabídky a s vybraným uchazečem již uzavřel smlouvu na plnění této veřejné zakázky. Za spáchání tohoto deliktu uložil žalovaný žalobci pokutu ve výši 800 000 Kč.

Žalobce zadal veřejnou zakázku na základě výzvy k jednání ze dne 10. 4. 2009 učiněné uchazeči, společností Telefonica O2 Czech Republic, a. s.; s tímto uchazečem dne 24. 4. 2009 zadavatel uzavřel smlouvu o dílo na plnění předmětné veřejné zakázky. Použití jednacího řízení žalobce odůvodnil návazností na předchozí realizované veřejné zakázky „*Služby správy a provozu serverové infrastruktury a aplikací*“ a „*Rozšíření služeb správy a provozu serverové infrastruktury a aplikací*“, které byly plněny vybraným uchazečem, a dále nutností zásahu do autorských děl vytvořených v rámci plnění uvedených veřejných zakázek, přičemž nelze oprávněně předpokládat, že vybraný uchazeč udělí souhlas k zásahu do autorských práv.

Žalobce tedy předmětnou nadlimitní veřejnou zakázku zadal v jednacím řízení bez uveřejnění, které zahájil dne 10. 4. 2009 zasláním výzvy k jednání jedinému zájemci. Podle žalovaného však v daném případě nebyly pro zadání veřejné zakázky v jednacím řízení bez uveřejnění splněny podmínky, neboť nebylo prokázáno, že by předmětnou zakázku nemohl realizovat jiný dodavatel.

Rozhodnutím ze dne 22. 7. 2010 předseda žalovaného zamítl rozklad žalobce a v celém rozsahu potvrdil rozhodnutí žalovaného.

Žalobce podal žalobu u Krajského soudu v Brně. Ten rozsudkem ze dne 26. 4. 2012, čj. 62 Af 61/2010-332, obě správní rozhodnutí zrušil, jelikož dospěl k názoru, že z důvodu nezbytné ochrany výhradních práv, což žalobce v řízení prokázal, mohl postupovat v intencích § 23 odst. 4 zákona o veřejných zakázkách. Podle názoru krajského soudu z vypracovaných posudků vyplývá, že daná situace žalobce opravňovala k zadání zakázky formou jednacího řízení bez uveřejnění; z obou znaleckých posudků (a to jak z posudku předloženého žalobcem v rámci správní

ho řízení, tak z posudku, který si nechal vyhotovit předseda žalovaného) totiž vyplývá, že v rámci plnění předmětné veřejné zakázky bude zasazeno do autorských děl [počítačových programů, které jsou podle § 2 odst. 2 zákona č. 121/2000 Sb., o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon), dílem, jsou-li původní v tom smyslu, že jsou autorovým vlastním duševním výtvorem], vytvořených během realizace předchozích veřejných zakázek. Bez svolení osloveného dodavatele do těchto programů zasahovat nelze, přičemž oslovený dodavatel tento souhlas žalobci odmítl vydat. Je to tedy toliko oslovený dodavatel, kdo je z důvodu ochrany výhradních práv (práv podle autorského zákona) schopen předmětnou zakázku realizovat. Podmínky zakotvené v § 23 odst. 4 písm. a) zákona o veřejných zakázkách pro zadání veřejné zakázky v jednacím řízení bez uveřejnění tak byly dle názoru krajského soudu splněny.

V kasační stížnosti žalovaný (stěžovatel) uvedl, že má za to, že žalobce nepodložil své tvrzení důkazy, které by prokázaly, že jiní dodavatelé nejsou schopni plnit předmětnou veřejnou zakázku. Stejně tak ze znaleckého posudku Ing. Ladislava K., CSc., právního stanoviska advokátní kanceláře Rowan Legal, stanoviska advokátky Mgr. Radky Š. a rovněž ze znaleckého posudku prof. Ing. Vladimíra S., CSc., LL.M., nevyplývá, že by veřejnou zakázku nemohl realizovat jiný dodavatel; jiný dodavatel by mohl nabídnout odlišné řešení veřejné zakázky, a nevyužít tak některých stávajících systémových a aplikačních návazností, přičemž žalobce ve výzvě k jednání nespecifikoval, na které prvky plnění v rámci již realizovaných veřejných zakázek bude navazováno.

Ohledně autorských práv stěžovatel konstatoval, že smlouvy na plnění předchozích veřejných zakázek automaticky nepředpokládají vytvoření autorského díla. Z dokumentace o veřejné zakázce nevyplývá, které části zrealizovaných veřejných zakázek lze označit za autorské dílo, a ani zda se žalobce zabýval otázkou, zda vůbec byly některé části dříve dodaných systémů vytvořeny jako autorská

díla podle § 2 autorského zákona. Pokud v licenční smlouvě není obsaženo ustanovení, které by umožňovalo úpravy a změny informačního systému, pak se v případě potřeby aktualizace či podpory tohoto systému značně zhorší postavení žalobce-zadavatele čili státní organizace, zároveň se sníží možnost zajištění bezpečného fungování informačního systému a dále to přináší negativní ekonomické důsledky. Pokud by smlouva takového ustanovení obsahovala, nebyl by potřeba souhlas původního dodavatele. Stěžovatel rovněž nemá za prokázané, že by původní dodavatel skutečně neposkytl souhlas, dokonce z předložené dokumentace ani nevyplývá, že by žalobce o udělení souhlasu k provádění změn autorských děl požádal. Stěžovatel dále uvedl, že ani sama okolnost existence této smlouvy není podmínkou pro použití § 23 odst. 4 písm. a) zákona o veřejných zakázkách. I kdyby na straně žalobce-zadavatele existovaly důvody ochrany výhradních práv, tyto důvody byly vytvořeny žalobcem a jsou jím pasivně udržovány. Právě z důvodu pasivního přičinění žalobce na jeho současném nevýhodném právním stavu v této konkrétní oblasti nelze akceptovat postup použití jednacího řízení bez uveřejnění podle § 23 odst. 4 písm. a) citovaného zákona, a to z toho důvodu, že nebyla naplněna materiální stránka této podmínky a tímto postupem došlo k obcházení účelu zákona. Existenci podmínek, které determinují použití jednacího řízení bez uveřejnění, nesmí vyvolat sám zadavatel svým jednáním a ani není možné se jich dovolávat s ohledem na smluvní vztah.

Stěžovatel poukázala na to, že právní vztah, jenž podmiňuje existenci výhradních práv vybraného uchazeče k předmětu veřejné zakázky, kterým je informační právní systém, vznikl v důsledku jednání žalobce a ten nepodnikl relevantní kroky k odstranění tohoto pro něj nevýhodného právního stavu. Žalobce rovněž nevyvíjel žádnou snahu odstranit právní omezení spojená s tímto informačním systémem. Nevýhodnost tohoto právního stavu je zcela objektivní a jeho odstranění by znamenalo nutnost zadání veřejné zakázky v transparentnějším zadávacím řízení, do kte-

rého by se mohlo přihlásit více zájemců a žalobce by předmět veřejné zakázky získal pravděpodobně za nižší cenu nebo za výhodnějších podmínek. Nebyla naplněna ani jiná z podmínek pro použití jednacího řízení bez uveřejnění, které stanoví zákon o veřejných zakázkách v § 23, a z tohoto důvodu žalobce postupoval v rozporu s uvedeným zákonem, přičemž jeho postup mohl podstatně ovlivnit výběr nejvhodnější nabídky.

Stěžovatel tedy uzavřel, že prověřil, zda žalobce postupoval v souladu s § 23 odst. 4 písm. a) zákona o veřejných zakázkách a dospěl k závěru, že žalobce postupoval v rozporu s tímto zákonem. Z tohoto důvodu nesouhlasí s názorem, že jeho rozhodnutí je nezákonné. Zadavatel zadal veřejnou zakázku pomocí méně formálního a méně transparentního druhu zadávacího řízení s odůvodněním, že tento postup je v souladu se zákonem, protože předmět veřejné zakázky může provést pouze vybraný uchazeč. Takový důvod ale nemůže naplnit materiální stránku splnění podmínky § 23 odst. 4 písm. a) zákona o veřejných zakázkách, a to proto, že právní stav, kterým žalobce použití jednacího řízení bez uveřejnění odůvodnil, sám udržoval a nepodnikl aktivní kroky k jeho nápravě. Zadavatel formálně podmínku § 23 odst. 4 písm. a) citovaného zákona naplnil, ale použitím jednacího řízení bez uveřejnění obešel účel zákona. Dle striktního názoru Soudního dvora Evropské unie, který je vyjádřen např. v rozsudcích ze dne 10. 3. 1987, *Komise proti Itálii*, C-199/85, Recueil, s. 1039, a ze dne 14. 9. 2004, *Komise proti Itálii*, C-385/02, Sb. rozh., s. I-8121, se zadavatel nemůže dovolávat existence pouhého jediného dodavatele schopného realizovat předmět veřejné zakázky, pakliže sám tento „stav exkluzivity“ vytvořil. Dále se Soudní dvůr v těchto rozsudcích vyjádřil tak, že výjimky z pravidel směřujících k zajištění efektivity práv zaručených Smlouvou v odvětví veřejných zakázek musí být vykládány restriktivně a důkazní břemeno ohledně existence výjimečných podmínek odůvodňujících výjimku (tedy použití jednacího řízení bez uveřejnění) nese ten, kdo se jich dovolává. Rovněž z rozsudku Krajského sou-

du v Brně ze dne 26. 9. 2005, čj. 31 Ca 101/2004-37, vyplývá, že výjimku podle § 23 odst. 4 písm. a) zákona o veřejných zakázkách není zadavatel oprávněn použít, pokud výhradní práva o své vůli a vědomě vytvořil předchozím uzavřením smluv, aniž by to bylo vzhledem k předmětu plnění nezbytné k realizaci veřejné zakázky. Z uvedených rozsudků lze dovodit, že důvody pro zadání veřejné zakázky formou jednacím řízení bez uveřejnění musí být objektivně dány, zadavatelem jednoznačně prokázány a nelze se vyhnout povinnosti zadat veřejnou zakázku v otevřeném nebo užším řízení z důvodu pochybení zadavatele v předchozím zadávacím řízení.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

III.

Posouzení věci

Nejvyšším správním soudem

(...) Se závěrem krajského soudu stran posouzení nastolené sporné právní otázky, tzn. zda žalobce naplnil podmínky pro užití jím uplatněného postupu při zadání veřejné zakázky, tedy v jednacím řízení bez uveřejnění dle § 23 odst. 4 písm. a) zákona o veřejných zakázkách, se Nejvyšší správní soud ztotožnil.

Podle § 23 odst. 4 písm. a) zákona o veřejných zakázkách může zadavatel „*zadat veřejnou zakázku v jednacím řízení bez uveřejnění tehdy, jestliže veřejná zakázka může být splněna z technických či uměleckých důvodů, z důvodu ochrany výhradních práv nebo z důvodů vyplývajících ze zvláštního právního předpisu pouze určitým dodavatelem*“.

Jednací řízení bez uveřejnění je typem zadávacího řízení, v němž zadavatel vyzývá k jednání jednoho zájemce nebo omezený okruh zájemců. Z obecného hlediska je použití jednacím řízení bez uveřejnění vázáno na splnění omezujících podmínek, aby tohoto typu zadávacího řízení nebylo zneužíváno. Zadání veřejné zakázky v jednacím řízení bez uveřejnění je možné použít v tom případě, kdy uspokojení potřeby zadavatele není nebo nebylo možné dosáhnout v „*klasickém*“ zadá-

vacím řízení, tj. soutěži o zakázku. Zadavatel se může obrátit na jednoho nebo více vybraných zájemců, s nimiž bude vyjednávat smluvní podmínky, aniž by tento záměr musel předem uveřejnit, pouze za podmínek uvedených v § 23 zákona o veřejných zakázkách. V šetřeném případě směřuje argumentace zadavatele k použití § 23 odst. 4 písm. a) uvedeného zákona, tj. možnosti splnit veřejnou zakázku pouze určitým dodavatelem z technických důvodů, **především však z důvodu ochrany výhradních práv.**

O použití příslušného druhu zadávacího řízení vždy rozhoduje zadavatel, který za způsob zadání veřejné zakázky nese odpovědnost. Předmětem sporného posouzení ve věci nyní projednávané je především otázka, zda zadavatel unesl zmíněné důkazní břemeno.

V projednávané věci není sporu o tom, že specifická a odbornost předmětu veřejné zakázky vyžadovala odborné znalecké posouzení. Zadavatel musel důkladně a objektivně osvědčit, že jsou dány důvody aplikace jednacím řízení bez uveřejnění, a to např. posudkem z oboru IT a oboru práva, tak jak to zadavatel učinil. Zadavatel byl povinen před rozhodnutím, zda lze využít jednacím řízení bez uveřejnění, důkladně právně posoudit předchozí zakázku, na kterou se má navazovat, z hlediska autorského práva, povahy licence a technického hlediska. Prokázání existence důvodu pro aplikaci § 23 odst. 4 písm. a) zákona o veřejných zakázkách není z obecného hlediska vázáno pouze na předložení listiny ve formě dokladu (např. ochranná známka, uživatelský vzor, patent, licence), ale tyto objektivní důvody musí skutečně existovat; podmínky pro aplikaci citovaného ustanovení zákona musí být naplněny fakticky. Z předmětných znaleckých posudků vyplývá, že v předchozích zakázkách bylo vytvořeno autorské dílo, smlouvy na plnění předchozích zakázek sice automaticky nepředpokládají jeho vytvoření, nicméně jak z posudků, které nechal vypracovat žalobce, tak z vlastního posudku stěžovatele, je tato okolnost zřejmá. Je tak prokázána objektivní existence výhradních práv (autorských), která nedovolují zadavateli libovolně nakládat s předchozími systémy, na

kteře by měla veřejná zakázka navazovat. K námitce, že žalobce neuvedl, které části zrealizovaných veřejných zakázek lze označit za autorská díla, Nejvyšší správní soud konstatuje, že zadavatel má objektivně prokázat existenci výhradních práv (unést důkazní břemeno ohledně existence výjimečných podmínek), nikoliv prokazovat, jaká konkrétní autorská práva se dané věci týkají. Takového vymezení je již třeba pouze pro posouzení, jaké části zakázky mohou být zadány v jednacím řízení bez uveřejnění. Autorské dílo vzniká neformálně, tj. vznikem díla v objektivně vnímatelné podobě, není potřeba žádné registrace, notifikace, doložky či autorského označení. Pokud měl stěžovatel za to, že součástí plnění měly být běžně dostupné služby a dodávky (např. dodávka hardware a běžných licencí, jiné nenavazující plnění), které by bylo nutné zadat v obecně použitelném druhu zadávacího řízení, měl tuto skutečnost ve svém rozhodnutí uvést, případně vhodně zvolenými znaleckými posudky prokázat. Tak však stěžovatel neučinil.

Na otázku týkající se existence výhradních práv nutně navazuje otázka, kterou si zadavatel musí položit, a to relevantní ekonomické stránky zakázky, tj. srovnání nákladů na realizaci zakázky stávajícím a jiným dodavatelem. Protože cílem zákona je zejména zajištění hospodárnosti, efektivnosti a účelovosti nakládání s veřejnými prostředky, musí zadavatel dbát na to, aby se veřejné zadávání uskutečnilo za podmínek hospodářské soutěže a konkurenčního prostředí. Než zadavatel použije jednacím řízení bez uveřejnění, u kterého se upřednostňují jiné zájmy spíše než transparentní a hospodárné zadání veřejné zakázky, musí zjistit a ověřit, zda nelze existenci výhradních práv za splnění podmínek ekonomické výhodnosti nepoužít nebo rozšířit tak, aby se již nejednalo o práva výhradní. Zadavatel-žalobce toho mohl docílit dvěma způsoby. Jedním je výstavba systému tzv. „na zelené louce“ a druhým je odkoupení či rozšíření licence takovým způsobem, aby se o veřejnou zakázku mohl ucházet i jiný dodavatel. První varianta byla (plně v souladu se znaleckými posudky) odmítnuta jako neekonomická.

Druhá varianta, dle vyjádření žalobce v rozkladu, není možná, když nebyl udělen souhlas k provádění změn autorských děl. Stěžovatel si více informací z jednání mezi zadavatelem a dodavatelem, z nichž by mohl dovozovat postup žalobce směřující k obcházení zákona, nevyžádal.

Podle Nejvyššího správního soudu, jak vyplývá z předmětného spisu, nelze mít za prokázanou důvodnou pochybnost nad okolnostmi, které vedly k zadání veřejné zakázky a následně k zadání další veřejné zakázky v jednacím řízení bez uveřejnění dle § 23 odst. 4 písm. a) zákona o veřejných zakázkách. Takovou důvodnou pochybnost vyslovil stěžovatel, nepodařilo se mu ji však prokázat. Zadavatel z hlediska skutkového stavu předložil argumenty, proč byl oprávněn použít jednacím řízení bez uveřejnění. Podle Nejvyššího správního soudu tak, alespoň po formální stránce, došlo k naplnění podmínek § 23 odst. 4 písm. a) zákona o veřejných zakázkách. Z výše uvedených důvodů námitku stěžovatele týkající se neexistence či neprokázání výhradních práv neshledává Nejvyšší správní soud důvodnou.

Stěžovatel založil svoji argumentaci mimo jiné na polemice o tom, zda zadavatel-žalobce sám nezavinil stav exkluzivity pro původního dodavatele, tedy zda skutečně zadavatel zaviněně sám nevytvořil nevýhodnou situaci, či zda naopak lze konstatovat, že jsou naplněny okolnosti § 121 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách, a zadavatel tedy neodpovídá za delikt.

Podmínkou postupu dle § 23 odst. 4 písm. a) zákona o veřejných zakázkách, jak již bylo uvedeno, je skutečnost, že existuje pouze jeden dodavatel, který je schopen veřejnou zakázku splnit; tento stav se přitom posuzuje k okamžiku zahájení zadávacího řízení. Výše citované ustanovení vychází tedy z předpokladu, že předmět veřejné zakázky je natolik specifický, že může být realizován pouze jedním dodavatelem, a to především z technických důvodů, resp. z důvodu ochrany výhradních práv. Ochrana výhradních práv připadá v úvahu zejména v situaci, kdy zadavatel získal v minulosti licenční oprávnění, které je nezbytné pro pořízení dalšího plnění, a doda-

vatel nemá vůli udělit autorskoprávní nebo jinou licenci jiné osobě, která by plnění mohla zadavateli poskytnout. Rovněž technické důvody, které má citované ustanovení na mysli, mohou spočívat např. v požadavku zadavatele na zajištění kompatibility, v požadavku odůvodněném také technickými okolnostmi, pro které by plnění od jiného dodavatele vyvolalo nepochybně vyšší náklady nebo značné riziko nefunkčnosti již pořízeného plnění (zde informačního systému). Důvodem pro aplikaci tohoto ustanovení je skutečný a prokazatelný stav technické neslučitelnosti či provozních problémů, které by vznikly z důvodu změny dodavatele. Nutno konstatovat, že uvedené je typické právě mimo jiné i pro oblast informačních technologií. Zakázku, o kterou se v případě žalobce jednalo, lze dle názoru Nejvyššího správního soudu považovat za specializovanou veřejnou zakázku, u níž lze postup, který uplatnil žalobce, shledat opodstatněným.

Jednací řízení bez uveřejnění lze využít, pokud jsou důvody pro jeho použití objektivní, tedy nezávislé na vůli zadavatele. Není sporu o tom, že pokud by se zadavatel svým vlastním zaviněným postupem dostal do situace, kdy musel přidělit zakázku pouze jedné určité společnosti, porušil by tím zákon o veřejných zakázkách. Zadavatel se tak nemůže dovolávat existence pouhého jediného dodavatele (právně nebo fakticky) schopného realizovat předmět veřejné zakázky, pakliže sám tento „stav exkluzivity“ vytvořil, a to navíc teprve ve chvíli, kdy již není možné nastatou situaci dostupnými právními prostředky změnit. V této souvislosti lze odkázat např. na již dřívější rozsudek Vrchního soudu v Olomouci ze dne 5. 11. 2002, čj. 2 A 3/2002-75, v němž soud mimo jiné uvedl: „*Žalobce usuzuje na správnost aplikace § 50 odst. 1 písm. b) zákona [tehdy zákona č. 199/1994 Sb., o zadávání veřejných zakázek, obdobně uvedené ustanovení upravuje výzvu jednomu zájemci k podání nabídky specializované veřejné zakázky v případech, kdy plnění veřejné zakázky může poskytnout jediný zájemce] z objektivních skutečností, pro něž bylo možno zadat zakázku pouze jedinému zájemci.*

Aby mohla být takováto úvaha akceptována, nejsou žádné důvody. Okolnosti, které by za jiné situace mohly aplikaci tohoto ustanovení aprobovat, by nemohly vycházet ze stavu, kdy si žalobce sám nejprve vytvořil ony podmínky, a teprve až bylo právně nemožné nebo obtížné je změnit, dovolával se postupu dle citovaného zákona. Nejprve totiž byly uzavírány smlouvy nájemní, kterými se navodil stav, podle něhož byl žalobce povinen postupovat tak, aby na takto pronajatých pozemcích výstavbu prováděl výlučně nájemce. Následovaly smlouvy o sdružení prostředků, které petrifikovaly stav nájemní a obsah smluv nájemních v tom, že dále se pokračovalo v prohlubování vzájemného smluvního vztahu směřující k oboustranné participaci účastníků smlouvy na vlastní výstavbě domu a teprve poté se přistoupilo k postupu dle zákona o zadávání veřejných zakázek. Nejde tedy o to, zda je právem žalobce uzavřít nájemní smlouvu, ale jaký měl být zvolen režim zakázky. Tato skutečnost je prvotní a následné vztahy jsou druhotné a z ní vyplývající. Soud se zde plně ztotožňuje se stanoviskem žalovaného, že v daném případě svým obsahem nešlo o zakázku, jež by sama o sobě byla mimořádná a že by ji nebylo možné zadat jinému subjektu, neboť jde o zcela běžnou výstavbu bytů a navazující infrastruktury a pouze skutečnost, že existovaly právní podmínky natolik specifické, že nebylo jiné cesty, nežli porušit zákon, nemůže vést k moderaci přístupu orgánu dohledu nad dodržováním zákona o zadávání veřejných zakázek.

Soud si dokáže představit situaci, kdy by z důvodů nezávislých na vůli žalovaného zadavatele existovaly právní vztahy, jež by mohly úvahu o mimořádnosti okolností, za nichž je zakázka zadávána, příhodněji ospravedlnit. Avšak vyjdeme-li z textu zákona, pojem specializované veřejné zakázky je třeba ztotožnit s charakterem zakázky jako takové, nikoliv s právními okolnostmi, které ji provázejí. Již proto není možné přistoupit na argumentaci žalobce, naopak výtku žalovaného směřující k obsahu nájemních smluv, totiž aby umožňovaly přístup dalších

uchazečů o výstavbu bytů, lze shledat oprávněnou. Žalobce si v daném případě nejprve vytvořil sám jistá právní omezení, totiž smlouvu o nájmu, která směřuje k zajištění, aby právě nájemce se podílel na výstavbě předmětných veřejných zakázek, a teprve poté bylo přistoupeno k úvahám o tom, jaké ustanovení zákona o zadávání veřejných zakázek lze aplikovat. Za té situace pak žalobce zvolil postup dle § 50 odst. 1 písm. b), tedy výzvu jednomu zájemci v podání nabídky. Ovšem takto vnímat ustanovení § 50 jako výjimku postupu při zadávání veřejných zakázek podle předchozích částí zákona v žádném případě nelze. Žalobce se vystavuje pochybnostem o tom, zda rádně zvolený postup by nevyklučoval, že výsledek by byl z ekonomického směru stejný nebo lepší. Jde však o hypotetický předpoklad, který je obtížně prokazatelný oběma směry. Postup žalobce nebyl správný, neopíral se o výlučnost charakteru veřejné zakázky, ani o výlučnost situace, neboť ta byla připravena zadavatelem před vlastním aktem zadávání. Obdobně i Krajský soud v Brně ve svém rozsudku ze dne 26. 9. 2005, čj. 31 Ca 101/2004-37, uvedl: „Argumentaci žalobce není možné přisvědčit ani v jeho právním hodnocení skutkového stavu věci, ve vztahu k zákonným podmínkám pro postup ve smyslu § 50 odst. 1 písm. b) zákona o zadávání veřejných zakázek; soud se v tomto směru zcela ztotožňuje se závěry obou správních orgánů, dle kterého žalobce o své vůli a vědomě vytvořil podmínky, za kterých již fakticky nebylo možné předmětnou veřejnou zakázku realizovat bez porušení zákona (uzavření nájemní smlouvy se smlouvou o koupi budoucí). Nešlo tedy o okolnosti, které by nastaly nezávisle na vůli žalobce jakožto zadavatele veřejné zakázky a které by mohly odůvodnit použití mimořádného způsobu zadání veřejné zakázky ve smyslu § 50 odst. 1 písm. b) zákona o zadávání veřejných zakázek. Se správními orgány obou stupňů se lze zcela ztotožnit i v jejich závěru, dle kterého samotná realizace stavby bytového domu není natolik specifickou činností, kterou by mohl realizovat pouze jediný subjekt – oslovený zájemce, přičemž právě tento předpo-

klad je imanentní podmínkou postupu ve smyslu shora uvedeného ustanovení zákona. Vzhledem k tomu, že právní hodnocení této otázky je v odůvodnění obou rozhodnutí uvedeno zcela odpovídajícím způsobem, lze na ně v dalších podrobnostech odkázat.“

Přestože lze najít v obou případech styčné body při posuzování zákonnosti postupu zadavatele, je třeba v nyní posuzovaném případě, oproti případu pronajatých pozemků, jakož i případů, na něž odkazuje stěžovatel, velmi pečlivě vážít, zda postup zadavatele je skutečně zaviněný, či pouze nešikovný, neboť předmět veřejné zakázky zde je nepoměrně složitější, resp. jedná se o zakázku specializovanou. Lze souhlasit s argumentem stěžovatele, že si žalobce svým postupem v předcházející veřejné zakázce vytvořil určité právní omezení (licenční ujednání), které mu neumožňuje na danou zakázku navazovat nikým jiným než stávajícím dodavatelem. V daném řízení však není podstatné, zda stěžovatel tvrdí, resp. ani v minulosti nedeclaroval, že by nevhodné chování žalobce bylo pochybením, kterým by žalobce porušil zákon o veřejných zakázkách. Nejvyšší správní soud uvádí, že je nutno na toto žalobcovu chování hledět z hlediska hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti nakládání s veřejnými prostředky. Pokud zadavatel bude požadovat například komentovaný zdrojový kód a povolení k tomu, aby dál mohl rozvíjet software pomocí třetí osoby či širší licenční oprávnění, tak bude zajisté předchozí veřejná zakázka finančně náročnější, protože dodavatel bude požadovat finanční prostředky navíc. Je proto otázkou účelnosti takto vynaložených veřejných prostředků, jestli je správné, aby si zadavatel vyhrozoval práva, o kterých nelze v době přípravy zadávacího řízení rozumně očekávat, že nastanou. Pokud v průběhu životnosti softwaru nastane z hlediska zadavatele objektivní změna (nová legislativa, nové manažerské rozhodnutí nadřízených orgánů), tak může nastat situace, kdy by vyloučení použití jednacích řízení bez upozornění fakticky znamenalo zákonem stanovenou povinnost zadavatele pořídit určitý software znovu a znehodnotit již vynaloženou investici na

dosavadní software. Dalším klíčovým faktorem je proměnlivost úkolů zadavatele. Pokud zadavatel připravuje software tak, aby software splnil v dané chvíli objektivně stanovené úkoly a byl po uplynutí určité doby životnosti vyřazen, zajisté tomu přizpůsobí i zadávací podmínky. Nelze tedy, jak to učinil stěžovatel, konstatovat bez dalšího, že zadavatel nenaplnil materiální podmínku § 23 odst. 4 písm. a) zákona o veřejných zakázkách, když si v předcházející zakázce sám vytvořil právní omezení.

Nejvyšší správní soud neshledal konečně ani případnost judikátů, na které stěžovatel odkazuje. Výše uvedené případy nesou zjevné znaky účelového jednání, čímž se podstatně odlišují od postupu žalobce, resp. stěžova-

tel neprokázal účelovost jednání žalobce, resp. jeho jednání *contra legem*, resp. *in fraudem legis*. V postupu žalobce není možno shledávat účelovost a úmysl obejít zákon o veřejných zakázkách při zadávání návazných veřejných zakázek. Původní veřejné zakázky zadával zadavatel prokazatelně, aniž by měl vědomí o tom, že v budoucnu mu vznikne potřeba zadat dotčené veřejné zakázky. Rovněž je třeba zdůraznit, že stav exkluzivity nebyl vytvořen zadavatelem a nevznikl samoučelně jako v odkazovaných případech, ale byl přirozenou součástí předmětu plnění, respektive neoddělitelným důsledkem toho, že v rámci předmětu plnění vznikala autorská díla ve smyslu § 2 autorského zákona. Odkaz na výše uvedené judikáty, jakož i veškerá související argumentace stěžovatele, jsou tedy nepřipadné.

2791

Právo na informace: vnitřní pokyny

k § 11 odst. 1 písm. a) zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění zákonů č. 61/2006 Sb. a č. 32/2008 Sb.

I. Z obecného vymezení vnitřních pokynů zastávaného doktrínou nevyplývá, že by metodické pokyny nadřízeného orgánu mající toliko doporučující charakter nebylo možné považovat za vnitřní pokyny ve smyslu § 11 odst. 1 písm. a) zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. I tyto pokyny jsou aktem abstraktní povahy, jejichž vydáním nadřízený orgán řídí a usměrňuje činnost podřízených orgánů na základě právně zakotveného vztahu nadřízenosti a podřízenosti.

II. Metodické interní pokyny nemusí obsahovat jen normy direktivního charakteru, které jsou podřízené úřady, jimž je pokyn adresován, povinny při své činnosti bez dalšího dodržovat; jejich obsahem mohou být též návrhy doporučených postupů [§ 11 odst. 1 písm. a) zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím].

III. Článek I bod 1 pokynu Ministerstva financí DS-169 autoritativním a závazným způsobem stanoví, ve kterých případech bude o žádostech daňových subjektů o posečkání daně a povolení splátek na daň rozhodovat právě Ministerstvo financí. Taková úprava se nepochybně týká výkonu veřejné správy navenek, a proto ji nelze považovat za vnitřní pokyn ve smyslu § 11 odst. 1 písm. a) zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím.

(Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 30. 8. 2012, čj. 9 Ca 99/2009-67)

Prejudikatura: č. 1532/2008 Sb. NSS.

Věc: Občanské sdružení OSMPB proti Ministerstvu financí o poskytnutí informace.

Žalobce podal dne 3. 2. 2009 žádost o poskytnutí informací představovaných metodickými pokyny Ministerstva financí řady DS -104, 116, 126, 127, 131, 133, 161, 165, 169 a 170.

Žalovaný rozhodnutím ze dne 27. 2. 2009 žalobcovu žádost o poskytnutí pokynů DS-104, DS-126, DS-127, DS-161 a DS 170 částečně odmítl (výroky I., III., IV., V. a VIII. rozhodnutí) a žádost o poskytnutí pokynu DS-116 (výrok II.), pokynu DS-165 (výrok VI.) a pokynu DS-169 (výrok VII. rozhodnutí) odmítl.

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce rozklad, o němž ministr financí dne 27. 3. 2009 rozhodl tak, že: 1. změnil výroky I. a III. rozhodnutí správního orgánu I. stupně tak, že žádosti o poskytnutí pokynu DS-104 a pokynu DS-126 se vyhovuje; 2. v části napadající výroky VI. a VII. rozklad zamítl a rozhodnutí správního orgánu I. stupně v této části potvrdil.

Žalobce podal proti rozhodnutí ministra financí žalobu u Městského soudu v Praze, v níž se domáhal zrušení napadeného rozhodnutí, jakož i zrušení rozhodnutí správního orgánu I. stupně, a dále toho, aby soud žalovanému nařídil, aby do pěti dnů od právní moci rozsudku poskytl žalobci úplný text pokynů Ministerstva financí DS - 165 a DS - 169. V žalobě označil napadené rozhodnutí za nezákonné z důvodu nesprávné aplikace § 11 odst. 1 písm. a) zákona č. 106/1999 Sb. žalovaným.

Co se týče pokynu DS - 165, žalobce namítl, že dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2008, čj. 5 As 28/2007-89, č. 1532/2008 Sb. NSS, nezávaznost, resp. doporučující charakter pokynu, na které poukazuje žalovaný, nejsou rozhodnými okolnostmi pro posouzení otázky, zda se jedná či nejedná o vnitřní pokyn ve smyslu § 11 odst. 1 písm. a) zákona č. 106/1999 Sb. Argumentace žalovaného je proto nepatřičná. Pokyn DS - 165 se týká vymáhání daní, tedy *de facto* odnětí části nabytého vlastnictví. Omezení ústavního práva (čl. 11 Listiny základních práv a svobod; dále jen „Listina“) zakládá ve-

řejný zájem na zvýšení transparentnosti a otevřenosti rozhodovacích procesů v této oblasti a z toho hlediska je nutné posuzovat všechna omezení práva na informace ohledně vymáhání daní. Je proto jednak nutné, aby všechna konkrétní omezení práva na informace ohledně vymáhání daní spadala pod omezení uvedená v článku 17 odst. 4 Listiny, a dále aby byla podrobným a přesvědčivým způsobem odůvodněna. Podle názoru žalobce odůvodnění napadeného rozhodnutí tyto požadavky nesplňuje. Odůvodnění napadeného rozhodnutí, které se žalobci jeví jako nekonkrétní a nejasné, je z toho důvodu (bez předložení předmětného pokynu žalovaným soudem) nejen nepřezkoumatelné, ale může i vyvolat pochybnosti, pokud jde o legalitu aktů, kterých se pokyn DS - 165 týká.

Žalobce dále namítl, že napadené rozhodnutí zmiňuje aplikační postupy správce daně, které zásadně předcházejí aplikačním úkonům správce daně vedeným podle zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků (dále jen „daňový řád z roku 1992“)^{*)}, tzn. blíže neurčené postupy předcházející vlastnímu vymáhání daňových nedoplatků upravenému v citovaném zákoně. Bez znalosti textu pokynu DS - 165 se lze domnívat, že se může jednat například o otázku volby mezi daňovou a soudní exekucí, nebo otázku volby způsobu provedení daňové exekuce. Pokud měl žalovaný na mysli kupříkladu právě tyto záležitosti, měl to v napadeném rozhodnutí jasně uvést a měl konkrétně odůvodnit, proč tyto informace nelze žalobci poskytnout.

V napadeném rozhodnutí je uvedeno, že neobstojí připomínka žadatele, že pokud je pokyn skutečně nezávazný, pak se nejedná o vnitřní předpis. V této věci žalobce trval na argumentaci uvedené v rozkladu, že doporučující charakter pokynu, na který poukazuje žalovaný, znamená, že se vůbec nejedná o vnitřní předpis coby normativní akt, jehož pojmovým znakem je právě závaznost vůči podřízeným složkám nebo pracovníkům v rámci služební hierarchie. Vnitřní předpis ve veřejné správě představuje souhrnné

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

označení pro akty abstraktní povahy, které slouží k uspořádání poměrů uvnitř jedné nebo více organizačních složek nebo zařízení veřejné správy a jejichž vydání se opírá o právně zakotvený vztah podřízenosti k vydavateli aktu (viz Hendrych, D. *Správní právo*. Praha : C. H. BECK, 2003, s. 113). Vydávání instrukcí (interních pokynů, směrnic, apod.) nadřízeným orgánem je tak pouhou realizací oprávnění řídit činnost podřízených a jejich plnění je zachováním právních povinností řídit se ve služební činnosti příkazy nadřízených. Tato oprávnění a povinnosti vyplývají z právní normy, jež stanoví vztah nadřízenosti a podřízenosti; interní instrukce proto jen konkretizují úkoly a povinnosti podřízených složek a pracovníků (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2006, čj. 4 As 40/2007-64). Z uvedeného dle žalobce vyplývá, že pro pracovníky správce daně není nezávazný pokyn DS - 165 vůbec vnitřním předpisem ve smyslu teorie správního práva, ale je pouhou metodickou pomůckou, a proto je vyloučeno, aby poskytnutí textu tohoto pokynu bylo omezeno na základě § 11 odst. 1 písm. a) zákona č. 106/1999 Sb., podle kterého povinný subjekt může omezit poskytnutí informace, která se vztahuje výlučně k vnitřním pokynům.

Co se týče pokynu DS - 169, žalobce konstatoval, že trvá na argumentaci uvedené v rozkladu, že rozdělení pravomocí při výkonu daňové správy se dotýká dalších osob, zejména adresátů správních aktů vydávaných příslušnými orgány daňové správy, a z tohoto důvodu nelze pokyn DS - 169 považovat za vnitřní pokyn ve smyslu § 11 odst. 1 písm. a) zákona č. 106/1999 Sb. Rozdělením pravomocí k rozhodování ve věcech žádostí o prominutí, posečkání nebo povolení splátek daní, jakož i odvodů za porušení rozpočtové kázně se zasahuje do práv žadatelů tím, že se autoritativně určuje, který správce daně bude o dané žádosti rozhodovat. Tento názor koresponduje s názorem rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, podle kterého rozhodnutí o delegaci místní příslušnosti správce daně je samostatným úkonem, napadnutelným správní žalobou (rozsudek ze dne 17. 7. 2008,

čj. 7 Afs 13/2007-54, č. 1720/2008 Sb. NSS). Řízení o prominutí, posečkání nebo povolení splátek daní, jakož i odvodů za porušení rozpočtové kázně je svého druhu samostatným daňovým řízením zahajovaným na návrh žadatele. Stejně jako v každém jiném i v tomto daňovém řízení je navrhovatel resp. žadatel o prominutí coby daňový subjekt nositelem práv a povinností podle příslušných ustanovení části první daňového řádu z roku 1992, tzn. například práva nahlížet do spisu (§ 23 citovaného zákona) nebo povinnosti prokázat všechny skutečnosti, k jejichž průkazu byl správcem daně v průběhu daňového řízení vyzván (§ 31 odst. 9 téhož zákona). Jak vyplývá z citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu čj. 7 Afs 13/2007-54, při výkonu těchto práv a při plnění povinností je nutná součinnost daňového subjektu se správcem daně; je proto právně významné, že v důsledku delegace se daňový subjekt musí za správcem daně přesouvat do jiného místa. Z uvedeného vyplývá, že v důsledku delegace pravomoci k rozhodnutí o prominutí, posečkání nebo povolení splátek daní, jakož i odvodů za porušení rozpočtové kázně z místně příslušného finančního úřadu na Ministerstvo financí žadatelé o prominutí vznikají další povinnosti, které při normálním běhu věci nemá, k uplatnění jeho práv nejsou nutné nebo je ztěžují. Na druhou stranu ponechání pravomoci místně příslušnému finančnímu úřadu může být pro žadatele o prominutí právně významné tím, že finanční úřad je zpravidla lépe obeznámen s konkrétními okolnostmi a poměry žadatele, které mohou být rozhodné pro posouzení žádosti o prominutí. Z uvedených důvodů žalobce nesouhlasil se závěrem učiněným v napadeném rozhodnutí, že žadatelům o prominutí nemůže ani v jednom z případů vzniknout újma na veřejných subjektivních právech, bez ohledu na skutečnost, jakému orgánu, zda finančnímu úřadu či Ministerstvu financí, budou adresovat svou žádost, a který orgán bude ve věci rozhodovat.

Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě uvedl, že je nucen setrvat na stanovisku, které dosud nebylo žádným přesvědčivým argu-

mentem žalobce vyvráceno, že pokyn DS - 165 byl Ministerstvem financí vydán (což je ostatně zdůrazněno i v jeho textu) pouze pro vnitřní potřebu územních finančních orgánů, jako interní pokyn, řídicí akt, kterým byl nadřízeným orgánem (při akceptaci vztahu nadřízenosti a podřízenosti ve smyslu zákona č. 531/1990 Sb., o územních finančních orgánech,^{*)} a platného organizačního řádu územních finančních orgánů) usměrněn postup podřízených finančních úřadů a jejich pracovníků při aplikaci zásady hospodárnosti při vymáhání daňových nedoplateků a při současném uplatňování základních zásad daňového řízení uvedených v § 2 daňového řádu z roku 1992. Dle názoru žalovaného se nelze ztotožnit s argumentací žalobce, podle níž se pokyn DS - 165 týká procesního postupu při vymáhání daní, kdy údajně *de facto* dochází k odnětí části nabytého vlastnictví (s odkazem na čl. 11 Listiny) a že toto omezení ústavního práva zakládá veřejný zájem na zvýšení transparentnosti a otevřenosti rozhodovacích procesů v této oblasti omezení práva na informace ohledně vymáhání daní atd. V této souvislosti žalovaný zdůraznil, že správce daně může jako orgán veřejné moci uplatňovat svoje pravomoci pouze k účelům, k nimž mu byly zákonem nebo na základě zákona svěřeny a toliko v rozsahu, v němž mu byly svěřeny (v souladu se zásadou zákonnosti, která je upravena v § 2 odst. 1 daňového řádu z roku 1992). V oblasti vymáhání je tato pravomoc při výkonu správy daní odvozena zejména z § 73 a na základě § 73 odst. 7 uvedeného zákona i z přiměřeného použití občanského soudního řádu. Z obsahu pokynu DS - 165 rozhodně nevyplývá, že by tato interní instrukce jakýmkoli způsobem vymezovala postupy správce daně při rozhodování o právech a povinnostech osob zúčastněných na správě daní při vymáhání nedoplateků. Pouze vymezuje správcům daně, aby při zahájení vymáhání zvážili mimo jiné i otázky nákladovosti vymáhání tak, aby nedocházelo k neúměrným výdajům rozpočtových prostředků na vymožení nízkých částek příjmů státního rozpočtu.

Z tohoto důvodu není tento pokyn určen také veřejnosti. Jeho zveřejnění by mohlo vést k tomu, že daňové subjekty, u nichž je evidován nikoliv vysoký nedoplatek, nebudou tyto částky uhrazovat státu v přesvědčení, že nedoplatky po nich stejně nebudou správcem daně vymáhány. Nelze souhlasit ani s námitkou žalobce, že pokud je pokyn skutečně nezávazný, pak se nejedná o vnitřní předpis. Pokyn DS - 165, přestože má doporučující formu, je závaznou instrukcí, řídicím aktem založeným na vztahu nadřízenosti a podřízenosti a je jím realizováno oprávnění Ministerstva financí jako ústředního orgánu státní správy řídit dle svěřené působnosti činnost podřízených organizací. Z tohoto hlediska je argumentace žalobce, v níž se ve své žalobě opírá o teorii správního práva, zcela irelevantní. K námitce žalobce o nezbytnosti předložení předmětného pokynu soudu žalovaný poznamenal, že je připraven jej soudu poskytnout, bude-li tento pokyn začleněn do části spisu vyloučené z nahlížení.

Také žalobní námitky týkající se pokynu DS - 169 pokládal žalovaný za zcela nedůvodné. Ve vyjádření k žalobě poukázal na to, že žalobce neuvádí, jaké další povinnosti pro daňový subjekt jsou spojeny se skutečností, zda o jednotlivých žádostech rozhoduje Ministerstvo financí či finanční úřad. Co se týká prominutí daně, prominutí příslušenství daně a prominutí odvodů za porušení rozpočtové kázně, ze žaloby je patrné, že žalobce preferuje, aby o tomto rozhodoval místně příslušný finanční úřad a nikoli Ministerstvo financí. Tato skutečnost však není ze zákona možná, neboť dle § 55a daňového řádu z roku 1992 je k prominutí daně či příslušenství daně kompetentní Ministerstvo financí. Pouze vyhláška č. 299/1993 Sb., kterou se zmocňují územní finanční orgány k promíjení příslušenství daně,^{**)} ve znění vyhlášky č. 209/2003 Sb. zmocňuje za zde stanovených podmínek k promíjení příslušenství daně příslušný finanční úřad. O prominutí odvodů za porušení rozpočtové kázně a penále uložených po-

^{*)} *S účinností od 1. 1. 2013 nahrazen zákonem č. 456/2011 Sb., o Finanční správě České republiky.*

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

dle § 44 a § 44a zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), rozhoduje ze zákona Ministerstvo financí, přičemž žádost se podává prostřednictvím územního finančního orgánu, který tento odvod nebo penále uložil. Předmětný pokyn na zákonem stanovené kompetenci k promíjení nic nemění (a ani měnit nemůže); pouze upravuje postup územních finančních orgánů při předávání žádostí Ministerstvu financí, a to tak, aby byla dodržena lhůta pro vyřízení této žádosti stanovená pokynem D - 308 zveřejněným ve Finančním zpravodaji č. 6-7/2007, tedy pokynem, se kterým se může veřejnost seznámit. Dále pokyn DS - 169 upravuje postupy při promíjení v rámci Ministerstva financí, což však také nemá vliv na práva a povinnosti daňového subjektu. Žalobní námitku, podle které ponechání pravomoci k rozhodování místně příslušnému finančnímu úřadu může být pro daňový subjekt podstatné tím, že finanční úřad je lépe obeznámen s konkrétními okolnostmi a poměry žadatele, je nutno považovat za nedůvodnou i z toho důvodu, že základní zásadou každého správního řízení, a tudíž i řízení daňového, je nutnost posouzení všech důkazů a skutečností, které v daném řízení vyšly najevo, jednotlivě a v jejich vzájemné souvislosti. Tuto zásadu musí dodržet každý správní orgán rozhodující ve věci bez ohledu na to, na jakém stupni organizační struktury se nachází. Při dodržení této zásady je vždy rozhodováno na základě shodných důkazů a skutečností bez ohledu na to, zda ve věci rozhoduje místně příslušný finanční úřad nebo Ministerstvo financí. Co se týká rozhodování o posečkáni daní a povolení splátek na daň dle § 60 daňového řádu z roku 1992, zde je rozdělením kompetencí mezi finanční úřad a Ministerstvo financí zajištěn především jednotný postup při posuzování podmínek uplatnění tohoto institutu, což zaručuje jednotný přístup ke všem žadatelům. Žalovaný setrval na stanovisku, že pokynem DS - 169 nejsou dotčena práva ani povinnosti daňového subjektu a že tento pokyn se možnosti jejich uplatnění, resp. plnění ani nijak nedotýká, a tudíž mu nemůže z neznalosti tohoto pokynu vznik-

nout žádná újma. Pokud Ministerstvo financí na sebe atrahuje výkon některé kompetence, například rozhodnutí ve věci přesně specifikovaného okruhu žádostí o posečkáni nebo povolení splátek na daň, není tím dotčeno ani omezeno právo daňového subjektu předkládat důkazy, prokazovat skutečnosti atd., neboť tyto úkony provádí prostřednictvím správce daně stanoveného zákonem. Na této skutečnosti pokyn DS - 169 nic nemění.

Městský soud v Praze zrušil napadené rozhodnutí, jakož i rozhodnutí správního orgánu I. stupně v té jejich části, která se týká žádosti žalobce o poskytnutí pokynu DS - 169 (výrok I. a II. rozsudku), a nařídil žalovanému, aby žalobci ve stanovené lhůtě poskytl, článek I bod 1 pokynu DS - 169 (výrok III. rozsudku); ve zbyvajících částech žalobu zamítl (výrok IV.).

Z odůvodnění:

Městský soud na základě podané žaloby přezkoumal napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které jeho vydání předcházelo, a to v mezích žalobcem uplatněných žalobních bodů, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 s. ř. s.). Soud pouze pro úplnost uvádí, že při rozhodování měl k dispozici také oba „*sporné*“ pokyny, tedy jak pokyn DS - 165, tak pokyn DS - 169, a mohl tedy posoudit důvodnost žalobních bodů, jakož i opodstatněnost argumentace žalovaného, se znalostí konkrétního obsahu obou pokynů.

V posuzované věci vyšel soud z níže uvedené právní úpravy:

Podle § 2 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb. „*[p]ovinnými subjekty, které mají podle tohoto zákona povinnost poskytovat informace vztahující se k jejich působnosti, jsou státní orgány, územní samosprávné celky a jejich orgány a veřejné instituce*“.

Podle § 11 odst. 1 písm. a) zákona č. 106/1999 Sb. „*[p]ovinný subjekt může omezit poskytnutí informace, pokud se vztahuje výlučně k vnitřním pokynům a personálním předpisům povinného subjektu*“.

Podle § 16 odst. 4 zákona č. 106/1999 Sb. „[p]ři soudním přezkumu rozhodnutí o odvolání na základě žaloby podle zvláštního právního předpisu soud přezkoumá, zda jsou dány důvody pro odmítnutí žádosti. Nejsou-li žádné důvody pro odmítnutí žádosti, soud zruší rozhodnutí o odvolání a rozhodnutí povinného subjektu o odmítnutí žádosti a povinnému subjektu nařídí požadované informace poskytnout.“

Po provedeném řízení dospěl soud k závěru, že žaloba je důvodná, avšak pouze zčásti.

K problematice posouzení určitých aktů povinného subjektu jako vnitřních pokynů ve smyslu § 11 odst. 1 písm. a) zákona č. 106/1999 Sb. existuje judikatura Nejvyššího správního soudu, ze které lze vycházet i v nyní projednávané věci. Žalobce v tomto směru přílehlavě poukazuje na výše citovaný rozsudek čj. 5 As 28/2007-89, ve kterém Nejvyšší správní soud dovodil, že za interní pokyn ve smyslu § 11 odst. 1 písm. a) zákona č. 106/1999 Sb. nelze *stricto sensu* považovat každý akt, který správní orgán takto označí. *Rozhodný je vždy obsah konkrétního pokynu nebo jiného aktu.* Nejvyšší správní soud dále konstatoval, že vnitřní předpis ve veřejné správě představuje souhrnné označení pro akty abstraktní povahy, které slouží k uspořádání poměrů uvnitř jedné nebo více organizačních jednotek nebo zařízení veřejné správy a jejich vydání se opírá o právně zakotvený vztah podřízenosti k vydavateli aktu (viz Hendrych, D., op. cit., s. 113). Vydávání instrukcí (interních pokynů, směrnic apod.) nadřízeným orgánem je tak pouhou realizací oprávnění řídit činnost podřízených a jejich plnění je zachováváním právní povinnosti řídit se ve služební činnosti příkazy nadřízených. Tato oprávnění vyplývají z právní normy, jež stanoví vztah nadřízenosti a podřízenosti; interními instrukcemi se proto jen konkretizují úkoly a povinnosti podřízených složek a pracovníků.

Předmětem vnitřního předpisu mohou být různé skutečnosti. Zpravidla se jedná o organizační řád, spisový řád, skartační řád, docházkový systém, popř. další předpisy týkající se organizace a chodu „*uvnitř*“ úřadu. Ne-

ní na druhou stranu vyloučeno, aby interním předpisem byly upraveny i pracovní postupy a konkretizace úkolů, vyplývající z působnosti úřadu jako provedení předpisu úřadu vyššího; mohou v nich být stanoveny interní toky informací a konkrétní instrukce – v případě správce daně například postupy při vkládání dat do automatizovaného daňového systému, způsoby ověřování důvěryhodnosti daňových subjektů, kritéria hodnocení kontrolní činnosti, způsoby výměny informací mezi státními orgány, zásady dohledové činnosti apod. Vždy se však bude jednat o takové akty, které se dotýkají pouze pracovníků, kteří jimi jsou vázáni (akty řízení). Při naplnění uvedených skutečností lze za takové akty považovat nepochybně i interní „*pokyny*“ Ministerstva financí, upravující pracovní postupy při správě daní.

Týkají-li se však zmiňované interní „*pokyny*“ výkonu veřejné správy, tedy činnosti správce daně, jakožto orgánu veřejné moci, navenek, ve vztahu k veřejnosti a upravují-li aplikační postupy stran jednotlivých ustanovení daňových zákonů, nelze je, jakkoli jsou takto označeny, považovat za informace vyloučené z práva na jejich poskytnutí těm, jichž se postupy v nich upravené bezprostředně týkají. Není zde pochyb o tom, že rozhodování o daňových povinnostech jakož i o daňových úlevách bezesporu je výkonem veřejné správy a správce daně, jakožto orgánu veřejné moci, zde rozhoduje o právech a povinnostech osob. Je tudíž třeba, aby tato činnost byla prováděna transparentním způsobem a pod přiměřenou kontrolou veřejnosti. Není přitom rozhodné, zda se jedná o pokyn řady D nebo DS, popř. jiný pokyn a hlediska rozlišování mezi těmito pokyny (tedy zda jsou nebo nejsou určeny veřejnosti) jsou zcela bez významu. *Rozhodující je vždy pouze ta skutečnost, zda takový pokyn obsahuje informace týkající se výkonu veřejné správy navenek či zda se jedná výlučně o akt organizační, metodický nebo řídicí, který zásadně nemůže ovlivnit jiné subjekty než ty, které mu z hlediska služební podřízenosti pod disciplinární odpovědností podléhají.*

S přihlédnutím k výše citovaným závěrům shledal městský soud nedůvodnými námitky, jimiž žalobce brojí proti neposkytnutí pokynu DS - 165. Žalobcem zdůrazňovaná skutečnost, že se pokyn DS - 165 týká postupu finančních úřadů při vymáhání daňových nedoplatků, které představuje zásah do vlastnického práva garantovaného ústavními normami, nijak nepředurčuje povahu tohoto pokynu, a nevylučuje tedy, že uvedený pokyn je skutečně vnitřním pokynem. Žalobci lze přisvědčit pouze v tom, že nezávaznost, resp. doporučující charakter předmětného pokynu nejsou rozhodujícím kritériem pro posouzení otázky, zda se v daném případě jedná o vnitřní pokyn ve smyslu § 11 odst. 1 písm. a) zákona č. 106/1999 Sb. Jak totiž vyplývá z citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu čj. 5 As 28/2007-89, rozhodující je vždy pouze ta skutečnost, zda pokyn obsahuje informace týkající se výkonu veřejné správy navenek.

Žalobce sice na jednu stranu tvrdí, že nezávaznost, resp. nezávaznost předmětného pokynu není rozhodná pro posouzení otázky, zda se jedná o vnitřní pokyn ve smyslu § 11 odst. 1 písm. a) zákona č. 106/1999 Sb., v rozporu s tímto tvrzením však současně namítá, že nezávaznost pokynu znamená, že se o vnitřní pokyn vůbec jednat nemůže. S argumentací žalobce, že doporučující (nezáväzný) charakter předmětného pokynu znamená, že se o vnitřní pokyn nejedná, se soud neztotožňuje. Z obecného vymezení vnitřních pokynů zastávaného doktrínou, na které poukázal Nejvyšší správní soud ve výše uvedeném rozsudku čj. 5 As 28/2007-89, nikterak nevyplývá, že by metodické pokyny nadřízeného orgánu mající toliko doporučující charakter nebylo možné považovat za vnitřní pokyny. I tyto pokyny jsou aktem abstraktní povahy, jejichž vydáním nadřízený orgán - zde žalovaný - řídí a usměrňuje činnost podřízených orgánů, a to na základě právně zakotveného vztahu nadřízenosti a podřízenosti. To, že vnitřním pokynem mohou být též akty metodické povahy, ostatně výslovně připouští i Nejvyšší správní soud ve shora citovaném rozsudku. Metodické interní pokyny

přitom nemusí obsahovat jen normy direktivního charakteru, které jsou podřízené úřady, jimž je pokyn adresován, povinny při své činnosti bez dalšího dodržovat; jejich obsahem mohou být též návrhy doporučených postupů. A právě takovým vnitřním pokynem je i pokyn DS - 165.

Soud po seznámení s obsahem pokynu DS - 165 přisvědčuje žalovanému, že tento pokyn je skutečně vnitřním pokynem, který nemůže ovlivnit jiné subjekty než finanční úřady. Tímto metodickým pokynem je finančním úřadům doporučován (navrhován) určitý postup při vymáhání splatných daňových nedoplatků s tím, že aplikace doporučovaného postupu je ponechána na úvaze finančního úřadu o jeho hospodárnosti s ohledem na okolnosti konkrétního případu. Předmětný pokyn v žádné své části neupravuje postup správce daně při rozhodování o právech a povinnostech daňových subjektů. Cílem postupu, který je pokynem DS - 165 finančním úřadům doporučován, je dosáhnout toho, aby správci daně při vymáhání splatných daňových nedoplatků respektovali též princip hospodárnosti v tom smyslu, aby nedocházelo k vynakládání neúměrných výdajů rozpočtových prostředků na vymození nízkých částek daňových nedoplatků.

Soud má ve shodě s názorem žalovaného za to, že bylo zcela namístě omezit poskytnutí informace v podobě pokynu DS - 165, neboť jeho zveřejnění by mohlo vést k tomu, že daňové subjekty, u nichž je evidován nikoliv vysoký nedoplatek, nebudou tyto částky státu *a priori* uhrazovat v přesvědčení, že nedoplatky po nich stejně nebudou správcem daně vymáhány.

Lze shrnout, že pokyn DS - 165 je vnitřním metodickým pokynem, který neobsahuje žádné informace týkající se výkonu veřejné správy navenek a nijak neovlivňuje právní postavení daňových subjektů. Odepření jeho poskytnutí žalobci bylo proto v souladu s § 11 odst. 1 písm. a) zákona č. 106/1999 Sb.

Soud si je vědom toho, že žalobci se může jevit odůvodnění napadeného rozhodnutí v části, která se upíná k pokynu DS - 165, ja-

ko nekonkrétní a nejasné, to je však způsobeno žalobcovou neznalostí obsahu předmětného pokynu. Soud na rozdíl od žalobce považuje odůvodnění napadeného rozhodnutí za dostatečně určité a srozumitelné, a tedy i přezkoumatelné. V něm obsažené závěry žalovaného jsou zcela v souladu se skutečným stavem věci, tj. s obsahem předmětného pokynu.

Soud pouze pro úplnost dodává, že pokyn DS - 165 neupravuje nic, co by se týkalo otázky volby mezi daňovou a soudní exekucí, či otázky volby způsobu provedení daňové exekuce, jak se - bez znalosti znění předmětného pokynu - domnívá žalobce.

Žalobní námitky, jimiž žalobce brojí proti neposkytnutí pokynu DS - 165, soud shledal důvodnými, avšak pouze pokud jde o článek I bod 1 pokynu DS - 165. Uvedený článek totiž řeší otázku, ve kterých případech si Ministerstvo financí podle § 11 písm. d) zákona o územních finančních orgánech vyhrazuje právo rozhodovat o žádostech o posečkáni daně a povolení splátek na daň podle § 60 daňového řádu z roku 1992. Úprava obsažená v tomto článku pokynu DS - 165 se nepochybně týká výkonu veřejné správy *navenek*, neboť autoritativním a závazným způsobem určuje, ve kterých případech bude o žádostech daňových subjektů o posečkáni daně a povolení splátek na daň rozhodovat právě Ministerstvo financí. Žalobci lze přisvědčit v tom, že rozdělení pravomocí při výkonu daňové správy se úzce dotýká adresátů správních aktů vydávaných příslušnými orgány da-

ňové správy, kteří mají právo vědět, který orgán bude o jejich žádosti rozhodovat. Z těchto důvodů nelze pokyn DS - 165 v rozsahu jeho článku I bodu 1 považovat za vnitřní pokyn ve smyslu § 11 odst. 1 písm. a) zákona č. 106/1999 Sb. Soud k tomu dodává, že neshledal ani žádný jiný důvod, proč by informace obsažená v článku I bodu 1 pokynu DS - 165 nemohla být žalobci poskytnuta.

Soud po seznámení se s obsahem pokynu DS - 165 zjistil, že zbývající části tohoto pokynu neupravují rozdělení pravomocí při výkonu daňové správy, konkrétně při rozhodování o žádostech o posečkáni daně a povolení splátek na daň mezi jednotlivé finanční orgány, ale řeší výlučně organizační otázky týkající se vnitřních postupů v rámci Ministerstva financí (která osoba na ministerstvu rozhoduje o žádostech o posečkáni, o prominutí daně, o prominutí odvodů a penále za porušení rozpočtové kázně či o úlevách na pokutách uložených podle zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, která komise na ministerstvu projednává a přijímá návrhy na rozhodnutí) a dále stanoví, jakým způsobem mají podřízené finanční orgány Ministerstvu financí předávat žádosti o prominutí daně a žádosti o posečkáni daně. Tyto části pokynu DS - 165 lze oprávněně označit za vnitřní pokyn organizační povahy, který se nijak netýká výkonu veřejné správy *navenek*. Odepření poskytnutí těchto částí pokynu DS - 165 žalobci bylo tedy v souladu s § 11 odst. 1 písm. a) zákona č. 106/1999 Sb. (...)

Právo průmyslového vlastnictví: řízení o výmazu užitného vzoru

k § 18 odst. 2 zákona č. 478/1992 Sb., o užitných vzorech, ve znění zákona č. 116/2000 Sb.

I. Stejně jako Úřad průmyslového vlastnictví v řízení o návrhu na výmaz užitného vzoru, ani soud v následně vedeném žalobním řízení nemůže při přezkumu zákonnosti napadeného rozhodnutí přihlížet k žalobním tvrzením opírajícím se o ty skutkové důvody pro výmaz užitného vzoru, které nebyly navrhovatelem výmazu uplatněny již v návrhu na výmaz užitného vzoru. Totéž platí i pro důkazní prostředky, které nebyly připojeny k návrhu na výmaz užitného vzoru, ale které žalobce předložil Úřadu průmyslového vlastnictví až následně, nebo je dokonce předložil či

označil až v řízení před soudem. Opačný postup by byl v rozporu s koncentrační zásadou ovládající řízení o návrhu na výmaz užitného vzoru, zakotvenou v § 18 odst. 2 zákona č. 478/1992 Sb., o užitných vzorech.

II. Listinu, jež sice obsahuje popis technického řešení totožného s tím, které je chráněno užitným vzorem, avšak zároveň není důkazem prokazujícím zveřejnění tohoto technického řešení, tj. jeho zpřístupnění veřejnosti, není možné akceptovat jako důkaz nenovosti technického řešení chráněného užitným vzorem. Takovým důkazem pochopitelně není ani dokument, který sice byl prokazatelně zpřístupněn veřejnosti, avšak žádný popis technického řešení totožného s řešením chráněným užitným vzorem neobsahuje. Důkaz prokazující námitku nenovosti technického řešení chráněného užitným vzorem musí vykazovat zároveň oba znaky - jak znak obsahový, tak znak spočívající ve zveřejnění tohoto obsahu.

(Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 17. 10. 2012, čj. 9 Ca 203/2009-64)

Věc: Akciová společnost UNEX proti Úřadu průmyslového vlastnictví, za účasti akciové společnosti VÍTKOVICE GEARWORKS, o výmaz užitného vzoru.

Návrhem doručeným žalovanému dne 25. 6. 2007 se žalobce domáhal výmazu užitného vzoru č. 14468 s názvem „*Kuželočelní převodovka s rozvětveným tokem výkonu*“, jehož majitelem se s účinností ode dne 18. 7. 2006 z původního majitele Antonína M. stala společnost VÍTKOVICE GEARWORKS, s odůvodněním, že jím chráněné technické řešení nebylo v době jeho přihlášení způsobilé k ochraně podle § 1 zákona o užitných vzorech, protože nebylo nové, neboť řešení popsané v napadeném užitném vzoru bylo žalobcem zveřejněno přede dnem práva přednosti dne 26. 3. 2004.

Žalovaný rozhodnutím ze dne 15. 11. 2007 návrh žalobce na výmaz užitného vzoru zamítl s tím, že předloženými dokumenty se navrhovatel nepodařilo prokázat, že technické řešení podle napadeného užitného vzoru nebylo nové, a nesplňovalo tak podmínky § 1 zákona o užitných vzorech.

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce rozklad, v němž namítl nepřesné a neúplné vyhodnocení důkazních materiálů. Tvrzení správního orgánu I. stupně, že důkazní materiály D1 a D2 (technická specifikace nabídky vypracovaná na základě výběrového řízení) neobsahovaly popis konstrukčního vytvoření kuželočelní převodovky, označil žalobce za pouhou subjektivní spekulaci bez jakýchkoliv objektivních argumentů. Podobně je tomu i u dalších předložených důkazů. Co se tý-

če dokumentu D5 (sborník ze semináře konaného dne 28.–29. 11. 2002 ve Sloupu v Čechách), byla v něm zřetelně znázorněna převodovka se shodnými znaky, přičemž žalobce odmítl tvrzení žalovaného, že nešlo o veřejně dostupnou tiskovinu, tj. tiskovinu přístupnou neomezenému okruhu osob, neboť přednesením na semináři se toto řešení stalo zveřejněným, a tudíž i stavem techniky.

Majitel napadeného užitného vzoru ve vyjádření k rozkladu konstatoval, že žalobce se v rozkladu pokusil doplnit svá skutková tvrzení nově předloženými důkazy, aniž by prokázal, že tyto nemohl uplatnit dříve, což majitel napadeného užitného vzoru pokládal za nepřípustné.

Předseda žalovaného rozhodnutím ze dne 5. 5. 2009 zamítl i rozklad žalobce. Před vlastním přezkoumáním rozhodnutí žalovaného nejprve uvedl, že žalobce v návrhu na výmaz napadeného užitného vzoru uplatnil toliko nesplnění podmínky novosti technického řešení chráněného užitným vzorem. Nezabýval se tak tím, zda předmětné technické řešení splňovalo i další podmínky pro ochranu užitným vzorem, tj. podmínku přesáhnutí rámce pouhé odborné dovednosti a průmyslové využitelnosti.

Předseda žalovaného dospěl k závěru, že dokumenty označené písmeny D1 a D2 neobsahovaly takový popis konstrukčního vytvoření kuželočelní převodovky, který by by-

lo možno porovnat s podstatnými znaky technického řešení chráněného v nárocích na ochranu napadeného užitného vzoru. Navíc tyto dokumenty nebylo možné považovat za veřejně dostupné tiskoviny ve smyslu § 4 odst. 2 zákona o užitných vzorech, neboť byly adresovány výhradně zadavateli výběrového řízení, společnosti Severočeské doly a. s.

Podobně je tomu i u dokumentů D3, D4, D6 (všechny jsou neveřejnou komunikací mezi žalobcem a dalšími subjekty bez specifikace technického řešení), D7, D8 (oba neveřejné technické výkresy), D10 (neveřejná specifikace k dokumentům D1 a D2), D11 (matematické výpočty krouticích momentů, sil v ozubení, zatížení ložisek apod.), D12 (faktura za vyhotovení dokumentu D11) a D13 (neveřejný záznam z jednání mezi žalobcem a společností PRODECO a. s.).

Za veřejně dostupnou tiskovinu nebylo dále možné považovat ani dokument D5, kterým byl sborník ze semináře konaného zpravidla pro úzký okruh účastníků. Předseda žalovaného v této souvislosti uvedl, že žalobce nikterak nedoložil opak. Stran dokumentu D9 (zadávací dokumentace obchodní veřejné soutěže) předseda žalovaného dále konstatoval, že se sice o veřejně dostupnou tiskovinu jednalo, avšak tato neobsahovala dostatečnou specifikaci technického řešení.

Důkaz přiložený k rozkladu, kterým bylo CD obsahující katalogové listy náhradních dílů, nijak neoznačené ani nedatované výkresy vnitřku a vnějšíku převodovky, náčrtý spojky apod., předseda žalovaného nemohl vzít v úvahu k prokázání nenovosti technického řešení chráněného napadeným užitným vzorem, a to s ohledem na zásadu koncentrace řízení ve smyslu § 18 odst. 2 zákona o užitných vzorech.

Proti rozhodnutí předsedy žalovaného podal žalobce žalobu u Městského soudu v Praze. Namítl, že předseda žalovaného vyložil navržené důkazy zcela jednostranně v jeho neprospěch tím, že bez dalšího přejal ničím nepodložená tvrzení majitele užitného vzoru, čímž porušil zásadu rovnosti účastníků řízení.

Žalobce zopakoval, že řešení obsažené v užitném vzoru není způsobilé k ochraně dle § 1 a § 3 zákona o užitných vzorech, a že před okamžikem vzniku práva přednosti bylo toto řešení zveřejněno široké veřejnosti, přičemž opětovně poukázal na důkazy D1 až D13. Žalobce je přitom toho názoru, že důkazy se mají posuzovat v celé své komplexnosti, nikoliv jenom vytržením určité informace či vlastnosti z kontextu s uvedením, že určitému důkazu chybí charakteristika zveřejnění a jinému charakteristika totožného řešení.

Tvrzení předsedy žalovaného, že důkazy D1 a D2 neobsahovaly dostatečný popis konstrukčního vytvoření kuželochelní převodovky, bylo dle žalobce pouze subjektivní spekulací bez jakýchkoliv objektivních argumentů. Dle žalobce tyto dokumenty obsahují popis přinejmenším některých znaků užitného vzoru. Další (zde neobsažené) znaky užitného vzoru jsou pak dle žalobce zcela běžně používaným řešením, přičemž poukázal na různé výrobce, kteří tak dle jeho názoru činí.

Ve vztahu k dokumentu D5 uvedl, že je zcela evidentní a obecně známé, že vědecké semináře jsou organizovány za účelem zveřejnění poznatého, tj. pochlebení se s novými záměry před kolegy v oboru. Závěry z těchto seminářů jsou publikovány ve sbornících, které jsou běžně zveřejňovány na internetu, poskytovány knihovnám atp. Notoriitou je podle žalobce i skutečnost, že jakýkoliv přednes na takovémto semináři je považován za publikační činnost, a tudíž v okamžiku jeho přednesu je obsah příspěvku zveřejněn a je jednoznačně připsáno jeho autorství.

Dokument D9 pak dle žalobce obsahuje popis konstrukčního provedení převodovky, který byl zcela totožný s popisem uvedeným v užitném vzoru, což vyplývalo již ze statických poměrů v převodovce s větvením toku výkonu. Jelikož se i dle názoru předsedy žalovaného jednalo o veřejně dostupnou tiskovinu, je evidentní, že důkaz D9 osvědčuje nejenom stav techniky, nýbrž i obecné zveřejnění řešení široké veřejnosti.

Předseda žalovaného se dále vůbec nezbýval přílohami dokumentů D4 a D6 ani obřízkem obsaženým v dokumentu D5.

Dokument D13 pak žalobce poskytl žalovanému pouze pro dokreslení „významných časových posloupností“, tedy že žalobce zaslal společnosti PRODECO informaci o projektu specifického řešení převodovky, které pak tato společnost poskytla Antonínu M., který si v březnu 2004 podal na stejné řešení přihlášku užitného vzoru.

Městský soud v Praze žalobu zamítl.

Z odůvodnění:

(...) Také není pravdou, že by předseda žalovaného v napadeném rozhodnutí bez dalšího přejal ničím nepodložená tvrzení majitele užitného vzoru, aniž by se zabýval podstatou věci a aniž by své závěry odůvodnil. Z napadeného rozhodnutí, a stejně tak i z rozhodnutí žalovaného, lze bez obtíží seznat, že správní orgány obou stupňů se zabývaly jednotlivě veškerými žalobcem předloženými důkazy a řádně zdůvodnily, proč jednotlivé dokumenty nelze považovat za důkazy, které by prokazovaly, že technické řešení chráněné užitným vzorem není nové (§ 4 odst. 1 zákona o užitných vzorech). Jak bude dále rozvedeno, s klíčovými závěry žalovaného ohledně hodnocení jednotlivých důkazů D1 až D13 se soud plně ztotožňuje.

Ze závěru předsedy žalovaného příkladem citovaného žalobcem, podle něhož „z uvedeného výčtu podmínek zadaných zadavatelem, obsažených v dokumentech D1 a D2, vyplývá, že neobsahují takový popis konstrukčního vytvoření kuželočelní převodovky, který by bylo možno porovnat s podstatnými znaky technického řešení chráněného alespoň v prvním nároku na ochranu napadeného užitného vzoru“, je dle náhledu soudu jednoznačně patrné, z jakého důvodu žalovaný tyto dokumenty nepovažoval za důkaz prokazující nenovost technického řešení chráněného užitným vzorem. Tímto zřetelně vyjádřeným důvodem je právě zjištění žalovaného, že ani v jednom z dokumentů není uveden popis konstrukčního vytvoření kuželočelní převodovky odpovídající podstatným znakům technického řešení chráněného předmětným užitným vzorem. Soud k tomu dodává, že uvedený důvod není jediným, pro

kteří žalovaný tyto dokumenty neakceptoval jako důkaz nenovosti technického řešení chráněného užitným vzorem. Dalším důvodem byl závěr žalovaného, že tyto dokumenty nelze považovat za veřejně dostupné tiskoviny, tj. za dokumenty přístupné neomezenému okruhu osob, protože jde o technickou specifikaci nabídky adresovanou výhradně zadavateli výběrového řízení, společnosti Severočeské doly. (...)

V rozsudku ze dne 30. 9. 2011, čj. 4 As 12/2011-100, Nejvyšší správní soud poukázal na své předchozí usnesení ze dne 19. 7. 2007, čj. 5 A 130/2001-58, ve kterém konstatoval, že „navrhovatel výmazu musí již v návrhu uvést veškeré důvody výmazu, které uplatňuje, a tyto důvody musí podpořit označením důkazů k jejich prokázání. Za důvod výmazu přitom nelze považovat pouze příslušné ustanovení zákona, tj. důvod ve formálním slova smyslu, neboť pojem důvod výmazu zahrnuje současně též tvrzení konkrétních skutečností, které naplnějí zákonného důvodu výmazu způsobují. [...] Nemůže-li žalovaný v průběhu správního řízení brát zřetel na další důvody pro výmaz užitného vzoru, které nebyly uplatněny v původním návrhu, tím spíše není oprávněn konstruovat vlastní důvody výmazu navrhovatelem neuplatněné. V návrhovém řízení o výmaz užitného vzoru z rejstříku je totiž správní orgán limitován obsahem návrhu na výmaz, který představuje vymezení předmětu řízení, jež nelze překročit.“ Ve shora citovaném rozsudku čj. 4 As 12/2011-100 Nejvyšší správní soud dále uvedl, že „§ 18 odst. 2 zákona o užitných vzorech zcela jednoznačně stanovuje povinnost navrhovatele výmazu svůj návrh věcně odůvodnit, což rozhodně neznamená, že by postačil odkaz na příslušné zákonné ustanovení. Vyžaduje se formulace konkrétních důvodů právních i skutkových, pro které by měl být užitný vzor vymazán z rejstříku. Tyto důvody pak navrhovatel výmazu není oprávněn dodatečně měnit.“ V další části odůvodnění téhož rozsudku pak Nejvyšší správní soud připomenul, že „jakékoliv doplnování argumentace osoby, která podala návrh na výmaz užitného vzoru z rejstříku,

o důvody, jež tato osoba neuplatnila, je naprosto nepřijatelné, neboť se jedná o neoprávněné zvýhodnění jednoho účastníka správního řízení oproti jinému. Obsahem návrhu na výmaz užitého vzoru musí být kompletní argumentace navrhovatele, proč má být užité vzor z rejstříku vymazán, a k důvodům později uplatněným nemůže správní orgán přihlížet, natožpak si sám vlastní důvody domýšlet.“

Výše citované závěry vyplývající z judikatury Nejvyššího správního soudu jsou plně aplikovatelné i v nyní projednávané věci.

Žalobci je nutno přisvědčit v tom, že předseda žalovaného se v napadeném rozhodnutí nezabýval přílohami dokumentů D4 a D6 ani obrázkem obsaženým v dokumentu D5. V této skutečnosti však soud nespatřuje pochybení ze strany žalovaného, které by mělo za následek nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí. Z výše citované judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že řízení o návrhu na výmaz užitého vzoru platí přísná koncentrační zásada zakotvená v § 18 odst. 2 zákona o užitém vzoru. Navrhovatel musí veškeré důvody právní i skutkové, pro které by měl být užité vzor vymazán z rejstříku, konkrétně formulovat již v návrhu na výmaz; k jakémukoliv jejich pozdějšímu doplňování nemůže správní orgán přihlížet. Totéž platí i pro důkazní prostředky, o které se návrh na výmaz opírá – také ty musí navrhovatel připojit již k návrhu a nemůže je dodatečně doplňovat či měnit.

V souzené věci žalobce v návrhu ze dne 20. 6. 2007 na výmaz užitého vzoru netvrdil, že by popis technického řešení chráněného užitém vzorem byl uveden v příloze jeho dopisu ze dne 28. 11. 2002 (dokument D4); o existenci takové přílohy se v návrhu vůbec nezmiňuje a ani jí jako důkazní prostředek k návrhu na výmaz nepřipojil. Soud podotýká, že tvrzení, že by popis technického řešení chráněného užitém vzorem byl uveden nikoliv v dopisu ze dne 28. 11. 2002 (dokument D4), ale v jeho příloze, nenalezl ani v rozkladu ze dne 17. 12. 2007 podaném žalobcem proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Totéž platí i pro údajnou přílohu e-mailové

korespondence, která je důkazním prostředkem označovaným jako D6. O tom, že popis převodovky je uveden v příloze této korespondence, se žalobce v návrhu na výmaz užitého vzoru ani slovem nezmiňuje, a k návrhu také žádnou takovou přílohu jako důkazní prostředek nepřipojil. Až v rozkladu pak v bodě 11 poukázal na „*zmínku o projektu převodovky PK 4057 (jejíž řešení předkládá na příloženém CD)*“ s tím, že se jedná o stejné řešení převodovky jako v užitém vzoru. Pokud jde o žalobcem namítaný obrázek převodovky obsažený v dokumentu D5, jímž je výtah ze sborníku přednášek ze semináře konaného ve Sloupu v Čechách, žalobce v návrhu na výmaz užitého vzoru ve vztahu k tomuto důkaznímu prostředku uvedl pouze to, že „*zde došlo k prezentaci kuželočelní převodovky navrhovatelem – viz např. čl. 1.7.*“ Rozhodně tedy netvrdil, že popis pohonu kola rýpadla evidentně vyplývá z obrázku převodovky obsažené v dokumentu D5. Ve „*Studii rekonstrukce špičky a předního kolesového výložníku rýpadla KU 300*“, jejímž autorem je Ing. Jan M., CSc., a která je pod č. 1.7. publikována v dokumentu označovaném jako D5, je, pokud jde o převodovku, uvedeno pouze to, že „*pohon hřídele obstarává převodovka s asynchronním nízkonapětovým motorem napájeným frekvenčním měničem. Pohon je chráněn lamelovou spojkou umístěnou na první předložce převodovky*“. Studie neobsahuje žádný další popis technického řešení převodovky, a žalovaný proto právem dovořil, že ani dokument D5 neobsahuje takový popis konstrukčního provedení kuželočelní převodovky, které by bylo možno porovnat s podstatnými znaky technického řešení chráněného alespoň v prvním nároku na ochranu napadeného užitého vzoru. Na tomto závěru nemůže nic změnit ani obrázek na s. 49 dokumentu D5, jehož se nyní žalobce nově dovolává. Z tohoto ilustrativního obrázku špičky kolesového rýpadla (nikoliv samotné převodovky) rozhodně nelze zjistit, zda se jedná o totéž technické řešení převodovky, které je chráněno užitém vzorem. Argument žalobce uplatněný poprvé až v rozkladu, že na prostorovém obrázku špičky kolesového výložníku je zřetelně znázorněna

převodovka, na které je zřejmé totožné uspořádání vnitřku ze stejných znaků jako u znaku 3 užitného vzoru, je nutno odmítnout i z toho důvodu, že předmětný obrázek je vzhledem ke špatné kvalitě kopie výňatku ze sborníku (dokument D5), kterou žalobce předložil žalovanému jako důkazní prostředek, pro rozpoznání jakýchkoliv technických parametrů převodovky zcela nepoužitelný. Se zřetelem k výše uvedenému nebylo důvodu, aby se předseda žalovaného v odůvodnění napadeného rozhodnutí předmětným obrázkem jakkoliv zabýval. Za zcela postačující považuje soud to, jakým způsobem se předseda žalovaného vypořádával s dokumentem D5 jako celkem. (...)

K žalobní námitce, že v napadeném rozhodnutí absentuje podstatná část vypořádání se s námitkami, které se týkají toho, že řešení obsažené v užitném vzoru bylo součástí stavu techniky před vznikem práva přednosti, přičemž se jedná o námitky uplatněné např. v bodu 7 a v bodu 8 rozkladu, které byly uplatněny i v návrhu na výmaz užitného vzoru, soud považuje za potřebné uvést, že námitky uplatněné žalobcem v bodu 7 a 8 rozkladu, upínající se ke „znaku č. 3, 4 a 5“ užitného vzoru, jsou novými skutkovými tvrzeními žalobce, které v návrhu na výmaz užitného vzoru nezazněly. Nikoliv v návrhu na výmaz, ale až v rámci rozkladových námitek žalobce poukázal na to, že totožné technické řešení odpovídající těmto znakům používá řada konkrétních výrobců a k prokázání těchto tvrzení žalovanému na připojeném CD nově předložil další důkazní prostředky, jako např. listy z katalogu náhradních dílů či výňatky ze skript VÚT Brno. Ze strany žalobce se tak jednalo o nová skutková tvrzení, která nebyla obsažena v původním návrhu na výmaz užitného vzoru, a o nově předkládané důkazní prostředky, ke kterým orgán rozhodující o rozkladu nemohl jakkoliv přihlížet. V tom, že se těmito žalobcem nově uplatněnými, a proto nepřijatelnými argumenty či důkazy předseda žalovaného nezabýval, nelze ve světle výše uvedeného spatřovat vadu řízení, která by měla za následek nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí pro nedostatek důvodů.

To, že žalobce nemůže využívat řešení chráněné předmětným užitným vzorem, je

samozřejmým důsledkem ochrany, kterou zákon poskytuje právům majitele užitného vzoru. K argumentaci žalobce, že řešení chráněná užitným vzorem povětšinou sám vynalezl, může soud uvést pouze to, že žalobci nic nebránilo v tom, aby se sám bez zbytečného odkladu domáhal zápisu užitného vzoru do rejstříku jakožto jeho původce. Pokud tak z jakýchkoliv důvodů neučinil, jdou negativní následky s tím spojené k jeho tíži. Soud na tomto místě považuje za potřebné zdůraznit, že v souzené věci bylo předmětem řízení před žalovaným posouzení oprávněnosti návrhu na výmaz užitného vzoru a nikoliv řešení otázky, kdo je skutečným původcem užitného vzoru. Má-li žalobce za to, že tímto původcem je on a nikoliv Antonín M., je na něm, aby se domáhal ochrany svých práv v řízení před soudem. V tomto smyslu byl ostatně žalobce správně poučen v závěru rozhodnutí I. stupně, v němž žalovaný konstatoval, že se v daném řízení nijak nezabýval otázkou skutečného původce řešení s tím, že spory o původcovství (užitného vzoru) řeší soudy.

Stejně jako žalovaný v řízení o návrhu na výmaz užitného vzoru, ani soud v následně vedeném žalobním řízení nemůže při přezkumu zákonnosti napadeného rozhodnutí přihlížet k žalobním tvrzením opírajícím se o ty skutkové důvody pro výmaz užitného vzoru, které nebyly žalobcem uplatněny již v původním návrhu na výmaz užitného vzoru. Totéž platí i pro důkazní prostředky, které nebyly připojeny k návrhu na výmaz užitného vzoru, ale které žalobce předložil předsedovi žalovaného až následně, nebo je dokonce předložil či označil až v řízení před soudem. Opačný postup by byl jasným popřením koncentrační zásady zakotvené v § 18 odst. 2 zákona o užitných vzorech, na kterou poukazují shora citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu. Soud z uvedeného důvodu nepřihlížel například k těmto žalobním námitkám:

– že svěrné hřídelové pojení s kuželovými prstenci slouží obecně ke spojení hřídele s nábojem jakékoli součásti, tedy i nábojem ozubeného kola nebo výstupním nábojem z převodovky, a že toto spojení ozubených

kol s hřídeli běžně používali i jiní výrobci před podáním předmětného užitného vzoru;

- že řešení obsažené ve znaku 3 (třetím nároku na ochranu předmětného užitného vzoru) je zcela běžné svěrné spojení hřídele s jakoukoli nasazenou součástí, které dodávají různí žalobcem jmenovaní výrobci a že podobná svěrná spojení používá v současné době většina výrobců převodovek;

- že skripta VUT Brno obsahují popis připojení ozubeného věnce pomocí přenosových čepů (na tomto místě soud dodává, že obsah konkrétních vysokoškolských skript nelze považovat za notoriety, tedy skutečnost obecně známou, kterou není třeba v řízení před žalovaným tvrdit ani prokazovat);

- že řešení obsažené ve znaku 6, jehož obsahem jsou směry dělicích rovin (šestý nárok na ochranu užitného vzoru) je ze své podstaty a logiky dán technologickými podmínkami montáže v konkrétní společnosti, a nijak tedy nepřesahuje rámec běžné dovednosti, ani jej ze své podstaty přesahovat nemůže;

- že řešení obsažené v napadeném užitném vzoru není způsobilé k ochraně dle § 3 zákona č. o užitných vzorech (tuto námitku žalobce v rozkladu nijak blíže nespécifikoval, a ne učinil tak ani v žalobě).

Z téhož důvodu, tedy pro rozpor s koncentrační zásadou, jíž je řízení o návrhu na výmaz užitného vzoru ovládáno, soud nepřikročil k jakémukoliv doplňování důkazů, neboť za relevantní pro posouzení zákonnosti napadeného rozhodnutí je nutno považovat pouze ty důkazy, které žalobce předložil žalovanému zároveň s návrhem na výmaz užitného vzoru. Tyto důkazy byly správním orgánem posouzeny a hodnoceny v napadeném rozhodnutí a jsou obsahem spisového materiálu, který se k dané věci vztahuje. Soud dospěl k závěru, že je nepřípustné, aby přihlížel k jakýmkoliv dalším důkazům, které správní orgán nemohl při svém rozhodování zohlednit. Proto při ústním jednání rozhodl, že nebude provádět žádný ze žalobcem navržených důkazů.

Co se týče námitek vytykajících žalovanému nesprávné posouzení důkazů předlože-

ných žalobcem k prokázání důvodů pro výmaz užitného vzoru uplatněných v návrhu, soud předně uvádí, že tím, kdo nese důkazní břemeno ohledně prokázání tvrzeného důvodu pro výmaz užitného vzoru, je výlučně návrhovatel výmazu, který tak může učinit pouze důkazními prostředky předloženými žalovanému zároveň s návrhem. Argumentace, v níž žalobce poukazuje na to, že z vyjádření majitele užitného vzoru k rozkladu neplyne jediný hodnověrný argument, který by zpochybňoval, že řešení obsažená v užitném vzoru nebyla součástí stavu techniky, je z uvedeného důvodu irelevantní, protože majitel užitného vzoru žádné důkazní břemeno v řízení nenese.

Soud se neztotožnil ani s námitkou, v níž se žalobce dovolává nutnosti posuzovat důkazy v celé jejich komplexnosti. I kdyby totiž určitý důkaz v podobě některého ze žalobcem předložených dokumentů skutečně obsahoval popis totožného technického řešení, které je chráněno předmětným užitným vzorem, avšak zároveň by nešlo o důkaz prokazující zveřejnění tohoto technického řešení, tj. jeho zpřístupnění veřejnosti, nebylo by možné jej akceptovat jako důkaz novosti technického řešení chráněného užitným vzorem. Za takový důkaz pochopitelně nelze akceptovat ani dokument, který sice byl prokazatelně zpřístupněn veřejnosti, avšak žádný popis technického řešení totožného s řešením chráněným užitným vzorem neobsahuje. Důkaz prokazující námitku novosti technického řešení chráněného užitným vzorem musí zkrátka zároveň vykazovat oba znaky – jak znak obsahový, tak znak spočívající ve zveřejnění tohoto obsahu. Jak žalovaný správně dovodil, ani jeden z dokumentů D1 až D13 takovým důkazem není.

Námítka, jimiž žalobce brojí proti nesprávnému posouzení důkazů D1, D2, D10, D11 a D12, se týká pouze obsahu těchto dokumentů, nikterak však nevyvrací druhý závěr správního orgánu, jenž je pro jejich posouzení rovněž klíčový, a sice že se nejedná o dokumenty, které by byly prokazatelně zpřístupněny veřejnosti. Tomuto závěru soud plně přisvědčuje. Dokumenty D1 – technická specifikace nabídky žalobce, D2 – technic-

ká specifikace nabídky žalobce, ani D10 – technická specifikace nabídky žalobce, adresované společnosti Severočeské doly, nelze považovat za veřejně dostupné dokumenty, neboť se jedná o listiny určené výlučně společnosti Severočeské doly, jakožto zadavateli výběrového řízení. Dokument D11 – výpočet převodovky pohonu kola KU – 300 zpracovaný Ing. A. R. ze dne 15. 03. 2004 a dokument D12 – daňový doklad (faktura) ze dne 17. 03. 2004 na úhradu nákladů za vypracování výpočtu převodovky pohonu kola KU – 300 rovněž nemají charakter veřejně dostupných listin (žalobce to ostatně ani netvrdí). Ani jeden z těchto dokumentů tedy nelze považovat za důkaz nenovosti technického řešení chráněného užitným vzorem, který by prokazoval zveřejnění totožného technického řešení ve smyslu § 4 odst. 2 zákona o užitných vzorech před podáním přihlášky užitného vzoru. Soud za tohoto stavu věci považuje za nadbytečné zabývat se žalobními námitkami ohledně obsahu těchto dokumentů, když druhý znak, spočívající ve zveřejnění jejich obsahu (viz výše), není dán. Soud nicméně jako *obiter dictum* uvádí, že se zcela ztotožňuje i se závěry předsedy žalovaného, že tyto dokumenty neobsahují takový popis technického řešení kuželočelní převodovky, který by bylo možné porovnat s podstatnými znaky technického řešení chráněného užitným vzorem. Soud považuje za nadbytečné, aby v odůvodnění rozsudku opakoval závěry předsedy žalovaného shrnující obsah dokumentů D1, D2, D11 a D12, a proto na ně pro stručnost v plném rozsahu odkazuje, přičemž nemá, co by k nim dodal, s jedinou výjimkou, a sice že na rozdíl od žalobce tyto závěry nepovažuje za „subjektivní spekulace postrádající jakékoliv objektivní argumenty“.

Co se týče námitek týkajících se posouzení dokumentu D5, jímž je výňatek ze sborníku přednášek ze semináře konaného 28.–29. 11. 2002 ve Sloupu v Čechách, soud již shora konstatoval, že žalobce v návrhu na výmaz užitného vzoru rozhodně netvrdil, že popis pohonu kola rýpadla vyplývá z obrázku převodovky obsaženého v dokumentu D5, ale pouze povšečně uváděl, že na tomto semi-

nári došlo k prezentaci kuželočelní převodovky navrhovatelem. Z ilustrativního obrázku špičky kolesového rýpadla (nikoliv samotné převodovky) v nekvalitní kopii výňatku ze sborníku rozhodně nelze zjistit, zda se jedná o totéž technické řešení převodovky, které je chráněno užitným vzorem. V textu „*Studie rekonstrukce špičky a předního kolesového výložníku rýpadla KU 300*“, jejímž autorem je Ing. Jan M., CSc., pak není obsažen žádný podrobnější popis technického řešení převodovky, který by bylo možné porovnat s technickým řešením chráněným užitným vzorem. Z výše uvedených důvodů nelze ani tento dokument považovat za důkaz, že technické řešení chráněné užitným vzorem bylo součástí stavu techniky již před podáním přihlášky užitného vzoru.

Soud nicméně souhlasí se žalovaným také v tom, že samotný dokument D5 neprokazuje ani zveřejnění jeho obsahu, tedy jeho zpřístupnění široké veřejnosti. Z pouhého výňatku ze sborníku přednášek ze semináře konaného 28.–29. 11. 2002 ve Sloupu v Čechách nemohl žalovaný v žádném případě dovodit, zda byl tento seminář přístupný veřejnosti, kolik lidí se jej zúčastnilo a zda byl sborník přednášek ze semináře jakýmkoliv způsobem zveřejněn, nebo zda byl poskytnut toliko účastníkům semináře. Žalobce v tomto směru v návrhu na výmaz užitného vzoru nijak neargumentoval a nepředložil žalovanému žádné důkazní prostředky, které by zpřístupnění předmětného sborníku veřejnosti prokazovaly. Neunesl tak důkazní břemeno ohledně prokázání toho, že obsah sborníku, jehož výňatek žalovanému předložil, byl skutečně dostupný veřejnosti. Lze shrnout, že dokument D5 neobsahuje popis totožného technického řešení, které je chráněno předmětným užitným vzorem a zároveň v řízení před žalovaným nebylo prokázáno ani zveřejnění jeho obsahu. Z obou těchto důvodů (přičemž by postačoval kterýkoliv z nich) žalovaný tento dokument právem neakceptoval jako důkaz nenovosti technického řešení chráněného užitným vzorem.

Pokud jde o námitku nesprávného posouzení dokumentu D9, soud nemohl přisvědčit

tvrzení žalobce, že tento dokument, jímž je Zadávací dokumentace obchodní veřejné soutěže zadavatele – společnosti Severočeské doly na veřejnou zakázku „*Rekonstrukce špičky rýpadla KU 300/K 91*“ ze dne 26. 01. 2004, obsahuje popis konstrukčního provedení převodovky, který je zcela totožný s popisem uvedeným v užitném vzoru. Jak přiléhavě konstatoval předseda žalovaného v napadeném rozhodnutí, pokud se týká pohonu kola s převodovkou, zadavatel v dokumentu D9 (v části 4 – Technická specifikace pod bodem 2.2.) požaduje, „*aby kuželočelní převodová skříň s jedním vstupem a s děleným tokem výkonu na dva pastorky prostřednictvím plovoucího pastorku vycházela z technického provedení a provozních zkušeností, aplikovaného na kolesových rýpadlech KU 800 a zejména na K2000 na Dolech Bílina*“. Žádný jiný popis konstrukčního provedení převodovky, popřípadě výkresovou dokumentaci, které by bylo možné porovnat s konstrukčními prvky technického řešení chráněného užitným vzorem, dokument D9 neobsahuje, a soud proto nechápe, z čeho žalobce dovozuje naprostou shodu mezi „*popisem konstrukčního provedení převodovky*“ v dokumentu D9 a popisem technického řešení převodovky, které je chráněno užitným vzorem. Nelze proto než přitakat žalovanému, že ani dokument D9 není důkazem nenovosti technického řešení chráněného užitným vzorem.

O dokumentu D13, jímž je záznam z jednání s pracovníky společnosti UNEX, o strojích KU 300, K2000, ZPD 8000 a KU 800, konaného v sídle společnosti PRODECO v Teplicích dne 10. 05. 2004, sám žalobce uvádí, že nebyl žalovanému předložen za účelem prokázání (ne)novosti technického řešení chráněného užitným vzorem, ale za účelem vysvětlení časových souvislostí. Uvedený záznam skutečně neobsahuje ani náznak popisu technického řešení převodovky a vzhledem k jeho povaze se evidentně jedná o listinu, která nebyla zpřístupněna veřejnosti. Ani tento dokument tedy nemůže být považován za důkaz prokazující žalobcovu tvrzení o nenovosti technického řešení chráněného užitným vzorem, a žalobní námitky, které se k němu upínají, tudíž nemohou být způsobitelné zpochybnit soulad napadeného rozhodnutí se zákonem. Soud k tomu pouze dodává, že v uvedeném záznamu z jednání není ani zmínka o tom, že by společnost PRODECO, cokoliv poskytla Antonínu M. (toto jméno se v záznamu vůbec nevyskytuje), a předmětný dokument tak těžko může sloužit k vysvětlení „*významných časových posloupností*“ zmiňovaných žalobcem v žalobě v rámci tohoto žalobního bodu, které se zřejmě vztahují k otázce původcovství užitného vzoru. Tato otázka však nebyla předmětem řízení před správním orgánem, jež vyústilo ve vydání napadeného rozhodnutí. (...)

2793

Stavební řízení: šetrnost k zájmům vlastníků sousedících pozemků

k § 76 odst. 2 zákona a § 90 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)

Ustanovení § 76 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006, podle něhož každý, kdo navrhuje vydání územního rozhodnutí nebo územního souhlasu, je povinen dbát požadavků uvedených v § 90 téhož zákona a být šetrný k zájmům vlastníků sousedních pozemků a staveb, nepředstavuje korektiv, za jehož použití by vlastníci sousedních pozemků a staveb mohli nárokovat, aby záměr žadatele o vydání územního rozhodnutí byl upraven v jejich zájmu výhodněji, než stanovuje stavební zákon z roku 2006 a jeho prováděcí předpisy, zejména obecné požadavky na využívání území.

(Podle rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 26. 9. 2012, čj. 30 A 22/2011-67)

Věc: A) G. E. a b) M. E. proti Krajskému úřadu Plzeňského kraje o umístění a povolení stavby.

Dne 26. 11. 2010 vydal Městský úřad Holýšov rozhodnutí, kterým byla na žádost J. a D. B. umístěna stavba, rodinný dům, na pozemku v k. ú. Holýšov, a vydáno stavební povolení na tuto stavbu. Proti tomuto rozhodnutí podali žalobci odvolání, jež žalovaný zamítl rozhodnutím ze dne 23. 2. 2011.

Žalobou podanou u Krajského soudu v Plzni se žalobci domáhali zrušení rozhodnutí žalovaného. Stejně jako v odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně namítali, že umístění stavby a stavba nejsou šetrné k zájmům žalobců jako vlastníků sousedního pozemku, což je v rozporu s § 76 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006. Žalobci spatřují nešetrnost k jejich zájmům v postavení vlastníků sousedního pozemku, který je druhem zahradou spadající do zemědělského půdního fondu, v tom, že umístění stavby dle rozhodnutí správních orgánů obou instancí jim prakticky znehodnotí část zahrady určenou k pěstování rostlin, nebude možné ji k takto určenému stávajícímu účelu využít, přičemž vzhledem k rozměrům pozemku nelze k takto určenému účelu využít ani jiného náhradního místa. Argumentace žalovaného tím, že problematika zastínění pozemků není právními předpisy řešena a u navrhované stavby rodinného domu je dodržena vzdálenost 2 m od společných hranic pozemků stanovená v § 25 odst. 2 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, nemůže být a ani není dostatečným odůvodněním správního uvážení při řešení odvolacího důvodu žalobců spočívajícího v odůvodněné námitce nešetrnosti k jejich zájmům jako vlastníků sousedního pozemku. S touto námitkou se nevypořádá ani správní orgán I. stupně, který konstatoval, že stín budovy není důvodem pro odepření vydání stavebního povolení, aniž by respektoval fakt, že jde o umístění stavby, a ve své podstatě, stejně jako žalovaný, v důsledku údajně chybějící právní úpravy, rezignoval na řádné vyřešení jím samotným postavené otázky, zda umístění stavby v těsné blízkosti pozemku žalobců s okny ve stěně sousedící s pozemkem žalobců, právě s ohledem ke všem okolnostem, nad míru přiměřenou poměrům neobtěžuje

žalobce a zejména pak na vyřešení otázky nejpodstatnější, tedy zda je šetrné k zájmům žalobců jako vlastníků sousedního pozemku. Napadené rozhodnutí je tedy výsledkem nepřijatelné libovůle a ve své podstatě je pro nedostatek důvodů nepřezkoumatelné. Kromě výše uvedeného je nešetrnost k zájmům žalobců dána též tím, že je jim, zejména s ohledem na § 23 odst. 2 a § 25 vyhlášky č. 501/2006 Sb., umístěním povolované stavby v bezprostřední blízkosti hranice s jejich pozemkem, navíc umístěním stavby s okny obytných místností ve stěně sousedící s jejich pozemkem, do budoucna ve své podstatě znemožněno užít vlastní pozemek ke stavbě domu, resp. rekreační chaty (záměr takto učinit dali již v průběhu řízení najevo a platný územní plán tomu nebrání). Přitom žadatelům o umístění stavby nic nebrání v umístění stavby dále od pozemku žalobců a žadatelé ani nijak nezduodňují, proč by měla být jejich stavba umístěna co nejbližší k pozemku žalobců. Naopak v počáteční fázi s umístěním stavby dále od pozemku žalobců souhlasili. K argumentaci žalovaného použité v této souvislosti žalobci namítají, že takovou argumentaci se nelze rozumně a po právu vypořádat s dotčenou námitkou jako námitkou odůvodňující nešetrnost k zájmům žalobců ve smyslu § 76 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006. Také v tomto ohledu je napadené rozhodnutí výsledkem nepřijatelné libovůle a ve své podstatě je pro nedostatek důvodů nepřezkoumatelné.

Krajský soud v Plzni žalobu zamítl.

Z odůvodnění:

I.

Šetrnost k zájmům vlastníků sousedních pozemků

(...) Žalobci namítají, že umístění stavby a stavba není šetrné k jejich zájmům jako vlastníků sousedního pozemku. Stavba rodinného domu je, jak výše uvedeno, navržena tak, že nový rodinný dům bude umístěn ve vzdálenosti 2,1 m od hranice s pozemkem žalobců. Vzdálenost rodinných domů od společných hranic pozemků nesmí být podle § 25 odst. 2 věty první vyhlášky č. 501/2006 Sb.

menší než 2 m. V právě přezkoumávané věci se však žalobci dovolávají šetrnosti k zájmům vlastníků sousedních pozemků (§ 76 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006).

Podle § 76 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006 „[k]aždý, kdo navrhuje vydání územního rozhodnutí nebo územního souhlasu, je povinen dbát požadavků uvedených v § 90 a být šetrný k zájmům vlastníků sousedních pozemků a staveb, za tímto účelem si může vyžádat územně plánovací informaci, nejsou-li mu podmínky využití území a vydání územního rozhodnutí nebo územního souhlasu známy“.

Podle § 90 stavebního zákona z roku 2006 „[v] územním řízení stavební úřad posuzuje, zda je záměr žadatele v souladu a) s vydanou územně plánovací dokumentací, b) s cíli a úkoly územního plánování, zejména s charakterem území, s požadavky na ochranu architektonických a urbanistických hodnot v území, c) s požadavky tohoto zákona a jeho prováděcích právních předpisů, zejména s obecnými požadavky na využívání území, d) s požadavky na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu a e) s požadavky zvláštních právních předpisů a se stanovisky dotčených orgánů podle zvláštních právních předpisů, popřípadě s výsledkem řešení rozporů a s ochranou práv a právem chráněných zájmů účastníků řízení“.

Je tu tedy třeba zodpovědět otázku, jaký má povinnost „být šetrný k zájmům vlastníků sousedních pozemků a staveb“ dopad, resp. zda z § 76 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006 lze dovozovat povinnost žadatele o vydání územního rozhodnutí (a právo vlastníků sousedních pozemků), aby (zřejmě jen v těch případech, kdy je to objektivně možné) šel k uspokojení jejich zájmů nad rámec požadavků stavebního zákona z roku 2006 a jeho prováděcích právních předpisů, zejména obecných požadavků na využívání území.

Soud má za to, že tomu tak není. Ze zákonné dikce totiž nic takového dovodit nelze. Vyjádření „je povinen dbát požadavků uvedených v § 90 a být šetrný k zájmům vlastní-

ků sousedních pozemků a staveb“ je podle názoru soudu nutno rozumět tak, že žadatel je povinen jednak dbát požadavků uvedených v § 90 stavebního zákona z roku 2006 a jednak být šetrný k zájmům vlastníků sousedních pozemků a staveb. Jde o dvě samostatné povinnosti s podstatně odlišným právním režimem. Něco jiného by mohlo být, kdyby zákonodárce výslovně nebo alespoň naznačením tyto povinnosti propojil (např.: je povinen dbát požadavků uvedených v § 90 a být přitom šetrný k zájmům vlastníků sousedních pozemků a staveb). Kritéria posuzování záměru žadatele jsou stavebním zákonem z roku 2006 vymezena taxativně. V územním řízení stavební úřad posuzuje záměr žadatele toliko z hlediska požadavků uvedených v § 90 stavebního zákona z roku 2006, ne též z hlediska šetrnosti k zájmům vlastníků sousedních pozemků a staveb. Stavební úřad je tedy povinen poskytnout vlastníků sousedních pozemků a staveb ochranu proti nesouladu záměru žadatele s požadavky uvedenými v § 90 stavebního zákona z roku 2006 (je-li tím přímo dotčeno jejich vlastnické nebo jiné věcné právo k těmto pozemkům a stavbám), není však oprávněn jim poskytnout ochranu proti nešetrnosti žadatele k jejich zájmům (§ 90 stavebního zákona z roku 2006 a *contrario*). Pojetí šetrnosti k zájmům vlastníků sousedních pozemků a staveb jako jakési korigující zásady územního rozhodování, což by bylo něco skutečně zásadního, by se podle názoru soudu muselo také již někde projevit; důvodová zpráva k vládnímu návrhu stavebního zákona z roku 2006 se však o takové šetrnosti ani slůvkem nezmiňuje a soud žádný takový názor nezaznamenal ani u doktríny a ani v závěrech soudní praxe.

Ustanovení § 76 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006 nepředstavuje podle názoru soudu korektiv, za jehož použití by vlastníci sousedních pozemků a staveb mohli nárokovat, aby záměr žadatele o vydání územního rozhodnutí byl upraven v jejich zájmu výhodněji, než stanovuje stavební zákon z roku 2006 a jeho prováděcí právní předpisy, zejména obecné požadavky na využívání území.

Ustanovení § 76 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006 tedy vlastníkům sousedních pozemků a staveb neposkytuje takové právo na šetrnost k jejich zájmům ze strany žadatele o vydání územního rozhodnutí, které by bylo svěřeno pod ochranu stavebních úřadů (příp. odvolacího správního orgánu). Za této situace správní orgány nepochybily, jestliže se neztotožnily s požadavkem žalobců korigovat v jejich prospěch za použití šetrnosti k jejich zájmům vzdálenost umístovaného rodinného domu od společných hranic pozemků stanovenou v § 25 odst. 2 větě první vyhlášky č. 501/2006 Sb.

K vyjádření žalovaného správního orgánu soud dodává, že ustálená soudní praxe se shoduje v tomto právním názoru: „*Namítají-li*

sousedé jako účastníci územního řízení či řízení o odstranění stavby, že by navrhovaná či dodatečně povolovaná stavba bránila jejich budoucím stavebním záměrům, vezme stavební úřad takové námitky v úvahu pouze tehdy, pokud již i tito sousedé o povolení jimi zamýšlené stavby sami požádali. K budoucím eventuálním stavebním úmyslům se nepřihlíží a sousedé se v tom případě mohou úspěšně bránit pouze poukazem na rozpor projednávané stavby s obecně závaznými právními předpisy.“ (viz rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 6. 2. 2001, sp. zn. 30 Ca 206/2000).

Vzhledem k uvedenému soud neshledal žalobní bod namítající nešetrnost k zájmům vlastníků sousedních pozemků důvodným. (...)

2794

Provoz na pozemních komunikacích: podmínky udělení řídičského oprávnění cizímu státnímu příslušníkovi

k § 2 písm. hh) a § 82 odst. 1 písm. d) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu)

Je-li rozhodováno po obnově řízení znovu o žádosti státního občana Spolkové republiky Německo o udělení řídičského oprávnění v České republice, je na žadateli, aby prokázal podle § 82 odst. 1 písm. d) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, že má nebo měl v době podání žádosti na území České republiky přechodný pobyt, který ve smyslu § 2 písm. hh) zákona o provozu na pozemních komunikacích trvá nebo v době podání žádosti trval alespoň 185 dnů.

(Podle rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 31. 10. 2012, čj. 57 A 5/2011-55)

Věc: T. T. proti Krajskému úřadu Plzeňského kraje o řídičské oprávnění.

Žalobce [občan Spolkové republiky Německo (dále „SRN“)] podal ke správnímu orgánu I. stupně České republiky žádost o udělení řídičského oprávnění skupiny „B“. Řízení bylo ukončeno rozhodnutím, na jehož základě žalobce převzal řídičský průkaz skupiny „B“.

Správnímu orgánu I. stupně byla později prostřednictvím Ministerstva dopravy a žalovaného postoupena žádost Úřadu zemského rady Mühlendorf am Inn, SRN a Spolkového úřadu pro motorová vozidla a řídiče (Kraftfahrt-

Bundesamt) ve Flensburgu, SRN, o prověření udělení řídičského oprávnění žalobce, neboť v době udělení řídičského oprávnění na území České republiky měl obvyklé bydliště ve smyslu směrnice Rady 91/439/EHS o řídičských průkazech, v SRN.

Žalovaný provedl u správního orgánu I. stupně kontrolu, v rámci které uskutečnil prohlídku objektu, kde se měl žalobce zdržovat při pobytu v ČR. Zjistil, že objekt není přízpůsoben k ubytování osob, část je delší dobu v rekonstrukci a část je pronajata za

účelem prodeje zboží. Z vyjádření Policie ČR, Oblastního ředitelství služby cizinecké policie Plzeň, Inspektorátu cizinecké policie Plzeň (dále „Policie ČR“), majitele předmětné budovy F. K. a dalších osob bylo zjištěno, že se v budově dlouhodobě nezdržovali žádní cizí státní příslušníci. Policie ČR správnímu orgánu I. stupně sdělila, že žalobce nemá v evidenci Policie ČR povolen žádný druh pobytu na území České republiky. Zda se v současné době zdržuje na území České republiky a na jaké adrese, není známo.

Správní orgán I. stupně na základě uvedeného nařídil obnovu řízení o udělení řídičského oprávnění a vydání řídičského průkazu žalobci.

Správní orgán I. stupně v rámci obnoveného řízení žádosti o udělení řídičského oprávnění skupiny „B“ nevyhověl. K odvolání žalobce bylo toto rozhodnutí rozhodnutím žalovaného zrušeno a věc vrácena k novému projednání s tím, že bude žalobce uvědomen o tom, že je jeho žádost v rámci obnoveného řízení znovu projednávána a on má možnost uplatnit v řízení svá procesní práva, aby měl možnost doložit, že splnil veškeré zákonem stanovené podmínky k tomu, aby mu řídičské oprávnění bylo uděleno.

Zástupce žalobce navrhoval k prokázání, že splnil podmínku udělení řídičského oprávnění uvedenou v § 82 odst. 1 písm. d) zákona o silničním provozu, resp. že zjištění učiněná Policií ČR se mají jinak, svoji účastnickou výpověď a výslech dalších obyvatel předmětného domu, např. D. W.

Správní orgán I. stupně následným rozhodnutím ze dne 15. 9. 2010 žádosti žalobce o udělení řídičského oprávnění skupiny „B“ nevyhověl. Svě rozhodnutí zdůvodnil tím, že z prověrek provedených Policií ČR a ze sdělení Úřadu zemského rady Mühldorf am Inn vyplývá, že nebyla splněna podmínka uvedená v § 82 odst. 1 písm. d) zákona o silničním provozu, proto nebylo možné s odkazem na § 92 odst. 7 zákona o silničním provozu udělit žalobci řídičské oprávnění. V odůvodnění rozhodnutí správní orgán I. stupně mimo jiné uvedl, že pro správní orgán navrhovaná výpo-

věď žalobce a dalších navrhovaných osob mají malou důkazní hodnotu, neboť tyto osoby spojují shodné zájmy.

Žalovaný rozhodnutím ze dne 1. 12. 2010 zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí správního orgánu I. stupně.

Žalobou podanou u Krajského soudu v Plzni se žalobce domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného. V žalobě uvedl, že správní orgán I. stupně nerespektoval odvolacím orgánem mu uložený pokyn, že rozhodnutí správního orgánu I. stupně musí k tomu, aby bylo platné, obsahovat tu část, že původní rozhodnutí o udělení řídičského oprávnění bylo zrušeno. Dále žalobce namítl, že správní orgán I. stupně v obnoveném řízení poučil účastníka řízení o možnosti navržení důkazů, přičemž účastník řízení navrhl jako důkaz svoji účastnickou výpověď a svědeckou výpověď svědka, případně dalších svědků, avšak správní orgán I. stupně neobeslal navrženého svědka, ani nepředvolal žalobce k provedení jeho účastnické výpovědi. Postupem správního orgánu I. stupně byl tedy účastník řízení flagrantním způsobem zkrácen na svých procesních právech, jelikož nedostal žádnou příležitost prokázat svá tvrzení, přestože v rámci obnoveného řízení platí stejné podmínky jako ve správním řízení v prvním stupni.

Krajský soud v Plzni žalobu zamítl.

Z odůvodnění:

(...) [35] Podmínky pro udělení řídičského oprávnění jsou vymezeny v § 82 zákona o silničním provozu, kde je v odst. 1 pod písm. d) stanovena podmínka, přechodného pobytu žadatele. Co se rozumí přechodným pobytem je pak vysvětleno v § 2 písm. hh) zákona o silničním provozu; je jím pobyt na území České republiky, *kteřý trvá alespoň 185 dnů*. Žalobce v obnoveném správním řízení tvrdil, že měl v době udělení řídičského oprávnění a vydání řídičského průkazu v České republice na jejím území přechodný pobyt, tzn. pobyt, který trval alespoň 185 dnů, a to na uvedené adrese. Bylo tedy správné, když správní orgány obou stupňů v souvislosti se splněním podmínek pro udělení ři-

dičského oprávnění žalobci posuzovaly podmínky stanovené v § 82 odst. 1 zákona o silničním provozu a vzhledem k důvodům obnovy řízení splnění podmínky přechodného pobytu na území České republiky stanovené v § 82 odst. 1 písm. d) zákona o silničním provozu. (...)

[41] Žalobce byl správním orgánem I. stupně v obnoveném správním řízení ve smyslu § 36 odst. 3 a § 52 správního řádu vyzván, aby doložil, že splnil podmínku udělení řídičského oprávnění uvedenou v § 82 odst. 1 písm. d) zákona o silničním provozu (viz odst. 22). Žalobce navrhoval provedení své výpovědi účastníka řízení a provedení svědeckých výpovědí, kdy označil jednoho konkrétního svědka a dále obecně navrhoval výsledek dalších německých obyvatel předmětného domu, a to výsledkem provedeným dožadným správním orgánem v SRN.

[42] Správní orgán I. stupně měl v obnoveném řízení o žádosti žalobce ve smyslu § 50 odst. 1 správního řádu k dispozici podklady pro vydání rozhodnutí poskytnuté mu správními orgány ze SRN, Policií České republiky a získané z vlastní úřední činnosti, které byly dostatečnými podklady k tomu, aby ve smyslu § 50 odst. 3 správního řádu splnil povinnost zjistit všechny okolnosti důležité pro ochranu veřejného zájmu, v daném případě spočívajícího v tom, aby na území České republiky získal řídičské oprávnění a řídičský průkaz jen ten uchazeč, který splňuje podmínky stanovené zákonem o silničním provozu a směrnici EU o řídičských průkazech. Žalobci však byla správně dána stanoveným procesním postupem možnost zvrátit zjištění učiněná správním orgánem I. stupně. Pokud však žalobce navrhoval výsledek svůj a jím označeného svědka a nepředložil žádné jiné důkazy, které by jednoznačně vyvracely zjištění správního orgánu I. stupně (např. jakékoli listinné důkazy, které by prokazovaly jeho pobyt na uvedené adrese v dané době), pak bylo správné, postupovali správní orgán I. stupně ve smyslu § 51 odst. 3 správního řádu, neboť z jím shromážděných podkladů lze dovodit, že byla v souladu s § 3 správního řádu zjištěna skutečnost, která

znemožňuje žádosti vyhovět, tedy, že žalobce v době udělení řídičského oprávnění a vydání řídičského průkazu na území České republiky neměl přechodný pobyt, který by trval alespoň 185 dnů. Bylo tedy správné, že neprováděl další dokazování a učinil závěr, že žalobce nesplnil podmínku pro udělení řídičského oprávnění stanovenou v § 82 odst. 1 písm. d) vycházející z § 2 písm. h) zákona o silničním provozu, a žádost zamítl. Správný byl rovněž závěr žalovaného, který odvolání žalobce podle § 90 odst. 5 správního řádu zamítl a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdil.

[43] Není proto správné tvrzení žalobce, že byl zkrácen na svých procesních právech, když nedostal příležitost prokázat svá tvrzení (viz bod [41]). K námitce, že měly být provedeny žalobcem navrhované důkazy, když „*zainteretrovanost*“ osob může způsobovat pouze nižší obecnou věrohodnost, ale nikoli a priori *nepravdivost*, soud opakuje, že v daném případě, kdy žalobce, krom návrhu uvedených výsledků, nepředložil, resp. nenavrhl, provedení důkazů nezvratně prokazující splnění podmínky § 82 odst. 1 písm. d) zákona o silničním provozu nebo důkazů nepřímých, které by ve svém souhrnu toto prokazovaly, byl namíste postup správního orgánu I. stupně podle § 51 odst. 3 správního řádu, když byl shromážděnými podklady ve smyslu § 3 správního řádu zjištěn stav věci, o němž nebyly důvodné pochybnosti. V daném případě se nejednalo o presumování výsledku výpovědi účastníka řízení a svědka (když žádné další svědky žalobce konkrétně neoznačil a správním orgánem I. stupně bylo zjištěno, že se na dotčené adrese žádní státní občané SRN v uvedené době alespoň 185 dnů nezdržovali). Za této situace také nebylo nutné o důkazních návrzích žalobce jakkoli procesně rozhodovat, když v odůvodnění rozhodnutí správní orgán I. stupně i žalovaný tyto návrhy zopakovali a zdůvodnili, proč je neprovedli.

[44] Pokud oba správní orgány svá zdůvodnění, proč neprovedly žalobcem navrhované důkazy, neopřely o konkrétní ustanovení správního řádu, lze to považovat za porušení

§ 68 odst. 3 správního řádu, podle něhož v odůvodnění se uvedou důvody výroku nebo výroků rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účast-

níků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí, které však nemohlo mít a nemělo vliv na zákonost rozhodnutí správního orgánu I. stupně a napadeného rozhodnutí, protože oba správní orgány fakticky podle soudem citovaných ustanovení správního řádu postupovaly. (...)

2795

Volba prezidenta republiky: lhůta k podání návrhu; kontrola petice

k § 25 odst. 5 a odst. 6 a § 65 odst. 1 zákona č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky a o změně některých zákonů (zákon o volbě prezidenta republiky)

k čl. 56 odst. 5 Ústavy ve znění ústavního zákona č. 71/2012 Sb.

I. Lhůta k podání návrhu soudu podle § 65 odst. 1 zákona č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky, není v rozporu s ústavním pořádkem České republiky.

II. Kontrola vybraných vzorků petic ve smyslu § 25 odst. 5 a odst. 6 zákona č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky, resp. nedostatek kontroly celých petic, není při přezkoumatelném zajištění náhodnosti výběru vzorků v rozporu s ústavním pořádkem České republiky. Obecně je ústavně souladný i soudní přezkum omezený na kontrolu těchto vzorků, nikoliv celých petic.

III. Pokud Ministerstvo vnitra odečítá od celkového počtu občanů podepsaných na petici počet občanů procentuálně odpovídající chybovosti v obou kontrolních vzorcích ve smyslu § 25 odst. 6 zákona č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky, vychází z čísla zjištěného zprůměrováním chybovosti z obou vzorků, nikoliv z čísla zjištěného jejich součtem.

IV. Kontrola náhodně vybraných vzorků petic omezená ve smyslu § 25 odst. 5 a odst. 6 zákona č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky, na správnost uváděných údajů a nezahrnující ověření pravosti podpisů je vstřícná ke kandidátům a není v rozporu s ústavním pořádkem České republiky.

V. Požadavek podpory prezidentské kandidatury peticí podepsanou nejméně 50 000 oprávněných voličů vychází z čl. 56 odst. 5 Ústavy a není protiústavní.

(Podle usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 12. 2012, čj. Vol 11/2012-63)

Prejudikatura: Nálezy Ústavního soudu č. 110/1996 Sb. ÚS (sp. zn. 275/96), č. 85/2011 Sb. ÚS (sp. zn. Pl. ÚS 6/11) a č. 318/2009 Sb.

Věc: Tomio Okamura proti Ministerstvu vnitra o návrh na vydání rozhodnutí o povinnosti registrovat kandidátní listinu navrhovatele.

Dne 6. 11. 2012 podal Stanislav B. jako navrhující občan a zmocněnec kandidátní listinu navrhovatele. Tímto dnem bylo zahájeno řízení o registraci kandidátní listiny pro volbu prezidenta republiky ve dnech 11. a 12. 1. 2013. Rozhodnutím ze dne 23. 11. 2012 odpůrce odmítl kandidátní listinu podle § 26

odst. 2 písm. d) zákona o volbě prezidenta republiky. Zmocněnec připojil ke kandidátní listině petici s 8 612 podpisovými archy, obsahujícími 63 530 záznamů. S odkazem na § 25 odst. 4 zákona o volbě prezidenta republiky, tj. pro nedostatek některého z požadovaných údajů nebo jeho neúplné uvedení, od-

purce nezapočítal 1 564 občanů z uvedeného počtu. Protože zjistil chybovost u 19,353 % záznamů, přistoupil odpurce podle § 25 odst. 5 zákona o volbě prezidenta republiky k další kontrole podle § 25 odst. 6. Při té zjistil chybovost u 22,953 % záznamů. Následně odpurce z počtu 61 966 občanů odečetl počet procentuálně odpovídající součtu chybovosti v obou vzorcích. Dospěl tím k číslu 35 751, tedy nižšímu než zákonem požadovaných 50 000 podpisů.

Navrhovatel se u soudu domáhal registrace své kandidátní listiny. Především namítal protiústavnost lhůty pro podání návrhu u soudu. Obecná lhůta pro podání žaloby podle soudního řádu správního je dva měsíce (§ 72 s. ř. s.). Navrhovatel poukázal na nepřiměřený rozdíl lhůty pro podání návrhu mezi obecnou lhůtou a zvláštní lhůtou v jeho případě. Tento rozdíl podle něj fakticky vede k zamezení přístupu k soudu. Navrhovatel pro srovnání poukázal na třídní lhůtu pro podání stížnosti proti usnesení vyšetřovacího orgánu v trestních věcech a na nález Ústavního soudu ze dne 20. 6. 2012, sp. zn. IV. ÚS 1167/11. Z uvedeného důvodu navrhl předložení věci Ústavnímu soudu k posouzení ústavnosti zákona o volbě prezidenta republiky.

Dále navrhovatel brojil proti důvodům odmítnutí kandidátní listiny. Vytkl odpurci nevhodnou a matematicky nesprávnou metodiku zpracování náhodných vzorků s nedefinovaným rozdělením chybovosti a nezpracovatelností statistických dat. Navrhovatel tvrdil, že vybraný vzorek nesplňuje kritéria pro stanovení kontrolních vzorků ve smyslu náhodných vzorků, čímž došlo k zásadnímu zkreslení počtu platných hlasů.

Navrhovatel vytkl odpurci také zpracování vzorků a protestoval proti závěru založenému na součtu chybovosti obou vzorků dohromady, namísto jejího zprůměrování. Navíc tvrdil, že existence dvou možností výpočtového vzorce, vedoucí k diametrálně odlišným výsledkům, zpochybňuje ústavní konformitu zákona o volbě prezidenta republiky. Při zprůměrování chybovosti by byl počet podporovatelných navrhovatele 48 858 osob.

Pochyby navrhovatele vyvolala i výrazně odlišná chybovost druhého vzorku ve srovnání s prvním vzorkem. Navrhovatel se domníval, že se mohlo jednat o nedostatek náhodnosti výběru vzorků nebo o důsledky jiného vyhodnocování druhého vzorku, např. jinou metodikou, jinou přísností kritéria chybovosti apod. Perspektivou statistické pravděpodobnosti navrhovatel považoval výsledek za nepravděpodobný a poukázal i na to, že pouze u dvou kandidátů byla chybovost druhého vzorku menší než chybovost prvního vzorku. Pokud by byla chybovost druhého vzorku navrhovatele stejná jako chybovost jeho prvního vzorku, bylo by navrhovatelé započítáno 49 973 hlasů, kdyby v případě druhého vzorku došlo k poklesu chybovosti, byl by výsledek pro navrhovatele ještě podstatně příznivější.

Dále navrhovatel nabídl soudu různé možnosti výkladu § 25 odst. 5 a odst. 6 zákona o volbě prezidenta republiky. Podle první z nich se postup odpurce odvíjel od 3% chybovosti ve vztahu k vzorku 8 500 položek, tedy 255 chyb, v tom případě 254 chyb a méně vede k odpočtu pouze tohoto absolutního čísla, zatímco rozdíl jediné chyby, tj. 255 chyb a více může vést k odečtu tisíců podpisů. To navrhovatel považoval za rozporné s účelem zákona a za protiústavní. Druhým výkladem navrhovatel vztáhl 3% chybovost ke všem podpisům na petici, tedy při 60 000 podpisech dovozoval, že by kontrolní vzorek musel vykazat 1 800 chyb namísto 255.

Na základě popsaných úvah ve vztahu k matematickým a statistickým postupům se navrhovatel domníval, že jeho kandidátní listina měla být přijata. Navrhl také ustanovení znalce, resp. znaleckého ústavu, který by se vypořádal se všemi námitkami k matematickému postupu, tyto postupy vysvětlil a aplikoval „*pro dané výpočty*“.

Druhý okruh námitek navrhovatele se odvíjel od pochybností při vyřazování petentů. Zde polemizoval zejména s vyřazováním petentů z důvodu chyby v adrese a s tím, že bydliště mělo být vyplněno podle trvalého bydliště, přičemž tento požadavek byl formulován pouze malým písmem na dolním okraji stránky. Navíc tento údaj má ve smyslu zákona

č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rod-
ných číslech, nicotný charakter, neboť z něj
vyplývají pouze skutečnosti evidenčního
charakteru. Občan je identifikován svým jmé-
nem, příjmením a datem narození, resp. ne-
zaměnitelným rodným číslem. Zákon dal
ovšem přednost trvalému pobytu před jed-
noznačným projevem vůle občana a vyškrt-
nutím těch, kteří neuvedli adresu trvalého
pobytu nebo ji uvedli nesprávně, popřel je-
jich ústavně zaručená práva.

Navrhovatel poukázal i na „*lehkomysl-
nost*“, s níž odpůrce přistoupil k rozhodová-
ní. V té souvislosti zmínil obtíže s identifikací
trvalého bydliště prezidentského kandidáta
Miloše Zemana a to, že zástupkyni navrho-
vatele odpůrce oznámil, že dodala 128 podpisů,
přestože toto číslo odpovídalo počtu doda-
ných podpisových archů.

V souvislosti s vyřazováním petentů navr-
hovatel zpochybnil porovnávání údajů z pe-
tic s údaji v Centrálním registru obyvatel. Tvr-
dil, že do tohoto souboru dat vytvořeného
státní správou občan prakticky nemá mož-
nost nahlédnout, navíc chybovost dalších re-
gistrů vedených státní správou vede k nedů-
věře v jeho obsah. Při postupu podle zákona
o volbě prezidenta se pak vyškrtnutý petent
ani nedozví, že jím uvedené údaje byly shle-
dány nepravdivými a nemůže se bránit proti
vyřazení.

Posledním okruhem námitek navrhovatel
brojil proti právnímu hodnocení věci. Zákon
o volbě prezidenta republiky považoval za
nesrozumitelný a protiústavní, svobodnou
soutěž politických sil, resp. kandidátů na
funkci prezidenta, za omezenou zbabělým
právním formalismem odpůrce. Postup Par-
lamentu České republiky při přijetí zákona
o volbě prezidenta považoval navrhovatel za
výsledek neznalosti Ústavy nebo jejího úmysl-
ného ignorování.

Navrhovatel se také domníval, že mu zá-
kon o volbě prezidenta republiky (i vyhláška
č. 294/2012 Sb., o provedení některých usta-
novení zákona o volbě prezidenta republiky)
ukládají nesplnitelnou povinnost. Kandidát
na prezidenta nemůže nijak ověřit pravost

údajů uváděných v petici ani zabránit uvádě-
ní nepravdivých údajů, ale zároveň je za je-
jich správnost odpovědný a může být trestán
vyloučením kandidatury. Zákon nesmí uklá-
dat občanovi nesplnitelné. Zákon je proje-
vem privatizace státní moci, neboť stát se vy-
loučil z organizace sběru podpisů, aniž by dal
zároveň kandidátovi odpovídající oprávnění
veřejné moci.

V rámci úvah o právním hodnocení navr-
hovatel vznesl otázku protiústavnosti i ústav-
ního zákona č. 71/2012 Sb., kterým se mění
ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České re-
publiky, a kterým byla do právního řádu České
republiky zavedena přímá volba prezidenta.
V té souvislosti hodnotil množství potřeb-
ných podpisů jako nepřiměřeně omezující
a pro srovnání poukázal na slovenskou a ra-
kouskou úpravu.

Pro případ, že by soud nepředložil věc
Ústavnímu soudu, domáhal se navrhovatel
přepočítání všech údajů všech petentů nebo
po vypořádání všech námitek změny rozhod-
nutí odpůrce o odmítnutí kandidátní listiny
navrhovatele a rozhodnutí o její registraci.

Odpůrce uvedl, že veškeré důvody, které
jej vedly k odmítnutí kandidátní listiny navr-
hovatele, jsou uvedeny v odůvodnění rozhod-
nutí. Lhůtu pro podání návrhu a její délku od-
půrce zasadil do kontextu lhůt pro vyhlášení
a konání volby prezidenta republiky. Pouká-
zal také na shodné lhůty v ostatních voleb-
ních zákonech a upozornil i na rozhodnutí
Ústavního soudu ze dne 31. 5. 2002, sp. zn. II.
ÚS 330/02.

K namítaným matematickým pochybe-
ním odpůrce nejprve upozornil na formulač-
ní nedokonalost námítky. Dále s odkazem na
odůvodnění svého rozhodnutí uvedl, že navr-
hovatel nepochopil postup zjišťování výsled-
ného počtu započtených občanů. Zdůraznil,
že nijak neověřoval pravost podpisů na peti-
cích, neboť mu to zákon o volbě prezidenta
republiky neukládá.

Odpůrce uzavřel se společností Hewlett-
Packard, s. r. o., smlouvu o dodávce služeb
„*Automatizace ověření petice pro přímou
volbu prezidenta*“ (dostupnou na webových

stránkách odpůrce), jejíž součástí je i Metodický pokyn ke kontrole petic (dále jen „Metodický pokyn“). Na základě Metodického pokynu probíhal postupný pseudonáhodný výběr kontrolního vzorku podle algoritmu lineárního kongruentního generátoru. Odpůrce tedy nemůže být vytýkáno, že nerespektoval matematickou a statistickou vědu a že nepřizval odborníky z dané oblasti. Zvolená metoda navíc vylučuje, aby odpůrce zařadil do kontrolního vzorku zfalšované nebo odvržené archy, které ostatně v případech zjevné falšovanosti mohl vyřadit sám navrhovatel.

Namítl-li navrhovatel chybný postup spočívající v součtu zjištěných procent chybovosti obou vzorků, odpůrce uvedl, že zastává svůj názor již od doby schvalování zákona o volbě prezidenta republiky a že jeho interpretace byla popsána i v důvodové zprávě a promítla se do Metodického pokynu. Odpůrce rovněž zpochybnil zprůměrování chybovosti z obou vzorků s tím, že existují chyby nezávislé na velikosti vzorku a chyby závislé na velikosti vzorku, mezi které řadil duplicity. V případě druhého vzorku dochází k hledání duplicit i se znalostí prvního vzorku a jejich počet roste. Prostý průměr obou vzorků proto nevede ke správnému výsledku. V této souvislosti odpůrce rovněž připomněl, že ani zprůměrování chybovosti by u navrhovatele nevedlo k překročení hranice 50 000 petentů.

Odpůrce nepovažoval za věrohodné ani zpochybnění kontroly petic v návaznosti na rozdílnou chybovost obou vzorků. Odvolal se přitom na nižší chybovost druhého vzorku u dvou z kandidátů s tím, že u všech kandidátů byly petice kontrolovány identickým způsobem. Vyšší chybovost u druhých vzorků většiny kandidátů odpůrce vysvětloval již zmíněnými duplicitami.

Pokud navrhovatel namítl, že rozdíl jediné chyby mezi 254 a 255 údaji může vést k odečtu tisíců hlasů, odpůrce podotkl, že chybovost prvního vzorku navrhovatele činila 1645 záznamů a u druhého vzorku 1951 záznamů. Navíc stanovení určité mezní hranice je obvyklé v řadě předpisů, aniž by kvůli tomu byly shledány protiústavními. Vztáhl-li navrhovatel v jednom ze svých výkladů 3%

chybovost nikoliv ke kontrolnímu vzorku, ale k celkovému počtu petentů, odpůrce namítl nesmyslnost postupu, který by zkoumal určitou množinu záznamů a jinou množinu bral jako kritérium chybovosti.

Ke kontrole trvalého pobytu petentů odpůrce uvedl, že akceptoval i záznamy, ve kterých údaje na petici odpovídaly údajům z historie zkoumané osoby v evidenci obyvatel zpětně až do roku 2011, čímž zohlednil i případné provdání osoby nebo přestěhování bez včasné změny trvalého pobytu. Na druhé straně bylo ovšem nutné vycházet i z údajů o trvalém pobytu, protože pouze zadáním jména, příjmení a data narození může být zjištěno i několik desítek osob – navíc se jedná o údaj vyžadovaný zákonem. Ostatně, obdobný požadavek platí i pro volby do Senátu Parlamentu České republiky, k čemuž odpůrce odkázal i na judikaturu Nejvyššího soudu a Ústavního soudu.

Odpůrce připustil možné chyby v Centrálním registru obyvatelstva a v Základním registru obyvatel, ale připomněl, že mu využití těchto registrů ukládá zákon o volbě prezidenta republiky, a podotkl, že se jedná o nejspolehlivější zdroje, z nichž může správní orgán kontrolovat petice. Navíc podle § 4 odst. 4 zákona č. 111/2009 Sb., o základních registrech, je referenční údaj považovaný za správný, pokud není prokázán opak nebo pokud nevznikne oprávněná pochybnost o správnosti referenčního údaje. Odpůrce poukázal i na to, že v případě řady kandidátů byla chybovost údajů výrazně nižší než u navrhovatele. K námitkám vztahujícím se k ústavnosti samotného zavedení přímé volby prezidenta do právního řádu České republiky se odpůrce necítil být příslušným.

Nejvyšší správní soud návrh zamítl.

Z odůvodnění:

IV.

Právní závěry

Nejvyššího správního soudu

[26] Soud posoudil návrh podle jeho obsahu tak, že se navrhovatel v postavení kandidáta domáhá ochrany u soudu proti rozhod-

nutí o odmítnutí kandidátní listiny (§ 65 odst. 1 zákona o volbě prezidenta republiky). Podle § 89 odst. 2 s. ř. s. *in fine* se v takovém případě lze domáhat vydání rozhodnutí o povinnosti správního orgánu registrovat kandidátní listinu. Takto soud vyložil i zjevně nesprávný petit navrhovatele: soud nemá pravomoc sám rozhodnutí o odmítnutí kandidátní listiny změnit, ale pouze vyslovit povinnost odpůrce provést registraci.

[27] V případě navrhování kandidátů na funkci prezidenta republiky Ústava v čl. 56 odst. 5 stanoví, že je k tomu „*oprávněn každý občan České republiky, který dosáhl věku 18 let, podpoří-li jeho návrh petice podepsaná nejméně 50 000 občany České republiky oprávněnými volit prezidenta republiky. Navrhovat kandidáta je oprávněno nejméně dvacet poslanců nebo nejméně deset senátorů*“.

[28] Ústavní úprava tedy umožňuje dva typy navrhovatelů, které lze s určitou mírou nadsázky označit za privilegované (poslanci a senátoři) a nepriviligované (petice nejméně 50 000 občanů). Soud tuto ústavní úpravu plně respektuje (k této otázce blíže srov. usnesení ze dne 13. 12. 2012, čj. Vol 6/2012-28, ve věci *Jiřího Kesnera*, body [8] a [9]).

[29] Zákon o volbě prezidenta republiky vychází z toho, že kontrola správnosti se neprovede u všech podpisů, ale jen u kvalifikovaného vzorku. Z těch podpisů, které projdou tímto prvním sítím „úplnosti“ údajů (§ 25 odst. 4), odpůrce „*ověří správnost údajů na peticích namátkově na náhodně vybraném vzorku údajů u 8 500 občanů podepsaných na každé petici. Zjistí-li nesprávné údaje u méně než 3 % podepsaných občanů, nezapočítá [...] tyto občany do celkového počtu občanů podepsaných na petici*“ (§ 25 odst. 5). Zjistí-li odpůrce „*postupem podle odstavce 5 nesprávné údaje u 3 % nebo více než 3 % podepsaných občanů, provede kontrolu u dalšího vzorku stejného rozsahu*“. Zjistí-li odpůrce, „*že druhý kontrolní vzorek vykazuje chybovost u méně než 3 % občanů podepsaných na petici, nezapočítá [...] občany z obou kontrolních vzorků do celkového počtu občanů podepsaných na petici*“. Zjistí-li odpůrce, „*že druhý kontrolní vzorek vyka-*

zuje chybovost u 3 % nebo více než 3 % občanů podepsaných na petici, odečte od celkového počtu občanů podepsaných na petici počet občanů, který procentuálně odpovídá chybovosti v obou kontrolních vzorcích“ (§ 25 odst. 6).

[30] Soud proto zvažoval, zda je namátková kontrola správnosti podpisů dle zákona o volbě prezidenta republiky souladná s ústavním požadavkem 50 000 podpisů na petici.

[31] Soud nemá za to, že ústavnímu požadavku 50 000 podpisů na petici odpovídá jen norma zavazující odpůrce provést kontrolu správnosti všech podpisů. Nelze dovozovat, že ústavní norma obsažená v čl. 56 odst. 5 má jen jednu jedinou správnou zákonnou implementaci. Sběr jednotlivých podpisů se odehrál v minulosti. Jako taková proto tato *v minulosti proběhlá* skutečnost není jednoduše verifikovatelná prostým zkontrolováním každého jednotlivého podpisu. Skutečné zjištění, zda bylo dosaženo hranice 50 000 podpisů, by předpokládalo i ověřování autenticity podpisů, tedy otázky, zda každý podpis je vskutku podpisem občana, který je na petici uveden. Jediný naprosto spolehlivý způsob ověření autenticity by byl spojen s požadavkem legalizace každého podpisu, tedy jeho úředním ověřením. Takovéto řešení by však s ohledem na ústavní požadavek 50 000 podpisů značně znesnadnilo, až znemožnilo efektivní sběr podpisů mezi občany v „*terénu*“, na náměstích atd. Ostatně zahraniční úpravy, které sbírání podpisů mezi občany spojují s legalizací, stanoví kvalitativně menší limity (srov. např. navrhovatelem uváděný požadavek 6 000 podpisů v úpravě prezidentské volby v Rakousku).

[32] Zákonodárce disponoval několika možnostmi, jak konkretizovat ústavní požadavek 50 000 podpisů. Ústavně konformní by byla 1) úprava stanovící povinnost ověřit správnost údajů u každého jednotlivého podpisu a současně ověřit jeho autenticitu, 2) úprava stanovící povinnost kontroly správnosti údajů u všech občanů podepsaných na každé petici, ale i 3) úprava, která s ohledem na procentuální chybovost údajů v relevantním vzorku dovozuje průměrnou chybovost

celé petice. Oba posléze uvedené modely vychází z předpokladu, že zákonem požadované údaje zná obvykle jen podepisující se osoba. Podle soudu třetí úprava, kterou vzal za svou zákon o volbě prezidenta republiky, není modelem méně odrážejícím skutečný počet podpisů. Jde naopak o řešení, které může být přesvědčivější než kontrola údajů v celé petici. Se zvyšujícím se počtem kontrolovaných údajů, aniž by se současně rozšířil časový limit pro kontrolu petice (což s ohledem na ústavou stanovené lhůty není možné), zákonitě roste chybovost samotné kontroly. V krajním případě odpůrce kontroluje náhodným výběrem až 17 000 podpisů, což činí u petice opatřené cca 55 000 podpisy bezmála třetinu všech podpisů. To zaručuje určit chybovost celé petice s vysokou mírou určitosti, samozřejmě za podmínky zachování náhodnosti výběru kontrolovaných podpisů. Konečně jde o řešení, které „*neprivilegovaným*“ navrhovatelům nevytváří další překážky pro vstup do politické soutěže nad rámec požadavku zmíněného přímo Ústavou. S ohledem na to, že zvolené řešení není s to určit všechny duplicity (opakované podpisy stejného občana) v rámci celé petice, ale jen v rámci kontrolovaného vzorku maximálně 17 000 podpisů, bude takto určená průměrná chybovost jednotlivé kandidáty pravidelně zvýhodňovat, nikoliv znevýhodňovat ve srovnání se skutečným stavem.

[33] V neposlední řadě nutno zdůraznit, že toliko namátková kontrola správnosti údajů je obvyklá nejen v České republice, ale i v zemích Evropské unie a ve Spojených státech amerických. Například nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 211/2011 o občanské iniciativě v bodě 18 odůvodnění uvádí, že vzhledem k nutnosti omezit jejich administrativní zátěž by členské státy měly provést ověření podpisů na základě vhodných kontrol, které mohou být prováděny na náhodně vybraném vzorku. Podobně ve Spojených státech amerických se někde množství podpisů na petici ověřuje kontrolou všech podpisů, ve větších státech (Kalifornie, Illinois) však jen kontrolou náhodně vybraného vzorku podpisů. V některých státech je

kontrola náhodně vybraného vzorku rovnocenná kontrole všech podpisů a záleží na uvážení správního orgánu, jakou metodu zvolí (Nevada, Washington). Kontrolované vzorky jsou ve Spojených státech amerických vesměs v jednotkách procent a zdaleka se neblíží cca třetinovému vzorku českému (srov. k tomu <http://www.ncsl.org/legislatures-elections/elections/verifying-signatures.aspx>).

[34] Soud tedy shrnuje, že český zákon upravující namátkovou kontrolu správnosti podpisů je jednou z možných zákonných cest, jak ověřit naplnění ústavního požadavku 50 000 podpisů.

[35] V další argumentaci soud především zvážil ústavnost lhůty k podání návrhu podle § 65 odst. 1 zákona o volbě prezidenta republiky (IV.A), dále se vyjádřil ke skupině argumentů obsahově se týkajících zákonnosti postupu odpůrce při výběru a kontrole náhodných vzorků (IV.B) a k součtu chybovosti obou vzorků, namísto zprůměrování chybovosti (IV.C). Stručně vzal v úvahu argumentaci navrhovatele o pochybeních a nejasnostech při vyřazování petentů (IV.D) a konečně vypořádal argumentaci k tvrzenému nesprávnému právnímu hodnocení (IV.E).

[36] Návrh není důvodný.

IV.A Ústavnost lhůty k podání návrhu podle § 65 odst. 1 zákona o volbě prezidenta republiky

[37] Navrhovatel především rozvinul argumentaci o protiústavnosti lhůty k podání návrhu podle § 65 odst. 1 zákona o volbě prezidenta republiky.

[38] K tomu uvádí soud následující.

[39] Podle § 65 odst. 1 zákona o volbě prezidenta republiky se proti rozhodnutí o odmítnutí kandidátní listiny lze domáhat ochrany u soudu *do 2 pracovních dnů od doručení rozhodnutí*. Podle § 26 odst. 3 téhož zákona odpůrce „*neprodleně vyhotoví rozhodnutí o registraci nebo o odmítnutí kandidátní listiny v listinné a elektronické podobě a stejnopis tohoto rozhodnutí zašle do vlastních rukou zmocněnci*“. Rozhodnutí odpůrce současně „*zveřejní na svých interneto-*

vých stránkách určených pro volby, vyvěšeno na úřední desce Ministerstva vnitra v sídle Státní volební komise a vyznačí na něm den vyvěšení. Za doručené se rozhodnutí považuje třetím dnem ode dne vyvěšení“.

[40] Z uvedeného plyne, že dvoudenní lhůta, s níž polemizuje navrhovatel, je fakticky *přínejmenším* pětidenní (tři dny ode dne vyvěšení plus dva dny počínaje třetím dnem od vyvěšení). Protože se do běhu lhůty nepočítají soboty, neděle a státní svátky, může být dle okolností i delší. V daném případě bylo rozhodnutí o odmítnutí kandidátní listiny vyvěšeno v pátek 23. 11. 2012, ve smyslu zákonné fikce bylo doručeno v pondělí 26. 11. 2012 (§ 26 odst. 3 zákona o volbě prezidenta republiky), lhůta podle § 65 odst. 1 citovaného zákona pak uběhla ve středu 28. 11. 2012.

[41] Právě uvedená koncepce lhůty není ve věcech volebních ničím neobvyklým, jakoliv navrhovatel argumentuje opačně. Například proti odmítnutí kandidátní listiny, škrtnutí kandidáta na kandidátní listině nebo proti provedení registrace kandidátní listiny pro volby do zastupitelstva obce se lze domáhat ochrany u soudu do 2 pracovních dnů od doručení rozhodnutí (§ 59 odst. 2 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí). Lhůta 2 dnů, *bez ohledu na to, zda jsou či nejsou pracovní*, platí pro soudní ochranu ve věci registrace kandidátních listin u voleb do zastupitelstev krajů (§ 52 zákona č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů) a pro volby do obou komor Parlamentu České republiky (§ 86 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky) a do Evropského parlamentu (§ 56 zákona č. 62/2003 Sb., o volbách do Evropského parlamentu). Dvoudenní lhůta, která je s ohledem na třídenní fikci doručení vesměs *de facto* delší, je tak pravidlem u všech volebních zákonů. Smyslem této krátké lhůty, a ostatně na ni navazující krátké lhůty pro rozhodnutí soudu, je nevyvolávat po neúměrně dlouhou dobu pochybnosti o zákonnosti průběhu voleb, stejně jako co nejdříve vymezit konečný okruh kandidátů (tuto skutečnost jako ústavně chráněnou hodnotu uznal v poněkud jiném kontextu voleb do Se-

nátu i Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 29. 10. 1996, sp. zn. III. ÚS 275/96, č. 110/1996 Sb. ÚS, ve kterém to označil za celospolečenský a ústavně zcela konformní zájem, proti němuž neobstojí „*případné individuální zájmy stěžovatele*“). S tímto ústavně chráněným zájmem by se naopak zcela míjela obecná dvouměsíční lhůta k podání žaloby k soudu podle § 72 s. ř. s., jejíž aplikace se domáhá navrhovatel.

[42] O protiústavnosti lhůty k podání návrhu soudu podle § 65 odst. 1 zákona o volbě prezidenta republiky tedy nemůže být řeč. Navrhovatel ostatně podal svůj návrh ve lhůtě, resp. dokonce den před jejím uplynutím.

IV.B Zákonnost postupu odpůrce při výběru a kontrole náhodných vzorků

[43] Dále navrhovatel zpochybnil metodu zpracování náhodných vzorků. Soud k této námitce především konstatuje, že ji navrhovatel uplatnil zcela obecně. Zatímco odpůrce, jak je patrné z napadeného rozhodnutí i z vyjádření k návrhu, použil konkrétní algoritmus pro pseudonáhodný výběr vzorků a věrohodně popsal postup označení jednotlivých petičních archů způsobem znemožňujícím manipulaci s těmito archy, navrhovatel obecně hovořil o diletantismu popírajícím matematické zásady. To ovšem nijak neupřesnil.

[44] Není tedy nijak zřejmé, zda navrhovatel zpochybnil způsob označení jednotlivých archů nebo algoritmus pseudonáhodného výběru. Co do označení jednotlivých archů, soud neshledal důvod k pochybnostem o postupu odpůrce. Archy byly spočítány v přítomnosti zmocněnce navrhovatele, označeny čárovým kódem a sekvenčně rostoucím pořadovým číslem. Z obsahu spisů ani z návrhu nevyplývalo, jakým způsobem s nimi mohlo či mělo být během daného procesu nezákonně manipulováno. Následně odpůrce uplatnil již zmíněný algoritmus pro výběr kontrolovaných vzorků. Navrhovatel nezpochybnil tento konkrétní algoritmus, neuvedl, v čem měla spočívat jeho vadnost a z jakého důvodu mělo jeho užití vést k nesprávnému výsledku při výběru náhodných vzorků.

[45] Jediná konkrétní námitka, kterou v tomto směru navrhovatel vznesl, směřovala proti tomu, že algoritmus pseudonáhodného výběru kontrolních vzorků vedl k testování po celých arších, nikoliv po jednotlivých podpisech. Jakkoliv soud připouští, že obecně se zřejmě může výběr vzorků po arších a po jednotlivých údajích projevit v míře chybovosti, která je z kontrolního vzorku dovzována, nelze tuto skutečnost přeceňovat.

[46] Především je třeba připomenout, že § 25 odst. 5 a odst. 6 zákona o volbě prezidenta republiky vychází z konstrukce pravděpodobné správnosti či nesprávnosti údajů na petičích. Zákodárce zde zcela legitimně i s ohledem na případnou časovou a finanční náročnost kontroly *všech* podpisů umožnil dovodit splnění předmětné podmínky po kontrole náhodně vybraného a *svým počtem* dostatečně reprezentativního vzorku údajů. Soud připomíná, že v navrhovatelově případě se náhodná kontrola týkala 27,42 % *všech podpisů*. Podstatná je v této souvislosti ona náhodnost, která má vyloučit manipulaci s výsledky kontroly např. zařazením na první pohled podezřelých údajů ke kontrole, nebo naopak jejich vyloučením z kontroly. Tato náhodnost ovšem nebyla *konkrétními* námitkami zpochybněna.

[47] Kontrola po celých arších jistě může vést k vyšší míře chybovosti, pokud je zařazen ke kontrole arch obsahující jen neplatné podpisy, ale může být i ve prospěch kandidáta, pokud takový arch není vůbec vybrán ke kontrole. Vyloučení svévole, která by poškodila kandidáta, je pak zajištěno právě nahodilostí výběru podle stanoveného algoritmu. Skutečnost, že se kontrola ve smyslu § 25 odst. 5 a odst. 6 zákona o volbě prezidenta republiky týká tak značného množství podpisů, který v navrhovatelově případě dosahuje 27,42 %, tedy více než čtvrtiny všech podpisů, přitom umožňuje akceptovat i postup, který zvolil odpůrce, totiž výběr vzorků ke kontrole po celých arších.

[48] V neposlední řadě potom soud připomíná, že znění § 25 odst. 5 a odst. 6 zákona o volbě prezidenta republiky nevede bez dalšího k výkladu, podle něhož nemohl být algo-

ritmus použit k výběru celých archů. Hovoří-li předmětné ustanovení o kontrole „*namátkově na náhodně vybraném vzorku údajů u 8 500 občanů*“, lze tím rozumět i výběr vždy všech údajů na jednom archu. Podobně jako u argumentace o ústavnosti zákonné úpravy lze přitom argumentovat i praktickými aspekty kontroly jednotlivých petic a časovou a finanční náročností. Byly-li při převzetí petic transparentním způsobem převzaty a očíslovány jednotlivé archy, pak se použití algoritmu k výběru takto očíslovaných archů přímo nabízí. Archy nadto neobsahují excesivní počet podpisů – u navrhovatele, který předložil 8 612 podpisových archů obsahujících celkem 63 530 záznamů, to je něco málo více než sedm podpisů na jeden arch.

[49] Soud si je vědom i skutečnosti, že zmocňovací ustanovení § 69 písm. b) bod 1. zákona o volbě prezidenta republiky ukládá odpůrci stanovit vyhláškou v dohodě s Českým statistickým úřadem mj. postup odpůrce při předávání podkladů z kandidátních listin pro vytvoření registru kandidátů Českým statistickým úřadem a *při kontrole správnosti údajů uváděných na kandidátních listinách*. Odpůrce stanovil postup pro kontrolu petic včetně předmětného algoritmu Metodickým pokynem, nikoliv vyhláškou.

[50] V této souvislosti je však třeba uvést, že ze zmocňovacího ustanovení nevyplývá bez dalšího, že by mu podléhala i kontrola petic. Kandidátní listina podaná navrhujícím občanem musí být podpořena peticí, která se připojí ke kandidátní listině. To lze vyložit tak, že petice tvoří součást kandidátní listiny, nebo tak, že se jedná o samostatný dokument, který se připojuje k jinému dokumentu – kandidátní listině. Druhé interpretaci nasvědčuje systematický výklad zákona. Zatímco § 25 odst. 3 zákona o volbě prezidenta republiky ještě hovoří o tom, že se petice *připojí* ke kandidátní listině, § 26 odst. 2 písm. d) již petici výslovně označuje pouze jako *přílohu* kandidátní listiny. Tomuto výkladu odpovídá i důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona ze dne 22. 2. 2012, dostupná v rámci sněmovního tisku č. 613 na www.psp.cz. Ta ve vztahu ke zmocňovacímu ustanovení § 69 (v rámci

vládního návrhu § 63) uvádí: „Podle tohoto zmocnění vydá Ministerstvo vnitra vyhlášku, v níž upraví uložení volební dokumentace, a v dohodě s Českým statistickým úřadem postup volebních orgánů při zajištění jednotlivých úkonů v rámci volebního procesu.“ Ve vztahu k § 26 (v rámci vládního návrhu § 24) mimo jiné uvádí: „Český statistický úřad a Ministerstvo vnitra v zákonem stanovených lhůtách poskytne informace o kandidátech v rozsahu údajů, které se uvádějí na hlasovacím lístku. Rozsah údajů bude takový, aby umožnil identifikaci osoby, neuvádí se však datum narození a adresa trvalého bydliště jednotlivých kandidátů.“ Soud proto uzavřel, že zmocňovací ustanovení se vztahuje pouze ke kandidátním listinám, resp. k údajům samotných kandidátů, za účelem vytvoření jejich registru a kontroly správnosti údajů uvedených o kandidátech na kandidátních listinách.

[51] Celý komplex námitek proto není důvodný. Námitky ve své obecnosti nijak nepochybnily transparentní a podrobně zdokumentovaný postup odpůrce. Se stejnou argumentací soud neshledal důvodným návrh na ustanovení znalce, který by se vypořádal se všemi námitkami týkajícími se matematického postupu odpůrce. Navrhovatel totiž s výjimkou shora vypořádaných relativně obecných argumentů žádné konkrétní námitky napadající např. vhodnost zvoleného algoritmu nevznesl.

IV.C Zákonnost součtu chybovosti obou vzorků a odlišnosti v chybovosti obou vzorků

[52] Další námitkou, týkající se matematických postupů odpůrce, navrhovatel zpochybnil součet chybovosti obou vzorků, namísto jejího zprůměrování. Odpůrce hájil svůj postup tím, že jej deklaroval od samého počátku a tento postup odpovídá i záměru zákonodárce vyjádřenému v důvodové zprávě, navíc se jedná o postup, který nejpřesněji odráží chybovost spočívající mimo jiné ve výskytu duplicit, resp. opakování údajů stejných petentů.

[53] Soud připouští, že výklad předmětných ustanovení, zaujatý odpůrcem, nevybo-

čuje z jejich jazykového znění. Interpretace navrhovatele, tedy zprůměrování vzorků, je v rámci jazykového výkladu rovněž možná a podle názoru soudu lépe odpovídá smyslu předmětného ustanovení. Ten má s přiměřenou mírou pravděpodobnosti v návaznosti na chybovost obou vzorků určit míru chybovosti ve zbývající nekontrolované části petic. Je zřejmé, že s ohledem na velikost kontrolovaných vzorků, dosahující více než čtvrtiny (27,42 %) počtu všech započtených podpisů, lze důvodně předpokládat, že chybovost v nekontrolované části petic bude obdobná. Protože se chybovost druhého vzorku může zvýšit v důsledku opakování údajů některých petentů, vede to i ke zvýšení průměru chybovosti, který se ve výsledném vzorku projeví. Navíc odpůrce nikterak neprokázal své tvrzení o čtyřnásobném nárůstu duplicit vyhledaných v obou kontrolních vzorcích oproti duplicitám nalezeným v jednom kontrolním vzorku. Tím méně pak odpůrce mohl tvrdit či prokázat, že jím použitá matematická metoda vede z hlediska pravděpodobnosti k přesnějšimu výsledku než rozumně se nabízející zprůměrování chybovosti z obou vzorků a promítnutí tohoto výsledku do nekontrolované části petice.

[54] Obstát by při tom nemohl ani, odpůrcem ostatně nenamítaný, sankční charakter postupu počítajícího chybovost z obou vzorků. Za situace, kdy ze zákona nelze dovodit úmysl zákonodárce sankcionovat případné nesprávné údaje, které se v peticích mohou objevit, bylo by uložení sankce bez zákonné opory zcela jistě protiústavní.

[55] Soud proto uzavřel, ostatně obdobně jako např. v usnesení ze dne 13. 12. 2012, čj. Vol 13/2012-36, ve věci *Jany Bobošíkové*, že odpůrce pochybil, pokud sečetl chybovost z obou kontrolovaných vzorků petice podporující prezidentskou kandidaturu navrhovatele a o takto zjištěnou míru chybovosti snížil počet podpisů pod předmětnou peticí. Byla-li chybovost prvního vzorku 19,353 % a chybovost druhého vzorku 22,953 %, měl odpůrce snížit počet podpisů o 21,153 %. Počet 61 966 podpisů měl proto snížit o 13 107,66798 podpisů (byť i nesprávně z hlediska za-

okrouhlování, ale ve prospěch navrhovatele o 13 107 podpisů) na počet 48 859 podpisů. Je ovšem zřejmé, že i při napravení tohoto pochybení odpůrce navrhovateli chybí 1 141 podpisů, tedy 2,282 % k požadovaným 50 000 podpisům, které jsou nutné k podpoře jeho prezidentské kandidatury.

[56] Další pochyby navrhovatele vyvolala odlišná chybovost prvního a druhého vzorku, kterou si vysvětloval tím, že výběr vzorků nebyl náhodný nebo byl první a druhý vzorek vyhodnocován odlišně. I v tomto případě se ovšem navrhovatel pouze obecně odvolával na statisticky překvapivou situaci či nevěrohodnost pro statisticky vzdělanou veřejnost, aniž by námitky dokázal konkretizovat. Za situace, kdy soud nepochyboval o korektnosti označení jednotlivých archů a jak shora uvedeno, ani o jejich výběru ke kontrole na základě určitého algoritmu, neobstála námitka o nedostatku náhodnosti výběru či odlišném vyhodnocování vzorků. Navrhovatel přitom opomněl zmínit vysvětlení, které se nabízí a na které poukázal i odpůrce ve svém vyjádření – totiž výskyt opakovaných údajů stejných petentů, který se více projeví při kontrole druhého vzorku. Pokud přitom sám navrhovatel upozornil na rozdíly v chybovosti u jednotlivých kandidátů, přičemž u dvou z nich byla chybovost druhého vzorku dokonce menší než v případě vzorku prvního, lze soudit, že se nejednalo o chybu v postupu odpůrce, ale o odraz ve výskytu opakovaných údajů, který mohl být způsoben řadou okolností, včetně např. časové tísně při shromažďování podpisů navrhovatelem.

[57] Navrhovatel nesouhlasil ani s tím, že rozdíl jedině chyby může vést k diametrálně odlišným situacím, totiž odečtu přesně zjištěného počtu chyb z celkového množství podpisů na jedné straně, a odečet procentuálního poměru chyb v řádu tisíců položek na straně druhé. Navíc nabídl alternativní výklad, podle kterého by se 3% chybovost vztahovala ke všem podpisům na petici.

[58] Soud navrhovateli nepřisvědčil. Zákonodárce musel za situace, kdy připustil kontrolu pouze určitého vzorku, stanovit kritéria zohlednění chybových záznamů. Stejně

jako se může jevit přísným odmítnutí kandidáta s peticí podpořenou 49 999 občany, zdá se tvrdě odečíst na základě rozdílu jediného chybného záznamu procentuálně adekvátní počet hlasů z celé petice. Za situace, kdy kontrola pouze části petice není podle soudu protiústavní a kdy je odečet v celé petici zjevně proporcionálně odpovídající chybovosti v kontrolních vzorcích, není ovšem důvod považovat úpravu za protiústavní.

[59] Ve vztahu k namítaným matematickým pochybením odpůrce tedy soud uzavřel, že shledal nezákonnost pouze v součtu procent chybovosti z obou kontrolních vzorků, namísto jejího zprůměrování.

IV.D Turzená pochybení a nejasnosti při vyřazování petentů

[60] Navrhovatel dále polemizoval s vyřazováním petentů, zejm. z důvodu chyby v adrese. Tato argumentace však nebyla důvodná. Především je třeba uvést, že údaj o trvalém pobytu je údajem požadovaným samotným zákonem o volbě prezidenta republiky. Bylo jistě věci přiměřené právní obezřetnosti kandidátů i jejich příznivců, kteří organizovali sběr podpisů, aby upozornili petenty na nutnost uvedení adresy trvalého pobytu. Také se jedná o údaj, který je uveden v občanském průkazu a který je standardně vyžadován při komunikaci s orgány státu. V neposlední řadě je pak podstatné, že se jedná o jeden z údajů, za jejichž pomoci může být občan identifikován a jehož správnost může být odpůrcem relativně snadno ověřena porovnáním s Centrální evidencí obyvatelstva a Základním registrem obyvatel.

[61] Navrhovatel se mýlil v názoru, že tomuto evidenčnímu údaji byla dána přednost před jednoznačným projevem vůle petentů. Soud totiž připomíná, že bylo nutné daný projev vůle ověřit. Zákonodárce neupravil ověřování podpisů samotných, které by muselo být spojeno buď s ověřováním již v okamžiku projevu vůle petenta a bylo by zřejmě spojeno s výrazně vyššími časovými i finančními nároky ať už na petenty samotné nebo na budoucí kandidáty shromažďující podpisy pro svou kandidaturu, nebo s ověřováním ná-

sledným, které by ovšem bylo v řadě případů zřejmě nemožné a časově se zcela vymykající rámci pro volbu prezidenta. Pokud se zákonodárce rozhodl ověřit projev vůle petentů nepřímou, pouze kontrolou identifikačních údajů, které o sobě uvedli, jednalo se v zásadě o *vstřícný* krok usnadňující kandidaturu z řad občanů. Zároveň je adresa trvalého pobytu méně citlivým údajem než nezaměnitelné rodné číslo, jehož použití k identifikaci navrhovatel zmínil. Lze tedy předpokládat, že petenti byli za této právní úpravy ochotnější podepsat petici ve srovnání s hypotetickou podmínkou uvedení rodného čísla. I v tomto směru tedy zákonodárce postupoval vstřícně ke kandidátům navrženým občany.

[62] Soud má za to, že doslovný výklad zákona o volbě prezidenta republiky, který ministerstvo zaujalo, není ani rozporný s čl. 21 odst. 1 a odst. 4 a čl. 22 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“). Podle soudu nevede k podstatnému omezení základního politického práva volit a být volen. Naopak tento výklad odklízí případné pochybnosti o tom, že petici podepsala osoba se smyšlenými údaji, tedy osoba virtuální. Výklad, který v dané otázce odpůrce zaujal, spíše vede ke zprůhlednění legitimacy občanů podporujících kandidáta podpisy na petici, a současně tak i k posílení garancí základního politického práva volit a být volen.

[63] Odpůrce prý měl přistoupit ke kontrole petic lehkomyšlně, což navrhovatel demonstroval na obtížích spojených s identifikací trvalého bydliště prezidentského kandidáta Miloše Zemana a na oznámení zástupkyni navrhovatele, že dodala 128 podpisů, přestože se jednalo o počet podpisových archů.

[64] Ani tuto námitku soud neshledal důvodnou. V případě záměny podpisů za archy se jedná o zjevnou písařskou chybu. Údajné obtíže spojené s identifikací trvalého bydliště jednoho z prezidentských kandidátů nenaznačují samy o sobě „*masivní nesrovnalosti*“, které navrhovatel odpůrci vytýká. Proto zdejší soud nemusel ani provádět důkaz zprávou na internetové stránce www.novinky.cz, o níž se opíralo tvrzení navrhovatele ohledně nesrovnalostí v postupu odpůrce ve vztahu

ke kandidátovi Miloši Zemanovi. Ostatně navrhovatel se nedomáhá vydání rozhodnutí o zrušení registrace kandidátní listiny kandidáta Miloše Zemana, v rámci kterého by teprve tato tvrzení mohla být případně relevantní.

[65] Nad rámec odůvodnění nutného k vypořádání této rovněž poměrně obecné námitky soud navíc podotýká, že námátkou porovnal vzorek podpisů označených odpůrcem jako chybové s údaji v Centrální evidenci obyvatelstva, aniž by zjistil u kteréhokoliv z takto ověřených údajů pochybení odpůrce. (...)

[66] Třebaže soud přisvědčil navrhovateli v názoru na omezený přístup do Centrálního registru obyvatelstva a Základního registru obyvatel, z nichž odpůrce vycházel, nemohl shledat námitku důvodnou. Jen stručně lze zopakovat, že se jednalo o nejjednodušší možnost kontroly z hlediska časového i finančního. Jiný přístup by byl zřejmě spojen s podstatně vyššími nároky kladenými na shromažďování podpisů a ve svém důsledku by tak tvořil významnější bariéru pro přístup občanů ke kandidatuře na prezidenta republiky. Na rozdíl od registru motorových vozidel nebyly údaje registrů obyvatel exaktně zpochybněny, a námitka se tak do značné míry opírá o pouhou spekulaci. Jakkoliv přirozeně nelze úplně vyloučit, že tyto registry obsahují chyby, v rámci pravděpodobnosti, z níž vychází i odhad chybovosti petic, je soud nepovažoval za podstatné.

IV.E Další námitky proti právnímu hodnocení věci

[67] Posledním okruhem námitek navrhovatel brojil proti právnímu hodnocení věci. Soud ponechává stranou proklamativní námitky např. označující postup odpůrce za zbabělý právní formalismus, které prakticky znemožňují jejich vypořádání jinak než podobnou proklamací, jež by ovšem postrádala stejně jako námitky jakýkoliv argumentační potenciál.

[68] Navrhovatel se však také domníval, že mu zákon o volbě prezidenta republiky a jeho prováděcí vyhláška č. 294/2012 Sb. ukládají nesplnitelnou povinnost, protože kandidát na prezidenta nemůže nijak ověřit

pravost údajů uváděných v petici ani zabránit uvádění nepravdivých údajů. V této souvislosti soud připomíná usnesení Ústavního soudu ze dne 15. 10. 1996, sp. zn. I. ÚS 271/96, ze kterého lze dovodit přičitatelnost vad a nedostatků v petici kandidátovi na veřejnou funkci. Je pak jisté věci samotného kandidáta, zda bude na základě jejich dobrovolné spolupráce ověřovat identitu petentů, třebas i za cenu obtížnějšího získávání podpisů, nebo zda na takové ověřování rezignuje, třebas s rizikem výskytu chybových údajů. Soud navrhovatele upozorňuje, že chybovost jeho petice je řádově větší než chybovost údajů petic většiny ostatních kandidátů na prezidenta republiky (srov. bod [73] níže).

[69] V žádném případě nelze dovozovat, jak tvrdí navrhovatel, že by stát delegoval na kandidáty výkon veřejné moci, a proto nelze hovořit ani o její privatizaci. Pokud stát podmínil kandidaturu na určitou veřejnou funkci podporou stanoveného počtu oprávněných voličů, neznamená to ještě, že by získávání této podpory bylo výkonem veřejné moci, byť se řídí předpisy veřejného práva.

[70] Hodnotil-li navrhovatel množství potřebných podpisů jako excesivní, podotýká soud, že se jedná o požadavek samotného ústavodárce. Soud není oprávněn jej přezkoumávat. Podle čl. 56 odst. 5 Ústavy je kandidáta oprávněn navrhopvat „každý občan České republiky, který dosáhl věku 18 let, podpoří-li jeho návrh petice podepsaná nejméně 50 000 občany České republiky oprávněnými volit prezidenta republiky“. Navrhovatel argumentuje i protiústavností ústavního zákona č. 71/2012 Sb. Uvedený ústavní zákon zavedl přímou volbu prezidenta republiky. Navrhovatel nicméně nedovozuje pochybení ve formální proceduře přijetí ústavního zákona č. 71/2012 Sb. Je evidentní, že protiústavnost požadavku 50 000 podpisů spatřuje přímo v Ústavě, kterou označuje za diskriminační ve vztahu ke kandidátům nominovaným poslanci nebo senátory. Současně argumentuje, že hranice 50 000 podpisů je nepoměrně větší než v sousedních srovnatelných zemích. Takovéto argumenty však nemohou být úspěšné. Již z podstaty věci nelze v zásadě zpochybnit *ústavnost ústavy*.

[71] Soud si je vědom toho, že Ústavní soud ve své judikatuře vychází z imperativu nezměnitelnosti materiálního jádra Ústavy podle čl. 9 odst. 2 Ústavy (nález Ústavního soudu ze dne 10. 9. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 27/09, č. 318/2009 Sb.). Je však zjevné, že zavedení přímé volby prezidenta republiky a stanovení minimálního počtu podporovatelů občanských kandidátů na prezidenta republiky bylo plně v uvážení ústavodárce, se kterým nemůže moc soudní nijak polemizovat. Soud je ostatně přesvědčen, že materiální jádro by nemohlo být zasaženo ani tehdy, pokud by ústavodárce „občanské“ kandidáty vůbec nepřipustil (tak je tomu například ve Francii nebo v Irsku).

[72] Soud neshledal důvodným ani požadavek na přepočítání všech údajů všech petentů. V tomto směru vyšel ze systematického výkladu § 25 odst. 5 a odst. 6 zákona o volbě prezidenta republiky. Za situace, kdy předmětná ustanovení hovoří pouze o odpůrci, ale zároveň omezují kontrolu petic pouze na vybraný vzorek s presumpcí chybovosti do zbytku petic, je nutné vyjít z obdobné pravomoci i ve vztahu k rozhodování soudu. Jinými slovy, třebaže se nejedná o přezkoumání v rámci správního soudnictví, je i zde třeba vyjít ze subsidiarity soudního přezkumu ve vztahu k rozhodování správního orgánu, kterým byl odpůrce. Vedlo by k absurdním důsledkům, mj. z časového hlediska, kdyby odpůrce v souladu se zákonem přezkoumal kontrolní vzorek podpisů a soud by byl následně povinen přepočíst a kontrolovat petice v neomezeném rozsahu. Ostatně, soud je stejně jako jiné orgány státu vázán vymezením svých pravomocí (čl. 2 odst. 3 Ústavy, čl. 2 odst. 2 Listiny), které jej k přezkumu petic nad rozsah kontrolovaný odpůrcem neoprávňují.

V.

Závěr a náklady řízení

[73] Soud zdůrazňuje, že navrhovatel má ze všech kandidátů, kteří předkládali petici podepsanou občany, *jednoznačně největší chybovost údajů*. Chybovost jeho petice (19,353 % u prvního vzorku a 22,953 % u druhého vzorku) je *řádově* nesrovnatelná s většinou ostatních kandidátů na funkci preziden-

ta republiky, rovněž podporovaných občany. Například chybovost údajů u Zuzany Roithové jen 4,224 % a 3,329 %, u Taťány Fischerové 4,882 % a 5,435 %, u Vladimíra Franze 7,024 % a 6,729 %, u Jany Bobošíkové 7,659 % a 11,494 %. Chybovost navrhovatelovy petice je dvojnásobná i ve srovnání s kandidáty, kteří předložili podstatně větší počet podpisů než sám navrhovatel (10,624 % a 11,224 % u Miloše Zemana, respektive 11,035 % a 12,541 % u Jana Fischera). Chybovost je tak srovnatelná jen s kandidátem Vladimírem Dlouhým (16,247 % a 18,365 %), i tak je však u navrhovatele ještě větší. Všichni kandidáti přitom byli v naprosto stejné situaci, všichni čelili stejným interpretačním problémům ohledně nové právní úpravy prezidentské volby.

[74] Právě uvedené skutečnosti naprosto zpochybňují údaje uvedené na navrhovatelově petici. V prvé řadě pak *zpochybňují existenci a vážnou vůli bezmála čtvrtiny osob, které se za podpisy skrývají*. Soud v souladu s judikaturou Ústavního soudu zdůrazňuje, že závažné „*nekalé praktiky*“ v souvislosti s volbami mohou oslabit integritu voleb a tedy i demokracii samotnou (takto náleze ze dne 4. 5. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 6/11, č. 85/2011 Sb. ÚS, bod 37). Zákon o volbě prezidenta republiky je svou koncepcí vůči kandidátům na prezidenta republiky podporovaných občany velmi vstřícný (srov. body [32] a [61] shora). Pokud by však i v situaci takto flagrantní chybovosti byla posouzena navrhovatelova kandidátní listina jako bezvadná, byl by zcela vyprázdněn ústavní požadavek 50 000 podpisů. Současně by byla hrubým způsobem narušena férovost nastávajících voleb prezidenta republiky.

[75] Soud tedy shrnuje, že návrh je nedůvodný. Navrhovatel ve své věci sice prokázal odpůrci pochybení, a to v tom, že odpůrce namísto určení průměrné chybovosti kontrolovaných vzorků chybovost obou vzorků sečetl. Toto pochybení nicméně nemohlo mít vliv na konečné rozhodnutí odpůrce, kterým navrhovatelovu kandidátní listinu odmítl. Proto soud návrh zamítl. Ve věci v souladu se zákonem rozhodl bez jednání (§ 89 odst. 5 věta druhá s. ř. s.).

Odlíšné stanovisko podle § 55a s. ř. s. soudců JUDr. Josefa Baxy, JUDr. Radana Malíka a JUDr. Jana Passera

[1] Následující stanovisko je rozděleno do dvou částí. Nejprve se v obecné rovině věnuje úvahám a rozboru právní úpravy registrace kandidátů podpořených peticí občanů. Teprve poté reaguje na konkrétní skutkové okolnosti a na argumentaci ostatních názorů vyjádřených v rozhodnutí.

[2] S ohledem na časový rámec rozhodování Nejvyššího správního soudu (§ 89 odst. 5 s. ř. s.) je zřejmé, že prostor pro seznámení se s konečnou podobou dalších názorů a pro formulaci reakce na konkrétní argumenty byl zanedbatelný. Stručnost druhé části tohoto stanoviska je tedy daní lhůtě pro rozhodnutí a neodráží význam posuzované věci.

[3] Zároveň stanovisko úmyslně pomíjí otázky právní úpravy bezprostředně nesouvisící s rozhodovanou problematikou, jakkoliv se mohou zdát zajímavé. Takové úvahy by však mohly nepřípustně předjímat rozhodování soudu v dalších věcech souvisejících s prezidentskými volbami, s nimiž může být soud v budoucnu konfrontován.

[4] Vzhledem k podrobnosti argumentace v obecné části tohoto stanoviska uvádíme nyní jeho krátké shrnutí: Požadavek podpory „*občanského*“ kandidáta peticí 50 000 oprávněných voličů není ústavním excesem a spolu s jasně deklarovaným úmyslem ústavodárce kontrolovat jeho splnění představuje konkrétní příkaz zákonodárci. Zákonodárce svou povinnost nesplnil a přijatou zákonnou úpravou znemožnil kontrolu podpisů v jakékoliv podobě. Současně zákonodárce upravil pouze namátkovou kontrolu ostatních údajů, aniž ústavně konformně upravil promítnutí výsledků namátkové kontroly do zbyvajících částí petic a tím porušil základní politické právo na přístup k voleným funkcím za rovných podmínek. Konečně pak zákonodárce zvolenou úpravou vyloučil účinný soudní přezkum, který prakticky vylučuje nejen úplnou kontrolu registrace či jejího odmítnutí, ale *de facto* neumožňuje ani kontrolu postupu odpůrce.

I. Obecné úvahy

I. a) Ústavní požadavek petice podepsané 50 000 oprávněnými voliči

[5] Východiskem jakýchkoliv úvah je článek 56 odst. 5 Ústavy, podle kterého může kandidáta navrhnout nejméně dvacet poslanců nebo nejméně deset senátorů nebo musí být jeho kandidatura podpořena peticí podepsanou nejméně 50 000 občany České republiky oprávněnými volit prezidenta republiky.

[6] Jako součást Ústavy může být předmětné ustanovení pouze předmětem výkladu soudu. Ústavní soud sice ve shora uvedeném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 27/09 shledal svou pravomoc rušit ústavní zákony pro jejich rozpor s materiálním jádrem Ústavy a teoreticky lze pro takový případ zřejmě uvažovat i o analogickém postupu obecného soudu podle čl. 95 odst. 1 Ústavy a předložení věci Ústavnímu soudu, ale nepochybujeme o tom, že podobnou situaci si lze představit jen ve zcela mezním případě, na pomyslné stupnici četnosti ještě o několik řádů níže než „zcela výjimečně“.

[7] Třebaže Ústavní soud zařadil ve výše citovaném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 27/09 do materiálního jádra Ústavy i základní principy volebního práva, v případě čl. 56 odst. 5 Ústavy rozpor s tímto jádrem neexistuje.

[8] Ústavodárce byl totiž nepochybně oprávněn stanovit požadavek určité minimální podpory kandidáta. Jedná se o prvek legitimizující kandidaturu a povyšující ji nad pouhý subjektivní rozmar kandidáta, který nelze *per se* považovat za omezení práva na přístup k veřejným funkcím nebo omezení svobodné politické soutěže (srov. ve vztahu k obdobné podmínce u senátních voleb shora uvedený náleze Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 275/96 nebo u voleb do zastupitelstev obcí usnesení Ústavního soudu ze dne 27. 4. 1995, sp. zn. III. ÚS 196/94). K opačnému závěru by snad mohla vést úprava, která by podmínila kandidaturu počtem podpisů oprávněných voličů v rozsahu *prima facie* vylučujícím či prakticky vylučujícím takovou kandidaturu – i tento závěr ovšem platí pouze *cum grano salis* a za určitých okolností, protože ani pří-

má volba prezidenta sama o sobě neznamená, že musí existovat možnost navrhování kandidátů přímo občany a v tomto směru lze jen obtížně hledat omezení, jimiž by byl ústavodárce vázán. Článek 56 odst. 5 Ústavy podmiňující kandidaturu podporou 50 000 oprávněných voličů, tj. cca 0,6 % z celkového počtu oprávněných voličů (počet oprávněných voličů při volbách do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky v roce 2010 činil 8 415 892 – srov. www.csu.cz), ústavním ex-cesem v žádném případě není.

[9] Rozpor s materiálním jádrem Ústavy nelze hledat ani v kombinaci prvků přímé a zastupitelské demokracie, v jejímž důsledku vede ke kandidatuře nejen podpora stanoveného počtu oprávněných voličů, ale i nominace dvaceti poslanci nebo deseti senátory. Jistě přitom neexistuje rovnítko mezi přesným počtem oprávněných voličů a hlasem poslance či senátora. V kontextu zastupitelské demokracie lze ovšem konstatovat, že volení zástupci legitimizují navrženého kandidáta nejen svým vlastním hlasem, ale v symbolické rovině i hlasem svých voličů. Při navrhování kandidátů skupinou poslanců či senátorů je podstatná také role politických stran a jejich ústavní význam pro politický systém (srov. čl. 5 Ústavy). Uvedené skutečnosti a legitimní volba ústavodárce otevřít cestu ke kandidatuře za použití prvků přímé i zastupitelské demokracie prakticky vylučují závěr, že by požadavkem na petici 50 000 oprávněných voličů došlo k jakési diskriminaci či znevýhodnění „občanského“ kandidáta oproti těm, kteří byli navrženi skupinou poslanců či senátorů (obdobně srov. již citovaná rozhodnutí Ústavního soudu ve věcech sp. zn. III. ÚS 275/96 a sp. zn. III. ÚS 196/94).

[10] Uvedený závěr platí tím spíše, že požadavek podpory kandidatury určitým počtem oprávněných voličů (byť řádově nižším počtem oproti požadované podpoře prezidentských kandidátů), který byl u jiných typů voleb (zejm. do Senátu Parlamentu České republiky) dosud posuzován Ústavním soudem a shledán ústavně konformním, vycházel na rozdíl od volby prezidenta republiky pouze ze zákona.

[11] Třebaže nelze v případě kandidáta navrženého skupinou poslanců či senátorů určit, jak velký počet oprávněných voličů zprostředkovává stojící za takovou kandidaturou, je nepochybné, že pro samotnou registraci kandidáta je konkrétní počet poslanců či senátorů podstatný. Hovoří-li čl. 56 odst. 5 Ústavy o podpoře nejméně dvaceti poslanců nebo deseti senátorů, kandidát podpořený devatenácti poslanci nebo devíti senátory hypotézu ústavní normy bezpochyby nenaplnil.

[12] Podobně hovoří-li stejné ustanovení o petici 50 000 oprávněných voličů, nepochybujeme o tom, že osoba podporovaná peticí 49 999 oprávněných voličů nespĺňuje podmínku, dle níž je možné ucházet se o přízeň voličů v samotné volbě. *Lex dura sed lex*. Jistě lze argumentovat opačně a poukazovat na úmysl ústavodárce a zákonodárce, směřující k podpoře kandidatury nezanebatelným počtem oprávněných voličů – a touto perspektivou se skutečně může jevit rozdíl jediného hlasu jako nepodstatný a nepřipustitelný kandidatury v důsledku jeho neexistence jako přísné a formalistické. Přesto je nutné na hranici 50 000 podpisů stanovené ústavodárcem i zákonodárcem trvat.

[13] Soud rozhoduje vždy v podmínkách konkrétního případu a ve vztahu k právům a povinnostem určitého subjektu (či určitých subjektů). Současně ovšem musí mít na paměti dopady svého rozhodnutí do budoucích obdobných právních vztahů. Neměl by proto přijímat řešení, které by se v podmínkách konkrétního řešeného případu jevílo jako vhodnější či individuálně spravedlivější, ale za cenu méně vhodného či spravedlivého řešení v jiných srovnatelných případech (podrobněji srov. Schauer, F. *Thinking Like a Lawyer*. Harvard University Press, 2009, s. 8 a násl.). Jsme si vědomi teze Gustava Radbrucha, přijímané Ústavním soudem, podle níž *„vůle zákonodárce není metodou výkladu, nýbrž cílem výkladu a výsledkem výkladu, výrazem pro apriorní nezbytnost systémově nerozporného výkladu celého právního řádu. Je proto možné konstatovat jako vůli zákonodárce to, co nikdy jako vědomá vůle autora zákona nebylo přítomno. Interpret*

může rozumět zákonu lépe, než mu rozuměl jeho tvůrce, zákon musí být moudřejší než jeho autor – on právě musí být moudřejší než jeho autor“ (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 4. 6. 2003, sp. zn. Pl. ÚS 14/02, č. 207/2003 Sb.). Pochybujeme však, že by její použití bez dalšího mohlo či mělo vést k jednoduchému popření nepochybného a jasněho ustanovení určité normy – jako např. stanovení určité lhůty nebo požadavek podpory určitého počtu oprávněných voličů. Čím více se totiž interpret hodlá odchýlit od jasného znění normy, do tím většího napětí se dostává mj. s principem právní jistoty. Byl-li požadavek podpory 50 000 oprávněných voličů stanoven zcela zřejmě, konkrétně a jednoznačně nejen zákonem, ale přímo Ústavou, musely by být důvody pro popření takto vyjádřené vůle ústavodárce a zákonodárce výkladem např. soudy i v souladu s Radbruchovou formulí velmi silné, podobně silné, jako při již zmíněném nepravděpodobném rozporu s materiálním jádrem Ústavy. V kontextu prezidentské volby v České republice a předmětné právní úpravy takové důvody nenalzáme.

[14] V rámci argumentace týkající se „občanského“ kandidáta na prezidenta dále považujeme za podstatné zmínit důvodovou zprávu k ústavnímu zákonu, který do ústavního pořádku zavedl přímou volbu prezidenta (dostupná v rámci již zmíněného sněmovního tisku č. 415). Podle této zprávy měl být stanovený počet občanů v petici tak velký, aby deklaroval dostatečně silnou podporu kandidáta a zamezil nadměrnému užívání tohoto práva – cílem bylo vyloučit extrémně velký počet kandidátů prezidentské volby, zároveň měl být ovšem tak malý, aby umožnil ověření, že podpisy pod peticí nejsou fiktivní (*sic!*). Výsledný počet 50 000 podpisů byl navržen jako průnik obou množin, umožňující spojit do jisté míry protichůdné požadavky.

[15] Lze předpokládat, že ústavodárce se s východisky naznačenými v důvodové zprávě ztotožnil, jak vyplývá nejen z textu čl. 56 odst. 5 Ústavy, ale i z diskusí v průběhu projednávání předmětného ústavního zákona v Parlamentu České republiky. Ty se soustředily především na otázku pravomocí a odpou-

vědnosti přímo voleného prezidenta a na to, který subjekt politického spektra má na zavedení přímé volby největší podíl, resp. „*politickou zásluhu*“. Otázka navrhování kandidátů občany podpořenými peticí oprávněných voličů zůstala během debat zcela nepovšimnuta a lze uzavřít, že se žádná z komor Parlamentu České republiky nehodlala v tomto bodu nijak odchýlit od návrhu.

[16] Úmysl zákonodárce, resp. ústavodárce, je pouze jednou z metod výkladu právní normy. V kontextu čl. 56 odst. 5 Ústavy lze ovšem i s ohledem na shora uvedené uzavřít, že ústavodárce stanovil požadavek minimálního počtu občanů podporujících kandidáta s předpokladem, že bude ověřován jejich projev vůle, tedy skutečnost, zda petici skutečně podepsali. Ze skutečnosti, že záměrem umožnit kontrolu podpisů ústavodárce argumentoval při stanovení minimálního počtu petentů, a způsobu, jak tento argument uplatnil, lze rovněž dovodit, že předpokládal kontrolu všech podpisů. Konečně argumentací od většího k menšímu můžeme a z hlediska logiky normy musíme dojít k závěru, že s ověřením projevu vůle je spojena také identifikace petenta, tedy možnost ověření, že se jedná o oprávněného voliče.

[17] Další kroky přenechal ústavodárce zákonodárci. Článek 58 Ústavy obsahující ústavní zmocnění pro zákonodárce, totiž svěřuje úpravu mj. podrobností navrhování kandidátů a soudního přezkumu zvláštnímu zákonu. Vedle obecných povinností vyplývajících z ústavního pořádku tento zákon musel nepochybně respektovat základní požadavek pro registraci kandidátů ve shora popsáném smyslu čl. 56 odst. 5 Ústavy.

I. b) Prováděcí zákon

[18] Prováděcím zákonem se stal volební zákon. Oproti předpokladu vyjádřenému v důvodové zprávě k ústavnímu zákonu, který zavedl přímou volbu prezidenta, nebyl prováděcím zákonem „*komplexní*“ volební zákoník, který by upravoval mj. volbu prezidenta, ale zvláštní zákon upravující pouze volbu prezidenta republiky (srov. důvodovou zprávu k volebnímu zákonu v rámci sněmovního tisku č. 613, 6. volební období, www.psp.cz).

[19] V kontextu registrace kandidátů je podstatný zejména § 25 (ve vládním návrhu číslovaný jako § 23) zákona o volbě prezidenta republiky upravující náležitosti kandidátní listiny a petic a také kontrolu petic.

[20] Ustanovení § 25 odst. 3 zákona o volbě prezidenta republiky stanoví náležitosti petice a údaje, které jsou petenti povinni připojit (uvést), zejm. jméno, příjmení, datum narození, adresu místa trvalého pobytu a vlastnoruční podpis petenta.

[21] Zákonodárce neuložil petentům povinnost připojit ověřený podpis, podepisovat petice na konkrétním místě s ověřením totožnosti petenta (např. na obecních úřadech nebo na kontaktních místech Czech POINTu) apod., jinými slovy nevytvořil systém, který by *a priori* vyloučil či alespoň omezil existenci fiktivních podpisů (ve smyslu podpisů neexistujících, resp. zcela smyšlených osob, příp. podepisování za jiné osoby). Současně zákonodárce přijatou úpravou nevytvořil systém, který by v jakékoliv podobě umožnil posteriorní kontrolu pravosti podpisů.

[22] V kontextu kontroly petic rozebráném dále, považujeme takto nastavený rámec zákonných požadavků na obsah petic za významný a ve vztahu k podpisům i předurčující prakticky úplnou absenci jakékoliv kontroly. Kontrola petic má dvě fáze – kontrolu úplnosti údajů uvedených na peticích (§ 25 odst. 4 zákona o volbě prezidenta republiky) a posléze v omezeném rozsahu kontrolu jejich správnosti (§ 25 odst. 5 a odst. 6 zákona o volbě prezidenta republiky).

[23] Podle § 25 odst. 4 zákona o volbě prezidenta republiky odpůrce „*zjistí celkový počet občanů oprávněných volit prezidenta republiky podepsaných na petici. V případě, že na podpisovém archu petice chybí některý z požadovaných údajů nebo je uveden neúplně, do celkového počtu jej nezapočítá.*“ V tomto směru se jedná o úpravu obdobnou např. registraci kandidátů pro volby do Senátu Parlamentu České republiky [srov. § 61 odst. 2 písm. d) zákona o volbách do Parlamentu České republiky], která obstála i v testu ústavnosti (srov. např. shora uvedené usnesení Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 271/96).

[24] Kontrola správnosti údajů se nevztahuje k celým peticím a má rovněž dvě fáze. Podle § 25 odst. 5 zákona o volbě prezidenta republiky odpůrce „ověří správnost údajů na peticích namátkově na náhodně vybraném vzorku údajů u 8 500 občanů podepsaných na každé petici. Zjistí-li nesprávné údaje u méně než 3 % podepsaných občanů, nezapočítá [...] tyto občany do celkového počtu občanů podepsaných na petici.“

[25] Podle § 25 odst. 6 zákona o volbě prezidenta republiky zjistí-li odpůrce „postupem podle odstavce 5 nesprávné údaje u 3 % nebo více než 3 % podepsaných občanů, provede kontrolu u dalšího vzorku stejného rozsahu“. Zjistí-li odpůrce, „že druhý kontrolní vzorek vykazuje chybovost u méně než 3 % občanů podepsaných na petici, nezapočítá [...] občany z obou kontrolních vzorků do celkového počtu občanů podepsaných na petici“. Zjistí-li odpůrce, „že druhý kontrolní vzorek vykazuje chybovost u 3 % nebo více než 3 % občanů podepsaných na petici, odečte od celkového počtu občanů podepsaných na petici počet občanů, který procentuálně odpovídá chybovosti v obou kontrolních vzorcích“.

Pravost podpisů

[26] Ze samotného § 25 odst. 5 a odst. 6 zákona o volbě prezidenta republiky nevyplývá, že by měl odpůrce při kontrole vzorků opomenout některý z údajů. Systematickým výkladem za použití § 8 odst. 3 až odst. 5 zákona o volbě prezidenta republiky, podle nichž odpůrce pro mj. kontrolu petic využívá referenční údaje ze základního registru obyvatel (jméno, příjmení, adresa místa pobytu, datum narození, státní občanství) a z informačního systému evidence obyvatel (jméno a příjmení včetně předchozích příjmení, datum narození, státní občanství, adresa místa trvalého pobytu a zbavení způsobilosti k právním úkonům) je však zřejmé, že kontrole podléhá pouze jméno, příjmení, datum narození a adresa místa trvalého pobytu. Zákon o volbě prezidenta republiky úplně postrádá úpravu, která by odpůrci umožnila kontrolu podpisů. Zákonodárce tedy oproti předpokladu ústavodárce rezignoval na byť i namátkovou kontrolu podpisů petentů a jejich pro-

jevu vůle podpořit prezidentskou kandidaturu toho kterého občana.

[27] Ve vztahu k podpisům na peticích, resp. jejich pravosti, tak právní norma neobsahuje sankci (pojem sankce ve smyslu stavby normy hypotéza, dispozice, sankce – jinými slovy Ústava i zákon o volbě prezidenta republiky předpokládají, že petice má být podepsána osobou, jejíž osobní údaje jsou na petici uvedeny, ale již neřeší situaci, kdy petice bude podepsána někým jiným). Tato bezzubost citovaného zákona, vynucená časovou tísní, v níž se zákonodárce nacházel, ale kterou současně, a to považujeme za zásadní, sám vyvolal, může jistě zpochybnit výsledek, jehož hodlal nejen zákonodárce, ale i ústavodárce dosáhnout. Zákonodárce tak vytvořil prostředí, v němž se podpora kandidáta peticí určitého počtu oprávněných voličů může snadno zvrhnout v pouhé ověření schopnosti kandidáta nashromáždit předepsaný počet správných osobních údajů.

[28] Jistě lze argumentovat tím, že autenticita podpisů není ověřována ani u jiných typů petic. Proti tomu lze ovšem uvést, že u obecné úpravy petičního práva není podmínkou „úspěšnosti“ určitý minimální počet petentů (srov. § 1 odst. 1 zákona č. 85/1990 Sb., o právu petičním) a ověřování podpisů za účelem zjištění, kolik petentů podpisem petice skutečně projevilo vůli, není pro povinnost adresáta petice konat relevantní. Autenticita podpisů není ověřována ani u nejbližšího typu petice, a to pro volby do Senátu Parlamentu České republiky [srov. § 61 odst. 2 písm. d) za použití § 13 odst. 2 a § 12 odst. 5 až odst. 9 zákona o volbách do Parlamentu České republiky]. V případě petice pro volby do Senátu musí ovšem petenti uvést své rodné číslo, tedy z hlediska osobních údajů citlivější údaj než datum narození a současně jednoznačně identifikující osobu petenta. Podstatným rozdílem je i to, že v případě voleb do Senátu nebyl zákonodárce, na rozdíl od volby prezidenta republiky, vázán poměrně konkrétním ustanovením Ústavy a tím méně zcela jasným požadavkem ústavodárce opírajícím se o důvodovou zprávu.

[29] Je ovšem třeba také uvést, že byť i jen namátková posteriorní kontrola autenticity

podpisů je zejména s ohledem na lhůty, jimiž je odpůrce vázán, prakticky vyloučena. Již jen spekulace na témata např. jak by taková kontrola měla vypadat, jak skloubit případné zveřejnění petičních archů se zákonem č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů, jak by byly řešeny rozpory o autenticitu podpisů v případě jejich popření petenty a další naznačují, že úvahy o následné kontrole podpisů se mohou vážně míjet s realitou. Zároveň ovšem apriorní kontrola a poměrně široká škála v úvahu přicházejících možností, jak ji upravit, by vyžadovala podstatné zásahy do zákona o volbě prezidenta republiky. Nejednalo by se o triviální úpravu či doplnění několika paragrafů, ale bylo by nutné přistoupit k systémovým změnám celého zákona. Případná protiústavnost vyplývající z neresepektování požadavku ústavodárce zákonodárcem by si tedy zřejmě vynutila širší zásah Ústavního soudu do zákona o volbě prezidenta republiky než pouhé zrušení jednoho či dvou odstavců bezprostředně aplikovaného paragrafu.

[30] Vede popsaný nedostatek kontroly podpisů ve volebním zákonu k jeho rozporu s Ústavou, zejména s jejím čl. 56 odst. 5?

[31] Jsme přesvědčeni, že ano. Tento závěr je podporován požadavkem ústavodárce, který nejen odpovídá textu Ústavu, ale také je bez jakýchkoliv pochybností zřejmý ze smyslu a účelu ústavního zákona, který se odrazil i v důvodové zprávě k tomuto zákonu zavádějícímu přímou volbu prezidenta republiky. Jsme si přitom vědomi shora popsaných praktických obtíží, které by s kontrolou, byť i jen namátkovou (za definované míry pravděpodobnosti, s níž kontrolovaná část odpovídá té zbývající –viz úvahy k namátkové kontrole v další části stanoviska), souvisely. Jsme si vědomi i srovnávacího argumentu, dle kterého státy vyžadující určitou formu apriorního ověření podpisů zpravidla požadují řádově nižší počet podpisů než český ústavodárce. Podotýkáme však, že srovnávací argumenty mohou být ošidné a bez adekvátního zasazení do kontextu zavádějící. Lze tedy poukázat i na to, že podpisy mohou být třeba namátkově kontrolovány i posteriorně (<http://www.ncsl.org/legislatures-elections/elections/verifying-signatures.aspx>), ale bez podrobného zasazení do kontextu bychom takovou argumentaci nepovažovali za korektní.

[32] Nedostatek zákona o volbě prezidenta republiky, spočívající v chybějící obvyklé součásti právní normy, totiž sankce, který by obecně vedl k nedokonalosti zákona, ale nemusel dosahovat protiústavní intenzity, takové intenzity dosahuje, pokud byla existence této chybějící části ústavodárcem předjímana.

Chybovost dovozená z kontrolních vzorků

[33] Odpůrce kontroluje s výjimkou podpisů správnost všech údajů na peticích porovnáním s jejich základními databázemi, tj. Centrální evidencí obyvatelstva a Základním registrem obyvatel. Byť osoby shromažďující podpisy pod petici nemají oprávnění vyzývat petenty k předložení občanského průkazu nebo jiného dokladu totožnosti k ověření uváděných údajů, resp. petenti nemají povinnost předložit takový doklad, není vyloučeno, aby tak činili na základě dobrovolnosti. Třebaže by uvedený postup bezpochyby vedl k obtížnějšímu získávání podpisů na petici, poskytl by uchazeči o kandidaturu vyšší míru jistoty o správnosti údajů. Pokud ten na podobnou snahu úplně rezignuje, nezbývá mu než počítat s chybovostí uváděných údajů. Odpůrcovu kontrolu správnosti údajů uváděných na peticích však nepovažujeme za protiústavní, resp. nenalzáme žádné právo chráněné ústavním pořádkem, které by takovou úpravu bylo porušeno. Spíše naopak, v kontextu argumentace týkající se ústavního zakotvení petice a záměru ústavodárce je možné požadavek kontroly jednoznačně identifikovat.

[34] Již na okraj pak podotýkáme, že podstatně nižší chybovost u řady kandidátů naznačuje, že její míru bylo možné ovlivnit způsobem sběru podpisů. Měly-li tedy na jedné straně kontrolní vzorky např. kandidátky Zuzany Roithové chybovost 4,224 %, resp. 3,329 %, kandidátky Taťány Fischerové 4,882 %, resp. 5,435 % nebo kandidáta Vladimíra Franze 7,024 %, resp. 6,729 % a na straně druhé kontrolní vzorky např. kandidáta Vladimíra Dlouhého 16,247 %, resp. 18,365 % nebo Tomio

Okamury 19,353 %, resp. 22,953 %, znamená to (za předpokladu shodného postupu odpůrce při kontrole vzorků) různě pečlivé sběry podpisů jednotlivými kandidáty.

[35] Vedle posouzení rozsahu údajů, které je odpůrce povinen podle zákona o volbě prezidenta republiky kontrolovat, je nutné zabývat se i tím, kolik údajů kontroluje a jaké důsledky pro ústavnost zákonné úpravy z takové kontroly plynou.

[36] Již jsme uvedli argumenty pro závěr, že ústavodárce předpokládal kontrolu všech (resp. nejméně do dosažení počtu předepsaných 50 000 platných) podpisů. Pokud zákonná úprava zcela nerezignuje na kontrolu petic, čímž by ovšem prakticky negovala ústavní i navazující zákonný požadavek na minimální voličskou podporu kandidatury, musí se pohybovat v ústavním rámci. Zde shledáváme několik důvodů, pro které považujeme zejména § 25 odst. 5 a odst. 6 zákona o volbě prezidenta republiky za protiústavní.

[37] Jakkoliv pohlížíme s nedůvěrou na namátkovou kontrolu petic, v obecné rovině ji za protiústavní nepovažujeme. Jazykem práva a nikoliv matematiky by však měla i namátková kontrola vést k závěru, že s mírou pravděpodobnosti vylučující rozumné pochybnosti o opaku ten který kandidát podmínku předepsaného počtu validních údajů (podle zákona o volbě prezidenta republiky nikoliv podpisů!) splnil. Ústavodárce totiž podmínil prezidentskou kandidaturu podporou nejméně 50 000 oprávněných voličů (včetně ústavního imperativu kontroly), nikoliv přibližně, asi, zhruba 50 000 oprávněných voličů, a zákonodárce (na rozdíl např. od voleb do Senátu Parlamentu České republiky) tak byl omezen jasným a bezpodmínečným ustanovením Ústavy a vůlí ústavodárce.

[38] To považujeme za významnou skutečnost odlišující volbu prezidenta republiky od jiného typu voleb. Zakotvil-li zákonodárce pouze namátkovou kontrolu, nezbavilo jej to povinnosti ověřit, byť za pomoci pravděpodobnosti a ne empiricky, že kandidáti dosáhli ústavodárcem požadované podpory oprávněných voličů.

[39] Nejsme na tomto místě schopni vyslovit kategorický závěr, zda by zmíněné míře pravděpodobnosti vyhověla 95 %, 97 %, nebo 99 % pravděpodobnost. Za problematické ovšem považujeme, že při přijímání zákonné úpravy úvahy o míře pravděpodobnosti chyběly úplně. Zákonodárce byl v tomto směru při akceptaci právní úpravy veden lakonickým konstatováním předkladatele zákona, podle něžž „[v]zhledem ke krátkosti času není možné zkontrolovat všechny údaje na petici“. (srov. již zmíněnou důvodovou zprávu, dostupnou v rámci sněmovního tisku č. 613). Konkrétní zákonná úprava tedy nevyšla z předpokladu, že zvolený model namátkové kontroly vede s určitou, zákonodárcem definovanou, mírou pravděpodobnosti k závěru o splnění ústavního požadavku – protože jediným důvodem pro přijetí zvoleného řešení byla časová tíseň spojená s úplnou rezignací na byť i jen předstírání vztahu mezi chybovostí kontrolovaných vzorků a chybovostí zbytku petic.

[40] Obecně předpokládáme existenci matematicky vyčíslitelné míry statistické pravděpodobnosti, s níž chybovost celku odpovídá za určitým způsobem definovaných podmínek chybovosti vzorku vybraného z tohoto celku (jakkoliv se taková míra zřejmě bude lišit za situace, kdy se stejně velký vzorek vztahuje k různě velkým celkům – což nastává v posuzovaných věcech kvůli podstatným rozdílům v počtu petentů u jednotlivých prezidentských kandidátů). Ve vztahu k předmětné právní úpravě takto vyčíslená pravděpodobnost ovšem chybí úplně.

[41] Další pochybnosti týkající se namátkové kontroly v rámci předmětné právní úpravy souvisejí s rozdílnými důsledky podle míry chybovosti – v návaznosti na něž můžeme dovodit několik různých způsobů odečtu údajů/potentů, které nepovažujeme za matematicky ani právně odůvodnitelné.

[42] Pokud první kontrolovaný vzorek vykáže méně než 3% chybovost, kontrola nepokračuje a od celkového počtu údajů na petici se odečte pouze absolutní počet chyb zjištěných v prvním vzorku. Jinými slovy, všechny údaje mimo kontrolovaného vzorku

jsou nadány presumpcí správnosti, třebaže lze ve skutečnosti předpokládat, že i zbývající část petice bude obsahovat chyby v určitém poměru odpovídající chybám v kontrolovaném vzorku.

[43] Vykáže-li první kontrolovaný vzorek 3% nebo vyšší chybovost, ale druhý kontrolovaný vzorek vykáže menší než 3% chybovost, odečte se od celkového počtu údajů na petici pouze absolutní počet chyb zjištěných v prvním a druhém vzorku (jediný rozumný výklad zjevně směřuje k odečtu součtu chyb z obou vzorků). Jinými slovy, všechny údaje mimo oba kontrolované vzorky jsou nadány presumpcí správnosti, třebaže lze ve skutečnosti předpokládat, že i zbývající část petice bude obsahovat chyby v určitém poměru odpovídající chybám v kontrolovaných vzorcích.

[44] Konečně jestliže první kontrolovaný vzorek vykáže 3% nebo vyšší chybovost a druhý kontrolovaný vzorek rovněž vykáže 3% nebo vyšší chybovost, odečte se od celkového počtu údajů na petici počet údajů procentuálně odpovídajících chybovosti v obou kontrolních vzorcích. Jinými slovy všechny údaje mimo oba kontrolované vzorky jsou nadány presumpcí nesprávnosti v procentuální míře dovozené z chybovosti obou kontrolních vzorků. V tuto chvíli ponecháme stranou otázku, zda se procentuální chybovostí v obou vzorcích myslí průměr či součet procentuální chybovosti v každém ze vzorků, a soustředíme se na neodůvodněné rozdíly, které zákonná úprava přináší.

[45] Bylo-li cílem zákonné úpravy nahrazení kontroly všech vzorků (jak by alespoň vzdáleně odpovídalo záměru ústavodárce) namátkovou kontrolou, měla by tato kontrola s jasně definovanou mírou pravděpodobnosti dovést z kontroly vzorku chybovost zbývající nekontrolované části petic. Jak ovšem bylo v předchozích odstavcích popsáno, zákonná úprava zcela nelogicky předpokládá, že do určité chybovosti vzorku není zbývající část petice chybná vůbec, nad rámec určité chybovosti prvního vzorku a do určité chybovosti druhého vzorku obdobně předpokládá, že je chybná pouze část odpovídající oběma vzorkům a zbývající část není chybná vůbec

a teprve nad rámec určité chybovosti obou vzorků předpokládá i chybovost zbývající části petice.

[46] Není přitom zřejmé, proč 2,99% chybovost prvního vzorku vede k předpokladu, že zbývající údaje jsou správné. Není zřejmé, proč 3% nebo vyšší chybovost prvního vzorku vede k předpokladu, že další údaje mohou být chybné a následně menší než 3% chybovost druhého vzorku vede k předpokladu, že zbývající údaje jsou správné. A konečně není zřejmé, v čem se z hlediska pravděpodobného výskytu chybovosti zbytku petice liší od prvních dvou případů situace, ve které je chybovost prvního a druhého vzorku 3% nebo vyšší.

[47] Obstát by nemohl ani případný sankční charakter promítající od určité chybovosti vzorků tuto chybovost i do zbývající části petice. Za situace, ve které ze zákona o volbě prezidenta republiky nelze dovést úmysl zákonodárce sankcionovat uvedení nesprávných údajů, které se v peticích mohou objevit, bylo by uložení sankce bez zákonné opory zcela jistě protiústavní, a to tím spíše, že možnosti kandidátů kontrolovat správnost údajů na peticích jsou omezené (v zásadě na případy dobrovolné spolupráce petentů).

[48] Takto popsané rozdíly v nakládání s peticemi, mající původ v samotném zákonu o volbě prezidenta republiky, nás vedou k závěru o rozporu § 25 odst. 5 a odst. 6 citovaného zákona s čl. 21 odst. 4 Listiny, podle kterého mají občané přístup k voleným funkcím za rovných podmínek. Rozdílný přístup k chybovosti v nekontrolovaných částech petic vedoucí v některých případech k presumpci správnosti a v jiných k presumpci nesprávnosti, který se jeví být pouze svévolí nekoncepčního zákonodárce, podle našeho názoru zakládá neodůvodněnou nerovnost mezi jednotlivými kandidáty.

Soudní ochrana

[49] Ustanovení § 65 odst. 1 zákona o volbě prezidenta republiky odkazuje při rozhodnutí odpůrce o odmítnutí kandidátní listiny na soudní ochranu podle soudního řádu správního. Stručná úprava upravuje okruh

účastníků a předmět řízení (§ 89 odst. 2 s. ř. s.) a stanoví soudu patnáctidenní lhůtu pro rozhodnutí (§ 89 odst. 5 s. ř. s.).

[50] V této souvislosti se nabízí otázka, v jakém rozsahu soud zkoumá splnění podmínek pro registraci kandidátní listiny. V úvahu přicházejí dvě varianty. Podle první je soud vázán rozsahem, v němž rozhodoval odpůrce, jedná se o jakýsi *quasi* přezkum správního rozhodnutí – což by vedlo k tomu, že by byl soud stejně jako odpůrce omezen na přezkum kontrolních vzorků ve smyslu § 25 odst. 5 a odst. 6 zákona o volbě prezidenta republiky. Druhá možnost vychází z premisy, že se nejedná o přezkum správního rozhodnutí, soud není omezen rozsahem, v němž se kandidátními listinami a peticemi zabýval odpůrce, a není tedy omezen ani § 25 odst. 5 a odst. 6 citovaného zákona. Existují přitom argumenty pro obě řešení.

[51] První linie argumentace vychází ze subsidiarity soudního přezkumu. Nedává smyslu, aby byl odpůrce s celým aparátem, který má k dispozici, omezen na přezkum kontrolního vzorku petic, zatímco soud s podstatně menším aparátem a v rámci formalizovanějšího řízení, navíc ve velmi krátké lhůtě, přezkoumával petice v jejich celistvosti. Navíc chybí výslovná úprava, která by soudy dávala oprávnění zkoumat petice nad rámec toho, jak se jimi zabýval odpůrce.

[52] Druhá linie argumentace se odvíjí od toho, že § 25 odst. 5 a odst. 6 zákona o volbě prezidenta republiky zavazuje výslovně toliko odpůrce. Soudní řád správní již hovoří pouze o tom, že se lze „domáhat vydání rozhodnutí o povinnosti správního orgánu kandidátní listinu nebo přihlášku k registraci registrovat“. Právní úprava tak ve své obecnosti umožňuje soudu neomezený přezkum. Má-li postup odpůrce dopad i do nezkoumané části petice s možným důsledkem odmítnutí registrace kandidátní listiny, musí se uplatnit ústavní imperativ ochrany základních práv soudní mocí (čl. 4 Ústavy a čl. 36 odst. 2 Listiny).

[53] Jsme přesvědčeni, že platí druhá linie argumentace. K tomuto závěru nás vede

skutečnost, že i u jiných řízení ve věcech voleb prakticky chybí úprava rozsahu, v němž se soud věcí zabývá – a přesto např. v usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 11. 2010, čj. Vol 67/2010-47, soud neváhal přikročit na základě relativně vágních „indicií“ k přezkumu volebních výsledků ve všech volebních okrscích předmětného volebního obvodu. Zároveň by přijetím první linie argumentace soud připustil možnost zákonodárce prostřednictvím zdánlivě omezeného rozhodování orgánu veřejné moci – např. pouze ve vztahu ke kontrolnímu vzorku petice, které má ovšem významné důsledky i v oblasti formálně nekryté tímto rozhodováním – např. ve vztahu k nekontrolované části petice stěžované presumpcí nesprávnosti, výrazně omezit nebo úplně vyloučit soudní přezkum aktů veřejné správy. To považujeme za zcela neakceptovatelné.

[54] Domníváme se však, že rozhodnutí o otázce rozsahu přezkumu není podstatné, protože obě varianty ve svém důsledku neodvratně vedou k porušení práva na soudní ochranu ve smyslu čl. 36 odst. 1 a odst. 2 Listiny, nebo zásahům do prezidentské volby a tím i do svobodné politické soutěže.

[55] I model omezeného přezkumu činí soudní ochranu vzhledem zvláště k časovému rámci, v němž se pohybuje, ryze formální a prakticky neexistující. Zpochybní-li byt i jediný kandidát, třeba na základě indicií jako v již zmíněné věci sp. zn. Vol 67/2010, správnost kontroly provedené odpůrcem a soud přezkoumá pouze údaje, které odpůrce shledal chybnými, dostává se zcela mimo časový rámec vymezený § 89 odst. 5 s. ř. s. V této souvislosti je navíc třeba mít na paměti, že kandidáti nemají k dispozici přístup do databází využívaných odpůrcem ke kontrole petic, a proto i jejich možnosti namítat konkrétní pochybení odpůrce zůstávají poměrně omezené.

[56] Pokud by se pak chybovost pohybovala na samé dolní hranici zakládající presumpci chybovosti do nekontrolované části petice, jednalo by se o šest procent z celkem 17 000 údajů z obou vzorků, které by měl soud zkontrolovat, tedy o 1 020 údajů. Početili-li bychom na kontrolu každého údaje v evi-

denci 3 minuty, dostali bychom 51 hodin u jediného kandidáta – pouze ke kontrole správnosti, bez zohlednění dalších skutečností, tedy např. toho, že soud neobdrží relevantní spisovou dokumentaci odpůrce v den, kdy mu byl podán návrh, a začala běžet lhůta pro rozhodnutí, že soud musí v rámci řízení činit řadu dalších úkonů a jeho rozhodování se zdaleka neomezuje na mechanickou kontrolu údajů vyřazených odpůrcem, a v neposlední řadě toho, že modelová situace je podstatně příznivější než skutečnost. Vyjdeme-li např. ze skupiny nyní projednávaných věcí, obrátilo se na soud více kandidátů a chybovost jejich kontrolních vzorků se pohybovala i přes 20 %.

[57] Soud v takovém případě nemá mnoho možností. Buď prakticky rezignuje na kontrolu postupu odpůrce, který přezkoumá jen velmi formálně, tedy nesplní svou roli vyplývající z čl. 36 odst. 1 a odst. 2 Listiny. Nebo reálně přezkoumá postup odpůrce, čímž poruší lhůtu pro rozhodnutí vyplývající z § 89 odst. 5 s. ř. s. a vzhledem k celkovému nastavení lhůt lze předpokládat, že prakticky vždy zasáhne do termínu konání prezidentských voleb.

[58] V případě, že by soud nebyl ve svém přezkumu omezen rozsahem, v němž rozhodl odpůrce, platila by předchozí argumentace o to silněji a rozhodování soudu by se v případě jiné než formální kontroly pohybovalo ne méně než v mnoha měsících.

Mezera v zákoně

[59] Z dosavadní argumentace vyplývá, že protiústavnost je dovozována dílem z § 25 odst. 5 a odst. 6 zákona o volbě prezidenta republiky, dílem pak z mezery v citovaném zákoně. Jakkoliv jsme si vědomi, že mezera v zákoně může jen zřídka dosahovat protiústavní intenzity vyžadující zásah Ústavního soudu, v případě zákona o volbě prezidenta republiky tuto intenzitu shledáváme. I v řízení o kontrole norem Ústavní soud může zrušit normu, pokud v ní protiústavně něco chybí (srov. *Problematika legislativního opomenutí v judikatuře Ústavního soudu*, dotazník pro XIV. Kongres konference evropských

ústavních soudů, 2007, http://www.confco-consteu.org/reports/rep-xiv/report_Czech_cz.pdf). Protiústavní nečinnost zákonodárce pak lze definovat tam, kde je povinen přijmout určitou zákonnou úpravu a ne učiní tak (srov. Šimíček, V. *Opomenutí zákonodárce jako porušení základních práv, v Deset let Listiny základních práv a svobod v právním řádu České republiky a Slovenské republiky*, eds. Dančák, B.; Šimíček, V. Brno: Masarykova univerzita, 2001, s. 145). Sem lze řadit i volební právo, kde je stát povinen umožnit realizaci volebního práva např. tím, že přijme volební zákonodárství nebo že zajistí organizaci volebního procesu tak, aby občané mohli svobodně vykonávat svoje aktivní a pasivní volební právo (viz tamtéž, s. 147). Zásadně se však musí jednat o situaci, ve které navrhovatelé nelze vyhovět z důvodu zákonné úpravy a nejedná se pouze o problém aplikace práva v konkrétním případě.

[60] Zjednodušeně řečeno, protiústavní nečinnost odlišuje od běžné nečinnosti zákonodárce to, že musí existovat závazek upravit právně určitý okruh vztahů (např. z ústavního pořádku, neuložil-li si zákonodárce takovou povinnost sám v rovině jednoduchého práva) a neupravení těchto vztahů vyvolává ústavněprávní důsledky (srov. např. náleze ze dne 1. 7. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 9/07, č. 242/2010 Sb.).

[61] K povinnosti zákonodárce přijmout určitou relativně konkrétní úpravu k naplnění čl. 56 odst. 5 Ústavy odkazujeme na úvahy pod bodem I. a) shora. K ústavněprávním důsledkům nepřijetí zákonné úpravy odpovídající požadavku čl. 56 odst. 5 Ústavy odkazujeme na úvahy pod bodem I. b) shora a pod bodem II.

II. Konkrétní výhrady

[62] Většina se rozhodla vyjít z předpokládaného souladu zákona o volbě prezidenta republiky s ústavním pořádkem, což ji nevyhnutelně zavedlo do protiústavního odepření soudní ochrany. Z dosavadních úvah tohoto odlišného stanoviska je však zřejmá základní argumentační linie, pro kterou a v jejímž rozsahu nemůžeme souhlasit s usnesením. Na

tomto místě již doplňujeme pouze několik výhrad k jeho konkrétním částem.

[63] Usnesení akceptuje namátkovou kontrolu petic s tím, že „svým počtem dostatečně reprezentativní vzorek údajů“, resp. kontrola „značného množství podpisů“ umožňuje „s vysokou mírou určitosti“ určit chybovost celé petice. Tento závěr považujeme za nepřezkoumatelný a jsme přesvědčeni, že ve světle jasného ústavního požadavku na určitý počet podpisů neobstojí. Použití zmíněných termínů neposkytuje oporu pro věrohodné vztázení míry chybovosti kontrolovaných vzorků k chybovosti celé petice.

[64] V podrobnostech argumentace odkazujeme na pasáže tohoto odlišného stanoviska, které obecně připouští namátkovou kontrolu, ale na rozdíl od usnesení nesouhlasí s jejím faktickým vyprázdněním, k jakému dochází v případě předmětné právní úpravy.

[65] Nepovažujeme za opodstatněnou ani argumentaci úpravou v jiných státech, která je bez zasazení do kontextu nevypovídající a může být zavádějící např. již jen proto, že usnesení v rámci zmíněných odkazů argumentuje kontrolou podpisů, na niž ovšem český zákonodárce rezignoval úplně.

[66] Pokud usnesení dovozuje věrohodnost podpisů pouze z toho, že údaje uváděné na petici zná obvykle jen daná osoba, lze poukázat na veřejně dostupné zdroje, např. obchodní rejstřík, v nichž je získání takových údajů triviální záležitostí. Jsme přesvědčeni, že údaje požadované zákonem o volbě prezidenta republiky o pravosti k nim připojených podpisů prakticky nevypovídají.

[67] K argumentaci usnesení pod bodem IV. B. nabízíme konkurenční názor v tomto stanovisku. Ve vztahu k metodice výběru kontrolních vzorků nelze přehlédnout, že vyřazení některých kandidátů vyvolalo pozornost veřejnosti a existují indicie, podle nichž postup odpůrce neodpovídal zvolenému algoritmu, popsanému v rozhodnutích odpůrce (srov. např. <http://www.ceskapozice.cz/domov/politika/jak-se-v-kocourkove-dela-nahodny-prezidentsky-vyber>).

[68] Jsme přesvědčeni, že rozhodli se soud vyjít z ústavnosti zákona o volbě prezidenta republiky, pochybil, pokud se zcela konkrétně nezabýval postupem odpůrce při náhodném výběru vzorků ke kontrole podle § 25 odst. 5 a odst. 6 zákona o volbě prezidenta republiky, a to případně i za pomoci soudního znalce. S ohledem na zmíněné indicie vyvolává pochybnosti samotný postup odpůrce při pseudonáhodném výběru vzorků, ale stranou pozornosti by neměla zůstat např. ani otázka, nakolik byly výsledky ovlivněny tím, že algoritmus byl použit k výběru celých archů, nikoliv jednotlivých podpisů. Závěry, které se v tomto směru v usnesení objevují, nevycházejí z exaktních definovatelných pravidel.

[69] K argumentaci usnesení pod bodem IV. C. uvádíme pouze tolik, že pochybení odpůrce, který v případě více než 3% chybovosti obou kontrolovaných vzorků údaje před promítnutím do zbytku petice namísto zprůměrování sečetl, se jeví v kontextu ostatních vad jako triviální. Toto pochybení byl soud schopen bez zvláštních obtíží odstranit. I nadále však zůstalo nevyjasněné, nakolik z hlediska exaktně vyjádřené pravděpodobnosti odpovídá takto zprůměrovaná chybovost kontrolovaných vzorků chybovosti zbývajících částí petic.

[70] K argumentaci usnesení pod bodem IV. D. nabízíme rovněž konkurenční názor a poukazujeme na systémové chyby zákonné úpravy, které vylučují poskytnutí účinné soudní ochrany. Soud se, omezen svými reálnými možnostmi, vzdal přezkumu výsledku kontroly odpůrce. Pomineme-li symbolickou kontrolu dvaceti údajů vyřazených odpůrcem jako nesprávné, celá zbývající část vyřazených údajů soudní kontrolou neprošla. Vzhledem k legitimní námitce, podle níž sami kandidáti nemají přístup do databází použitých odpůrcem ke kontrole, považujeme neprovedení takové kontroly za porušení práva na soudní ochranu.

[71] V tomto kontextu se jako utopická jeví úvaha, že by soud v případě vyřazení některého kandidáta, sám nevázan omezením § 25 odst. 5 a odst. 6 zákona o volbě prezidenta republiky, zkontroloval celou petici –

ať již namátkovou kontrolou s jasně definovaným vztahem chybovosti mezi kontrolovanou a zbývající částí petice toho kterého návrhatele, nebo v krajním případě fyzickou kontrolou údajů v celé petici.

[72] Aplikace zákona o volbě prezidenta republiky vedoucí k zamítnutí návrhu za situace, kdy nebyl exaktně stanoven vztah pravděpodobnosti mezi chybovostí kontrolovaných vzorků a zbývající částí petice a kdy nebyla provedena ani kontrola údajů vyřazených odpůrcem, vedla k vyprázdnění soudní ochrany poskytované soudem.

[73] Rozumíme praktickým důvodům, které mohly vést většinu k jejímu rozhodnutí. Snaha neblokovat volby prezidenta republiky soudním iniciováním řízení u Ústavního soudu je zcela pochopitelná. To, aby se volby odehrávaly podle pravidel, která si společnost určila, však považujeme za stejně významné, jako volby samotné. Jinak by se mohly stát svou vlastní karikaturou. Máme pochopení pro uvažování většiny, ale historie i zkušenost současného světa nás pak učí, že cesta k popření principů právního státu bývá často lemována patníky demokratických voleb. S názorem na ústavnost zákona, který nutí soud k předstírání fakticky neexistující ochrany nebo pouze k formálnímu respektování zákona, proto nadále nesouhlasíme.

[74] S velkým politováním přitom konstatujeme, že se tak děje při příležitosti zákonného provedení vážné změny české Ústavy v době, kdy uplynulo 20 let od jejího schválení. Zavedení přímé volby prezidenta republiky občany, tedy nový proces kreování jednoho z nejdůležitějších ústavních činitelů, mělo být ukázkou pevných, jasných, srozumitelných a jednoznačných pravidel, navíc včas schválených. Bylo úkolem zákonodárce, aby naplnil čl. 56 Ústavy a na základě zmocnění jejího čl. 58 upravil mimo jiné zákonný postup ověření skutečně projevené vůle voličů. Namísto toho je výsledkem legislativního procesu zákon, který je „ozdoben“ mnoha tolikrát kritizovanými nedostatky již chronicky provázejícími platný právní řád. Nejedno-

značně znějící, nejasný a nesrozumitelný, nenaplňující požadavek ústavního zmocnění, místy mlčící a (s přiznáním samotného předkladatele ve své důvodové zprávě) přijímaný ve chvatu.

[75] Aplikace zákona o volbě prezidenta republiky v podobě úkonů prováděných jednotlivými aktéry ucházejícími se o možnost kandidatury na funkci prezidenta republiky, i postupů odpůrce, pouze zvýraznily vady v intenzitě neústavnosti. Veřejná moc, ať už zákonodárná nebo výkonná, nemůže rezignovat na naplnění ústavní normy stanovící jako podmínku kandidatury projevenou vůli nejméně 50 000 voličů. Splnění této podmínky musí být garantováno na zákonné úrovni a následně praktickou činností správního orgánu v ověření (byť v rozsahu reprezentativního vzorku) nejen úplnosti, ale i správnosti údajů prokazujících projevenou vůli voličů (petentů).

[76] Opustit tento požadavek, resp. ustát při kontrole a srovnání s úředními evidencemi jen na zjištění, zda osoby, jejichž údaje jsou na petičních archích uvedeny, existují, znamená připustit nebezpečí, které příště může přinést přímé zneužití zákonné procedury, např. tím, že potenciální kandidát se omezí jen na sběr a shromáždění dostatečného počtu osobních údajů o voličích, bez toho, že by ti skutečně projevíli svou vůli jeho kandidaturu osobně podpořit. Platná právní úprava tomu nebrání.

[77] Soud provádějící přezkoumání aktů jiných orgánů veřejné moci by neměl projevat nadměrné „předporozumění“ či dokonce pochopení, a to i za situace, kdy jeho kroky by mohly znamenat, že volby prezidenta republiky se podle těchto pravidel v původně naplánovaném termínu neuskuteční. Cestou není ani použití soudního rozhodnutí jako jakési hojivé náplasti, která pro tento případ „vyléčí“ zákon z jeho protiústavní podoby tím, že do soutěže zařadí všechny kandidáty, kteří předložili k registraci petiční archy s údaji o občanech, kteří je podpořili, i když nedosáhli potřebného minimálního počtu.

Volba prezidenta republiky: registrace kandidátní listiny

k § 25 odst. 6 zákona č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky a o změně některých zákonů (zákon o volbě prezidenta republiky)

Ustanovení § 25 odst. 6 zákona č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky, je třeba vykládat tak, že procentuální pochybení zjištěné v obou vzorcích podpisů je nutno zprůměrovat, a teprve tento průměr promítnout do zbytku podpisů, jejichž správnost přezkoumávána nebyla. Smysl zjištění průměrné chyby totiž spočívá v pravděpodobnostním odhadu chybovosti zbytku souboru, u něhož správnost předkládaných údajů již není samostatně zkoumána.

(Podle usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 12. 2012, čj. Vol 13/2012-36)

Prejudikatura: č. 2017/2010 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 103/1996 Sb., č. 104/1996 Sb., č. 30/1998 Sb. a č. 207/2003 Sb.

Věc: A) Ing. Jana Bobošíková a b) Eva Morávková proti Ministerstvu vnitra o návrh na vydání rozhodnutí o povinnosti registrovat kandidátní listinu.

Dne 28. 11. 2012 navrhovatelky podaly Nejvyššímu správnímu soudu návrh na vydání rozhodnutí o povinnosti správního orgánu registrovat kandidátní listinu podle § 65 odst. 1 zákona o volbě prezidenta republiky. Tímto návrhem brojili proti rozhodnutí Ministerstva vnitra ze dne 23. 11. 2012, kterým byla odmítnuta kandidátní listina na funkci prezidenta republiky Ing. Jany Bobošíkové, navržené Evou Morávkovou.

Z odůvodnění předmětného rozhodnutí plyne, že důvod odmítnutí kandidátní listiny spočíval v § 26 odst. 2 písm. d) citovaného zákona, podle něhož Ministerstvo vnitra rozhodne o odmítnutí kandidátní listiny, jestliže „*k ní není přiložena příloha podle § 25 odst. 3 nebo je-li na petici po odečtení občanů podle § 25 odst. 5 a 6 méně než požadovaných 50 000 občanů*“. V daném případě ministerstvo dospělo k závěru, že z předložených petičních archů sice byl zjištěn celkový počet 56 725 záznamů, nicméně u 534 občanů byly uvedeny neúplné údaje, resp. tyto údaje chyběly zcela. Ze zbývajících 56 191 podepsaných občanů byl náhodně vybrán první kontrolní vzorek 8 500 podpisů a jeho prověřením bylo zjištěno, že u 530 podpisů byly neověřené a u 121 podpisů neplatné údaje. Celková chybovost tohoto vzorku proto činila 7,659 %. V souladu s § 25 odst. 6 citovaného zákona

proto ministerstvo provedlo kontrolu druhého vzorku podpisů rovněž v počtu 8 500 a zjistilo zde 599 neověřených a 378 neplatných údajů. Chybovost tohoto druhého kontrolního vzorku proto činila 11,494 %.

Na základě těchto zjištění ministerstvo aplikovalo následující vzorec:

$$V_p = C_p - C_p \cdot (C_1 + C_2) / 100,$$

kde V_p je výsledný počet započtených občanů; C_p je celkový počet občanů podepsaných na peticích; C_1 je relativní chybovost kontrolního vzorku č. 1 v procentech a C_2 je relativní chybovost kontrolního vzorku č. 2 v procentech. Postupem podle popsaného vzorce dospělo ministerstvo k závěru, že výsledný počet započtených občanů podepsaných na petici činí 45 429, což je méně, než požaduje Ústava a zákon.

Navrhovatelky nesouhlasily s výkladem § 25 odst. 6 poslední věty zákona o volbě prezidenta republiky tak, jak jej v napadeném rozhodnutí provedlo Ministerstvo vnitra. Podle tohoto ustanovení totiž platí, že „*[z]jistí-li Ministerstvo vnitra postupem podle odstavce 5 nesprávné údaje u 3 % nebo více než 3 % podepsaných občanů, provede kontrolu u dalšího vzorku stejného rozsahu (dále jen „druhý kontrolní vzorek“)*. Zjistí-li Ministerstvo vnitra, že druhý kontrolní vzorek vykazuje

chybovost u méně než 3 % občanů podepsaných na petici, nezapočítá Ministerstvo vnitřní občanů z obou kontrolních vzorků do celkového počtu občanů podepsaných na petici. Zjistí-li Ministerstvo vnitřní, že druhý kontrolní vzorek vykazuje chybovost u 3 % nebo více než 3 % občanů podepsaných na petici, odečte od celkového počtu občanů podepsaných na petici počet občanů, který procentuálně odpovídá chybovosti v obou kontrolních vzorcích.“

Určení celkového odečtu občanů, jejichž údaje jsou považovány za chybné, se totiž mělo provést zprůměrováním zjištěného procenta chybných údajů z obou kontrolních vzorků a výsledný údaj měl být použit pro odečet občanů, jejichž údaje jsou takto považovány za chybné. V použitém vzorci proto měl být součet veličin C1 a C2 vydělen dvěma. Teprve na základě takto určené veličiny pak mělo dojít k odečtu občanů s chybnými údaji od jejich celkového počtu na petici. V daném případě se tak mělo od čísla 56 191 odečíst číslo 5 381 a výsledné číslo 50 810 představuje dostatečný počet občanů pro registraci kandidátky Ing. Bobošíkové.

Výklad Ministerstva vnitřní odporuje základním výkladovým principům. Při vyšší chybovosti kontrolních vzorků by mohl vést dokonce k závěru, že součet procentuální chybovosti obou kontrolních vzorků přesáhne 100 %. Takový závěr je však zcela nesmyslný. Navrhovatelky tvrdí, že ze shora citovaného § 25 odst. 6 nelze jazykovým výkladem dovodit, že by celková procentuální chybovost měla být součtem procentuální chybovosti zjištěné v obou kontrolních vzorcích. Zákonodárcem zvolená kontrola má totiž vést k určení domnělého počtu chybných údajů, a je proto třeba, aby údaje plynoucí z ověření správnosti údajů z kontrolních vzorků byly co nejvěrněji přeneseny do posouzení petice jako celku. Postup ministerstva však v daném případě odporoval i zásadě materiální pravdy, když za chybné považovalo údaje od 19,084 % občanů, tzn. 10 762,23 občanů.

Ministerstvo vnitřní ve vyjádření k návrhu uvedlo, že § 25 odst. 6 zákona o volbě prezidenta republiky setrvale vykládá tak, že se

zjištěná procenta chybovosti sčítají, což plyne ze znění tohoto ustanovení i z důvodové zprávy. O uvedeném svědčí rovněž to, že součástí smlouvy o dodávce služeb za účelem realizace veřejné zakázky s názvem „Automatizace ověření petice pro přímou volbu prezidenta“ je i Metodický pokyn ke kontrole petic, který obsahuje vzorec založený právě na součtu procent chybovosti z obou kontrolních vzorků. Ministerstvo proto považuje za nesprávné, aby od počátku zastávaný výklad byl účelově měněn v průběhu volebního procesu, zjistí-li se např., že chybovost v peticích kandidátů je větší, než se předpokládalo, anebo že dosažení požadované hranice 50 000 podpisů na petici je obtížnější.

Odpůrce dále uvedl, že použití prostého průměru, tak jak požadují navrhovatelky, by nevedlo ke správnému výsledku reflektujícímu chybovost v celé petici. Zjištěné chyby lze totiž rozdělit na nezávislé (např. chybějící státní občanství, občan je nezotožněn atp.) a závislé na velikosti kontrolního vzorku. Závislými chybami jsou tzv. duplicity a zde je zřejmé, že zatímco u prvního kontrolního vzorku dochází k identifikaci chyb pouze porovnáním ztotožněných záznamů, jde u druhého vzorku již o hledání duplicit se znalostí vzorku prvního. Jakkoliv ministerstvo konstatuje, že nelze vytvořit zcela přesný model duplicit (případně triplicit), bylo u kandidátky Ing. Bobošíkové v prvním vzorku zjištěno 0,95 % duplicit a ve druhém vzorku 2,46 %. Celkové odhadované procento duplicit by proto mělo činit 6,30 %.

S ohledem na velké množství variabilních parametrů zřejmě není vhodné takto odhadnuté procento použít pro vlastní výpočet celkové chyby. Alternativou proto může být užití průměru všech chyb mimo duplicit mezi oběma kontrolními vzorky a přičíst chybu duplicit ve druhém kontrolním vzorku. Takový postup by vedl k výsledku, podle něhož by celkový počet započtených podpisů na peticích u této kandidátky činil 49 964, tedy ani v tomto případě by nedosáhla stanoveného minimálního počtu podpisů.

Nejvyšší správní soud rozhodnutí Ministerstva vnitřní zrušil a uložil mu povinnost za-

registrovat kandidátní listinu kandidátky na prezidenta republiky Ing. Jany Bobošíkové.

Z odůvodnění:

III.

Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

(...) [23] Ze shora provedené rekapitulace je tak zřejmé, že spornou otázkou je mezi účastníky pouze způsob promítnutí zjištěných chyb ve dvou kontrolních vzorcích do celkového počtu odevzdaných podpisů. Právě v tomto bodu totiž spočívá názorová odlišnost navrhovatelek a Ministerstva vnitra: zatímco Ministerstvo vnitra má za to, že zjištěná procenta nesprávných údajů z obou kontrolních vzorků se musí nejprve sečíst a poté promítnout do celkového počtu odevzdaných podpisů, tvrdí navrhovatelky, že z celkového počtu odevzdaných podpisů se má odečíst pouze tolik podpisů, kolik odpovídá procentuálnímu průměru obou zjištěných kontrolních vzorků.

[24] Jednoduše řečeno, zatímco Ministerstvo vnitra aplikovalo vzorec, dle něhož se zjištěné výsledky relativní chybovosti obou kontrolních vzorků sečetly (7,659 % + 11,494 %), takže se od celkového počtu podepsaných občanů odečetl počet podpisů odpovídající součtu relativní chybovosti obou kontrolních vzorků (19,153 %), tedy celkem 10 762,262 občanů, a výsledný počet podpisů občanů, u nichž se neuplatnila presumpce chybovosti, tak činil 45 428,77 (po zaokrouhlení na celá čísla 45 429) podpisů občanů. Tento počet nedosahuje ústavně a zákonem stanovené podmínky nejméně 50 000 podpisů, a kandidátka Ing. Bobošíková proto nemohla být ministerstvem zaregistrována.

[25] Oproti tomu navrhovatelky mají za to, že znění i smyslu § 25 odst. 6 věty poslední zákona o volbě prezidenta republiky odpovídá zprůměrování procentuální chybovosti zjištěné v obou kontrolních vzorcích. To v daném případě znamená, že z celkového počtu hlasů 56 191 je možno odečíst pouze 5 381,1311 podpisů (9,5765 %). Výsledný počet podpisů, u nichž platí domněnka o jejich správnosti,

tak činí 50 809,869, tzn. po zaokrouhlení 50 810. Tento počet podpisů pro registraci kandidátky na funkci prezidenta republiky Ing. Bobošíkové postačuje.

[26] Ke srovnání obou shora popsaných výkladů a použití § 25 odst. 6 citovaného zákona soud uvádí, že z jeho výlučně gramatického znění lze dovodit obě výkladové možnosti. Pokud totiž tato norma stanoví, že se „odečte od celkového počtu občanů podepsaných na petici počet občanů, který procentuálně odpovídá chybovosti v obou kontrolních vzorcích“, lze si jistě představit výklad tendující k součtu i ke zprůměrování procentuální chybovosti obou vzorků.

[27] Jak nicméně plyne z právní teorie i z rozhodovací činnosti Ústavního soudu (zejména nálezn. sp. zn. Pl. ÚS 33/97, č. 30/1998 Sb.), gramatické znění právní normy slouží toliko k prvotnímu přiblížení se k jeho obsahu. Pro správný a funkční výklad právní normy (jejíž formulace není zcela jednoznačná, a nevylučuje tedy výklady alternativní) proto zpravidla nepostačuje toliko znalost jejího přesného znění, nýbrž je zapotřebí toto znění vykládat v souladu s účelem dané normy, s jejím systematickým začleněním, je nutno hledat její logické opodstatnění, vazbu na normy jiné a pominout nelze ani výklad pomocí tzv. historického zákonodárce. Zejména pak je třeba zdůraznit, že každé zákonné ustanovení je nutno vykládat ústavně konformně, tedy způsobem, který odpovídá smyslu a účelu ústavní úpravy. Pokud tedy nejednoznačné znění zákonného ustanovení nabízí vícero možných výkladů, nicméně některé z nich se jeví být protiústavními, je nutno je vykládat tím způsobem, který protiústavní není.

[28] Z důvodové zprávy k předmětnému zákonnému ustanovení (poznámka soudu: v návrhu zákona se jednalo o § 23 odst. 6, nicméně stejného znění) plyne, že „vzhledem ke krátkosti času není možné zkontrolovat všechny údaje na petici. Zjistí-li Ministerstvo vnitra nesprávné údaje u více než 3 % podepsaných občanů, provede kontrolu u dalšího vzorku stejného rozsahu. Zjistí-li Ministerstvo vnitra, že druhý kontrolní vzorek vykazuje chybovost u méně než 3 %

občanů podepsaných na petici, nezapočítá Ministerstvo vnitra občany z obou kontrolních vzorků do celkového počtu občanů podepsaných na petici. Zjistí-li Ministerstvo vnitra, že druhý kontrolní vzorek vykazuje chybovost u více než 3 % občanů podepsaných na petici, odečte od celkového počtu občanů podepsaných na petici počet občanů, který procentuálně odpovídá chybovosti v obou kontrolních vzorcích (například bude-li chybovost v obou kontrolních vzorcích takto zjištěná celkem 10 %, odečítá se 10 % občanů podepsaných na petici)“ (viz tisk č. 613, Poslanecká sněmovna, 2012, VI. volební období in: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=6&CT=613&CT1=0>). Je tak zřejmé, že ani z důvodové zprávy nelze bez jakýchkoliv rozumných pochybností dovozovat, že postup ministerstva v nyní projednávaném případě odpovídal úmyslu navrhovatele zákona. Zvolenou dikci, podle níž „*bude-li chybovost v obou kontrolních vzorcích takto zjištěná celkem 10 %, odečítá se 10 % občanů podepsaných na petici*“, totiž lze vykládat tak, že součet chybovosti v obou zkoumaných vzorcích činí 10 %, a proto se od celé množiny podpisů odečte právě 10 %; stejně však i tak, že je tato chybovost v každém z kontrolních vzorků právě 10 %, a proto od celého souboru je nutno odečíst 10 % podpisů. I pokud by nicméně soud přijal výklad, že obsah důvodové zprávy svědčí spíše pro výklad zvolený ministerstvem, je třeba připomenout tezi G. Radbrucha, přijímanou Ústavním soudem, podle níž „*vůle zákonodárce není metodou výkladu, nýbrž cílem výkladu a výsledkem výkladu, výrazem pro apriorní nezbytnost systémově nerozporného výkladu celého právního řádu. Je proto možné konstatovat jako vůli zákonodárce to, co nikdy jako vědomá vůle autora zákona nebylo přítomno. Interpret může rozumět zákonu lépe, než mu rozuměl jeho tvůrce, zákon musí být moudřejší než jeho autor – on právě musí být moudřejší než jeho autor*“ (citováno podle nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 14/02, č. 207/2003 Sb.).

[29] V daném případě nicméně považuje Nejvyšší správní soud za klíčová ústavní vý-

chodiska zakotvená především v čl. 4 Ústavy a v čl. 21 odst. 4 a čl. 22 Listiny. Významná je zejména zásada, podle níž výklad a používání zákonné úpravy všech politických práv a svobod musí umožňovat a ochraňovat svobodnou soutěž politických sil v demokratické společnosti. Základním úkolem soudů je pak ochrana ústavně zaručených základních práv a svobod.

[30] V případě navrhování kandidátů na funkci prezidenta republiky Ústava v čl. 56 odst. 5 stanoví, že je k tomu oprávněn každý státní občan, dosáhl-li věku 18 let, podpořil-li jeho návrh petice podepsaná nejméně 50 000 občany oprávněnými volit prezidenta republiky. Navrhovat kandidáta je oprávněno rovněž nejméně 20 poslanců nebo nejméně 10 senátorů.

[31] Ústavní úprava tedy umožňuje dva typy navrhovatelů, které lze s určitou mírou nadsázky označit za privilegované (poslanci a senátoři) a neprivilegované (petice nejméně 50 000 občanů). Nejvyšší správní soud tuto ústavní úpravu plně respektuje a samotnou existenci privilegovaných a neprivilegovaných navrhovatelů nepovažuje za *a priori* chybnou či diskriminační (ohledně bližší argumentace k této otázce lze odkázat na usnesení sp. zn. Vol 6/2012). Současně je však třeba říci, že výklad zákona musí být takový, aby těmto „*neprivilegovaným*“ navrhovatelům nevytvářel překážky pro vstup do politické soutěže nad rámec citovaného požadavku zmíněného přímo Ústavou.

[32] V tomto směru je vhodné odkázat rovněž na konstantní judikaturu Ústavního soudu, z níž plyne, že čl. 22 Listiny „*je závaznou směrnici nejen pro moc zákonodárnou při vytváření zákonů, ale i pro moc výkonnou a soudní při používání a výkladu zákonů. Svobodná soutěž politických sil nacházející svůj výraz především ve volbách, je základním předpokladem fungování demokratického státu a společnosti, a to je důvodem, aby interpretační pravidlo obsažené v článku 22 Listiny nacházelo uplatnění obzvláště u volebních zákonů*“ (viz např. nález sp. zn. II. ÚS 275/96, č. 103/1996 Sb.). V jiném nálezu Ústavní soud akcentoval, že článek 22

Listiny „vyžaduje, aby případná sporná ustanovení zákona o volbách do Parlamentu ČR, ale i zákonů souvisejících, byla vykládána a používána ve prospěch účelu a smyslu těchto zákonů. Přitom účel a smysl zákona nelze hledat jen ve slovech a větech předpisu. V právním předpisu jsou a musí vždy být obsaženy i principy uznávané demokratickými právními státy. Za takový stát se Česká republika také prohlašuje v čl. 1 své Ústavy. Jestliže tedy účelem zákona o volbách do Parlamentu ČR je realizovat a blíže upravit základní politické právo volit a být volen, pak sporná ustanovení musí vždy být vykládána k tomuto právu vstřícně – tedy tak, aby pokud možno bylo umožněno volit či být volen a ne naopak. Kromě tohoto speciálního interpretačního pravidla pro práva politická opírá Ústavní soud svůj názor i o ustanovení čl. 4 odst. 4 Listiny, které stanoví, že při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu“ (sp. zn. IV. ÚS 275/96, č. 104/1996 Sb.).

[33] Je zřejmé, že zmíněný požadavek petice představuje apriorní omezení pro navrhování kandidátů na funkci prezidenta republiky. Smysl tohoto omezení spočívá ve dvou směrech: 1) jedná se o projev vážnosti úmyslu kandidovat, kdy získání potřebného počtu podpisů vyžaduje značné úsilí (a také nesporně též finanční náklady), a 2) tento počet podpisů prokazuje alespoň minimální apriorní politickou podporu. Souběh těchto důvodů by měl snížit riziko podávání kandidátních listin takových kandidátů, kteří svoji kandidaturu považují např. spíše za recesi, resp. jedná se o návrhy zcela zjevně bezúspěšné. Jak plyne z důvodové zprávy k vládnímu návrhu ústavního zákona, kterým byla přímá volba prezidenta zavedena, počet podpisů na petici je stanoven tak, aby deklaroval „dosta- tečně silnou podporu kandidáta a zamezil nadměrnému užívání tohoto práva“ (viz tisk č. 415, Poslanecká sněmovna, 2011, VI. volební období, in: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=6&CT=415&CT1=0>).

[34] Současně však platí, že u údajů obsažených na těchto peticích je třeba vycházet

z presumpce jejich správnosti. To znamená, že každý navrhovatel, který předloží nejméně 50 000 podpisů na těchto peticích, je předkládá s tím, že je přesvědčen o jejich správnosti, a splnil tak své „břemeno tvrzení“ a je věcí ministerstva, aby do celkového počtu nezapočetlo takové údaje, které jsou neúplné či nesprávné. Důkazní břemeno v tomto směru spočívá samozřejmě na ministerstvu.

[35] Ze zákona o volbě prezidenta republiky plyne, že ministerstvo nejprve prověřuje úplnost předložených údajů (§ 25 odst. 4), když do celkového počtu občanů nezapočte takové, u nichž chybí některý z požadovaných údajů anebo je tento údaj uveden neúplně. Teprve poté ministerstvo ověřuje správnost údajů na peticích, a to nejprve na náhodně vybraném vzorku 8 500 občanů; zjistí-li ministerstvo nesprávné údaje u 3 % nebo více podepsaných občanů, provede kontrolu u dalšího vzorku stejného rozsahu a nezapočítává tyto občany, u nichž byly zjištěny nesprávné údaje, do celkového počtu občanů podepsaných na petici. Zjistí-li Ministerstvo vnitra, že druhý kontrolní vzorek vykazuje chybovost alespoň u 3 % občanů podepsaných na petici, odečte od celkového počtu občanů podepsaných na petici počet občanů, který procentuálně odpovídá chybovosti v obou kontrolních vzorcích (odst. 6 citovaného ustanovení).

[36] Jakkoliv Nejvyšší správní soud uznává, že výklad provedený v projednávaném případě Ministerstvem vnitra je z čistě jazykového hlediska možný, nemůže obstát při použití ostatních výkladových metod.

[37] Základním problémem tohoto zvoleného způsobu výkladu je to, že presumuje nesprávnost předkládaných údajů dokonce nad rámec exaktních zjištění plynoucích z obou prověřovaných vzorků. Jestliže totiž smysl namátkového ověřování správnosti údajů na peticích spočívá v tom, aby kandidáti tuto zákonnou podmínku dodržovali a aby předložením petic se stanoveným počtem podpisů doložili výše zmíněnou vážnost vůle kandidovat i apriorní politickou podporu, je namístě, aby ministerstvo při této kontrole odečetlo jen ty údaje, které se mu podaří zá-

sadním způsobem zpochybnit, a aby toto zjištění promítlo do zbývajících počtu údajů. Jinak řečeno, přístup ministerstva musí být založen na presumpci správnosti předkládaných údajů; nikoliv na myšlence, že mají být kandidáti nějakým způsobem sankcionováni za to, že některé údaje se ukážou být neúplnými či nesprávnými. V tomto směru je ostatně třeba plně přisvědčit navrhovatelkám, pokud argumentují velmi malými možnostmi prověřovat správnost údajů, které občané zapisují do petičních archů, a také velmi krátkou dobou, kterou mohli neprivilegovaní kandidáti s ohledem na nabytí účinnosti zákona o volbě prezidenta republiky pro sběr podpisů využít.

[38] Zákonný mechanismus plynoucí z § 25 odst. 5 a 6 zákona o volbě prezidenta republiky vychází z toho, že ministerstvo neprověřuje úplně všechny předložené údaje, nýbrž vybere si nejprve jeden vzorek podpisů o velikosti 8 500, a pokud v něm zjistí chybovost nejméně 3 %, přistoupí k prověření dalšího stejně velkého vzorku. Pokud i v tomto případě dosahuje chybovost nejméně 3 %, další zjišťování ministerstvo neprovádí a zákon mu umožňuje presumovat obdobnou chybovost i ve zbývajících částech odevzdaných podpisů.

[39] Samotnou možnost presumpce nesprávnosti předložených údajů na peticích považuje soud za ústavněprávně přípustnou. Při její aplikaci je však namístě maximální míra restriktivnosti. Jinak řečeno, pokud by ministerstvo vykládalo tuto zákonnou úpravu v neprospěch kandidátů a dovozovalo by neúplnost či nesprávnost uváděných údajů na peticích bez výslovné zákonné opory, případně svým postupem by porušovalo zásadu proporcionality, dopouštělo by se pochybení dosahující protiústavní intenzity.

[40] Právě proto považuje soud způsob výkladu a aplikace citovaného § 25 odst. 6 zákona o volbách prezidenta republiky provedený v nyní projednávaném případě odpůrcem za jednoznačně protiústavní a také nelogický. Pokud totiž ministerstvo provedlo namátkové prověřování obou vzorků podpisů za účelem zjištění statistické míry chyb, nedává žád-

ný smysl, aby byla zjištěná procentuální pochybení z obou vzorků mechanicky sečtena a poté promítnuta do celého souboru odevzdaných podpisů.

[41] Smysl zjištění průměrné chyby totiž nespočívá v ničem jiném, než v nastavení pravděpodobnostního odhadu chybovosti zbytku souboru, u něhož správnost předkládaných údajů již není samostatně zkoumána. Úvaha, podle níž se do zbytku této množiny nepromítá průměrná hodnota chybovosti získaná z obou zkoumaných vzorků, však v tomto kontextu viděno popírá smysl předchozího zjišťování statistických chyb. Pokud by totiž měl být postup ministerstva principiálně správný či alespoň obhajitelný, pak by to např. znamenalo, že k oběma zjištěným sečteným procentuálním výsledkům chyb by se musely logicky přičítat procentuální výsledky další, pakliže by ministerstvo pokračovalo v přezkoumávání dalších vzorků. Tento postup však zcela popírá smysl a význam zjištěných procentuálních chyb u náhodně prověřovaných vzorků: ten totiž spočívá pouze a jedině v tom, že s velkou mírou pravděpodobnosti lze očekávat, že stejná či alespoň podobná procentuální chybovost existuje též u zbývajících údajů, které již samostatně prověřovány nejsou.

[42] Navrhovatelky správně poukázaly na další absurdní výsledek, který by mohl nastat tím, že by součet procentuální chybovosti u obou zkoumaných vzorků přesáhl 100 %. Například za situace, kdy by kandidát na funkci prezidenta republiky předložil petice s celkovým počtem 150 000 podpisů, nicméně u prvního kontrolního vzorku by byla zjištěna chybovost 48 % a u druhého 53 %, znamenalo by to při součtu obou údajů nutně, že mu nemůže být uznán jediný podpis na petici, ačkoliv se lze důvodně domnívat, že se počet správných a úplných podpisů pohybuje kolem 75 000. Tento modelový příklad názorně ukazuje nesmyslnost postupu Ministerstva vnitra.

[43] Závadnost postupu ministerstva lze vyložit rovněž na tom, že v důsledku použitého vzorce dochází k navýšení počtu chybných údajů i u toho prověřeného kontrolního

vzorku, kde byla tato chybovost prokazatelně nižší. Konkrétně to v nyní projednávaném případě znamená, že byla-li zjištěna chybovost prvního kontrolního vzorku 7,659 % (chyby byly zjištěny u celkem 651 občanů) a druhého vzorku 11,494 % (977 občanů), představuje součet obou chybovostí 19,153 %. Takto zjištěná procentuální chybovost však v nyní řešeném případě nebyla promítnuta jen do té části údajů, které ministerstvo vůbec neprověřovalo (a kde se proto měla dovodit určitá domnělá míra nesprávnosti), nýbrž také do údajů obsažených v obou již prověřovaných vzorcích v celkovém počtu 17 000.

[44] Jinak řečeno, jestliže v daném případě ministerstvo zjistilo, že v obou vzorcích bylo obsaženo celkem 1 628 chybných údajů (a stejný počet občanů tedy měl být správně odečten od součtu občanů z obou kontrolních vzorků – tedy od 17 000), vedl postup ministerstva k absurdnímu závěru, že z těchto obou kontrolních vzorků bylo odečteno celkem 3 256 občanů, což odpovídá součtu obou zjištěných průměrů chybovosti. Z rozdílu obou čísel tak plyne závěr, že 1 628 občanů bylo odečteno, ačkoliv u nich předtím ministerstvo nezjistilo žádnou chybu. K odpočtu proto došlo ve zcela evidentním a vědomém rozporu se zjištěným skutkovým stavem.

[45] Na závadnosti postupu ministerstva nemůže nic změnit ani jeho argumentace obsažená ve vyjádření k návrhu, v níž poukazuje na problém tzv. duplicit podpisů. Jestliže totiž provádí „*alternativní kalkulaci*“ a nabízí tak úplně jinou metodiku výpočtu, založenou na oddělení tzv. závislých a nezávislých chyb a jejich oddělené promítnutí do celého souboru obdržených údajů, je třeba konstatovat, že se tato dodatečně uplatněná argumentace jeví soudu jako značně účelová a nemůže mít v tomto řízení žádnou relevanci. Úkolem soudu je totiž přezkoumat napadené rozhodnutí Ministerstva vnitra, kterým byla odmítnuta kandidátní listina Ing. Jany Bobošíkové na funkci prezidenta republiky, a to z hlediska jím zvoleného postupu v této konkrétní věci, a nikoliv domýšlet možné alternativní způsoby řešení. Zvolená metodika měla být ostatně

nastavena předem tak, aby odpovídala požadkům transparentnosti a předvídatelnosti, a nelze ji dodatečně měnit v závislosti na tom, jaké výsledky jsou dosahovány.

[46] Soud proto uzavírá, že na základě ústavně konformního výkladu a použití § 25 odst. 6 zákona o volbě prezidenta, kdy je namísto chybného součtu průměrné chybovosti z obou kontrolních vzorků správně použit jejich průměr, dosahuje výsledný počet podpisů na petičních listinách kandidátky na funkci prezidenta republiky Ing. Jany Bobošíkové celkem 50 810 podpisů, což překračuje minimální požadovaný počet podpisů, a kandidátka proto měla být zaregistrována. Za této situace a s ohledem na uplatněné námítky soud v plném rozsahu vyhověl podanému návrhu a nemusel se již zabývat dalšími okolnostmi postupu ministerstva při registraci kandidátních listin, neboť by to bylo v tomto projednávaném případě nadbytečné a nemohlo by to žádným způsobem ovlivnit výsledek tohoto řízení.

IV. Závěr

[47] Ze všech výše uvedených důvodů soud dospěl k závěru, že postup zvolený ministerstvem v projednávané věci byl protiústavní a odporující rovněž smyslu a účelu aplikovaného § 25 odst. 5 a 6 zákona o volbách prezidenta republiky. Proto soud v souladu s § 65 odst. 1 zákona o volbě prezidenta republiky ve spojení s § 89 odst. 2 s. ř. s. rozhodl o povinnosti ministerstva kandidátní listinu kandidátky na funkci prezidenta republiky Ing. Jany Bobošíkové registrovat.

[48] Současné soud zrušit napadené rozhodnutí Ministerstva vnitra tak, jak navrhovala, Jakkoliv totiž sice zákonná úprava pravomoc soudu takové rozhodnutí zrušit výslovně nestanoví, vycházel soud z dříve vysloveného právního názoru Nejvyššího správního soudu (rozsudek ze dne 25. 11. 2009, čj. 7 Afs 111/2009-64, č. 2017/2010 Sb. NSS), podle něhož „*při vymezení pravomocí správních orgánů je nutno striktně trvat na ústavním požadavku, aby byly dostatečně určité a jasně stanoveny zákonem*

(čl. 2 odst. 3 Ústavy, čl. 2 odst. 2 Listiny). Znamená to, že taková pravomoc musí být zásadně výslovně v zákoně zakotvena, a to s patřičnou mírou konkrétnosti a určitosti, aby bylo již ze samotné dikce zákona ve všech podstatných rysech zřejmé, jakým způsobem a za jakých podmínek může orgán veřejné moci jednat a svým jednáním zasahovat do právní sféry soukromých osob. Výjimky z uvedeného pravidla platí pouze pro tzv. „implicitní pravomoci“, tedy pravomoci, které sice výše uvedeným způsobem nejsou zakotveny, avšak které jsou nezbytně třeba k řádnému uplatňování jiných, ústavně předepsaným způsobem zakotvených pravomocí, bez jejichž existence by jiné pravomoci nemohly být řádně uplatňovány, a které jsou obsahově vymezeny tak, že se striktně drží ústavně legitimního účelu, k jehož realizaci jsou uplatňovány a který je shodný či úzce spojený s účelem oněch jiných pravo-

mocí, a pouze tím nejšetnějším rozumně dosažitelným způsobem zasahují do právní sféry soukromých osob.“ V nyní projednávaném případě proto soud napadené rozhodnutí ministerstva zrušil i bez výslovné zákonem stanovené pravomoci, neboť dospěl k závěru, že je to opodstatněno zájmem na právní jistotě. V opačném případě by totiž soud pouze uložil povinnost ministerstvu provést registraci kandidátky, nicméně i nadále by formálně existovalo předchozí rozhodnutí ministerstva, vydané ve stejné věci, které by tomuto novému rozhodnutí ministerstva, vázaného právním názorem soudu, zcela evidentně protičilo. (...)

Soudci JUDr. Josef Baxa, JUDr. Radan Malík a JUDr. Jan Passer uplatnili odlišné stanovisko podle § 55a s. ř. s. Přiměřeně odkazujeme na odlišné stanovisko uplatněné proti usnesení ze dne 13. 12. 2012, sp. zn. Vol 11/2012, ve věci kandidáta Tomia Okamury.

2797

Volba prezidenta republiky: aktivní legitimace navrhovatele

k čl. 56 odst. 5 Ústavy ve znění ústavního zákona č. 71/2012 Sb.

k § 26 zákona č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky a o změně některých zákonů (zákon o volbě prezidenta republiky)

k § 89 odst. 1 písm. c) a odst. 4 soudního řádu správního, ve znění zákona č. 275/2012 Sb.

I. Z ústavních a zákonných norem, ani z logiky věci neplyne, že by osoba navrhuující a navržená nemohla být identická, pokud jsou pro obě role splněny všechny zákonné podmínky. Sebenominace (nominace sebe sama na funkci prezidenta republiky) je tedy přípustná (čl. 56 odst. 5 Ústavy).

II. I kandidát na funkci prezidenta republiky, který neuspěl v registračním řízení u Ministerstva vnitra, ale má současně pochybnosti o správnosti registrace jiného kandidáta, je aktivně legitimován podat k soudu návrh na zrušení registrace „konkurenčního“ kandidáta [§ 89 odst. 1 písm. c) a odst. 4 s. ř. s.].

(Podle usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 12. 2012, čj. Vol 7/2012-69)

Věc: Ing. Jiří Kesner proti Ministerstvu vnitra, za účasti 1) JUDr. Jiřího Dienstbiera, 2) Ing. Jana Fischera, 3) Taťány Fischerové, 4) prof. JUDr. Vladimíra Franze, 5) MUDr. Zuzany Roithové, 6) Karla Schwarzenberga, 7) MUDr. Přemysla Sobotky a 8) Ing. Miloše Zemana, o návrh na zrušení registrace kandidátů na funkci prezidenta republiky.

Návrhem ze dne 28. 11. 2012 se navrhovatel domáhal zrušení rozhodnutí odpůrce o registraci osmi výše uvedených kandidátů na

funkci prezidenta republiky. Ve svém návrhu navrhovatel napadal především registraci kandidátů s parlamentní podporou a tvrdil,

že dle zveřejňovaných informací byli někteří kandidáti navrhováni jak všemi svými podporujícími poslanci, tak i senátory. Navrhovatel měl za to, že nelze smířit v rámci nominací navrhující poslance a senátory. Dále namítal, že v nominacích také nebylo přihlédnuto k zánikům mandátů poslanců nebo senátorů, a to v souvislosti se vznikem *namíchání* navrhujících poslanců nebo senátorů s navrhujícím občanem, což zákon nepřipouští. V této souvislosti rovněž namítal, že nelze připustit pluralitu prohlášení kandidáta v rámci jejich případného opravování.

Druhá větev námitek navrhovatele vůči provedeným registracím spočívala v argumentaci, že pro kontrolu prezidentských petic a dalších formálních náležitostí se má uplatnit režim obecného petičního zákona, tedy zákona č. 85/1990 Sb., o právu petičním. Tyto námítky dále specifikoval ve vztahu k shromažďování podpisů pod petici (§ 4 citovaného zákona) a k podání a vyřízení petice (§ 5 téhož zákona). Navrhovatel konkrétně namítal, že *„velice důležitou součástí podpisového archu je uvedení jména, příjmení a bydliště toho, kdo petici sestavil, nebo jména, příjmení a bydliště toho, kdo je oprávněn členy petičního výboru v této věci zastupovat, což zákon vyžaduje v § 54 odst. 2 za středníkem. Je to vlastně proto, aby byl každý arch identifikovatelný a propojitelný s konkrétní jednou peticí a nemohlo docházet k používání jednoho archu v různých peticích. Občan by měl taky vědět nejen to, co podepisuje, ale taky komu to podepisuje. Některé archy to neobsahují, a proto nejsou právně jednoznačně propojitelné a vyhovující a tím ztrácejí platnost.“*

Odpůrce ve svém vyjádření k námítce navrhovatele, že někteří kandidáti byli navrhováni jak všemi svými podporujícími poslanci, tak i senátory, uvedl, že byli zaregistrováni tři kandidáti, kteří byli navrženi buď pouze skupinou nejméně dvaceti poslanců, nebo pouze skupinou nejméně deseti senátorů. Jednalo se o Jiřího Dienstbiera, který byl navržen skupinou 27 senátorů, Karla Schwarzenberga, který byl navržen skupinou 38 poslanců a dále Přemysla Sobotku, který byl navržen

skupinou 51 poslanců. Výčet navrhujících poslanců nebo senátorů s uvedením jejich jmen a příjmení je součástí rozhodnutí o registraci kandidátní listiny dotčených kandidátů a zcela koresponduje s výčtem navrhujících poslanců nebo navrhujících senátorů uvedeným v podaných kandidátních listinách.

Odpůrce rovněž uvedl, že mezi navrhujícími poslanci a navrhujícími senátory není žádný, u kterého by ke dni podání kandidátní listiny došlo k zániku mandátu poslance nebo senátora. V souladu s § 26 odst. 9 zákona o volbě prezidenta republiky, pokud by takový případ nastal a k zániku mandátu navrhujících poslanců nebo navrhujících senátorů by došlo po podání kandidátní listiny, k této skutečnosti se nepřihlíží.

Ke kandidátním listinám všech zaregistrovaných kandidátů bylo připojeno vlastnoručně podepsané prohlášení kandidáta, které splňovalo všechny náležitosti požadované § 25 odst. 2 písm. a) zákona o volbě prezidenta republiky (tedy že kandidát na funkci prezidenta republiky souhlasí se svou kandidaturou, že mu není známa překážka volitelnosti, popřípadě tato pomine ke dni volby prezidenta, že nedal souhlas k tomu, aby byl uveden na jiné kandidátní listině, a že údaje uvedené na kandidátní listině vztahující se k jeho osobě a k volebnímu výboru a jeho členům jsou pravdivé); v prohlášení kandidát dále uvedl adresu místa trvalého pobytu a datum narození. Zákon o volbě prezidenta republiky nezná institut pozbytí platnosti tohoto prohlášení kandidáta, ani neupravuje, za jakých okolností by mělo být požadováno prohlášení nové.

K otázce propojitelnosti každého archu s jednou peticí odpůrce odkázal na zákon o volbě prezidenta republiky, podle něhož platí, že se v záhlaví petice a na každém jejím očíslovaném podpisovém archu uvede skutečnost, že petice je určena na podporu kandidatury kandidáta na volbu prezidenta, jméno a příjmení, rok narození a rok konání volby prezidenta. Petiční archy registrovaných kandidátů shora uvedené požadavky splňovaly.

Z dalších účastníků se k věci vyjádřil JUDr. Jiří Dienstbier, který ve svém vyjádření napadl aktivní legitimaci navrhovatele. Absenci aktivní legitimaci spatřoval ve dvou na sobě nezávislých právních důvodech. Za prvé měl za to, že subjektem oprávněným k podáním návrhu, kterým se navrhovatel domáhá ochrany před nesprávnou registrací jiného kandidáta, je subjekt navrhuující jiného kandidáta, tedy skupina poslanců, senátorů či navrhuující občan. Zákon podle účastníka řízení předpokládá, že vztah navrhuujícího a navrženého je vztahem, který logicky vyžaduje vztah dvou subjektů: navrhuujícího a navrženého. Zákon nepředpokládá, že by kandidatura byla založena přihláškou samotného kandidáta. Pokud někdo navrhuje sám sebe za kandidáta jako navrhovatel, je takový úkon obcházením zmíněného pravidla zákona a nemůže platně kvalifikovat tuto dvojjednou osobu k podávání návrhů, které může dle zákona podávat ten, kdo navrhuje jiného za kandidáta. Sebenávrh je tedy dle účastníka řízení pouze simulací právního úkonu navržení kandidáta, nikoliv úkonem samotným. Druhý argument zpochybňující aktivní legitimaci navrhovatele k podání návrhu na ochranu před nezákonnou registrací plyne z toho, že k takovému úkonu je oprávněn jen kvalifikovaný subjekt, tedy osoba, jejíž návrh podpoří petice podepsaná 50 000 petenty.

Nejvyšší správní soud návrh zamítl.

Z odůvodnění:

IV.

Vlastní argumentace soudu

(...) [19] Soud nesouhlasí s názorem účastníka řízení Jiřího Dienstbiera, že navrhovatel není aktivně legitimován. V prvé řadě ani Ústava, ani zákon o volbě prezidenta republiky nezakazuje tzv. sebenominaci, tedy situaci, kdy kandidát je totožný s navrhujícím subjektem. Podle článku 56 odst. 5 Ústavy platí, že „[n]avrhouvat kandidáta je oprávněn každý občan České republiky, který dosáhl věku 18 let, podpoří-li jeho návrh petice podepsaná nejméně 50 000 občany České republiky oprávněnými volit prezidenta republiky“. Podle článku 57 odst. 1 Ústavy může být pre-

zidentem republiky zvolen občan, který je volitelný do Senátu. Z ústavních a zákonných norem, ani z logiky věci však nplyne, že by osoba navrhuující a navržená nemohla být identická, pokud jsou pro obě role splněny všechny zákonné podmínky, není tedy zakotven zákaz navrhovat sám sebe.

[20] Podle § 89 odst. 4 s. ř. s., který stanovil, kdo může registraci úspěšných kandidátů napadnout, platí, že „[n]ávrhem podle odstavce 1 písm. c) se [...] při volbě prezidenta republiky nejméně dvacet poslanců nebo nejméně deset senátorů, kteří navrhli kandidáta na funkci prezidenta republiky, nebo občan, který navrhl kandidáta na funkci prezidenta republiky, domáhat vydání rozhodnutí o zrušení registrace kandidátní listiny jiné politické strany, nezávislého kandidáta, sdružení nezávislých kandidátů nebo sdružení politických stran nebo politických hnutí a nezávislých kandidátů, nejméně dvaceti poslanců nebo nejméně deseti senátorů, kteří navrhli kandidáta na funkci prezidenta republiky, nebo občana, který navrhl kandidáta na funkci prezidenta republiky, nebo zrušení registrace přihlášky jiného kandidáta. Účastníky jsou navrhovatel, správní orgán, který provedl registraci, a ten, o jehož registraci se jedná.“

[21] Bylo by tedy nesmyslné, pokud Ústava a prováděcí zákon nevyloučily totožnost osoby navrhovaného a navrhuujícího, aby soud příslušná ustanovení soudního řádu správního interpretoval tak, že by znemožnil navrhovateli uplatnění jeho práv v rámci přezkumu registračního procesu, tedy bránil registraci jiných kandidátů u soudu.

[22] Lze sice souhlasit s námitkou zmíněného účastníka řízení, že zákon o volbě prezidenta republiky může připouštět různé výkladové varianty, ale vzhledem k tomu, že se v tomto případě jedná o přístup k soudu a o kandidaturu na politickou funkci v rámci svobodné politické soutěže, je třeba důsledně respektovat ústavní princip *in dubio pro libertate* a soudní přezkum připustit.

[23] I druhý argument, který účastník řízení uvádí, tedy to, že pouze úspěšný kandi-

dát má právo napadnout registraci svých soupeřů, soud odmítá s odkazem na otevřenost politické soutěže a rovněž rychlost a účelnost přezkumu registračního procesu. Kdyby totiž soud přijal tento postoj, mohlo by dojít k situaci, kdy soud zprvu neúspěšného kandidáta „vrátí“ do boje, a teprve poté by takový soudem „vrácený“ kandidát mohl napadnout v druhém kole registraci dříve úspěšných kandidátů. Celý proces, u něhož je rychlost a plynulost zcela zásadní hodnotou a požadavkem, by se tím významně pozdržel. Je tedy možné, aby i neúspěšný kandidát, který neuspěl u Ministerstva vnitra a má současně pochybnosti o správnosti registrace jiného kandidáta, vedle soudní ochrany své registrace současně podal návrh na přezkum registrace konkurenčního kandidáta.

[24] Soud tedy uzavírá, že navrhovatel je aktivně legitimován k podání návrhu na zrušení registrace výše jmenovaných kandidátů na funkci prezidenta republiky, a lze se tak věcně zabývat přezkumem námitek obsažených v jeho návrhu.

[25] Soud z volební dokumentace k registrovaným kandidátům zjistil, že prvá námitka týkající se „*namíchání*“ navrhujících subjektů vůbec nemá skutkovou oporu ve spise. Tři parlamentně registrovaní kandidáti byli navrženi pouze jedním subjektem, tedy způsobem, který výslovně předvídá zákon o volbě prezidenta republiky. Jirí Dienstbier byl navržen skupinou senátorů, Karel Schwarzenberg byl navržen skupinou poslanců, Přemysl Šobotka byl navržen skupinou poslanců. Námitka je tedy věcně zcela neoprávněná.

[26] K právní otázce smíšené podpory v rámci jedné kandidátní listiny soud podotýká, že článek 56 Ústavy zná tři způsoby nominace: petiční podpora 50 000 občanů, nominace nejméně dvaceti poslanců *nebo* nejméně deseti senátorů. Pokud by však došlo k navrhovatelem presumované situaci, kdy by nominace byla, co se týče parlamentní podpory, smíšená ze senátorů a poslanců, byla by možná teoreticky pouze jedna situace, a to v případě, kdy kandidát získal 20 a více poslanců a současně 10 a více senátorů, přičemž by byla podána jediná kandidátní listina

se všemi těmito podporovateli a s jedním společným zmocněncem. Taková smíšená nominace by sice mohla být teoreticky přípustná, ale z logiky věci by šlo o projev duplicitní a redundantní, protože kandidát by podával svou kandidaturu pomocí dvojího typu nominace, přičemž pro podání kandidatury zcela postačuje pouze jeden typ, tedy získat podporu jen skupiny poslanců *nebo* jen skupiny senátorů.

[27] Při zkoumání možného zániku mandátu navrhujících subjektů soud ze spisu a volební dokumentace v souladu se zjištěným odpůrce ověřil, že mezi navrhujícími poslanci a navrhujícími senátory není žádný, u kterého by ke dni podání kandidátní listiny došlo k zániku mandátu poslance nebo senátora. Námitka tedy není věcně opodstatněná. I situaci, že by k zániku mandátů navrhujících poslanců nebo senátorů došlo *po podání* kandidátní listiny, zákon o volbě prezidenta republiky předvídá, když v § 26 odst. 9 uvádí, že k této skutečnosti se nepřihlíží.

[28] K námitce o pluralitě prohlášení kandidáta soud uvádí, že kandidáti s parlamentní podporou, jejichž registraci v tomto smyslu navrhovatel napadá, podepsali pouze jedno prohlášení, které nijak neopravovali ani nedoplňovali. Soud však upozorňuje, že případnou vadu prohlášení lze zhojit v rámci procesu odstranění vad podání, s čímž ostatně zákon o volbě prezidenta republiky počítá v § 26 odst. 1, který uvádí, že *v případě ne-správných či neúplných údajů na kandidátní listině Ministerstvo vnitra vyzve k odstranění závad do 50 dnů přede dnem volby prezidenta*. Námitka je tedy jak skutkově, tak právně neopodstatněná.

[29] Druhou větev zásadních námitek týkajících se formálních náležitostí petic podle zákona o právu petičním soud odmítá s odkazem na své souběžně vydané usnesení Nejvyššího správního soudu ve věci téhož navrhovatele ze dne 13. 12. 2012, čj. Vol 6/2012-28, v němž se navrhovatel domáhal ochrany své registrace: „[12] Soud se neztotožňuje s navrhovatelem v tom, že by petice, kterou přiložil ke své kandidátní listině, byla peticí ve smyslu zákona o právu petičním. Za petice

se podle § 1 odst. 1 tohoto zákona pokládají žádosti, návrhy a stížnosti ve věcech veřejného nebo jiného společného zájmu'. Petiční příklademou ke kandidátní listině ve volbách prezidenta republiky ovšem tam podepsaní něčeho nežádají, nic nenavrhují a na nic si nestěžují ve smyslu čl. 18 odst. 1 Listiny a citovaného zákonného ustanovení. Ústavní opora pro tento typ petice totiž plyne přímo z čl. 56 odst. 5 Ústavy a její smysl spočívá ve vyjádření podpory konkrétnímu kandidátovi. V případě těchto petičí proto není dán žádný důvod očekávat jejich vyřízení způsobem podle § 5 odst. 3 zákona o právu petičním, tzn. písemně sdělit petičnímu výboru stanovisko k obsahu petice a informovat o způsobu jejího vyřízení. [13] Jinak řečeno, v případě petice podle čl. 56 odst. 5 Ústavy jde výhradně o vyjádření podpory konkrétní kandidátní listině, a nejedná se tak na rozdíl od obecné úpravy obsažené v petičním zákoně o samostatný, o sobě stojící dokument, který vyjadřuje, kdo a čeho se domáhá. Petice podle § 25 odst. 3 zákona o volbě prezidenta republiky, stejně jako petice podle § 21 odst. 4 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí, podle § 6 odst. 2 zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, či podle § 61 odst. 2 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky, tedy nejsou samostatně stojícími peticemi, tedy peticemi podle zákona o právu petičním, ale jakýmsi akcesorickými peticemi, tedy peticemi coby listinami obsahujícími podpisy občanů shromážděné za určitým cí-

lem, jejichž právní režim je plně vymezen těmito zvláštními zákony. [14] Všechny tyto zákonné úpravy jsou sice odrazem ústavního práva petičního a také volebního práva v širším pojetí; režimy jednotlivých výše uvedených zákonů jsou však relativně oddělené, podobně jako například zákonné úpravy práva sdružovacího podle článku 20 Listiny základních práv a svobod. Takže pokud se někdo sdružuje v politické straně nebo politickém hnutí, podléhá výhradně režimu zákona o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, nikoli režimu 'obecného' zákona č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů.“

[30] Ačkoliv je tedy petiční právo obecným a ústavním institutem, je třeba chápat pojem „petice“ v zákoně o volbě prezidenta republiky v kontextu smyslu a požadavků tohoto zákona.

[31] Navrhovatelovy námítky týkající se identifikovatelnosti podpisových archů však řeší rovněž zákon o volbě prezidenta republiky, když v § 25 odst. 3 zákona o volbě prezidenta republiky stanoví, že se „[v] záhlaví petice a na každém jejím očíslovaném podpisovém archu uvede skutečnost, že petice je určena na podporu kandidatury kandidáta na volbu prezidenta, jeho jméno a příjmení, rok narození a rok konání volby prezidenta“. Toto ustanovení tedy dává záruku ztotožnění petice s kandidátem. Soud ze spisu a přiložené dokumentace zjistil, že námítka navrhovatele týkající se ztotožnění petic není opodstatněná. (...)

Volba prezidenta republiky: povaha petice připojené ke kandidátní listině

k § 25 odst. 3 zákona č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky a o změně některých zákonů (zákon o volbě prezidenta republiky)

k § 5 odst. 3 zákona č. 85/1990 Sb., o právu petičním
k čl. 18 odst. 1 Listiny základních práv a svobod

Petice připojená ke kandidátní listině podle § 25 odst. 3 zákona č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky, není peticí podávanou podle zákona č. 85/1990 Sb., o právu petičním. Jejím smyslem je totiž výhradně vyjádření podpory konkrétnímu kandidátovi, nikoliv podání žádosti, návrhů či stížnosti ve smyslu čl. 18 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, a není proto dán ani žádný důvod očekávat jejich vyřízení způsobem podle § 5 odst. 3 zákona o právu petičním, tzn. písemně sdělit petičnímu výboru stanovisko k obsahu petice a informovat o způsobu jejího vyřízení.

(Podle usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 12. 2012, čj. Vol 6/2012-28)

Věc: Ing. Jiří Kesner proti Ministerstvu vnitra o povinnost registrovat kandidátní listinu.

Navrhovatel, coby občan, který navrhl sám sebe na funkci prezidenta republiky, se návrhem podle § 89 odst. 1 písm. a) s. ř. s. domáhal ochrany proti rozhodnutí odpůrce ze dne 23. 11. 2012, kterým odpůrce podle § 26 odst. 2 písm. d) zákona o volbě prezidenta republiky, s odkazem na § 25 odst. 3 téhož zákona, odmítl navrhovatelovu kandidátní listinu. Odpůrce vyšel z toho, že navrhovatel podal kandidátní listinu dne 26. 9. 2012, tedy ještě před nabytím účinnosti zákona o volbě prezidenta republiky. Dnem jejího podání nicméně bylo zahájeno řízení o registraci kandidátní listiny. Z přezkoumání kandidátní listiny vyplynulo, že kandidátní listina po doplnění potvrzení o zřízení volebního účtu obsahuje náležitosti vyžadované § 25 odst. 1 a 2 zákona o volbě prezidenta republiky a kandidát splňuje podmínky volitelnosti. Z § 25 odst. 3 téhož zákona ovšem vyplývá, že „[p]odává-li kandidátní listinu navrhující občan, připojí ke kandidátní listině petici podepsanou alespoň 50 000 občany oprávněnými volit prezidenta republiky“. Odpůrce ovšem při přezkoumání kandidátní listiny zjistil, že ke kandidátní listině podané navrhovatelem bylo přiloženo celkem 17 petičních archů obsahujících pouze 54 podpisů občanů. Zákonná podmínka vztahující se k minimálnímu počtu občanů podepsaných

na předložené petici nebyla splněna, a odpůrce proto navrhovatelovu kandidátní listinu odmítl.

Navrhovatel napadl rozhodnutí odpůrce návrhem, jímž se domáhal vydání rozhodnutí o povinnosti registrovat kandidátní listinu. Ve svém návrhu mimo jiné poukazyval na znění čl. 18 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) zaručujícího petiční právo, které je na zákonné úrovni provedeno zákonem o právu petičním. Právě jím se dle navrhovatele měla řídit petice, kterou k podpoře své kandidatury podal dne 26. 9. 2012, tedy ještě před tím, než nabyl účinnosti zákon o volbě prezidenta republiky, neboť ten podle § 89 nabyl účinnosti až dne 1. 10. 2012. Podle § 75 téhož zákona se přitom *nezbytné úkony spojené s volbou prezidenta učiněné přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona považují za úkony učiněné podle tohoto zákona*. Proto předložení kandidátní listiny navrhovatele a k ní náležející petice mělo být považováno za úkon učiněný podle zákona o volbě prezidenta republiky, a tudíž za úkon vyhovující a umožňující registraci této kandidátní listiny. Přitom podle § 21 odst. 2 tohoto zákona mohl podat pouze jednu kandidátní listinu, takže po účinnosti zákona nemohl podat novou kandidátní listinu, která by lépe

plnila požadavky zákona o volbě prezidenta republiky. Kdyby se snad objevil nápad dodat takovou druhou petici, dostal by se navrhuje- cí občan podle navrhovatele do tzv. právní smyčky, což by byl „ryzí právní amaterismus“. Jím podaná petice tedy měla být vyhodnocena ještě podle zákona o právu petičním. Nadto navrhovatel podotkl, že když byla podaná petice podrobena následným procedurám, očekával i stanovisko k obsahu petice ve smyslu § 5 odst. 3 zákona o právu petičním.

Odpůrce ve svém vyjádření připomněl, že zákon o právu petičním představuje obecnou zákonnou úpravu práva petičního zaručeného na ústavní úrovni v čl. 18 Listiny. Vedle toho ale existuje v českém právním řádu několik speciálních zákonů, které zakotvují oprávnění předkládat petiční archy na podporu věci související s konkrétním předmětem úpravy daného zákona, jako je zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí, zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, či zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky, a konečně i zákon o volbě prezidenta republiky. Podle posledně jmenovaného zákona je peticí příloha navrhuje- cího občana ke kandidátní listině obsahující kvalifikovaný seznam občanů oprávněných volit prezidenta republiky. Přitom zákonodárce v žádném z těchto zákonů neučinil odkaz na zákon o právu petičním, na rozdíl od zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, kde na tento zákon přímo odkazuje. Ze všech těchto důvodů odpůrce nepovažuje návrh za důvodný.

Nejvyšší správní soud návrh zamítl.

Z odůvodnění:

III.

Argumentace soudu

(...) [11] Svou třetí námitkou navrhovatel v zásadě tvrdí, že jeho petice byla sepsána podle obecného zákona o právu petičním, ještě před nabytím účinnosti zákona o volbě prezidenta republiky; nemusela tedy splňovat jeho tehdy ještě neúčinné požadavky, měla ovšem následně nabýt na základě jeho pře-

chodného ustanovení § 75 účinky petice ve smyslu § 25 odst. 3 téhož zákona. I tuto námitku je třeba odmítnout.

[12] Soud se neztotožňuje s navrhovatelem v tom, že by petice, kterou přiložil ke své kandidátní listině, byla peticí ve smyslu zákona o právu petičním. Za petice se podle § 1 odst. 1 tohoto zákona pokládají *žádosti, návrhy a stížnosti ve věcech veřejného nebo jiného společného zájmu*. Peticí příkládanou ke kandidátní listině ve volbách prezidenta republiky ovšem tam podepsaní ničeho nežádají, nic nenavrhují a na nic si nestěžují ve smyslu čl. 18 odst. 1 Listiny a citovaného zákonného ustanovení. Ústavní opora pro tento typ petice totiž plyne přímo z čl. 56 odst. 5 Ústavy a její smysl spočívá ve vyjádření podpory konkrétnímu kandidátovi. V případě těchto petic proto není dán žádný důvod očekávat jejich vyřízení způsobem podle § 5 odst. 3 zákona o právu petičním, tzn. písemně sdělit petičnímu výboru stanovisko k obsahu petice a informovat o způsobu jejího vyřízení.

[13] Jinak řečeno, v případě petice podle čl. 56 odst. 5 Ústavy jde výhradně o vyjádření podpory konkrétní kandidátní listině, a ne jedná se tak na rozdíl od obecné úpravy obsažené v petičním zákoně o samostatný, o sobě stojící dokument, který vyjadřuje, kdo a čeho se domáhá. Petice podle § 25 odst. 3 zákona o volbě prezidenta republiky, stejně jako petice podle § 21 odst. 4 zákona o volbách do zastupitelstev obcí, podle § 6 odst. 2 zákona o sdružování v politických stranách a v politických hnutích či podle § 61 odst. 2 zákona o volbách do Parlamentu České republiky, tedy nejsou samostatně stojícími peticemi, tedy peticemi podle zákona o právu petičním, ale jakýmsi akcesorickými peticemi, tedy peticemi coby listinami obsahujícími podpisy občanů shromážděné za určitým cílem, jejichž právní režim je plně vymezen těmito zvláštními zákony.

[14] Všechny tyto zákonné úpravy jsou si ce odrazem ústavního práva petičního a také volebního práva v širším pojetí; režimy jednotlivých výše uvedených zákonů jsou však relativně oddělené, podobně jako například

zákoně úpravy práva sdružovacího podle článku 20 Listiny. Takže pokud se někdo sdružuje v politické straně nebo politickém hnutí, podléhá výhradně režimu zákona o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, nikoli režimu „obecného“ zákona č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů. Stejně tak pokud má návrhové předložit petice podle zákona o volbě prezidenta republiky, nemůže se domáhat toho, že stačí, pokud před účinností tohoto zákona splňovala podmínky zákona o právu petičním, neboť jde o dvě relativně autonomní právní úpravy. Termín „petice“ byl zákonem o volbě prezidenta republiky, stejně jako zákonem o volbách do zastupitelstev obcí, zákonem o sdružování v politických stranách a v politických hnutích či zákonem o volbách do Parlamentu České republiky, zvolen nikoli jako pojem, který by měl danou listinu podřadit také zákonu o právu petičním, ale pouze jako obecné označení písemného dokumentu, jímž větší množství osob podporuje kandidaturu konkrétní osoby na funkci prezidenta republiky. Petice připojená návrhové k jeho návrhu na registraci kandidátní listiny tedy nespadá do režimu zákona o právu petičním, nýbrž výhradně do režimu zákona o volbě prezidenta republiky a musí splňovat požadavky jeho § 25 odst. 3. Petice připojená ke kandidátní listině návrhové nespĺňovala požadavek 50 000 podpisů, a proto nemohla v režimu zákona o volbě prezidenta republiky vyvolat splnění podmínky doložení podpory návrhové kandidatury.

[15] Nic na tom nemůže změnit ani § 75 zákona o volbě prezidenta republiky. Podle tohoto ustanovení platí, že „*nezbytné úkony spojené s volbou prezidenta učiněné přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona se považují za úkony učiněné podle tohoto zákona*“. Na návrhové předloženou petici způsobem, jak tvrdí návrhové, ovšem toto ustanovení nedopadá. Muselo by se totiž jednat pouze o „*nezbytné*“ úkony, přičemž ona nezbytnost by měla spočívat v tom, že je daná osoba musela učinit ještě před účinností zákona, jinak už by jej nestihla provést v zákonem stanovených lhůtách. Uzavření a ode-

vzdání petice na podporu kandidatury však zjevně není úkonem, který bylo nezbytné učinit ještě před 1. 10. 2012, neboť pro tento úkon byla návrhové stanovena zákonem konkrétní lhůta, a to do „*nejpozději 66 dnů přede dnem volby prezidenta*“, jak vyplývá z § 21 odst. 3 zákona o volbě prezidenta republiky. V případě voleb prezidenta republiky konaných v roce 2013 šlo konkrétně o den 6. 11. 2012, do kdy měly být kandidátní listiny, včetně petičních archů, odpůrci předány. V jejím podání před účinností zákona tak lze spatřovat ze strany návrhové marnou snahu zákon obcházet, kterou je třeba odmítnout. Z toho, že úkony učiněné přede dnem nabytí účinnosti zákona se považují za úkony učiněné podle tohoto zákona, totiž nelze dovodit, že by tyto úkony vyvolávaly účinky podle daného zákona, přestože by nespĺňovaly podmínky, které na ně klade. Naopak je třeba dané ustanovení vyložit tak, že tyto účinky může vyvolávat jedině úkon, který byl sice učiněn ještě před účinností zákona, ale splňuje podmínky jím kladené. Opačný výklad by vedl k tomu, že by kdokoli mohl využít legisvakantní lhůty mezi platností a účinností zákona k tomu, aby v ní učinil úkon nespĺňující podmínky zákona, a spoléhal by přitom na to, že účinností zákona bude tento nedostatek konvalidován. Takový přístup by však zjevně protičel smyslu legisvakantní lhůty, kterým je dát osobám dotčeným nově přijatým zákonem první příležitost a dostatečný čas na seznámení se s ním, než na ně začne působit, nikoli poslední příležitost k obcházení podmínek, které platný, ale dosud neúčinný zákon stanovuje.

[16] Je tak třeba návrhové třetí námítku odmítnout s tím, že petice, kterou předložil 26. 9. 2012 odpůrci, nebyla peticí ve smyslu zákona o právu petičním, nýbrž peticí podle § 25 odst. 3 zákona o volbě prezidenta republiky, provádějícího čl. 56 odst. 5 Ústavy. Požadavky stanovené tímto ustanovením ovšem nespĺnila, takže nemohla vyvolat zákonem požadované následky, na čemž nemohl nic změnit ani návrhové chybny výklad § 75 zákona o volbě prezidenta republiky.

[17] Lze tak závěrem konstatovat, že návrhové kandidátní listinu podpořilo svy-

mi podpisy pouze 54 občanů oprávněných volit prezidenta republiky, kvůli čemuž nesplnila podmínku stanovenou v čl. 56 odst. 5 Ústavy a v § 25 odst. 3 zákona o volbě prezidenta republiky. Bylo proto zcela namístě, že byla odpůrcem odmítnuta. Pokud by totiž byly ak-

ceptovány i kandidátní listiny s tak mizivou podporou, jako je kandidátní listina nyní posuzovaná, lze se obávat, že by tím byly otevřeny dveře k nevázně míněným kandidaturám učinných z žertu či pro pouhé osobní zviditelnění. Předmětný návrh je proto třeba zamítnout.

2799

Místní referendum: přípustnost konání místního referenda; den a doba hlasování v místním referendu

k § 5 odst. 1, § 7 písm. d) a § 8 odst. 3 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů

I. Při rozhodování o jednoznačnosti zvolených otázek podle § 8 odst. 3 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu, je třeba poměřovat předloženou otázku nikoli „rigorózním právnickým okem“, ale zohlednit pohled běžného hlasujícího občana. V rámci přezkumu místního referenda je totiž třeba uvažovat o otázkách v celkovém kontextu správy věcí veřejných a místních a v otázce jednoznačnosti respektovat jejich význam pro oprávněné osoby, které v místním referendu rozhodují. Případná nejednoznačnost otázky musí dosahovat určité intenzity a navozovat matoucí a víceznačné interpretace již při prvním čtení. Striktní interpretace by totiž mohla vést k tomu, že by řada nepohodlných otázek byla „vetována“ s poukazem na jejich nejednoznačnost.

II. Nejednoznačná (kapciózní, sugestivní, matoucí či zcela neurčitá) otázka je sama o sobě důvodem nepřipustnosti podle § 8 odst. 3 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu, není tedy potřeba „dotvářet“ spojení s vylukovacími důvody podle § 7 písm. d). Zatímco vylukové důvody podle § 7 písm. d) zákona o místním referendu směřuje do oblasti rozporu s hmotným právem, § 8 odst. 3 filtruje „procesní“ stránku referenda, jedná se tedy o důvod nepřipustnosti z důvodu formálně vadné formulace otázky.

III. Je-li místní referendum vyhlášeno společně s volbami, které se konají po dva dny, pak se i místní referendum koná ve dvou dnech a ve stejnou dobu jako volby (§ 5 odst. 1 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu).

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2012, čj. Ars 2/2012-43)

Přejudikatura: č. 2158/2010 Sb. NSS a č. 2718/2012 Sb. NSS; náleží Ústavního soudu č. 27/2005 Sb. ÚS (sp. zn. IV. ÚS 223/04).

Věc: Přípravný výbor pro konání místního referenda v městské části Praha 7 za nepředražovanou radnici proti městské části Praha 7 o návrh na konání referenda, o kasační stížnosti navrhovatele.

Navrhovatel nesouhlasil s rozhodnutím Zastupitelstva městské části Praha 7 (dále jen „zastupitelstvo“), kterým na svém zasedání dne 23. 4. 2012 rozhodlo, že nevyhlásí místní referendum ani o jedné ze čtyř navržených otázek v tomto znění:

„1) Souhlasíte s tím, aby celkové náklady na pořízení sídla Úřadu městské části Praha 7 (včetně případných přidružených organizací nesouvisejících přímo s provozem Úřadu městské části Praha 7) byly omezeny částkou 500 milionů korun včetně DPH a případných úroků?“

2) *Jste pro zrušení dosavadního procesu výběru sídla Úřadu městské části Praha 7 a pro vyhlášení nového výběrového řízení podle zákona o veřejných zakázkách nebo koncesního zákona s preferencí výstavby na vlastním pozemku městské části Praha 7?*

3) *Jste pro to, aby byl výběr řešení sídla Úřadu městské části Praha 7 proveden tak, že hodnotícími kritérii bude zejména ekonomická výhodnost a dopravní dostupnost pro občany městské části Praha 7?*

4) *Jste pro to, aby byla na architektonické řešení sídla Úřadu městské části Praha 7 vyhlášena veřejná architektonická soutěž podle pravidel České komory architektů?*

Své rozhodnutí zastupitelstvo odůvodnilo odkazem na § 7 písm. d) ve spojení s § 8 odst. 3 zákona o místním referendu. Zastupitelstvo si pro rozhodnutí o vyhlášení referenda obstaralo dva odborné (nezávazné) posudky, a to od Odboru veřejné správy ministerstva vnitra a od vyučujícího správního práva na Právnické fakultě Univerzity Karlovy, doc. JUDr. Martina Kopeckého, které zamítavý postoj podpořily s odkazem na nejednoznačné znění navržených otázek.

Navrhovatel podal proti rozhodnutí zastupitelstva žalobu, kterou Městský soud v Praze usnesením ze dne 8. 6. 2012, čj. 12 A 7/2012-22, zamítl. V odůvodnění městský soud uvedl, že nepřipustnost konání místního referenda je dána § 7 písm. d) ve spojení s § 8 odst. 3 zákona o místním referendu, neboť rozhodnutí v místním referendu by mohlo být v rozporu s právními předpisy pro nejasnost a neurčitost otázek. Konkrétně u otázky č. 1 městský soud uvedl, že nejasnými pojmy jsou vsuvka „o přidružených organizacích“, pojem „případné úroky“ (nelze vždy smluvně ovlivnit jejich výši) a pojem „celkové náklady“. U otázky č. 2 městský soud odmítl termín „vlastní pozemek“ (s ohledem na údajný rozpor s § 34 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze) a pojem „dosavadní proces výběru sídla“. U otázky č. 3 městský soud prohlásil kritéria „ekonomická výhodnost“ a „dopravní dostupnost“ za nedostatečně určitá, velmi obecná, značně obecná a neurčitá, a to

i ve spojení se slovem „zejména“. U otázky č. 4 městský soud uvedl, že není jasné, zda pojem „architektonické řešení sídla“ zahrnuje jen práce na budově nové, nebo zda jde o architektonické práce na budově již postavené. Závěrem městský soud uvedl, že v případě odpovědi na otázku č. 2 odpovědi „ne“ již nelze hlasovat o otázkách č. 3 a č. 4, že otázky předjímají odpověď „ano“ a že celková formulace otázek je sugestivní.

Navrhovatel (stěžovatel) podal proti usnesení městského soudu kasační stížnost, ve které namítal zejména nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky. Tato nezákonnost spočívala v tom, že tvrzenou nejednoznačností otázky nelze podle názoru stěžovatele subsumovat pod § 7 písm. d) zákona o místním referendu, jak učinil městský soud. Stěžovatel rovněž tvrdil, že městský soud chybně interpretoval § 7 písm. d) citovaného zákona v tom smyslu, že za rozpor se zákonem považoval zřejmě takový případ, kdy otázka nerespektuje zákonnou terminologii. Za rozpor rozhodnutí v místním referendu se zákonem však stěžovatel považuje pouze takový případ, ve kterém by rozhodnutí v místním referendu uložilo obci učinit určitý krok, kterým by však obec současně porušila určitou svou zákonnou povinnost.

Stěžovatel rovněž argumentoval, že městský soud chybně posoudil míru přesnosti formulace textu otázek pro místní referendum, kterou je po přípravném výboru možno požadovat, a povahu textu těchto otázek. V důsledku toho městský soud vykládal podmínky nepřipustnosti místního referenda nepřiměřeně extenzivně, ač tyto podmínky mají být vykládány restriktivně. Z povahy zákona o místním referendu jakožto výrazu přímé demokracie a kontroly komunální politiky, jakož i z judikatury Ústavního soudu, dle názoru stěžovatele vyplývá, že zákonná omezení institutu místního referenda dle § 7 a § 8 zákona o místním referendu je třeba vykládat restriktivně. Text otázek místního referenda formuloval politickou směrnicí pro zastupitelstvo, a je tedy na něj třeba klást podstatně nižší nároky na formální preciznost. Rozhodující je z hlediska textu otázek jejich srozumitelnost pro hlasující občany.

Stěžovatel se domníval, že městský soud posuzoval text otázek v rozporu s výše uvedenými zásadami, tedy nepřiměřeně přísně. Vždy, když bylo možno najít výklad, který by naznačil jiné možné chápání otázky, s odkazem na tento výklad prohlásil městský soud otázku za nejednoznačnou, nezákonnou, a tudíž nepřípustnou. Městský soud tak na text navržených otázek aplikoval pravidla, která konání místního referenda v podstatě znemožňují, a to ve dvojím ohledu. Nejprve stěžovatel zmínil lingvistický aspekt, podle něhož je vlastností jazyka, že žádný pojem a žádné spojení slov nelze formulovat tak, aby je nebylo možno napadat z pozic právního či logického formalismu, což platí zvláště v neustále se rozvíjejícím a komplikujícím právním systému moderní společnosti.

Druhým aspektem, který městský soud dle stěžovatele pominul, je fakt, že z povahy místního referenda jakožto textu předkládaného k hlasování občanům vyplývá nutnost zjednodušení mnohdy složitých problémů. Dle § 8 odst. 3 zákona o místním referendu totiž musí být otázka formulována jednou větou, jako otázka zjišťovací. Pouze teoreticky by bylo možné vložit do závorky vysvětlující text. Pokud má být místní referendum o jakékoli složitější otázce možné, je třeba podle stěžovatele dodržovat následující pravidla interpretace textů navržených otázek: 1) vykládat text otázek podle úmyslu, který měl přípravný výbor, přičemž tento úmysl lze dovozovat ze všech okolností, které vyhlášení referenda doprovázely a 2) akcentovat celkový smysl otázek a jejich politickou dimenzi a nikoli jejich formálněprávní nenapadnutelnost.

Na úrovních konkrétních výtek stěžovatel tvrdil, že městský soud chybně posoudil některé dílčí otázky, a to např. zda lze či nelze ovlivnit výši úroků, co lze rozumět pojmem „dosavadní proces výběru sídla“, co lze rozumět pod pojmem „vlastní pozemek“ ve vztahu k § 34 zákona o hlavním městě Praze, co znamenají kritéria „ekonomická výhodnost“ a „dopravní dostupnost“, anebo co znamená skutečnost, že architektonicky lze řešit jak budovu nově postavenou, tak i budovu, která již postavena je.

K otázce úroků se stěžovatel vyjádřil tak, že jsou dány buď zákonem, nebo smluvně. Výše smluvních úroků je dána dohodou smluvních stran. Je pravdou, že banky nabízí i smlouvy, v nichž se výše budoucích úroků odvozuje od sazeb na finančních trzích, které mohou být proměnlivé. Takovou smlouvu by pak tedy odpůrce v případě kladného rozhodnutí o otázce č. 1 uzavřít nesměl, což je určité omezení, ovšem není to závazek k něčemu, co by bylo nemožné či protizákonné.

Pokud jde o pojem „architektonické řešení“, dospěl městský soud ke správnému závěru, že tento pojem může zahrnovat jak „práce na nové budově“, tak i „interiéry budovy již postavené“. Městský soud však z toho nesprávně dovodil, že otázka je nejednoznačná. Pokud určitý pojem zahrnuje více možností, pak je tento pojem nutno vztáhnout na všechny tyto možnosti. Skutečností, že určitý pojem je širší, přece neznamená, že tento pojem je nejednoznačný.

Stěžovatel nesouhlasil ani s výhradou týkající se pojmu „vlastní pozemek“. Podle něj není pravdou, že o pozemku, vůči kterému odpůrce vykonává práva a povinnosti vlastníka, není možno hovořit jako o vlastním pozemku odpůrce. Pokud odpůrce dle § 34 odst. 3 zákona o hlavním městě Praze vykonává práva a povinnosti vlastníka vůči určitému majetku, pak lze o tomto majetku říci, že se jedná o jeho vlastní majetek. Stěžovatel také nesdílí názor městského soudu, že pojem „dosavadní proces výběru sídla“ je nejasný proto, že občanům nejsou známy jednotlivé úkony, které odpůrce dosud uskutečnil. Místní referendum nelze nevyhlásit z toho důvodu, že občané nemají o dané problematice povědomí, protože je na politické odpovědnosti voličů, aby se o problematice informovali.

Stěžovatel rovněž odmítal, že by kritéria „ekonomická výhodnost“ a „dopravní dostupnost“ byla příliš obecná. Obě kritéria jsou jasná, od sebe vzájemně ohraničitelná a mohou být upřednostněna před kritérii jinými (např. ohledy na historickou tradici, estetičnost či reprezentativnost aj.), která také mohou být brána v potaz, avšak vždy jako méně důležitá, než ekonomická výhodnost a dopravní dostupnost.

Odpůrce ve svém vyjádření upozornil na § 49 zákona o místním referendu, podle něhož rozhodnutí v místním referendu je pro zastupitelstvo obce a orgány obce závazné, jinými slovy možným výsledkem místního referenda je rozhodnutí, které zavazuje orgány, jimž je jinak zákonem svěřen výkon samostatné působnosti. Jsou-li dle Ústavy (čl. 101 odst. 1, 2 Ústavy) územní samosprávné celky samostatně spravovány zastupitelstvem, pak prolomení tohoto pravidla rozhodnutím v místním referendu formou přímé demokracie musí jednoznačně určovat, co má zastupitelstvo dodržovat a čím má být ve své ústavně dané samostatnosti omezeno. Má-li být rozhodnutí v místním referendu závazné, nemůže se podle odpůrce jednat o pouhou politickou směrnicí, ale o konkrétní, jasný a určitý úkol zavazující zastupitelstvo a další orgány.

Co se týče nálezu Ústavního soudu ze dne 9. 2. 2012, sp. zn. III. ÚS 995/09, jímž stěžovatel argumentoval, měl odpůrce za to, že z nálezu nevyplývá, že rozhodnutí mělo být jakousi politickou směrnicí, jak tvrdí návrhovátelem a nelze v žádném případě dovodit, že by formulace otázek neměla být jednoznačná a určitá, aby mohlo být rozhodnutí z materiálního pohledu závazné. Odpůrce uzavřel, že městský soud se podle jeho názoru se všemi otázkami samostatně a podrobně vypořádal.

Nejvyšší správní soud usnesení Městského soudu v Praze zrušil a vyhlásil místní referendum.

Z odůvodnění:

IV.

Řízení před Nejvyšším správním soudem a posouzení věci

(...)

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

(...) [29] Nejprve je třeba vyložit institut místního referenda v kontextu českých politických realit a demokratické teorie. Místní referendum představuje významný prvek přímé demokracie v českém politickém systému a zásadní doplněk klasických mechanismů zastupitelské demokracie. Jde o jednu

z technik přímé demokracie, které posilují vliv voličů v jinak reprezentativním pluralitním rámci. Na rozdíl od modelu silných přímých demokracií švýcarského typu však české referendum pouze komplementárně doplňuje rozhodování zvoleného sboru zastupitelů. Úpravu českého místního referenda zařazuje odborná literatura na stupnici silný-slabý mezi středové modely, protože sice vyžaduje vyšší kvorum účasti, ale zároveň je na rozdíl od referend v celé řadě dalších evropských zemí, kde je lokální referendum rovněž zakotveno, závazné pro další postup obecního zastupitelstva, a nikoliv toliko konzultativní (Schiller, T. *Local Direct Democracy in Europe*, Springer : 2011, s. 19).

[30] Místní referendum může být zároveň hybatelem, který spolu s dalšími politickými právy s vazbou na místo (např. soubor práv občanů při jednání obecního zastupitelstva) podporuje aktivitu občanské komunity a posiluje demokratickou legitimitu. Jde o projev občanské kompetence vyjádřit se a rozhodovat o významných místních záležitostech. V této souvislosti je nutno zdůraznit potřebu rozšířit procedurální demokracii, v níž je primární důraz kladen na volby, o politické svobody občanů a jejich aktivní participaci. Místní referendum je tedy institutem umožňující svobodný a přímý projev vůle lokální komunity a posílení účasti občanů v komunální politice.

[31] Referendum, které je iniciativou *tzv. zdola*, na základě aktivity přípravného výboru navíc prověřuje kvalitu lokální demokracie a nabízí další kanál, díky kterému mají občané přímý vliv na tvorbu politických rozhodnutí v komunitě. Nelze opomenout ani zásadní roli místního referenda coby silného nástroje kontroly místní samosprávy, zejména pak při správě komunálního majetku a hospodaření obce.

[32] Na rozdíl od abstraktních a často vysoce politických otázek spojených tradičně s národními referendy má místní referendum úzkou vazbu k lokálním problémům. Voliči v něm rozhodují o věcech, které dobře znají, o problémech, jež se jich často osobně dotýkají. Na půdorysu české zákonné úpravy fun-

guje referendum tzv. „zdola“ v praxi často jako poslední „veto“ občanů ve věcech náležejících do samostatné působnosti obce, demokratická pojistka na místní úrovni politického rozhodování. Zastupitelstvo obce totiž má zákonnou možnost o takto kritických otázkách místního života samo vyhlásit referendum, zjistit bezprostřední pohled občanů na připravované řešení a případně od nich získat silný mandát pro zásadní změnu obecního života. Pokud zastupitelstvo obce takovou možnost odmítá a snaží se, aniž jsou pro to dány zákonné důvody, všemi dostupnými prostředky místní referendum zablokovat, může to být zároveň signálem, že je „*così snnilého v Království dánském*“.

[33] Občanská společnost se totiž zpravidla aktivizuje zejména tehdy, když jde o sporné obecní záležitosti v oblasti rozpočtové, pozemkové či majetkové. Kontroverzní jsou typicky záměry, které mají vliv na celkový architektonický či přírodní ráz obce a životní podmínky občanů – např. investiční plány v historickém centru měst či v zeleni nebo nakládání s komunálním majetkem a prostředky (výstavba nové školky, radnice, uzavření potenciálně nevýhodných smluv s investory s korupčním potenciálem apod.).

[34] Problematické otázky v místním hlasování, které soudy dosud řešily v rámci přezkumu místních referend, jsou např. tyto: zachování pétanquového hřiště v parku v obci Karlov, otázka výstavby návštěvnického centra pod Lysou horou v obci Malenovice, těžba a výsypka v lese v obci Břežany, výstavba domů v obci Jíloviště na dosud nestavebních pozemcích, výstavba větrných elektráren v obci Chvalovice, výstavby papírny v Zábřehu apod. Z předešlého výčtu vyplývá, že zejména v případech změn, které mají potenciál ovlivnit, často nevratně, tvář obce pro budoucí generace, je důležité, aby zvolení zastupitelé naslouchali hlasu voličů, kterých se plánované řešení bezprostředně dotkne. Ostatně smyslem místního referenda, jak již bylo řečeno, je doplnit klasické demokratické volební schéma, dle kterého občan v rámci čtyřleté periody vhodí do urny hlasovací lístek, o další institut, díky kterému má obec

ní komunita přímý vliv na řešení konkrétní otázky i v průběhu volebního období.

[35] Při výkladu právních předpisů, které omezují možnosti vyhlášení místního referenda, je rovněž třeba mít na zřeteli čl. 22 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) požadující, aby nejen zákonná úprava politických práv, ale i jejich výklad umožňovaly a ochraňovaly svobodnou soutěž politických sil v demokratické společnosti. Jak již v minulosti v dále citovaných nálezech judikoval Ústavní soud, je tedy nutné, aby orgány při aplikaci a interpretaci zákona o místním referendu nepostupovaly příliš přísně, jinak by hrozilo nebezpečí, že se citovaný zákon stane mrtvým právním předpisem, který zneвозмоžní místní referendum efektivně vyhlášovat a konat.

[36] Na druhou stranu nelze pominout ani § 49 zákona o místním referendu, z něhož vyplývá, že „[r]ozhodnutí v místním referendu je pro zastupitelstvo obce, zastupitelstvo statutárního města a orgány obce a statutárního města závazné“. To v praxi znamená, že orgány obce jsou povinny jednat podle toho, jak bylo v místním referendu o konkrétní otázce rozhodnuto. Je tedy rozhodně potřeba vyloučit situaci, ve které by otázka položená v místním referendu nebo samotné přijaté rozhodnutí byly v rozporu s právními předpisy – § 7 písm. d) zákona o místním referendu.

[37] Ústavní soud však ve svých nálezech pravidelně důrazně varuje před tím, aby soudy vykládaly omezení § 7 písm. d) zákona o místním referendu příliš extenzivně, protože by to bylo zcela v rozporu se smyslem a účelem citovaného zákona, který má umožnit občanům přímou správu věcí náležejících do samostatné působnosti obce. S ohledem na zásady výkladu politických práv je citované ustanovení zákona o tzv. výluce z přípustnosti referenda třeba vztáhnout toliko na případy, ve kterých položená otázka či eventuální výsledek referenda jsou v rozporu s právními normami kogentní povahy (nálezy Ústavního soudu ze dne 9. 2. 2012, sp. zn. III. ÚS 873/09 a ze dne 9. 2. 2012, sp. zn. III. ÚS 263/09 nebo předchozí nálezy Ústavního soudu ze dne 9. 2. 2005, sp. zn. IV. ÚS 223/04, č. 27/2005 Sb. ÚS).

[38] Ústavní soud konstatuje, že výlukový bod dle § 7 písm. d) zákona o místním referendu „je třeba vykládat teleologicky – s přihlédnutím k účelu a smyslu zákona o místním referendu. Předmětem místního referenda v České republice bývají právě záležitosti nej-různějších sporných investičních projektů (a jim předcházejícího nakládání s komunálním majetkem), které mohou mít zcela zásadní dopad na životní prostředí a životní podmínky občanů obce (srov. Rigel, F. Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou. Praha : Leges, 2011, s. 60 až 63). Místní referendum iniciované „zdola“ přípravným výborem (účelovým společenstvím alespoň tří oprávněných osob ve smyslu § 2, § 9 odst. 1 zákona o místním referendu) představuje často poslední možnost občanů obce zaujmout stanovisko ke kontroverzním investičním záměrům s dalekosáhlými důsledky, jejichž projednání neproběhlo transparentně – nejen v případech vyložené korupčního jednání, ale i tam, kde orgány obce pouze místní veřejnost nedostatečně informovaly o skutečných parametrech projektu. Dle Ústavního soudu místní referendum je významnou demokratickou pojistkou proti selhání či nezákonnému postupu volených orgánů obce“ (náleze ze dne 9. 2. 2012, sp. zn. III. ÚS 263/09).

[39] V podobných intencích se vyjádřil i Nejvyšší správní soud v rozhodnutí ze dne 29. 8. 2012, čj. Ars 1/2012-26, č. 2718/2012 Sb. NSS. Výše uvedený názor zaujímá rovněž i komentářová literatura (Rigel, F. *Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou*. Praha : Leges, 2011, s. 70–77 a 93–97).

[40] Městský soud v Praze v předmětném usnesení dospěl pro rozporuplnost, nejednoznačnost a nejasnost jednotlivých otázek k závěru, že místní referendum je nepřípustné podle § 7 písm. d) zákona o místním referendu ve spojení s § 8 odst. 3, neboť by položená otázka byla v rozporu s citovaným zákonem, nebo by závaznost výsledku byla v rozporu s citovaným zákonem.

[41] Požadavek jednoznačnosti otázek upravuje § 8 odst. 3 zákona o místním referendu, který předepisuje, že otázka položená

v místním referendu musí být jednoznačně formulována tak, aby na ni bylo možno odpovědět slovem „ano“ nebo slovem „ne“. Pro hlasování jsou tedy logicky vyloučeny otázky doplňovací, problematika místního referenda musí být uvozena režimem otázky zjišťovací. Další podmínkou je jednoznačnost položené otázky, otázka musí mít v příslušném kontextu relativně přesný význam, který neumožňuje konkurující výklad. Položená otázka tedy zjevně nesmí být matoucí, vnitřně rozporná, dezinformační, sugestivní či kacířská, nekonkrétní či neurčitá. Ze zákonného znění je rovněž patrné, že podobné požadavky formují i vztah mezi jednotlivými otázkami v případě, že je v místním referendu položeno více otázek. Otázky se tedy nesmí navzájem vylučovat či působit návodně, mohou být však ve vztahu obecného a zvláštního.

[42] Při rozhodování o jednoznačnosti zvolených otázek je třeba poměřovat předloženou otázku nikoli rigorózním právnickým okem, které i v jednoduché větě typu „*Tak nám zabili Ferdinanda*“ najde mnohovýznamnost, ale reflektovat pohled běžného občana, jenž hlasuje v referendu. Tento koncept je v anglosaském *common law* známý jako *reasonable person* a je určitým standardem fiktivní osoby, s níž soudy při poměrování operují. Stručně řečeno: běžný volič musí vědět, o čem rozhoduje, čeho se otázka týká, měl by i rozumět důsledkům svého souhlasu či nesouhlasu v místním referendu.

[43] Z nastíněného rámce tedy plyne, že případná nejednoznačnost otázky musí dosahovat určité intenzity a navozovat matoucí a víceznačné interpretace *běžnému* adresátovi již při prvním čtení. Striktní interpretace by totiž nutně vedla k tomu, že by se zastupitelstva obcí snažila řadu nepohodlných otázek vetovat s poukazem na jejich nejednoznačnost.

[44] Ostatně absolutní lingvistická jednoznačnost je spíše ideálem, kterému je možno se při formulaci otázek přibližovat, než jej reálně docílit. Ani samotná lingvistická věda někdy nenabízí mluvčím jednotná řešení, vždyť živoucí jazyková realita se často jeví jako mnohvrstevnatá a kolísající. I s touto lingvistickou výhradou je ale třeba trvat na tom, že

je žádoucí, aby otázka byla přiměřeně stručná, přehledná a syntakticky nekomplikovaná. Případná delší či složitější otázka nemusí nutně znamenat nejednoznačnost už z toho důvodu, že některé palčivé komunální problémy je obtížné formulovat v krátké a jednoduché větě.

[45] Pokud jde o spojení mezi § 7 písm. d) a § 8 odst. 3 zákona o místním referendu, Městský soud v Praze při přezkumu otázek, v nichž je problémem jejich tvrzená nejednoznačnost, nesplnění požadavku jednoznačnosti spojuje s rozparem se zákonem, a to přímo se zákonem o místním referendu. Jinými slovy, pojem „*právní předpisy*“ v § 7 písm. d) zákona o místním referendu interpretuje městský soud v jakési definici kruhem jako rozpor se *všemi* právními předpisy, tedy i se samotným zákonem o místním referendu.

[46] K naznačené vazbě mezi § 7 písm. d) (rozpor se zákonem) a § 8 odst. 3 (požadavek jednoznačnosti) zákona o místním referendu Nejvyšší správní soud podotýká, že nesdílí tento právní názor. Nejednoznačná (kapciózní, sugestivní, matoucí či zcela neurčitá) otázka je sama o sobě důvodem nepřipustnosti takové otázky podle § 8 odst. 3 zákona o místním referendu, není tedy potřeba navíc „*dotvářet*“ nadbytečné spojení s výlukovými důvody podle § 7 písm. d). Zatímco totiž výlukový důvod podle § 7 písm. d) směřuje do oblasti rozporu s hmotným právem, § 8 odst. 3 filtruje „*procesní*“ stránku referenda, jedná se tedy o případný důvod nepřipustnosti otázky z hlediska formálně vadné formulace.

[47] V rámci naznačeného obecného rámce a ústavní judikatury tedy Nejvyšší správní soud posuzoval jednotlivé otázky místního referenda v Praze 7.

[48] Nejdříve je třeba posoudit otázku č. 1, která zní: „*Souhlasíte s tím, aby celkové náklady na pořízení sídla Úřadu městské části Praha 7 (včetně případných přidružených organizací nesouvisejících přímo s provozem Úřadu městské části Praha 7) byly omezeny částkou 500 milionů korun včetně DPH a případných úroků?*“

[49] Městský soud v Praze (podobně jako předtím zastupitelstvo městské části Prahy 7)

dospěl k závěru, že částí, která činí první otázku nejednoznačnou, je vsunutá závorka o přidružených organizacích, která může hlásající mást, a dále formulace „*případných úroků*“, jelikož soud má za to, že výši úroků nelze vždy ovlivnit smluvně a s ohledem na situaci na finančních trzích mohou kolísat a že v případě souhlasu s první otázkou je zastupitelstvo pro uzavření případné smlouvy limitováno pouze na smlouvy, v nichž je úrok pevně fixován a nemůže být závislý na dalších proměnných.

[50] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že položená otázka má zcela jasný smysl: zajistit, aby celkové náklady včetně úroků nepřekročily fixní částku 500 milionů korun. Výraz „*včetně případných úroků*“ je zjevně míněn tak, aby pomocí úroků nebyla dále navyšována cena nad vytyčený strop a nebyl tak obcházen případný výsledek referenda. Na zastupitelstvu je však cesta, kterou si k vytyčenému cíli zvolí.

[51] Lze tedy uzavřít, že smluvní svoboda zastupitelstva může být případnou kladnou odpovědí otázkou č. 1 omezena. Omezení smluvní svobody však může být legálním i legitimním důsledkem rozhodnutí v referendu a rozhodně neznamená, že by část otázky byla nejednoznačná, jak tvrdí zastupitelstvo, nebo dokonce vedla k nezákonným důsledkům.

[52] K smluvním závazkům obce ve vztahu k připustnosti otázek položených v místním referendu se již opakovaně vyjádřil Ústavní soud, např. ve věci obce Zábřeh (náleze Ústavního soudu ze dne 9. 2. 2012, sp. zn. III. ÚS 263/09, v němž judikoval, že ani existující smluvní závazky obce nelze chápat jako automatickou blokaci místního referenda. „*Dle názoru Ústavního soudu je třeba rozlišovat charakteristiku obce jako politického územního společenství občanů a obce jako právního subjektu v soukromoprávních vztazích. Podstata místního referenda spočívá ve formování politické vůle uvnitř společenství, kterou orgány obce mají teprve realizovat navenek. Z rozhodování v místním referendu nevznikají či nezanikají bezprostředně žádné soukromoprávní vztahy, podobně jako např. z odevzdání hlasů ve vol-*

bách. Jde o způsob, jímž občané mohou usměrňovat v konkrétních otázkách veřejného zájmu politickou reprezentaci obce a vůči této reprezentaci (tzn. zastupitelstvu a dalším orgánům obce) rozhodnutí v místním referendu ve smyslu § 49 zákona o místním referendu také výhradně směřuje. Výsledek referenda, spočívající v tom, že občané obce vyjadřují nesouhlas s realizací určitého developerského či průmyslového projektu na území obce, žádným způsobem neporušuje ani nemůže porušit právní normy ve smyslu § 7 písm. d) zákona o místním referendu. Takový výsledek je nutno interpretovat tak, že orgány obce jsou zavázány prozrazovat názor občanů těmi prostředky, které jim právní řád dává k dispozici.“

[53] Nejvyšší správní soud navíc připomíná, že v řešeném případě se nejedná o již uzavřené, tedy existující smluvní závazky, ale o možné omezení budoucí smluvní svobody zastupitelstva při volbě povahy úroků.

[54] Závorka s výrazem „*včetně případných přidružených organizací nesouvisejících přímo s provozem Úřadu městské části Praha 7*“ je vysvětlující, jednoznačně srozumitelnou vsuvkou, která upřesňuje, čeho se má příslušný finanční strop týkat. Ze zákonného znění plyne, že tato vsuvka má působit jako prevence obcházení stropu celkových nákladů, jinými slovy zajistit, aby maximální částka nákladů vynaložených na stavbu sídla radnice byla skutečně konečnou sumou.

[55] Otázka č. 1 je tedy přípustná.

[56] Poté přistoupil Nejvyšší správní soud k přezkumu otázky č. 2, která byla položena takto: „*Jste pro zrušení dosavadního výběru sídla Úřadu městské části Praha 7 a pro vyhlášení nového výběrového řízení podle zákona o veřejných zakázkách nebo koncesního zákona s preferencí výstavby na vlastním pozemku městské části Praha 7?*“

[57] První napadenou formulací je výraz „*dosavadní výběr sídla*“. Občanům sice i přes jejich politickou angažovanost nemůže být znám každý krok radnice, nicméně vzhledem k tomu, že je to zásadní dlouholeté politické téma celé komunity, lze předpokládat,

že občané jsou s touto věcí obeznámeni a mají možnost informovat se, a to jak přímo, tak i prostřednictvím lokálních médií. Konečnicí smysl místního referenda je i v tom, že předpokládá určitou míru zájmu o bezprostřední politické okolí. Míra informovanosti pak může ovlivnit účast či následné rozhodnutí občana v místním referendu. Soud tedy pokládá použití tohoto výrazu v otázce za jednoznačné.

[58] Druhým problémem otázky č. 2 je užití výrazu „*vlastní pozemek*“. Nejvyšší správní soud se ani v této části neztotožňuje s argumentací zastupitelstva a městského soudu. Termín *vlastní pozemek* nelze chápat ve striktní interpretaci majetkoprávního uspořádání. Ze znění otázky je totiž zřejmé, že výraz *vlastní* je použit jako jazykový protiklad výrazu *cizí*. Termín *vlastní* neodkazuje na nuance zákonné úpravy majetkových vztahů mezi hlavním městem Prahou a jednotlivými městskými částmi, nýbrž odkazuje na smysl otázky: preference výstavby na vlastním pozemku, kde výraz *vlastní* soud chápe v širším obecném smyslu, tedy zahrnuje i pozemek, který bude formálně ve vlastnictví hlavního města, ale bude městské části Praha 7 svěřen a bude k němu mít silný dispoziční vztah, tedy bude k němu mj. vykonávat práva a povinnosti. Jak již bylo řečeno, při volbě otázek v referendu je často potřeba problém zstručnit a výraz zjednodušit, někdy i za cenu drobné terminologické nepřesnosti. Soud však dospěl k závěru, že smysl otázky je pro hlasující občany jednoznačný a svým zněním neodporuje zákonu.

[59] Otázka č. 2 je tedy přípustná.

[60] Otázka č. 3, kterou se Nejvyšší správní soud v rámci přezkumu zabýval, zní takto: „*Jste pro to, aby byl výběr řešení sídla Úřadu městské části Praha 7 proveden tak, že hodnotícími kritérii bude zejména ekonomická výhodnost a dopravní dostupnost pro občany městské části Praha 7?*“

[61] Městský soud v Praze dospěl k závěru, že formulace otázky je demonstrativní (použití výrazu zejména) a používá příliš obecné termíny, zatímco stěžovatel považuje

oba termíny za dostatečně jasné, určité a ohraničené.

[62] Nejvyšší správní soud podotýká, že ekonomická výhodnost nabídky je obvyklé kritérium a běžný právní termín, používaný zejména v oblasti veřejných zakázek (např. § 78 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách). Zákonná úprava veřejných zakázek mj. říká, že v případě stanovení základního hodnoticího kritéria ekonomické výhodnosti nabídky musí zadavatel nezbytně určit též alespoň jedno další dílčí kritérium, než je nabídková cena. Další dílčí hodnoticí kritéria mohou být kvantitativní či kvalitativní povahy a musí být stanovena ve vztahu k předmětu plnění veřejné zakázky. Pokud by tato logika byla aplikována na význam otázky v referendu, nejnižší nabídková cena může být kombinována např. se zmíněným aspektem dopravní dostupnosti, ale i dalšími, výslovně neurčenými aspekty.

[63] Dopravní dostupnost sídla úřadu je důležitým faktorem ovlivňujícím kvalitu života v dané lokalitě, který významně ovlivňuje, jak snadno či obtížně mohou občané osobně komunikovat se svými úředníky. Dopravní dostupnost je termín z oboru sociální geografie a je obecně chápána jako určitý ukazatel, který na základě přístupnosti nebo dosažitelnosti daného objektu k ostatním objektům určuje jeho postavení v rámci dané prostorové struktury. Dostupnost se stanovuje na základě vzdálenostních charakteristik v rámci bodové nebo liniovo-síťové struktury. Míru dopravní dostupnosti lze podle použité metricky členit na metrické, časové, topologické, cenové a jiné. Dopravní dostupnost je tedy zastřešující pojem, který lze kvantifikovat podle celé řady kritérií (více viz: Horák, J., Šimek, R., Růžička, R., Horáková, B. *Možnosti analýzy a hodnocení dopravní dostupnosti*, dostupné online zde: http://gis.vsb.cz/panold/Skoleni_Texty/PrikladyCviceni/DO-STUP.pdf).

[64] Promítneme-li tyto teoretické požadavky do praktického světa, je zjevné, že při použití kritéria dopravní dostupnosti sídla je třeba vyhovět různým požadavkům, např. aby občané měli úřad tzv. po ruce nejen z hledis-

ka vzdálenosti, ale i dostupnosti automobilem či veřejnou hromadnou dopravou. V této souvislosti se v rámci kritérií dopravní dostupnosti zohledňují např. potřeby seniorů či zdravotně postižených občanů.

[65] Nejvyšší správní soud tedy po zhodnocení kritérií má za to, že ve volbě otázky jsou sice obě kritéria, ekonomická výhodnost i dopravní dostupnost, poměrně obecná, ale pro budoucí výběr sídla zásadní a lze je při výběru ohraničit a charakterizovat podle různých aspektů.

[66] Zákon o místním referendu nadto neklade překážku obecným termínům, platí tedy, že jsou-li v daném kontextu srozumitelné, jednoznačné a jasné ohraničené a respektují-li zákonný rámec, lze je v otázkách pro místní referendum použít. Opačný výklad, jak již bylo výše zmíněno, by vedl k přepjatému formalismu soudního přezkumu a ve svém důsledku by zastupitelstvu umožnil zcela vyloučit široký okruh otázek s ohledem na přílišnou obecnost. Je žádoucí, aby otázky v místním referendu byly jednoznačné a nepřilíš komplikované, proto je z logiky věci zřejmé, že se v otázkách opakovaně objeví pojmy vyšší obecnosti. Obecný pojem však nelze automaticky ztotožnit s pojmem mnohoznačným či dokonce matoucím. Ostatně taková interpretace by vedla k absurdnímu závěru a znemožnila položit drtivou většinu otázek v místním referendu.

[67] Co se týče demonstrativnosti výrazu „zejména“, otázka podle názoru soudu pouze vyžaduje, aby obě explicitně vyjádřená kritéria byla pro výběr sídla vzata v úvahu přednostně, zároveň však nevyklučuje, že městská část Praha 7 zohlední další, vedlejší kritéria výběru sídla. Přípravný výbor formulací otázky pouze vymezil dvě zásadní priority coby obligatorní kritéria, jež nesmí zastupitelstvo pominout, demonstrativnost však rozhodně nelze ztotožnit s nejednoznačností či nekonkrétností. Zákon o místním referendu totiž rozhodně nezakazuje takovou formulaci otázky, která pevně vymezí určitá kritéria, ale zároveň ponechá jistou volnost ve stanovení dalších, vedlejších kritérií. Soud považuje navrženou otázku za jednoznačnou a srozumitelnou.

[68] Otázka č. 3 je tedy přípustná.

[69] Posléze soud přistoupil k přezkumu poslední otázky. Čtvrtá otázka pro místní referendum zní takto: „*Jste pro to, aby byla na architektonické řešení sídla Úřadu městské části Praha 7 vyhlášena veřejná architektonická soutěž podle pravidel České komory architektů?*“

[70] Napadeným výrazem v této otázce je „*architektonické řešení*“. Ze znění otázky podle městského soudu není možné zjistit, zda se jedná o práce na nové budově, nebo i vnitřní řešení budovy již postavené. Navrhovatel je naopak přesvědčen, že otázka v sobě zahrnuje a umožňuje obě varianty současně, ale z toho podle něj neplyne její nejednoznačnost.

[71] Nejvyšší správní soud posoudil otázku č. 4 a dospěl k následujícím závěrům. Architektonické řešení je poměrně obecný, zastřešující pojem, který pokrývá více nevylučujících se alternativ. Může se tedy jednat jak o návrh řešení nové budovy, tak o vnitřní řešení či přestavbu budovy stávající. Podíváme-li se na otázku očima běžného voliče, nelze říct, že by otázka byla nejednoznačná jen proto, že v sobě zahrnuje více možností. Smysl této otázky v referendu je jednoznačný: umožnit, aby se a) na *jakékoli* architektonické řešení konala soutěž, b) aby se *jakákoli* (architektonická) soutěž na sídlo Úřadu řídila transparentními pravidly České komory architektů.

[72] Jinými slovy platí, že bez ohledu na to, jaký typ pořízení sídla či jeho dalších úprav městská část nakonec zvolí, má otázka smysl v tom, že usměrňuje jakékoli další rozhodování transparentním a předvídatelným způsobem veřejné soutěže.

[73] Na okraj Nejvyšší správní soud připomíná, že pojem „*architektonické řešení*“ je běžně užívaný termín v architektonických soutěžích, zejména v soutěžním rámci podle soutěžních pravidel České komory architektů (více viz: *Architektonická soutěž*, dostupné online zde: <http://www.cka.cc/souteze/info-pro-vyhlasovatele/jak-vypsat-soutez-dokumenty-k-soutezim-a-manual/manualarchitektonickesouteze.pdf>).

[74] Otázka č. 4 je tedy přípustná.

[75] Nejvyšší správní soud v této části přezkumu dospěl k závěru, že všechny navržené otázky v místním referendu jsou přípustné. Pokud jde o vzájemnou vazbu či provázanost jednotlivých otázek, Nejvyšší správní soud odmítá názor městského soudu, že by otázky předjímalý odpověď „*ano*“ a jejich vzájemné řazení bylo pro účastníky referenda sugestivní. Na každou z otázek lze totiž odpovědět *ano* či *ne*, aniž by to ovlivnilo otázku další, mezi otázkami není žádný kauzální vztah, který by podmiňoval či napovídal hlasujícímu odpověď. Každá z otázek řeší odlišný aspekt výběru nového sídla městského úřadu, a může být tedy položena i samostatně.

[76] Obecně lze konstatovat, že při posuzování místního referenda na Praze 7 měřil Městský soud v Praze příliš přísným a formálním metrem, aniž by bral ohled na samotný smysl a účel místního referenda či ústavní parametry tohoto institutu. Jak již bylo výše řečeno, nelze totiž pominout ani ústavní dimenzi čl. 22 Listiny, jenž požaduje, aby nejen zákonná úprava politických práv, ale i jejich výklad umožňovaly a ochraňovaly svobodnou soutěž politických sil v demokratické společnosti.

[77] Restriktivní výklad, který v napadeném rozhodnutí zaujal městský soud, však dle názoru Nejvyššího správního soudu vede k citelnému zúžení prostoru pro vyjádření vůle občanů o místních záležitostech a nepřipustné destrukci samotného účelu institutu místního referenda. V rámci přezkumu místního referenda je totiž třeba uvažovat o otázkách v celkovém kontextu správy věcí veřejných a místních a v otázkách jednoznačnosti respektovat jejich význam pro jejich běžného adresáta-voliče, který v místním referendu rozhoduje. Principy aktivního občanství a participace v rámci obce, v aristotelském smyslu *polis*, by neměly být podemílány výkladem, který jejich naplňování prakticky znemožňuje.

V.

Závěr a náklady řízení

[78] Nejvyšší správní soud uzavírá, že všechny položené otázky v návrhu místního referenda jsou přípustné. Kasační stížnost

stěžovatele z důvodu dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. tedy je důvodná.

[79] Postupem podle § 110 odst. 2 písm. c) s. ř. s. soud napadené usnesení městského soudu zrušil a ve věci sám rozhodl. Podle § 57 odst. 3 zákona o místním referendu platí, že rozhodnutí soudu o návrhu přípravného výboru podle odstavce 1 písm. b) nahrazuje rozhodnutí zastupitelstva obce nebo zastupitelstva statutárního města. Nejvyšší správní soud proto vyhlásil místní referendum v městské části Praha 7, a to o všech navržených otázkách.

[80] Podle § 15 zákona o místním referendu se místní referendum musí konat nejpozději do 90 dnů po dni jeho vyhlášení. Co se týče doby a termínu hlasování v místním referendu, odborná literatura se přiklonila k názoru, že je-li místní referendum vyhlášeno společně s volbami, koná se po oba dva dny voleb. Zatímco jazykový výklad § 5 odst. 1 zákona o místním referendu nevyklučuje obě varianty, teleologický výklad § 5 odst. 1 vede k jednoznačnému upřednostnění místního referenda ve dvou dnech. Smysl ustanovení totiž spočívá v tom, aby voliči, kteří chtějí volit ve volbách i v místním referendu, nemuseli eventuálně vážit do volebního objektu dvojí cestu. Při omezujícím výkladu by však došlo k naprosto nerovnovážnému rozložení mezi

dvěma dny voleb, v důsledku čehož by den voleb spojený s místním referendem byl výrazně atraktivnější než ten druhý. Zásadní je i aspekt informovanosti a připravenosti občanů, pro které je společný termín srozumitelný a příhodný (blíže viz Rigel, F. *Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou*, Praha : Leges, 2011, s. 50–51).

[81] Tento názor ostatně potvrdila nejen ustálená praxe obcí při vyhlásování místních referend společně s volbami, ale i judikatura Krajského soudu v Praze, který vyhlásil místní referendum ve městě Milovice na dva dny, kdy se zároveň konaly obecní volby, a to v usnesení ze dne 30. 7. 2010, sp. zn. 44 A 62/2010-19, č. 2158/2010 Sb. NSS. Dalším takovým případem bylo vyhlášení místního referenda spolu s volbami do zastupitelstva kraje ve dnech 12. a 13. 10. 2012 v obci Jíloviště (dosud nepublikované usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 13. 9. 2012, čj. 50 A 15/2012-71).

[82] Z hlediska hospodárnosti, časové organizace referenda a účasti občanů v referendu považuje soud v souladu se zákonnými podmínkami za vhodné uspořádat místní referendum současně s nejbližšími volbami, tedy v termínu prvního kola prezidentských voleb v lednu 2013 – tedy v pátek 11. 1. a v sobotu 12. 1. 2013.

2800

Místní referendum: účastenství vlastníka pozemku v řízení ve věcech místního referenda

k § 34 a § 91a soudního řádu správního ve znění zákonů č. 22/2004 Sb. a č. 303/2011 Sb. k zákonu č. 22/2004 Sb., o místním referendu, ve znění zákonů č. 234/2006 Sb., č. 169/2008 Sb. a č. 142/2012 Sb.

Vlastník pozemku, jehož se týká místní referendum (zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu), není v řízení ve věcech místního referenda (§ 91a s. ř. s.) osobou zúčastněnou na řízení (§ 34 s. ř. s.).

(Podle usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 12. 2012, čj. Ars 5/2012-55)

Prejudikatura: č. 2725/2013 Sb.

Věc: Přípravný výbor pro konání místního referenda ve statutárním městě Plzni proti statutárnímu městu Plzeň o návrh na vyhlášení místního referenda, o kasační stížnosti akciové společnosti AMÁDEUS PLZEŇ.

Krajský soud v Plzni rozhodl usnesením ze dne 5. 11. 2012, čj. 57 A 75/2012-101, tak, že k návrhu navrhovatele vyhlásil místní referendum na území statutárního města Plzně o otázce: „*Souhlasíte s tím, aby město Plzeň bezodkladně podniklo veškeré kroky v samostatné působnosti, aby nemohlo dojít k výstavbě obchodního zařízení na místě Domu kultury Inwest?*“ (výrok I.). Místní referendum se mělo konat současně s prvním kolem první přímé volby prezidenta republiky (výrok II.). Výrokem III. soud zamítl návrh na vyhlášení místního referenda na území statutárního města Plzně o otázce: „*Souhlasíte s tím, aby Zastupitelstvo města Plzně bezodkladně schválilo změnu územního plánu pro území ohraničené ulicemi Americká, Denisovo nábřeží, Pražská a Sirková na plochu urbanistické zeleně?*“

Usnesení krajského soudu napadla kasační stížností společnost AMÁDEUS PLZEŇ (stěžovatelka). Ve velmi obsáhlé kasační stížnosti brojila proti usnesení krajského soudu pro jeho tvrzenou nezákonnost. Svou aktivní legitimaci podat kasační stížnost dovodila z § 102 s. ř. s. a § 106 odst. 2 s. ř. s., a tvrdila, že je osobou zúčastněnou na řízení. Podle stěžovatelky nezákonným vyhlášením referenda totiž byla přímo dotčena na svých právech a povinnostech, jelikož referendum se týká způsobu užití pozemku, který je v podstatné části ve vlastnictví stěžovatelky.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost odmítl.

Z odůvodnění:

[4] Kasační stížnost proti rozhodnutí krajského soudu může podat účastník řízení, z něhož toto rozhodnutí vzešlo, nebo osoba zúčastněná na řízení (§ 102 s. ř. s.). Stěžovatelka účastníkem řízení nebyla, tvrdí však, že je osobou zúčastněnou na řízení.

[5] Podle § 34 odst. 1 s. ř. s. „[o]sobami zúčastněnými na řízení jsou osoby, které byly přímo dotčeny ve svých právech a povinnostech vydáním napadeného rozhodnutí nebo tím, že rozhodnutí nebylo vydáno, a ty, které mohou být přímo dotčeny jeho zruše-

ním nebo vydáním podle návrhu výroku rozhodnutí soudu, nejsou-li účastníky a výslovně oznámily, že budou v řízení uplatňovat“. Procesní práva osoby zúčastněné lze uplatnit i po vydání napadeného rozhodnutí krajského soudu, a to třeba i podáním kasační stížností (§ 106 odst. 2 s. ř. s.).

[6] Předpokladem účasti osoby zúčastněné na řízení podle § 34 odst. 1 s. ř. s. je to, že takováto osoba byla přímo dotčena na svých právech a povinnostech 1) vydáním napadeného rozhodnutí nebo 2) tím, že rozhodnutí nebylo vydáno, nebo 3) jeho zrušením nebo 4) jeho vydáním podle návrhu výroku rozhodnutí soudu.

[7] Vyhlášení místního referenda podle zákona o místním referendu nespadá pod varianty 1) až 3). Teoreticky by však mohlo spadat pod variantu 4). Je tedy třeba zvážit, zda je stěžovatelka osobou, která by byla přímo dotčena vydáním rozhodnutí podle návrhu výroku rozhodnutí soudu. Nutnost zvážit variantu 4) je podložena též nedávným posunem v judikatuře Nejvyššího správního soudu. Podle ní institut osoby zúčastněné na řízení se neomezuje jen na řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu (§ 65 násl. s. ř. s.) a řízení o žalobě proti nečinnosti správního orgánu (§ 79 násl. s. ř. s.), respektive počínaje 1. 1. 2012 též na řízení o zrušení opatření obecné povahy (§ 101b odst. 4 s. ř. s.), ale je analogicky uplatnitelný též na jiná řízení, například na řízení na ochranu před nezákonným zásahem (§ 82 násl. s. ř. s. – k tomu viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 18. 9. 2012, čj. 2 As 86/2010-76, č. 2725/2013 Sb., body 46 a 47, a naproti tomu tímto rozhodnutím překonaný opačný právní názor vyslovený rozsudkem ze dne 2. 10. 2008, čj. 3 Aps 5/2008-282).

[8] Stěžovatelka dovozuje své postavení v řízení jako osoby zúčastněné z toho, že vlastní podstatnou část pozemku, kterého se týká plzeňské referendum. Osobou zúčastněnou by však mohla být jen tehdy, pokud by byla vyhlášením referenda přímo dotčena na svých právech. O ničem takovém však nelze v případě vlastníka pozemku hovořit. Přímou

dotčeno na právech je vyhlášením referenda rozhodnutím soudu bezesporu statutární město Plzeň, tedy odpůrce. Majiteli pozemku nemůže do jeho práv místní referendum přímo nijak zasáhnout. Ostatně i rozhodnutí v místním referendu je závazné jen pro zastupitelstvo obce, zastupitelstvo statutárního města a orgány obce a statutárního města, nikoliv pro vlastníka pozemku (§ 49 zákona o místním referendu). K dopadům místního referenda na soukromoprávní vztahy se ostatně obšírně vyslovil též Ústavní soud, podle něhož: „Z rozhodování v místním referendu nevznikají či nezanikají bezprostředně žádné soukromoprávní vztahy, podobně jako např. z odevzdání hlasů ve volbách. Jde

o způsob, jímž občané mohou usměrňovat v konkrétních otázkách veřejného zájmu politickou reprezentaci obce a vůči této reprezentaci (tzn. zastupitelstvu a dalším orgánům obce) rozhodnutí v místním referendu ve smyslu § 49 [zákonu o místním referendu] také výhradně směřuje. Výsledek referenda, spočívající v tom, že občané obce vyjadřují nesouhlas s realizací určitého developerského či průmyslového projektu na území obce [...] je nutno interpretovat tak, že orgány obce jsou zavázány prosazovat názor občanů těmi prostředky, které jim právní řád dává k dispozici“ (nález ze dne 9. 2. 2012, sp. zn. III. ÚS 263/09). (...)